

LA POVERTÀ IN ITALIA: LO STATO DELL'ARTE, LE PROPOSTE, I NODI

Lorenzo Lusignoli* e Massimo Novarino**

La povertà è uno dei grandi problemi del nostro Paese, ma manca ancora una misura organica per contrastarla. Negli ultimi mesi però si confrontano sulla scena politica alcune proposte oggi in fase avanzata di discussione. Sono quindi analizzate le principali questioni oggetto di valutazione: dai criteri di individuazione dei destinatari al tipo di benefici economici, dall'approccio categoriale o universalistico alla condizionalità, dall'infrastruttura dei servizi ai tempi di attuazione.

LO STATO DELL'ARTE

La povertà persiste e aumenta

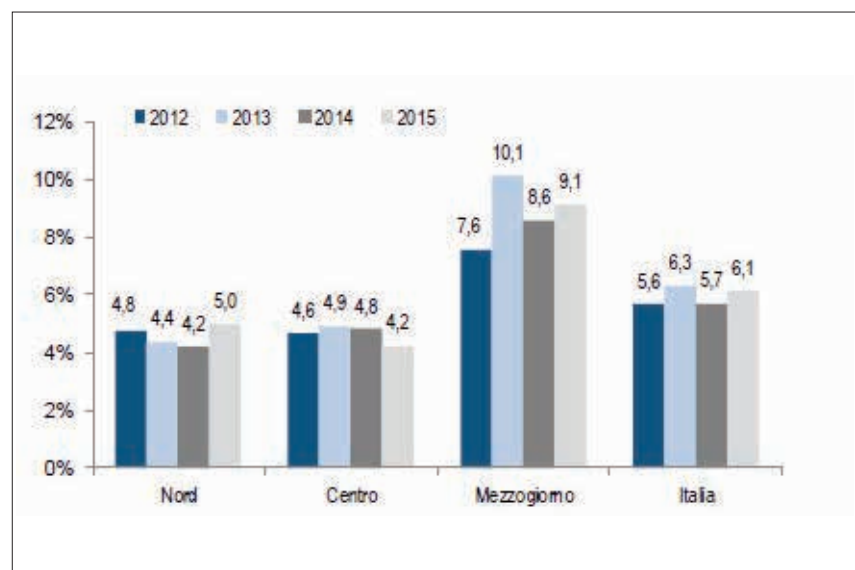
La povertà è un fenomeno che interessa una quota rilevante della popolazione italiana, cresciuto in modo significativo negli anni della crisi economica senza che le (poch) misure messe sino ad oggi in campo siano riuscite a incidere in modo significativo.

In Italia, una delle più grandi potenze economiche mondiali, secondo l'Istat ci sono 1 milione e 582 mila famiglie e 4 milioni e 598 mila individui – il numero più alto dal 2005 a oggi – in condizione di povertà assoluta, cioè con un reddito inferiore alla soglia minima necessaria per un'esistenza dignitosa. L'incidenza della povertà assoluta riguarda, secondo questi ultimi dati disponibili, il 6,3% delle famiglie (dato stabile nell'ultimo triennio) e il 7,6% della popolazione residente (dato che mostra una lieve crescita nell'ultimo triennio)¹. La quota di famiglie in povertà assoluta è

aumentata notevolmente dal 2007, quando la percentuale di famiglie in povertà assoluta era pari al 3,1%; negli anni della crisi economica, quindi, tale quota è sostanzialmente raddoppiata. L'auspicata ripresa economica dovrebbe ridurre, nei prossimi anni, l'avanzata della povertà, ma gli studiosi convergono sul fatto che l'indebolimento strutturale della società ita-

liana renda irrealistico immaginare di tornare ai livelli pre-crisi.

Attenzione, si tratta di povertà assoluta: ci si riferisce, cioè, non a tutte le persone a rischio o in condizione di povertà, ma a chi non raggiunge "uno standard di vita minimamente accettabile" legato a un'alimentazione adeguata, a una situazione abitativa decente e ad altre spese basilari come quel-



*] Dipartimento Politiche Sociali e della Salute della Cisl.

**] Forum Nazionale del Terzo Settore – Ufficio Studi.

Grafico 1 – Incidenza povertà assoluta (famiglie) per ripartizione geografica. Anni 2012-2015, valori percentuali

Fonte Istat, La povertà in Italia, 14.7.2016

le per la salute, i vestiti e i trasporti. Durante la crisi la povertà assoluta non solo ha confermato la sua persistenza tra i segmenti della popolazione nei quali già in passato era più presente – il sud, gli anziani, le famiglie con almeno tre figli e i disoccupati – ma è anche cresciuta particolarmente in altri, prima ritenuti poco vulnerabili: il centro-nord, le famiglie con due figli, i giovani, gli occupati. In altre parole, il raddoppio dei poveri è legato a un allargamento dei confini dell'indigenza nella società italiana. E, in ogni caso, i fattori che aumentano il rischio di povertà sono in larga misura connessi a eventi normali del ciclo di vita, come la nascita di figli o il sopraggiungere della non autosufficienza di un membro della famiglia. La povertà, in sostanza, oltre a diffondersi irrompe nella "normalità" delle famiglie italiane.

Accanto ai dati sulla povertà assoluta ve ne sono altri che, seppure identificano forme di povertà meno estreme, contribuiscono a delineare la drammaticità della situazione. La povertà relativa – i casi in cui cioè il reddito di una famiglia di due persone risulta inferiore al reddito medio di una persona sola – riguarda 2 milioni 678 mila famiglie, pari al 10,4% delle famiglie residenti (dato stabile nel biennio, dal momento che erano il 10,3% del 2014) e 8 milioni 307 mila persone, pari al 13,7% dei residenti (dato in aumento, visto che erano il 12,9% del 2014).

La quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale, sempre secondo Istat², è invece del 28,3%, stabile rispetto al 2014; ciò avviene in quanto vi sono circa 17 milioni di persone in Italia almeno in una delle tre seguenti condizioni:

- sono a rischio di povertà (19,9%

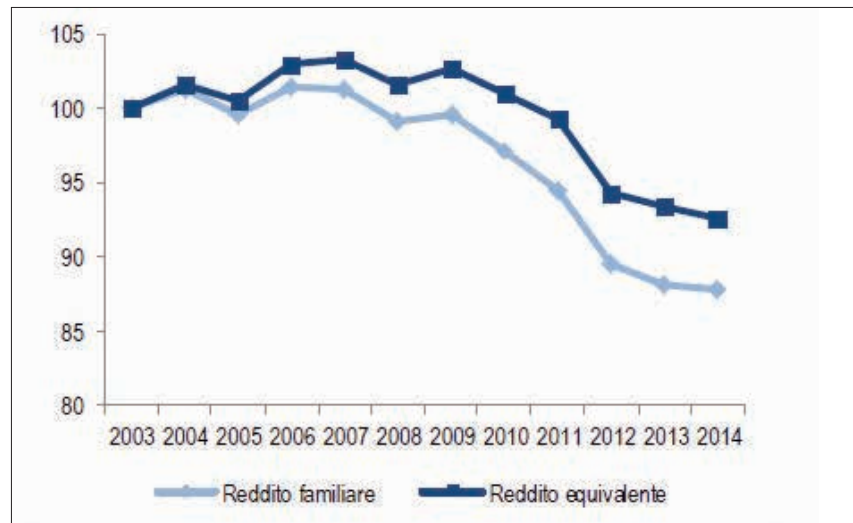


Grafico 2 – Reddito familiare e reddito equivalente a prezzi costanti. Anni 2003-2014, valori medi (Base 2003=100)
Fonte Istat, *Condizioni di vita e reddito*, 6.12.2016

delle persone), ovvero vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente al di sotto di una soglia fissata, secondo gli standard comunitari, al 60% del reddito mediano;

- vivono in nuclei familiari a bassa intensità lavorativa (11,7%), in cui cioè i mesi lavorati dai componenti tra 18 e 59 anni sono meno di un quinto di quelli potenzialmente lavorabili e dunque risultano a forte rischio di esclusione sociale;
- vivono in famiglie gravemente deprivate (11,5%) che presentano almeno 4 dei seguenti 9 sintomi di deprivazione: mancanza di telefono, TV a colori, lavatrice, automobile, un pasto con carne o pesce ogni 2 giorni, una vacanza di almeno una settimana in un anno, pagamenti regolari di mutui e affitti, appartamento riscaldato, capacità di fronteggiare spese inattese.

Nella stessa indagine, Istat evidenzia come l'aumento della povertà si accompagni a un allargamento della disuguaglianza. Infatti,

dal 2009 al 2014 il reddito in termini reali è calato in misura maggiore per le famiglie appartenenti al 20% più povero, ampliando la distanza dalle famiglie più ricche il cui reddito passa da 4,6 a 4,9 volte quello delle famiglie più povere. Si stima, inoltre, che il 20% più ricco delle famiglie percepisca il 37,3% del reddito equivalente totale, mentre il 20% più povero solo il 7,7%. Anche sul fronte della ricchezza, i dati della Banca d'Italia segnalano una sempre più marcata polarizzazione: il 5% dei cittadini risulterebbe possedere il 30% della ricchezza³. La forbice delle disuguaglianze si è allargata: i ricchi sempre più ricchi, i poveri sempre più poveri. Ne consegue che sempre più persone sono a rischio o cadono nella povertà assoluta.

MANCANO MISURE ORGANICHE DI CONTRASTO DELLA POVERTÀ

A fronte di tale situazione, l'Italia resta uno dei due soli Paesi Eu – insieme alla Grecia – ancora privi

Paese	Anno d'introduzione
Regno Unito	1948
Svezia	1956
Germania	1961
Paesi Bassi	1963
Austria	Tra il 1970 e il 1975
Finlandia	1971
Belgio	1973
Danimarca	1974
Irlanda	1975
Lussemburgo	1986
Francia	1988
Spagna	Tra il 1995 e il 2000
Portogallo	1996
Italia	-
Grecia	-

Introduzione di una misura nazionale contro la povertà assoluta nei paesi Eu 15
Fonte C. GORI e altri, *Il reddito d'inclusione sociale*, Il Mulino, 2016, p. 24

di una misura nazionale contro la povertà assoluta. Ma dal 2017 anche il Paese maggiormente in difficoltà nell'area dell'euro introdurrà uno strumento di sostegno minimo al reddito mentre da anni, se non da parecchi decenni, altri Paesi Eu si sono dotati di strumenti in questo campo. Rischiamo dunque di rimanere per ultimi.

Ciò non significa che manchino, nel nostro Paese, strumenti di redistribuzione del reddito, ma che essi sono stati concepiti in una fase in cui era ritenuto normale centrare la protezione sociale sull'appartenenza al mondo del lavoro (a tempo pieno e indeterminato). Tali strumenti sono quindi centrati sulla copertura dal rischio di non poter lavorare temporaneamente (ammortizzatori sociali) o per superati limiti di età (pensioni di vario tipo); tale strategia però si mostra oggi, in un mondo profondamente cambiato, quanto mai inadatta a garantire dal complesso delle situazioni di rischio che possono portare a un'assenza delle risorse minime a garantire una vita dignitosa.

L'altro aspetto che va preventivamente segnalato è che gli strumenti specifici di contrasto alla povertà non ci esimono dal ragionare sugli strumenti per combattere gli aspetti più patologici dell'impoverimento che caratterizzano la nostra società; ma, d'altra parte, il contrasto all'impoverimento riguarda un aspetto più ampio del contrasto alla povertà. In altre parole: sicuramente il fatto che nel nostro Paese il rischio di povertà cresca a dismisura a seguito di eventi "normali" del ciclo di vita, come l'aver figli o il sopraggiungere della non autosufficienza di un membro della famiglia, evidenzia come vi siano aspetti del nostro sistema di protezione sociale che necessitano di essere profondamente rivisti; e pensare che una misura di contrasto alla povertà possa da sola assumersi il compito di "riequilibrare un welfare squilibrato" porta a caricarla di un peso eccessivo. Quindi misure che intervengano su fattori "normali" che portano patologicamente all'impoverimento – ad esempio misure mirate alle situazioni di mancato ingresso o estra-

neità al mondo del lavoro, al sostegno per i figli e alla non autosufficienza piuttosto che alcuni interventi di carattere fiscale – potrebbero evitare la caduta in povertà di molte famiglie e sono quindi del tutto auspicabili. D'altra parte, sarebbe altrettanto errato ritenere che tali interventi rendano superfluo nel nostro Paese prevedere una misura specifica di contrasto alla povertà, come testimoniato anche dal fatto che tutti gli altri Paesi europei se ne sono da tempo dotati.

Come approfondito nell'articolo di Lamberto Baccini contenuto nel presente dossier, dal 1997 si sono avviate sperimentazioni in Italia tese a introdurre nel nostro ordinamento misure di contrasto alla povertà, che però hanno avuto carattere parziale e discontinuo, senza quindi la capacità di incidere strutturalmente sui bisogni del Paese. Permangono o sono state assunte in questi ultimi tempi invece misure definite a livello regionale o locale (si veda, ad esempio, i recenti casi delle Regioni Friuli, Puglia, Sardegna, Lombardia, Emilia-Romagna), variamente denominate, il cui esame esula da questo contributo (ma il cui raccordo con i provvedimenti in atto a livello nazionale è elemento che richiede un'adeguata riflessione); se da una parte ciò rappresenta una testimonianza di come a livello territoriale si avverta un'esigenza pressante di dare risposta al problema della povertà, dall'altra non fa che confermare l'esigenza di una misura universale definita come "Livello essenziale delle prestazioni", così da poter vantare copertura Costituzionale (art. 117) ed essere garantita su tutto il territorio nazionale, evitando quelle difformità e diseguaglianze territoriali fonti di gravi ingiustizie nel nostro Paese.

In questi ultimi anni, al di là delle azioni in preparazione o messe in campo da Governo e Parlamento, diverse forze sociali o politiche hanno richiamato l'attenzione sulla sempre più emergente gravità della povertà nel Paese, non solo attraverso studi e ricerche, ma provando anche ad avanzare concrete proposte. Quelle che risultano avere avuto un'attenzione maggiore anche per la loro struttura sono, da un lato, la proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia (www.alleanzacontrolapoverta.it) – che suggerisce d'introdurre il Reddito d'Inclusione Sociale (Reis) – costituito sia da sostegno al reddito che dalla fornitura di adeguati servizi alla persona volti all'inclusione socio-lavorativa – all'interno di un Piano Nazionale contro la Povertà; dall'altro, il Movimento 5 Stelle e la sua proposta di Reddito di cittadinanza. Due proposte che, in questi ultimi tempi, hanno avuto sicura parte (e merito) nel richiamare costantemente e mantenere accesi i fari sul tema, animando il dibattito sui diversi nodi che devono essere affrontati e sciolti affinché una sostenibile, efficace ed efficiente misura venga introdotta in Italia.

IL DIBATTITO, LE PROPOSTE IN CAMPO E I NODI

Di cosa avrebbe bisogno il Paese per combattere la povertà?

Le diverse proposte in campo sembrano convenire innanzitutto sul fatto che uno strumento di contrasto alla povertà non dovrebbe essere meramente assistenziale, poiché in caso contrario questo, pur alleviando le difficili condizioni dei beneficiari nel breve periodo, non consentirebbe nel lungo un percorso di fuoriuscita dalla condizione di povertà, ma anzi rischierebbe di creare disincentivi all'entrata

nel modo del lavoro, favorendo paradossalmente la permanenza delle persone in tale stato.

Viceversa, occorrerebbe accompagnare l'azione redistributiva con uno strumento che sia "promozionale" (o "capacitante", come insegna Amartya Sen) delle abilità delle persone. Uno strumento quindi bifronte che preveda:

- da un lato, un sostegno al reddito per alleviare da subito la situazione di povertà;
- dall'altro, servizi di inclusione sociale e lavorativa che accompagnino i beneficiari, per periodi variabili secondo le necessità dei medesimi, in percorsi di crescita sociale e professionale che consentano una fuoriuscita dalla condizione di povertà.

Sulla base di quanto anticipato ci riferiremo solo a quelle che riteniamo siano le principali proposte, alcune delle quali hanno trovato la forma di disegno di legge:

- la proposta della Alleanza contro la Povertà in Italia⁴;
- il disegno di legge S 1148 "Istituzione del Reddito di cittadinanza"⁵, presentato dal Movimento 5 Stelle;
- il disegno di legge S 2494 "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali"⁶, presentato dal Governo.

Per completezza di informazione, si segnala che il dibattito è stato animato da diversi soggetti, ad esempio dai contributi dell'Istituto Ricerca Sociale (IRS) o ha visto presentati anche altri disegni di legge (si vedano il d.d.l. S 2437 sen. Lepri ed il d.d.l. S 1630 proposto da Sel), apporti di sicuro interesse, ma che trattano il tema povertà insieme ad altre fragilità e che pertanto propongono in-

terventi più articolati e complessi (nonché di più complessa trattazione ed eventuale approvazione), che dunque non saranno oggetto delle nostre attenzioni.

Un punto accomuna le proposte più sopra citate: tutte prevedono un sostegno al reddito accompagnato da servizi di inclusione sociale e lavorativa volti ad agevolare un percorso di uscita dalla condizione di povertà. Ciascuna presenta poi le proprie peculiarità; per quanto riguarda la platea di riferimento, ad esempio, la proposta del M5S si rivolge a un insieme di individui più ampio, le persone in condizione di povertà relativa, rispetto all'insieme considerato dalle altre due proposte, le persone in povertà assoluta.

In ogni caso, l'introduzione di una misura di questo tipo richiede di affrontare alcuni nodi, di seguito richiamati.

Reddito Minimo Garantito (o d'Inclusione Sociale) vs Reddito di Cittadinanza

Il dibattito in Italia in questi anni ha visto il confrontarsi (ma anche il confondersi) di questi due concetti.

Il **Reddito minimo di Garanzia (o d'inclusione sociale)** è una forma di reddito in grado di consentire una vita minima dignitosa, devoluto nel caso in cui la condizione economica iniziale, o se si preferisce il reddito disponibile della famiglia o dell'individuo, sia inferiore ad una determinata soglia ritenuta di povertà e spesso, per le ragioni elencate sopra, condizionato alla disponibilità a prendere parte a percorsi che aiutino a fuoriuscire dalla condizione di povertà.

Il **Reddito di Cittadinanza** è invece un sostegno economico di base corrisposto non solo alle per-

sone in povertà ma, nell'accezione pura, a tutti i cittadini indipendentemente dall'attività lavorativa effettuata e pertanto cumulabile con altri eventuali redditi (da lavoro, da impresa, da rendita).

Pur essendo entrambi universali, questi due strumenti si differenziano:

- nella platea (il primo si rivolge alle persone in povertà, il secondo potenzialmente a tutti i cittadini);
- nella condizionalità (prova dei mezzi e definizione di requisiti più o meno stringenti per accedere e per continuare a ricevere il beneficio presenti nel primo, assenti nel secondo);
- nei conseguenti meccanismi attuativi (il primo necessita di un sistema di servizi che accompagni alla fuoriuscita dalla povertà, dunque coinvolge amministrazioni locali e centrali, mentre il secondo richiede solo che queste ultime emettano assegni o bonifici).

La proposta del Reddito di Cittadinanza è certamente assai affascinante, oltre che – per alcuni versi – di semplice applicabilità, e nella storia – da Thomas Paine sul finire del XVIII secolo, per passare anche per gli anarchici di fine '800, e sino ai giorni nostri (si veda il Basic Income Network, presente anche in Italia⁷) – ha trovato e trova i suoi sostenitori. Restano però aperti due problemi che sinora non hanno trovato risposta: come renderlo economicamente sostenibile? In una siffatta società chi lavorerebbe più, o meglio chi produrrebbe reddito e ricchezza? Per risolvere il primo aspetto occorrerebbe operare una drastica riforma del sistema fiscale aumentandone sensibilmente la progressività e una seria lotta all'evasione fiscale (ma è credibile in un Paese come il nostro?). Il secondo

aspetto risulta ancora più difficile da affrontare poiché, in presenza di un reddito di base adeguato, si potrebbero creare una serie di disincentivi a produrre reddito e ricchezza da ridistribuire. Chissà, forse in un futuro (magari non troppo lontano) ci saranno le condizioni adeguate (ad esempio proseguendo la sostituzione delle persone con le macchine e, come preconizza Rifkin, saremo giunti alla *fine del lavoro* occorrerà tassare i robot⁸).

In effetti, mentre il reddito minimo garantito è presente, come già sottolineato, in molti Paesi Eu, il reddito di cittadinanza è presente solo in Alaska dove, grazie ai grandi proventi del petrolio rispetto alla piccola popolazione, è possibile permettersi un tale strumento.

Con riferimento al dibattito italiano va comunque ricordato che, nonostante la sua denominazione, anche la proposta del Movimento 5 Stelle, consiste in una tipologia di reddito minimo garantito.

Quali destinatari

La proposta del Movimento 5 Stelle considera come destinatari **le persone a rischio di povertà (definizione Eurostat di povertà relativa)** che sono circa un quinto (19,9%) della popolazione italiana; la proposta dell'Alleanza contro la povertà, così come lo schema del REI nel d.d.l. S 2494 del Governo, si rivolge invece alle **persone in povertà assoluta**; in sostanza, prende a riferimento un sottinsieme della più ampia platea sopra considerata. La prima riguarderebbe potenzialmente, stante ai dati del 2015, poco più di 12 milioni di persone a rischio di povertà, la seconda circa 4,5 milioni di persone in povertà assoluta⁹.

Differenze di tal genere presentano ciascuna vantaggi e criticità. Ad

esempio, in termini di costi (e conseguenti coperture finanziarie), per soddisfare l'intera platea di riferimento la proposta del M5S stima necessari circa 16 miliardi di Euro/anno (che scendono a 15 nelle stime dell'Istat); la proposta dell'Alleanza contro la povertà stima circa 7 miliardi di euro/anno, mentre il d.d.l. del Governo, con le dovute accortezze, potrebbe attualmente disporre al massimo di 2 miliardi di Euro/anno a partire dal 2018.

Possiamo poi indicare altri punti nodali.

QUALI BENEFICI ECONOMICI

Una volta definiti i destinatari, occorre definire quali benefici economici accordare. Sorge quindi una domanda: **qual è il livello di reddito necessario per poter condurre una vita dignitosa**, che quindi si mira ad assicurare grazie all'intervento? Una risposta potrebbe fare riferimento al livello della povertà assoluta, che peraltro differisce in base alla zona geografica e all'ampiezza del comune di residenza nonché in base alla composizione familiare; ma anche questo non è un punto sul quale tutte le proposte in campo convergono. In ogni caso, fissata una soglia limite, si pone una ulteriore domanda: è preferibile corrispondere **un sostegno al reddito uguale per tutti o uno variabile, tale da colmare la differenza tra il limite e eventuali redditi che una persona/famiglia già detiene?** Su questo secondo punto vi sarebbe convergenza tra le prime due proposte sopra esaminate, mentre il SIA prevede un importo variabile solo in base all'ampiezza del nucleo familiare e risulta dunque meno attento all'equità anche se a vantaggio della semplicità gestionale.

Categorialità vs. Universalismo

La storia degli interventi sociali in Italia è spesso fatta di misure frammentarie e di dubbia efficacia, che si sono concretate più su parziali categorie di popolazione piuttosto che affrontare i temi in modo strutturale e universale; il risultato è stato quello di proteggere alcune fasce di popolazione e meno (o nulla) altre, magari le più bisognose. Anche il tema della povertà non è esente da tale problematicità (cfr. l'articolo di Baccini nel presente dossier).

Un nodo da risolvere è quindi allora: è giustificabile l'introduzione di una nuova misura categoriale? Mentre la proposta della Alleanza contro la Povertà e il d.d.l. del Movimento 5 Stelle si muovono in direzione universale, il d.d.l. del Governo individua alcune categorie di beneficiari.

I primi argomentano che l'approccio universale risponde maggiormente a criteri di equità; nel caso dell'Alleanza, prevedendo una messa a regime graduale dello strumento, partendo dai "più poveri tra i poveri", ma comunque utilizzando la sola condizione di povertà come criterio di gradualità e non altri criteri, come la presenza di figli, la condizione lavorativa, ecc. È chiaro che tale approccio prevede anche una riorganizzazione delle misure in campo, ma solo di quelle di natura assistenziale e contro la povertà. Nel disegno ideale alla fine tutte le famiglie in povertà assoluta dovrebbero ricevere un'unica misura contro la povertà, il Reis, che dovrebbe sostituire – maggiorandole nel loro complesso – le frammentarie misure esistenti.

Il Governo sostiene, più pragmaticamente, che, date le risorse scarse, occorre partire dalle situazioni

per le quali, anche in conseguenza della crisi, le ripercussioni in termini di povertà sono risultate più marcate, innanzi tutto le famiglie con figli minori.

Sulla ricomposizione delle misure esistenti si è passati da una visione fin troppo ampia contenuta del d.d.l. Delega originario, che avrebbe coinvolto anche misure di carattere previdenziale, ad una visione forse eccessivamente restrittiva uscita dall'approvazione in prima lettura della Camera, che contempla solo il riassorbimento solo delle attuali misure contro la povertà (SIA, ASDI e in ultima battuta la Social Card) secondo il ben noto principio dei "diritti acquisiti".

Certo la differenza la faranno le risorse che saranno messe in campo. Va da sé che un approccio di graduale implementazione dello strumento che porti in un tempo definito alla universalità della copertura dei beneficiari può forse far passare in secondo piano da quale punto di partenza si prenda avvio – in metafora, non è tanto importante quale sentiero si sceglie, l'importante è arrivare in cima alla vetta. Ma è cruciale, sin dalla partenza, che tutti abbiano chiara e definita la meta e i tempi di realizzazione. Viceversa, in assenza di questa prospettiva, si rischia di ritrovarsi con l'ennesima misura categoriale, con una platea dei beneficiari esigua rispetto ai bisogni, implementazioni a "macchia di leopardo" e permanenti rivendicazioni da parte delle categorie escluse. Nel suddetto percorso graduale, le scelte prioritarie di ampliamento della platea dei beneficiari dovranno necessariamente tenere in conto la necessità di avere una certa continuità tra gli strumenti oggi in campo, il SIA e l'ASDI, ed il nuovo Reddito d'Inclusione. Occorre tut-

tavia notare che una restrizione categoriale delle platee resta giustificabile solo per provvedimenti di natura temporanea, in quanto mal si concilia col concetto di livello essenziale delle prestazioni. Anche per questo motivo, in presenza di risorse insufficienti a coprire l'intera platea obiettivo, uno strumento di lotta alla povertà che sostiene innanzi tutto le famiglie più povere e poi all'aumentare delle risorse viene esteso via via a quelle meno povere, costituisce una garanzia più forte verso l'universalità; mentre uno strumento che viene esteso coinvolgendo volta per volta diverse categorie rischia più facilmente di non veder raggiunto questo obiettivo.

Partire dai più poveri, peraltro, risulterebbe di più facile gestione per gli enti locali in quanto si userebbe un unico criterio per ampliare la platea; viceversa il ricorso a categorie diverse e quindi a più criteri, rischierebbe di ingenerare in ciascuna di esse aspettative circa l'inclusione della propria specifica condizione tra quelle beneficiarie dalla misura a discapito delle altre, con le conseguenti complicazioni.

Criteri di accesso

Punto che accomuna le proposte sopra citate è la previsione di criteri per l'accesso e mantenimento del sostegno al reddito. Come più sopra chiarito, uno strumento quale un reddito minimo non può essere riconosciuto *erga omnes*.

Quali criteri adottare? Vi sono in primo luogo dei **criteri di appartenenza**. Il reddito di cittadinanza, per sua definizione, dovrebbe essere teoricamente dato ai cittadini del Paese. Va quindi chiarito se l'accesso è limitato ai soli cittadini italiani o anche ai cittadini Eu o anche extra Eu (es. i rifugiati). Il reddito minimo, rivolgendosi ad una platea

assai meno estesa, è sensato che possa essere erogato anche agli stranieri a patto che risiedano già da un tempo adeguatamente lungo sul territorio nazionale (dai due ai tre anni) ed abbiano un appropriato permesso di soggiorno.

Poi c'è la questione del **reddito di riferimento**: va preso in considerazione il **reddito delle singole persone o dell'intero nucleo familiare**? Su questo aspetto tutte le proposte esaminate sono concordi nel considerare il reddito familiare (variando l'importo a seconda dell'ampiezza familiare proporzionalmente o, meglio, sulla base di diverse scale di equivalenza).

Quale **soglia di riferimento usare per definire la povertà e soprattutto come misurarla**? Abbiamo visto che la proposta del Movimento 5 Stelle fa riferimento

alla soglia di povertà relativa o, più precisamente, al rischio di povertà nella Ue; la proposta dell'Alleanza prende invece in esame una soglia di povertà assoluta stimata includendovi anche una buona parte dei costi dell'abitare per le famiglie in affitto (recuperando per tal verso una differenziazione territoriale della soglia). In entrambi i casi le soglie variano a seconda del numero dei familiari sulla base di apposite scale di equivalenza.

È poi necessario chiedersi **quali indici usare per la prova dei mezzi** (solo l'ISEE o un indicatore che integri il reddito con una diversa considerazione di taluni elementi, ad esempio i costi per l'abitazione)? L'ISEE non viene praticamente utilizzato nella proposta del Movimento 5 Stelle (salvo che per ragioni di controllo nella sola par-

te reddituale), è utilizzato in misura marginale nel REIS dell'Alleanza (con una soglia aggiuntiva a quella della povertà assoluta a 12.000 euro), mentre risulta invece l'unico indice di riferimento per l'attuale SIA (con soglia a 3.000 euro). Sia nella prima proposta che nella seconda si considera invece il reddito disponibile pur calcolato in maniera diversa (in particolare nel Reis entra in gioco anche il costo dell'abitare).

Condizionalità

È ormai assodato che nell'introduzione di un reddito minimo verrà inclusa la condizionalità, ovvero la **disponibilità da parte dei beneficiari ad intraprendere un percorso di inserimento socio-lavorativo**, senza la quale il sostegno monetario verrebbe interrotto.



Le ragioni per includere la condizionalità sono piuttosto chiare e sottendono anche allo schema dell'attuale SIA. Quello che è meno chiaro sono i costi ed i problemi che si possono incontrare nell'introdurre un simile meccanismo; in sostanza occorre domandarsi se ne valga effettivamente la pena.

È bene innanzi tutto sottolineare che, se si vuole che il meccanismo di riallocazione socio lavorativa risulti efficace, è necessario un **forte potenziamento dei servizi alla persona**, che spesso risultano assai carenti quando non assenti in vaste aree del Paese. Anche laddove sono presenti, occorrerebbe riorientarli adeguatamente, tenendo conto degli obiettivi di inclusione che ci si pone con il nuovo strumento. Le diverse proposte non danno comunque lo stesso peso ai medesimi: sono fondamentali nel Reis, nel SIA, e nel d.d.l. delega, mentre la proposta del Movimento 5 Stelle si concentra sui centri per l'impiego – che peraltro necessiterebbero anch'essi di potenziamento. Per rafforzare tali servizi, comunque, sono necessarie sostanziali risorse (un quinto delle complessive nello schema del Reis), mentre per il momento sono devoluti allo scopo solo una parte di risorse del PON Inclusione (1 miliardo di euro nel periodo 2014-2020), risorse importanti ma senz'altro insufficienti allo scopo se si intende effettivamente introdurre una misura universale.

È probabile che **a questo livello si giochi l'effettiva efficacia ed efficienza della misura e, in sostanza, il suo successo o fallimento**. Occorrerebbe però ragionare sulla considerazione che la condizionalità e tutto ciò che essa comporta possa avere un senso se si prevede un reddito minimo con un

importo adeguato e che permanga nel tempo nel caso la famiglia non riesca ad uscire dalla povertà; se l'importo invece è contenuto e la misura è temporanea probabilmente gli oneri organizzativi risulterebbero eccessivi rispetto al beneficio.

Infrastrutturazione nazionale del welfare locale

Altro punto che accomuna le proposte citate è il **rafforzamento delle strutture preposte alla erogazione dei servizi di inclusione sociale e lavorativa**. Partendo da una presa in carico della persona e da un'analisi multidimensionale dei bisogni, la proposta del Movimento 5 Stelle fa perno sui Centri per l'impiego; le altre due puntano ai servizi sociali territoriali e prevedono la costruzione di una infrastruttura nazionale del *welfare* locale che riorganizzi l'intera filiera dei servizi.

Ma cosa si intende con infrastruttura nazionale del *welfare* locale? Si tratta di un **insieme di strumenti** che lo Stato, in collaborazione con le Regioni, fornisce ai soggetti del territorio per metterli in condizione di operare al meglio. Vengono definiti criteri di accesso validi per tutto il Paese e vengono trasferite ai territori le risorse economiche necessarie ad assicurare le relative risposte; una quota particolarmente significativa di stanziamenti è destinata ai servizi alla persona, a proposito dei quali lo Stato stabilisce poche regole riguardanti presenza e modalità di funzionamento. Si impianta anche un solido sistema informatico nazionale nonché un sistema di monitoraggio e valutazione, capace di comprendere ciò che accade nelle varie realtà locali, di esaminarlo e trarne indicazioni operative utili al miglioramento, nella prospettiva di appren-

dere dall'esperienza. Inoltre, i territori vengono affiancati con iniziative di formazione, occasioni di confronto tra operatori di diverse realtà, scambio di esperienze, linee guida. Infine, laddove la riforma sia inattuata o presenti forti criticità, lo Stato interviene direttamente, ricorrendo a propri poteri sostitutivi. In particolare, grazie alla definizione dei livelli essenziali dei servizi, a livello territoriale dovrebbero essere adottati strumenti che consentano ai cittadini adeguata **informazione, accesso ai servizi, presa in carico e percorsi di inserimento sociale e lavorativo**.

In sostanza si propone un **cambio di paradigma** che ponga al **centro la persona** alla quale deve essere fornito un unico punto di accesso per la presa in carico delle sue esigenze, chiamando lo Stato, le Regioni, gli enti locali, il Terzo settore e altri *stakeholder* a mettere a sistema le tante competenze e esperienza già maturate – ma in modo scollegato – in questi anni. La costruzione di una infrastruttura nazionale del *welfare* locale è però un nodo assai critico, da affrontare e sciogliere con le dovute attenzioni, proprio perché **i servizi sociali sono stati in questi anni trascurati e lasciati a se stessi**, destinando poche risorse umane ed economiche e lasciando che il loro funzionamento dipenda dalla volontà e sacrifici di operatori e amministratori. Quella che avrebbe dovuto essere l'architrave della riforma dei servizi, la legge 328/2000 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", la c.d. "Legge Turco"), negli anni successivi ha visto svanire i suoi possibili effetti non solo per la modifica del Titolo V della Costituzione (anche se questa ha reso più com-

	SIA 2016	Reddito d'Inclusione (disegno di legge delega al Senato)	Proposta dell'Alleanza contro la povertà
Localizzazione	Tutto il territorio nazionale	Tutto il territorio nazionale	Tutto il territorio nazionale
Caratteristica delle famiglie beneficiarie	Famiglie in grave povertà (ISEE<3000) con almeno un con almeno un figlio minore o gravemente disabile o donna in stato di gravidanza accertata	Famiglie in povertà (impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e servizi necessari per un livello di vita dignitoso) con almeno un figlio minore o gravemente disabile o donna in stato di gravidanza accertata o disoccupati di 55 anni	Famiglie in povertà assoluta
Numero di famiglie coinvolte	Tra 180.000 e 220.000 (tra 11% e 14% delle famiglie in povertà assoluta)	Ancora non è possibile stimarle	Circa 1.120.000 (oltre 70% delle famiglie in in povertà assoluta)
Contributo economico previsto	80 euro mensili per ogni componente della famiglia con un massimo di 400 euro	Variabile in base alla condizione economica del nucleo in relazione alla soglia di povertà	Differenza tra il reddito disponibile del nucleo e la soglia di povertà (con il rimborso di una parte del canone di locazione)
Durata	12 mesi	Rinnovabile fino a che permane la condizione di bisogno con eventuali limiti da definire	Rinnovabile fino a che permane la condizione di bisogno
Condizionalità	Obbligo a seguire un percorso di reinserimento socio-lavorativo	Obbligo a seguire un percorso di reinserimento socio-lavorativo	Obbligo a seguire un percorso di reinserimento socio-lavorativo
Collegamento con servizi alla persona	Sì (sociali, salute, educativi, formativi, per l'impiego, abitativi)	Sì (sociali, salute, educativi, formativi, per l'impiego, abitativi)	Sì (sociali, salute, educativi, formativi, per l'impiego, abitativi)
Costo per il sostegno monetario	750 milioni	1,5 miliardi annui incrementabili da Leggi di Stabilità	5,6 miliardi annui da raggiungere con gradualità quadriennale
Costo per l'implementazione dei servizi	1 miliardo circa in 7 anni	1 miliardo circa in 7 anni	1,5 miliardi annui da raggiungere con gradualità quadriennale

Tabella
Fonte: Caritas Italiana¹⁰

plesse le questioni, affidando alle Regioni le materie sociali e lavoristiche) ma, anche e soprattutto, per l'ignavia politica degli anni seguenti che non ha provveduto alla definizione dei Livelli essenziali (come previsto dall'art. 117 Cost.) e alla dotazione di adeguate risorse. Un *gap* che andrebbe ormai decisamente superato.

Tempi di attuazione

In un contesto come quello italiano, dove, come segnalato sopra, il sistema dei servizi di accompagnamento è, nella migliore delle ipotesi, a "macchia di leopardo" e quindi dove in sostanza l'infrastruttura dei servizi è ancora da costruire, anche i tempi di

attuazione sono dirimenti. A fronte di uno schema di introduzione graduale avanzato dalla Alleanza, proprio anche per la necessità di "preparare il terreno", la proposta del Movimento 5 Stelle prevede invece un avvio immediato a pieno regime, in una sorta di "big bang", cosa che potrebbe forse anche essere possibile a fronte di una lunga preventiva preparazione, in particolare con una efficace riforma o comunque un forte rafforzamento dei centri per l'impiego.

La scelta graduale presenta una serie di vantaggi e sembra adattarsi meglio alle attuali carenze del welfare d'inclusione, d'altra parte presenta lo svantaggio di richiedere volta per volta un incremento dei finan-

ziamenti dunque di essere maggiormente soggetta alle scelte prioritarie di politica economica che potrebbero mutare sensibilmente nel tempo. Di certo vi è la necessità – sia con un avvio graduale, sia con una fase di preparazione nella quale si concede prima il beneficio senza ancora poter avere l'erogazione di servizi – di avere tempo e risorse: per sviluppare l'infrastruttura dei servizi nelle aree dove sono carenti e/o reindirizzarli altrove anche a favore della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, per risolvere i problemi legati alla quantità di risorse da veicolare in maniera diluita date le difficoltà di bilancio; per affrontare i rischi legati alle incertezze, alle *impasse* buro-

cratiche, alla possibile sospensione del percorso graduale.

LE AZIONI DEL GOVERNO E DEL PARLAMENTO

Con la Legge di Stabilità 2016-18 (l. 208/2015), **il tema ha cominciato a fare concreta breccia nell'Agenda politica** e alcuni primi interventi strutturali hanno cominciato ad essere assunti, in particolare la creazione di un Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione Sociale finanziato in misura pluriennale. Vi è inoltre stata l'estensione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) su tutto il territorio nazionale, nelle more dell'adozione del Piano nazionale contro la povertà e della conseguente introduzione del Reddito di inclusione – composto, si ricorda, da un sostegno al reddito e da servizi di inclusione sociale e lavorativa – che dovrebbe utilizzare appieno le risorse del suddetto Fondo. Il Piano ed il REI dovrebbero entrambi realizzarsi attraverso il già citato disegno di legge delega (d.d.l. S. 2494¹¹, ora in discussione al Senato, dopo essere già stato approvato alla Camera). A fianco di tale stanziamento, per poter sostenere l'erogazione dei servizi di inclusione sociale e lavorativa è stato previsto di attingere ai **Fondi EU PON 2014-2020**, risorse già attivate per il primo triennio di circa 500

milioni di euro per il triennio. Infine, nella Legge di Bilancio 2017-19 (**legge n. 232/2016**) la dotazione del Fondo contro la povertà, che già prevedeva 1 miliardo di euro dal 2017 in avanti, è stata incrementata di 150 milioni di euro per il 2017 – stornando dello stesso importo, in un processo di convergenza degli strumenti, quanto previsto per l'Assegno di disoccupazione (ASDI) – e di 500 milioni di euro a partire dal 2018.

Il disegno di legge del Governo, e in specie anche grazie ai lavori parlamentari, sembra cogliere ed affrontare molti dei nodi sopra richiamati, anche se con luci ed ombre, così come si può evincere dal prospetto della pagina precedente.

IN CONCLUSIONE

La legge 328/2000 aveva provato a delineare un percorso per dotare il Paese di servizi sociali degni di questo nome. Purtroppo, la mancata definizione dei Livelli essenziali dei servizi, previsti dalla successiva modifica dell'art. 117 della Costituzione, hanno lasciato un vuoto che le Regioni – nel bene e nel male, ciascuna per conto proprio – hanno cercato di riempire, portando alla situazione odierna. Sul tema della povertà assoluta si è di fronte ad un percorso che, dopo 15 anni, può avviare un cambio di paradigma, con lo Stato che, fi-

nalmente fissa un primo livello essenziale e stanzi le prime risorse. È però un percorso che rischia di essere molto accidentato, soggetto ai venti dell'instabilità politica. Non possiamo che augurarci che si riesca a percorrerlo sino in fondo.

1] ISTAT, *La povertà in Italia*, 14/7/2016, <http://www.istat.it/it/archivio/189188>. Altri dati interessanti si trovano nel Rapporto Caritas Povertà 2016 "Vasi comunicanti" http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2016/Rapporto_VasiComunicanti.pdf.

2] ISTAT, *Condizioni di vita e reddito*, 6.12.2016, <http://www.istat.it/it/archivio/193650>.

3] BANCA D'ITALIA, *Il bilancio delle famiglie italiane*, 3/12/2015, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/>.

4] C. GORI ed altri, *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, 2016.

5] Cfr. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/42593.htm>.

6] Cfr. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/47148.htm>.

7] Cfr. <http://www.bin-italia.org/>.

8] J. RIFKIN, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Mondadori, 2005.

9] *Dati Istat: La povertà in Italia*, 14/7/2016; Condizioni di vita e Reddito, 6/12/2016 (o Eurostat EU-Silc Survey). In realtà si tratta delle persone potenzialmente coinvolte dal provvedimento. Se teniamo invece conto di quelle che effettivamente riceveranno il reddito minimo (il cosiddetto "take up") il numero dei coinvolti ragionevolmente scenderebbe in misura sensibile.

10] CARITAS ITALIANA, *Non fermiamo la riforma. Rapporto 2016 sulle politiche contro la povertà in Italia*, p. 18. (http://www.caritasitaliana.it/home_page/area_stampa/00006606_Non_fermiamo_la_riforma_Rapporto_2016_sulle_politiche_contro_la_poverta_in_Italia.html).

11] Per il disegno di legge e la discussione parlamentare cfr. <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/47148.htm>.