

ALLEANZA
CONTRO
LA POVERTÀ
IN ITALIA
REDDITO DI INCLUSIONE SOCIALE

LA POVERTÀ IN ITALIA: IL MOMENTO DELLE SCELTE

Gli anni della crisi economica hanno visto l'ampia diffusione della povertà assoluta – cioè la mancanza risorse economiche necessarie per conseguire una standard di vita definito dall'Istat “minimamente accettabile” - nel nostro paese. Infatti, *le persone in povertà assoluta sono salite dal 3,1% del totale (2007) al 7,6% (2015).*

Tuttavia, *l'Italia rimane priva della necessaria misura nazionale universalistica*, cioè rivolta a chiunque si trovi in tale condizione, a sostegno di chi vive la povertà assoluta. Da tempo l'Alleanza contro la povertà in Italia (www.alleanzacontrolapoverta.it) cerca di dare una risposta al ritardo con cui il nostro paese affronta il tema dell'esclusione sociale, proponendo l'introduzione del Reddito d'Inclusione Sociale (Reis), una misura universalistica che prevede sia un sostegno al reddito che una serie di servizi alla persona finalizzati al reinserimento sociale e/o lavorativo dei destinatari della misura.

Superando lo storico disinteresse della politica italiana nei confronti dei poveri, *la scorsa legge di stabilità ha introdotto avanzamenti senza precedenti in materia*. Sono stati stanziati 600 milioni di Euro per il 2016 e 1 miliardo dal 2017 in avanti, ed è stata prevista la presentazione di un Disegno di Legge che delega il Governo a introdurre una nuova misura nazionale di contrasto alla povertà assoluta, denominata Reddito d'Inclusione (Rei). Attualmente i nuovi stanziamenti finanziano due misure transitorie, il Sostegno per l'Inclusione Attiva (Sia) e l'Assegno per la Disoccupazione (ASDI), che nel corso del 2017 saranno assorbite nel Rei, appunto la misura definitiva. Al suo finanziamento concorreranno, le risorse indicate sopra e le altre che si deciderà di stanziare. Il disegno di legge delega, presentato dal Governo a febbraio, è stato discusso dalla Camera e ora è all'esame del Senato.

Le prossime settimane saranno cruciali. La discussione parlamentare sulla Legge delega in materia entrerà nella sua fase conclusiva e dovranno essere fatte le scelte, ad essa strettamente correlate, riguardanti la Legge di bilancio e il Piano nazionale contro la povertà, cioè lo strumento che indicherà l'ampliamento dell'utenza del REI previsto nei prossimi anni e le azioni da compiere al fine di accompagnarne l'introduzione nei territori.

Se troveranno conferma, sono apprezzabili le ipotesi – avanzate nei giorni scorsi da fonti governative - circa l'incremento di 500 milioni delle risorse stanziare a partire dal 2017, portandole quindi ad un totale di 1,5 miliardi. Considerando alcune misure attualmente già destinate agli indigenti, come la Social Card, che saranno assorbite nel REI, si arriva intorno ai 2 miliardi: questo dovrebbe essere il finanziamento stabile disponibile dal prossimo anno. Tali risorse permetteranno di intercettare solo una quota della popolazione indigente, impossibile da stimare adesso, ma certamente non superiore al 35% del totale.

Ora si tratta di capire *se quanto realizzato sin qui esaurirà il percorso riformatore – lasciandolo così perlopiù incompiuto* - in atto o, invece, verrà seguito dal passo che ancora manca: decidere la progressiva estensione del REI a tutti gli indigenti, accompagnata da un investimento pluriennale sulla dimensione realizzativa che sostenga gli attori del welfare locale nella definizione di un adeguato sistema di risposte. Si tratta di *decidere, in altre parole, se dotare il nostro paese di quella misura contro la povertà assoluta - universalistica e connessa a interventi di accompagnamento e attivazione - attesa da decenni.*

Al fine di raggiungere quest'ultimo obiettivo, *l'Alleanza contro la povertà in Italia avanza, dunque, le seguenti richieste a Parlamento e Governo:*

Completare il disegno del REI in modo da renderlo una vera misura d'inclusione

Per evitare che il REI assuma solo un carattere assistenziale nel paese occorre rafforzare i servizi e le infrastrutture del welfare locale, necessari a realizzare incisivi percorsi di reinserimento socio-lavorativo. L'attenzione in tal senso si dovrebbe esercitare, innanzitutto, durante il completamento della discussione parlamentare della delega, introducendo le necessarie modifiche al testo. Inoltre, la parte maggioritaria dei nuovi 500 milioni annunciati per il 2017 dovrebbe essere destinata ai servizi alla persona, accompagnandoli con i necessari allentamenti sui vincoli riguardanti l'impiego del personale a livello locale.

Prevedere un Piano pluriennale per raggiungere chiunque si trovi in povertà assoluta

E' necessario introdurre un Piano nazionale contro la povertà pluriennale che - in tre o quattro anni - permetta l'estensione della misura all'intera popolazione in povertà assoluta. Un Piano costruito secondo la logica del "gradualismo in un orizzonte definito": il legislatore prende da subito – cioè da questo autunno/inverno - precisi impegni riguardanti tanto il punto di arrivo del percorso (il REI come diritto per chiunque sia in povertà assoluta a partire dall'ultimo anno del Piano) quanto le tappe intermedie, specificando l'allargamento dell'utenza stabilito per ogni annualità e prevedendo il relativo ampliamento di risorse economiche. Evidentemente, ciò significa assumere ora i necessari impegni di spesa su base pluriennale.

L'Alleanza, infine, intende rimarcare che ci troviamo ad un passaggio decisivo per la lotta alla povertà in Italia ed auspica che le scelte da compiere nelle prossime settimane ricevano adeguata attenzione da parte del dibattito pubblico e politico.

ALLEGATO TECNICO

Di Cristiano Gori, coordinatore scientifico dell'Alleanza contro la povertà in Italia – Università di Trento

Nelle prossime settimane si deciderà il futuro della lotta alla povertà in Italia. Lo determineranno la conclusione della discussione parlamentare sulla Legge delega in materia e le scelte, ad essa strettamente correlate, riguardanti il Piano nazionale contro la povertà e la Legge di bilancio. Che cosa accadrà? Certamente avremo una riforma che ci doterà di una misura nazionale contro la povertà assoluta, il Reddito d'Inclusione (REI). Ancora incerto, invece, è se il REI si rivelerà l'efficace intervento destinato a tutti gli indigenti del quale il paese ha bisogno o se, invece, andrà ad arricchire la lunga serie italiana di "riforme interrotte".

1. Come si è arrivati sin qui

1.1 La negativa eredità del passato

L'Italia costituisce il solo paese in Europa, insieme alla Grecia¹, privo di una misura nazionale universalistica - destinata cioè a chiunque si trovi in tale condizione - contro la povertà assoluta, ossia l'indigenza vera e propria, dovuta alla mancanza delle risorse economiche necessarie per conseguire uno standard di vita definito dall'Istat "minimamente accettabile" (legato ad alimentazione, abitazione, vestiario, trasporti e così via).

La sua introduzione è stata richiesta - da più parti - sin dall'inizio degli anni '90, senza trovare ascolto da nessuno degli Esecutivi susseguitisi nel tempo. Le misure attivate, infatti, sono state perlopiù temporanee - sperimentazioni e una tantum - per loro natura incapaci di modificare durevolmente il nostro welfare. Peraltro, allorché è stata introdotta una prestazione stabile come la Social Card, si è trattato di un esiguo sostegno per pochi indigenti, che impegna solo 230 milioni di Euro annui.

Intanto, però, nel paese la povertà assoluta è aumentata sino ad esplodere. Durante la crisi, infatti, le persone coinvolte sono salite da 1,8 milioni del 2007 (pari al 3,1% del totale) a 4,6 milioni del 2015 (il 7,6%). In questo periodo, l'indigenza non ha solo confermato il suo radicamento tra i segmenti della popolazione in cui già in passato era più presente - il sud, le famiglie con anziani, i nuclei con almeno 3 figli minori e quelli senza componenti occupati - ma è anche notevolmente cresciuta in altri, prima ritenuti meno vulnerabili: il centro-nord, le famiglie giovani, i nuclei con 1 o 2 figli minori e quelli con componenti occupati. Il risultato è che la presenza quantitativamente significativa dell'indigenza tocca oggi l'intera società italiana e non è più circoscritta solo ad alcune componenti.

¹ Esiste la concreta possibilità che, a partire dal prossimo anno, la Grecia si doti di una misura universalistica contro la povertà assoluta, il Reddito di Solidarietà Sociale (*Social Solidarity Income* o KEA in greco). Il Governo ha annunciato l'intenzione di introdurlo nel 2017, per raggiungere il 7% della popolazione che versa nelle condizioni economiche peggiori, ed ha già presentato i dettagli della misura. Non è ancora chiaro, invece, se l'Esecutivo potrà trovare le coperture necessarie alla sua introduzione (si veda ad esempio: <http://www.ekathimerini.com/212036/article/ekathimerini/news/government-scraping-barrel-for-social-solidarity-fund>).

1.2 La Legge di stabilità per il 2016: un passo in avanti senza precedenti

Nello scorso autunno, la Legge di stabilità per il 2016 ha segnato una netta discontinuità rispetto alle scelte del passato, sotto due profili. Primo, le risorse economiche: è stato compiuto uno sforzo senza precedenti con lo stanziamento di 600 nuovi milioni di Euro per il 2016 e di 1 miliardo assicurato stabilmente a partire dal 2017. Secondo, la progettualità: è stata prevista la presentazione di un Disegno di legge delega per la complessiva riforma del settore, attualmente in discussione al Parlamento e che – come anticipato – porterà all'introduzione del Reddito d'Inclusione (REI). Al suo finanziamento concorreranno i nuovi fondi menzionati e le altre risorse che potranno risultare disponibili.

GLI INTERVENTI NAZIONALI CONTRO LA POVERTÀ NEL TEMPO

<p>Inizio anni '90 – 2015</p> <p><i>La domanda</i></p> <p>Richiesta da più parti l'introduzione di una misura nazionale universalistica a sostegno dei poveri</p> <p><i>Le risposte</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sperimentazioni (Rmi 1999-2004; Nuova Social Card 2012-2015) • Misure una tantum • Micro-misure strutturali (ad esempio la Social Card varata nel 2008)
<p>2015</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Legge di stabilità per il 2016 introduce un finanziamento per la lotta alla povertà senza precedenti e prevede una Delega per la riforma
<p>2016</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le nuove risorse finanziano il Sia e l'Asdi, interventi transitori
<p>2017</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrerà in vigore il Rei, la misura definitiva contro la povertà assoluta, disegnata nella Delega

1.3 La transizione verso la riforma

I nuovi stanziamenti contro la povertà sono destinati - per quest'anno - a due misure transitorie, il SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva) e l'ASDI (Assegno di Disoccupazione). L'ASDI consiste in un

assegno erogato a nuclei in povertà dei quali faccia parte almeno un componente disoccupato che, dopo aver percepito l'indennità di disoccupazione (Naspi) per l'intera sua durata, non abbia ancora trovato lavoro². Il SIA è un intervento rivolto alle famiglie povere con un Isee inferiore a 3000 euro, con almeno un componente minorenni o un figlio con disabilità oppure una donna in stato di gravidanza accertata, che si trovino in una condizione di particolare fragilità sociale ed economica misurata attraverso un'apposita scala valutativa³. Nel corso del 2017 il SIA e l'ASDI saranno assorbite nella misura unica contro la povertà, il REI appunto, predisposta dalla Legge delega.

Pur non esistendo informazioni ufficiali in merito, i segnali provenienti dai territori concordano nell'indicare che – in varie realtà - gli interventi transitori stanno incontrando rilevanti difficoltà attuative, che si suppone continueranno a manifestarsi (almeno) nell'immediato futuro. Seppure non sia oggetto del presente testo⁴, la vicenda di tali interventi è da prendere in considerazione poichè spinge l'attenzione verso temi decisivi per il processo riformatore in corso.

La presenza di importanti criticità a livello realizzativo costituisce una componente inevitabile del percorso innovativo avviato. Le misure transitorie, infatti, rappresentano il primo passo di un cammino di riforma che introduce nuovi e ambiziosi interventi locali contro la povertà - fondati non solo sulla semplice erogazione di contributi economici ma anche su percorsi d'inserimento sociale e lavorativo (si veda oltre) - in un paese dove ciò rappresenta perlopiù una novità. Aspettarsi di tradurle in pratica senza incontrare, in una prima fase, significativi ostacoli sarebbe irrealistico. D'altra parte, le pur prevedibili difficoltà sono acuite dalla mancata costruzione – sinora – delle condizioni adeguate per porre i soggetti del welfare locale, responsabili delle nuove misure, in condizione di affrontare gli impegnativi compiti assegnati loro. L'avvio di queste misure non è stato, infatti, in alcun modo preparato, e i servizi locali non sono stati dotati né dell'ulteriore personale necessario⁵ né delle competenze adatte alle nuove sfide⁶. Quanto avvenuto fino ad oggi porta a chiedersi se, ed in che

² Per ricevere l'ASDI, inoltre, il nucleo familiare interessato deve avere un Isee inferiore a 5000 Euro, oltre a un membro minorenni e/o uno che abbia compiuto 55 anni senza aver maturato i requisiti per la pensione anticipata o di vecchiaia. I componenti disoccupati e in età da lavoro devono impegnarsi a partecipare ad un progetto personalizzato d'inserimento lavorativo definito insieme al Centro per l'Impiego, che è il titolare dell'ASDI, prestazione attiva da marzo.

³ Il SIA si compone di un contributo monetario affiancato da un progetto d'inserimento sociale e/o lavorativo definito da parte dei Comuni, che sono i titolari della misura ed operano in rete con gli altri servizi del territorio (Terzo Settore, Centri per l'impiego, scuola e così via). Il SIA è attivo dall'inizio di settembre.

⁴ L'attuazione degli interventi transitori nei territori, in particolare del SIA, sarà oggetto di uno specifico monitoraggio da parte dell'Alleanza contro la povertà a partire dall'autunno 2016.

⁵ Nei prossimi mesi, i finanziamenti europei (Pon Inclusione) che saranno destinati ai servizi locali contro la povertà potranno avviare questa criticità ma solo in maniera parziale, a causa del loro ridotto ammontare, della tempistica nella loro distribuzione e dei vincoli esistenti nell'impiego del personale.

⁶ Competenze conseguibili grazie ad interventi formativi per gli operatori coinvolti, all'accompagnamento al cambiamento organizzativo, a manuali e ad altri materiali per affrontare la nuova operatività, e così via.

modo, la riforma in discussione saprà evitare di reiterare l'assenza di idonei sforzi per accompagnare i territori nel cambiamento.

2. La definizione del Reddito d'Inclusione (REI)

Il Governo ha presentato l'8 febbraio 2016 il "Disegno di legge delega in materia di contrasto alla povertà" e la Camera ne ha terminato la discussione a luglio; al momento di scrivere – fine settembre – il Senato ne sta avviando l'esame. Poiché l'Esecutivo ha già dichiarato la propria intenzione di introdurre il REI durante il 2017 e i relativi fondi sono già disponibili, ci si attende una rapida conclusione dell'iter parlamentare.

La Camera ha migliorato in modo significativo l'iniziale testo governativo. A tale esito ha contribuito anche il proficuo confronto - avvenuto nei mesi scorsi - tra i Parlamentari di maggioranza e opposizione, l'Esecutivo e l'Alleanza contro la povertà in Italia⁷. L'approfondita discussione sui contenuti ha visto potere esecutivo, potere legislativo e corpi intermedi della società lavorare insieme per costruire adeguate risposte alla diffusione dell'indigenza nel nostro paese.

I diversi soggetti hanno concordato innanzitutto sul modello d'intervento da attuare: fornire a chi è caduto in povertà un adeguato contributo monetario, parallelamente alla predisposizione di incisivi percorsi d'inserimento sociale e lavorativo da parte dei Comuni e delle altre realtà del welfare locale (come Terzo Settore e Centri per l'impiego). In questa logica, la risposta al bisogno economico e gli strumenti per modificare il proprio percorso di vita sono le parti complementari di una stessa risposta.

La comunanza di vedute ha toccato anche un altro aspetto, decisivo e spesso sottovalutato nel nostro paese: la scelta comune di dedicare particolare attenzione alla dimensione attuativa, cercando di creare le migliori condizioni affinché il modello proposto risulti effettivamente realizzabile nei territori. Tale decisione sottende la consapevolezza che trovare le risposte giuste, benché importante, di per sé non sia sufficiente: il passaggio decisivo consiste piuttosto nel far sì che possano diventare realtà. In tal modo le difficoltà incontrate dalle misure transitorie sul piano attuativo si dovrebbero ridurre sensibilmente con la nuova misura a regime.

⁷ L'Alleanza propone da tempo l'introduzione del Reddito d'Inclusione Sociale (Reis), si veda www.redditoinclusione.it. La presentazione estesa della proposta si trova in Gori C. *et al.* *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016.

La condivisione dei contenuti e del metodo ha guidato le modifiche introdotte alla Camera, riguardanti da una parte il profilo della misura⁸, dall'altra l'adozione degli strumenti necessari a sostenere il welfare locale⁹. Ulteriori interventi rafforzativi saranno ora necessari al Senato¹⁰.

IL DIBATTITO SUL REI

- A luglio è terminato alla Camera l'esame del Disegno di legge delega presentato dal Governo, ora all'attenzione del Senato. Ci si attende una conclusione rapida dell'iter parlamentare
- Da mesi sulla definizione del REI è in atto un proficuo confronto tra Parlamento, Governo e corpi intermedi della società (l'Alleanza contro la povertà in Italia).
- I diversi attori hanno sinora condiviso, tra l'altro, una particolare attenzione alla dimensione attuativa, cioè alla costruzione delle condizioni necessarie per la positiva realizzazione del REI nei territori
- Questo confronto ha contribuito ai passi in avanti compiuti alla Camera. Ulteriori miglioramenti del testo sono ora necessari al Senato

3. Dal REI al Piano nazionale

E' ancora da decidere quale sarà l'utenza del REI, ovvero se sarà destinato a tutti o solo ad alcuni poveri. In ogni caso, affinché la nuova misura arrivi a rivolgersi all'intera popolazione in povertà assoluta – qualora questo fosse l'obiettivo – sarebbero necessari alcuni anni (si veda oltre); le scelte sul target dei beneficiari sono, ovviamente, strettamente legate a quelle sui finanziamenti.

La delega rimanda la definizione del progressivo ampliamento dei beneficiari al Piano nazionale contro la povertà. Quest'ultimo rappresenta uno strumento decisivo perché l'Esecutivo vi indicherà

⁸ Tali interventi hanno portato a modificare i criteri di accesso, a prevedere che il contributo economico sia calcolato considerando il rapporto fra la condizione economica del nucleo familiare e la soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà, a definire livelli essenziali anche per i servizi e non solo per la componente monetaria, e altro ancora.

⁹ Qui le modifiche hanno comportato adeguati meccanismi di finanziamento per il welfare locale, hanno assegnato un ruolo centrale al monitoraggio, hanno previsto la redazione di protocolli formativi e operativi volti ad agevolare l'attuazione del REI, hanno stabilito di intervenire attraverso la realizzazione di un percorso di accompagnamento e sostegno rivolto agli ambiti che presentano delle criticità, e altro.

¹⁰ I miglioramenti necessari al Senato sono ancora sostanziosi e riguardano, tra l'altro, i meccanismi di deduzione dei redditi da lavoro atti ad evitare la "trappola della povertà", la previsione di un'unica risposta – con un'unica porta di accesso – per chiunque sia in povertà assoluta, il potenziamento delle modalità di collaborazione tra i diversi Comuni di uno stesso ambito territoriale, il rafforzamento del ruolo assegnato alla formazione, una specifica attenzione ai costi dell'abitare nella misurazione delle condizioni economiche degli utenti, e altro.

in che modo intende mettere a regime la nuova misura nei prossimi anni. Pertanto, oltre ad individuare l'utenza, il Piano declinerà operativamente le azioni da compiere al fine di accompagnare l'introduzione del REI nei territori e far sì che vi si radichi. La definizione del REI, attraverso la delega, e l'elaborazione del Piano nazionale, dunque costituiscono parti complementari del complessivo progetto che sta prendendo corpo per la lotta all'esclusione sociale in Italia.

L'EQUAZIONE DELLA RIFORMA

Progetto contro la povertà in Italia = REI + Piano Nazionale
--

3.1 La situazione ad oggi

Al fine di rivolgersi a tutti i 4,6 milioni di persone in povertà assoluta sono necessari circa 7 miliardi di Euro¹¹. La prossima Legge di stabilità dovrebbe – secondo le dichiarazioni del Governo¹² – aggiungere ulteriori 500 milioni al miliardo già disponibile dal 2017. Considerando alcune misure attualmente già destinate agli indigenti, come la Social Card, che saranno assorbite nel REI, si arriva intorno ai 2 miliardi¹³: questo è il finanziamento stabile disponibile dal prossimo anno. Tali risorse permetteranno di intercettare solo una quota della popolazione indigente, impossibile da stimare adesso, ma certamente inferiore al 35% del totale¹⁴; ad oggi l'obiettivo del Governo sembra quello

¹¹ Sulla stima di questo fabbisogno finanziario concordano la maggior parte dei recenti studi in materia, tra gli altri: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013, *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*, Rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo presieduto dal Viceministro Guerra, Roma; Ranci Ortigosa, E. (a cura di), 2016, *Costruiamo il welfare dei diritti*, numero speciale di "Prospettive Sociali e Sanitarie", 2, primavera; Gori, C. et al., 2016, op cit.

¹² Nei giorni scorsi vi sono state diverse dichiarazioni in tal senso del Ministro del Welfare Poletti, ad esempio <http://www.lastampa.it/2016/09/06/economia/lotta-alla-povert-poletti-lobiettivo-per-il-un-intervento-da-miliardi-cp3lRzPUoOjid2lC1RckyK/pagina.html>

¹³ Si fa qui riferimento alle risorse stabilmente destinate al REI. Nei primi anni di attuazione, sino al 2022, saranno anche disponibili alcuni stanziamenti temporanei provenienti dai fondi europei (PON). Nel triennio 2017-2019 si tratta di circa 150 milioni annui.

¹⁴ La dimensione precisa dell'utenza dipenderà dalle scelte sull'utilizzo delle nuove risorse, in particolare dal fatto di destinarle ad ampliare l'utenza oppure a rafforzare le risposte previste per quella già raggiunta (attraverso il finanziamento dei servizi di welfare locale). Ovviamente, in linea teorica con 2 miliardi sarebbe possibile estendere la platea di beneficiari ben oltre il 35% della popolazione target:

di raggiungere il maggior numero possibile di famiglie povere con figli. L'Esecutivo non ha sinora palesato le proprie intenzioni in riferimento ad (eventuali) altre azioni previste dal 2018 in avanti.

3.2 Il momento decisivo

A livello di scelte politiche, nelle prossime settimane si concluderà il percorso riformatore nella lotta alla povertà avviato dal Governo Renzi lo scorso autunno. Sarà approvata la delega e saranno prese le decisioni (o le non decisioni) in merito al Piano nazionale, evidentemente legate a quelle sugli stanziamenti da rendere disponibili. L'insieme di questi atti definirà la strategia dell'attuale Esecutivo per il contrasto all'esclusione sociale in Italia nei prossimi anni.

Il Governo Renzi ha avuto l'indubbio merito di "scardinare" lo storico disinteresse della politica italiana nei confronti della povertà. Ora si tratta di capire se quell'importante scelta rimarrà isolata o se, invece, verrà seguita dal passo che ancora manca: decidere la progressiva estensione del REI a tutti gli indigenti, accompagnata da un investimento pluriennale sulla dimensione realizzativa che sostenga gli attori del welfare locale nella definizione di un adeguato sistema di risposte. Si tratta di decidere, in altre parole, se dotare il nostro paese di quella misura contro la povertà assoluta - universalistica e ben congegnata - attesa da decenni.

Poi bisognerà affrontare l'impegnativo percorso attuativo. Il momento delle scelte politiche, però, è adesso.

DAL REI AL PIANO NAZIONALE

- Nella scorsa Legge di stabilità, il Governo Renzi ha interrotto lo storico disinteresse della politica italiana verso la povertà
- Nelle prossime settimane si comprenderà se quello rimarrà un passo importante ma isolato, oppure se si deciderà di dotare il nostro paese di quella misura universalistica contro la povertà assoluta da lungo tempo attesa
- Il momento delle scelte politiche è adesso

basterebbe fornire a tante persone una risposta inadeguata. La soglia del 35 % è calcolata – sulla base delle stime dell'Alleanza (cfr. Gori et al, 2016) – immaginando una misura che, seppur non ancora dell'importo necessario, costituirebbe una prima risposta adeguata (con un take-up del 75%).

4. Il bivio: “riforma interrotta” o “riforma completa”

Guardando alle possibili strategie per i prossimi anni, le numerose strade percorribili sono riconducibili a due, che sintetizzano le opzioni di fondo a confronto. Le differenziano l'ampiezza della popolazione povera che raggiungerebbe il REI e il percorso per la costruzione, e il radicamento, della nuova misura nei contesti locali. Vediamole.

Opzione “riforma interrotta”

In questo scenario, l'Esecutivo non fornisce indicazioni ulteriori rispetto a quelle rese note sinora. Il Piano nazionale contro la povertà presenta, dunque, un orizzonte molto limitato: il percorso previsto per l'introduzione del REI si ferma al 2017 e la percentuale di poveri interessata si limita al 35% del totale. Il Governo Renzi, dunque, iniziato un promettente cammino di riforma lo interrompe poco dopo il suo avvio. L'esito è l'ennesima riforma italiana abbandonata in corso d'opera: il REI si rivolge esclusivamente ad alcuni poveri e ne lascia scoperta la maggior parte. Il nostro paese continua così ad essere privo di una misura universalistica contro la povertà assoluta.

Opzione “riforma completa”

L'alternativa consiste nel definire un Piano pluriennale, connotato dalle caratteristiche suggerite dall'Alleanza contro la povertà ed altri; l'esempio seguente assume la prospettiva di un quadriennio ma la stessa logica può essere declinata pure su base triennale. Ci si riferisce, dunque, ad un Piano 2017-2020 che incrementi progressivamente le risorse, e quindi l'utenza, arrivando nel 2020 a stanziare i 7 miliardi necessari per rivolgersi al totale della popolazione povera.

La logica del Piano si riassume nel concetto del “gradualismo in un orizzonte definito”: il legislatore prende da subito – cioè da questo autunno/inverno - precisi impegni riguardanti tanto il punto di arrivo del percorso (il REI come diritto per chiunque sia in povertà assoluta a partire dal 2020) quanto le tappe intermedie, specificando l'allargamento dell'utenza stabilito per ogni annualità e prevedendo il relativo ampliamento di risorse economiche. Evidentemente, ciò significa assumere ora i necessari impegni di spesa su base pluriennale.

Si parte con i 2 miliardi per il 2017 e si arriva a 7 a partire dal 2017: dati questi punti fermi, i percorsi di crescita dei finanziamenti nel tempo possono essere vari, l'importante è che ciascun anno sia i

fondi stanziati che l'utenza aumentino rispetto al precedente. Di seguito si presenta uno tra i possibili esempi¹⁵, nel quale l'incremento annuale di spesa è sempre uguale al precedente¹⁶.

LA "RIFORMA COMPLETA": UN ESEMPIO DI PIANO

Annualità	Spesa totale (Miliardi Euro)	Spesa rispetto ad anno precedente (Miliardi Euro)	Utenza rispetto ad anno precedente
<i>Anno 1 (2017)</i>	2	-	
<i>Anno 2 (2018)</i>	3,66	+ 1,66	Ampliata
<i>Anno 3 (2019)</i>	5,32	+ 1,66	Ampliata
<i>Dall'anno 4 (2020) in avanti</i>	7	+ 1,66	Tutti i poveri assoluti

LE OPZIONI A CONFRONTO

	"Riforma interrotta"	"Riforma completa"
<i>Orizzonte temporale</i>	2017	2017-2020
<i>Poveri raggiunti alla conclusione del percorso</i>	35%	100%
<i>L'Italia si dota di una misura universalistica contro la povertà assoluta?</i>	No	Sì

¹⁵ In Gori, C. et al., 2016, op. cit. si trovano vari esempi di un possibile Piano pluriennale.

¹⁶ Poiché servono 7 miliardi a partire dal 2020, mentre dal 2017 ve ne saranno 2, ne mancano 5. Dato che, come spiegato oltre, non è opportuno incrementare gli stanziamenti nel 2017, i finanziamenti ulteriori necessari saranno introdotti progressivamente nel triennio 2018-2020. Seguendo l'ipotesi di un incremento di stanziamenti uguale in ognuna di queste annualità, la maggiore spesa annua è qui calcolata semplicemente dividendo le risorse ulteriori necessarie (5 miliardi) per il numero di annualità durante le quali arrivarci (3) e ottenendo così 1,66 miliardi aggiuntivi per anno.

5. Le ragioni di un Piano pluriennale per una “riforma completa”

Primo, per costruire un cambiamento ambizioso nei territori ci vuole tempo

Il REI punta su una forte crescita dei servizi locali per il contrasto alla povertà, a partire da quelli dei Comuni e del Terzo Settore, oggi presenti in Italia in misura ridotta. Si tratta quindi di un’innovazione ambiziosa, che richiede al welfare locale un notevole sviluppo organizzativo. Procedere per gradi, garantendo adeguati tempi di apprendimento e di adattamento a tutti soggetti coinvolti nel territorio, è l’unica strada possibile. Per la prima annualità, dunque, sono sufficienti i 2 miliardi complessivi previsti nel 2017: in effetti mettere in campo maggiori risorse già all’inizio significherebbe chiedere ai servizi locali di raggiungere una quota troppo estesa di poveri. Quest’obiettivo, apparentemente auspicabile, comporterebbe in realtà di operare una trasformazione di ampia portata in un periodo eccessivamente limitato; ne deriverebbero inevitabilmente confusione e difficoltà operative, con contraccolpi negativi sugli utenti e sulla credibilità della riforma.

Secondo, per progettare un cambiamento ambizioso a livello locale servono certezze sul futuro

Al fine di disegnare, e poi realizzare, una trasformazione del welfare locale in grado di consolidarsi nel tempo, coloro i quali vi operano hanno bisogno di agire in un quadro di riferimenti sicuri riguardanti le politiche nazionali del prossimo futuro. Solo la presenza di certezze sul percorso previsto per gli anni a venire - in termini di stanziamenti disponibili, criteri di accesso, regole di *governance* e obiettivi da perseguire – garantisce, infatti, le condizioni per realizzare a livello territoriale gli imprescindibili investimenti in progettualità, così come in risorse umane e finanziarie.

Terzo, per evitare tensioni sociali bisogna dichiarare all’inizio i passi successivi nell’ampliamento dell’utenza

In un paese come il nostro, che fa i conti con una povertà diffusa ed un’esiguità di risposte per fronteggiarla, l’introduzione del REI comporterà da subito - in particolare nelle aree più deboli – la presentazione di un’ampia mole di richieste anche da parte di chi, almeno nell’immediato, non ne avrà diritto. E’ un fenomeno di evidente rilievo sociale, che rischia di produrre tensioni a livello locale. Poiché toccherà ai Comuni gestirlo, bisognerà porli nelle condizioni migliori per farlo: queste consistono nello Stato che dichiara all’inizio chi riceverà il REI a regime e in ogni annualità del Piano. Infatti, sapere fin da subito chi non rientra nella popolazione target potrà evitare il “fiorire” delle

aspettative che una misura contro la povertà dal futuro indeterminato porterebbe con sé, e - d'altra parte - indicare l'ampliamento dell'utenza previsto in ciascuno degli anni successivi all'introduzione del REI permetterà di placare la pressione dei poveri che inizialmente non ne usufruiranno, ai quali sarà comunque specificato che ciò avverrà e quando.

Quarto, si trasformano le inevitabili difficoltà realizzative in un'opportunità per migliorare le risposte

Come anticipato nel par 2, è inevitabile incontrare difficoltà attuative nel percorso d'introduzione di una misura ambiziosa come il REI. Il punto è far sì che queste difficoltà diventino una risorsa per migliorare le risposte, attraverso un sistema di monitoraggio che permetta di apprendere dall'esperienza e, di conseguenza, di apportare i correttivi necessari.

Quinto, diluire il necessario incremento di spesa nel tempo lo rende meglio sostenibile dal bilancio pubblico

Il percorso prospettato comporta un aumento graduale dei finanziamenti, che risultano in ogni anno del Piano superiori a quelli previsti per il precedente. Spalmando la crescita di stanziamenti su diverse annualità, la si rende più facilmente affrontabile dalle casse dello Stato.

In sintesi: la sua sostenibilità attuativa rende un simile Piano l'unica strada possibile per costruire un nuovo welfare di qualità

L'idea di Piano pluriennale avanzata dall'Alleanza riscuote un certo interesse, da più parti, a causa della sostenibilità economica sopra menzionata. Ma il suo più importante valore aggiunto non risiede qui, bensì nella sostenibilità attuativa. Programmare un cambiamento pluriennale, con tappe e punto di arrivo certi sin dall'inizio, garantendo ai territori tutti gli strumenti necessari a tal fine, accompagnandoli ed effettuando un monitoraggio utile a migliorare le risposte è, semplicemente, l'unica via possibile per dotare il nostro di paese una misura universalistica contro la povertà assoluta degna di questo nome.

6. Conclusioni. L'errore da non fare nelle prossime settimane

Andiamo incontro, come spiegato, ad una fase politica decisiva per il futuro della lotta alla povertà in Italia. L'auspicio è che il confronto si concentri ora su quella che è la vera posta in gioco: il progetto per riformare il welfare dedicato ai più deboli, il percorso per realizzarlo e come ci immaginiamo le politiche sociali del nostro paese nel 2020. Bisogna evitare, invece, la tentazione – sempre presente – di pensare che il nodo principale consista nell'ammontare degli stanziamenti aggiuntivi per il prossimo anno. Concentrare lo sguardo solo sulle risorse previste dalla Legge di bilancio per il 2017 rappresenterebbe, infatti, un errore che svilirebbe la portata di ciò che si deciderà e delle sue implicazioni per i poveri del nostro paese. Come anticipato, gli ulteriori 500 milioni promessi sono utili e necessari e, d'altra parte, per il prossimo anno non ne servono di più. Ma non è questo il punto chiave.

In sintesi, l'interrogativo sul quale bisognerebbe confrontarsi nelle prossime settimane non è “quanti soldi in più ci saranno nel 2017?” bensì “quale progetto vogliamo costruire per un nuovo welfare rivolto ai poveri?”.