

# ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

REDDITO DI INCLUSIONE SOCIALE

(REIS)

PROPOSTA

SOGGETTI FONDATORI DELL'ALLEANZA  
CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica  
Italiana, Caritas Italiana, Cgil, Cisl, Uil, Cnca,  
Comunità di Sant'Egidio, Concooperative,  
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■

SOGGETTI ADERENTI ALL'ALLEANZA  
CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

Adiconsum, Arci, Associazione Professione  
in Famiglia, ATD Quarto Mondo,  
Banco Farmaceutico, Clap EAPN Italia,  
CSVnet - Coordinamento Nazionale  
dei Centri di Servizio per il Volontariato,  
Confederazione Nazionale delle  
Misericordie d'Italia, Federazione SCS,  
Focisiv, Fondazione Banco delle Opere  
di Centà Onlus, Fondazione ÈBBENE,  
Gwaic Italia, Piccola Opera della Divina  
Provvidenza del Don Orione,  
U.N.I.T.A.L.S.I. - Unione Nazionale Italiana  
Trasporto Ammalati a Lourdes  
e Santuari Internazionali■

## PREMESSA

L'inserimento nella legge di stabilità 2016 della previsione di un *Fondo per la lotta alla povertà*, segna un primo successo, seppure parziale, dell'azione della Alleanza e di una diversa fase di lavoro della stessa. L'Alleanza ha costruito e rafforzato in questi anni la propria credibilità, fondata su una capacità di proposta concreta e di lavoro coordinato e comune. Tutto questo attraverso incontri pubblici nazionali e locali, audizioni, interviste; un lavoro non sempre visibile ma continuo e duraturo.

In particolare, nel recente passato, l'azione di pressione era rivolta a raggiungere il duplice obiettivo di visibilizzare le nuove dimensioni del fenomeno della povertà, esito della crisi economica più grave dal dopoguerra ad oggi, nonché di proporre, non una generica azione di contrasto, bensì una dettagliata proposta di riforma.

La scelta dell'attuale governo di assumere la questione povertà tra le priorità della propria azione, se da una parte va giudicata positivamente, reca con sé la necessità di un'azione di contestuale valutazione, pressione e sostegno nei confronti di un percorso di riforma. Si è aperta una "finestra di opportunità", sul piano politico-istituzionale, che non rimarrà aperta per sempre. Su altri temi, anche urgenti, come ad esempio quello della discussione di misure sulla non autosufficienza, l'attenzione è rimasta destra per un tempo limitato. Agire con concretezza e determinazione è quindi necessario e urgente. Una valutazione va espressa non solo sull'efficacia degli strumenti proposti dal governo, ma anche relativamente allo scarto tra quanto avviato e la proposta del Reddito di Inclusione Sociale (Reis), nella consapevolezza del rischio che azioni limitate e non incremental - per modalità e risorse - condannerebbero ad una deriva categoriale le misure messe in campo.

D'altro canto vi è la necessità di proseguire le forme di pressione sociale e istituzionale per rendere questo percorso efficace e il più possibile vicino alla proposta del Reis. Senza dimenticare un atteggiamento di realistico sostegno ad un percorso che non vede – nonostante la rilevanza sociale dell'Alleanza – una corale condivisione nel Paese ad assumere la povertà come priorità d'intervento in ambito sociale ed economico.

La crisi certamente ha reso familiare il tema della povertà, ma le perplessità e anche l'ostilità esplicita verso forme di sostegno economico a soggetti in condizione di povertà nel Paese

sono ancora diffuse e pervasive. Si deve avere la consapevolezza che eventuali difficoltà di un simile percorso di riforma certamente verrebbero strumentalizzate ed enfatizzate nel tentativo di mettere in discussione il lavoro fin qui messo in campo.

Si apre un tempo, quindi, inedito e potenzialmente fecondo, nel quale l'Alleanza dovrà misurarsi con la sfida della costruzione di:

- **una dimensione organizzativa nazionale** leggera, ma più complessa, capace di rispondere tempestivamente, e in forme qualitativamente adeguate, alle questioni che emergeranno rispetto all'iter normativo della legge delega sulla povertà;
- **articolazioni regionali/territoriali** non solo vocate alla promozione culturale della proposta, ma in grado di presidiare e monitorare i percorsi applicativi delle misure nazionali, nonché gli eventuali iter legislativi e gli aspetti applicativi delle normative regionali;
- **una capacità comunicativa rafforzata** nella dimensione nazionale e sempre più coesa con i diversi livelli territoriali.

## ANALISI DEL CONTESTO

Questi ultimi mesi hanno visto emergere alcune importanti novità, scaturite anche dalle posizioni e dalle proposte dell'Alleanza, che comunque ne sollecitano un impegno attivo nel prossimo futuro.

La Legge di Stabilità – come già segnalato - per la prima volta ha assegnato un significativo pacchetto di risorse al nuovo Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (600 milioni per il 2016 e 1 miliardo negli anni a venire), sancendo la volontà del governo di definire uno strumento di contrasto alla povertà che ha ormai raggiunto dimensioni preoccupanti. Queste risorse si vanno ad aggiungere a quelle già stanziate sui due strumenti in campo, il Sostegno all'Inclusione Attiva o nuova Social Card (SIA) e l'Assegno di Disoccupazione (ASDI), determinando un finanziamento annuale di poco superiore al miliardo e mezzo. Le risorse verranno ripartite nell'anno in corso tra i due strumenti suddetti, con un'estensione del SIA su tutto il territorio nazionale ed un ampliamento della platea di beneficiari per l'ASDI. L'introduzione di un unico strumento di lotta alla povertà è invece prevista a partire dal prossimo anno (2017). Un disegno di legge delega, collegato alla legge di stabilità, che ha da poco cominciato il suo iter parlamentare, si pone l'obiettivo di definirne

il profilo. L'articolato si pone anche l'obiettivo di interventi di razionalizzazione di alcune prestazioni sociali esistenti, anche di natura previdenziale, e di prevedere un organismo nazionale di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali<sup>1</sup>.

Il piano di lotta alla povertà da noi richiesto, e più volte annunciato dal governo, potrebbe dunque assumere concretezza nel corso dei prossimi mesi. Questo è da un lato motivo di soddisfazione per tutte le realtà associative dell'Alleanza impegnate sul campo, dall'altro dimostra l'importanza di essere coordinati in un unico soggetto di *advocacy* nell'interlocuzione con l'esecutivo. La proposta del Reis viene infatti considerata dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e da diversi altri soggetti come una delle più avanzate sul campo e il disegno di legge delega, nonostante i problemi da noi già evidenziati, se opportunamente migliorato ed indirizzato, potrebbe risultare compatibile nella definizione dei suoi decreti attuativi con l'adozione della nostra proposta.

## L'AZIONE DELL'ALLEANZA

In questi anni l'Alleanza non si è limitata a proporre un piano strutturale e universale rivolto a chi versa in condizioni d'indigenza ma, attraverso un dialogo costante e costruttivo con le forze politiche e le istituzioni competenti, si è posta l'obiettivo, in parte raggiunto, di rendere il tema della lotta alla povertà una questione prioritaria.

Rivendicando un ruolo attivo di interlocuzione e di co-progettazione con il governo, con il Parlamento, con il settore pubblico e con tutti i soggetti del welfare locale, l'Alleanza intende contribuire a promuovere un nuovo modello di welfare che, insieme a un rafforzato presidio pubblico, fa leva sul protagonismo delle reti sociali, della società civile, del Terzo settore, dei sindacati. In tale quadro vanno collocati i diversi incontri con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (l'ultimo dei quali risale al 23 febbraio 2016), con i capigruppo di Camera e Senato e con le Commissioni Lavoro pubblico e privato e Affari sociali che hanno auditato l'Alleanza il 21 marzo nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge del governo recante norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali.

---

<sup>1</sup> Per il complesso delle valutazioni dell'Alleanza si rimanda al documento del 1° febbraio 2016, [www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it). Si segnala, inoltre, che nel prossimo mese di maggio la casa editrice Il Mulino pubblicherà un volume di approfondimento sul Reis, che rappresenta un ulteriore contributo sul piano del dibattito e delle proposte.

L'impegno comune delle realtà che aderiscono all'Alleanza non si limita, dunque, a proporre l'introduzione del Reis ma, più in generale, ad orientare l'implementazione di politiche finalizzate all'inclusione sociale e alla coesione.

## QUESTIONI APERTE

Vi sono tuttavia alcune problematicità da tenere presenti, per le quali occorrerà un'azione incisiva da parte dell'Alleanza nel prossimo futuro.

- 1) Il finanziamento previsto dalla Legge di Stabilità è insufficiente non solo a sostenere una misura universale a favore delle famiglie in povertà assoluta, ma anche a far uscire da tale condizione le famiglie con figli minori, indicate prioritariamente come beneficiarie. Il disegno di legge delega, per come è strutturato, sembra proporsi l'obiettivo di veicolare verso la povertà risorse oggi impegnate su altre prestazioni assistenziali o anche di natura previdenziale.

L'Alleanza ha chiesto di separare il percorso per la costruzione di un unico strumento di lotta alla povertà dalla riforma degli altri strumenti di welfare, proprio perché ritiene che le risorse da veicolare su tale strumento debbano essere in gran parte aggiuntive e reperite senza subordinarle alla razionalizzazione degli strumenti in essere.

**Per evitare il rischio che la misura resti di natura categoriale, occorre dunque operare una forte spinta affinché governo e Parlamento prevedano già dalla prossima Legge di Stabilità un sensibile incremento delle risorse sul Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, nell'ottica di un incremento graduale dei finanziamenti così come previsto nel Reis.**

- 2) L'introduzione della misura per il 2016, che consiste nell'allargamento del SIA all'intero territorio nazionale, rischia di realizzarsi con un notevole ritardo, come avvenuto anche per altri strumenti precedentemente previsti con la confluenza delle risorse a suo tempo stanziate nel fondo istituito con la legge di stabilità. Il decreto interministeriale non è stato ancora varato, senza tale atto che rende disponibili le risorse e che definisce i criteri non si può dare corso ai diversi adempimenti che impegheranno comunque qualche mese. Si aggiunge a tale ritardo il fatto che le recenti sentenze del Consiglio di Stato sull'Isee<sup>2</sup> in merito alle indennità a carattere

---

<sup>2</sup> Le sentenza del Consiglio di Stato sull'Isee sono tre: n.5675/2015, 6468/2015, n. 6471/2015.

risarcitorio, impongono una sensibile revisione dell'indicatore. Tale revisione non potrà che richiedere un certo numero di mesi per essere portata a termine, ma la soglia Isee risulta criterio vincolante sia per l'ottenimento del SIA che dell'ASDI. Inoltre il ddl delega prevedrebbe un ampliamento dell'utilizzo di tale indicatore nell'attribuzione di talune prestazioni sociali. In proposito, occorre evidenziare che nella proposta del Reis l'Isee non è considerato una soglia unica ma aggiuntiva ad altri parametri per la concessione del beneficio monetario alla famiglie in povertà, il che determina una maggiore efficienza.

- 3) Non è previsto né dalla Legge di Stabilità né dal ddl delega il potenziamento dei fondi per i servizi e le infrastrutture degli enti locali necessario a sostenere l'accompagnamento dei nuclei familiari beneficiari nel percorso di reinserimento socio-lavorativo. Eppure sappiamo che quest'ultimo è fondamentale per la buona riuscita del Piano di lotta alla povertà poiché costituisce la parte "attiva" dello strumento, in assenza della quale il beneficio si tradurrebbe esclusivamente in un sostegno passivo al reddito; la misura avrebbe solo carattere assistenziale e non provocherebbe un'uscita permanente dei beneficiari dalla condizione d'indigenza. Al finanziamento dei servizi restano vincolate le risorse provenienti dai fondi europei (PON Inclusione e FEAD), che tuttavia hanno natura temporanea e non risultano di entità sufficiente a coprire le necessità di una misura universalistica.

**E' necessario sollecitare le autorità centrali e locali affinché mettano in campo strategie per l'inclusione sociale che prevedano, tra l'altro, il rafforzamento delle competenze e il potenziamento degli operatori impegnati nei territori al fine di prendere in carico o reindirizzare adeguatamente tutte le famiglie destinatarie del sostegno economico. Servono risorse strutturali per i servizi locali alla persona, che consentano una crescita dell'infrastruttura nazionale tale da ridurre i differenziali territoriali.**

- 4) Di fronte all'ampliamento della platea e alla diffusione territoriale delle famiglie in condizione di povertà, contestualmente al ritardo con il quale si è affrontato il tema su scala nazionale, alcune Regioni si sono mosse in modo autonomo, destinando risorse proprie per l'attuazione di una serie di misure a favore delle famiglie più bisognose. Tale processo è ancora in fase evolutiva, è distribuito a macchia di leopardo e in misura differente sul territorio. Tuttavia, in mancanza di un appropriato

coordinamento, i provvedimenti regionali rischiano, da un lato, di sovrapporsi alla misura nazionale; dall'altro, di acuire le differenze già presenti tra i territori.

Occorre lavorare all'interno delle singole Regioni per sviluppare misure che siano il più possibili coerenti con la nostra proposta, il Reis, cercando contestualmente di veicolare risorse locali sui servizi, dove i finanziamenti nazionali risultano carenti, nella consapevolezza che gli interventi regionali possono essere solo integrativi della misura nazionale, dato che nessuna regione - neanche le più ricca - è in grado di sostenerla con risorse proprie. Importante a riguardo la creazione di una complementarietà tra le destinazioni dei fondi comunitari di carattere nazionale (PON) e regionale (POR).

- 5) La sperimentazione del SIA nelle 12 città principali ha fatto emergere una serie di problemi legati prevalentemente ai ritardi attuativi e al ridotto utilizzo dei fondi assegnati. I nuovi criteri e modalità contenute nel decreto interministeriale di prossima uscita che ne regolerà l'estensione su tutto il territorio nazionale, compatibilmente con i problemi legati all'Isee, dovrebbero superare queste criticità. Resta invece l'incognita sull'efficacia dei percorsi di reinserimento socio-lavorativi avviati per i nuclei familiari presi in carico. Mancano, infatti, le elaborazioni dei dettagliati questionari distribuiti a questi nuclei familiari beneficiari del SIA.

Per evitare che anche quest'anno passi senza dare segnali importanti per la definizione dello strumento unico di lotta alla povertà, è fondamentale che l'Alleanza costruisca nei prossimi mesi una rete di monitoraggio che sia in grado di valutare l'efficacia del SIA nei territori coinvolti, soprattutto in relazione ai percorsi di reinserimento socio-lavorativi dei nuclei familiari beneficiati.

## PROSPETTIVE DI LAVORO

L'Alleanza è chiamata quindi a:

- Condividere una dimensione organizzativa nazionale più stabile ed articolata (vedi scheda n.1).
- Assumersi collettivamente l'onere della sua sostenibilità economica (vedi scheda n. 2).
- Rafforzare le sue articolazioni regionali, anche attraverso la promozione di una azione di monitoraggio della legislazione regionale e dell'attuazione dei provvedimenti nazionali (vedi schede n. 3 e 4).
- Continuare la sua azione di *advocacy* nazionale e territoriale.
- Implementare la comunicazione, a partire dallo strumento del sito.

Queste sono le sfide e gli impegni dei prossimi mesi.