

ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

REDDITO DI INCLUSIONE SOCIALE

UN IMPEGNO A COMBATTERE LA POVERTÀ ASSOLUTA
La richiesta dell'Alleanza contro la povertà in Italia al nuovo Governo

1. La risposta necessaria

L'Alleanza contro la povertà in Italia richiede al nuovo Governo l'impegno a proseguire il cammino cominciato con l'introduzione del Reddito d'Inclusione (Rei) al fine di dotare il nostro Paese di una misura di contrasto alla povertà assoluta che sia universale rispetto alla popolazione coinvolta (dunque un diritto per chiunque si trova in tale condizione) ed adeguata negli interventi offerti (dotata di contributi economici e percorsi d'inclusione in grado di migliorare sostanzialmente le condizioni dei beneficiari).

La scorsa legislatura ha visto l'Alleanza impegnata in un costante confronto sui contenuti con le forze parlamentari, di maggioranza e di opposizione, e con il Governo. Il risultato è che il disegno del Rei (Reddito d'Inclusione) riprende in ampia parte quello del Reis (Reddito d'Inclusione Sociale)¹, da noi proposto². Permangono, tuttavia, significative differenze, a partire da quelle riguardanti i finanziamenti necessari. L'intervento disegnato sinora, infatti, risponde in modo parziale agli obiettivi di universalismo (tutti i poveri assoluti) e adeguatezza (importi e percorsi di inclusione) previsti dal Reis. Il cammino, in altre parole, è solo cominciato.

La sfida adesso è compiere un ulteriore, e decisivo, passaggio. Bisogna completare la realizzazione di una misura di contrasto alla povertà assoluta effettivamente in grado di rispondere alle esigenze delle persone che vivono tale condizione. Se il Rei è stato, dunque, un importante punto di partenza, è necessario ora focalizzare l'attenzione su quel che resta da fare per raggiungere l'obiettivo di sostenere con contributi e percorsi adeguati tutti i poveri assoluti. Si tratta, in sintesi, di costruire una misura con le caratteristiche del Reis.

1 Gori, C. et al., 2016, *Il Reddito d'Inclusione Sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la Povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.

2 Le proposte dell'Alleanza sono state recepite attraverso diversi passaggi, in particolare il dibattito parlamentare sulla Legge Delega in materia, il Memorandum siglato nell'aprile 2017 tra Alleanza e Governo, e la Legge di Bilancio per il 2018.

2. Il percorso attuativo

Introdotta a fine 2017, il Rei è da poco entrata nella sua fase attuativa. Si tratta di una riforma ambiziosa in un settore, quello delle politiche contro la povertà, sinora poco sviluppato in Italia. Non stupisce, dunque, che la sua realizzazione stia risultando piuttosto complessa per i soggetti del welfare locale coinvolti, a partire dai Comuni.

È necessario, pertanto, innanzitutto evitare la tentazione della “riforma della riforma”, che porterebbe a dichiarare superato il Rei - insieme all’articolato delle sue disposizioni realizzative che i territori stanno faticosamente attuando – per dar vita ad una nuova misura contro la povertà assoluta. Il sistema di welfare locale, invece, ha bisogno di stabilità per poter costruire adeguate risposte destinate agli indigenti.

Il nuovo Governo dovrebbe seguire la logica del “costruire correggendo”. Il monitoraggio e la valutazione dell’implementazione del Rei sono elementi cruciali al fine di osservare se si stanno facendo passi avanti nella direzione di policy definita, quali sono i correttivi necessari e qual è l’effettiva capacità della misura di superare la logica assistenzialista. Si tratta, dunque, di avviare al più presto il previsto sistema di monitoraggio al fine di cogliere le criticità esistenti nell’attuazione della misura, così da introdurre le opportune modifiche. L’esperienza – come sempre accade - dimostrerà che l’attuale impianto richiede vari aggiustamenti: alcuni sono già evidenti ed altri emergeranno nel tempo. Lavorare nell’ottica di attuare una riforma migliorandola via via dove necessario, tuttavia, rappresenta una strada ben diversa rispetto a ripartire da zero.

Il percorso attuativo

	La tentazione da evitare....	...e la strada da seguire
<i>Logica</i>	Riforma della riforma	Costruire correggendo
<i>Azioni</i>	Dichiarare superato il Rei e ripartire da zero, dando vita ad una nuova misura contro la povertà assoluta	Avviare rapidamente il monitoraggio così da cogliere le criticità esistenti nell’attuazione del Rei ed introdurre gli opportuni correttivi

3. Il rafforzamento della misura

3.1 Gli interventi

Di seguito si presentano le azioni strategiche da compiere per dotare il nostro Paese della misura necessaria a contrastare efficacemente la povertà assoluta. Si tratta d'interventi da realizzare gradualmente, ma all'interno di un disegno complessivo di riforma definito chiaramente sin dall'inizio (si veda il prossimo paragrafo). Nel tempo, come anticipato, alla loro realizzazione si accompagneranno le azioni di aggiustamento individuate attraverso il monitoraggio.

L'utenza

In Italia vivono in povertà assoluta 5 milioni di individui, pari all' 8,3% della popolazione complessiva³. A partire dal 1 luglio, quando avverrà il previsto allargamento dell'utenza, avranno diritto di ricevere il Rei – secondo le stime del Governo – circa 2,5 milioni di loro, la metà del totale. Non sono a oggi previsti ampliamenti ulteriori dei beneficiari. Il diritto al Rei, invece, va esteso anche ai rimanenti 2,5 milioni di persone in povertà assoluta, così da raggiungere l'intera fascia di popolazione in tale condizione, a prescindere dalla cittadinanza.

L'importo

L'attuale valore monetario del Rei consente alle famiglie interessate di migliorare sensibilmente la propria situazione economica, ma non di uscire dalla condizione di povertà. Per raggiungere questo obiettivo bisogna elevare gli importi affinché possano coprire la differenza tra la soglia di povertà e il reddito disponibile delle famiglie. Traduciamo quanto affermato in cifre con riferimento alla misura ad oggi definitiva (quella in vigore dal 1 luglio): mentre l'importo medio mensile stimato ammonta a 210 euro, secondo i nostri calcoli deve salire a 400; si tratta, ad esempio, nel caso di un single, di passare da 150 a 316 euro mensili, e, per una famiglia di quattro persone, da 263 a 454 euro⁴.

La durata della misura

La prevista interruzione per 6 mesi, dopo i primi 18 di fruizione, della possibilità di ricevere il Rei è da abolire. Il suo obiettivo sembra consistere nell'incentivare i nuclei beneficiari a compiere ogni sforzo per uscire dalla povertà. Gli strumenti da utilizzare per perseguire questa cruciale finalità sono, però, altri: la presa in carico, la progettazione personalizzata, le verifiche nel tempo, la condizionalità e le relative sanzioni. Invece, le effettive necessità della popolazione povera e, non di rado, le caratteristiche delle aree dove vive evidenziano i probabili effetti negativi sulle sue condizioni

³ Ci si riferisce ai dati Istat (provvisori) riguardanti al 2017. Cfr. Istat (2018), Rapporto annuale 2018 – La situazione del Paese, Roma, Istat, <https://www.istat.it/it/archivio/214230>.

⁴ Le stime sugli importi della misura dopo il 1 luglio sono tratte da Baldini, M., Casabianca, E. J., Giarda, E. e Lusignoli, L., 2018, *The impact of Rei on Italian's households income: a micro and macro evaluation*, Note di Lavoro di Prometeia, Bologna, Prometeia, <https://www.prometeia.it/ricerca/note-di-lavoro/archivio>. Le stime sugli importi adeguati sono tratte, invece, dalla proposta del Reis (cfr. nota 1).

dell'interruzione attualmente prevista; si pensi – ad esempio – alle possibili difficoltà d'inclusione per la famiglia ricevente nel caso in cui si trovi in una zona con scarsa domanda di lavoro.

L'equità distributiva

I dati disponibili indicano che in alcuni segmenti di popolazione hanno diritto al Rei meno persone di quelle, in povertà assoluta, che dovrebbero rientrare nel suo target⁵. E' necessario intervenire, mantenendo le soglie di accesso uguali in tutto il Paese. A tal fine bisogna considerare diversamente, tra gli indicatori utilizzati per costruire le soglie di accesso, alcuni elementi – come i costi dell'abitare – capaci di catturare le specificità delle molteplici situazioni di disagio presenti in Italia. Le soluzioni tecniche possibili sono diverse, sempre nel rispetto dell'unicità delle soglie, ma l'obiettivo è uno: il diritto alla misura deve essere garantito – per ogni gruppo di popolazione - in maniera corrispondente alla presenza della povertà assoluta.

La rete dei servizi

Il Rei dovrebbe costituire non solo una risposta in termini di sostegno economico ma anche uno strumento per il re-inserimento sociale di chi è caduto in povertà: a tal fine è necessaria un'adeguata presenza di quegli operatori del servizio sociale professionale, come ad esempio assistenti sociali e psicologi, chiamati a costruire i progetti d'inclusione con gli utenti e a seguirne l'andamento. Per sopperire alla cronica carenza di operatori dei servizi nei Comuni italiani, la normativa del Rei prevede opportunamente il “Fondo servizi”, destinato all'assunzione di nuove unità. Tuttavia, le vigenti regole sull'assunzione di personale negli enti locali lo rendono, in ampia parte, non utilizzabile allo scopo. Bisogna, invece, consentire l'utilizzo del “Fondo servizi” nella sua interezza per l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali, e rimuovere i vincoli alle assunzioni imposti ai Comuni per gli operatori sociali, a partire dal blocco del *turn over*.

Di non minore rilievo, evidentemente, è la presenza di un'adeguata rete di servizi pubblici per il lavoro. La presa in carico dei beneficiari ed i percorsi di inclusione lavorativa richiedono sia l'adozione di politiche infrastrutturali, che garantiscano un'adeguata rete di Centri per l'impiego su tutto il territorio nazionale, sia il superamento dei vincoli alle assunzioni degli operatori di tali Centri imposti con il blocco del *turn over* alle Regioni. Ugualmente rilevante, per il successo della misura, è il perseguimento di una logica di raccordo tra il Rei, parti sociali e Terzo Settore - con riferimento ai diversi livelli di governo competenti - per promuovere azioni di inclusione lavorativa.

5 Cfr. Ufficio parlamentare di Bilancio, 2017, *Rapporto sulla politica di bilancio 2018*, Roma, Ufficio Parlamentare di Bilancio; Baldini et al, op. cit.

Il rafforzamento della misura

Dimensione	Obiettivo
<i>Utenza</i>	Diritto al Rei per tutta la popolazione in povertà assoluta
<i>Importo</i>	Ammontare uguale alla differenza tra la soglia di povertà ed il reddito disponibile delle famiglie
<i>Durata della misura</i>	Abolizione dell'interruzione per 6 mesi, dopo i primi 18 di fruizione, della possibilità di ricevere il Rei
<i>Equità distributiva</i>	Diritto alla misura garantito, in tutti i segmenti di popolazione, in maniera corrispondente alla presenza della povertà assoluta
<i>Rete dei servizi</i>	Garanzia di un'adeguata presenza degli operatori del servizio sociale professionale chiamati a costruire i progetti d'inclusione, come ad esempio assistenti sociali e psicologi. Politiche infrastrutturali di sviluppo dei Centri per l'impiego e superamento dei loro vincoli alle assunzioni

3.2 Gli stanziamenti

Per realizzare gli interventi elencati serve a regime - secondo una stima dell'Alleanza condivisa dai principali centri di ricerca - un investimento pubblico annuo intorno ai 7 miliardi di Euro, a carico dello Stato. Sinora sono stati resi disponibili 2.059 milioni nel 2018, 2.545 nel 2019 e 2.745 a partire dal 2020. Bisogna arrivare, dunque, ad una dotazione aggiuntiva di circa 4,3 miliardi annui.

Si può giungere al risultato gradualmente, in due o tre annualità. È cruciale, però, che nella prossima legge di Bilancio vengano assunti precisi impegni riguardanti il punto di arrivo e le tappe intermedie, stanziando le risorse necessarie nella loro interezza. Bisognerà indicare qui, in altre parole, quale annualità corrisponde al primo anno del Rei completo a regime, sia essa il 2020 o il 2021, specificare i passi in avanti previsti in ogni annualità intermedia, a partire da quelli riguardanti l'ampliamento dell'utenza e l'incremento degli importi dei contributi erogati, e prevedere il progressivo incremento delle risorse dedicate.

Gli stanziamenti

<i>Le risorse necessarie</i>	A regime, è necessaria una dotazione aggiuntiva di circa 4,3 miliardi annui
<i>Il percorso</i>	Vi si può giungere attraverso un incremento progressivo, articolato in due o tre annualità
<i>Il punto fermo</i>	La prossima Legge di Bilancio deve prevedere il finanziamento pluriennale crescente necessario nella sua interezza