

# ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

REDDITO DI INCLUSIONE SOCIALE  
(REIS)

**OSSERVAZIONI AL DOCUMENTO DEL  
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE  
POLITICHE SOCIALI “VERSO UN PIANO  
NAZIONALE PER LA LOTTA ALLA POVERTÀ  
E ALL’ESCLUSIONE SOCIALE” PRESENTATO  
IL 16 LUGLIO 2015**

PROPOSTA

**SOGGETTI FONDATORI DELL’ALLEANZA  
CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA**

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

**SOGGETTI ADERENTI ALL’ALLEANZA  
CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA**

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

## **1. LE VALUTAZIONI DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA**

**1.1** Non è possibile compiere una disamina puntuale degli specifici interventi prospettati nel testo perché questi vengono illustrati in termini assai generici. La parte di maggiore rilievo del documento, tuttavia, non riguarda i singoli interventi bensì l'impianto strategico ipotizzato per le politiche contro la povertà del prossimo triennio. Tale assetto emerge con chiarezza: ad esso si rivolgono le osservazioni che seguono.

**1.2** L'Alleanza giudica in modo negativo l'impianto strategico delineato nel documento. Vi si esplicita, infatti, l'intenzione di non avviare nel triennio 2016-18 - cioè sino alla scadenza attesa della legislatura - un percorso di riforma che introduca gradualmente la necessaria misura nazionale a sostegno della popolazione in povertà assoluta. L'avviamento di tale percorso, invece, è necessario ed urgente poiché l'Italia ha recentemente vissuto un'amplissima diffusione dell'indigenza e rimane - unico paese in Europa insieme alla Grecia - priva di una simile misura.

**1.3** L'Alleanza, pertanto, chiede di modificare sostanzialmente questo impianto strategico. A tal fine si richiede di procedere alla progressiva introduzione di una misura come il Reddito d'Inclusione Sociale (Reis), proposto dall'Alleanza, attraverso l'avviamento - nel 2016 - di un appropriato Piano nazionale contro la povertà (di natura radicalmente differente da quello prospettato dal Esecutivo).

**1.4** Rimandando ai documenti allegati per maggiori approfondimenti, si vuole sottolineare che un Piano coerente con le indicazioni dell'Alleanza dovrebbe fondarsi, innanzitutto, su tre principi, sinora assenti nel testo governativo:

a) Gradualismo in un orizzonte definito. All'avvio del Piano il legislatore assume precisi impegni riguardanti il suo punto di arrivo e le tappe intermedie. Nell'ipotesi di un Piano quadriennale, da noi suggerita, si tratta cioè di indicare - all'inizio - che il quarto anno corrisponde al primo del Reis a regime e di specificare l'ampliamento dell'utenza previsto in ogni annualità; affinché ciò risulti possibile bisogna prevedere il relativo finanziamento pluriennale, con il conseguente impegno di risorse.

b) Stabilità. Il Reis non ha natura sperimentale né è destinato a durare solo alcuni anni. È, invece, una misura strutturale, che rimane stabilmente nel tempo.

c) Universalismo. A regime, cioè a partire dal quarto anno del Piano, il Reis è rivolto a tutti i nuclei familiari in povertà assoluta.

## **2. LE RAGIONI DELLE VALUTAZIONE ESPRESSE**

**2.1** Gli anni della crisi hanno visto l'esplosione della povertà assoluta in Italia. Le persone che vivono tale condizione, infatti, sono passate dal 3,1% della popolazione totale nel 2007 al 6,8% nel 2014 (dati Istat). La povertà, inoltre, non solo ha confermato il suo radicamento 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. Nondimeno, è da evidenziare la presenza dei minori tra i soggetti maggiormente colpiti dal boom della povertà.

Ci si attende che la ripresa economica riduca, prossimamente, la diffusione dell'indigenza ma l'indebolimento strutturale della società italiana rende irrealistico immaginare di tornare ai livelli pre-crisi. Una sua presenza maggiore che in passato, detto altrimenti, costituirà un elemento strutturale dell'Italia in futuro. Davanti a tale evidenza, decidere di non cominciare in tempi stretti un percorso per la graduale introduzione del Reis significa dimenticare le esigenze delle tante persone e famiglie che - nel nostro paese - vivono questa drammatica condizione.

**2.2** Non pare possibile discutere il contenuto del documento in esame senza collocarlo in un contesto più ampio. Si deve qui ricordare la "scomoda eredità" che il Governo si trova sulla spalle. E' evidente, infatti, che una misura nazionale contro la povertà assoluta avrebbe dovuto essere avviata negli scorsi 20 anni, durante i quali se ne è ampiamente dibattuto senza mai produrre il risultato necessario. Introdurla allora sarebbe stato più semplice, poiché vi erano meno poveri e più finanziamenti pubblici disponibili rispetto ad oggi, e avrebbe permesso al nostro paese di non farsi trovare impreparato davanti al recente boom della povertà.

**2.3** Nondimeno, sembra opportuno guardare l'insieme degli interventi, compiuti e annunciati, dell'Esecutivo in carica dal punto di vista delle persone e delle famiglie in povertà. In sintesi:

- a) le azioni di politica economica e fiscale già realizzate non hanno fornito loro alcun sostegno (emblematica la scelta di non comprendere gli incapienti nel target del bonus di 80 euro mensili varato lo scorso anno),
- b) sulla stessa linea sono i recenti annunci in materia di politica economica e fiscale,
- c) nelle politiche sociali sinora non sono stati né realizzati né annunciati interventi rilevanti di riforma,
- d) i limiti della proposta qui presentata, già segnalati, confermano il punto precedente.

Ad oggi, dunque, la lotta alla povertà non figura tra le priorità del Governo.

**2.4** L'impianto strategico proposto nel testo è da valutare con riferimento non solo alla popolazione interessata ma anche ai soggetti attualmente impegnati a sostenerla nei territori, cioè principalmente Comuni e realtà del non profit. Rinunciare alla riforma significa accettare di continuare a delegare loro l'onere di rispondere a queste problematiche senza dotarli delle risorse e degli strumenti adeguati.

Dal punto di vista delle relazioni tra i livelli di governo, l'ipotesi prospettata nel documento pare gravida di conseguenze per il rapporto tra Stato e Comuni. Questi ultimi, infatti, sottolineano da tempo le notevoli difficoltà che incontrano nell'affrontare le crescenti domande di intervento di persone cadute in povertà, a causa del loro evidente sotto-finanziamento; il punto, oltre che dalla concreta esperienza, è mostrato da numerosi studi e dati. Non a caso il Reis assicura un ruolo fondamentale ai Comuni, prevedendo significative risorse dedicate e un pacchetto di strumenti utili a sostenerne lo sforzo. L'effettiva promozione delle funzioni svolte dai Comuni dovrebbe collocarsi nell'ambito della costruzione di una "infrastruttura nazionale per il welfare locale", che consenta una *governance* delle politiche, ad ogni livello, caratterizzata dalla cooperazione istituzionale e dalla attiva partecipazione delle varie organizzazioni sociali (si vedano i documenti allegati).

**2.5** Da qualche tempo, peraltro, le Regioni risultano particolarmente attive nella lotta alla povertà. Infatti, alcune hanno già introdotto misure proprie e altre le stanno progettando. È noto, tuttavia, che le Regioni dispongono di budget molto limitati nelle politiche sociali, che impediscono loro - anche ampliandoli sensibilmente - di realizzare adeguati interventi in materia. Pertanto, come insegnano le esperienze degli ultimi 15 anni, le misure regionali non potranno che raggiungere un'utenza estremamente circoscritta e non di

rado risulteranno sperimentali. Solo l'impegno finanziario dello Stato, infatti, è in grado di fare la differenza nella lotta alla povertà.

Al fine di evitare una diffusione di prestazioni regionali che è ragionevole attendersi di scarso impatto per i cittadini, ed a rischio di ampliare le già rilevanti divaricazioni territoriali, pertanto, è urgente che lo Stato definisca la propria riforma, indicando le caratteristiche della nuova misura nazionale e la tempistica della relativa introduzione. In tal modo, le Regioni potranno finalizzare i propri sforzi alla costruzione di interventi integrativi a quello nazionale, che in questo caso risulterebbero invece molto utili. Rinviare l'adozione della riforma statale, in altre parole, significa vanificare in misura significativa lo sforzo delle Regioni.

**2.6** La lettura del testo non permette di comprendere quale sia il nome della nuova prestazione prospettata perché in alcune parti si parla di un'estensione della sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (Sia), nella prospettiva della graduale introduzione del Reddito per l'Inclusione Attiva (Ria), mentre in altre di vero e proprio Ria. È chiaro, invece, che il percorso delineato per introdurla non rispetta i tre principi fondanti di quello che dovrebbe essere - a parere dell'Alleanza - il necessario Piano contro la povertà (riassunti nel punto 1.4):

a) Gradualismo in un orizzonte definito. Non sono indicati né un punto di arrivo certo del percorso nel 2018 (la somma di 1,5 miliardi viene definita "eventualmente come obiettivo a tendere nel triennio di programmazione finanziaria se le esigenze di finanza pubblica lo consentiranno") né le tappe intermedie previste per il 2016 e il 2017.

b) Stabilità. Non viene fornita alcuna indicazione che la prestazione prevista sarà introdotta stabilmente a regime

c) Universalismo. Il documento afferma che - qualora venisse realizzato l'obiettivo massimo, cioè il reperimento di 1,5 miliardi - si potrebbe integrare il reddito delle famiglie fino al 50% della soglia Istat di povertà assoluta. Ciò significa raggiungere esclusivamente le famiglie con un reddito non superiore alla metà della soglia di povertà assoluta, fornendo loro una prestazione che consenta di elevarlo solo sino a tale soglia. Il documento purtroppo non indica la percentuale di famiglia povere che si pensa così di raggiungere<sup>1</sup>. In ogni modo, sulla base di precedenti studi dell'Alleanza, è ragionevole supporre che l'utenza di questa nuova prestazione non sarebbe - nell'ipotesi di massima spesa - comunque superiore ad un terzo delle famiglie in povertà assoluta.

<sup>1</sup> Non fornire i dati di base, come quelli riferiti all'utenza potenziale delle misure ipotizzate, rende abbastanza complicato discutere le scelte possibili.

E' opportuno ripetere che perché l'azione ipotizzata si caratterizzi effettivamente come un Piano, così come inteso dall'Alleanza, bisogna soddisfare contemporaneamente i 3 principi.

**2.7** La nuova misura ventilata dal Governo è da ritenersi una sperimentazione, nell'identica accezione con la quale questo termine è stato utilizzato negli ultimi 20 anni nelle politiche contro la povertà (nelle sperimentazioni rispettivamente del Rmi e del Sia): si tratta, una volta ancora, di un intervento riguardante una parte assolutamente minoritaria dei poveri per un arco di tempo circoscritto. L'unica differenza con il passato è che in questo caso la percentuale di famiglie povere potrebbe essere superiore.

La nuova sperimentazione triennale prospettata si concluderebbe nel 2018, quando ricorreranno i 20 anni dall'introduzione della prima sperimentazione di una misura nazionale contro la povertà, quella del Reddito Minimo d'Inserimento (Rmi). E' noto che nell'ultimo ventennio, in assenza della volontà politica di adottare l'indispensabile misura nazionale contro la povertà assoluta, vari Esecutivi hanno attivato misure accomunate dal fatto di raggiungere una percentuale minoritaria dei poveri e di avere una durata limitata nel tempo (raggruppabili in due gruppi: bonus monetari una tantum e, appunto, sperimentazioni locali). Alla luce delle condizioni del paese, sopra richiamate, è difficile portare motivazioni a sostegno dell'introduzione di una ennesima misura con tali caratteristiche.

**2.8** Il dispositivo previsto dal Governo dev'essere giudicato nelle sue conseguenze per l'intero arco temporale al quale si riferisce. Il percorso illustrato nel documento, infatti, prevede di dedicare il triennio 2016-2018 alla prestazione illustrata sopra. Ciò significa, di fatto, escludere la possibilità di avviare la riforma da qui al 2018, data di conclusione attesa della legislatura. In altre parole, attuare questa nuova prestazione vorrebbe dire esprimere la volontà politica di togliere l'introduzione della necessaria riforma dall'agenda dei prossimi tre anni.

**2.9** Mettere in campo una prestazione come quella qui ipotizzata significherebbe, allo stesso tempo, "fare qualcosa" contro la povertà pur non facendo niente in grado di migliorare realmente la situazione. Non sarebbe certo, si è visto, la prima volta. È da ricordare che la lunga serie di simili misure introdotte in passato ha sempre avuto una precisa funzione comunicativa: trasmettere all'opinione pubblica l'impressione che ci si stia occupando della povertà - avvantaggiandosi anche della competenza particolarmente bassa dei

media su questa tematica - mentre in realtà non lo si sta facendo o, meglio, si sta agendo in modo ininfluenza, con interventi incapaci di produrre cambiamenti destinati a rimanere. Viene così «offuscata» l'assenza della volontà politica di affrontare i nodi dell'esclusione sociale in maniera incisiva.

**2.10** Nel documento si afferma che non pare "credibile" riuscire a trovare i 7 miliardi necessari ad una riforma strutturale qual è il Reis. Si ricorda che il Reis spalma l'incremento di spesa necessario in 4 anni, quindi bisognerebbe affermare che "non sia credibile" reperire nella prossima legge di stabilità la cifra di 1,8 miliardi necessaria ad avviare la riforma e poi aggiungere circa la medesima somma in ogni annualità successiva del Piano. L'attuale formulazione del documento ministeriale può prestarsi ad interpretazioni equivoche poiché non si tratta di maggiore o minore credibilità delle opzioni bensì di scelte politiche. Al fine di migliorare la trasparenza nel confronto - oggi tra le parti e domani anche con l'opinione pubblica - qualora venga mantenuta la proposta corrente si richiede di modificare il testo in esame sostituendo le parti sulla "credibilità" con una definizione chiara delle priorità dell'Esecutivo. Inoltre, nella parte iniziale del documento ci si sofferma sulle caratteristiche della povertà in Italia mentre non si dice nulla sullo stato attuale delle politiche pubbliche per fronteggiarla, che - peraltro - costituiscono il tema del testo. Sempre al fine di rendere il confronto più trasparente possibile, si chiede di integrare le parti esistenti con altre riguardanti la situazione attuale delle politiche. Pare opportuno fondare il confronto sui numerosi dati oggettivi disponibili, ad esempio il fatto che la spesa pubblica contro la povertà in Italia è dell'80% inferiore alla media dell'area Euro (0,1% del Pil contro 0,5%, fonte Eurostat).