

CAPITOLO 8. LOTTA ALLA POVERTÀ E SECONDO WELFARE

DI CHIARA AGOSTINI

1. INTRODUZIONE

Il capitolo affronta il tema della lotta alla povertà in Italia dedicando particolare attenzione alla recente sperimentazione della Nuova Carta Acquisti (Nca). A fronte di una significativa crescita del numero dei poveri, in Italia la lotta alla povertà rimane residuale e i contesti locali sono spesso chiamati a far fronte al fenomeno in assenza di una efficace politica nazionale. In un contesto in cui la lotta alla povertà fatica a entrare nell'agenda politica e gli strumenti di *policy* per il contrasto del fenomeno rimangono deboli, il secondo welfare è un attore proattivo che interviene sia attraverso l'attività di *advocacy* – ovvero di sostegno al tema nel tentativo di accrescerne la visibilità politica –, sia contribuendo all'implementazione delle misure di contrasto.

Se si guarda al dibattito politico degli ultimi anni, la questione della povertà ha avuto alterne fortune. Se nel 2013 il tema era entrato nell'agenda politica nazionale (tanto che è stata elaborata la proposta del «Sostegno all'Inclusione Attiva - Sia»), nei due anni successivi la lotta alla povertà ha nuovamente perso terreno. Tuttavia, in questa fase, gli attori del Secondo welfare hanno dato vita a una mobilitazione (in particolare attraverso la costituzione dell'Alleanza Contro la Povertà in Italia) che sta contribuendo a mantenere viva l'attenzione sul tema.

Allo stesso tempo, anche se gli strumenti di lotta alla povertà rimangono deboli, il coinvolgimento degli attori del Secondo welfare si è dimostrato centrale nella loro implementazione. Questo è quanto emerge dall'analisi svolta da *Percorsi di secondo welfare* sull'implementazione della Nuova Carta Acquisti e si basa sui risultati della ricerca realizzata in sette delle dodici città oggetto della sperimentazione. Dallo studio della politica di lotta alla povertà emerge dunque l'attivismo del secondo welfare: in primo luogo, attraverso una vera e propria funzione di sostegno (*advocacy*) del tema al fine di renderlo centrale nel dibattito politico e istituzionale. In secondo luogo – come già ricordato dalla letteratura scientifica – in termini di partecipazione alla gestione delle misure, spesso con un ruolo di supplenza di istituzioni deboli e poco efficienti o con risorse limitate.

Il capitolo è strutturato in cinque sezioni. La prima, attraverso l'analisi dei dati relativi alla diffusione della povertà, evidenzia la rilevanza del fenomeno, in particolare, a seguito della recente crisi economica. La seconda si concentra sulle caratteristiche delle politiche di lotta alla povertà in Italia evidenziandone il carattere residuale. In particolare, nel nostro paese manca una misura nazionale e universalistica

di contrasto alla povertà. Le ragioni sono individuabili considerando: a) le caratteristiche istituzionali del nostro modello di protezione sociale (in un sistema di tipo bismarkiano i benefici di welfare si legano alla partecipazione al mercato del lavoro piuttosto che al principio di cittadinanza); b) quanto è avvenuto sul piano politico (la lotta alla povertà non è mai stata una priorità); c) la scarsa mobilitazione della società civile (alla crescita del ruolo del terzo settore non ha corrisposto una sua maggiore capacità di incidere sulle politiche). La terza sezione si concentra invece sugli sviluppi più recenti in materia di contrasto alla povertà e considera i principali strumenti messi in campo a partire dal 2008. In particolare, si indaga l'evoluzione della cosiddetta Carta Acquisti, la proposta relativa al Sostegno all'Inclusione Attiva (Sia) e i bonus introdotti dall'attuale Governo Renzi. Le sezioni quattro e cinque indagano invece il più recente ruolo degli attori del secondo welfare nelle politiche di contrasto alla povertà. In particolare, la sezione quattro si concentra sulla mobilitazione degli attori. All'inizio del 2014, per la prima volta, si è costituito un cartello di soggetti, l'Alleanza contro la Povertà in Italia, che mette insieme associazioni, terzo settore, sindacati, comuni, regioni e che si è fatto promotore di politiche pubbliche migliori in materia di lotta alla povertà. La quinta sezione riflette sul ruolo svolto dagli attori del secondo welfare nell'implementazione degli strumenti di *policy* definiti a livello nazionale.

2. IL PROBLEMA DI *POLICY*: LA POVERTÀ IN ITALIA

In prospettiva comparata, l'Italia mostra tassi di povertà superiori alla media dell'Unione Europea. Considerando l'indicatore fornito da Eurostat e relativo alle «persone a rischio di povertà o esclusione sociale»¹ vediamo che, a partire dal 2006, in Italia, il rischio di povertà ed esclusione sociale è sistematicamente più elevato rispetto alla media dell'UE-27. Questa differenza è particolarmente evidente nel 2012 quando lo scarto fra Italia ed Europa raggiunge i 5,2 punti percentuali (tabella 1).

¹ Questo indicatore è composto da tre differenti dimensioni che riguardano: a) il rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (cioè persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali); b) la situazione di grave deprivazione materiale (cioè persone che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); 3) non potersi permettere (i) una settimana di ferie lontano da casa in un anno (ii) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, (iii) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; d) non potersi permettere l'acquisto di (i) una lavatrice, (ii) un televisore a colori, (iii) un telefono o (iv) un'automobile; c) l'appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa (cioè persone con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale).

Tabella 1. Persone a rischio di povertà o esclusione sociale,
% sul totale della popolazione

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU-27	25,7	25,3	24,4	23,8	23,3	23,6	24,2	24,7	24,5
Italia	25,0	25,9	26,0	25,3	24,7	24,5	28,2	29,9	28,4

Fonte: elaborazione su Database Eurostat, dati estratti il 17 settembre 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

L'Istat rende invece disponibili i dati relativi alla povertà assoluta (misurata considerando l'impossibilità di accedere al consumo di uno specifico paniere di beni essenziali) e alla povertà relativa (che tiene conto del tenore di vita medio della popolazione, misurato sulla base dei consumi o del reddito) (tabella 2). Se si guarda ai trend registrati negli anni della crisi, l'aumento della povertà relativa è meno significativo rispetto a quello della povertà assoluta. In particolare, la povertà relativa ha subito fluttuazioni minime nel corso dei primi anni della crisi e, in particolare, fino al 2011. In proposito, è necessario considerare che, riferendosi al reddito o ai consumi medi, l'indicatore di povertà relativa è fortemente influenzato dalle variazioni congiunturali nella distribuzione dei redditi e nel livello di vita. Di conseguenza, data la diminuzione, sia dei redditi sia dei consumi medi, la linea della povertà relativa si è contestualmente abbassata. Questo significa che alcune famiglie, pur non avendo migliorato la loro condizione, non sono più risultate in povertà (Saraceno 2015). La povertà assoluta è invece aumentata bruscamente passando dal 4,2 per cento nel 2010 al 5,9 per cento nel 2012 e al 7,3 per cento nel 2013. Questo significa che si è passati da 2 472 000 a 4 420 000 persone in povertà nel periodo compreso fra il 2010 e il 2013.

Nel 2014, l'incidenza della povertà (sia relativa sia assoluta) si è mantenuta sostanzialmente stabile. Le famiglie in condizione di povertà assoluta erano 1 470 000 per un totale di 4 102 000 individui (6,8 per cento della popolazione residente); il dato sembra quindi in calo rispetto all'anno precedente quando l'incidenza della povertà sul totale della popolazione residente era pari al 7,3 per cento. Tuttavia, come evidenziato dall'Istat (2015; 2) questa riduzione non è da considerarsi statisticamente significativa e per questo è corretto parlare di una sostanziale stabilità del trend. Sempre nel 2014, le famiglie in condizione di povertà relativa erano 2 654 000, per un totale di 7 815 000 individui, pari al 12,9 per cento dell'intera popolazione. Come per la povertà assoluta, anche nel caso di quella relativa si registra la sostanziale stabilità del trend.

Tabella 2. Povertà relativa e povertà assoluta in Italia

	Povertà relativa				Povertà assoluta			
	Individui poveri (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)	Famiglie povere (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)	Individui poveri (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)	Famiglie povere (in migliaia)	Incidenza di povertà (%)
2005	6420	11,1	2382	10,3	1911	3,3	819	3,6
2006	6016	10,4	2338	10,0	1660	2,9	789	3,5
2007	6098	10,5	2348	9,9	1789	3,1	823	3,5
2008	6505	11,1	2377	9,9	2113	3,6	937	4,0
2009	6249	10,6	2332	9,6	2318	3,9	969	4,0
2010	6657	11,2	2361	9,6	2472	4,2	980	4,0
2011	6652	11,2	2460	9,9	2652	4,4	1081	4,3
2012	7684	12,8	2723	10,8	3552	5,9	1398	5,6
2013	7822	13,0	2645	10,4	4420	7,3	1614	6,3
2014	7815	12,9	2654	10,3	4102	6,8	1470	5,7

Fonte: elaborazione su Database Istat, serie storiche povertà relativa e assoluta, dati estratti il 17 settembre 2017, <http://www.istat.it/it/archivio/164869>.

In sintesi, fin dal 2006, l'Italia ha mostrato un tasso di povertà superiore alla media europea. Il divario fra Italia ed Europa è poi aumentato significativamente come effetto della crisi, e la percentuale di persone in condizione di povertà assoluta è più che raddoppiata nel periodo compreso fra il 2008 e il 2011.

2. LA TRADIZIONALE DEBOLEZZA DEGLI STRUMENTI DI LOTTA ALLA POVERTÀ

L'Italia è stata tradizionalmente caratterizzata dalla presenza di istituzioni di welfare di tipo bismarckiano, in cui l'accesso alla protezione sociale è funzione della partecipazione al mercato del lavoro. In un sistema di protezione sociale di questo tipo, i benefici sono legati al possesso di un reddito e le prestazioni sono finanziate attraverso i contributi sociali. Allo stesso tempo, l'Italia presenta le caratteristiche tipiche di un modello sud-europeo di protezione sociale in cui la famiglia gioca un ruolo di primo piano nell'erogazione informale di welfare (in particolare nel campo dell'assistenza), il mercato del lavoro è caratterizzato dalla dualizzazione fra «insider» e «outsider» alla quale si aggiunge l'ulteriore fram-

mentazione verso i «mid-sider» (Jessoula, Graziano e Madama 2010) e prevale una tradizione clientelare e un ruolo debole delle istituzioni pubbliche (Ferrera 1993; 1996).

In questo contesto, nonostante la salienza del fenomeno, la lotta alla povertà ha tradizionalmente giocato un ruolo residuale e gli interventi sono stati diretti agli esclusi dal mercato del lavoro che non usufruiscono dei benefici connessi al possesso di un reddito. Nel sistema italiano di welfare, la protezione sociale è normalmente diretta a specifiche «categorie» di bisogno e l'unica misura universalistica di contrasto alla povertà è l'indennità di accompagnamento che si rivolge agli invalidi civili che necessitano di assistenza continua e non sono ricoverati presso strutture ospedaliere pubbliche (Sacchi e Bastagli 2005).

In sostanza, in Italia manca un Reddito Minimo di Inserimento (Rmi), ovvero una misura nazionale a sostegno di tutte le famiglie in povertà assoluta. Uno schema universalistico di contrasto alla povertà, chiamato «Minimo vitale», è stato introdotto in alcune città nel corso degli anni Ottanta (Torino 1978, Ancona 1981, Catania 1983, Milano 1989). A partire dal 1998, su impulso della normativa nazionale, uno schema di reddito minimo di inserimento è stato sperimentato in alcune città (39 nel corso del primo biennio di sperimentazione e 306 nei due anni successivi). Questa misura si basava su un mix di interventi attivi e passivi; l'accesso al trasferimento monetario era infatti condizionato alla partecipazione a un progetto di inclusione sociale (Matsaganis *et al.* 2003).

Se da un lato la presenza di istituzioni bismarkiane ha ostacolato lo sviluppo di una solida politica di lotta alla povertà, dall'altro anche i fattori politici hanno spinto nella medesima direzione. Durante la Seconda Repubblica, la lotta alla povertà, e in particolare l'introduzione del reddito minimo, non sono mai state una priorità. Nella maggior parte dei casi, le forze politiche nazionali hanno dichiarato di riconoscere il contrasto alla povertà come obiettivo rilevante, ma di fatto hanno poi agito investendo il loro peso politico e le loro risorse di potere per sostenere altre finalità. Infine, anche se si guarda alla società civile, la pressione verso il rafforzamento degli strumenti di lotta alla povertà non ha trovato terreno fertile. Infatti, se da un lato, il ruolo del terzo settore nel campo del welfare è cresciuto in maniera significativa, dall'altro a questa crescita non è corrisposto un analogo sviluppo della sua capacità di *advocacy* politica. In altre parole, al rafforzamento del ruolo del terzo settore non è seguita una crescita della sua capacità di incidere sull'agenda politica (Gori *et al.* 2014).

3. GLI SVILUPPI RECENTI: GLI ANNI DELLA CRISI

3.1 Vecchia Carta Acquisti, Nuova Carta Acquisti e Sostegno all'inclusione attiva

Le politiche di lotta alla povertà sono rimaste deboli anche quando la crisi economica ha determinato una significativa crescita del fenomeno. A partire dal 2008, il

principale strumento di contrasto alla povertà è stato la Carta Acquisti, una misura passiva che è stata oggetto di differenti riforme e che oggi coesiste con la cosiddetta Nuova Carta Acquisti. La vecchia Carta Acquisti, introdotta dal Governo Berlusconi (D.l. 112/2008) e ancora in vigore, è una misura passiva e categoriale consistente in un sostegno di 40 euro mensili utilizzabili per l'acquisto di beni e servizi di prima necessità (spesa alimentare, sanitaria, utenze luce e gas). La misura è riservata a chi ha più di 65 anni oppure ha figli con meno di 3 anni ed è in possesso di determinati requisiti economici.

Nel 2011, il Governo Berlusconi ha lavorato alla definizione di una Nuova Carta Acquisti da sperimentare in dodici comuni con più di 250 000 abitanti. La misura prevedeva interventi attivi e passivi da realizzarsi attraverso la sostanziale privatizzazione dei finanziamenti pubblici. Nel disegno dell'intervento, lo Stato avrebbe dovuto trasferire le risorse alle associazioni non profit presenti nei territori e queste, autonomamente, avrebbero deciso a chi assegnarle. Il trasferimento economico si accompagnava poi alla previsione di una serie di servizi alla persona forniti esclusivamente dal terzo settore. La nuova carta non prevedeva quindi alcun ruolo per gli enti locali. Nonostante l'opposizione dei comuni, delle regioni e dello stesso terzo settore la misura è stata approvata (legge 10/2011) e sono stati stanziati 50 milioni. La caduta del governo (novembre 2011) ha tuttavia impedito l'avvio della sperimentazione. In seguito il Governo Monti ha ereditato la misura e il relativo stanziamento di 50 milioni. In questa fase, l'allora viceministro Guerra ha tuttavia ridefinito lo strumento (d.l. 5/2012) prevedendo un ruolo di primo piano per gli enti locali, sia nell'individuazione dei beneficiari, sia nella definizione del programma di attivazione. La Nuova Carta Acquisti così delineata si rivolge a famiglie con almeno un minore. L'importo è più generoso rispetto alla vecchia Carta Acquisti e l'ottenimento del beneficio economico è condizionato alla sottoscrizione, da parte del beneficiario, di un percorso di inclusione sociale di competenza comunale.

Successivamente, questa misura si è sovrapposta al Sostegno all'Inclusione Attiva - Sia. Con il Decreto del 13 giugno del 2013, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha istituito un gruppo di lavoro sul reddito minimo presieduto dal viceministro, dell'allora Governo Letta, Maria Cecilia Guerra. Il 18 settembre del 2013, il gruppo di lavoro ha presentato in Senato una serie di proposte volte a sviluppare nuove misure di contrasto alla povertà. In particolare, il gruppo ha presentato appunto il Sia, una misura nazionale e universale di sostegno al reddito rivolta a quanti si trovano in condizione di povertà e risiedono stabilmente sul territorio nazionale da almeno due anni. Nel disegno della misura, l'erogazione del sussidio si accompagna alla sottoscrizione di un «patto di inserimento» che il nucleo familiare beneficiario stipula con i servizi sociali locali e il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio.

Nonostante l'intenso lavoro svolto dal gruppo di esperti, il disegno di legge di stabilità del settembre 2013 non ha stanziato i fondi necessari all'avvio del Sia. Un complicato lavoro di recupero di risorse provenienti da fonti diverse (anche comunitarie) ha permesso solo la programmazione di una serie di sperimentazioni relative alla Nuova Carta Acquisti. Nelle intenzioni dell'ex Ministro Giovannini e dell'ex viceministro Guerra queste sperimentazioni si inserivano in un disegno unitario e costituivano il punto di partenza per l'introduzione di una misura nazionale di lotta alla povertà. Tuttavia, la categorialità e la residualità della Nca hanno ben poco a che fare con l'universalismo auspicato dal Sia (Ronchi 2014; Bandera 2013; MLPS 2013). Sempre nel 2013, con il Decreto Lavoro n. 76, il governo ha poi previsto (per il biennio 2014/2015) l'estensione della sperimentazione a tutte le regioni meridionali. In questo caso si è parlato di Carta per l'Inclusione anche se in realtà non sono evidenziabili differenze rispetto alla Nuova Carta Acquisti. Infine, una modifica approvata nel corso dell'iter parlamentare della legge di stabilità 2014 (legge 147/2013) ha previsto l'ulteriore estensione della sperimentazione alle regioni del Centro-Nord. Queste sperimentazioni tuttavia non sono ancora state avviate (Gori 2014a, 2014b; Lusignoli 2014, 2015; Madama, Jessoula e Natili 2014).

3.2 Nuova Carta Acquisti: le caratteristiche della misura

La Nuova Carta Acquisti prevede un importo mensile che varia in funzione del numero di componenti del nucleo familiare: 231 euro per le famiglie con due componenti; 281 euro per quelle con tre componenti, 331 quando i componenti sono quattro e 404 per le famiglie composte da cinque o più persone. Nel quadro della misura, l'erogazione del trattamento economico si affianca all'attivazione di un percorso personalizzato elaborato e gestito dai comuni in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e la scuola. L'erogazione della carta è quindi vincolata alla sottoscrizione di un progetto all'interno del quale il beneficiario è in costante contatto con l'amministrazione comunale, si attiva per la ricerca di un lavoro, frequenta corsi di formazione, si impegna nella prevenzione e cura della salute. Secondo quanto previsto dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 10 gennaio 2013, la parte attiva dell'intervento si rivolge a una quota (selezionata in maniera casuale dal ministero) pari ad almeno la metà e non oltre i due terzi del totale dei beneficiari.

I criteri per accedere alla sperimentazione sono piuttosto stringenti e riguardano il profilo economico e lavorativo dei beneficiari. Gli enti locali hanno poi previsto e definito criteri «preferenziali» aggiuntivi, come mostrato nella tabella 3.

Tabella 3. I criteri per accedere alla sperimentazione della Nca

	Criteri
<i>Criteri economici</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Isee inferiore o uguale a 3000 euro • Abitazione principale di valore a fini Ici non superiore a 30000 euro • Patrimonio mobiliare non superiore a 8000 euro • Indicatore della situazione patrimoniale ai fini Isee inferiore a 8000 euro • Trattamenti economici in godimento di natura previdenziale o assistenziale non superiori a 600 euro mensili • Nessun componente del nucleo familiare deve possedere autoveicoli immatricolati negli ultimi 12 mesi. Quelli immatricolati nei tre anni precedenti devono avere cilindrata non superiore a 1300 cavalli (250 cavalli se motoveicoli).
<i>Condizioni lavorative</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tutti i componenti della famiglia devono essere disoccupati al momento della richiesta • Almeno un componente deve aver cessato l'attività lavorativa negli ultimi 36 mesi, complessivamente nell'intera famiglia non vi deve essere stato un guadagno superiore a 4000 euro negli ultimi sei mesi.
<i>Criteri preferenziali (regolati dai Comuni)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Disagio abitativo • Presenza di un solo genitore • Presenza di almeno tre figli minori (l'ultimo può essere anche in arrivo) • Presenza di uno o più minori disabili.

Fonte: elaborazione dell'autrice su Lusignoli 2014

3.3 Le misure adottate dal Governo Renzi

Il Governo Renzi non ha introdotto specifiche misure di lotta alla povertà ma ha piuttosto previsto alcuni interventi volti a supportare il reddito delle famiglie. Questi interventi si rivolgono ad ampie fasce della popolazione e solo in parte includono i nuclei familiari in povertà. Le misure introdotte sono: a) il bonus di 80 euro; b) il bonus bebè; c) il bonus per le famiglie numerose; d) l'assegno di disoccupazione.

Il bonus di 80 euro, rivolto ai lavoratori dipendenti con un reddito disponibile compreso fra 8145 e 26000 euro, interessa oltre un terzo delle famiglie italiane ma raggiunge solo il 13,5 per cento di quelle povere e a esse destina solo il 2 per cento dei 9,4 miliardi di euro stanziati. Questa misura non incide quindi sulla diffusione della povertà: solo una piccola percentuale di poveri svolge un lavoro dipendente e, nella maggior parte dei casi,

i poveri sono incapienti, ovvero hanno un reddito inferiore alla soglia (degli 8145 euro) oltre la quale si pagano le tasse. Gli altri interventi introdotti sono più specificatamente diretti ai redditi bassi, tuttavia in questo caso lo stanziamento complessivo è significativamente inferiore rispetto a quello previsto per il bonus di 80 euro. Di conseguenza, l'insieme di questi altri bonus raggiunge meno poveri di quello degli 80 euro.

Il bonus bebè prevede l'erogazione di 80 euro mensili destinati ai nuclei con un figlio nato fra il 2015 e il 2017 e un Isee familiare inferiore a 25000 euro. Questa misura risponde positivamente all'incidenza particolarmente elevata della povertà fra le famiglie con figli piccoli. Tuttavia, il target è estremamente circoscritto: nell'anno di massima diffusione (il 2017) la misura interesserà il 9 per cento delle famiglie povere. Il bonus famiglie numerose è invece un contributo in buoni acquisto per beni e servizi che si rivolge ai nuclei con almeno quattro figli e un Isee familiare inferiore a 8500 euro l'anno. Si tratta di una misura *una tantum* per la quale sono stati stanziati 45 milioni di euro. Anche in questo caso, trattandosi di un target estremamente circoscritto, l'impatto sulla povertà sarà necessariamente limitato. Infine, l'assegno di disoccupazione (Asdi) è una misura rivolta a quanti hanno esaurito la possibilità di ricevere la nuova indennità di disoccupazione (Naspi) ma sono ancora disoccupati e in condizione di povertà. In sintesi, le misure promosse dall'attuale esecutivo offrono ai poveri un qualche sollievo, ma si tratta di un incremento modesto che pone le scelte di governo in continuità con la tradizionale disattenzione verso la povertà (Gori 2015).

4. IL RUOLO DEL SECONDO WELFARE NEL SOSTEGNO ALLA LOTTA ALLA POVERTÀ

Se a livello politico le riforme che si sono susseguite e le misure che sono state introdotte non sembrano segnare una rottura con il passato, guardando alla società civile emerge un'attenzione nuova al tema. Per la prima volta si infatti è costituito un cartello di soggetti, l'Alleanza contro la Povertà in Italia, che mette insieme associazioni, terzo settore, sindacati (ma anche comuni e regioni) uniti dal comune obiettivo di promuovere il rafforzamento delle politiche di lotta alla povertà. L'alleanza nasce, all'inizio del 2014, su iniziativa di Acli e Caritas Italiana e attualmente, fra fondatori² e aderenti³, è composta da trentatre diverse organizzazioni. L'alleanza ha

² Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica Italiana, Caritas Italiana, Cgil-Cisl-Uil, Cnca, Comunità di Sant'Egidio, Confcooperative, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli Consiglio Nazionale Italiano - Onlus, Fio.Psd, Fondazione Banco Alimentare Onlus, Forum Nazionale del Terzo Settore, Jesuit Social Network, Legautonomie, Save the Children, Umanità Nuova-Movimento dei Focolari.

³ Adiconsum, Arci, Associazione Professione in Famiglia, Atd Quarto Mondo, Banco Farmaceutico, Cilap Eapn Italia, Csvnet – Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia, Federazione Scs, Fondazione Banco delle Opere di Carità Onlus, Fondazione Ébbene, Piccola Opera della Divina Provvidenza del Don Orione, Unitalsi - Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali.

elaborato una propria proposta di politica sociale, si tratta del Reddito di Inclusione sociale (Reis). Questa misura si rivolge a tutte le famiglie in condizione di povertà assoluta e si basa, oltre che sul riconoscimento di un beneficio economico, sull'offerta di servizi sociali, socio-sanitari, educativi e socio-educativi. L'ammontare del contributo economico è determinato considerando il reddito del soggetto e in particolare, la differenza fra la soglia di povertà e il reddito delle famiglie misurato sulla base del nuovo Isee. Per gli utenti abili al lavoro il Reis prevede l'onere relativo alla ricerca di un impiego e a seguire percorsi formativi e/o di inclusione nel mercato del lavoro. La gestione della misura è demandata al livello locale e vede protagonisti i comuni, i soggetti del terzo settore, i servizi per la formazione e/o l'impiego e i gestori degli altri servizi previsti. La proposta del Reis si accompagna al Piano Nazionale Contro la Povertà di durata pluriennale che contiene una serie di indicazioni concrete per la graduale introduzione di una misura nazionale di lotta alla povertà (Agolini 2015b).

La definizione della proposta è stata accompagnata da una serie di azioni di sensibilizzazione, informazione e confronto con l'opinione pubblica sul tema della povertà assoluta. Queste azioni sono state finalizzate ad alimentare lo scambio di informazioni (a livello politico e sociale) sui possibili strumenti da adottare per combattere la povertà. In particolare, al fine di supportare tale attività, l'alleanza ha organizzato alcuni momenti di incontro pubblico. Fra questi in particolare vanno ricordati: l'evento di presentazione della proposta del Reis tenutosi a Roma il 14 ottobre 2014, la visita di tutte le organizzazioni componenti all'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 23 giugno 2014, l'incontro con il Ministro Poletti del 20 maggio 2015, due audizioni alla Commissione Lavoro del Senato nella primavera del 2015; l'incontro con il Sottosegretario Delrio il 17 marzo 2015. L'alleanza ha inoltre avviato un dialogo costante e strutturato con le istituzioni locali, nazionali e comunitarie sia attraverso incontri svolti con una rappresentanza di tutti i soggetti aderenti, sia attraverso incontri e relazioni individuali trattenute con le diverse organizzazioni. Inoltre l'alleanza ha puntato a rafforzare l'azione di *advocacy* con le forze politiche al fine di sensibilizzare sul tema e di promuovere la conoscenza degli strumenti utili a fronteggiare la povertà. Negli ultimi mesi si sta poi assistendo alla costituzione di tavoli tecnici finalizzati alla discussione di proposte di reddito minimo regionali (Agolini 2015a).

Come è stato osservato (Madama e Jessoula 2015), in un contesto in cui la rappresentanza sociale e politica degli individui in povertà è debole e gli interessi di questa fascia della popolazione faticano a essere promossi nel processo di *policy making*, la costituzione di un fronte comune che coinvolge differenti soggetti, e che quindi supera la tradizionale frammentazione delle posizioni e degli interessi, è particolarmente significativa. L'alleanza ha creato uno spazio di *voice* in cui agiscono attori in precedenza silenziosi. La sua costituzione ha quindi favorito il superamento della frammentazione degli interessi che caratterizza le diverse realtà coinvolte e ha promosso la condivisione di un obiettivo. A fronte della debole attenzione della

politica al tema della povertà, gli attori del secondo welfare hanno svolto un ruolo di stimolo del dibattito.

5. IL RUOLO DEL SECONDO WELFARE NELL'IMPLEMENTAZIONE DELLA NCA

Anche se i tempi non sono ancora maturi per una valutazione dell'impatto della Nca in termini di riduzione della povertà (poiché molti comuni hanno da poco terminato la sperimentazione), una prima valutazione è comunque possibile con riferimento all'impiego delle risorse e alle modalità di gestione adottate a livello locale. Questa valutazione può essere realizzata, da un lato, considerando i dati secondari offerti da un recente rapporto curato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (Mlps 2014) e, dall'altro, grazie alle informazioni raccolte attraverso 18 interviste in profondità realizzate (nel periodo compreso fra gennaio e luglio 2015) in sette delle dodici città oggetto della sperimentazione (Torino, Bologna, Venezia, Milano, Genova, Firenze, Napoli). Le interviste hanno risposto all'obiettivo, da un lato, di indagare le scelte di *policy* operate dalle amministrazioni comunali (con particolare riferimento alla fase di raccolta delle domande) e, dall'altro, di analizzare il ruolo degli attori del secondo welfare⁴ nell'implementazione della misura (considerando le azioni intraprese per l'avvio dei progetti personalizzati). Per ciascun comune, le interviste hanno coinvolto rappresentanti delle amministrazioni comunali e del privato sociale.

5.1 I dati del Ministero

A settembre del 2014, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha pubblicato i primi dati sulla sperimentazione della Nca (Mlps 2014). L'analisi realizzata dal ministero riguarda la raccolta e gestione, da parte dei comuni, delle domande di accesso alla misura⁵. Questa analisi evidenzia alcuni limiti della sperimentazione, legati in particolare al mancato esaurimento delle (peraltro ridottissime) risorse disponibili. Il primo dato interessante evidenziato dal ministero riguarda il rapporto fra i «beneficiari potenziali» (stimati a partire dalle dichiarazioni Isee presenti negli archivi Inps) e i «beneficiari eleggibili» sulla base delle risorse economiche disponibili. Il finanziamento stanziato per la sperimentazione consentiva infatti di raggiungere meno del 10 per cento dei nuclei familiari in possesso dei requisiti di idoneità.

⁴ Secondo quanto previsto dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 13 giugno del 2013, i comuni «promuovono accordi di collaborazione in rete con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, tutela della salute e istruzione, nonché con soggetti privati nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit» (art. 3, lett. e)..

⁵ I dati disponibili non comprendono Roma che, al momento della stesura del documento, non aveva ancora terminato le procedure di predisposizione delle graduatorie.

Le poche risorse stanziare peraltro non sono state esaurite. Nella maggior parte dei casi, infatti, le amministrazioni comunali hanno impegnato una quota che, a seconda delle città, va dalla metà ai due terzi del totale delle risorse. Nel complesso circa il 30 per cento dei fondi disponibili non sono stati assegnati. In questo quadro, fa eccezione Catania che ha impegnato il 100 per cento dei fondi disponibili. Seguono Palermo e Torino che hanno destinato più del 90 per cento delle risorse (tabella 4).

Tabella 4. Nuclei familiari e domande raccolte

Comune	Budget totale	Nuclei familiari «eleggibili»	Nuclei familiari beneficiari «potenziali»	Totale domande	Domande non idonee per mancata verifica dei requisiti	Domande idonee dopo la verifica dei requisiti	Budget totale impegnato
Bari	2992295	5519	768	943	497	446	1738296
Bologna	1604498	2823	428	475	253	221	831516
Catania	2740036	10475	628	3711	3084	923	2737668
Firenze	1580808	2457	423	514	402	112	418716
Genova	2565578	5026	700	994	617	377	1382232
Milano	5588211	11553	1446	1741	972	769	2971464
Napoli	8959603	53540	2131	2881	1518	1362	5726352
Palermo	6123946	23964	1512	3711	2219	1492	6042276
Torino	3830236	10915	1002	1948	996	952	3638592
Venezia	143226	1409	298	210	109	101	387852
Verona	1114021	1717	288	356	212	144	557664
Totale	38242458	129398	9623	17484	10879	6899	26432628

Fonte: Mlps 2014, 7.

Secondo il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali il mancato esaurimento delle risorse è dovuto alla contemporanea presenza di due fattori. Il primo riguarda «l'approccio prudente» che ha caratterizzato la raccolta delle domande. Il rischio di ricevere un numero di richieste notevolmente superiore a quelle cui si poteva effettivamente dar risposta ha spinto sette comuni su undici a introdurre ulteriori requisiti (rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale) per l'ottenimento del beneficio. In altri due comuni invece, l'accesso alla prestazione è stato limitato alle famiglie già in carico presso l'amministrazione comunale. Inoltre, i bandi per l'assegnazione della carta sono stati aperti in coincidenza con il periodo di chiusura estiva delle scuole. Questo elemento non è secondario se si considera che la misura si rivolge a famiglie con figli minori e che non sono state previste risorse per la realizzazione di specifiche campagne di informazione. Come risultato, nella maggior parte dei casi,

ai comuni è pervenuto un numero di domande poco superiore a quello cui si poteva dare effettivamente risposta. A questo trend fa eccezione Catania che ha raccolto un numero di domande sei volte superiore al budget disponibile. Seguono Palermo e Torino con circa il doppio delle richieste ammissibili. All'estremo opposto si colloca invece Venezia; in questo caso il numero di domande non è stato sufficiente a coprire il budget complessivo. Il secondo elemento che spiega il mancato esaurimento delle risorse è legato alla non idoneità dei richiedenti. L'attribuzione dei benefici è stata preceduta dalla puntuale verifica (*ex-ante* su tutte le domande) delle informazioni dichiarate. A seguito di queste verifiche, in tutte le città, più del 50 per cento dei richiedenti non è risultato in possesso di almeno uno dei requisiti richiesti. Questa percentuale è salita ulteriormente nel caso di Catania e Firenze, dove quasi l'80 per cento delle domande non sono state accompagnate dai relativi requisiti di idoneità.

Nel complesso comunque l'approvazione delle graduatorie definitive da parte dei comuni ha portato 6517 nuclei familiari a partecipare alla sperimentazione. Il beneficio medio mensile attribuito è stato pari a 334 euro, con una variabilità che dipende dal numero dei componenti familiari (mediamente 4,1) e che va dai 306 euro di Genova ai 364 di Catania (tabella 5).

Tabella 5. I beneficiari della Nca

Comune	Nuclei beneficiari	Persone nei nuclei beneficiari	Numero medio componenti	Beneficio medio mensile (euro)
Bari	407	1587	3,9	325
Bologna	221	812	3,7	312
Catania	604	2954	4,9	364
Firenze	112	423	3,8	312
Genova	377	1314	3,5	306
Milano	769	2989	3,9	306
Napoli	1357	6104	4,5	350
Palermo	1473	6145	4,2	337
Torino	952	3595	3,8	319
Venezia	101	385	3,8	320
Verona	144	555	3,9	323
Totale	6517	26863	4,1	334

Fonte: Mlps 2014, 5.

5.2 Le interviste: raccolta delle domande, target di utenza e progetti personalizzati

In linea con l'obiettivo di indagare le scelte di *policy* operate dalle amministrazioni comunali e il ruolo degli attori del secondo welfare nell'implementazione della Nca,

le interviste si sono focalizzate su due punti principali riguardanti: a) il processo di raccolta delle domande e il target di utenza raggiunto dalla sperimentazione; b) le caratteristiche dei progetti personalizzati.

Come evidenziato dal rapporto del Ministero, per la raccolta delle domande la maggior parte dei comuni ha proceduto alla pubblicazione di un bando aperto (tra i comuni oggetto di questo studio Genova, Firenze, Venezia, Milano, Napoli), mentre due comuni (Bologna e Milano) si sono occupati di individuare i potenziali beneficiari fra le persone già note all'amministrazione comunale. Il Comune di Bologna ha infatti intercettato i potenziali beneficiari della Nca rivolgendosi direttamente alle persone in carico presso i servizi sociali e/o presenti nelle graduatorie del «bando casa» relativo all'edilizia popolare. Anche il Comune di Milano ha proceduto direttamente all'individuazione dei potenziali beneficiari, tuttavia in questo caso il target di utenza è stato parzialmente differente rispetto a quello di Bologna. A Milano infatti la maggior parte dei beneficiari della Nca non era già in carico presso i servizi sociali comunali al momento dell'avvio della sperimentazione. I possibili utenti sono stati individuati dai «servizi sociali della famiglia». Altri possibili utenti sono poi stati individuati fra le persone che in passato erano in carico ai servizi sociali, ma che non lo erano nel periodo in cui è stata realizzata la raccolta delle domande. La Nca ha quindi permesso di raggiungere un nuovo target di utenza, costituito da persone note ai servizi sociali ma per le quali, al momento di avvio della sperimentazione, non erano stati predisposti progetti specifici.

Gli altri comuni hanno invece proceduto alla raccolta delle domande attraverso la pubblicazione di un bando pubblico⁶. È questo un primo ambito nel quale gli attori del secondo welfare hanno svolto un ruolo di primo piano. Spesso, l'uscita del bando è stata accompagnata da un lavoro di pubblicizzazione della misura e di accompagnamento alla compilazione della domanda. Nella maggior parte dei casi, si è proceduto sfruttando la presenza di reti territoriali preesistenti. A Venezia per esempio sono state avviate specifiche collaborazioni con il terzo settore e i Caf (Centri di Assistenza fiscale) e sono stati organizzati degli incontri con i servizi sociali delle municipalità, gli Urp (Uffici Relazioni con il Pubblico) e le organizzazioni del territorio. Inoltre è stato attivato uno sportello (telefonico e su appuntamento) specificatamente dedicato alla Nca e finalizzato ad agevolare la comunicazione con i cittadini.

A Torino la sperimentazione della Nca ha potuto contare su una rete territoriale consolidata che si è rivelata particolarmente utile nel periodo immediatamente successivo al suo avvio. In particolare, l'amministrazione comunale ha coinvolto gli enti e le associazioni aderenti al già esistente «tavolo di coordinamento rete contrasto

⁶ Nonostante la scelta di procedere alla raccolta delle domande grazie alla pubblicazione di un bando pubblico, se si escludono Torino e Napoli, in tutte le città oggetto di indagine il target raggiunto ha riguardato prevalentemente utenti già conosciuti ai servizi sociali. A Firenze solo 7 beneficiari su 112 erano in precedenza sconosciuti ai servizi sociali, a Genova 141 su 377, a Venezia 39 su 101.

alla povertà»⁷, nonché le organizzazioni sindacali, le Acli, e il Dipartimento Cultura, Politiche e Società dell'Università di Torino. La collaborazione con le organizzazioni sindacali e le Acli ha permesso l'attivazione di 19 punti di accoglienza del cittadino per la presentazione delle domande. La raccolta è stata realizzata anche grazie alla costruzione di un apposito strumento informatico che ha reso possibile l'immediato caricamento della domanda senza necessità di attendere la predisposizione dell'applicativo Inps. Per favorire le conoscenze della misura, il Comune di Genova ha invece sviluppato un piano di comunicazione che ha coinvolto i sindacati, i patronati, i Caf, le organizzazioni di volontariato, le associazioni, gli enti convenzionati con il comune e i soggetti partecipanti al Patto di Sussidiarietà⁸. L'obiettivo in questo caso era quello di coinvolgere questi soggetti nell'implementazione della Nca e favorire la più ampia conoscenza della misura. Infine, anche nella città di Napoli la raccolta delle domande è stata realizzata attraverso la collaborazione con i Caf che hanno svolto l'attività di *front-office* per conto del comune, selezionando le persone che potevano accedere sulla base dei requisiti definiti dal decreto.

Anche i progetti personalizzati realizzati nel quadro della sperimentazione si sono basati sulla collaborazione tra attori pubblici e privati. A Torino, nel quadro delle attività da tempo progettate in collaborazione con la Compagnia di San Paolo⁹, sono stati finanziati dei progetti di lavoro accessorio promossi da 8 associazioni aderenti al «tavolo di coordinamento rete contrasto alla povertà». Un secondo gruppo di interventi ha riguardato invece la frequenza scolastica e i comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute. In questo ambito sono stati attivati specifici progetti dedicati all'educazione finanziaria che hanno visto protagonista ActionAid. Inoltre, grazie alla collaborazione con Save the Children, sono state messe a disposizione specifiche «doti educative» finalizzate a sostenere percorsi progettuali rivolti a minori e che prevedono la partecipazione ad attività culturali, sportive ed educative.

A Bologna i progetti personalizzati hanno invece riguardato la realizzazione di percorsi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo. I corsi sono stati realizzati da enti di formazione già operativi nel territorio (in particolare Ciofs/Fp-Er; La Rupe Formazione; Coop. Csapsa). Similmente, il Comune di Milano ha appaltato la gestione dei progetti personalizzati a una cooperativa sociale (coope-

⁷ Il Tavolo è stato istituito nel 2011 e permette agli attori pubblici e privati di coordinare le proprie azioni e condividere competenze. Attualmente ne fanno parte le principali realtà del terzo settore e del privato sociale attive nel territorio torinese nell'ambito del contrasto alla povertà, tra le quali l'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, Save the Children, Action Aid, Caritas Italiana, Sermig, Società San Vincenzo. Per un ulteriore approfondimento sull'origine e sulle caratteristiche del Tavolo di coordinamento si veda Maino e Zamboni (2013).

⁸ Sull'esperienza dei Patti di Sussidiarietà in Liguria si veda Lodi Rizzini (2013a).

⁹ Il riferimento è in particolare al progetto «Reciproca solidarietà e lavoro accessorio». Per un approfondimento sulle caratteristiche del progetto si veda Lodi Rizzini (2013b).

rativa A&I) che è responsabile dell'attivazione di progetti di inserimento e di percorsi formativi o del collocamento presso specifiche aziende.

Piuttosto che avviare progetti ad hoc per la Nca, il Comune di Firenze ha rafforzato gli interventi già in essere. In questo caso quindi, la sperimentazione è stata pienamente incorporata nell'attività ordinaria svolta dall'amministrazione comunale. In particolare, gli interventi ordinari sono stati rafforzati rispetto a due ambiti riguardanti il sostegno alle donne straniere e l'attività di accompagnamento al lavoro. Il primo ambito ha visto il coinvolgimento di un'associazione di promozione sociale, il secondo di un Raggruppamento Temporaneo di Impresa (Rti) composto da un'associazione di volontariato e da due consorzi di cooperative sociali. Per la predisposizione dei progetti personalizzati, il Comune di Napoli si è avvalso, oltre che del lavoro delle assistenti sociali comunali, della collaborazione di specifiche équipe¹⁰ che afferiscono ad associazioni e cooperative sociali. Le attività si sono concretizzate in percorsi di miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie. Il comune ha poi sottoscritto un protocollo d'intesa con ItaliaLavoro. Fra le attività implementate in questo quadro vi è stata l'opportunità per gli utenti di poter essere aiutati dall'équipe (ma anche dagli Urp municipali e dalle Agenzie di cittadinanza) nella compilazione di un curriculum e del suo inserimento nella piattaforma «Click lavoro» predisposta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Nella predisposizione dei progetti personalizzati, il Comune di Venezia ha potuto valorizzare l'esperienza precedentemente maturata nel quadro del «Minimo Economico d'Inserimento - Mei» una misura comunale di sostegno al reddito della durata di sei mesi rivolta a utenti con capacità lavorative. Per la realizzazione dei progetti personalizzati sono state utilizzate le risorse umane ed economiche già previste per i percorsi del Mei o per altri progetti. I progetti personalizzati realizzati nel quadro della Nca hanno riguardato differenti aree di intervento fra le quali a precarietà lavorativa e l'assenza di reddito, le difficoltà in ambito abitativo e le difficoltà familiari.

Infine, nel Comune di Genova i progetti personalizzati sono stati finalizzati all'inserimento lavorativo. In seguito a un accordo tra la Direzione Politiche sociali e il Centro per l'Impiego, quest'ultimo ha realizzato una serie di incontri su temi quali per esempio la ricerca del lavoro, la possibilità di aprire un'attività autonoma e di cercare lavoro all'estero. Vi è stata poi una collaborazione con l'Ufficio Coordinamento Inserimenti lavorativi per l'utilizzo delle borse lavoro rivolte alle donne e ai giovani. Altri progetti personalizzati hanno poi riguardato l'educazione dei minori e degli adulti.

¹⁰ Le «Equipe Pas» sono state istituite nell'ambito del progetto «Percorsi di sostegno e accompagnamento sociale» (Pas) attivo dal 17 febbraio 2014. Questo progetto, implementato indipendentemente dalla sperimentazione prevede misure di accompagnamento sociale e tutoraggio familiare.

5.3 *La sperimentazione: punti di forza*

Come emerso dalle interviste, nel caso di Bologna (e in parte anche di Firenze e Venezia), l'introduzione della Nca ha offerto, da un lato, la possibilità di programmare un intervento più ampio rispetto a quelli normalmente erogati dall'amministrazione comunale e, dall'altro, di garantire una maggiore stabilità nel corso del tempo (grazie alla durata annuale della sperimentazione). Questo ha consentito al comune di acquisire una maggiore credibilità agli occhi dei beneficiari, favorendo quindi il consolidamento di un impegno reciproco fra utenti e amministrazione. In altre parole, la Nca ha permesso di definire un percorso annuale che ha garantito stabilità nella gestione delle problematiche e nel rapporto fra amministrazione e utenti e, di conseguenza, anche fra amministrazione e attori del privato sociale.

L'introduzione della Nca ha poi favorito la sperimentazione di una nuova modalità di lavoro nel caso del Comune di Venezia. In primo luogo, l'introduzione della carta e il relativo finanziamento¹¹ hanno permesso di predisporre un programma informatico utile alla verifica dei requisiti di residenza e al monitoraggio dei contributi economici erogati ai cittadini. Grazie alla sperimentazione, il comune ha quindi potuto migliorare il monitoraggio delle prestazioni erogate, non solo nell'ambito della Nca. In secondo luogo, la carta ha promosso una maggiore integrazione fra i diversi servizi municipali che operano nel campo del welfare. In particolare, l'istituzione di un «tavolo interistituzionale» ha favorito il consolidamento di un sistema di lavoro in rete che vede protagonisti diversi soggetti. Similmente l'opportunità di rafforzare reti e convenzioni preesistenti è stata segnalata anche nel caso di Genova e Milano.

La Nca ha infine favorito l'innovazione delle politiche di contrasto alla povertà nel caso di Milano. Qui la carta si è infatti inserita in un percorso di trasformazione dei servizi che era già in atto prima dell'avvio della sperimentazione. A seguito di questo processo di riforma, per i cittadini che richiedono un sostegno al reddito viene sempre predisposto un progetto specifico volto all'attivazione dell'utente. Questi processi sono stati sviluppati parallelamente all'introduzione della Nca e non possono quindi essere considerati un esito della sperimentazione, tuttavia è chiaro che la carta ha contribuito ad alimentare la spinta innovativa che già era presente in questo campo.

¹¹ Al fine di supportare l'attuazione della sperimentazione da parte dei comuni, la Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ha messo a disposizione specifiche risorse finanziarie. Queste risorse sono state attribuite in misura proporzionale alla distribuzione del bisogno nei differenti comuni oggetto della sperimentazione. In particolare, per ciascun comune con una quota di poveri superiore al 10 per cento della popolazione (Roma, Milano, Napoli, Palermo) sono stati stanziati 150 000 euro, per i comuni con una quota di poveri compresa fra il 5 per cento e il 10 per cento degli abitanti (Torino, Genova, Bari, Catania) 100 000 euro; per i comuni con una quota di poveri inferiore al 5 per cento (Bologna, Firenze, Venezia, Verona) 50 000 euro.

6. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Nel sistema di welfare italiano, le politiche di lotta alla povertà hanno tradizionalmente giocato un ruolo residuale. Anche quando, negli anni della crisi, il numero dei poveri è aumentato significativamente, tali politiche sono rimaste deboli.

In questo contesto, il secondo welfare si sta dimostrando un attore proattivo a livello nazionale e locale. A livello nazionale, gli attori del secondo welfare si sono fatti promotori del tema, attraverso l'adesione all'Alleanza Contro la Povertà in Italia, nel tentativo di porlo nell'ambito dell'agenda politica e di migliorare le politiche di contrasto alla povertà.. L'Alleanza sta infatti promuovendo un'intensa attività di *advocacy* finalizzata a rendere la lotta alla povertà centrale nel dibattito politico e istituzionale. Da questo punto di vista, la sua costituzione ha favorito il superamento della frammentazione degli interessi e ha creato uno spazio di *voice* in cui stanno agendo attori in precedenza silenti. A livello locale invece il secondo welfare sta giocando un ruolo di primo piano nell'implementazione delle misure di contrasto alla povertà. Da questo punto di vista, la sperimentazione della Nca vede protagonista il secondo welfare sia nei tavoli tecnici istituiti per supportare le amministrazioni comunali nel processo di raccolta delle domande e di individuazione dei potenziali utenti, sia nella realizzazione dei progetti personalizzati.

Le politiche di lotta alla povertà sono quindi un campo che permette di evidenziare il ruolo (potenziale e reale) che il secondo welfare può giocare nell'ambito di politiche deboli e poco sviluppate. Il secondo welfare è infatti in grado di attivarsi per tenere viva l'attenzione al tema (sia da parte della politica sia da parte dell'opinione pubblica) e per rafforzare le capacità amministrative locali. L'insieme di questi attori sta supportando politiche che, altrimenti, non riuscirebbero – per motivi prettamente politici, istituzionali e anche normativo-cognitivi – a strutturarsi e a offrire risposte efficaci a un problema rilevante e in costante crescita quale quello della povertà.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agolini E. (2015a), «Appendice. Il percorso dell'Alleanza», in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italiana, pp. 101-102
- (2015b), «Appendice. Il Reis e il Piano nazionale contro la povertà», in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italiana, pp. 89-90
- Bandera L. (2013), *Giovannini propone il Sostegno per l'Inclusione Attiva*, <http://www.secondowelfare.it/inclusione-sociale/giovannini-e-la-proposta-del-sostegno-per-linclusione-attiva.html>
- Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà*, Bologna, il Mulino
- (1996), «Il modello sud europeo di welfare state», *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 26, n. 1, pp. 67-101
- Gori C. (2014a) «Le politiche contro la povertà: un bilancio», in *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, Caritas Italiana (versione aggiornata al 14 luglio 2014), pp. 90-103
- (2014b) «Le politiche contro la povertà in Italia. Gli scenari futuri», in *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, Caritas Italiana (versione aggiornata al 14 luglio 2014), pp. 104-120
- (2015), «Le recenti politiche contro la povertà in Italia. Una visione d'insieme», in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italiana, pp. 105-116
- Gori C., Ghetti V., Rusmini G., Tidoli R. (2014), *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Roma, Carocci
- Istat (2015), *La povertà in Italia. Anno 2014*, www.istat.it
- Jessoula M., Graziano P., Madama I. (2010), «“Selective flexicurity” in segmented labour markets: The case of Italian “Mid-Siders”», *Journal of Social Policy*, vol. 39, n. 4, pp. 561-583
- Lodi Rizzini C. (2013a), *Liguria: verso l'integrazione tra pubblico e Terzo Settore*, <http://www.secondowelfare.it/governi-locali/regioni/testo-unico-liguria.html>
- (2013b), «I comuni: le risposte dei territori alla crisi», in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, pp. 179-212
- Lusignoli L. (2014), «Come cambiano gli interventi di contrasto alla povertà: social card a confronto», in *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, Caritas Italiana (versione aggiornata al 14 luglio 2014), pp. 37-44
- Lusignoli L. (2015), «La sperimentazione del SIA», in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italiana, pp. 57-69
- Madama I., Jessoula M., Natili M. (2014), «Minimum income: The Italian trajectory», working paper LPF, n. 2, Torino, Centro Luigi Einaudi
- Madama I., Jessoula M. (2015), «Alleanza contro la povertà e reddito minimo. Perché può essere la volta buona», in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italiana, pp. 91-103

- Maino F., Zamboni M. (2013), *Local Report: The case of Turin, Italy, rapporto di ricerca preparato nell'ambito del progetto "Combating Poverty in Europe - COPE", Work Package 6 – The local arena for combating poverty*, <http://cope-research.eu/>
- Matsaganis M., Ferrera M., Capucha L., Moreno L. (2003), «Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain», *Social Policy & Administration*, vol. 37, n. 6, pp. 639-655
- Mlps - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2013), *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*, http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Pages/20130916_presentazione-relazione-povert%C3%A0.aspx
- *Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (SLA) nei grandi comuni*, http://www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/sociale/Documents/sperimentazione%20SIA_qrs%20flash.pdf
- Ronchi S. (2014), *Chiara Saraceno: SLA, l'ennesima occasione mancata*, <http://www.secondowelfare.it/inclusione-sociale/sia-lennessima-occasione-mancata-ne-parliamo-con-chiara-saraceno.html>
- Sacchi S., Bastagli F. (2005), «Italy-striving uphill but stopping halfway. The troubled journey of the experimental minimum insertion income», in M. Ferrera (a cura di) *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, London - New York, Routledge, pp. 65-109
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli