

## INTRODUZIONE

### LA PROPOSTA E LE SUE RAGIONI

#### 1. *Le domande iniziali*

«Perché se tutti gli esperti sanno quali interventi bisognerebbe realizzare contro la povertà nel nostro paese, questi non vengono introdotti?». Il percorso che ha condotto alla proposta del Reddito d'inclusione sociale (Reis) e alla nascita dell'Alleanza contro la povertà in Italia origina da tale domanda. Ho iniziato a pormela con insistenza tra il 2010 e il 2011, a fronte di una situazione da lungo tempo statica. A caratterizzarla era il contrasto – che si trascinava da lungo tempo – tra l'amplissimo consenso degli studiosi di welfare sulla necessità di una misura nazionale di reddito minimo, così come sui tratti principali che avrebbe dovuto assumere, e la persistente mancanza di sostanziali passi in avanti da parte dei governi, qualunque fosse il loro colore.

«Come contribuire a cercare di smuovere questa situazione di stallo?». Interrogarmi sulle ragioni della descritta immobilità mi ha spinto a chiedermi in che modo si potesse concorrere al tentativo di cambiarla. Evidentemente, alla luce del menzionato consenso già allora esistente in proposito (condiviso anche da me), non era ipotizzabile di lavorare sul disegno complessivo di una misura nazionale contro la povertà<sup>1</sup>. Ho individuato, invece, due temi ulteriori – sino ad allora oggetto di minore attenzione – rispetto ai quali mi sembrava esistessero spazi per l'avanzamento: uno riguardava i soggetti che avrebbero potuto promuovere una nuova proposta e l'altro l'approfondimento dei numerosi aspetti di natura attuativa da affrontare per tradurla in pratica.

<sup>1</sup> Sotto questo profilo, infatti, il Reis non rappresenta certo una novità in quanto riprende indicazioni già contenute in precedenti elaborazioni.

### 1.1. *L'Alleanza contro la povertà in Italia*

La mancanza di una misura nazionale di reddito minimo è il riflesso della storica disattenzione dei governi italiani nei confronti della lotta all'indigenza. Pur dichiarandosi spesso preoccupata per gli ultimi, infatti, la politica italiana al momento delle scelte ha tradizionalmente rivolto lo sguardo altrove. Per cercare di perseguire un diverso destino, quindi, bisognava che a promuovere la nuova proposta fosse un soggetto diverso, anch'esso nuovo, il meglio possibile equipaggiato per affrontare il radicato disinteresse verso l'esclusione sociale. E, a differenza del passato, esistevano le condizioni per costruirlo. Così ha visto la luce l'idea dell'Alleanza contro la povertà in Italia, ovvero un attore in grado di raggruppare il maggior numero possibile di soggetti sociali con lo scopo di promuovere l'introduzione di adeguate politiche pubbliche di contrasto all'indigenza.

A seguito del percorso illustrato più avanti, a fine 2013 è nata l'Alleanza, composta oggi da 35 organizzazioni tra realtà associative, rappresentanze dei comuni e delle regioni e sindacati. L'Alleanza porta con sé sia il sostegno di un'ampia base sociale sia l'esperienza della gran parte dei soggetti oggi impegnati nei territori a favore di chi sperimenta l'indigenza. È la prima volta, in Italia, che un numero così elevato di soggetti sociali dà vita ad un sodalizio per promuovere adeguate politiche contro la povertà<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La disamina puntuale delle funzioni svolte dall'Alleanza, del percorso compiuto sinora, delle opportunità e dei rischi per il suo futuro esula dagli obiettivi del presente volume. Analogamente, non è qui possibile discutere il variare delle condizioni di contesto che ha reso possibile, diversamente dalle fasi precedenti, la sua nascita (qualche cenno in proposito è nel par. 3.2, più in dettaglio si veda Gori [2014a]). Sull'Alleanza si possono consultare la Presentazione, firmata dalle realtà che la compongono, e l'ulteriore materiale presente sul sito [www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it). Una stimolante discussione critica sui fattori che hanno portato l'Alleanza a vedere la luce, le potenzialità e i pericoli della sua azione è in Madama e Jessoula [2015].

## 1.2. *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis)*

Esiste, come detto, una significativa convergenza tra gli studiosi di welfare circa i tratti fondamentali che una misura nazionale di reddito minimo dovrebbe assumere nel nostro paese. Tale concordanza si riflette nell'impianto generale del Reis (cfr. par. 4.1).

Mentre il dibattito italiano ha largamente discusso il disegno complessivo della misura, minore attenzione è stata sinora riservata – pur con significative eccezioni – all'insieme di indicazioni e di dispositivi necessari per tradurla in pratica, con riferimento a due elementi chiave. Primo, la specifica declinazione operativa di ogni suo punto, in relazione ai numerosi aspetti tecnici coinvolti e alla loro applicazione. Secondo, il percorso da compiere per introdurla e gli strumenti da utilizzare al fine di sostenerne l'implementazione nei territori. Si tratta della dimensione attuativa, ampiamente intesa, alla quale nell'elaborazione del Reis è stato dedicato un particolare sforzo. La nostra proposta, infatti, contiene la più approfondita disamina degli aspetti attuativi legati all'introduzione di una misura contro la povertà mai svolta – a mia conoscenza – in Italia.

Quest'Introduzione vuole fornire le coordinate generali entro le quali collocare i contenuti esposti a partire dal prossimo capitolo. Si comincia mettendo a fuoco il problema che s'intende affrontare, cioè la mancanza di una prestazione nazionale contro la povertà assoluta nel nostro paese (par. 2). Si passa poi a presentare sinteticamente la soluzione proposta – il Reis e il Piano nazionale – e il percorso compiuto per elaborarla (parr. 3 e 4). Infine, s'illustrano i principali motivi che inducono a ritenerla una buona soluzione, cioè le ragioni a favore della sua introduzione (par. 5).

## 2. *Un ritardo sempre più insostenibile*

### 2.1. *La «normalità» della povertà*

Come ha cambiato lo scenario della povertà nel nostro paese la lunga crisi economica che ci siamo appena lasciati

alle spalle? Nel rispondere bisogna valutare due aspetti, cioè la diffusione del fenomeno e il profilo di coloro i quali ne sono colpiti.

Per quanto riguarda il primo, il confronto tra l'ultimo anno precedente all'inizio della crisi, il 2007, e quello conclusivo del lungo periodo buio, il 2014<sup>3</sup>, non dà spazio ad alcun equivoco interpretativo. Le persone in povertà assoluta – prive delle risorse economiche necessarie per conseguire uno standard di vita definito dall'Istat «minimamente accettabile»<sup>4</sup> – in Italia sono passate da 1,8 a 4,1 milioni, cioè dal 3,1% al 6,8% del totale [Istat 2015a]<sup>5</sup>. Nel periodo considerato la diffusione della povertà è, pertanto, più che raddoppiata, aumentando del 119%. L'esplosione dell'indigenza nel nostro paese costituisce, dunque, una pesante eredità della crisi.

Non si tratta, però, dell'unico lascito di questo periodo negativo. A marcare la netta differenza con il passato, infatti, è anche la composizione della popolazione povera. Durante la crisi la povertà assoluta ha confermato il proprio radicamento tra i segmenti della società dove già prima risultava più presente ed è anche notevolmente cresciuta in altri, sino a pochi anni fa ritenuti poco vulnerabili. Il risultato è che mentre in passato la povertà colpiva, in misura significativa, solo alcune parti della società italiana, oggi le raggiunge tutte (tab. 1).

<sup>3</sup> Il 2007 è stato l'ultimo anno di crescita del Pil prima del prolungato periodo durante il quale ha prevalso il segno meno, mentre il 2014 è risultato l'ultimo anno di Pil negativo, tornato a crescere nel 2015.

<sup>4</sup> Come precisato nel par. 4, la nostra proposta si rivolge a chi vive la povertà assoluta. Il concetto di povertà assoluta è discusso nel cap. 1.

<sup>5</sup> Oltre che in termini di singoli individui, la povertà viene calcolata anche con riferimento alle famiglie coinvolte. Adottando questa unità di misura, l'aumento – nel medesimo periodo – va dal 3,5% delle famiglie, pari a 0,82 milioni di nuclei, al 5,7%, pari a 1,47 milioni [Istat 2015a]. Così rilevato, dunque, l'incremento percentuale risulta minore poiché si è concentrato maggiormente tra i nuclei con più persone. Ad esempio, s'immagini che in un determinato contesto vi siano tre persone in povertà in più rispetto a prima. Se appartengono tutte allo stesso nucleo familiare (ad esempio composto da due genitori e un figlio) l'aumento delle famiglie in povertà sarà di una sola unità, mentre se le persone appartengono a tre nuclei unipersonali l'aumento sarà di tre unità.

TAB. 1. *Come è cambiata la povertà in Italia*

	Individui poveri % e v.a.	La povertà colpisce, in misura significativa...
Ultimo anno prima della crisi (2007)	(1,8 milioni) 3,1%	... solo alcune parti della società italiana
Ultimo anno della crisi (2014)	(4,1 milioni) 6,8%	... tutte le parti della società italiana

Sulla base dei dati Istat, è possibile inquadrare tale fenomeno rispetto ad alcune delle sue variabili, sempre confrontando il 2007 con il 2014:

- area geografica: mentre la presenza della povertà al Sud si rivela decisamente superiore rispetto al passato (da 3,8% a 9% degli individui colpiti), nel Nord (da 2,6% a 5,7%) e nel Centro (da 2,8% a 5,5%) non risulta più residuale come in precedenza;

- lavoro: alla conferma di un'incidenza dell'indigenza superiore tra i nuclei con persona di riferimento non occupata (da 4,8% a 6,2%) si accompagna un deciso incremento tra quelli nei quali è occupata (da 2,1% a 5,2%);

- età del capofamiglia: le famiglie con persona di riferimento ultrasessantacinquenne vedono una sostanziale stabilità nella diffusione della povertà assoluta (da 4,8% a 4,7%), mentre in tutte le altre si registra un robusto incremento. Si tratta di quelle con persona di riferimento fino a 34 anni (da 1,9% a 8,3%), tra i 35 e i 44 (da 3,2% a 7,2%), dai 45 ai 54 (da 2,6% a 6,0%) e di quelle dai 55 ai 64 (da 2,0% a 4,5%);

- numero dei figli minori: le famiglie con tre figli minori o più ribadiscono il loro primato negativo (quelle in tale condizione colpite dalla povertà assoluta salgono dal 9,0% al 18,6%) mentre l'indigenza si diffonde anche tra i nuclei con due (da 2% a 9%) o un figlio (da 1,8% a 6,4%);

- anziani e minori: se nei nuclei con almeno una persona di 65 anni o più la diffusione della povertà è rimasta di fatto invariata (da 4,6% a 4,7%), in quelli con almeno un figlio minore è più che triplicata (da 2,4% a 8,4%). Quest'ultimo

dato spinge l'attenzione verso l'impetuosa crescita della povertà tra i minori, i cui tratti – pure in assenza di dati puntuali – sono piuttosto chiari: nel 2014 si trovava in povertà assoluta il 10% dei minori, una percentuale più che raddoppiata durante la crisi<sup>6</sup>.

È probabile che la ripresa economica riduca, prossimamente, la presenza della povertà nel nostro paese<sup>7</sup>. A causa dell'indebolimento strutturale del contesto socio-economico italiano, tuttavia, la sua diffusione complessiva non potrà tornare al livello pre-crisi, né potrà restringersi nuovamente ai soli gruppi sociali tra i quali era confinata prima della recente fase buia. Pertanto, un livello di indigenza maggiore che in passato e trasversale all'intera società costituirà un tratto strutturale dell'Italia prossima ventura: con questa «normalità» della povertà le classi dirigenti sono e saranno chiamate a confrontarsi. Di tale «normalità» bisogna prendere atto, avendo ugualmente chiaro che si tratta di un problema sociale realisticamente affrontabile con idonee politiche pubbliche.

## 2.2. *L'illusione della crescita risolutrice*

Sono necessari, però, interventi esplicitamente rivolti a fronteggiare l'esclusione sociale. È ancora viva in alcuni, infatti, l'infondata illusione che la ripresa economica e/o occupazionale possano rendere «superflue» adeguate politiche contro l'indigenza. Questa posizione si articola in due possibili versioni, una secondo la quale «contro la

<sup>6</sup> A seguito della recente revisione dei dati Istat sulla povertà non sono disponibili dati puntuali in merito alla diffusione del fenomeno tra i minori nel corso del tempo. Elaborazioni condotte utilizzando la metodologia precedente indicano che la percentuale di minori in povertà assoluta è passata dal 5% nel 2007 al 13,8% nel 2013 (elaborazioni Istat per Save the Children). Benché la recente revisione metodologica abbia reso obsoleti questi valori percentuali, la segnalazione di un incremento dell'indigenza più che doppio è ragionevolmente da ritenersi valida.

<sup>7</sup> Su questo punto si torna nei capp. 1 e 3.

povertà serve la crescita economica» e un'altra che recita che «contro la povertà serve più occupazione». Un simile ragionamento conduce a sostenere la non urgenza, se non l'inutilità, di politiche esplicitamente finalizzate a fronteggiare l'indigenza, laddove ogni sforzo dovrebbe essere concentrato sugli interventi per il lavoro e lo sviluppo economico. Tutta l'evidenza empirica indica, invece, che, seppure più crescita e più lavoro potranno migliorare il quadro, senza consoni aiuti diretti a favore della popolazione in povertà il problema non potrà mai essere efficacemente affrontato [Cantillon e Vandenbroucke 2014; Saraceno 2015]. È da rimarcare che quanto qui affermato non rappresenta una posizione di natura valoriale o legata ad uno specifico orientamento politico, bensì un dato di fatto che nessuna persona con qualche conoscenza sui sistemi di welfare penserebbe di negare.

### 2.3. *L'anomalia del welfare italiano*

Davanti al radicamento della povertà nel nostro paese, le politiche di contrasto rimangono fortemente deficitarie. Da tempo, infatti, condividiamo con la Grecia il poco invidiabile primato di essere le uniche nazioni dell'Europa a 15 prive di una misura nazionale contro la povertà assoluta (tab. 2), connotata secondo precise linee d'intervento condivise a livello internazionale: rivolgersi a chiunque viva tale condizione, essere composta da una prestazione monetaria e da servizi alla persona, basarsi su un mix di diritti e doveri. Le conseguenze negative di questa mancanza sono state segnalate da più parti [tra gli altri, Boeri e Perotti 2002; Bin 2012; Gori *et al.* 2014; Rovati e Pesenti 2015] e sono oggi ampiamente condivise: per colmarla proponiamo di introdurre il Reddito d'inclusione sociale (Reis).

TAB. 2. *Introduzione di una misura nazionale contro la povertà assoluta nei paesi Eu 15*

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

Fonte: Madama [2012].

#### 2.4. *Fare le cose giuste al momento sbagliato*

Una misura nazionale contro la povertà assoluta, peraltro, avrebbe dovuto essere introdotta negli ultimi 20 anni, durante i quali se ne è a lungo discusso senza esito. Rispetto ad oggi, il contesto sarebbe stato più favorevole per tre motivi. Primo, gli stanziamenti pubblici complessivamente disponibili erano maggiori. Secondo, il numero dei poveri risultava inferiore. Infine, si sarebbe evitato il proliferare della miriade di micro-prestazioni, nazionali e locali, non coordinate, che rendono ora l'attuale sistema tanto inadeguato nei finanziamenti complessivamente dedicati quanto caotico nel suo funzionamento.

Se ciò fosse avvenuto allora, oggi l'obiettivo non sarebbe l'introduzione della misura, bensì l'individuazione delle opportune modalità per adattarla al contesto di maggiore indigenza. Purtroppo, però, così non è stato e adesso si tratta di realizzare una riforma sempre più necessaria in uno scenario ben più complicato, in altre parole di «fare le cose giuste al momento sbagliato». Esserne consapevoli non costituisce, evidentemente, un motivo valido per rinunciare, bensì un incentivo a calibrare una proposta nel modo più possibile coerente alla realtà di oggi, e di domani, come cerca, appunto, di fare il Reis.



### 3. *La costruzione della proposta*

A partire dal prossimo paragrafo si entra nel vivo del Reis e del Piano nazionale. Prima, però, ci si vuole soffermare sul percorso compiuto per disegnarlo: mai come in questo caso, infatti, il metodo e la sostanza non sono scindibili.

#### 3.1. *L'origine*

Il cammino che ha condotto alla proposta presentata in questo volume ha avuto inizio nel settembre 2011, quando ho sottoposto ai responsabili di Acli e Caritas l'idea di formulare un progetto organico di riforma delle politiche contro l'indigenza in Italia, centrato sulla dimensione attuativa. Per predisporlo, e poi per promuoverlo, ho suggerito di dar vita ad un nuovo soggetto unitario di *advocacy*, che riunisse tutti gli attori sociali interessati a migliori politiche contro l'esclusione sociale nel nostro paese.

A spingermi verso queste ipotesi sono stati gli interrogativi richiamati all'inizio, che si sono innestati sulla mia passione per l'elaborazione di proposte di *policy*<sup>8</sup>, insieme ad alcuni aspetti – riguardanti sia le vie da percorrere nuovamente sia gli errori da non ripetere – messi a fuoco in precedenti esperienze che presentavano diverse similitudini con quella qui illustrata<sup>9</sup>. L'intesa con i responsabili di Acli e Caritas è

<sup>8</sup> Senza entrare qui nella sterminata letteratura sul rapporto tra intellettuali e politica, voglio riprendere alcune frasi di un articolo del noto economista Julian Le Grand, che in quel periodo mi capitò tra le mani e portai sempre con me. Le Grand, riflettendo sul biennio (2003-2005) trascorso quale consigliere di Tony Blair nel governo britannico dell'epoca, sottolinea come proporre risulti ben più difficile che criticare e come sia importante che gli intellettuali si impegnino nella costruzione di idee concretamente spendibili per le politiche pubbliche: «Ora [dopo l'esperienza al governo, *N.d.A.*] divento subito impaziente quando sento i colleghi studiosi iniziare la frase "Sono qui solo per porre alcuni quesiti...". Infatti è facile porre domande: è fornire le risposte la parte difficile» [Le Grand 2006, 320].

<sup>9</sup> In particolare, con riferimento al livello nazionale, il riesame di alcune precedenti analisi e proposte di *policy* con forte taglio applicativo

stata ampia e immediata, non a caso. Entrambe queste realtà, infatti, al tempo stavano assegnando un'importanza crescente proprio alla necessità di predisporre in materia spendibili proposte di *policy*. Tra l'altro, Caritas aveva appena presentato la proposta del «Reddito di autonomia», promosso dalla Delegazione regionale della Lombardia con riferimento a tale regione [Lodigiani e Riva 2011], mentre le Acli avevano lanciato quella della *nuova social card* per superare la carta acquisti tradizionale [Gori *et al.* 2010]<sup>10</sup>.

Si è quindi deciso di partire e di seguire un percorso per gradi. Acli e Caritas avrebbero promosso autonomamente

mi ha fornito idee utili per il Reis e per l'Alleanza contro la povertà. Primo, un progetto – elaborato nel periodo 2004-2006, finanziato dal Ministero della Salute ma svolto in autonomia – che ha prodotto ipotesi e proposte per l'assistenza agli anziani non autosufficienti [Gori 2006]. Secondo, una valutazione *ex ante* delle diverse politiche a sostegno delle persone non autosufficienti che lo stato potrebbe realizzare, finanziata dal Ministero del Welfare [Gori 2010]; tale lavoro fu originariamente concepito come materiale di base per accompagnare il disegno di legge delega per la riforma dell'assistenza alle persone non autosufficienti presentato dal governo Prodi nel 2007; la caduta di tale governo e la decisione del successivo Esecutivo Berlusconi di non perseguire questo obiettivo ne fecero venire meno tale funzione. Terzo, una proposta di rafforzamento del Piano nidi 2007-2009, elaborata per conto della Fondazione Ermanno Gorrieri, di cui alcuni elementi furono accolti dal governo di allora [Gori 2007; Brunetti e Tardiola 2007; il racconto dell'attività di «lobbismo» condotta nell'autunno-inverno 2006-2007 per promuovere la proposta è in Gori 2008]. Quarto, la proposta di riforma della carta acquisti (*social card*), promossa dalle Acli, a favore di una *nuova social card*, richiamata di seguito [Gori *et al.* 2010]: la sperimentazione di un diverso modello di carta acquisti (anch'esso denominato *nuova social card*, cfr. cap. 13) avviata successivamente riflette – in molti suoi tratti – tale proposta. Infine, un'analisi – condotta per conto del Forum Nazionale del Terzo Settore – sulle probabili conseguenze dell'applicazione della parte riferita alle politiche sociali del più ampio disegno di legge delega fiscale e assistenziale presentato nel luglio 2011 dall'allora ministro dell'Economia, Tremonti; la delega venne successivamente abbandonata [Gori 2011].

<sup>10</sup> Tutti gli autori di tale proposta hanno lavorato alle successive elaborazioni del Reis. In occasione del primo Reis, presentato nel 2013, il gruppo di autori fu ulteriormente allargato e – tranne i pochi casi in cui gli impegni professionali lo hanno reso impossibile – chi ha lavorato al primo Reis ha partecipato anche al secondo, qui presentato (per costruire il quale il gruppo è stato nuovamente ampliato).

la proposta e – al momento di renderla pubblica – avrebbero invitato tutti i soggetti sociali interessati ad unirsi a loro per migliorarla, dove necessario, e per sostenerla. È stato costituito un gruppo di esperti, che ha avviato un percorso comune caratterizzato da un costante confronto, sia al proprio interno sia con i componenti delle due realtà promotrici. Il risultato è stato la presentazione – nel luglio 2013 – della precedente versione del Reddito d’inclusione sociale (Reis) [Gori *et al.* 2013].

Al momento di esporla pubblicamente, Acli e Caritas hanno invitato tutti gli attori sociali interessati a stipulare un «Patto aperto contro la povertà» teso a lavorare insieme verso un duplice obiettivo: il rafforzamento dei contenuti della proposta e l’azione di pressione/sensibilizzazione per sostenerla. Insieme a «Patto», il termine chiave dell’invito era «aperto», ad indicare innanzitutto l’orizzonte di senso

Box 1. *Luglio 2013: l’invito a siglare un Patto aperto contro la povertà*

Acli e Caritas propongono di siglare un Patto aperto contro la povertà a tutti soggetti sociali interessati alla lotta per estirpare questo flagello in Italia. Si tratta, dunque, di unire le forze e percorrere insieme un cammino finalizzato a promuovere l’introduzione del Reddito d’inclusione sociale nel nostro paese. Inoltre, se – come ci auguriamo – il Reis diventerà realtà, gli aderenti al Patto si impegneranno ad assicurarne la migliore attuazione possibile.

È invitato ad aderire al Patto ogni soggetto sociale che deciderà di fare propria la proposta, nei suoi punti chiave, e di contribuire alla campagna di sensibilizzazione dell’opinione pubblica e delle forze politiche per ottenerne l’introduzione. Inoltre, in caso di esito positivo, gli aderenti lavoreranno per promuoverne la corretta attuazione così come per verificarla.

I contenuti dell’attività di sensibilizzazione saranno definiti congiuntamente dai diversi sostenitori, in coerenza con la logica prescelta; evidentemente non potrebbe definirsi «aperto» un Patto dai contorni già definiti, cioè chiusi. Allo stesso modo, mentre i capisaldi della proposta sono fermi, gli aderenti potranno portare il proprio contributo per migliorarne le specifiche parti, sulla base delle loro competenze ed esperienze.

Fonte: Gori *et al.* [2013, 13-14].

nel quale ci si muoveva, cioè quello secondo cui «nessuno – a cominciare dai promotori e dagli autori della presente proposta – può ritenere di avere il monopolio della lotta alla povertà, la voce di ognuno ha lo stesso valore di quella degli altri» [Gori *et al.* 2013, 14]. «Aperto», inoltre, per sollecitare il contributo di chiunque fosse interessato a migliorare la proposta e ad impegnarsi per promuoverla.

### 3.2. *La nascita dell'Alleanza e l'elaborazione della proposta*

Le adesioni al «Patto» sono state, da subito, convinte, qualificate e numerose. In breve tempo, infatti, vi hanno aderito 20 soggetti sociali<sup>11</sup>, rappresentativi delle diverse anime della nascita Alleanza, cioè associazioni, attori del terzo settore, sindacati, comuni e regioni. L'accordo rapidamente raggiunto tra loro ha permesso il venire alla luce – negli ultimi mesi del 2013 – dell'Alleanza contro la povertà in Italia, alla quale si sono successivamente associate altre 15 realtà. A renderlo possibile è stato innanzitutto il fatto che, in modo autonomo ma parallelo, i vari attori coinvolti avessero già iniziato ad attribuire un'importanza maggiore, rispetto al recente passato, al problema della povertà assoluta e alla necessità di spendersi con forza nell'arena politica per promuovere adeguati interventi pubblici di contrasto [Madama e Jessoula 2015; Gori 2014a]. Contemporaneamente, si registrava un'ampia convergenza di vedute – assente in gran parte delle altre materie di welfare – sui tratti di fondo della risposta necessaria a questo fenomeno, che si ritrovano nell'impianto del Reis.

È cominciato in tal modo il percorso per elaborare la nuova, e definitiva, versione del Reis. Si è partiti dal testo promosso da Acli e Caritas, discutendone in profondità ogni parte così da ampliarlo e modificarlo dove ritenuto opportuno. Questo lavoro è stato condotto insieme dal gruppo scientifico (composto da studiosi e consulenti esperti di po-

<sup>11</sup> Si tratta dei soggetti fondatori dell'Alleanza, ai quali si sono aggiunti successivamente i soggetti aderenti (cfr. Presentazione).

vertà) e dal gruppo tecnico (formato dai referenti dei soggetti partecipanti) dell'Alleanza<sup>12</sup>. L'iter descritto ha richiesto circa un anno e si è articolato attraverso incontri tesi a discutere specifici aspetti della proposta, invio di note, commenti e idee, oltre a una varietà di contatti e scambi informali. I responsabili dei soggetti appartenenti all'Alleanza, coinvolti in occasione di tutti i passaggi chiave sui contenuti, hanno approvato la versione finale della proposta.

Il lavoro svolto si è basato su alcuni principi metodologici di fondo:

– *l'abbinamento tra metodo scientifico e pratica quotidiana*. Solo la reciproca contaminazione può portare alla definizione di proposte effettivamente utilizzabili dai decisori. Diversamente si rischia di produrre analisi rigorose slegate dalla realtà oppure spunti concreti utili ma non approfonditi in modo rigoroso. Al gruppo scientifico si deve innanzitutto il metodo, a quello tecnico le idee di chi è quotidianamente impegnato nella lotta all'esclusione sociale;

– *la valorizzazione dell'esperienza*. Tanto gli errori compiuti sinora nella lotta alla povertà quanto i risultati positivi ottenuti forniscono numerose indicazioni per la progettazione di nuove politiche. Senza sfruttare questo «tesoro» di messaggi dall'esperienza è impensabile compiere effettivi passi in avanti. A tal fine sono stati basilari il riesame sistematico delle politiche realizzate in Italia e in Europa (cfr. par. 4.5) e la disamina dell'esperienza concreta degli aderenti all'Alleanza;

– *il confronto tra posizioni differenti*. Nell'ambito di una tensione condivisa verso migliori politiche contro l'esclusione sociale, i singoli aderenti all'Alleanza hanno contribuito al comune impegno con sensibilità differenti e opinioni diverse su specifici aspetti. Scambiarsi i punti di vista ha rappresentato uno stimolo fondamentale per lo sviluppo della nostra progettualità. Nondimeno, lo sforzo compiuto per giungere ad una sintesi consente di presentare oggi una proposta dettagliata già sottoscritta da numerosi tra i principali soggetti sociali del paese.

<sup>12</sup> I componenti dei due gruppi sono indicati nella Presentazione.

Questo cammino comune ha portato nell'ottobre 2014 a presentare la nuova, e definitiva, versione del Reis, che modifica e integra la precedente migliorandola sostanzialmente [Alleanza contro la povertà in Italia 2014]. Come anticipato, rappresenta il frutto del lavoro congiunto del gruppo scientifico e del gruppo tecnico ed è stata approvata da tutti i soggetti che aderiscono all'Alleanza contro la povertà in Italia. Si tratta, dunque, del documento politico di riferimento dell'Alleanza.

Quel testo racchiude il disegno complessivo della proposta, articolato in tutti i suoi passaggi principali, in un numero di pagine relativamente circoscritto; ciò impone di privilegiare la visione di quadro e l'immediatezza comunicativa rispetto all'analisi dettagliata di ogni specifico tema. Il presente volume, invece, ripropone quanto illustrato nel lavoro precedente e lo approfondisce maggiormente; si tratta, dunque, di un elaborato non solo ben più lungo ma anche caratterizzato da una discussione più dettagliata di ogni aspetto della proposta, così come degli argomenti e delle evidenze che lo sorreggono. In questo libro, in altre parole, vengono mantenuti i contenuti dell'elaborato approvato dall'Alleanza e ci si pone l'obiettivo di approfondirli<sup>13</sup>.

### *3.3. Una fase di intenso confronto*

Nel periodo di oltre un anno trascorso tra il lancio della proposta e la conclusione del volume (marzo 2016), il Reis è stato presentato e discusso in una molteplicità di sedi. Chi scrive, altri componenti del gruppo scientifico, membri del gruppo tecnico e altri appartenenti ai soggetti dell'Alleanza sono stati, infatti, coinvolti in numerosi momenti di confronto con una varietà di interlocutori di diverse categorie: a) esponenti politici, quali componenti dell'Esecutivo, par-

<sup>13</sup> I testi sono stati progettati in modo da essere coerenti nei contenuti e complementari nella modalità di affrontarli. Come anticipato nella Presentazione, eventuali discordanze sono di responsabilità esclusiva del gruppo scientifico e non impegnano l'Alleanza.

lamentari di maggioranza ed opposizione, soggetti attivi a livello locale, *b*) esperti, siano essi accademici, consulenti o altre figure, *c*) operatori concretamente impegnati nei servizi del welfare locale.

L'elevato gradimento ottenuto dal Reis in questi incontri ci ha confortato sulla sua validità. Nondimeno, tali occasioni ci hanno permesso di metterne meglio a fuoco alcuni aspetti, di comprendere quali altri richiedessero un supplemento di riflessione e – più in generale – di raccogliere una molteplicità di spunti e suggerimenti dai diversi *stakeholder* coinvolti nella lotta alla povertà. Tutto ciò è risultato estremamente utile per la preparazione del presente lavoro nell'ottica sopra richiamata, cioè quella di tenere fede all'impianto complessivo della proposta e – allo stesso tempo – di approfondirne i diversi aspetti<sup>14</sup>.

#### 4. *Il Reis e il Piano nazionale*

Il Reis e il Piano da realizzare per introdurlo sono dettagliatamente presentati nel corso del volume. Qui se ne vuole fornire una sintetica visione complessiva, delineando così il quadro di riferimento del quale i prossimi capitoli – di seguito richiamati in appositi box – rappresentano i singoli tasselli.

##### 4.1. *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis)*

Il Reis garantisce a chiunque sia caduto in povertà assoluta un insieme di risorse adeguate a raggiungere una condizione materiale decente e – dove necessario – a progettare percorsi d'inserimento sociale o lavorativo. La sua introduzione permetterebbe al nostro paese di dotarsi di quella politica contro l'indigenza sinora mancante, capace, allo stesso tempo,

<sup>14</sup> A commento della proposta sono pure stati pubblicati diversi articoli, su riviste e volumi scientifici, quotidiani e siti. Tra chi ci ha suggerito ipotesi di miglioramento del Reis si ricordano Monticelli [2015], Pelligra [2015], Pesenti [2015], Svimez [2015] e Vecchiato [2014].

di assicurare a tutti una vita dignitosa e di offrire strumenti per cambiarla a chi è in grado di farlo (vigilando che ciò effettivamente accada). Vediamo i tratti principali che il Reis assumerà una volta entrato a regime, cioè a partire dal quarto e ultimo anno del Piano nazionale (tab. 3).

### *Destinatari*

Il Reis si rivolge a tutti coloro i quali si trovano in povertà assoluta, valutata sulla base delle condizioni economiche del relativo nucleo familiare. Possono richiederlo cittadini italiani o stranieri, comunitari o non comunitari. I cittadini di un paese appartenente all'Unione europea possono accedere al Reis se regolarmente residenti in Italia da almeno 3 anni. I cittadini di un paese non appartenente all'Unione europea possono accedere se regolarmente soggiornanti e residenti in maniera continuativa in Italia da almeno 3 anni e in possesso, al momento della richiesta del Reis, di un permesso di soggiorno di durata almeno annuale. In caso di nuclei familiari, è sufficiente che uno solo dei coniugi soddisfi i requisiti richiesti. Il principio guida è l'universalismo: una misura per tutti i poveri. Inoltre, nella valutazione dei requisiti per la persistenza nel programma sono previste modalità di deduzione dei redditi da lavoro, così da incentivare l'occupazione.

### *Importo*

Ogni nucleo riceve mensilmente la somma necessaria a colmare la differenza tra la soglia di povertà<sup>15</sup> e il proprio reddito disponibile. La cifra media mensile è 316 euro (per

<sup>15</sup> La soglia è pari a 400 euro al mese per i nuclei composti da una sola persona, abitanti in case di proprietà, e viene elevata – secondo una scala di equivalenza – all'aumentare dei componenti. La soglia è pure innalzata nel caso di nuclei che vivono in affitto, in percentuale al canone di locazione pagato.



nuclei con 1 persona), 373 (2 persone), 382 (3 persone) e 454 (4 persone). Il principio guida è l'adeguatezza: nessuno deve più restare privo delle risorse necessarie a raggiungere un livello di vita «minimamente accettabile» (cfr. par. 2).

### *Servizi di welfare*

Insieme al contributo monetario i beneficiari del Reis – quando necessario – ricevono servizi sociali, socio-sanitari, socio-educativi o educativi. Possono essere contro il disagio psicologico e/o sociale, di istruzione, riferiti a bisogni di cura, per l'autonomia o di altra natura. L'intento è quello di costruire con gli utenti i rispettivi percorsi di inserimento sociale, fornendo loro nuove competenze e/o sostenendoli nell'organizzare diversamente la propria esistenza, affinché – nei limiti del possibile – possano uscire dalla marginalità. Il principio guida, pertanto, risiede appunto nell'inserimento sociale.

### *Servizi per il lavoro*

Per gli utenti abili al lavoro vengono intrapresi percorsi di inclusione attiva nel mercato del lavoro. Queste persone, oltre che attivarsi direttamente nella ricerca di un impiego, devono dare disponibilità a frequentare attività di formazione o riqualificazione professionale e ad iniziare ogni occupazione congrua offerta dai Centri per l'impiego. Il principio guida consiste nell'inserimento occupazionale: chi può, rafforza le proprie capacità professionali e deve compiere ogni sforzo per trovare una consona collocazione lavorativa.

### *Welfare mix*

Il Reis è gestito a livello locale grazie all'impegno condiviso di comuni, terzo settore, Centri per l'impiego e degli altri soggetti impegnati nella lotta alla povertà. I comuni – in forma associata nell'ambito sociale – sono gli enti titolari

TAB. 3. *Il Reis in sintesi*

Dimensione	Principio	Aspetti principali
Utenza	Universalismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lo riceve chiunque si trovi in povertà assoluta, valutata in base alle condizioni economiche del nucleo familiare</li> <li>• Possono richiederlo cittadini italiani o stranieri, con requisiti differenziati in base all'appartenenza a stati comunitari o non comunitari</li> <li>• Nella valutazione dei requisiti di persistenza nel programma sono previste deduzioni dei redditi da lavoro</li> </ul>
Importo	Adeguatezza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La differenza tra la soglia di povertà e il reddito familiare</li> </ul>
Servizi di welfare	Inserimento sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al trasferimento monetario si accompagna – quando necessario – l'erogazione di servizi alla persona, così da costruire con gli utenti i rispettivi percorsi di inserimento sociale</li> <li>• Possono essere servizi sociali, socio-sanitari, socio-educativi o educativi</li> </ul>
Servizi per il lavoro	Inserimento occupazionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per gli utenti abili al lavoro sono avviati percorsi di inclusione attiva nel mercato del lavoro</li> <li>• Si tratta di frequentare percorsi formativi o di riqualificazione, cercare attivamente un impiego ed essere disponibili ad iniziarne uno congruo</li> </ul>
Welfare mix	Partnership	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il Reis viene gestito a livello locale grazie all'impegno condiviso di comuni, terzo settore, Centri per l'impiego e altri soggetti</li> <li>• La regia della misura nei territori è dei comuni in forma associata, gli enti titolari del Reis, che coinvolgono gli altri attori del welfare locale</li> </ul>
Livelli essenziali	Cittadinanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il Reis costituisce il primo intervento di politiche sociali a diventare un livello essenziale</li> </ul>

del Reis ed hanno la responsabilità della regia complessiva della misura. Il terzo settore, i Centri per l'impiego e gli altri attori del welfare locale coinvolti co-progettano le risposte insieme ai comuni, esprimendo le proprie competenze in tutte le fasi dell'intervento. Il principio guida è la *partnership*: solo un'alleanza tra attori pubblici e privati a livello locale, nel rispetto dei rispettivi ruoli, permette di affrontare con successo l'esclusione sociale.

## *Livelli essenziali*

Il Reis costituisce un livello essenziale delle prestazioni ed è il primo tra gli interventi di politiche sociali a diventarlo<sup>16</sup>. Il principio guida è quello della cittadinanza: viene introdotto un diritto che assicura una tutela a chiunque cada in povertà assoluta.

A sostenere l'attuazione del Reis è l'infrastruttura nazionale per il welfare locale, cioè un insieme di regole, risorse e strumenti, di seguito sintetizzati, che lo stato mette in campo – in stretta collaborazione con le regioni – così da costruire le condizioni affinché i soggetti impegnati nei territori possano operare al meglio. Vengono definiti criteri di accesso validi in tutto il paese e sono trasferite a livello locale le risorse economiche necessarie ad assicurare le relative risposte; una quota particolarmente significativa di stanziamenti è destinata ai servizi alla persona, dei quali lo stato stabilisce poche, e precise, regole riguardanti la presenza e le modalità di funzionamento. Si impiantano un sistema informativo nazionale e un solido 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 apprendere dall'esperienza. Inoltre, per accompagnarne lo sforzo attuativo i territori vengono affiancati con un robusto pacchetto di azioni e strumenti, tra i quali rientrano iniziative di formazione, occasioni di confronto tra operatori di diverse realtà, scambio di esperienze e linee guida. Infine, laddove la riforma resti inattuata o presenti forti criticità, lo stato – di nuovo insieme alle regioni – interviene direttamente, ricorrendo a propri poteri sostitutivi (box 2).

<sup>16</sup> L'unico livello essenziale sinora introdotto nelle politiche sociali è il nuovo Isee, uno strumento per valutare le condizioni economiche di chi richiede prestazioni sociali.

### Box 2. *L'infrastruttura nazionale per il welfare locale in sintesi*

È un insieme di regole, risorse e strumenti che lo stato, in collaborazione con le regioni, mette in campo per creare le condizioni adeguate per l'azione del welfare locale. Si compone dei seguenti elementi:

- la definizione di criteri di accesso validi in tutto il paese;
- le regole, poche e precise, per l'operato dei servizi impegnati nei territori;
- il finanziamento statale della misura;
- un sistema informativo centralizzato;
- un sistema di monitoraggio e valutazione;
- un pacchetto di azioni e strumenti capaci di accompagnare i territori nel loro sforzo;
- interventi sostitutivi in caso di inadempienze gravi.

### Box 3. *Il profilo del Reis: dove se ne parla nel libro*

Il funzionamento del Reis a regime è illustrato nei capitoli dall'1 al 9. La prima parte del libro discute i criteri per ricevere la misura e determinare il valore del trasferimento monetario previsto (capp. 1-3). Una volta definiti utenza e importi, la seconda parte punta l'attenzione sulla rete dei servizi alla persona nella quale il Reis è collocato (capp. 4-7). La terza, invece, presenta gli strumenti di conoscenza necessari alla gestione della nuova misura, cioè il sistema informativo e quello di monitoraggio e valutazione (capp. 8 e 9).

## 4.2. *La spesa e il finanziamento*

La maggior spesa pubblica necessaria per l'introduzione del Reddito d'inclusione sociale ammonta a circa 7 miliardi di euro annui – precisamente 6.932,4 milioni – stanziati dallo stato<sup>17</sup>. Si tratta della spesa a regime, quella a partire dalla quarta – ed ultima – annualità della transizione. La cifra

<sup>17</sup> La stima della spesa necessaria non tiene conto delle novità introdotte dal governo in materia a partire dal 2016 (cfr. par. 4.5.1).

totale è la somma di 5.330 milioni destinati ai contributi economici, 1.600 milioni per i servizi alla persona e 2,4 milioni dedicati a monitoraggio e valutazione. Ai servizi viene destinato un ammontare di risorse economiche significativamente superiore rispetto alle altre principali proposte. Un'ulteriore peculiarità consiste nella previsione di uno specifico budget finalizzato alle attività di monitoraggio e valutazione. In merito a come reperire gli stanziamenti necessari a finanziare il Reis si rimanda al successivo par. 5.6.

#### *Box 4. Il finanziamento e la spesa: dove se ne parla nel libro*

La stima della spesa necessaria a realizzare il Reis e la discussione sul suo finanziamento sono oggetto del capitolo 10, che costituisce la quarta parte del volume.

#### *4.3. Il Piano nazionale contro la povertà*

Il Reis è introdotto gradualmente, attraverso un Piano nazionale pluriennale, qui sintetizzato (cfr. tab. 4).

##### *Tempistica e impegni*

Il Piano si articola in quattro annualità, in ognuna delle quali l'utenza viene estesa rispetto alla precedente. A partire dal quarto – e ultimo – anno della transizione il Reis diventa stabilmente un diritto di tutti coloro i quali vivono in povertà assoluta. Il Piano si basa sul principio del «gradualismo in un orizzonte definito»: sin dal suo avvio il legislatore assume precisi impegni riguardanti il punto di arrivo e le tappe intermedie. Ciò significa, in concreto, indicare che il quarto anno costituisce il primo del Reis a regime e specificare l'incremento degli utenti previsto in ognuna delle annualità precedenti; affinché ciò risulti possibile bisogna prevedere il relativo finanziamento pluriennale, con il conseguente impegno di risorse.

### *Ampliamento dell'utenza*

Il progressivo allargamento dell'utenza segue il principio di «dare prima a chi sta peggio». Detto altrimenti, si comincia da coloro i quali versano in condizioni economiche più critiche, cioè i più poveri tra i poveri, e progressivamente si raggiunge anche chi sta «un po' meno peggio» sino a rivolgersi – a partire dal quarto anno – a chiunque sperimenti la povertà assoluta.

### *Incremento dei finanziamenti*

A regime, come si è detto, la misura richiede uno stanziamento pubblico di circa 7 miliardi di euro annui. Vi si arriva attraverso una crescita progressiva, che vede in ogni annualità del Piano un'assegnazione di risorse maggiore della precedente: i percorsi che si possono seguire tenendo fede all'impianto del Reis sono vari. Sino al momento della pubblicazione del volume, l'Alleanza contro la povertà in Italia ha puntato sull'ipotesi di suddividere l'aumento dei finanziamenti in quattro parti uguali, pari a circa 1,75 miliardi in più ogni anno rispetto al precedente<sup>18</sup>; a tanto corrisponde dunque, in questo scenario, la spesa necessaria nella prima annualità<sup>19</sup>.

### *Rapporto con gli interventi esistenti*

Il Piano valorizza gli interventi contro il disagio oggi presenti, grazie a terzo settore ed enti locali, nei territori. Attraverso l'infrastruttura nazionale per il welfare locale,

<sup>18</sup> Si tratta dello scenario definito nel par. 3.1 del cap. 11, *Transizione a velocità costante con 100% dell'importo*. L'urgenza di rispondere all'esplosione della povertà verificatasi durante la crisi (cfr. par. 2) lo ha fatto sinora privilegiare perché – tra le ipotesi coerenti con la logica del Reis – è quella che prevede l'utenza più numerosa nel primo anno di attuazione.

<sup>19</sup> Nel secondo anno il finanziamento sarà uguale a 3,5 miliardi, il terzo a 5,25 miliardi e a regime, appunto, circa 7 miliardi.

TAB. 4. *Il Piano nazionale in sintesi*

Dimensione	Principio	Aspetti principali
Tempistica	Gradualismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il Reis viene introdotto progressivamente, attraverso un percorso quadriennale</li> </ul>
Impegni	Orizzonte definito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin dall'inizio il legislatore assume precisi impegni, anche finanziari, riguardanti il punto di arrivo e le tappe intermedie del Piano</li> </ul>
Ampliamento dell'utenza	Dare prima a chi sta peggio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si comincia da coloro i quali versano in condizioni economiche più critiche e gradualmente si allarga l'utenza</li> </ul>
Incremento dei finanziamenti	Progressività	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gli stanziamenti crescono per gradi e in ogni annualità le risorse assegnate sono superiori rispetto alla precedente</li> </ul>
Interventi esistenti	Valorizzazione e integrazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vengono valorizzati gli interventi contro il disagio già presenti nei vari contesti locali</li> <li>• Si costruisce un sistema integrato di risposte, con il progressivo assorbimento di numerose prestazioni esistenti nel Reis</li> </ul>

come spiegato, gli attori locali sono messi nella condizione di operare per potenziare i propri punti di forza e correggere le criticità. Ciò avviene nell'ambito di un raccordo tra le varie risorse disponibili – private e pubbliche, queste ultime di livello sia locale sia nazionale – teso a costruire un unico sistema integrato di risposte. Numerose prestazioni pubbliche attualmente ottenute da chi vive la povertà, pertanto, vengono progressivamente assorbite nel Reis.

#### Box 5. *Il Piano: dove se ne parla nel libro*

Al Piano nazionale contro la povertà, ed alle sue principali alternative, è dedicata la quinta parte del volume (capp. 11 e 12).

#### 4.4. *Cosa non è il Reis*

Il Reddito d'inclusione sociale è rivolto a chiunque viva la povertà assoluta e va distinto dagli interventi rivolti a

chi si trova al di sopra della soglia di indigenza ma, senza adeguate risposte, è destinato a cadervi. Anche combattere il rischio di povertà dev'essere una priorità del welfare ma rappresenta un obiettivo ben diverso dal sostenere chi già versa in tale condizione: occorre, pertanto, perseguirlo con strumenti differenti (cfr. par. 5.2).

Tale considerazione conduce ad un aspetto di carattere generale: il Reis è separato chiaramente dalle ulteriori azioni riformatrici necessarie al nostro sistema di welfare – auspicate in Italia dalla metà degli anni '90 – riguardanti, tra l'altro, i servizi alla prima infanzia, il fisco a sostegno delle famiglie con figli e gli interventi per le persone non autosufficienti (individui con disabilità e anziani). Marcare con precisione i confini della nuova misura è di particolare importanza, dal punto di vista sia politico sia tecnico. Innanzitutto, serve appunto a sottolineare che quella qui delineata non è assolutamente l'unica riforma necessaria: bisogna agire anche su numerosi altri fronti, tra i quali quelli sopra menzionati. La penuria di riforme degli ultimi 20 anni e la recente stagione di austerità – a fronte di bisogni crescenti – fanno sì che più ampie opere di ammodernamento del nostro sistema di protezione sociale siano tanto consigliabili quanto urgenti [Gori *et al.* 2014].

Peraltro, potenziare da subito pure le altre aree della protezione sociale permetterebbe anche di «proteggere» il Reis. Si rischia, infatti, che questa risulti l'unica nuova risposta di rilievo messa in campo, nell'attuale fase, dal sistema pubblico a favore delle persone più fragili. Se così fosse, sul Reddito d'inclusione sociale si riverserebbero – particolarmente nelle realtà territoriali più deboli, ma non solo in queste – anche le tante richieste di tutele originate da situazioni diverse dalla povertà assoluta, legate agli altri bisogni in attesa di migliori interventi [Ferrera 2005]. Il Reis, però, non può – per sua natura – soddisfare tali domande. Se si avverasse questo scenario, dunque, si creerebbero difficoltà organizzative dovute all'impegno aggiuntivo necessario ad esaminare un numero particolarmente elevato di richieste, scontento nei tanti che se le vedrebbero rifiutare e pressioni affinché la



misura venisse impropriamente utilizzata per scopi diversi da quelli previsti.

#### 4.5. *Il contributo del Reis*

Lo sguardo alla sintesi della proposta illustrata consente di chiarire ulteriormente quello che speriamo essere il suo valore aggiunto, anticipato in apertura. L'impianto generale – sintetizzato nella tabella 3 – riprende i risultati di precedenti elaborazioni, sui quali si registra un ampio consenso tra gli esperti. Il nostro contributo si concentra nella declinazione operativa delle indicazioni lì contenute e nell'approfondimento sia degli strumenti da mettere in campo per sostenere la realizzazione della riforma, a partire dall'infrastruttura nazionale per il welfare locale, sia del percorso da compiere a tal fine, attraverso il Piano. Si tratta, in altre parole, delle diverse accezioni della dimensione attuativa – menzionate nel par. 1.2 – rispetto alle quali esistevano, in misura variabile, spazi per spingere in avanti la riflessione: è ciò che abbiamo tentato di fare.

Numerose sono le proposte, gli studi e le esperienze che ci hanno fornito ispirazione: speriamo di averne fatto buon uso nell'elaborazione del Reis. Pur non essendo possibile citarli tutti, e nemmeno una parte significativa, si ricordano qui i tre principali filoni ai quali sono riconducibili. Primo, le proposte complessive per una misura nazionale contro la povertà. Alcune sono figlie del percorso cominciato con l'istituzione della «Commissione Povertà» a metà degli anni '80 e sfociato nella proposta avanzata dalla «Commissione Onofri» nel 1997, mentre altre appartengono alla stagione di rinnovato sforzo progettuale in corso negli ultimi anni, in particolare quelle della «Commissione Guerra» del 2013 e dell'Istituto per la ricerca sociale di Milano (cfr. cap. 12). Secondo, le indicazioni, gli spunti e le suggestioni riguardanti specifici interventi, per le quali si rimanda ai rispettivi capitoli. Terzo, il riesame sistematico delle politiche già realizzate in Italia ed in Europa (cfr. box 6).

## Box 6. *Imparare dall'esperienza: dove se ne parla nel libro*

L'ultima parte è composta da due capitoli che analizzano le precedenti politiche contro la povertà realizzate in Italia (sperimentazioni nazionali e interventi regionali) e in Europa, traendone indicazioni utili per il disegno del Reis (capp. 13 e 14). Anche se collocati alla fine del volume allo scopo di dare priorità alla proposta, questi contributi sintetizzano i risultati di analisi condotte prima di elaborarla, per ricavarne utili messaggi dall'esperienza.

### 4.5.1. *Un libro progettato per durare*

Il volume è stato terminato nel marzo 2016. Le simulazioni e le analisi compiute non tengono conto – tranne nei (pochi) punti dove è esplicitamente indicato – delle novità in materia di lotta alla povertà previste dal governo Renzi dal 2016 in avanti. Gli spazi per operare in tal senso, d'altra parte, sarebbero stati estremamente ridotti perché gli interventi programmati per il 2016 hanno una natura esplicitamente transitoria, mentre a partire dal 2017 è stata annunciata una nuova misura il cui profilo – al momento di concludere il libro – non è stato ancora definito<sup>20</sup>.

Quanto affermato è legato – in termini più generali – alla funzione pensata per il presente lavoro. Lo scopo non è proporre ipotesi o valutazioni sugli interventi in via di introduzione al momento della sua elaborazione,

<sup>20</sup> La legge di stabilità per il 2016 prevede un maggiore stanziamento statale per la lotta alla povertà di 600 milioni di euro in questa annualità e di 1 miliardo, strutturale, a partire dal 2017. Aggiungendo a questi fondi gli altri già disponibili per sperimentazioni e misure diverse, si raggiunge un finanziamento statale che nel 2016 sarà di oltre 1,6 miliardi mentre nelle annualità successive si stabilizzerà intorno a 1,5 miliardi. Queste risorse statali saranno destinate a contributi economici, mentre per i progetti personalizzati e l'inserimento sociale sono previsti finanziamenti temporanei, disponibili sino all'inizio del prossimo decennio, di fonte europea. A partire dal 2017 è prevista l'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà, rivolta prioritariamente alle famiglie con figli minori, le cui caratteristiche saranno definite attraverso un'apposita legge delega (cfr. cap. 13).

e neppure soffermarsi sul dibattito contingente di tale periodo, bensì offrire una presentazione – il più possibile esauriente – della nostra proposta. I prossimi capitoli dettagliano il Reddito d'inclusione sociale in tutti i suoi aspetti, immaginandone un'attuazione completa che segua, in ogni passaggio, gli obiettivi e le logiche da noi suggeriti. Il testo è stato progettato – se ne siamo stati capaci – per durare negli anni, al fine di offrire un contributo al dibattito sugli interventi da avviare e di rappresentare un termine di confronto per le politiche che saranno (o non saranno) realizzate in futuro.

#### *4.5.2. I confini della proposta*

Da ultimo, seppure sia già implicitamente emerso da quanto scritto sin qui, è opportuno esplicitare il perimetro della riflessione contenuta nel volume al fine di chiarire cosa (non) aspettarsi nei successivi capitoli. Dando per scontato che l'obiettivo sia la lotta alla povertà assoluta e il target sia l'intera popolazione che la vive, si tratta di una riforma nazionale delle politiche pubbliche.

Tre sono, pertanto, gli aspetti che caratterizzano l'oggetto della proposta. Primo, è – per l'appunto – una riforma nazionale, la cui titolarità, in termini di finanziamento e di garanzia dell'offerta degli interventi è nelle mani dello stato. Mentre il ruolo di regioni, comuni ed altri attori del welfare locale risulta decisivo per la realizzazione del Reis, è lo stato ad introdurlo e ad averne la responsabilità ultima. Secondo, ci si concentra sul piano delle politiche, cioè la definizione, programmazione, realizzazione, e relativa verifica degli interventi in un complessivo ambito territoriale (l'Italia). Le tematiche legate all'organizzazione dei servizi locali e all'azione di chi vi opera (la metodologia del lavoro sociale) vengono toccate, in quanto utili per la comprensione dell'iter previsto per gli utenti, ma non approfondite, non essendo questo lo scopo del volume. Terzo, lo sguardo si volge agli interventi pubblici, definibili operativamente come i servizi alla persona o le prestazioni monetarie che l'ente pubblico

contribuisce, almeno parzialmente, a finanziare e rispetto ai quali ha qualche forma di responsabilità per la definizione dell'utenza e degli standard qualitativi. Nella realizzazione di tali interventi altri attori oltre a quello pubblico, a partire dal terzo settore, svolgono un ruolo decisivo.

##### 5. *Le buone ragioni per introdurre il Reis*

Se si volesse riprendere l'amplessimo dibattito che – da decenni – evidenzia i problemi dovuti all'assenza di una misura nazionale di reddito minimo in Italia e illustra le numerose ragioni esistenti a favore della sua introduzione, bisognerebbe dedicargli un apposito capitolo o, meglio, un intero libro. Uno spazio non minore servirebbe per dare conto delle indicazioni più volte formulate dalla Commissione europea affinché il reddito minimo sia attivato nel nostro paese, collocate nelle diverse strategie sociali perseguite, nel tempo, a livello comunitario<sup>21</sup>.

Questo paragrafo ha un obiettivo più circoscritto, quello di rispondere alla domanda «perché bisognerebbe introdurre una misura di reddito minimo con il profilo del Reis in Italia, oggi?». Di seguito, pertanto, si illustrano le principali ragioni a sostegno della sua realizzazione – suddivise per aree tematiche – alla luce della situazione attuale del nostro paese, delle evoluzioni del sistema di welfare e degli scenari

<sup>21</sup> La prima raccomandazione della Commissione europea che sollecitava l'introduzione di una misura di reddito minimo in ogni stato membro è del 1992 (Raccomandazione n. 441/1992). Da ultimo, nel 2014, Commissione e Consiglio europeo hanno formulato una specifica raccomandazione all'Italia segnalando, ancora una volta, la necessità che il nostro paese giunga gradualmente a dotarsi di un *safety net* di ultima istanza (Raccomandazione n. 413/2014). Nei 22 anni intercorsi tra i due testi sono poi stati numerosi i documenti elaborati in ambito europeo e gli ulteriori moniti inviati al nostro paese. Per quanto riguarda le più ampie strategie sociali perseguite a livello comunitario, il riferimento attuale è la Strategia Europa 2020, che fissa l'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni entro il 2020 il numero di persone a rischio di povertà e/o di esclusione sociale nell'Eu. Si vedano, tra gli altri, Jessoula [2015] e Ferrera [2014].

futuri. Seppure molte tra tali motivazioni vengano riprese, ed ampliate, nei capitoli successivi<sup>22</sup>, pare utile presentarne una sintetica mappa d'insieme in sede introduttiva, specularmente a quanto fatto – nel precedente paragrafo – per il disegno del Reis e del Piano nazionale.

### 5.1. *La società*

#### *Costruire un welfare adeguato all'Italia di domani*

Il punto di partenza è di dirimpante semplicità. Quali possano essere le tendenze dell'economia e del lavoro, l'Italia del futuro sarà segnata dalla «normalità» della povertà (cfr. par. 2). Quest'ultima, infatti, continuerà ad avere una diffusione ben superiore ai livelli pre-crisi ed a toccare ogni parte del nostro tessuto sociale. È però necessario che la consapevolezza di questo dato di fatto vada di pari passo con un'altra: la nuova realtà può essere efficacemente affrontata grazie a politiche pubbliche opportunamente disegnate. Come il Reis, appunto.

La tensione verso il futuro ha modellato in profondità la proposta, spingendoci ad assegnare un significato duplice alla sfida riformatrice davanti a noi. Si tratta tanto di introdurre una misura strutturale, di natura universalistica, contro la povertà quanto di realizzare – e radicare – le condizioni che permettano di fornire risposte appropriate ai poveri di oggi, domani e dopodomani. A tal fine occorre creare i presupposti perché un diverso sistema di welfare possa nascere e consolidarsi nel nostro paese: questa convinzione spiega l'impegno che abbiamo profuso nel dettagliare tutti gli aspetti attuativi del Reis, dell'infrastrutturazione del welfare locale, del monitoraggio, della definizione dei rapporti tra gli attori coinvolti, di un Piano fondato sul gradualismo in un orizzonte definito e così via.

<sup>22</sup> Ai quali si rimanda per la relativa bibliografia.

## 5.2. *Gli utenti*

Si potrebbe indirizzare un nuovo intervento contro l'indigenza a diversi target di beneficiari e, segnatamente: alcuni poveri<sup>23</sup>, tutti i poveri, tutti i poveri insieme a coloro i quali sono a rischio di povertà. Attraverso l'introduzione del Reis si vuole sia superare l'antico vizio italiano degli aiuti categoriali, sia evitare di confondere le risposte destinate a chi vive l'indigenza con quelle per chi è in pericolo di cadervi. La nuova misura, dunque, è rivolta a chiunque si trovi in povertà assoluta.

### *Non esistono poveri di «serie a» e di «serie b»*

In passato nel nostro paese sono stati introdotti diversi interventi rivolti a specifici gruppi di indigenti, di volta in volta anziani, famiglie con figli, disoccupati di lungo periodo o altri. L'assenza di politiche rivolte all'insieme dei poveri (universalistiche), dunque, è stata accompagnata dall'attuazione di misure dirette ad alcuni tra loro (categoriali).

Tale fenomeno riflette un tradizionale limite della cultura politica italiana, cioè il mancato riconoscimento di un diritto di cittadinanza al povero in quanto tale. La condizione di povertà in sé, infatti, non è ritenuta sufficiente per ricevere un sostegno pubblico: ad essa si deve sempre accompagnare l'appartenenza ad una particolare categoria (una determinata età, la presenza di figli, la condizione occupazionale o altro). In tal modo, si dividono gli indigenti tra quelli di «serie a» (meritevoli di un sostegno) e quelli di «serie b» (non meritevoli). L'esperienza mostra come la posizione occupata sia fortemente influenzata non solo dai bisogni, ma anche dall'interesse suscitato nell'opinione pubblica e dalla forza dei soggetti in grado di rappresentare le diverse specifiche istanze.

<sup>23</sup> Come più volte anticipato, la nostra proposta – in accordo con la maggior parte del dibattito scientifico – identifica la povertà con la condizione di povertà assoluta.

Il Reis, invece, riconosce un diritto di cittadinanza al povero assoluto per il solo fatto di essere in tale condizione, giovane o anziano che sia, che viva al Nord o al Sud, che abbia o meno figli, che sia disoccupato o occupato<sup>24</sup>. In questo approccio universalista, le tante differenze esistenti nel mondo degli indigenti non costituiscono un criterio per determinare l'accesso alla misura bensì aspetti cruciali da considerare – innanzitutto attraverso la progettazione personalizzata e la rete dei servizi – per fornire risposte il più possibile adatte alle peculiarità di ognuno.

*Fronteggiare la povertà assoluta e combattere il rischio di povertà sono obiettivi diversi, che necessitano di strumenti differenti*

Affinché il sistema di welfare risponda in modo appropriato agli eterogenei bisogni e profili di vulnerabilità presenti nella popolazione, è necessario calibrare opportunamente i vari interventi secondo i differenti target di utenza che si vogliono raggiungere. In questa prospettiva, si è già anticipato, bisogna separare le misure destinate a chi è in povertà assoluta, come il Reis, da quelle rivolte a chi rischia di cadervi<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ritenere che una misura nazionale di reddito minimo sarebbe ricevuta in percentuale eccessiva da poveri da loro considerati meno meritevoli (meridionali e stranieri) ha indotto, nel tempo, alcune parti politiche a contrastarne l'adozione. La scelta a favore dell'universalismo ci porta a non condividere tale posizione. I dati, peraltro, ne rivelano l'infondatezza empirica. Il par. 2 ha mostrato, infatti, che la povertà è oggi un fenomeno presente in misura significativa in tutto il paese. Inoltre, come si vedrà più avanti (cfr. cap. 3), sebbene la povertà sia percentualmente ben più presente nella popolazione straniera residente nel nostro paese rispetto a quella con cittadinanza italiana, tra gli utenti del Reis gli stranieri costituirebbero comunque una percentuale esigua in quanto sono una quota minoritaria della popolazione complessiva.

<sup>25</sup> Due indicatori abitualmente utilizzati – seppure con qualche semplificazione – per rappresentare la popolazione a rischio di cadere nella povertà assoluta sono la definizione Istat di povertà relativa (la vive una famiglia di due persone che non può sostenere la spesa media mensile di una, aggiustando opportunamente la misurazione per i nuclei di diversa

Infatti, sostenere chi vive in povertà – e costruire insieme a lui le condizioni affinché possa uscirne – rappresenta una finalità diversa rispetto all’evitare che vi precipitino coloro i quali si trovano sopra la soglia di indigenza ma corrono il pericolo di farlo. Per il primo scopo lo strumento necessario è il Reis, mentre per il secondo bisogna utilizzarne vari di altra natura, quali gli interventi per il lavoro, la famiglia, il fisco e così via. In sostanza: impedire l’impoverimento è un obiettivo cruciale, che deve costituire una priorità delle politiche di welfare (cfr. par. 4.4), ma non è assimilabile a contrastare la povertà assoluta. Pertanto è da perseguire con prestazioni e servizi differenti dal Reis.

### 5.3. *Gli interventi*

*Non ci sono diritti senza doveri (e viceversa)*

Il Reis è fondato su un patto tra cittadino e amministrazione pubblica, articolato in diritti e doveri. Coloro i quali sono caduti in povertà hanno il diritto – garantito dalla definizione di un livello essenziale – ad una tutela pubblica e, contemporaneamente, devono compiere ogni sforzo possibile per perseguire il proprio inserimento sociale e/o lavorativo. Può trattarsi, secondo le situazioni, di frequentare i corsi di formazione o di riqualificazione professionale previsti, svolgere attività di natura sociale, assicurare la frequenza scolastica di chi è in età dell’obbligo, portare i figli a compiere visite mediche periodiche, rispettare i piani di rientro dalla morosità nel pagamento dell’affitto e così via; se non si adempie a questi obblighi si ricevono delle sanzioni, crescenti in caso di eventuali reiterazioni. Assegnare importanza ai

numerosità attraverso una scala di equivalenza) e la definizione Eurostat di rischio di povertà (avere un reddito inferiore al 60% di quello mediano del proprio paese) (cfr. cap. 1). Utilizzando per comparabilità con il par. 2 i dati relativi al 2014, in quell’anno le persone in povertà assoluta erano il 6,8% del totale, quelle in povertà relativa il 12,9% e quelle a rischio di povertà il 19,1%.



doveri presuppone la capacità di monitorarne il rispetto, un passaggio evidentemente delicato date le difficoltà spesso incontrate in Italia in materia di controlli: la proposta, pertanto, dedica particolare attenzione alla messa in atto di puntuali meccanismi di verifica dei comportamenti dei fruitori del Reis.

L'esperienza e le ricerche concordano nell'indicare un equilibrato mix tra diritti e doveri dell'utente quale miglior strategia per promuoverne l'inserimento. Precisi doveri, però, sono in capo pure all'amministrazione pubblica: si tratta di un aspetto spesso sottovalutato nel nostro paese dove, erroneamente, ci si concentra perlopiù su quelli del solo beneficiario. A livello internazionale, invece, vigono abitualmente obblighi reciproci tra destinatario e amministrazione, che impegnano quest'ultima a fornire un trasferimento monetario così come ad assicurare la presenza di servizi alla persona capaci di garantire interventi adeguati, di qualità e tempestivi. Il criterio è che, se l'utente ha il dovere di compiere ogni sforzo per migliorare la propria condizione, l'amministrazione pubblica ha quello di porlo nell'effettiva condizione di farlo. Questa è la logica del Reis.

### *Il Reis rende l'inserimento un obiettivo perseguibile*

Nella lotta all'esclusione sociale, trasferimenti monetari e servizi alla persona svolgono funzioni complementari. I primi hanno natura assistenziale, cioè servono ad assicurare le risorse economiche necessarie a tamponare l'indigenza ed a raggiungere uno standard di vita minimo. I secondi, invece, promuovono l'inserimento sociale e/o lavorativo dei beneficiari, mettendo a disposizione le competenze e gli strumenti per ri-progettare l'esistenza e per consentire loro, dove possibile, di uscire dalla povertà e, in ogni caso, di massimizzare l'autonomia personale.

Promuovere l'inserimento dei poveri rappresenta oggi un obiettivo ampiamente condiviso: il discrimine, però, non risiede nel dichiararlo bensì nel renderlo concretamente perseguibile, attraverso un'adeguata presenza di servizi di

qualità a livello locale. Tale considerazione risulta sempre valida ma lo è ancora di più in Italia, dove i servizi sono piuttosto deboli. Eppure, paradossalmente, proprio nel nostro paese manca spesso la sufficiente consapevolezza di un semplice dato di fatto: se si vuole superare una visione passiva dell'individuo – visto esclusivamente come soggetto da aiutare attraverso contributi economici senza investire sul suo cambiamento – bisogna puntare fortemente sul welfare locale.

È la strada seguita dalla proposta qui presentata. Tale scelta si rivela negli stanziamenti dedicati, maggiori rispetto alle altre proposte formulate sinora, e – più in generale – nell'articolato disegno dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale, ripreso oltre. La realizzazione di un'incisiva strategia per sostenere quest'ultimo e la richiesta che giochi un ruolo primario ad ogni livello – partendo da una fattiva co-progettazione tra comuni, terzo settore e altri soggetti del territorio – rappresentano tasselli diversi del medesimo approccio.

### *Il Reis sa riconoscere i molteplici volti dell'esclusione sociale*

I volti della povertà sono innumerevoli ed eterogenei, così come le realtà territoriali in cui si collocano. La riforma, pertanto, coniuga l'universalismo nell'accesso con la predisposizione di risposte disegnate il più possibile secondo le specificità di ogni singola situazione; a tal fine, si assegna particolare rilievo alla valutazione multidimensionale del caso. Mirata a comprendere i bisogni e le capacità, così come le criticità e le risorse, delle persone coinvolte nel quadro delle relazioni familiari e del contesto sociale degli interessati, è da svolgere – quando necessario – successivamente alla verifica dei criteri economici che determinano la possibilità di ricevere il Reis e da ripetere in seguito, quando necessario. Sulla base di questa valutazione si effettua la progettazione personalizzata e vengono messe in campo le relative risposte.

Riconoscere l'unicità di ogni situazione significa sapere che, in alcune circostanze, attivare percorsi di inserimento non è possibile, o lo è meno di quanto si vorrebbe, per

motivi legati alla condizione individuale (ad esempio l'età anziana) o alla realtà socio-economica nella quale ci si trova (ad esempio l'effettiva presenza di occasioni di lavoro). In vari casi, dunque, occorre esclusivamente il contributo economico, in altri solo l'inserimento sociale. Invece, molti tendono erroneamente a ritenere che gli interventi contro la povertà coincidano – e si esauriscano – con le politiche di attivazione lavorativa. Seguendo questa fallace linea di ragionamento, si è portati a ritenere che dove non si è registrata tale attivazione le politiche abbiano fallito o, peggio ancora, che non ci debbano essere politiche contro la povertà nel caso in cui l'inserimento lavorativo sia realisticamente impossibile.

#### 5.4. *La costruzione del Reis*

*Le inevitabili difficoltà attuative suggeriscono di attrezzarsi al meglio, non di rinunciare*

Molti ritengono che la traduzione nella pratica di una misura di reddito minimo con le caratteristiche del Reis sia destinata al fallimento, per tre motivi principali. Primo, lo sviluppo di qualità dei servizi di welfare locale necessario a promuovere fattivamente i percorsi di inserimento sociale e/o lavorativo sarebbe irrealistico nel nostro paese – date le difficoltà che questi da sempre incontrano in numerose realtà. Secondo, anche laddove i percorsi venissero realizzati, una parte significativa dell'utenza non li seguirebbe ma i servizi non sarebbero in grado di verificare e sanzionare tale comportamento. Terzo, si registrerebbe un numero elevato e incontrollabile di persone che riuscirebbero a ricevere il Reis pur non essendo in povertà assoluta (i «falsi positivi»).

Pur non concordando con tale giudizio, anche noi siamo certi che l'attuazione del Reis incontrerà notevoli ostacoli, proprio perché si tratta di una riforma ambiziosa. Esserne consci non costituisce però un buon motivo per rinunciare: l'unico modo per non doversi trovare a fronteggiarli, infatti, consiste nel non fare nulla oppure nel mettere in campo

interventi assai meno utili ai poveri. La consapevolezza delle criticità operative, invece, rappresenta una spinta a dedicare la massima attenzione al momento realizzativo, ricorrendo a tutti gli strumenti necessari ad affrontarle nei territori: questa è la strada scelta dal Reis. Come si è visto, una simile via è stata poco battuta dalle precedenti proposte e in merito esistono, dunque, significativi margini di avanzamento.

### *Il Reis è una riforma sostenibile*

Il concetto di sostenibilità costituisce – nelle sue diverse accezioni – un elemento chiave per capire il Reis. L'impatto della nostra proposta, infatti, è sostenibile tanto dalla finanza pubblica (sostenibilità economica, cfr. par. 5.6) quanto dall'attuale realtà del welfare italiano (sostenibilità attuativa). La sostenibilità attuativa si deve alla capacità di affrontare efficacemente le prevedibili difficoltà della fase realizzativa, grazie allo specifico disegno della misura ed alle politiche che saranno costruite intorno ad essa.

Il Reis è stato ideato declinandone in dettaglio ogni tratto, approfondendone i numerosi aspetti tecnici implicati e le relative dinamiche applicative; un'attenzione particolare è stata dedicata a progettare la misura così da renderla adatta ad affrontare le prevedibili difficoltà che si incontreranno in sede attuativa, quelle menzionate sopra ma non solo. Il sistema di politiche nel quale il Reis è collocato, a sua volta, si fonda sull'infrastruttura nazionale per il welfare locale, che vede lo stato – in collaborazione con le regioni – mettere a disposizione dei territori il complesso di strumenti necessari a creare le migliori condizioni possibili per sviluppare la misura (cfr. par. 5.5). Inoltre, il Reis viene introdotto attraverso un Piano che procede per gradi, assicurando adeguati tempi di apprendimento e di adattamento organizzativo a tutti i soggetti coinvolti nei territori. D'altra parte, nessuno che vi operi può progettare un cambiamento ambizioso se non ne conosce gli sviluppi previsti nel futuro prossimo; solo le certezze offerte in tal senso dal Piano nazionale

garantiscono le condizioni per realizzare a livello di welfare locale gli investimenti – in progettualità e risorse umane e finanziarie – imprescindibili per impiantare e radicare l'insieme dei servizi necessari al Reis<sup>26</sup>.

Infrastruttura e Piano sono strettamente interconnessi. Basti pensare al ruolo – durante il periodo di avviamento della riforma – di azioni e strumenti finalizzati ad accompagnare i territori nel loro sforzo di crescita ed a quello del sistema di monitoraggio e valutazione ideato per permettere d'imparare dall'esperienza, utilizzando quanto appreso per migliorare il Reis via via che viene introdotto, secondo la logica di costruire correggendo.

### *Il Piano nazionale supera l'alternativa tra misure emergenziali e riforme strutturali*

I suggerimenti per affrontare fenomeni di evidente gravità – com'è oggi la povertà – si polarizzano sovente tra due opzioni. Una è rappresentata dai provvedimenti emergenziali, cioè quegli interventi *una tantum* o comunque estemporanei che – pur producendo risultati in tempi brevi – mettono semplicemente una toppa alle criticità senza intervenire sulle cause. Una volta esaurite, queste misure non lasciano eredità alcuna: la prossima volta si ricomincerà daccapo. L'alternativa sono le riforme strutturali, che vanno alla radice del problema ma spesso non offrono risposte tangibili nel breve periodo dato che, per la complessità e l'impegno attuativo richiesto, manifestano i loro effetti solo dopo alcuni anni; permetteranno di offrire risposte migliori in futuro ma nel momento contingente hanno uno scarso impatto.

Il Piano nazionale contro la povertà individua una sin-

<sup>26</sup> Pur essendo un'ipotesi improbabile, questo ragionamento porta a ritenere che, se anche i circa 7 miliardi complessivamente necessari fossero disponibili in una sola annualità, sarebbe sconsigliabile utilizzarli tutti subito. Si chiederebbe, infatti, ai territori di compiere una trasformazione enorme in un periodo troppo limitato e si produrrebbero inevitabilmente confusione e difficoltà operative, con contraccolpi negativi anche sugli utenti.

tesi tra le due strade. Si tratta di una riforma strutturale, da introdurre gradualmente in quattro anni, alle fine dei quali il nodo (l'assenza di un diritto sociale per chi vive la povertà assoluta) sarà stato sciolto alla radice. Il percorso di transizione, però, è ideato in modo tale da offrire già dal primo anno di attuazione una tangibile risposta all'emergenza, raggiungendo chi si trova in maggiori difficoltà.

### *5.5. Il ruolo degli attori coinvolti*

Il modello di *governance* ideato pare l'unico – sulla base dell'esperienza e del dibattito – in grado di portare la riforma a compimento. L'assegnazione della responsabilità ultima allo stato è accompagnata dalla stretta collaborazione tra i vari soggetti implicati, sia nella sua dimensione verticale (stato-regioni-comuni) sia in quella orizzontale (comuni-terzo settore-Centri per l'impiego-altri soggetti interessati). Tale impianto viene tradotto in precise modalità operative, che orientano gli sforzi di tutti gli attori verso l'efficace realizzazione del Reis, valorizzando ogni contributo ed evitando sovrapposizioni.

*Un maggiore e diverso ruolo statale è imprescindibile per lo sviluppo del welfare locale*

Nella recente fase storica delle politiche sociali, la funzione dello stato rispetto al welfare locale è stata limitata da due fattori. Sul piano politico, è mancato un effettivo investimento – a partire dai finanziamenti dedicati – negli interventi realizzati nei territori. Sul piano progettuale, invece, le (scarne) misure nazionali hanno seguito prevalentemente il modello dello «stato Bancomat», cioè la prassi di trasferire risorse dal centro senza accompagnarle né con indicazioni sostanziali sul loro utilizzo né con verifiche in merito. Contemporaneamente, la maggior parte delle proposte di riforma<sup>27</sup> assumeva

<sup>27</sup> Proposte mai tradotte in pratica poiché, dopo la legge 328/2000, nessuna riforma delle politiche sociali è stata introdotta in Italia.

l'ipotesi di uno «stato iper-regolatore», che definisse nel dettaglio i profili e le modalità di azione dei servizi territoriali. Tale impostazione, tuttavia, data l'eterogeneità delle realtà italiane sarebbe risultata dannosa e svilente delle specifiche progettualità locali, oltretutto palesemente irrealizzabile in un paese a struttura fortemente decentrata come il nostro. I due approcci, e la loro paradossale convivenza, costituivano, a ben vedere, sintomi della medesima difficoltà ad affrontare opportunamente le dinamiche attuative.

Il nostro progetto muove dal presupposto che un maggiore ruolo dello stato risulti imprescindibile per lo sviluppo del welfare locale, a patto che lo si disegni in modo nuovo. Lo stato compie una precisa scelta politica a favore della lotta alla povertà, definendo il livello essenziale Reis, da assicurare come diritto nazionale e da finanziare integralmente (cfr. par. 5.6). Rispetto alla progettualità, la realizzazione dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale – sostenuta da un Piano fondato sulla logica del gradualismo in un orizzonte definito – vede lo stato, in collaborazione con le regioni, fissare gli obiettivi, valorizzare le esperienze e le progettualità esistenti localmente, mettere i territori nelle migliori condizioni per sviluppare il Reis, verificare i risultati e, se necessario, intervenire in caso di difficoltà.

La valorizzazione dell'autonomia locale, però, è sostenibile solo se non lede il diritto dei cittadini, ovunque si trovino, a fruire del Reis nelle sue diverse componenti. Per evitare tale pericolo, stato e regioni realizzano forme di affiancamento *ad hoc* dei territori che incontrano difficoltà particolari e, qualora queste si tramutino in inadempienze gravi, ricorrono ai poteri sostitutivi.

*Tutela dei diritti e promozione della sussidiarietà orizzontale sono obiettivi raggiungibili solo insieme*

Per lungo tempo, in un dibattito segnato da forti venature ideologiche, queste due finalità sono state non di rado presentate come indipendenti. Da una parte, chi promuoveva

il riconoscimento del diritto di cittadinanza sociale delle persone in povertà – realizzabile solo attraverso adeguate risorse economiche pubbliche – si concentrava sul ruolo dei comuni e sottovalutava sovente l'azione del terzo settore nella progettazione e nell'erogazione di servizi. Dall'altra, quanti insistevano sull'importanza della sussidiarietà orizzontale – cioè sulla valorizzazione degli interventi provenienti dalla società e dal terzo settore – tendevano a trascurare la necessità di un adeguato finanziamento pubblico.

La nostra proposta, invece, si basa sulla consapevolezza – la cui diffusione è cresciuta negli anni recenti – che tutela dei diritti e promozione della sussidiarietà orizzontale producono i risultati necessari alla popolazione in povertà esclusivamente se vengono tradotte in pratica congiuntamente, creando un circolo virtuoso. Lo stato definisce il Reis come livello essenziale, con i relativi criteri di accesso, e ne assicura gli stanziamenti. Per quanto riguarda la progettazione e la realizzazione dei servizi nel territorio, alla funzione di regia nelle mani dei comuni si affianca un coinvolgimento ampio del terzo settore, senza il cui forte ruolo sarebbe impossibile offrire interventi adeguati ai cittadini. Nondimeno, è solo grazie alla definizione dei diritti di cittadinanza, ed al conseguente stanziamento di finanziamenti pubblici, che il terzo settore può disporre delle risorse necessarie a mettere in campo le proprie risposte.

*Le regioni svolgono un ruolo decisivo costruendo il Reis, non introducendo proprie misure contro la povertà*

Le regioni hanno una funzione insostituibile nell'infrastruttura nazionale per il welfare locale. Infatti, mentre è compito dello stato disegnarla, per molti aspetti solo esse possono concretizzarla con modalità operative idonee alle specificità del proprio territorio. È il caso, tra l'altro, della dimensione organizzativa dei livelli essenziali dove – a partire dalle indicazioni statali – sono le regioni a disciplinare di conseguenza l'organizzazione dei rispettivi servizi locali. Allo stesso modo, numerose tra le attività di accompagnamento



dei territori (formazione, scambi di esperienze, costituzione di una *task force* per sostenere le realtà in difficoltà e altro) vengono realizzate concretamente dalle regioni. Queste ultime, inoltre, gestiscono i poteri sostitutivi su nomina dello stato.

Se il ruolo delle regioni risulta, dunque, decisivo affinché l'infrastrutturazione del territorio non rimanga sulla carta, lo stesso non si può dire per l'eventuale introduzione di misure proprie contro la povertà. Le regioni, infatti, dispongono di budget molto limitati nelle politiche sociali<sup>28</sup>, che impediscono loro – pure ampliandoli sensibilmente – di realizzare interventi di portata significativa. Tale vincolo le condiziona in modo decisivo tutte, dalle più povere alle più ricche: anche queste ultime, pertanto, pur disponendo di qualche margine di movimento maggiore, potrebbero al massimo realizzare una loro micro-misura. Solo lo stato è in grado di sostenere il costo di interventi contro la povertà di carattere non marginale, come il Reis, mentre le regioni possono utilmente introdurre prestazioni proprie con funzione integrativa.

## 5.6. *Il finanziamento*

*Si scrive risorse economiche, si legge scelte politiche*

Decidere d'introdurre il Reis in un quadro di risorse pubbliche scarse significa renderlo una priorità politica, destinandovi stanziamenti inevitabilmente a scapito di altre possibili azioni. Il nocciolo della questione è fare questa scelta.

Non è compito di chi presenta una proposta di un nuovo intervento contro la povertà indicare dove reperire i finanziamenti che servono. Peraltro, l'esperienza mostra che ciò non farebbe la differenza. Infatti, in nessun settore

<sup>28</sup> Lo stato, con la riforma del titolo V della Costituzione (2001), ha trasferito alle regioni le competenze in materia di politiche sociali ma non le relative risorse.

delle politiche pubbliche esistono proposte di riforma, tra quelle richiedenti maggiori risorse, divenute legge perché chi le sostiene ha specificato in che modo procurare i relativi fondi; al contrario, sono stati attuati numerosi nuovi provvedimenti per i quali i proponenti non avevano individuato le fonti di finanziamento. Non bisogna dimenticare, invece, come le difficoltà – reali o presunte – nel trovare un budget adeguato siano state utilizzate in varie occasioni quali alibi per oscurare l'assenza di un interesse politico verso l'esclusione sociale.

Non formulare indicazioni in proposito non vuole però dire eludere il passaggio di come reperire gli stanziamenti occorrenti. Gli estensori di una proposta devono infatti – attraverso argomentazioni fondate su dati empirici – dimostrarne la finanziabilità, cioè l'esistenza delle condizioni che rendono la destinazione delle risorse necessarie compatibile con il quadro economico generale e con la situazione della finanza pubblica. In sintesi, introdurre il Reis è una scelta politica mentre la finanziabilità indica gli spazi esistenti, dal punto di vista economico, per compierla. Numerose ragioni inducono a sostenere la piena finanziabilità del Reis.

### *Il Reis è una riforma finanziabile*

I principali motivi della finanziabilità del Reis rispetto al contesto economico complessivo sono tre. Primo, è oggi ampiamente riconosciuto che le politiche contro la povertà e la disegualianza, quando opportunamente disegnate, promuovono lo sviluppo economico. Concordano in proposito non solo gli economisti di area progressista bensì una platea ben più ampia di soggetti ed osservatori, ad esempio le principali istituzioni internazionali (come Ocse e Fondo monetario internazionale). Secondo, i poveri rappresentano il miglior target al quale trasferire stanziamenti pubblici al fine di stimolare la domanda interna, poiché costituiscono il gruppo sociale con la più elevata propensione al consumo. Terzo, introdurre il Reis comporterebbe anche un incremento

dell'occupazione attraverso lo sviluppo dei servizi di welfare, individuati – a livello europeo – come uno dei settori con maggiori margini di crescita.

In relazione alla situazione della finanza pubblica, invece, le motivazioni preminenti per la finanziabilità del Reis sono cinque. Primo, il confronto con altre importanti proposte ed elaborazioni mostra che circa 7 miliardi – la cifra da noi prevista a regime – costituiscono la soglia minima per una misura adeguata contro la povertà assoluta. Secondo, la crescita della spesa avviene progressivamente, in quattro annualità, così da diluirla nel tempo. Terzo, il costo del Reis a regime è pari a circa l'1% della spesa pubblica primaria corrente. Quarto, il bilancio pubblico è meno rigido di quanto sovente si affermi, dato che ogni anno le manovre finanziarie mobilitano un ingente ammontare di risorse. Quinto, in nessun'altra voce del bilancio la spesa italiana è percentualmente tanto inferiore alla media europea come nella lotta alla povertà.

## *Ringraziamenti*

Il percorso condotto per preparare il volume è risultato tanto impegnativo quanto appassionante. Portarlo a compimento sarebbe stato impossibile senza le idee, i contributi e la disponibilità di numerose persone e realtà sociali, che desidero ringraziare:

- gli altri autori, per la profondità delle loro analisi e la voglia di mettersi in gioco in un costante sforzo di contaminazione reciproca. Con tanti di loro lavoriamo insieme da anni su questi temi: l'affiatamento venutosi a creare e l'ampiezza degli scambi intercorsi tra noi mi ha permesso di imparare molto, oltre ad aver reso la nostra collaborazione particolarmente piacevole per me;

- i componenti del gruppo tecnico dell'Alleanza, le cui elaborazioni intellettuali e la cui propensione al confronto non sono state da meno. Elisa Agolini, a lungo coordinatrice, ha svolto un'opera preziosa nel guidarne il cammino, così come fa oggi Marta Simoni;

- le organizzazioni promotrici dell'Alleanza, per aver compiuto la scelta, che è tutto tranne che scontata, di unire le forze e per averle dato sostanza. Ne ringrazio gli attuali leader e componenti, così come coloro i quali oggi ricoprono altri incarichi ma hanno avuto un ruolo nell'Alleanza in precedenza, in particolare Vittoria Boni, Pietro Cerrito, Vera Lamonica e Andrea Olivero. La mia riconoscenza va anche ai numerosi rappresentanti della realtà dell'Alleanza impegnati a livello regionale e locale con i quali vi sono stati momenti di confronto;

- Rosemarie Tidoli, per aver curato la revisione e l'organizzazione del testo ed aver fornito una varietà di consigli e suggerimenti sui suoi contenuti;

- Lorenzo Lusignoli, per il peculiare contributo intellettuale che ha saputo offrire in ogni tappa del nostro lavoro;

- le altre persone di realtà appartenenti all'Alleanza che hanno compiuto, con vari ruoli, sforzi significativi a vantaggio del Reis, e in particolare Silvia Castelli, Giuseppe Davicino e Nunzia De Capite;

– la casa editrice Il Mulino, in special modo Annalena Monetti ed Elena Cossi, per la professionalità con la quale ci hanno accompagnato così come per la pazienza verso i nostri ripetuti ritardi;

– gli operatori impegnati nei servizi di welfare locale con i quali abbiamo discusso la nostra proposta e che ci hanno aiutato a metterne a fuoco le ricadute attuative;

– i tanti colleghi che ci hanno presentato le loro riflessioni ed i loro spunti nel corso di confronti diretti, in particolare Maurizio Ferrera, Matteo Jessoula, Ilaria Madama, Enrica Morlicchio, Andrea Mornioli, Luca Pesi, Emanuele Ranci Ortigosa, Giancarlo Rovati, Chiara Saraceno e Tiziano Vecchiato, oltre a coloro i quali hanno scritto articoli a commento del Reis;

– i componenti del «Gruppo di lavoro sul reddito minimo» attivo presso il Ministero del Welfare in alcuni mesi del 2013, a partire dalla presidente Maria Cecilia Guerra, che ha offerto a me e agli altri autori che ne hanno fatto parte (Massimo Baldini, Stefano Sacchi e Ugo Trivellato) l'occasione per fruttuosi scambi di idee;

– i numerosi esponenti politici, appartenenti a tutte le principali forze presenti in Italia, che hanno discusso la proposta con noi;

– la Fondazione Cariplo, che ha sostenuto finanziariamente parte del progetto.

Basta scorrere la lista dei ringraziamenti, contenente di sicuro qualche involontaria dimenticanza, per comprendere come il costante confronto tra una pluralità di soggetti, portatori di competenze e punti di vista differenti, abbia rappresentato un tratto caratterizzante del nostro cammino. Questo e numerosi altri motivi hanno reso l'elaborazione del Reis un'esperienza per me particolarmente stimolante, che sono grato di aver potuto vivere. Senza mai dimenticare la ragione ultima della proposta e dell'Alleanza: cercare di essere utili alla realizzazione di migliori politiche contro la povertà nel nostro paese.

CRISTIANO GORI

