

WOL

welfare on line

**Webzine dell'Associazione Nuovo Welfare
Anno VII, Numero 4, Giugno – Luglio 2011**

www.nuovowelfare.it
info@nuovowelfare.it



Foto di Marco Biondi

In questo numero:

- “La povertà in Italia nel 2010. I dati del rapporto Istat” di Zaira Bassetti – pag. 2
- “Come si vive in Italia? Un atlante regionale e provinciale del benessere” di Chiara Gnesi e Anna Villa – pag. 4
- “Sussidiarietà fiscale e Welfare Society” di Giovanni Bartoli e Marco Marucci – pag. 9

Le nostre rubriche:

- “LibriInMente” a cura di Silvia Spatari – pag. 8
- “Cineforum” a cura di Matteo Domenico Recine – pag. 13

La povertà in Italia nel 2010. I dati del rapporto Istat

Secondo l'ultimo rapporto diffuso dall'Istat sull'argomento, le persone povere in Italia sono 8 milioni e 272mila, ossia il 13% della popolazione complessiva. Si tratta di 2 milioni e 734mila famiglie, vale a dire l'11% di queste. I dati presentati all'interno del rapporto ruotano intorno a due concetti di povertà: povertà relativa e povertà assoluta.

La condizione di "povertà relativa" è un parametro che esprime la difficoltà nella fruizione di beni e servizi, riferita a persone o ad aree geografiche, in rapporto al livello economico medio di vita dell'ambiente o della nazione. Questo livello è individuato attraverso il consumo pro-capite o il reddito medio, ossia il valore medio del reddito per abitante, cioè la quantità di denaro di cui ogni cittadino può disporre in media ogni anno. Esso fa riferimento a una soglia convenzionale adottata internazionalmente che considera povera una famiglia di due persone adulte con un consumo inferiore a quello medio pro-capite nazionale. In altre parole, è una condizione che si verifica quando una famiglia scivola al di sotto della "linea di povertà relativa". Come spiega l'Istat, nel 2010, ci si trova in tale condizione quando per un nucleo di due componenti la spesa mensile scende al di sotto di 992,46 euro (9 euro in più rispetto alla soglia del 2009)¹.

La povertà continua a essere maggiormente diffusa nel Mezzogiorno, tra le famiglie più ampie, in particolare con tre o più figli, soprattutto se minorenni e si conferma fortemente associata tra povertà a bassi livelli di istruzione, bassi profili professionali (*working poor*) ed esclusione dal mercato del lavoro.

Da un punto di vista territoriale è possibile osservare che nel Mezzogiorno, alla più ampia diffusione della povertà continua ad associarsi una maggiore gravità del fenomeno: l'intensità della povertà è pari al 21,5% e la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere è uguale a 779,06 euro mensili. Le situazioni più gravi si osservano tra le famiglie residenti in Calabria (26,0%), Sicilia (27,0%) e Basilicata (28,3%). Nel Nord e nel Centro i valori di spesa sono più alti - 809,85 e 793,06 euro rispettivamente. Inoltre, la Lombardia e l'Emilia Ro-

magna sono le regioni con i valori più bassi dell'incidenza di povertà, pari al 4,0% e al 4,5%. Si collocano su valori inferiori al 6% l'Umbria, il Piemonte, il Veneto, la Toscana, il Friuli Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento.

Quasi un terzo delle famiglie con cinque o più componenti (il 29,9%) risulta in condizione di povertà relativa e l'incidenza raggiunge il 42,1% fra le famiglie che risiedono nel Mezzogiorno.

Il disagio economico si fa più diffuso se all'interno della famiglia sono presenti più figli minori: l'incidenza di povertà, pari al 15,6% tra le coppie con due figli e al 27,4% tra quelle che ne hanno almeno tre, sale rispettivamente al 17,7% e al 30,5% se i figli sono minori. Il fenomeno, ancora una volta, è particolarmente evidente nel Mezzogiorno, dove è povera quasi la metà (il 47,3%) delle famiglie con tre o più figli minori.

La povertà, inoltre, è superiore alla media tra le famiglie con due o più anziani, mentre risulta meno frequente tra i single e le coppie senza figli di giovani/adulti (di età inferiore ai 65 anni).

Anche per quanto concerne l'incidenza di povertà, una discriminante molto forte è il livello d'istruzione della persona di riferimento: se questa non ha nessun titolo di studio o la licenza elementare, essa è più elevata (17,2%) ed è tre volte superiore a quella osservata tra le famiglie con a capo una persona che ha conseguito almeno la licenza media superiore (5,6%). Analogamente, è molto incidente la condizione professionale: la diffusione della povertà tra le famiglie con a capo un operaio o assimilato (15,1%) è decisamente superiore a quella osservata tra le famiglie di lavoratori autonomi (7,8%) e, in particolare, di imprenditori e liberi professionisti (3,7%).

In generale, tuttavia, le famiglie con occupati mostrano incidenze di povertà più contenute rispetto a quelle delle famiglie con a capo una persona in cerca di lavoro (il 26,7% a livello nazionale, 38,2% nel Mezzogiorno). Le situazioni più difficili appaiono quelle delle famiglie in cui non vi sono occupati né ritirati dal lavoro (dove il 40,2% è povero): si tratta di anziani soli senza una storia lavorativa pregressa e di persone escluse dal mercato del lavoro che vivono in coppia con figli o che sono genitori soli.

¹ Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

Molto grave è anche la condizione delle famiglie senza occupati, che, al loro interno, combinano la presenza di ritirati dal lavoro e di persone alla ricerca di occupazione: per queste l'incidenza di povertà si attesta al 30,4%. Tuttavia, se la povertà è molto legata alla difficoltà ad accedere al mercato del lavoro, la presenza di occupati (e quindi di redditi da lavoro) o di ritirati dal lavoro (e quindi di redditi da pensione provenienti da una passata occupazione) non sempre garantisce alla famiglia risorse sufficienti a sostenere il peso economico dei componenti a carico. Infatti, quando l'unico reddito da lavoro, a cui non si affianca un reddito da pensione, deve sostenere anche il peso di componenti in cerca di occupazione, l'incidenza raggiunge il 28% (nella maggioranza dei casi si tratta di coppie con due o più figli).

Complessivamente, dunque, i livelli più bassi di incidenza di povertà si osservano tra le famiglie dove tutti i componenti sono occupati (3,8%) o dove la presenza di occupati si combina con quella di componenti ritirati dal lavoro (7,2%).

La classificazione delle famiglie in povere e non povere, ottenuta attraverso la linea convenzionale di povertà, può essere maggiormente articolata utilizzando soglie aggiuntive, come quelle che corrispondono all'80%, al 90%, al 110% e al 120% di quella standard. Tali soglie permettono di individuare diversi gruppi di famiglie, distinti in base alla distanza della loro spesa mensile equivalente dalla linea di povertà.

Esaminando i gruppi di famiglie sotto la soglia standard, risultano "sicuramente" povere, hanno cioè livelli di spesa mensile equivalente inferiori alla linea standard di oltre il 20%, circa 1 milione 194 mila famiglie, il 4,8% del totale delle famiglie residenti in Italia. Il 6,2% risulta "appena" povero (ha una spesa inferiore alla linea di non oltre il 20%) e, tra queste, più della metà (cioè il 3,5% del totale delle famiglie) presenta livelli di spesa per consumi molto prossimi alla linea di povertà (inferiori di non oltre il 10%).

In sintesi, sommando il numero delle famiglie quasi povere (7,6%) a quello delle famiglie povere (11%) si ottiene che in Italia è povera quasi 1 famiglia su 5.

I dati presentati dall'Istat fanno riferimento anche al concetto di povertà assoluta che indi-

ca "l'incapacità di acquisire i beni e i servizi, necessari a raggiungere uno standard di vita *minimo accettabile* nel contesto di appartenenza". Nello specifico, l'incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il panierone di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile.

Secondo l'Istituto nazionale di statistica, nel 2010, in Italia, 1 milione e 156 mila famiglie (il 4,6% delle famiglie residenti) risultano in condizione di povertà assoluta, per un totale di 3 milioni e 129 mila individui (il 5,2% dell'intera popolazione).

Complessivamente, la povertà assoluta risulta sostanzialmente stabile rispetto al 2009, sia a livello nazionale sia nelle singole ripartizioni geografiche. Tuttavia, segnali di peggioramento si riscontrano tra le famiglie senza occupati in cui almeno un componente non ha mai lavorato e non cerca lavoro (dal 3,7% al 6,2%) e tra quelle con la persona di riferimento in possesso di almeno un diploma di scuola secondaria superiore (dall'1,7% al 2,1%).

Si conferma, poi, lo svantaggio delle famiglie più ampie: se i componenti sono almeno cinque l'incidenza è pari al 10,7% e scende al 9,4% tra le coppie con tre o più figli. Medesimo svantaggio si rileva nelle famiglie con monogenitori (6,9%) e, in misura minore, per quelle con almeno un anziano (quando l'anziano è la persona di riferimento l'incidenza è pari al 5,4%, quota che sale al 5,7% se vive solo).

La povertà assoluta risulta elevata tra le famiglie con la persona di riferimento avente al massimo la licenza elementare (8,3%). Analogamente difficili appaiono le situazioni caratterizzate da mancanza di occupazione o bassi profili occupazionali: tra le famiglie con a capo una persona occupata, le condizioni peggiori si osservano tra gli operai o assimilati (6,4%), mentre i valori più elevati si rilevano se la persona di riferimento è in cerca di occupazione (12,8%) e nelle famiglie in cui non sono presenti occupati né ritirati dal lavoro (19,6%).

 **Zaira Bassetti**

Come si vive in Italia? Un atlante regionale e provinciale del benessere

Finalmente il tema della misurazione del benessere è in cima all'agenda della comunità statistica internazionale. Dopo una serie di iniziative che si sono svolte nell'ultimo decennio, è apparsa ormai chiara la necessità, almeno sul piano degli indicatori statistici, di trovare delle misure alternative al Pil per misurare il benessere e lo sviluppo sostenibile. Sulla scia delle raccomandazioni fornite dalla celebre Commissione Stiglitz – Sen – Fitoussi e dell'iniziativa *Beyond GDP* della Commissione europea gli istituti di statistica di molti paesi sviluppati hanno lanciato una serie di iniziative legate al tema del benessere con l'obiettivo di trovare delle misure alternative che possano fungere da bussola del progresso e di uno sviluppo di qualità.

Se c'è accordo sul fatto che il Pil sia un indicatore insufficiente per misurare la qualità dello sviluppo, sulle modalità di integrazione della contabilità nazionale con indicatori alternativi il dibattito è invece ancora aperto. Infatti, all'interno della stessa Europa, i lavori relativi alla misurazione del benessere sono stati avviati in varie forme: dalla pubblica consultazione (Gran Bretagna) alle commissioni parlamentari (Germania e Norvegia), fino a tavole rotonde nazionali (Italia, Spagna e Slovenia). Un'iniziativa molto interessante è quella promossa dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), che ormai da anni si occupa del tema della misurazione del benessere e della sua implementazione nei paesi membri. Nell'ambito dell'iniziativa *Better Life*, l'organizzazione ha recentemente pubblicato un compendio *Compendium of OECD well-being indicators*, che rappresenta l'anticipazione del documento finale, *How's life*, che uscirà alla fine dell'anno. L'obiettivo di questi lavori è quello di fornire uno strumento per la comparazione della qualità della vita dei paesi sviluppati e in via di sviluppo, sulla base di un set ampio di indicatori che possano rappresentare le *performance* raggiunte nei domini considerati essenziali per la descrizione di una vita migliore.

È proprio in questo contesto che la

campagna *Sbilanciamoci!* sta portando avanti da oltre 10 anni una serie di iniziative per promuovere una visione del progresso alternativa a quella strettamente *economicista* basata sul Pil. Alla base di queste attività c'è l'idea che il concetto di benessere vada molto al di là del reddito, della crescita, dell'industrializzazione o dell'innovazione tecnologica, comprendendo una serie di variabili relative allo sviluppo ambientale, sociale, umano e culturale delle persone. Dal punto di vista metodologico, queste idee sono state tradotte in un indice, il Quars (indice di qualità regionale dello sviluppo), che consente un'efficace rappresentazione della situazione relativa alla qualità dello sviluppo delle regioni italiane. A differenza del Pil, il Quars tenta di coniugare diversi aspetti dello sviluppo al fine di ottenere una classifica delle regioni italiane che premi quelle in cui lo sviluppo economico è accompagnato a un elevato benessere, inteso come qualità ambientale e sociale. Ambiente, Economia e Lavoro, Istruzione e Cultura, Diritti e Cittadinanza, Pari opportunità, Salute, Partecipazione: sono queste le dimensioni che definiscono il benessere sostenibile e misurano lo sviluppo di qualità secondo il

Rappresentazione grafica del Quars



Quars. Attraverso l'utilizzo di una media semplice di questi sette macro indicatori si ottiene la classifica finale delle regioni italiane, classifica che non favorisce una dimensione a scapito delle altre, ma attribuisce a tutte lo stesso valore e peso. È chiaro che questa scelta, ancora una volta, esplicita il modello che si vuole rappresentare, e attraverso di esso la traiettoria di sviluppo su cui i territori possono incamminarsi per incrementare il benessere in modo sostenibile. Uno dei maggiori punti di forza del Quars è rappresentato dall'approccio partecipativo alla base della sua costruzione. Quando si vuole valutare lo sviluppo di un territorio attraverso un indice sintetico, infatti, il principale problema da affrontare è la definizione stessa di sviluppo e, conseguentemente, la legittimità degli indicatori scelti. Tale definizione è alla base della scelta degli aspetti determinanti (e quindi degli indicatori) ritenuti in grado di fotografare e misurare lo sviluppo di un territorio, e dunque meritevoli di consenso. Il Quars rappresenta la visione che le organizzazioni della società civile aderenti alla campagna Sbilanciamoci! hanno del benessere e della qualità dello sviluppo; l'indice, infatti, è il frutto di un ampio processo di consultazione attivato per tener conto delle competenze specifiche delle diverse organizzazioni, attraverso il quale si è arrivati alla selezione di un numero limitato ma esaustivo di indicatori, tra quelli disponibili, per monitorare le caratteristiche di uno sviluppo di qualità. Nell'accezione proposta dalle organizzazioni aderenti alla campagna Sbilanciamoci!, Qualità dello sviluppo significa qualità dei servizi, un ecosistema vivibile, lavoro non precario, pari opportunità, inclusione sociale e partecipazione, e significa anche un reddito che permetta di garantire uno stile di vita dignitoso e un lavoro che rappresenti sicurezza nel futuro.

Nel 2010, a distanza di 20 anni dalla pubblicazione dell'Indice di Sviluppo Umano, è stata pubblicata l'ottava edizione del rapporto Quars. Come è evidente dalla mappa riportata sopra, cambiare il paradigma di riferimento trasforma la chiave di lettura attraverso cui leggere il territorio. Il Trentino Alto Adige si riconferma alla prima posizione dell'indice grazie ai risultati eccellenti ottenuti in Ambiente, Economia e Lavoro, e Partecipazione, e alle buone prestazioni nelle sezioni sui Diritti e Cittadinanza e sulle Pari Opportunità. Nella classifica generale si di-

stinguono nelle prime posizioni le regioni del Centro e del Nord (dove alcune regioni come il Veneto e la Lombardia evidenziano comunque difficoltà e lacune), mentre nella parte bassa seguono le regioni del Centro e del Mezzogiorno. Anche quest'anno la soglia dei valori positivi del Quars è al livello dell'undicesima posizione occupata dalla Liguria. Al di sotto di questa posizione si susseguono le regioni che ottengono risultati inferiori alla media. Questa soglia, ancora una volta, torna a marcare l'evidente divario tra le regioni settentrionali e quelle meridionali. Tuttavia si riscontra un riposizionamento delle regioni centrali: se Lazio e Abruzzo continuano nel loro ruolo di cuscinetto fra le due Italie, è evidente che l'Umbria, con un guadagno di ben 4 posizioni, ha compiuto un notevole progresso verso la qualità del benessere, avvicinandosi alle prime posizioni della classifica e attestandosi su un livello pari a quello di Marche e Veneto. Le piccole regioni, quindi, sembrano essere quelle in cui le diverse dimensioni del benessere stanno andando in una direzione di sostenibilità.

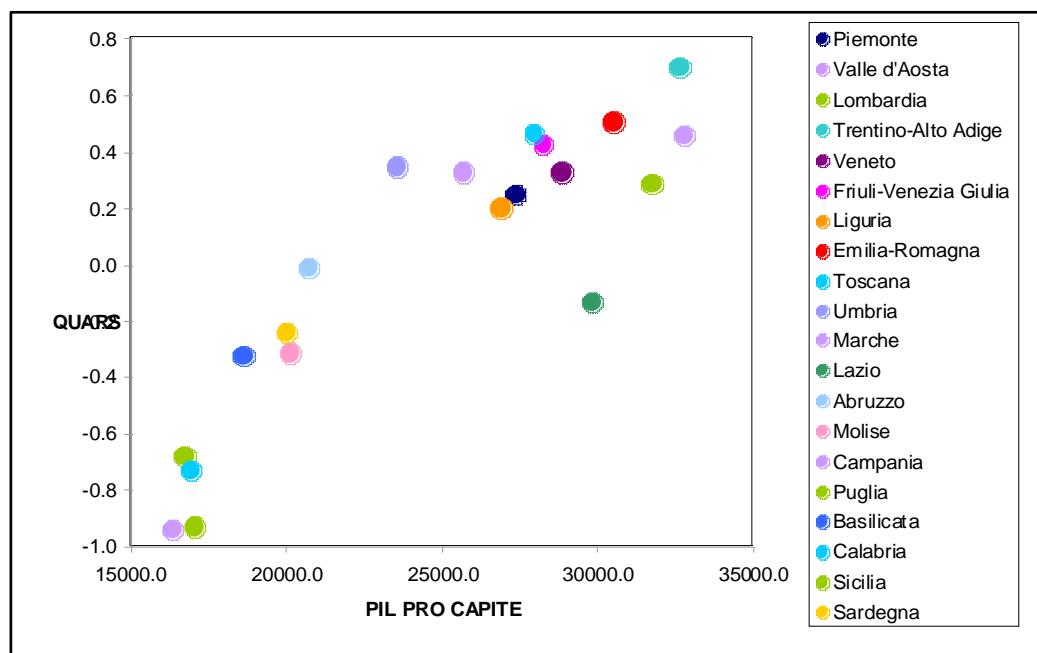
Il Quars dimostra che una regione può anche avere il Pil pro capite molto alto, senza che questo significhi una qualità della vita e dello sviluppo molto alta per i suoi abitanti. Naturalmente, con maggiori risorse si hanno maggiori possibilità di promuovere politiche per raggiungere gli obiettivi di un modello di sviluppo diverso. Ma si può fare anche altro: devastare i territori con infrastrutture inutili o nuove strade, sostenere l'apertura di imprese nocive all'ambiente o cementificare il territorio, aiutare la privatizzazione dei servizi.

Osservando il grafico, che posiziona le regioni rispetto al livello di Pil pro capite e al valore del Quars, si vede come le quattro regioni con i redditi più bassi a parità di PIL mostrino valori diversi del Quars. Per le regioni con un reddito superiore alla media (pari nel 2009 a circa 25.000 euro pro capite) la dispersione è ancora maggiore e risulta difficile trovare una relazione chiara tra ricchezza e qualità dello sviluppo. Ecco, dunque, che diventa importante sapere come la ricchezza economica viene utilizzata e indirizzata, quali politiche vengono sostenute dalla spesa pubblica e quale peso ed efficacia hanno una serie di interventi e di scelte che di per sé non possono essere misurate in termini puramente economici.

Una lettura più approfondita dello sviluppo delle regioni italiane attraverso gli indici dimensionali fa emergere come le regioni presentino delle performance molto diverse nelle sette dimensioni considerate, dimostrando di essere delle aree composte da territori estremamente eterogenei. Da questa considerazione, è stata sperimentata l'applicazione della metodologia Quars alle province del Lazio. Dai risultati emersi nella classifica del Quars e dall'analisi dei fattori di criticità riscontrati nel Lazio, si osserva come il caso di questa regione sia particolarmente interessante per un'applicazione più disaggregata a livello territoriale. Nel Lazio, infatti, convivono territori particolarmente eterogenei per vocazione economica, culturale e ambientale, in cui si riscontrano delle differenze significative specialmente in termini di servizi e reddito. Infatti, non bisogna dimenticare che, come messo in evidenza nel rapporto Quars 2010, in questa regione la differenza fra il posizionamento in termini di Pil pro capite e di benessere è particolarmente accentuata: se nella classifica del Quars, infatti, il Lazio si colloca solamente al tredicesimo posto, in quella relativa al Pil pro capite è alla quinta posizione, con una differenza di ben 8 posizioni tra le due graduatorie.

Di conseguenza, un approfondimento a livello locale di alcuni indicatori rappresenta una sorta di lente d'ingrandimento per analizzare ulteriormente questa complessa realtà. Per il Lazio, è stato recentemente sviluppato un indice di Qualità del Benessere (Quab), a partire dall'applicazione del modello Quars. Nonostante siano molti i punti di contatto, ci si è scontrati con la difficoltà di reperire esattamente le stesse informazioni, poiché alcuni degli indicatori utilizzati nel Quars non sono disponibili a livello provinciale. In alcuni casi, questa lacuna è stata colmata utilizzando delle proxy solo leggermente diverse, tentando in questo modo di mantenere una struttura analoga delle diverse dimensioni. Ne è risultato un

Figura 1 – Posizionamento delle regioni per PIL pro capite (2009) e QUARS 2010

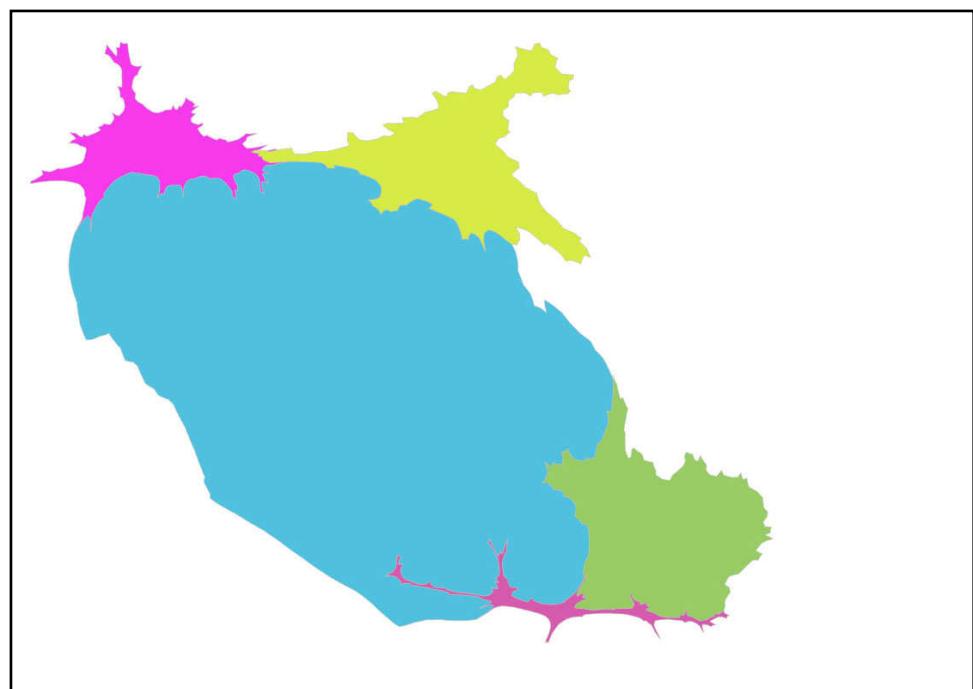


Attraverso il Quab, è stato disegnato un *Atlante del Benessere* per il Lazio in grado di mostrare la qualità della vita nelle cinque province che lo compongono. La graduatoria finale ha mostrato come la provincia di Roma si collochi al primo posto, denotando una situazione relativamente migliore delle altre province sia per Ambiente, che per Salute e Istruzione e Cultura. Segue Frosinone, che ottiene un risultato comunque al di sopra della media, grazie a un impatto sull'ambiente dell'attività antropica relativamente basso e mitigato da policy opportune, e dalla presenza di attenzione e riconoscimento dei diritti delle fasce di popolazione più deboli. Sempre nella parte positiva della classifica troviamo Rieti, in cui la situazione in termini di benessere appare caratterizzata da risultati contrapposti: alle eccellenze raggiunte dalla provincia in ben tre indicatori, Economia e Lavoro, Diritti e Cittadinanza e Partecipazione e Pari Opportunità, corrispondono risultati al di sotto della media per Ambiente, Salute e Istruzione e Cultura. Nella parte negativa della classifica, troviamo Viterbo, fortemente penalizzata nella situazione relativa all'economia e al mercato del lavoro, e Latina che presenta risultati inferiori alla media per tutti gli indicatori, ad eccezione di Diritti e Cittadinanza.

Nel caso del Quab la differenza con il Pil, nonostante sia meno evidente rispetto al caso nazionale dato il basso numero di osservazioni, è comunque visibile; l'analisi delle classifiche delle cinque province del Lazio per Pil pro capite e Quab mostra, infatti, molti spostamenti. Osservando il grafico sottostante, che posiziona le province rispetto al livello di Pil pro capite e al valore del Quab, si vede come solamente nella provincia di Roma a valori relativamente alti di Pil corrispondano pariamente livelli di benessere. In tutti gli altri casi, infatti, si osserva come, a valori di reddito molto simili, facciano riscontro valori di benessere piuttosto diversi: le due province con redditi più bassi (Rieti e Viterbo) a parità di Pil mostrano valori diversi di Quab (rispettivamente secondo e quarto). Per le restanti due province, che presentano livelli di reddito sopra le medie provinciali, lo scostamento in termini di benessere è ancora più evidente: Latina, terza tra le cinque in quanto a Pil pro capite, è ultima per il Quab, mentre Frosinone, con lo stesso livello di reddito pro capite presenta un indice di benessere sopra la media delle province.

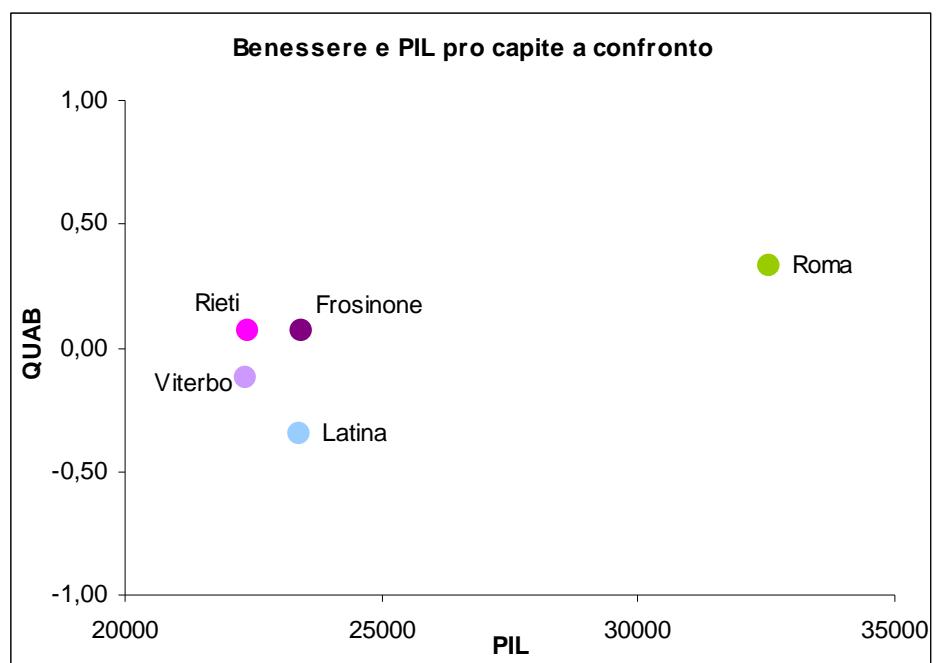
Questa constatazione sottolinea come, anche a livello provinciale, diventa importante sapere come la ricchezza economica viene utilizzata e indirizzata, e soprattutto come valutare l'efficacia delle politiche attuate a livello locale sulla base di una molteplicità di aspetti della vita economica sociale, ambientale e culturale, che non trovano un'adeguata rappresentazione in termini squisitamente economici. Il successo dell'Atlante del Benessere dimostra la necessità di condurre analisi di benessere a livelli di dettaglio territoriale sempre più piccolo. Al tempo, gli stessi enti locali stanno

Rappresentazione grafica del Quab nel Lazio



mostrando un interesse sempre maggiore verso l'attivazione di processi partecipativi per misurare il benessere dei propri cittadini. In questo momento Sbilanciamoci!, dopo il Lazio e le province di Ascoli Piceno e Trento, si sta occupando della misurazione del benessere nei comuni di Roma e nella città di Arezzo. Parallelamente, la campagna partecipa al neocostituito tavolo sulla misurazione del benessere, promosso grazie all'iniziativa congiunta del

Figura 2 – Posizionamento delle province per Pil pro capite (2009) e QUAB



Cnel e dell'Istat, che ha l'obiettivo di integrare la contabilità nazionale con indicatori di benessere e di sostenibilità. La partecipazione della società civile ai tavoli di discussione istituzionale mostra come finalmente quello del benessere sia diventato un tema su cui il consenso è fondamentale. In effetti, la scelta di quello che si misura è alla base di quello che si fa: serve consenso e azione perché le politiche possano essere rivolte a migliorare la qualità dello sviluppo. Il legame sempre più stretto tra politica e misurazione del benessere, tra enti locali e società civile, è la testimonianza del fatto che la strada oltre il Pil ha una valenza politica fortissima. Se la statistica gioca un ruolo fondamentale dal punto di vista metodologico, è la politica il volano in grado di tradur-

re il benessere in scelte concrete e operative. Andare oltre il Pil rappresenta una delle grandi sfide politiche dei nostri giorni.

Chiara Gnesi *
Anna Villa

* **Chiara Gnesi.** Dottore di Ricerca in Economia, Istituzioni e Politiche per lo Sviluppo Economico, Ricercatore di Lunaria e collaboratore della campagna Sbilanciamoci!, si occupa di capitale sociale, sviluppo umano e misurazione del benessere.

Anna Villa. Ricercatrice presso l'Istat, dal 2007 collabora con la campagna Sbilanciamoci! occupandosi di benessere, indicatori e politiche pubbliche. È fra i curatori del Rapporto annuale QUARS "Come si vive in Italia? La qualità sociale e ambientale regione per regione".



LiBrInMenTe

Abbiamo sempre vissuto nel castello

di
Silvia Spatari

L'antica dimora dei Blackwood non sorge su una tetra collina. Non marcisce lentamente gonfia di pioggia e di presagi, né domina il villaggio con uno sguardo malevolo, fatto di finestre sbarrate e vetri scheggiati. È invece una splendida e fastosa costruzione, piena di sole e gaiezza, dove due giovani sorelle e il loro zio malato conducono in solitudine una vita eccentrica, ma armoniosa e serena. Eppure pochi anni prima nella famiglia Blackwood si è consumato un terribile omicidio, e la casa è funestata dai fantasmi: quelli dello scandalo e del processo, che infestano le menti dei paesani sotto l'influsso maligno di una morbosità rancorosa.

Questo incongruo equilibrio finirà per spezzarsi, svelando la brutale bestialità degli abitanti del villaggio, infiammata in un orribile *crescendo* dalla paura del diverso e dall'invidia avida per il benessere altrui. E la vita delle due sorelle si avviterà ancora di più su sé stessa, diventando più effimera eppure stranamente solida, lucida e sepolcrale insieme.

Alla fine scopriremo anche la verità sulla notte dell'omicidio, e quella che poteva sembrare innocente eccentricità si rivelerà una cupa follia. Tutto il libro è attraversato da questo geniale rovesciamento prospettico, e con un meccanismo narrativo perfetto contrappone una devianza luminosa e pulita al grigiore arrogante della cosiddetta normalità, che si nutre di un "*odio opaco, abitudinario*", e arde e uccide tutto ciò che tocca.

Shirley Jackson ci conduce per mano nell'abisso, ma ci precede leggiadra, con una soavità aggraziata degna di Calliope. E ci regala un capolavoro che esula da ogni tentativo di classificazione.

Shirley Jackson
2009, Adelphi
€ 18,00

Sussidiarietà fiscale e Welfare Society

L'ISFOL di concerto col Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - DG Volontariato, Associazionismo e formazioni sociali, ha realizzato l'indagine "Il 5 per mille come strumento di partecipazione nel nuovo modello di welfare", per definire le potenzialità e le criticità di un dispositivo fiscale che rappresenta per il settore *non profit* uno strumento indispensabile al sostegno a progetti di promozione sociale in Italia e all'estero.

Il 5 per mille è un istituto introdotto in via sperimentale con la legge finanziaria per il 2006 e poi riconfermato negli anni successivi, per mezzo del quale lo Stato ha potuto destinare, in base alla scelta volontaria del contribuente, una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'IRPEF², a finalità di sostegno di particolari enti *non profit*, come anche alla ricerca scientifica, universitaria e sanitaria e ai Comuni di residenza.

L'istituto configura un meccanismo che realizza una forma di libertà fiscale perché permette e non impone libertà di scelta dei contribuenti sulla destinazione di una quota della propria imposta sul reddito,

favorendo inoltre lo sviluppo di meccanismi di "accountability", di trasparenza e promozione dell'immagine, perché l'ente beneficiario, se vuol essere scelto, ha interesse a dimostrare come spende le risorse ricevute.

Sin dal primo anno della sua applicazione in via sperimentale, il 5 per mille ha ottenuto da parte dei contribuenti italiani un'adesione superiore alle aspettative, tanto che per il 2006 oltre il sessanta per cento dei contribuenti ha deciso di avvalersi di tale strumento. Nel primo anno di applicazione di questa partecipazione volontaria ai costi della solidarietà, il Terzo settore dal punto di vista qualitativo e quantitativo ha nettamente superato gli altri beneficiari potenziali, quali la ricerca scientifica, l'università e i Comuni. Questo dato è stato confermato negli anni successivi. Quindi ad una prima valutazione, seppur prudente, emerge con chiarezza, la fiducia che gli italiani ripongono nel Terzo settore, che si qualifica come protagonista di un welfare moderno in grado di rispondere in modo efficace alle esigenze della popolazione. Da un altro punto di vista, tali dati dimostrano che, considerata in modo più che soddisfacente la fase di sperimentazione del dispositivo, il 5 per mille è un istituto maturo che dovrebbe essere stabilizzato mediante un'apposita legge, evitando in questo modo che la sua attivazione sia soggetta alle decisioni della legge finanziaria annuale, con eventuali conseguenze negative per i soggetti beneficiari.

Anche per il 2011 la legge ha riconfermato lo strumento del 5 per mille a sostegno del Terzo settore. Il d.d.l. "stabilità" (ex legge finanziaria) del 13 dicembre 2010, pur confermando la possibilità per il contribuente di devolvere una parte della propria IRPEF a finalità di utilità sociale, aveva ridotto a un quarto il tetto massimo di spesa, fissandolo a 100 milioni di euro, rispetto ai 400 milioni dell'anno fiscale precedente. Fortunatamente il decreto "mille proroghe" del 29 dicembre 2010 ha riportato il tetto a 400 milioni di euro. Per quest'anno sono state confermate le finalità previste per il 2010. Nell'apposito spazio all'interno dei modelli fiscali è possibile quindi scegliere di destinare il proprio 5 per mille:

- per il sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS); delle associazioni di promozione sociale (APS) iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali; delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei seguenti settori: assistenza sociale e socio-sanitaria, assistenza sanitaria, beneficenza, istruzione, formazione, sport dilettantistico, tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico, tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, promozione della cultura e dell'arte, tutela dei diritti civili, ricerca scientifica di particolare interesse sociale;

² L'IRPEF è un'imposta personale, diretta e progressiva che varia a seconda del reddito del contribuente, istituita con la riforma del sistema tributario del 1974, rappresenta un terzo del gettito fiscale destinato allo Stato. Il cinque per mille è una forma di finanziamento che non comporta oneri aggiuntivi al contribuente, dal momento che questi, tramite la compilazione dell'apposita sezione nella dichiarazione dei redditi, sceglie semplicemente la destinazione di una quota della propria IRPEF.

- il finanziamento della ricerca scientifica e dell'università;
- il finanziamento della ricerca sanitaria;
- il sostegno delle attività sociali svolte dal Comune di residenza del contribuente;
- il sostegno alle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI a norma di legge e che svolgono una rilevante attività di interesse sociale, vale a dire che:
 - siano affiliate ad una Federazione sportiva nazionale o ad una Disciplina sportiva associata o ad un Ente di promozione sportiva riconosciuti dal CONI;
 - abbiano nella propria organizzazione il settore giovanile;
 - svolgano prevalentemente attività di avviamento e formazione allo sport dei giovani di età inferiore a 18 anni, ovvero di avviamento alla pratica sportiva in favore di persone di età non inferiore a 60 anni, o nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione delle condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari.

Il 5 per mille, integrandosi con altre recenti innovazioni applicative della cosiddetta sussidiarietà fiscale, consente un miglioramento del regime fiscale relativo alle erogazioni al *non profit*, che ha visto l'Italia in netto ritardo rispetto ad altri Paesi europei.

In Germania, in Spagna, in Gran Bretagna, negli USA le donazioni al *non profit* sono deducibili per importi compresi in media tra il 10% e il 50%

del reddito. Anche la Corte costituzionale con sentenza 202/2007 ha affermato: *Tali norme sono dirette ad evitare che la scelta del singolo cittadino di effettuare un esborso con finalità etiche o sociali possa incontrare ostacoli o disincentivi. Questo obiettivo viene perseguito mediante una detassazione corrispondente al l'entità dell'esborso etico o sociale così da rendere economicamente indifferente per il cittadino e, quindi, non onerosa la scelta se effettuare o no detto esborso [...].* Tale riduzione del tributo erariale è coerente con l'intento del legislatore di perseguire una politica fiscale diretta a valorizzare, in correlazione ad un restringimento del ruolo dello Stato centrale, la partecipazione volontaria dei cittadini alla copertura dei costi della solidarietà sociale e della ricerca.

L'istituto, nel caso italiano, rappresenta un "provvedimento di spesa", in quanto vincola parte del gettito dell'imposta sui redditi (IRPEF) alle finalità individuate dal contribuente.

Oltre che come nuova forma di finanziamento del Terzo settore l'istituto del 5 per mille è considerato dalla dottrina giuridica quale esempio di sussidiarietà fiscale. In virtù di tale dispositivo viene, difatti, garantita al contribuente una sfera di sovranità nella quale egli stesso può decidere a chi destinare parte della propria ricchezza con cui ha il dovere di contribuire alle spese pubbliche³, al di fuori dell'usuale processo per cui è unicamente il Parlamento a decidere sulla

destinazione del gettito delle imposte. In tale prospettiva, l'intento del 5 per mille non è solo l'individuazione di nuove forme di sovranità fiscale, ma la responsabilizzazione del contribuente nell'individuazione degli enti che meritano di essere finanziati.

Il principio di sussidiarietà fiscale, che trova il proprio fondamento giuridico nella modifica dell'art. 118⁴ della Costituzione, con la riforma del 2001, ridisegna l'ambito della sovranità *personale*, aprendo una prospettiva di sperimentazione a nuove e moderne formule di concorso nella spesa pubblica. Infatti negli Stati moderni a democrazia pluralista, tra i possibili percorsi che alcuni ordinamenti stanno seguendo per razionalizzare e nello stesso tempo diversificare la spesa per lo Stato sociale, si segnalano due orientamenti principali: il superamento del carattere *universalistico* di alcuni servizi di carattere socio-sanitario, per cui alcune prestazioni non vengono erogate gratuitamente a tutti i

⁴ Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

³ Come previsto dall'art. 53 della Costituzione: "Tutti sono tenuti a correre alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva".

cittadini indipendentemente dal loro reddito, ma solo ai soggetti meno abbienti (mentre gli altri concorrono alla spesa pubblica in relazione al livello di reddito di cui godono); in secondo luogo il ricorso al principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale⁵.

La sussidiarietà fiscale potrebbe quindi essere definita un corollario, nell'intenzione del legislatore, della sussidiarietà orizzontale. Se si pensa che essa si basa sui dettami del comma 4 dell'art.118 della Costituzione secondo il quale "Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà", da cui scaturisce la coerente decisione di eliminare l'intermediazione dello Stato nella destinazione di una parte delle risorse a favore di enti

liberamente scelti dai cittadini.

L'indagine effettuata su un campione di individui che hanno destinato il 5 per mille al Terzo settore è stata progettata in ottica eminentemente esplorativa, necessaria per rispondere a domande quali: cosa porta i cittadini a scegliere di firmare per il 5 per mille? Per quale motivo si predilige un'organizzazione piuttosto che un'altra? Esiste un nesso tra condizione socio-economica, partecipazione-civismo e uso sociale del denaro? In che misura i beneficiari di tali devoluzioni devono rendicontare del loro operato? L'*identikit* del donatore, secondo i dati raccolti dalle interviste, sembra essere il seguente: i contribuenti che decidono di destinare il 5 per mille dell'IRPEF ad organizzazioni sociali sono per lo più individui in età matura con famiglia e in molti casi con figli, dotati di un titolo di studio medio-alto (68,1%), lavorano alle dipendenze (32,3%) o sono in quiescenza (32,1%), con un reddito non superiore ai 30mila euro annui (69%), risiedono per lo più in piccoli centri (77,2%). Sotto il profilo valoriale, hanno un legame forte con la tradizione cattolica o comunque sono credenti (85,7%). Nulla invece si può dire sulla provenienza geografica: per una volta l'Italia sembra unita nello spirito filantropico, anche in periodi di congiuntura economica sfavorevole.

Volendo inquadrare il livello di impegno e di civismo, sono state rivolte alcune domande per capire se ci trovavamo davanti a donatori *"una tantum"* o a donatori abituali: il 72% degli individui contattati ha dichiarato di aver fatto una

donazione in denaro a scopo benefico nei dodici mesi precedenti l'intervista; più di un intervistato su cinque afferma di essere attualmente coinvolto in un'attività non retribuita all'interno di un'organizzazione di volontariato, quasi il 70% è iscritto a un'organizzazione *non profit*, l'88,2% aveva donato il 5 per mille anche l'anno precedente. Il donatore-tipo quindi è ben inserito nel circuito che finanzia ed è da considerare una persona (spesso donna) con un'alta propensione al civismo e al dono.

Passando ad analizzare le scelte dei beneficiari, in linea con il profilo del donatore altamente inserito nel mondo dell'attivismo sociale, si riscontra un'alta percentuale di persone – 94,3% – che ha indicato un ente specifico (vi è infatti la possibilità, in sede di compilazione del 730 di devolvere il 5 per mille senza l'indicazione della specifica organizzazione di Terzo settore). Tra le caratteristiche che orientano la scelta del beneficiario, nel 40,4% dei casi c'è la vocazione territoriale dell'ente, ovvero il radicamento sociale e operativo in un dato contesto locale; il 53,9% è orientato verso associazioni con una tradizione consolidata e un passato storico, solo il 10,8% ha invece indicato di preferire enti di recente costituzione. Infine, si è chiesto agli intervistati di scegliere tra organizzazioni che aiutano le categorie svantaggiate e quelle che invece si occupano di questioni più generali come ambiente e cultura. Su questo elemento si registrano le differenze più marcate, poiché il "sostegno a persone a rischio di marginalità sociale" racco-

⁵ Il principio di sussidiarietà difatti si sviluppa secondo due linee direttive fondamentali. La prima consiste nel trasferire la gestione di certi servizi pubblici agli enti locali, in particolare ai Comuni, più vicini ai cittadini che potranno meglio controllare la qualità dei servizi ed i relativi costi (cosiddetta sussidiarietà verticale); la seconda consiste nell'attribuire certi compiti tradizionalmente propri dello Stato sociale ad alcune formazioni sociali che non hanno scopo di lucro e costituiscono il cosiddetto Terzo settore (secondo dottrina e giurisprudenza denominato, Terzo, perché collocato a fianco dello Stato e del mercato), in grado di fornire servizi tipici dello Stato sociale come ad esempio l'assistenza agli anziani, ad un costo migliore e ad una qualità migliore di quella erogata dalla burocrazia delle amministrazioni pubbliche. In questo caso, lo Stato interviene con incentivi di natura monetaria e fiscale, necessari per delegare funzioni ad enti territoriali minori, attuando la cosiddetta sussidiarietà orizzontale.

glie quasi il 60% delle preferenze.

In particolare, il settore che ha ricevuto il maggior numero di preferenze è quello sanitario: il 38,4% degli intervistati ha infatti dichiarato di aver donato il proprio 5 per mille ad organizzazioni sociali che lavorano nel settore del sostegno sanitario. Segue, con il 29,5%, l'assistenza sociale e il settore istruzione e ricerca (19%). Tutti gli altri settori previsti come modalità di risposta, ottengono percentuali nettamente inferiori al 10%.

Il dispositivo fiscale sembra quindi raccogliere molti consensi ma anche a causa della macchinosità della gestione burocratico-amministrativa che grava sulle associazioni, la disciplina del 5 per mille necessita di una riforma, attesa sia da parte dei cittadini che dalle organizzazioni del Terzo settore. Lo strumento si conferma, alla luce dei risultati della nostra indagine, una forma preziosa di sostentamento per il mondo non profit mentre più che mai come in tempi recenti si è provata la sua fragilità nel caso ricorrono

esigenze di strette di bilancio nel complesso insieme della legge finanziaria di riferimento, attraverso cui viene regolato. Essendo anche in onore di logica una libera scelta del cittadino contribuente la destinazione di una quota del proprio reddito ad attività di promozione sociale (in media, secondo l'ultima rilevazione dell'Agenzia delle entrate, tale quota si aggira sui 27 € pro capite), non dovrebbe sussistere un tetto massimo alla riserva accantonata per tale istituto in sede di bilancio (attualmente di 400 mln di euro), superato il quale questa liberalità non viene più rispettata.



Giovanni Bartoli*
Marco Marucci

vertà e all'esclusione. Coautore con G. Occhiocupo, dell'art. : *La lotta alla povertà e all'esclusione sociale: un impegno per l'Unione Europea e per gli Stati membri*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, 4/2010, Giuffrè, pp. 369 e ss.

Marco Marucci, Cter Isfol, presso l'Area Risorse Strutturali e Umane dei Sistemi Formativi, opera nel campo della formazione, delle politiche sociali e del lavoro. Oltre alle attività nel campo della programmazione FSE e del Sistema nazionale di accreditamento delle sedi formative si occupa di ricerche nel campo delle politiche sociali. Tra gli ultimi progetti di ricerca è stato coordinatore delle seguenti indagini di tipo esplorativo-descrittivo: *Analisi degli interventi di integrazione rivolti alle donne immigrate* (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – FEI), *Indagine pilota sul monitoraggio degli interventi formativi e di orientamento, di integrazione tra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali a favore di immigrati* (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – FSE); Inoltre ha supportato il coordinamento delle ricerche: *Indagine conoscitiva e ricognitiva della normativa riguardante le Associazioni di Promozione Sociale; Associazionismo di Promozione Sociale: Leadership, partecipazione e reti locali*; è co-autore nell'indagine *I fabbisogni formativi delle Organizzazioni di Volontariato che operano a favore degli immigrati* (ISFOL).

* **Giovanni Bartoli.** Ricercatore Isfol, presso l'Area Risorse Strutturali e Umane dei Sistemi Formativi, si occupa di politiche attive del lavoro, in particolare sotto il profilo dell'inserimento dei soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro, attraverso l'introduzione di clausole sociali, e delle misure di lotta alla po-

Cineforum

a cura di

Matteo Domenico Recine

Prison Escape

The escapist, il cui titolo è stato "tradotto", per la distribuzione italiana, con Prison Escape, è un *prison break movie* (per dirla all'inglese) apparentemente solido e realistico, ma con qualche licenza importante.

Il protagonista, Frank Perry, è stato condannato all'ergastolo ed è ormai rassegnato a passare il resto della propria vita in prigione. Quando una lettera lo informa che la figlia è in coma a causa di un'overdose, decide però di evadere per rivederla. Il piano per la fuga (difficile e pericolosa) richiede collaborazione, perciò Frank coinvolge altri detenuti, scelti in base alle proprie abilità funzionali per l'evasione. Ciò che scompagina i piani è l'arrivo del giovane James, nuovo compagno di cella di Frank e subito perseguitato da Tony, psicopatico fratello del crudele Rizza. Durante una colluttazione con James, Tony muore e Rizza chiede a Frank di consegnargli il ragazzo per vendicarsi. Frank, per salvarlo da morte certa, decide di includerlo nel piano per l'evasione.

Il film si chiude, però, mediante il cosiddetto meccanismo del twist ending: Frank in realtà viene ucciso da Rizza al posto di James, e tutto ciò che lo spettatore vede dal momento dell'evasione in poi è ciò che Frank immagina durante la breve agonia prima della morte. I suoi compagni proveranno a riuscire nel piano, ma senza di lui (e senza che gli spettatori possano sapere), che nel frattempo, pacificato e morente, può finalmente immaginare di abbracciare sua figlia, sussurrando "Siamo liberi".

La chiusura, lirica e intimista, cambia parzialmente la percezione complessiva del film, in cui le colpe dei padri ricadono sui figli, ma vi è spazio per il proprio riscatto. In generale, il film risulta molto realistico sia nelle vicende che nella realizzazione (in particolare grazie alla fotografia). Il montaggio, in cui la preparazione dell'evasione e l'evasione stessa si alternano con buon ritmo, è indubbiamente complesso ma in modo non pretestuoso, bensì funzionale al disvelamento della realtà. L'ambientazione in prigione può invece risultare un po' manierata, o comunque non altrettanto originale; in ogni caso trasmette qualche certezza in meno e qualche dubbio in più sulla funzione di recupero e sulle possibilità di redenzione del carcere. Bravi gli attori, splendida la colonna sonora, in cui spicca Leonard Cohen con il brano "The Partisan".

Un film di Rupert Wyatt. Con Brian Cox, Joseph Fiennes, Liam Cunningham, Seu Jorge, Dominic Cooper, Steven MacKintosh, Damian Lewis, Vinnie McCabe, Ned Dennehy, Jack Walsh, Frank O'Sullivan, Sheamus O'Shaunessy.

Titolo originale The escapist. Thriller, durata 102 min. - Gran Bretagna, Irlanda 2008. - Lucky Red

Hanno collaborato a questo numero

Giovanni Bartoli,

Zaira Bassetti,

Chiara Gnesi,

Marco Marucci,

Matteo Domenico Recine,

Silvia Spatari,

Anna Villa

Redattore

Zaira Bassetti

Impaginazione

Zaira Bassetti, Marco Biondi

Redazione

Piazza del Gesù, 47 - Roma

Potete inviarci le vostre osservazioni,
le critiche e i suggerimenti, ma anche gli indirizzi e i recapiti
ai quali volete ricevere la nostra webzine alla nostra e-mail: info@nuovowelfare.it