

Rapporto 2017  
sulle politiche  
contro la povertà  
in Italia



**PER USCIRE  
TUTTI DALLA  
CRISI**

**REDDITO DI INCLUSIONE:  
LA SFIDA DELL'ATTUAZIONE**

# INDICE

	<b>Premessa</b>	<b>3</b>
	don Francesco Soddu, <i>direttore di Caritas Italiana</i>	
	<b>Introduzione</b>	<b>5</b>
	a cura di Caritas Italiana	
<b>1 /</b>	<b>SIA, società civile e responsabilità istituzionali. Primi aspetti di approfondimento dal percorso di valutazione di Caritas Italiana</b>	<b>7</b>
	Walter Nanni, <i>Caritas Italiana</i>	
<b>2 /</b>	<b>SIA e Caritas diocesane: la fase iniziale</b>	<b>17</b>
	Nunzia De Capite, <i>Caritas Italiana</i>	
<b>3 /</b>	<b>La povertà alimentare: il FEAD</b>	<b>27</b>
	Angela Frigo, <i>Fondazione Banco Alimentare</i> e Monica Tola, <i>Caritas Italiana</i>	
<b>4 /</b>	<b>La grave emarginazione adulta: dalla conoscenza alla programmazione politica</b>	<b>33</b>
	Cristina Avonto e Caterina Cortese, <i>fio.PSD</i>	
<b>5 /</b>	<b>Politiche, strategie e interventi di contrasto alla povertà educativa in Italia</b>	<b>39</b>
	Antonella Inverno, <i>Save the Children Italia</i>	
<b>6 /</b>	<b>Alleanza contro la povertà e REI</b>	<b>45</b>
	Cristiano Gori, <i>Università di Trento</i> e Lorenzo Lusignoli, <i>CISL</i>	
<b>7 /</b>	<b>Il REI: caratteristiche della misura e confronto con il SIA</b>	<b>55</b>
	Lorenzo Lusignoli, <i>CISL</i>	
<b>8 /</b>	<b>Il Piano nazionale contro la povertà</b>	<b>65</b>
	<i>Alleanza contro la povertà</i>	
	<b>Conclusioni</b>	<b>69</b>
	Francesco Marsico, <i>Caritas Italiana</i>	
	<b>Allegato 1 / Voci sull'Alleanza</b>	<b>73</b>
	<b>Allegato 2 / Mons. Montenegro: «Bisogna rispondere a tutti i poveri. Serve coraggio, non c'è più tempo»</b>	<b>77</b>

COMITATO EDITORIALE  
Nunzia De Capite / Cristiano Gori  
Lorenzo Lusignoli / Francesco Marsico

RESPONSABILE SCIENTIFICO  
Cristiano Gori

COORDINATRICE DI REDAZIONE  
Nunzia De Capite



Foto di copertina: Studio Asmara33 per conto della Caritas diocesana di Noto Modica, Rito Crisci ranni: i genitori lanciano in alto i bambini al suono delle campane di Pasqua. La città, riunita insieme nella piazza principale, si impegna a farli crescere con slancio coraggioso e cura attenta

# PREMESSA

don Francesco Soddu, direttore di Caritas Italiana

## ANTEPRIMA

*In vista del prossimo avvio del Reddito di Inclusione, tappa fondamentale per il nostro Paese nella lotta alla povertà, si ritiene fondamentale che l'incremento progressivo delle risorse, il carattere universalistico dell'intervento e lo sviluppo dei servizi alla persona sul territorio procedano ora di pari passo*

L'uscita della quarta edizione del Rapporto sulle politiche contro la povertà segue di pochi giorni l'ormai consueto appuntamento del 17 ottobre, Giornata internazionale di lotta alla povertà. Nel contempo precede un altro evento altrettanto consolidato: la presentazione del Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia, prevista per il 17 novembre, e che quest'anno vede anche il coinvolgimento di altre Caritas nazionali a livello europeo.

I due momenti si collegano in un percorso tra risposte politiche e fragilità rilevate, a sottolineare la necessità di un impegno globale, costante e condiviso, nell'ottica della Prima Giornata mondiale dei Poveri del 19 novembre, istituita al termine del Giubileo della Misericordia da Papa Francesco.

Il Santo Padre nel Messaggio di presentazione della Giornata, ha proposto il tema *Non amiamo a parole ma con i fatti*, riprendendo, in filigrana, tutto il suo magistero. In primo luogo il titolo, con il richiamo alla concretezza: «Figlioli, non amiamo a parole né con la lingua, ma con i fatti e nella verità» (1 Gv 3,18), che riecheggia quanto disse a Firenze ai vescovi e alla Chiesa italiana: «Non mettere in pratica, non condurre la Parola alla realtà, significa costruire sulla sabbia, rimanere nella pura idea e degenerare in intimismi che non danno frutto, che rendono sterile il suo dinamismo». I poveri sono persone da incontrare, accogliere, amare. La povertà non è un'entità astratta, ma «ha il volto di donne, di uomini e di bambini sfruttati per vili interessi, calpestati dalle logiche perverse del potere e del denaro». Davanti a questi scenari, il Papa ci chiede di non restare inerti e rassegnati, ma di «rispondere con una nuova visione della vita e della società».

È dunque un appello a contribuire in modo efficace al cambiamento della storia generando e promuovendo vero sviluppo, secondo quanto già enunciato dalla *Populorum Progressio*, fino ad arrivare alla recente costituzione del Dicastero "Per lo sviluppo umano integrale". Un appello alla necessità di perseguire il bene comune, nella comunione e nella condivisione. È infatti nella costruzione della comunione attraverso la condivisione che la comunità si accorge di chi è ai margini e si adopera per accogliere, o ri-accogliere, chi non siede alla mensa del banchetto eucaristico. Nel Padre nostro, ci ricorda il Papa, «il pane che si chiede è "nostro"», e cioè da condividere, nella consapevolezza che l'amore verso il povero trova radice in Dio. I poveri, insieme all'Eucarestia, sono carne viva di Cristo. In quest'ottica i poveri e la povertà, più che un problema, sono una risorsa a cui attingere per accogliere e vivere l'essenza del Vangelo, ripensando i nostri stili di vita, rimettendo al centro le relazioni fondate sul riconoscimento della dignità umana come codice assoluto.

Al punto n. 4 del Messaggio il Santo Padre sottolinea che «per i discepoli di Cristo la povertà è anzitutto una vocazione a seguire Gesù povero ... che conduce alle Beatitudini».

*La necessità di un impegno globale, costante e condiviso*

*La necessità di perseguire il bene comune*

Quasi un manifesto per la buona riuscita della vita cristiana: «La povertà è un atteggiamento del cuore che impedisce di pensare al denaro, alla carriera, al lusso come obiettivo di vita e condizione per la felicità. È la povertà, piuttosto, che crea le condizioni per assumere liberamente le responsabilità personali e sociali, nonostante i propri limiti, confidando nella vicinanza di Dio e sostenuti dalla sua grazia».

Infine un nuovo richiamo alla concretezza con l'invito alle comunità cristiane, nella settimana precedente la Giornata mondiale dei Poveri, «a creare tanti momenti di incontro e di amicizia, di solidarietà e di aiuto concreto».

Caritas ritiene, sapendo di non essere la sola, che non possa esserci vero sviluppo senza inclusione e coesione sociale, dunque, senza giustizia e solidarietà. Qualunque crescita va accompagnata e sostenuta con politiche sociali reali, efficaci, lungimiranti, che attivino la comunità, rifiutino l'assistenzialismo, contrastino la povertà, governino gli squilibri del mercato del lavoro e del rapporto tra domanda e offerta di servizi. Tutto questo non è impossibile, ma occorre che l'agenda politica assuma, coraggiosamente e definitivamente, il welfare come fattore di sviluppo e non come mero costo.

E proprio in questa direzione è andata l'azione di Caritas Italiana anche all'interno dell'Alleanza contro la povertà, puntando all'affermazione del diritto dei poveri a vedere riconosciuta la loro piena dignità di persone e di cittadini, secondo la previsione dell'Art. 3 della Costituzione.

In questo senso, in vista del prossimo avvio del Reddito di Inclusione, tappa fondamentale per il nostro Paese nella lotta alla povertà, si ritiene fondamentale che l'incremento progressivo delle risorse, il carattere universalistico dell'intervento e lo sviluppo dei servizi alla persona sul territorio procedano ora di pari passo. Solo così il Reddito di Inclusione potrà diventare uno strumento capace di incidere sulle cause della povertà e costruire efficaci percorsi di liberazione dal bisogno.

# INTRODUZIONE

a cura di Caritas Italiana

## ANTEPRIMA

*Il 2017 è stato un anno importante, che ha visto il realizzarsi del SIA, il quale ha anticipato molte delle novità del REI, insieme alla conclusione dell'iter della legge sul contrasto della povertà*

A che punto è la questione povertà nel nostro Paese, in termini di politiche avviate o da avviare? A questa domanda cerca di rispondere la quarta edizione del Rapporto sulle politiche contro la povertà in Italia, nella consapevolezza che l'anno 2018 rappresenterà uno spartiacque per quanto riguarda soprattutto le politiche agite, con l'avvio del nuovo Reddito di Inclusione (REI).

D'altro canto già il 2017 è stato un anno importante, che ha visto il realizzarsi della cosiddetta "misura ponte", il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), il quale ha anticipato molte delle novità del REI, soprattutto per quanto riguarda la struttura dell'intervento, un mix di risorse ai nuclei familiari e di servizi di accompagnamento, insieme alla conclusione dell'iter della legge 15 marzo 2017, n. 33, sul "contrasto della povertà, il riordino delle prestazioni di natura assistenziale e il rafforzamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali".

Il tentativo di realizzare le linee guida del SIA, con le sue previsioni in termini di équipe multidisciplinare, piani personalizzati, logiche di integrazione, per citare solo alcune delle novità in esse contenute, rappresenta nel contempo sia l'adozione di modalità di intervento riconosciute come necessarie a livello locale, che il banco di prova per i sistemi dei servizi territoriali spesso fragili.

L'osservazione delle modalità di applicazione del SIA – nel volume si restituiscono alcune evidenze tratte da una ricerca valutativa promossa da Caritas italiana in cinque regioni – offre la possibilità di individuare i principali nodi attuativi che dovranno essere affrontati dal Reddito di Inclusione, facendo emergere una mappa delle criticità da tenere in evidenza nel tentativo di mitigarle efficacemente.

Questo volume illustra altresì le novità contenute nella legge di contrasto alla povertà – ricordando il complesso iter che ha condotto alla sua approvazione e in esso il ruolo della Alleanza contro la povertà, grazie ai contributi di Cristiano Gori<sup>1</sup> e Lorenzo Lusignoli<sup>2</sup> – ma intende anche ricostruire il complesso mosaico di misure che popolano, con diversi gradienti di integrazione, l'armamentario delle policy nazionali.

Come sta evolvendo l'aiuto alimentare, finanziato da risorse dell'Unione europea attraverso il FEAD (Fund for European Aid to the Most Deprived) e gestito da un rilevante sistema sussidiario, che deve affrontare le novità della recente legge n. 166/2016, relativa a "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi"?

Come si sta avviando il complesso delle misure sulla povertà educativa, finanziate anch'esse dal FEAD e da risorse rivenienti dalla legge di bilancio 2017, gestite con un meccanismo anch'esso sussidiario di progettazione?

*Individuare i nodi attuativi che il REI dovrà affrontare*

Consegnare ai lettori  
un quadro sinottico  
degli interventi a  
livello nazionale

Il segmento delle politiche di contrasto alla grave marginalità, a valle dalla emanazione delle linee guida<sup>3</sup> in materia, in che direzione si sta muovendo e quali difficoltà incontra?

Su questi ambiti ospitiamo contributi di realtà impegnate da anni su questi temi, in particolare la Fondazione Banco Alimentare, la Federazione italiana organismi persone senza dimora (fio.PSD) e Save the Children, che rappresentano non solo un patrimonio di esperienze concrete di intervento sociale diretto, ma anche di elaborazione metodologica e di *advocacy*.

Tutto questo per consegnare ai lettori un quadro sinottico degli interventi a livello nazionale, che consenta di porsi e porre domande valutative fondamentali su, per esempio, il livello di integrazione tra le misure, la qualità del coordinamento tra *policy* sul piano territoriale, pensando anche ad altri filoni di risorse territorialmente destinate, come quelle dei PON Aree metropolitane, rendendo possibile definire la direzione dell'evoluzione auspicabile di questi segmenti di intervento nei prossimi anni.

In particolare l'attuazione sussidiaria della cosiddetta "legge antispreco", i progetti sulla grave marginalità e quelli sulla povertà educativa, gestiti attraverso la regia della impresa sociale "Coi bambini", rappresentano non solo esempi avanzati di progettazione sociale, ma *policy* possibili, nella prospettiva di un approccio integrato che il Reddito di Inclusione potrà assumere, se implementato come pivot centrale delle politiche di lotta alla povertà territoriale.

La crisi economica ci consegna un Paese segnato da gravi disuguaglianze e povertà, ma che sta avviando un processo di riforma profondo nell'ambito della lotta alla povertà: capire in che direzione si stia andando, nonostante difficoltà e ritardi strutturali del nostro Paese, è il contributo che questo volume cerca di dare.

## NOTE

1. Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento.
2. Dipartimento Politiche sociali, Salute e Riforma della P.A. della Cisl.
3. Le linee di indirizzo per il Contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia, sottoscritte nel novembre 2015 in Conferenza unificata Stato Regioni, sono il frutto di un gruppo di lavoro coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Direzione generale per l'Inclusione e le Politiche sociali.

# SIA, SOCIETÀ CIVILE E RESPONSABILITÀ ISTITUZIONALI. PRIMI ASPETTI DI APPROFONDIMENTO DAL PERCORSO DI VALUTAZIONE DI CARITAS ITALIANA<sup>1</sup>

Walter Nanni, Caritas Italiana

## ANTEPRIMA

*Anticipiamo alcuni elementi di valutazione che ci sono stati offerti dagli assistenti sociali territoriali e dai volontari Caritas, sottolineando anche alcuni aspetti di differente percezione del SIA, esistente tra i due universi sociali presi in esame*

Caritas Italiana ha avviato nel mese di settembre 2016 un percorso autonomo di valutazione del SIA, con particolare attenzione alle prime fasi di attuazione del nuovo strumento di welfare. Tale azione di valutazione si è sviluppata in cinque regioni italiane (Liguria, Toscana, Abruzzo, Molise e Sicilia) ed è stata realizzata attraverso tre tipi di percorsi di ricerca sul campo, coinvolgendo assistenti sociali, operatori dei Centri di ascolto delle Caritas diocesane e beneficiari<sup>2</sup>.

Il percorso di valutazione si è sviluppato su due livelli paralleli di approfondimento, in riferimento a due principali obiettivi conoscitivi:

1. verificare la ricaduta del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) sulle persone/famiglie prese in carico dai Centri di ascolto Caritas;
2. definire, nell'ambito dell'implementazione della misura, il tipo di collaborazione/rapporto sviluppatosi nel territorio tra sistema dei servizi e il "sistema Caritas".

L'introduzione del Reddito di Inclusione (REI), nel corso dell'estate del 2017, ha determinato la necessità di una rilettura dei contenuti già raccolti, sotto un diverso punto di vista: quali sono le "lezioni apprese" dalla prima fase di implementazione del SIA, che possono essere utili anche in vista dell'introduzione della nuova misura del REI? Tale modalità di rilettura dei contenuti di valutazione è certamente attuabile, in quanto la nuova misura del REI non si distacca eccessivamente, nei suoi aspetti procedurali, dalla "vecchia" misura del SIA (cfr. capitolo Lusignoli).

All'interno del presente contributo, non è possibile evidenziare in modo completo e analitico il complesso delle "lezioni apprese" di cui sopra, in quanto l'elaborazione dei contenuti raccolti sul campo è ancora in corso. Ci limitiamo quindi ad anticipare alcuni degli elementi di valutazione che ci sono stati offerti dagli assistenti sociali territoriali e dai volontari Caritas, sottolineando anche alcuni aspetti di differente percezione del SIA, esistente tra i due universi sociali presi in esame.

## IL PARERE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI TERRITORIALI

Nel complesso, dalle parole degli operatori ascoltati emergono sentimenti di insoddisfazione e criticità riguardo lo stato di attuazione del SIA, anche se non sono del tutto assenti spunti e commenti di tono positivo. Evidenziamo almeno quattro aspetti che riguardano la dimensione attuativa generale dello strumento, e che sono individuabili all'interno dei commenti:

*Valutazione in  
Liguria, Toscana,  
Abruzzo, Molise  
e Sicilia*

---

## Aspetti di valutazione generale sullo stato di attuazione del SIA

---

1. Valutazione positiva dell'idea culturale alla base del SIA
  2. Emersione di nuove e vecchie povertà
  3. Gap tra contenuti legislativi e prassi operativa
  4. Progettualità in stand-by
- 

1. *Valutazione positiva dell'idea culturale alla base del SIA.* Pur con qualche timore sull'effettiva capacità dei servizi di implementare il SIA in tutti i suoi diversi aspetti, gli operatori ascoltati si trovano sostanzialmente d'accordo sulla filosofia di fondo del SIA (l'integrazione tra servizi diversi, la reciprocità del beneficiario, la complementarietà di aiuti economici con aiuti di stampo socio-assistenziale e promozionale, ecc.).
2. *Emersione di nuove e vecchie povertà.* Gli operatori evidenziano pareri diffusi sulla capacità del SIA di stabilire un contatto con nuove situazioni di povertà, che solitamente non si rivolgevano ai servizi sociali territoriali: in alcuni territori, i beneficiari del SIA coincidono di fatto con l'utenza già registrata presso i servizi, mentre in altri casi il SIA ha consentito di evidenziare nuove situazioni di povertà.
3. *Gap tra contenuti legislativi e prassi operativa.* I riferimenti normativi non sono in grado di dettagliare le azioni concrete sul territorio, per cui gli assistenti sociali hanno dovuto ideare e costruire percorsi sostenibili di attuazione dello strumento. Tale forma di azione creativa è stata il risultato di momenti di confronto e coordinamento, soprattutto all'interno degli uffici di servizio sociale (meno frequentemente a livello di coordinamento tra uffici diversi). In alcune situazioni locali, tale gap è stato in parte colmato grazie all'azione degli uffici centrali di servizio sociale, che hanno tentato di fornire alle sedi decentrate e ai singoli operatori del territorio una serie di direttive, linee guida e indicazioni sulla procedura da seguire nelle diverse situazioni. Emerge in ogni caso un certo grado di disagio di fronte a una procedura amministrativa che non è stata chiaramente dettagliata a livello centrale, e che esige una mole consistente di documentazione, afferente a diversi uffici pubblici.
4. *Progettualità in stand-by.* Nel corso dei primi mesi di attivazione del SIA, seppur con tempistiche diverse a seconda dei territori, l'attenzione prioritaria agli aspetti procedurali ha relegato sullo sfondo la dimensione progettuale e di inserimento sociale del SIA, che costituiva invece il principale elemento di novità dello strumento. Sulla effettiva capacità di riuscita di tale aspetto, tutti gli assistenti sociali ascoltati nutrono qualche riserva, e questo a causa di vari fattori, tra cui l'esiguità delle risorse disponibili per il sostegno economico dei progetti di inserimento e la scarsa propensione alla collaborazione da parte di alcuni utenti/beneficiari (in altre parole: perché impegnarsi, a fronte di risorse economiche così esigue?).

Percorsi sostenibili  
di attuazione  
dello strumento

---

## Modalità organizzative della gestione del SIA

---

5. La mancanza di interlocutori
  6. La comunicazione con il cittadino
  7. La piattaforma di inserimento dati
  8. La valutazione delle capacità reddituali
  9. La costituzione delle équipes multidisciplinari
- 

5. *La mancanza di interlocutori.* Il parere diffuso degli operatori è che gli uffici di servizio sociale siano stati lasciati soli a gestire la macchina organizzativa e soprattutto le situazioni di incertezza burocratico-amministrativa che si sono verificate in larga misura nelle fasi di avvio del SIA. L'assenza di interlocutori affidabili, portatori di una chiara responsabilità procedurale, non è riferita ai soli attori territoriali, ma pare coinvolgere tutti i livelli istituzionali coinvolti a vario titolo dalla misura (Ministero, INPS,



Regioni, Centri per l'impiego, amministrazioni locali, ecc.). Tale carenza ha spesso impedito agli assistenti sociali di essere adeguatamente informati sullo stato di avanzamento delle richieste di accesso al SIA, intaccando il rapporto di fiducia delle istituzioni con il cittadino (*cf. punto successivo*). L'assenza o la carenza di interlocutori in grado di orientare gli operatori nella gestione delle diverse fasi della misura avrebbe potuto essere in parte compensata dall'offerta di una adeguata formazione, con particolare riguardo per quegli aspetti tecnici che più hanno sollevato dubbi e perplessità tra gli operatori (l'utilizzo della piattaforma di inserimento dati, la gestione delle domande, la verifica dei requisiti, il sistema di calcolo del reddito, ecc.). Di fatto, nessuno degli operatori ascoltati ha usufruito di percorsi formativi o di sostegni strutturati di accompagnamento ad hoc su tali aspetti (fatta eccezione di alcuni incontri di presentazione generale della misura, su base comunale o regionale).

6. *La comunicazione con il cittadino.* Si tratta di un punto evidentemente collegato al precedente: la difficile gestione delle procedure, disperse su di una pluralità di attori sociali, ha reso difficile garantire al cittadino un aggiornamento costante sull'esito della domanda di accesso al SIA e soprattutto sulle motivazioni sottostanti eventuali dinieghi. Da tale gap sono derivate due principali conseguenze: da un lato, una serie di situazioni di conflittualità tra operatori e utenti, sfociate a volte in comportamenti aggressivi; dall'altro, in assenza di informazioni certe sullo stato della propria domanda, si è verificata una dispersione dei richiedenti verso più uffici pubblici, anche non coinvolti direttamente nella gestione della misura o che non rivestivano ruoli di *front office* pubblico.
7. *La piattaforma INPS di inserimento dati.* Non si tratta di un aspetto tecnico marginale, in quanto la presenza segnalata di alcuni banchi di programma, la poca chiarezza sulle modalità di inserimento e consultazione dei dati, e soprattutto la difficoltà a ottenere adeguate informazioni sullo status delle domande inoltrate ha rappresentato per molti degli operatori interpellati una delle maggiori difficoltà gestionali della procedura SIA, con notevoli ripercussioni sul livello di motivazione degli operatori e la qualità delle comunicazioni con l'utenza.
8. *La valutazione delle capacità reddituali.* Su tale aspetto le amministrazioni comunali coinvolte hanno evidenziato la difficoltà a calcolare e stimare in modo chiaro e univoco il reddito familiare, soprattutto laddove sullo stesso nucleo insistono più misure assistenziali di natura economica, erogate da parte di amministrazioni pubbliche e private di diversa natura. Egual livello di incertezza si è registrato nelle situazioni in cui sono presenti in famiglia redditi diversi, non da lavoro, ma derivanti da attività e prestazioni non facilmente inquadrabili, spesso al limite della correttezza legislativa (per non parlare della diffusione del lavoro nero che caratterizza situazioni specifiche o gruppi particolari di utenza, nelle diverse zone d'Italia).
9. *La costituzione delle équipe multidisciplinari.* In nessuna delle situazioni comunali ascoltate sono state costituite delle vere e proprie équipe stabili, interdisciplinari e multidimensionali, focalizzate sulla misura, così come prescritto dal decreto legislativo. Tale lacuna è dovuta a più motivi: eccessiva eterogeneità dell'utenza, che chiama in causa competenze disciplinari troppo diverse tra di loro; dispersione delle competenze su enti istituzionali che dipendono da amministrazioni differenti; mancanza di risorse per rimborsare le spese di partecipazione da parte di enti privati; necessità di attendere i risultati del bando Avviso n. 3/2016 del PON Inclusion<sup>3</sup> per poter configurare meglio il set di risorse professionali a disposizione e la platea di *stakeholders* del territorio; mancanza di disponibilità/interesse a partecipare da parte di alcuni degli enti territoriali coinvolti, ecc. Nella maggior parte delle situazioni, l'analisi e il *follow-up* dei casi è stato realizzato presso gli stessi gruppi e spazi di lavoro condiviso, preesistenti alla misura.

Conflittualità  
tra operatori e utenti

## Efficacia sociale del SIA

### 10. Reciprocità e corrispettivo sociale

### 11. L'efficacia sociale del SIA

10. *Reciprocità e corrispettivo sociale.* Uno dei pilastri culturali del SIA risiede nel cosiddetto approccio "CCC" (*Conditional Cash Transfer*), secondo cui l'erogazione di un aiuto assistenziale (soprattutto di natura economica o sotto forma di servizi alla persona), è condizionato alla collaborazione del beneficiario che, mediante la sottoscrizione di un accordo formale, si assume una serie di impegni che devono essere rispettati. Tra gli impegni previsti in questo tipo di progettualità vi sono la ricerca attiva di lavoro, l'iscrizione a servizi per l'impiego e la realizzazione di colloqui periodici di counselling orientato alla ricerca del lavoro; la partecipazione ad attività di aggiornamento o formazione; il rispetto della frequenza scolastica dei minori/figli conviventi; l'inserimento all'interno di processi di disintossicazione, terapia, ecc. Le condizionalità prevedono delle sanzioni che vanno dalla diminuzione progressiva dell'aiuto economico fino alla sospensione del sussidio nel caso, ad esempio, di rifiuto di due o più offerte di lavoro, o il mancato rispetto delle prescrizioni formalizzate all'interno dell'accordo di reciprocità tra beneficiario ed ente erogatore dell'aiuto assistenziale. Secondo il parere degli assistenti sociali interpellati, le famiglie beneficiarie del SIA non hanno manifestato significative contrarietà a impegnarsi in percorsi di reciprocità. Sta di fatto che in tutti i Comuni intercettati non sono ancora stati definiti degli impegni chiari di corresponsabilità da parte dei beneficiari, per cui il giudizio finale sul grado di coinvolgimento e di collaborazione dei beneficiari deve essere necessariamente rinviato nel tempo. Appare comunque evidente una probabile dicotomia tra chi evidenzia già adesso la necessità di "sdebitarsi" e chi invece non vede di buon grado un'attivazione personale in cambio dell'aiuto ricevuto.
11. *L'efficacia sociale del SIA.* Una delle domande centrali del percorso di valutazione coordinato da Caritas si riferisce all'efficacia sociale della misura. In che misura il SIA è realmente di aiuto alla famiglia beneficiaria? Risolve solamente problemi economici o è in grado di traghettare il beneficiario fuori dalla sua situazione di povertà ed esclusione sociale? A tale quesito gli assistenti sociali hanno fornito risposte interlocutorie, in quanto al momento della realizzazione dei *focus group* la fase progettuale del SIA non era partita in nessuno dei territori interpellati, e non è stato quindi possibile esprimere un giudizio valutativo fondato su base empirica. Per questo motivo, il giudizio sull'impatto del SIA è stato dato relativamente alla sola componente economica, giudicata e definita nei termini di una "boccata d'ossigeno", che ha consentito alle famiglie di "riprendere fiato", ma che certamente non è in grado, per la sua esiguità quantitativa, di svolgere un ruolo risolutivo nel superamento delle situazioni di deprivazione sociale e materiale.

La componente economica: una "boccata d'ossigeno"

## SIA E SOCIETÀ CIVILE: IL PARERE DEGLI OPERATORI CARITAS

La valutazione sul SIA da parte degli operatori Caritas è stata effettuata mediante la realizzazione di 6 *focus group*, in cui sono stati coinvolti 43 operatori Caritas, attivi presso 29 diocesi delle cinque regioni caso-studio. I focus sono stati realizzati nei mesi di maggio-giugno 2017. La metodologia di lavoro del focus prevedeva quattro ampie sezioni di approfondimento: *Il ruolo e il coinvolgimento della Caritas; L'impatto del SIA sul metodo di lavoro Caritas; L'impatto socio-economico sui beneficiari; La valutazione complessiva dello strumento.*

In questa sede presentiamo una sintesi dei contenuti emersi, riguardanti i primi tre aspetti di valutazione: il ruolo della Caritas nell'attuazione del SIA, con particolare riguardo al coinvolgimento dei Centri di ascolto nella realizzazione dei progetti personalizzati di attivazione sociale, le variazioni nelle modalità di lavoro e presa in carico

dell'utenza Caritas determinate dall'introduzione del SIA, per concludere con l'impatto socio-economico esercitato dal SIA sui beneficiari della misura.

## IL RUOLO E IL COINVOLGIMENTO DELLA CARITAS

In linea teorica, in quanto attore di grande esperienza nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale del territorio, il coinvolgimento della Caritas nell'implementazione del SIA poteva svilupparsi su molteplici livelli. Oltre alla fase di realizzazione dei progetti personalizzati era infatti possibile pensare a un coinvolgimento della Caritas anche in altre fasi operative: la pubblicizzazione e l'informazione di primo e secondo livello, all'interno dei propri servizi; la segnalazione di potenziali beneficiari ai servizi sociali; i colloqui orientativi e di screening sulla propria utenza; l'accompagnamento nella presentazione della domanda; la partecipazione alle équipes multidisciplinari; il coinvolgimento nella realizzazione dei progetti personalizzati di attivazione sociale, ecc.

Ascoltando gli operatori Caritas, si evidenziano situazioni diversificate, che dipendono, in ultima istanza, dal grado di collaborazione tra Caritas e servizi, preesistente all'introduzione del SIA. In altre parole, quasi mai la misura è stata occasione per sviluppare nuovi rapporti con le amministrazioni locali, ma ha invece costituito l'occasione per rafforzare legami già esistenti, orientandoli a volte verso modelli di intervento diversi da quelli tradizionali.

Sul piano della comunicazione sociale, il ruolo della Caritas è stato sicuramente importante, anche se non è quasi mai rintracciabile una regia complessiva e coordinata delle strategie comunicative messe in atto dai diversi attori. Ognuno ha informato come poteva e come credeva, con il rischio di trasmettere a volte contenuti imprecisi o poco aggiornati. Si è trattato, in quasi tutti i casi, di modalità comunicative a senso unico, con scarse capacità di contabilizzazione del feedback: i potenziali beneficiari, informati dalla Caritas, non hanno quasi mai restituito il risultato dell'informazione ricevuta, e questo anche a causa del diffuso timore tra gli utenti Caritas che il beneficiare del SIA potesse ridurre il volume di aiuti ricevuto dal Centro di ascolto.

In linea generale, va detto che presso alcuni contesti locali il lavoro in rete per l'attivazione del SIA ha avuto un andamento altalenante, con momenti comuni di informazione e condivisione, alternati a lunghi periodi di lavoro isolato. Non può essere in ogni caso taciuta la presenza di situazioni di eccellenza, con esempi positivi di coordinamento e di lavoro integrato tra i servizi sociali e gli altri enti di riferimento del territorio.

Per quanto riguarda invece il livello di coinvolgimento della Caritas nei progetti personalizzati, sia in quelli già in atto che in quelli di avanzata definizione, tale forma di collaborazione appare sostanzialmente residuale e sporadica, pur con alcune lodevoli eccezioni, soprattutto in quei territori dove erano già presenti attività in rete e progetti sociali in convenzione pubblico/privato. Infatti, secondo il parere degli operatori Caritas, una delle questioni ex-ante che ha di fatto condizionato l'effettiva implementazione dei progetti personalizzati di attivazione sociale risiede nella difficoltà dei servizi sociali di lavorare in rete con gli altri attori, protagonisti del sistema di welfare. Si tratta di una difficoltà che non è certamente imputabile al SIA, e che dipende in ultima istanza dalla tradizione di lavoro sociale tipica di un determinato territorio.

Allo scarso livello di coinvolgimento della Caritas nel SIA, così come a quello di altri enti assistenziali, per gli operatori Caritas si potrebbe ovviare attraverso la costituzione di una cabina di regia complessiva in grado di governare la misura. In altre parole, e in termini più generali, non è stata pensata e condivisa una modalità sistematica e ragionata di collaborazione del territorio alla realizzazione del sistema di servizi e di welfare locale.

*«Vorrei segnalare che i servizi sociali, a fronte di un non coinvolgimento diretto del Centro di ascolto nell'attivazione del SIA, hanno comunque condiviso, senza reticenze e con spirito di collaborazione, alcune informazioni sui casi attivati e da noi seguiti. È invece mancata completamente una loro regia complessiva nel coinvolgere direttamente i soggetti privati, come la Caritas, che da sempre intrattiene rapporti importati e signi-*

*Mancato sviluppo di nuovi rapporti con le amministrazioni locali*

*ficativi di collaborazione con molti servizi in convenzione, tra cui lo stesso Centro per l'impiego. Allo stesso modo non sono stati coinvolti altri servizi pubblici o privati nella strutturazione delle équipes multidisciplinari»*

Focus Group Liguria

*«Nel Comune dove noi abbiamo sede, no. Non ci hanno coinvolto e non hanno fatto incontri con altre realtà. Hanno dato le Card ma ancora non hanno costituito le équipes multidisciplinari; hanno fatto il bando ma non è stata fatta la selezione. Invece nell'altro Comune grande, già in estate ma fino a settembre-ottobre hanno fatto degli incontri con tutte le realtà, coinvolgendo anche la Caritas, soprattutto per informare e chiedendo a noi di informare le persone. In questa fase di pubblicità ci hanno coinvolto. Poi però da quel momento tutto è finito»*

Focus Group Sicilia

*«Da noi la situazione è diversa. In realtà noi siamo stati coinvolti da subito, sia nella progettazione sia sulle attività del SIA. Sono state create delle commissioni territoriali, che si riuniscono una volta a settimana. Riceviamo dal servizio sociale i nominativi delle persone che vengono ascoltate nella Commissione, nella quale siamo convocati. Nello stesso luogo si riunisce un tavolo di confronto, dove partecipano la persona beneficiaria della misura, i servizi sociali, il Centro per l'impiego e il Terzo settore, rappresentato di volta in volta da persone diverse, in base al territorio di riferimento della persona. A volte ci sono le Misericordie, a volte noi, a volte altre associazioni del territorio»*

Focus Group Toscana

## UN DIVERSO APPROCCIO CON GLI UTENTI

L'introduzione del SIA ha determinato un impatto non trascurabile nel rapporto tra Caritas e utenti. La questione si presenta complessa, sotto diversi punti vista. A livello generale tutti gli operatori sono piuttosto concordi nel ritenere che l'entità dell'aiuto Caritas debba tenere conto che la famiglia beneficiaria del SIA sta ricevendo un sostegno economico da parte dell'amministrazione pubblica. Anche in considerazione della limitata disponibilità delle risorse, appare etico ripensare il volume di aiuti erogato, in base all'entità del SIA. In altre parole, non appare giusto dare alle famiglie lo stesso ammontare di aiuti (economico o in beni materiali) che ricevevano prima del SIA, soprattutto in presenza di altri utenti, in gravi situazioni di difficoltà, che sono invece rimasti esclusi dalla misura. Tale approccio va comunque valutato caso per caso, anche in funzione dell'entità effettiva dell'aiuto economico e della stabilità nel tempo delle singole situazioni di bisogno.

Uno dei problemi segnalati dagli operatori si riferisce ai casi in cui l'erogazione del SIA è stata interrotta, determinando situazioni di improvvisa emergenza nelle famiglie perentriche dell'aiuto. Di fronte a tali casi, la Caritas è stata costretta a riprendere il vecchio regime di aiuti, dopo averlo ridotto o graduato essendo alcuni beneficiari contemporaneamente fruitori del SIA e degli aiuti della Caritas, determinando una certa confusione logistica e operativa, di maggiore intensità laddove l'aiuto della Caritas è erogato da soggetti diversi (parrocchia, emporio, magazzino viveri, Centro di ascolto, ecc.), che vanno tenuti informati e aggiornati sui singoli casi.

Nel complesso, gli operatori tengono comunque a sottolineare che il rapporto con gli utenti non si riduce a scambio di beni e che il primo obiettivo della relazione con la persona in difficoltà è quello di favorire l'autonomia personale e il senso di responsabilità. Può anche ridursi l'entità dell'aiuto economico, ma non per questo si riduce l'entità del lavoro sociale e del rapporto personale e di fiducia con la persona.

*«Per quanto riguarda la nostra realtà, chi è rientrato nel SIA ha la possibilità di pagare le utenze domestiche, di acquistare prodotti in farmacia, prodotti alimentari. In questi casi abbiamo visto che la richiesta di contributo da parte di alcune di tali famiglie è comunque diminuita. Si cerca di responsabilizzare coloro che vogliono "approfittarne", chiedendo lo stesso tipo di aiuto che chiedevano prima»*

Focus Group Abruzzo-Molise

*Beneficiari del SIA e sostegno dell'amministrazione pubblica*

«Anche noi, per esempio, quando sappiamo che usufruiscono del SIA, blocchiamo l'emporio e l'aiuto con le bollette, anche se poi ce li siamo ritrovati, perché l'erogazione del SIA si è interrotta e quindi abbiamo avuto qualche difficoltà. Ad esempio, con l'emporio diamo in linea di massima un tempo per l'erogazione di cinque mesi, quindi nel momento in cui fanno richiesta hanno il beneficio di cinque mesi, poi bloccati perché subentra il SIA. Una volta bloccato il SIA, le famiglie sono tornate e si sono trovate senza nulla. Nel richiedere al Comune perché si fosse bloccata l'erogazione non siamo riusciti ad ottenere nessun tipo di risposta, né dal Comune né dall'INPS. Non sapevamo quindi se ricominciare con le nostre erogazioni o aspettare che il tutto si sbloccasse. Abbiamo avuto un bel po' di difficoltà in questo senso»

Focus Group Abruzzo-Molise

«Per noi è molto difficile avere informazioni certe sull'accoglimento della domanda SIA. Anche da parte degli assistenti sociali, con cui di solito abbiamo un rapporto diretto e collaborativo, il SIA sembra essere un argomento a parte. Quello che sappiamo lo sappiamo solo da parte dell'utenza, che non ci informa in modo spontaneo ma solo attraverso una domanda diretta. Solo poche volte abbiamo saputo che è stato accettato il SIA parlando con una assistente sociale. Anche se hanno accettato il SIA, sono continuati a venire, senza dirci niente, perché hanno paura che gli venga tolto qualche servizio, che noi comunque non gli avremmo tolto, perché noi non lavoriamo così, non togliamo niente a nessuno, tranne quando ci troviamo di fronte a un ISEE molto elevato, oppure quando veniamo a conoscenza di entrate troppo elevate. Allora sì, a quel punto si richiamano le persone, si chiede spiegazione e nel caso si sospende tutto, perché forse non c'è più un bisogno così forte. (...) Dal punto di vista della relazione non è cambiato nulla, vengono comunque a chiedere aiuto, magari non materiale ma un'informazione, un consiglio. Non è che la relazione si interrompe solo perché loro ricevono qualcosa»

Focus Group Toscana

## L'IMPATTO SOCIO-ECONOMICO DEL SIA SUI BENEFICIARI

### Responsabilità e corresponsivo sociale

Un primo aspetto è relativo alla dimensione della reciprocità insita nell'approccio del SIA. Come è noto, il beneficiario del SIA, a fronte di un bisogno, riceve un aiuto da parte dei Servizi sociali, sotto diverse forme (sostegno economico, materiale, prestazioni assistenziali, orientamento, ecc.).

A fronte di tali prestazioni, i beneficiari dovrebbero restituire alla collettività una sorta di "corrispettivo sociale", offrendo servizi, disponibilità di tempo, impegnandosi a mantenere un corretto stile di vita, nel rispetto delle proprie responsabilità familiari. In realtà, lo scopo di tale approccio non è solo l'introduzione di una forma di restituzione proporzionale all'entità dell'aiuto ricevuto, ma è quello di responsabilizzare le persone e valorizzare le loro capacità, incentivando allo stesso tempo forme innovative di solidarietà sociale.

In quale misura il sistema di erogazione del SIA ha contribuito alla generazione di queste dinamiche di reciprocità, di corresponsabilità, di sviluppo di capacità di autonomia?

Rispetto a tale questione, uno degli aspetti di premessa sottolineato dagli operatori Caritas risiede nel gap temporale intercorso tra la riscossione del contributo economico e l'inserimento dei beneficiari all'interno di un percorso di attivazione sociale. Per diversi mesi, un numero rilevante di beneficiari del SIA ha riscosso l'aiuto economico senza aver ricevuto dai servizi alcuna proposta di impegno. Tale situazione ha rafforzato tra i beneficiari la convinzione che il SIA rappresenti una delle tante forme di assistenza materiale garantita dalle pubbliche amministrazioni, e non una forma innovativa di aiuto responsabilizzante, finalizzato a sostenere la promozione sociale di nucleo familiare in difficoltà.

Molte Caritas, al contrario, hanno tentato nel tempo di coinvolgere e responsabilizzare gli utenti, chiedendo un minimo di reciprocità per l'aiuto offerto, anche se non sempre tale forma di approccio ha trovato negli utenti una risposta positiva di adesione. Si tratta

*Restituire  
alla collettività un  
"corrispettivo sociale"*

di un percorso educativo faticoso, di medio-lungo periodo, che non può essere dato per scontato, e che presuppone un mutamento di mentalità, sia tra gli operatori che tra le persone assistite.

Sempre rispetto al tema della reciprocità e del corrispettivo sociale, le situazioni di maggiore difficoltà nel coinvolgere gli utenti si registrano in due casi: le situazioni di oggettiva marginalità e disagio sociale dell'utente, caratterizzate in qualche caso da forme diverse di limitazione dell'autonomia personale (persone ammalate, madri sole con bambini piccoli, soggetti disabili, persone prive di mezzi di spostamento autonomo sul territorio, residenti in zone periferiche della diocesi, ecc.); situazioni in cui il contributo economico percepito è talmente irrilevante da non trovare nel beneficiario il consenso a impegnarsi in azioni di reciprocità sociale. Da sottolineare la reazione di alcuni beneficiari, secondo i quali la misura avrebbe dovuto favorire la ricerca del lavoro, piuttosto che offrire azioni di generico impegno sociale, che non risolvono del tutto la situazione di criticità socio-economica della famiglia.

*«E poi un grande punto di debolezza è stato, secondo me, la mancanza di inizio parallelo tra la misura materiale e quella sociale. Per com'era stata pensata la misura, questo era qualcosa di veramente innovativo. Però pensa a queste persone... da un lato i vantaggi economici portano fiducia; d'altro canto, dopo che per un certo periodo avranno ottenuto i soldi senza fare niente, sarà complicato dirgli: "No, ora devi lavorare". "E perché devo lavorare se fino ad ora mi avete dato i soldi senza fare niente in cambio?"»*

Focus Group Sicilia

*«I beneficiari adesso la considerano soltanto una erogazione in più; anzi, quando dico che ci deve essere un coinvolgimento presso il Centro per l'impiego perché la finalità è quella di raggiungere un'autonomia, solamente alcuni la vivono bene, mentre altri si spaventano. Soprattutto perché i primi a non credere in questo tipo di collegamento sono i Servizi»*

Focus Group Liguria

### L'impatto sulle condizioni socio-economiche

In base a quanto emerso nel corso dei *focus group*, non è facile valutare il livello di impatto socio-economico del SIA sulle famiglie beneficiarie. In effetti, a distanza di 4-5 mesi dall'introduzione della misura, non tutti i beneficiari avevano ricevuto il primo contributo economico, e in qualche caso, pur avendo ricevuto il primo accredito sulla carta, il flusso di trasferimento di denaro si era poi bloccato, a causa di fattori organizzativi e amministrativi non sempre chiari o riferiti in modo esaustivo dai diretti interessati.

Secondo gli operatori dei Centri di ascolto, il termine "sollievo" è quello che più efficacemente descrive lo spirito con cui i beneficiari hanno accolto il contributo: pur non essendo di entità notevole, si tratta sempre e comunque di un sostegno che può aiutare le famiglie a risolvere una parte delle problematiche economiche sottostanti alla vita quotidiana.

Resta comunque diffusa tra i beneficiari del SIA la sensazione di provvisorietà e di incertezza per il proprio futuro, soprattutto laddove il proseguimento dell'erogazione non appare del tutto scontato. Per questo motivo, i beneficiari insistono nel criticare l'assetto temporale dell'inclusione nella misura, e manifestano invece maggiore interesse verso forme di aiuto che possono garantire il superamento definitivo o di lungo periodo delle problematiche sociali ed economiche del nucleo aiuto: la ricerca di un lavoro, l'alleggerimento per almeno un anno dal pagamento di utenze e spese abitative fisse, l'esenzione dal pagamento di tasse e tributi locali, ecc.

*«Le famiglie che non hanno ancora beneficiato di questo sostegno continuano a venire nei Centri di ascolto. C'è poi una parte di famiglie che ha il problema dell'affitto (e devo dire la gran parte) a cui il sussidio non dà sostegno, in quanto non dà la possibilità di pagare l'affitto. Siccome sono affitti che vanno dai 350 ai 500 euro mensili, per loro*

*Sensazione  
di provvisorietà  
e incertezza  
per il futuro*

*questa rimane una spesa forte. Se da un lato il sostegno consente alle famiglie di stare un pochino meglio dal punto di vista alimentare, di non avere la luce o l'acqua tagliata, la casa rimane un problema, perché sono comunque famiglie dove non entra reddito (...) vivono sempre nell'ansia e nell'emergenza. Per loro questa somma rappresenta veramente un respiro di sollievo. Però la mancanza di informazioni e i ritardi creano disagio. L'ultima persona con cui ho parlato mi ha detto: "Io non so se me lo daranno di nuovo" e gli ho chiesto: "Perché non te la dovrebbero ridare?"»* Focus Group Sicilia

*«Questo discorso nella mia realtà lo fanno molto le mamme single, separate e con bimbi piccoli. Dicono: "Sì, il tirocinio lo faccio, ma poi? Il SIA è importante, ma se non ho un lavoro?"»* Focus Group Abruzzo-Molise

1. La valutazione del SIA sul territorio è stata realizzata da un gruppo di lavoro composto da operatori Caritas delle cinque regioni prese in esame. Hanno coordinato il lavoro di ricerca Walter Nanni (Ufficio Studi di Caritas Italiana) e Vera Pellegrino (Caritas Trieste).

2. In particolare, sono stati realizzati: 3 *focus group* presso i comuni di Palermo, Sulmona (Provincia dell'Aquila) e Savona, nei mesi di maggio-giugno 2017, a cui hanno partecipato 16 operatori (di cui 3 dirigenti); 6 *focus group*, in cui sono stati coinvolti 43 operatori Caritas, attivi presso 29 diocesi delle cinque regioni caso-studio. I focus sono stati realizzati nei mesi di maggio-giugno 2017; sono stati intervistati circa 70 beneficiari del SIA, nelle cinque regioni considerate.

3. Si tratta di un avviso, a valere sui Fondi Pon Inclusion, rivolto ai Comuni e finalizzato a favorire l'attuazione del SIA sui territori per il triennio 2017-2019, con azioni di rafforzamento strutturale dell'organico (Azione A), attivazione o potenziamento di servizi socio-educativi o di attivazione lavorativa (Azione B), promozione di accordi di collaborazione in rete (Azione C).

4. In alcuni casi l'aiuto materiale è erogato da una pluralità di soggetti ecclesiali, che, pur essendo in rete tra di loro, dialogano per accordarsi sulle linee operative. La decisione di ridurre il volume di aiuti da destinare a un particolare beneficiario va quindi condivisa come vanno definite insieme le modalità di tale rimodulazione degli aiuti. Quando si decide di ridurre l'aiuto, si comunica e/o si condivide tale decisione a tutti i soggetti in rete (empori, mense, magazzini, parrocchie coinvolte, ecc.) e poi a un certo punto diventa necessario ripristinare il vecchio regime di aiuti per la persona, in quanto l'erogazione del SIA è stata interrotta/sospesa; allora il quadro evidentemente si complica.

NOTE





# SIA E CARITAS DIOCESANE: LA FASE INIZIALE

Nunzia De Capite, Caritas Italiana

## ANTEPRIMA

*Con l'avvio del SIA, in ambito Caritas ci si è chiesti che cosa fosse utile alle Caritas diocesane e come Caritas Italiana potesse supportare il processo di attuazione della misura sui territori*

## PREMESSA

Quando nel settembre del 2016 su tutto il territorio nazionale ha preso avvio il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA), la misura adottata dal Governo per far fronte al fenomeno della povertà assoluta nel nostro Paese, in ambito Caritas hanno cominciato a addensarsi alcuni interrogativi relativamente alle strategie da mettere in campo sia a livello nazionale (Caritas Italiana) che a livello locale (Caritas diocesane):

Quale può e deve essere il contributo di un organismo nazionale come Caritas Italiana nel supportare il processo di attuazione della misura sui territori? Che cosa è utile alle Caritas diocesane? In che modo si può sostenerle efficacemente nel realizzare questo processo complesso e, nella sostanza, nuovo?

Non era in discussione la bontà del processo in sé. In più di un'occasione Caritas Italiana aveva ribadito che "difendere la riforma" – dove per riforma si intende il fatto che con l'avvento del SIA si può considerare chiusa in Italia la stagione delle sperimentazioni in tema di povertà, stagione iniziata con il Reddito Minimo e poi proseguita con la Social Card<sup>1</sup> (o Carta Acquisti) e la Nuova Social Card – era un dovere per le Caritas, e per una serie di ragioni:

- il SIA, al netto dei suoi limiti, è una misura di contrasto alla povertà e dunque le Caritas, che di povertà si occupano, non possono trascurare la portata e gli effetti di questa misura che rappresenta comunque una finestra di opportunità, in vista di una infrastruttura nazionale di contrasto alla povertà;
- per il modo in cui è stata pensata, il SIA rappresenta un'occasione per dare vita a forme di mobilitazione territoriale inedite: le linee guida ministeriali sul SIA<sup>2</sup> prevedono, infatti, il forte coinvolgimento del Terzo settore nella gestione delle situazioni di povertà e disagio economico all'interno delle équipe multidisciplinari previste;
- per poter essere migliorata, la misura va osservata e vissuta nei suoi aspetti applicativi concreti. Per poterla criticare occorre, cioè, monitorarla.

*La misura  
va osservata  
e vissuta*

## CARITAS ITALIANA E LE CARITAS DIOCESANE DI FRONTE ALLA SFIDA DELLA REALIZZAZIONE DEL SIA SUI TERRITORI

Alla luce della crucialità di questa fase, è sembrato opportuno, a livello nazionale, realizzare una serie di azioni di supporto per i territori. In particolare Caritas Italiana ha deciso di:

- rendere disponibili alcune informazioni sulle caratteristiche e sul funzionamento del SIA (attraverso l'invio di circolari alle Caritas diocesane e allestendo uno spazio dedicato sul sito [www.caritas.it](http://www.caritas.it));

- realizzare un monitoraggio su alcuni aspetti inerenti alla fase di avvio delle misura sui territori (e di questo lavoro si dà conto nel presente capitolo);
- fornire una serie di indicazioni su possibili prospettive di lavoro per le Caritas a livello diocesano e regionale nel processo di attuazione del SIA.

Rispetto a quest'ultimo punto, in particolare, le Caritas diocesane avrebbero potuto, a livello locale, muoversi nelle seguenti direzioni:

- verificare se e con quali modalità i Comuni del territorio avessero dato comunicazione della partenza della misura;
- verificare se fossero stati costituiti tavoli di lavoro e se la Caritas diocesana fosse stata coinvolta
- stimolare un primo confronto con l'amministrazione locale attraverso momenti di interlocuzione ad hoc;
- svolgere un'azione informativa presso le persone che accedono ai Centri di ascolto e ai propri servizi, verificando l'esistenza dei requisiti di base per l'accesso da parte di questi ultimi alla misura (presenza di figli minori, di persona disabile con almeno un genitore e di una donna in stato di gravidanza accertata) ed eventualmente orientando alla rete dei soggetti territoriali (servizi sociali o CAF) in grado di supportare le persone nella compilazione della domanda;
- partecipare al processo di costituzione delle équipes multidisciplinari da parte dei Comuni per la definizione dei progetti personalizzati di presa in carico;
- valorizzare, all'interno dei processi di presa in carico e in sinergia con gli altri soggetti del Terzo settore coinvolti, le iniziative e attività promosse a livello diocesano sul tema dell'orientamento al lavoro, della prevenzione e cura della salute e della frequenza scolastica, attraverso la stipula di convenzioni o accordi appositi con l'amministrazione comunale per l'affidamento di alcune di queste attività;
- partecipare alle attività di monitoraggio/valutazione della misura eventualmente previste da Caritas Italiana o da altri enti;
- verificare il grado di coinvolgimento all'interno del progetto presentato dall'Ambito/Comune nell'Avviso n. 3/2016.

Da questi spunti ha tratto origine l'idea di realizzare in tempi rapidi un monitoraggio piuttosto agile che tastasse il polso della situazione di quanto stava accadendo sui territori.

## CARATTERISTICHE DEL MONITORAGGIO (FLASH AUDITING)

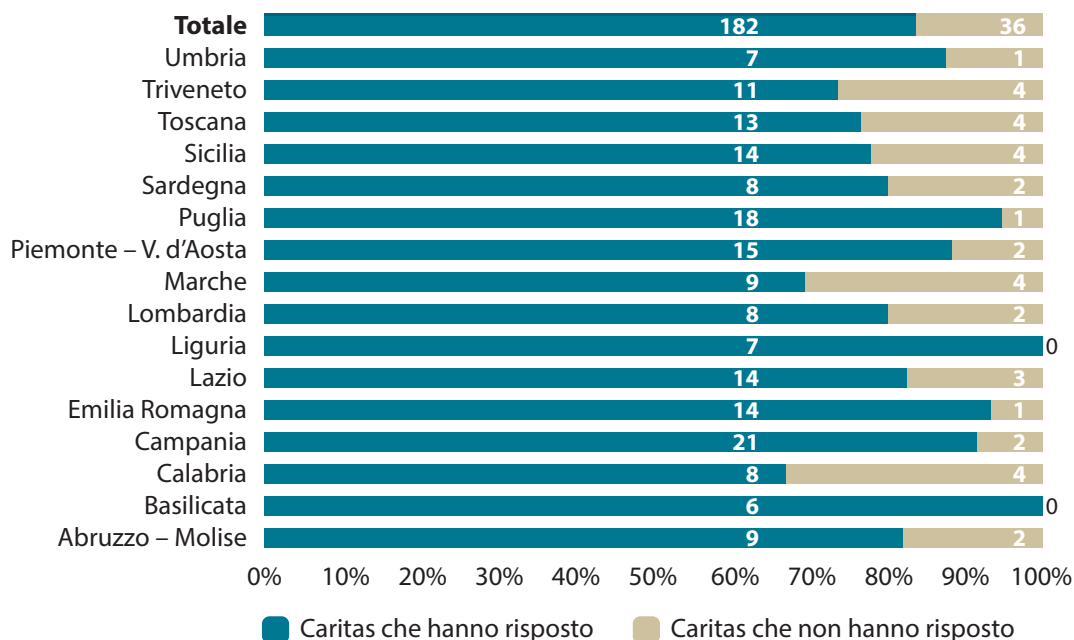
Nei primi mesi del 2017 è stato inviato un questionario ai direttori delle 218 Caritas diocesane presenti su tutto il territorio nazionale, allo scopo di effettuare una prima valutazione della fase di avvio della misura (settembre 2016 – giugno 2017). Il questionario si compone di 20 domande e si articola in due sezioni: una dedicata al SIA e una parte finale focalizzata sui progetti presentati dai Comuni nell'ambito dell'Avviso n. 3/2016.

Le aree tematiche oggetto della rilevazione sono state le seguenti:

Area tematica	Dimensione
a. Comunicazione	- istituzionale
b. Informazione	- ai beneficiari - agli operatori - agli altri soggetti sociali (ecclesiali e Terzo settore)
c. Formazione	- consistenza - adeguatezza
d. Beneficiari	- intersezione utenti Caritas e beneficiari SIA - azioni Caritas supplementari di supporto
e. Collaborazione formalizzata	- partecipazione alle équipes multidisciplinari - partecipazione ai progetti dei Comuni/Ambiti sull'Avviso n. 3/2016

## RISULTATI

A distanza di un anno dall'avvio della misura e a pochi mesi dalla partenza del REI, prevista per gennaio 2018<sup>3</sup>, risulta di grande interesse considerare che cosa sia avvenuto nelle realtà locale, come si siano realizzate le fasi iniziali del SIA, prendendo in considerazione il punto di vista delle Caritas (83,4% le Caritas diocesane che hanno partecipato, **182 su 218**).



## INFORMAZIONE DA PARTE DEI COMUNI

Come dichiara il 78% delle Caritas, i Comuni hanno informato pubblicamente i cittadini dell'avvio del SIA, e questo si è verificato molto più nelle regioni del Nord (85,5%) che in quelle del Centro (76,7%) e del Mezzogiorno (73,8%). Le amministrazioni che hanno realizzato queste azioni informative lo hanno fatto informando direttamente le persone interessate attraverso gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico e gli sportelli comunali (28,5%), ma anche indirettamente pubblicando la notizia e postando avvisi sui social network (sito del Comune, pagine facebook, ecc. – 25,1% dei casi). La modalità del contatto diretto è stata privilegiata nelle regioni del Centro (81,3%), mentre l'opzione in favore dei social è stata privilegiata soprattutto nelle regioni del Sud e nelle Isole (55,6%).

I Centri di assistenza fiscale, i patronati, gli albi pretori dei Comuni<sup>4</sup> sono state le modalità residuali adottate da alcune amministrazioni. Il canale informativo meno utilizzato è stato quello dei volantini (4,8%). Sulla efficacia delle azioni informative intraprese dai Comuni, le Caritas esprimono pareri positivi nel 55,7% dei casi, ritenendole abbastanza efficaci nel 48,3% dei casi. Queste valutazioni positive sono espresse soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno (53,8%); al contrario, i giudizi negativi si concentrano al Nord, dove il 54,2% delle Caritas valuta come poco efficaci le azioni informative realizzate dai Comuni.

*Efficaci azioni informative da parte dei Comuni*

*Nella percezione delle Caritas, i Comuni hanno dimostrato un buon grado di attivazione sotto il profilo dell'informazione e della comunicazione ai cittadini sul SIA, comunicazione che è stata valutata positivamente in termini di efficacia.*

## INFORMAZIONE NEI CONTESTI CARITAS

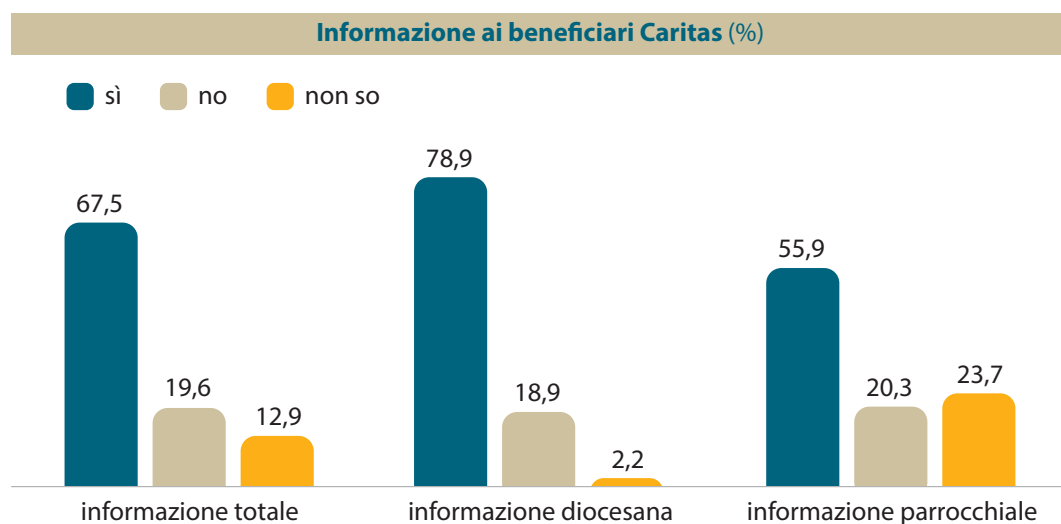
Passiamo adesso a prendere in esame il ruolo di promozione e informazione sul SIA svolto dalle Caritas nei confronti dei beneficiari dei propri servizi. La Caritas hanno svolto una consistente azione informativa sul SIA al proprio interno, fornendo indicazioni sulla mi-

sura in primo luogo alle persone che si rivolgevano alle proprie strutture e ai propri servizi (67,5%) e lo hanno fatto a livello diocesano più che a livello parrocchiale (78,9% vs 55,9%). Questo è comprensibile se si pensa che nella maggior parte dei contesti Caritas, è il livello diocesano a interfacciarsi con le amministrazioni comunali e a gestire i contatti con le istituzioni. Non è da trascurare però il fatto che una informazione quanto più capillare possibile, e quindi che permei a livello parrocchiale/zonale, consentirebbe di ampliare la platea dei potenziali beneficiari della misura.

Ai beneficiari sono state date informazioni sul SIA attraverso contatti diretti con loro (77,8%), che è la modalità abitualmente adottata nei servizi gestiti dalle Caritas.

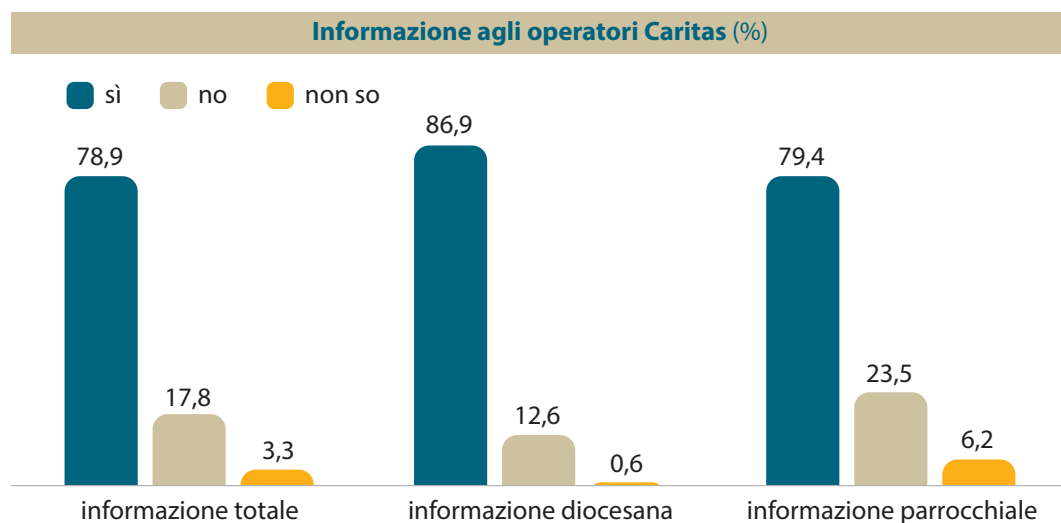
In genere, come si è visto, è elevata sia la quota di Comuni che hanno svolto un'azione informativa sia quella delle Caritas che lo hanno fatto nei confronti dei propri beneficiari. È possibile registrare a tal proposito un effetto di trascinamento, nel senso che laddove i Comuni hanno avviato azioni informative, le Caritas che si sono attivate per informare i propri beneficiari sono risultate più attive in tal senso.

Effetto trascinamento  
Comuni-Caritas



*Se l'azione informativa sul SIA promossa dalle Caritas procede pressoché di pari passo con quella realizzata dalle amministrazioni pubbliche, sommandosi di fatto ad essa (laddove i Comuni informano, le Caritas sono più attive), viene da chiedersi se invece i canali informativi istituzionali non vadano rafforzati, integrati, corroborati con interventi ad hoc da parte di soggetti sociali come le Caritas diocesane proprio laddove l'informazione istituzionale risulta più debole. Più che a un effetto cumulativo si potrebbe puntare a un effetto integrativo/sostitutivo.*

Oltre all'informazione fornita ai beneficiari, un altro canale informativo attivato dalle Caritas è stato quello rivolto agli operatori interni. Anche in questo caso, le Caritas hanno svolto un'intensa azione informativa (78,9%) soprattutto a livello diocesano (86,9%).

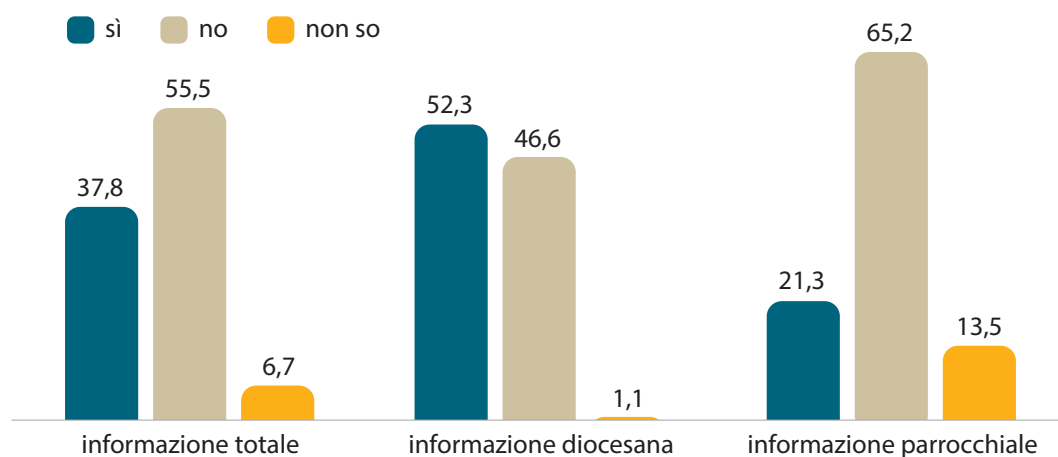


Un dato interessante è quello della partecipazione degli operatori ai momenti formativi/informativi organizzati a livello diocesano e/o parrocchiale/zonale. Se si considerano complessivamente i due livelli (diocesano e parrocchiale), i tassi di partecipazione sono piuttosto bassi (il 55,5% degli operatori nelle 182 Caritas che hanno partecipato alla rilevazione non ha preso parte a questi momenti) e, in ogni caso, è a livello diocesano che la formazione ha riscosso più adesioni. A ciò si aggiunga la valutazione espressa dalla Caritas rispondenti sul grado di adeguatezza della formazione degli operatori Caritas, che è stata considerata complessivamente poco adeguata nel 47,8% dei casi.

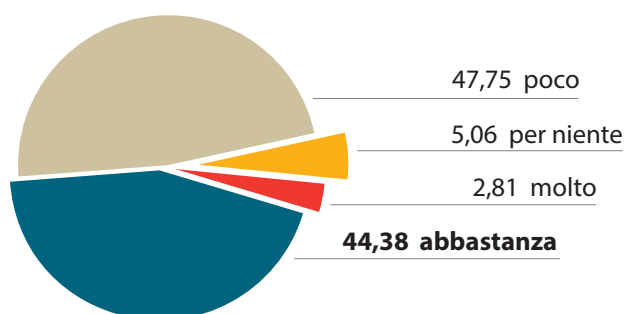
*Su quale sia il livello più efficace da attivare per la realizzazione di percorsi formativi per gli operatori su questi temi occorrerebbe fare una riflessione non solo a livello diocesano: il SIA, e lo stesso varrà per il REI, è una misura molto articolata a livello territoriale in quanto la sua attuazione coinvolge molteplici livelli (Ministero del Lavoro, INPS, Regioni, Ambiti, Terzo settore, ecc.). Anche nel contesto delle Caritas diocesane, i coinvolgimenti sono di diversa natura e su diversi piani: la questione della partecipazione degli operatori delle Caritas alle équipes multidisciplinari è diversa dall'informazione di base fornita dagli operatori di front office a coloro che si rivolgono ai servizi della Caritas. Andrebbe pertanto modulata un'offerta formativa multiforme a seconda della funzione svolta dagli operatori nei confronti dei beneficiari e del loro ruolo rispetto alla interlocuzione con l'amministrazione (servizi sociali e Ambiti).*

*Altro tema decisivo è quello della costruzione delle competenze degli operatori dei servizi ed è un tema che, declinato nel contesto Caritas, pone al centro la questione della pluralità di rapporti che, adesso più che mai, un operatore è chiamato a intrattenere nello svolgimento del suo servizio con i diversi stakeholder coinvolti: i destinatari dell'intervento, gli operatori di altri servizi Caritas, gli operatori del Terzo settore, gli operatori dei servizi. Se questa non è una novità, lo è però il fatto che la realizzazione di una misura come il SIA e il REI richiedano di fatto una ridefinizione del ruolo giocato da ciascuno all'interno di uno scacchiere che è mutato visto che si co-gestisce l'inclusione sociale di persone in disagio.*

#### Partecipazione formazione Caritas (%)



#### Adeguatezza della formazione degli operatori Caritas sul SIA (%)



Decisamente meno accentuata la propensione delle Caritas, invece, a estendere ad altri soggetti ecclesiali questi momenti informativi: nel 78,3% dei casi le Caritas non hanno promosso incontri o momenti informativi e di coordinamento con altri soggetti ecclesiali del Terzo settore.

*Quella delle Caritas, nei primi mesi di avvio della misura (settembre 2016 – giugno 2017), è stata dunque un'azione informativa tutta ad intra, caratterizzata da una ridotta ampiezza del raggio di azione, in quanto rivolta a operatori interni e beneficiari, e da un ridotto ruolo attivante nei confronti di altri soggetti ecclesiali. Considerata la centralità della funzione di coordinamento e promozione di reti territoriali da parte delle Caritas sui territori, questo è un punto su cui varrebbe la pena aprire una riflessione nei nostri contesti, immaginando modalità di rilancio e "restyling" di questa attività per le Caritas adesso che il REI è una realtà.*

## BENEFICIARI CARITAS E SIA

Rispetto alla possibilità per le persone che si rivolgono ai servizi delle Caritas di far parte della platea dei beneficiari del SIA, i dati rilevati nella prima fase di avvio della misura rivelano che solo alcune delle persone che si rivolgono alle Caritas soddisfano i requisiti per accedere al SIA (74,1%) e che, di queste, solo ad alcune era stata accettata la domanda (73,2%) e nessuna (43,5%) aveva ancora ricevuto il contributo, al momento in cui sono state raccolte le risposte al questionario.

*Le persone che si rivolgono alle Caritas rispondono ai criteri per accedere al SIA*

Dunque le aree di intersezioni tra beneficiari Caritas e SIA sono ampie: la totalità delle Caritas che hanno partecipato alla rilevazione ha precisato che le persone che si rivolgono ad esse rispondevano in toto o parzialmente ai criteri per accedere al SIA. Questo significa che le Caritas possono svolgere un'azione fondamentale nei confronti dei potenziali beneficiari di una misura come il SIA, in termini di informazione e conoscenza e in termini di analisi del bisogno, elaborazione del progetto personalizzato, attivazione di supporti supplementari rispetto al contributo economico e ai percorsi di inclusione sociale previsti dal SIA (e dal futuro REI)<sup>5</sup>.

Nel 75,8% dei casi, le Caritas hanno dichiarato di non aver previsto e/o realizzato azioni specifiche di aiuto/assistenza supplementari per i beneficiari Caritas che usufruiscono del SIA rispetto a quelle ordinariamente previste. Il dato non è da interpretarsi negativamente: il SIA di per sé non richiede ai soggetti sociali di prevedere modalità di intervento nuove rispetto a quelle ordinarie, quanto di integrare l'ordinario nel rinnovato scenario che una misura come il SIA traccia sul tema del disagio economico e della povertà.

*La vera sfida del SIA, e del futuro REI, consiste nel creare sistemi di intervento armonizzati sui territori, in cui ciascun attore sociale, continuando a "fare il proprio", lo faccia in una logica di integrazione e coordinamento con tutti gli altri, ottimizzando le risorse all'interno di una regia istituzionalmente condivisa.*

## DENTRO L'ORGANIZZAZIONE DEL SIA

Uno degli aspetti che caratterizzano il SIA è il previsto coinvolgimento, in casi particolari, di soggetti del Terzo settore all'interno delle équipes multidisciplinari, che sono il livello deputato alla costruzione del progetto personalizzato per il nucleo beneficiario del SIA. Le linee guida ministeriali predisposte nel febbraio 2016<sup>6</sup>, e che disegnano l'architettura funzionale della misura, prevedono che nelle situazioni di povertà economica possano essere coinvolti, entrando a far parte dell'équipe, «soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit»<sup>7</sup>.

Al momento in cui è stata chiusa la rilevazione del *flash auditing* (giugno 2017), l'86,4% delle Caritas ha dichiarato di non essere stata coinvolta nella costituzione delle équipes multidisciplinari. Fra quelle che sono entrate a farne parte, nei primi mesi di avvio della misura, la quota di Caritas del Nord è maggiore.

*Questo è un aspetto che andrebbe verificato a un anno dalla partenza del SIA per capire se il ridotto coinvolgimento delle Caritas rispetto alle équipes multidisciplinari, che si è registrato all'inizio, era un dato che scontava la fatica dell'assetto organizzativo in fase di avvio o se invece si tratta di una tendenza che permane. In questo caso, oltre che a registrare l'andamento del fenomeno sul territorio nazionale, andrebbero approfondite a livello territoriale le motivazioni che sono alla base di questa assenza. La partecipazione delle Caritas alle équipes non è una presenza nominalistica e formale: oltre che all'analisi del bisogno del nucleo apportando il proprio contributo in termini di informazioni possedute, la Caritas può contribuire alla costruzione dei progetti personalizzati, candidando interventi dalla propria gamma di servizi e attività.*

Rientra negli aspetti organizzativi la questione relativa alle forme di collaborazione fra la Caritas e il Comune/Ambito per la gestione di attività e servizi. Senza entrare nel merito della disamina della regolazione delle collaborazioni tra pubblica amministrazione e Terzo settore<sup>8</sup>, focalizziamo l'attenzione sull'impatto che il SIA ha avuto, se lo ha avuto, sui rapporti tra Comune/Ambito e Caritas in ordine alla realizzazione di attività e gestione di servizi. Il 65,5% delle Caritas vantava, prima ancora dell'avvio del SIA, una collaborazione con il Comune in ordine alla fornitura a quest'ultimo di servizi e attività. Dopo il SIA tali collaborazioni si sono mantenute nell'86,8% dei casi e ampliate nel 13,2%. A contribuire a un eventuale ampliamento della sfera di collaborazione avrebbe potuto essere l'inserimento da parte degli Ambiti sociali territoriali delle Caritas diocesane nei progetti presentati sull'Avviso n. 3/2016<sup>9</sup>. Il 67,7% delle Caritas non è stato coinvolto nelle azioni previste dai progetti presentati dagli Ambiti sociali territoriali di riferimento. In questo caso è interessante registrare una forte polarizzazione territoriale: la maggior parte delle Caritas che sono state coinvolte nei progetti relativi all'Avviso 3/2016 sono del Nord (42,4), mentre per converso la maggior parte di quelle non coinvolte sono ubicate nel Mezzogiorno (79,1%).

*Con il SIA non sono aumentate le forme di collaborazione Caritas-Comune*

*I dati relativi alle collaborazioni con Comuni/Ambiti, alla partecipazione all'Avviso n. 3/2016 e, con riferimento a quest'ultimo, in particolare alle azioni su cui le Caritas sono state effettivamente coinvolte, vanno aggiornati nei prossimi mesi considerando il numero di progetti definitivamente approvati e di collaborazioni attivate. Resta da verificare il tema delle forme di collaborazione attivate tra enti pubblici e Caritas, alla luce dell'approvazione del decreto legislativo 117/2017, appurando se la co-programmazione e la co-progettazione, come previste dal decreto sopra citato, sono modalità che possono essere, e in che modo, applicate alle Caritas, con la verifica dell'esistenza di eventuali differenziali territoriali rispetto a questo (se vi siano, cioè, aree del Paese in cui queste modalità vengono adottate più frequentemente che altrove).*

## CONCLUSIONI

Quello che è possibile osservare nei primi mesi di attuazione di una misura nazionale dovrebbe servire più che altro a orientare rispetto alle lacune informative da colmare e ai contrappesi organizzativi per contenere derive non previste. Da questo punto di vista un'attenta attività di monitoraggio che consideri la pluralità di livelli coinvolti nell'attuazione rappresenta un barometro che rende avvertiti rispetto ai rischi che possano insorgere.

Per il SIA la fase di avvio si è rivelata particolarmente lunga e non priva di ostacoli e difficoltà. E questo vale anche per i contesti Caritas. Una misura di politica sociale impatta su tutti gli attori coinvolti nella sua implementazione, chi più chi meno.

Nelle intenzioni iniziali, il *flash auditing* promosso da Caritas Italiana avrebbe dovuto fornire un aggiornamento quasi in tempo reale di quello che stava accadendo sui territori con l'avvio del SIA, a partire dall'impatto sulle Caritas diocesane. In realtà esso ha poi rappresentato il tassello, quantitativo, di un lavoro più generale di analisi del SIA dal

punto di vista delle Caritas diocesane, che dalla fase di avvio (il *flash auditing*) arriva a prendere in esame, in maniera approfondita e ampia, la concreta attuazione della misura sui territori considerando la pluralità dei soggetti coinvolti (operatori Caritas e operatori dei servizi)<sup>10</sup>.

Partiti da alcune esigenze e priorità (capire come favorire azioni di informazione e di coordinamento efficaci sui territori, osservare i processi locali di attuazione del SIA, realizzare azioni di pressione istituzionale, discernere sul piano generale il ruolo delle Caritas diocesane), al termine del percorso ci rendiamo conto di non avere sotto mano, come forse speravamo, solidi ormeggi. Quello di cui disponiamo è invece, ad oggi, una serie di anelli che l'urgenza e la concretezza del fare, unite alle profonde diversità dei contesti territoriali monteranno e allineeranno a formare l'abaco del futuro REI.

Ma su alcuni punti vale la pena soffermarsi a riflettere:

- Come viene ribadito in alcuni capitoli del rapporto, prima il SIA e a breve il REI, non possono essere considerati processi destinati a concludersi, piuttosto essi si compiono e si susseguono l'uno all'altro (la successione senza soluzione di continuità tra SIA e REI lo dimostra bene) in una logica di stratificazione e progressivo, graduale apprendimento ed è proprio questo l'atteggiamento da assumere per poter vivere al meglio questa delicata fase: abbiamo finora preso parte alle prove generali del funzionamento di una misura nazionale in favore delle persone in povertà assoluta, ma gli ingranaggi hanno ancora bisogno di essere oliati, perché la macchina proceda speditamente.
- Non si tratta di applicare un copione già scritto: come il SIA ha messo in evidenza molto bene, esiste solo un soggetto, ma la sceneggiatura non è scritta nel dettaglio, essa prende vita strada facendo e con il contributo di ciascuno degli attori coinvolti. Questo se da una parte lascia margini di azione, dall'altro però rischia di deresponsabilizzare ciascuno. Nel nostro contesto, contribuire a scrivere la sceneggiatura vuol dire individuare i nodi specifici della nostra azione rispetto all'attuazione della misura e affrontarli in tutte le sedi in cui vanno assunti.

Nel corso del capitolo, le evidenze emerse dall'analisi delle risposte al *flash auditing* hanno offerto spunti che potranno essere oggetto di confronto sin da subito a livello territoriale e centrale con elaborazioni congiunte da parte delle Caritas diocesane e di Caritas Italiana. Da subito, perché sia i poveri che verranno, come speriamo, raggiunti fin d'ora dalla misura, sia quelli che ancora non potranno usufruirne richiedono che si agisca presto e che lo si faccia tutti.

## NOTE

1. Per una trattazione sistematica di queste misure si veda Lusignoli L. (2015), *La sperimentazione del SIA in Caritas Italiana. Dopo la crisi costruire il welfare*, Rapporto 2015 sulle politiche contro la povertà in Italia.

2. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – Direzione generale per l'Inclusione e le Politiche sociali, linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA).

3. In realtà il REI non sostituirà immediatamente il SIA, se non per coloro che ne faranno richiesta per la prima volta. Per maggior informazioni sulle modalità di funzionamento della nuova misura si veda il capitolo di Lusignoli.

4. L'albo pretorio è lo spazio (cartaceo e virtuale) in cui vengono resi noti tutti quegli atti per i quali la legge impone la pubblicazione, in quanto per poter acquisire efficacia devono essere portati a conoscenza del pubblico. La legge n. 69 del 18 giugno 2009 riconosce l'effetto di pubblicità legale agli atti e ai provvedimenti amministrativi pubblicati dagli enti pubblici sui propri siti informatici e dunque sull'albo pretorio on line: «A far data dal 1 gennaio 2010 gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione sui propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati» (art. 32, comma 1).



5. Sul tema della complementarietà tra le varie forme di sostegno attivate dalle Caritas rispetto al SIA si veda il capitolo di Nanni.

6. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Direzione generale per l'Inclusione e le Politiche sociali, linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA).

7. *ibid.* par. 4.2.

8. La recente approvazione del decreto legislativo 117/2017 definisce la nuova cornice regolativa in cui inserire i rapporti tra enti pubblici e Terzo settore, in ossequio al principio della trasparenza, imparzialità, parità di trattamento ma anche della sussidiarietà e della collaborazione per definire di concerto bisogni, interventi e progetti di servizio (cfr. il recente articolo di Marocchi G. 2017, *Enti pubblici e Terzo settore: la Riforma rilancia il partenariato*, 13 ottobre 2017, [www.welforum.it](http://www.welforum.it))

9. Sul versante dei Comuni, il decreto n. 229/2016 del 3 agosto 2016 ha stabilito, con l'avviso pubblico n. 3/2016, che questi potessero accedere alle risorse assegnate alle Regioni nell'ambito del PON Inclusione finanziato dai Fondi sociali europei (quasi 500 milioni di euro) (<http://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Pagine/Avviso-PON-Inclusione-3-agosto-2016.aspx>), presentando entro il 30 dicembre 2016, progetti finalizzati a: il rafforzamento dei servizi sociali; interventi socio-educativi e di attivazione lavorativa; la promozione di accordi di collaborazione in rete.

10. La sezione qualitativa di questo lavoro è oggetto di trattazione nel capitolo di W. Nanni.



# 3 LA POVERTÀ ALIMENTARE: IL FEAD

a cura di Fondazione Banco Alimentare e Caritas Italiana

## ANTEPRIMA

*Alla fine del 2015 è stato fornito un sostegno alimentare a più di 14 milioni di persone in 16 dei 24 Stati membri. Tali beneficiari hanno ricevuto 408.760 tonnellate di prodotti alimentari*

## LA SFIDA DELL'INCLUSIONE SOCIALE

**Angela Frigo, Fondazione Banco Alimentare**

Istituito nel 2014, il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) è uno strumento innovativo nell'ambito della lotta alla povertà nell'Unione europea: sostiene le politiche sociali degli Stati membri rafforzando le misure attuate dal Fondo sociale europeo (FSE) e contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo della strategia Europa 2020 di ridurre di 20 milioni il numero di persone che vivono in condizioni di povertà ed esclusione sociale in tutta l'UE. Tutti gli Stati membri, ad eccezione di Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia, hanno deciso di implementare un Programma operativo I (PO I) per fornire assistenza alimentare e/o assistenza materiale di base, integrata con misure di accompagnamento, facendo tesoro dell'esperienza maturata con il precedente Programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (PEAD).

Secondo le stime pubblicate dalla Commissione europea, alla fine del 2015 è stato fornito un sostegno alimentare in 16 dei 24 Stati membri con PO I a più di 14 milioni di persone, il 47,2% (6,7 milioni) delle quali donne. Inoltre, «si stima che il 30% circa dei destinatari finali (4,1 milioni) sia costituito da bambini di età pari o inferiore a 15 anni e il 10% (1,4 milioni) da persone di età pari o superiore a 65 anni. Secondo le stime, il 5,5% (0,8 milioni) dei destinatari finali è costituito da persone con disabilità, quasi il 14% (2 milioni) da migranti, persone di origine straniera e minoranze e l'8,5% (1,2 milioni) da persone senza fissa dimora». Tali beneficiari hanno ricevuto complessivamente 408.770 tonnellate di prodotti alimentari, con l'Italia che ha rappresentato la percentuale più elevata di quantitativi distribuiti (21,4%).

Il sostegno alimentare, sia a livello quantitativo che qualitativo, non solo contribuisce a contrastare l'insicurezza alimentare ma è un atto di equità sociale e produce valore sociale. In questa prospettiva il sostegno alimentare, infatti, non solo fornisce risorse alimentari necessarie o comunque molto importanti per le persone svantaggiate, ma si configura come un primo atto di inclusione sociale: fornire alimenti presuppone ascolto, accoglienza, conoscenza e apre a tutta una serie di azioni inclusive, generate proprio dal donare, in prima istanza, gli alimenti necessari, in grado di liberare risorse (materiali e morali) che possono favorire forme di resilienza; inoltre libera le associazioni della società civile da bisogni e preoccupazioni impellenti, generando dunque risorse aggiuntive (alimenti non disponibili) che possono essere destinate al miglioramento della situazione dei beneficiari finali.

*Il sostegno alimentare è un atto di equità sociale*

*“Porta d’ingresso” per  
entrare in relazione  
con i beneficiari*

Nello specifico del PO I del FEAD, tale Programma non si limita alla fornitura di un sostegno alimentare e/o materiale ma mira anche a promuovere l’inclusione sociale delle persone indigenti attraverso misure di accompagnamento, come ad esempio l’offerta di informazioni e l’indirizzamento ai servizi sociali competenti. Nel 2015 le organizzazioni partner hanno anche fornito «indicazioni su una dieta equilibrata, organizzato seminari di cucina su come evitare gli sprechi alimentari e offerto consulenza sulla gestione del bilancio familiare». Inoltre, sono stati offerti sostegno e assistenza psicologica per superare le difficoltà, consulenza sull’educazione dei figli, consigli sul modo in cui affrontare le emergenze, assistenza finalizzata a migliorare le competenze sociali dei destinatari finali, assistenza legale gratuita, informazioni sulla disponibilità di alloggi e attività per migliorare le competenze alfabetiche.

Questo stretto legame tra sostegno alimentare e/o materiale e misure di accompagnamento ha portato a riconoscere come il FEAD sia uno strumento concreto per potenziare le reti territoriali di welfare e riconoscere al sostegno alimentare il ruolo concreto di “porta di ingresso” che le organizzazioni partner possono utilizzare per entrare in relazione con i beneficiari finali. Inoltre, a livello nazionale tutto il processo di implementazione del Fondo viene svolto in partenariato tra autorità di gestione, organizzazioni partner e beneficiari finali dando origine a un processo virtuoso di collaborazione. Questa partnership forte, quotidiana e affidabile garantisce che le esigenze reali delle persone svantaggiate siano una priorità e assicura un vero percorso verso la reintegrazione nella società.

Nel 2016 la Commissione europea ha lanciato il FEAD Network per lo scambio di esperienze e buone prassi. Durante gli incontri di questa rete istituzioni europee, autorità di gestione nazionali e organizzazioni partner nazionali hanno la possibilità di esaminare i diversi aspetti del FEAD, presentando studi di caso concreti e discutendo insieme difficoltà e soluzioni riguardanti i problemi di comune interesse inerenti l’esecuzione dei programmi del Fondo. Inoltre, sempre nel 2016 la Commissione europea ha cominciato una valutazione intermedia per valutare i risultati conseguiti dal Fondo, lanciando una consultazione pubblica rivolta a tutte le parti interessate al FEAD e al pubblico in generale. Tale valutazione ha l’obiettivo principale di identificare i passi necessari per modificare e migliorare l’implementazione del FEAD nell’attuale e prossima programmazione. Infatti, «l’esperienza iniziale acquisita nell’attuazione dei programmi sul campo e i riscontri ricevuti da diverse parti interessate rivelano che le norme relative al FEAD possono essere migliorate», semplificando ulteriormente la gestione del Fondo.

Le relazioni di attuazione per il 2015 presentate dai singoli Stati membri mostrano risultati incoraggianti, ma affinché tale Fondo venga garantito anche nella prossima programmazione post-2020 sarà fondamentale dimostrare qual è il suo valore aggiunto europeo. Se da un lato è innegabile che l’assistenza alimentare e/o materiale fornita rappresenti un esempio concreto e tangibile della solidarietà dell’UE, sarà fondamentale una maggiore complementarità tra FSE e FEAD per amplificare l’effetto complessivo delle operazioni e sarà indispensabile che gli Stati membri dimostrino di ottenere risultati positivi comprovando che questo Fondo può svolgere un ruolo unico in un percorso di uscita dalla povertà.

## **LO STATO DELL’ARTE IN ITALIA**

### **Monica Tola, Caritas Italiana**

Alla vigilia della Giornata internazionale per l’eliminazione della povertà, celebrata come di consueto il 17 ottobre, Eurostat ha pubblicato i dati 2016 relativi ai cittadini europei a rischio povertà o esclusione sociale. Rispetto al 2012 la percentuale è scesa dal 25% al 23,4%. Un dato incoraggiante a livello europeo. Ma l’Italia si attesta sopra la media, con il 25,5% di persone a rischio: oltre 17 milioni di individui hanno un salario insufficiente

(lavoratori poveri), sono sotto-occupati, o vivono in una situazione di grave deprivazione materiale<sup>1</sup>. Nel nostro Paese, in particolare, è aumentata la numerosità di quest'ultimo gruppo, passato dal 7,5% all'11,5% della popolazione.

La notizia arriva a metà del percorso di attuazione del Programma operativo I (PO I) relativo al FEAD, approvato all'Italia dalla Commissione europea con lo stanziamento di circa 789 milioni di euro<sup>2</sup>, per il periodo 2014-2020. E conferma che, in attesa di una effettiva universalizzazione di una misura di reddito minimo, l'aiuto materiale per persone in grave deprivazione rappresenta una misura estremamente importante di sostegno agli indigenti nel nostro Paese.

Il FEAD (Fund for European Aid to the most Deprived) è il Fondo di aiuti europei agli indigenti che sostiene gli interventi promossi dai 28 Paesi dell'UE finalizzati alla fornitura di assistenza materiale: generi alimentari, abiti e altri beni per l'igiene e la cura personale. Per comprendere realmente il peso strategico del Fondo è opportuno collocarlo nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà adottate dall'UE. Il Regolamento (UE) n.223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (che di fatto istituisce il Fondo), richiama infatti esplicitamente:

- Il riferimento all'adozione della strategia Europa 2020 – per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva – che prevede, tra gli altri, l'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni le persone a rischio di povertà e di esclusione sociale entro il 2020.
- Le finalità del Fondo in ordine al rafforzamento della coesione sociale, «contribuendo alla riduzione della povertà ... mediante il sostegno a programmi nazionali che prestano un'assistenza non finanziaria per ridurre la deprivazione alimentare e la deprivazione materiale grave e/o contribuire all'inclusione sociale delle persone indigenti»<sup>3</sup>.

Alla fine del 2014, con l'approvazione del relativo Programma operativo da parte della Commissione europea, il FEAD ha di fatto sostituito anche in Italia il PEAD (Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti) terminato il 31 dicembre 2013.

Il Programma Operativo I è il piano di dettaglio con cui l'Italia ha definito le modalità di spesa del Fondo, finalizzandolo:

- alla fornitura di materiale scolastico a ragazzi appartenenti a famiglie disagiate;
- all'attivazione di mense scolastiche in aree territoriali con forte disagio socio-economico (in collegamento con il PON scuola);
- agli aiuti a favore delle persone senza dimora e in condizioni di marginalità (in collegamento con i PON Inclusione e Città metropolitane);
- e, soprattutto, l'acquisto e la distribuzione di beni alimentari (la cosiddetta misura I), con una spesa complessiva di 480.374.816,00 euro.

## PROGRAMMA OPERATIVO FEAD

Piano finanziario indicante l'importo delle dotazioni finanziarie complessive del sostegno del programma operativo per ciascun tipo di deprivazione materiale considerato nonché le corrispondenti misure di accompagnamento.

Tipo di assistenza materiale	Spese pubbliche (in euro)
Assistenza tecnica	31.557.284,00
1. Povertà alimentare <i>di cui, misure di accompagnamento</i>	480.374.816,00 500.000,00
2. Deprivazione materiale di bambini e ragazzi in ambito scolastico <i>di cui, misure di accompagnamento</i>	150.000.000,00 0,00
3. Deprivazione alimentare ed educativa di bambini e ragazzi in zone deprivate <i>di cui, misure di accompagnamento</i>	77.000.000,00 0,00
4. Deprivazione materiale dei senza dimora e altre persone fragili <i>di cui, misure di accompagnamento</i>	50.000.000,00 2.500.000,00
<b>Totale</b>	<b>788.932.100,00</b>

*Il FEAD è nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà della UE*

Il Programma operativo FEAD assume, dunque, intenzionalmente una funzione complementare ad altri strumenti europei (i PON) e nazionali di contrasto alla povertà. Nello specifico, le attività relative alla misura I sono attuate in coordinamento con il “Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti”, istituito nel 2012, che finanzia i programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti attraverso organizzazioni caritative.

Operativamente l’acquisto dei beni alimentari viene eseguito centralmente dall’Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), in qualità di organismo intermedio, attraverso apposite procedure di gara. I fornitori conferiscono gli alimenti presso i magazzini delle organizzazioni partner accreditate presso AGEA con il ruolo di capofila, affiliate a sette enti nazionali di coordinamento: Fondazione Banco Alimentare, Caritas Italiana, Croce Rossa Italiana, Fondazione Banco delle Opere di Carità, Associazione Banco Alimentare Roma, Comunità di Sant’Egidio, Associazione Sempre insieme per la pace. Le organizzazioni capofila, a propria volta, distribuiscono i beni agli indigenti, direttamente o tramite la rete delle organizzazioni territoriali in tutta Italia, attraverso cinque canali:

1. organizzazione di servizi di mensa;
2. distribuzione di pacchi alimentari;
3. empori sociali;
4. distribuzione tramite unità di strada di cibi e bevande;
5. distribuzione domiciliare.

*Distribuzione di aiuti  
alimentari insieme  
con misure di  
accompagnamento*

Alla distribuzione di aiuti alimentari deve essere abbinata l’erogazione di misure di accompagnamento<sup>4</sup> della persona/famiglia alla rete integrata dei servizi locali.

Lo stato di avanzamento del Programma nel nostro Paese, illustrato dall’autorità di gestione nel corso della riunione annuale di riesame (Roma, 15 dicembre 2016), offre anche i principali numeri sugli aiuti alimentari comunemente noti come AGEA (dal nome dell’organismo intermedio), per l’anno 2015:

- 2.809.131 beneficiari (2.387.719 assistiti in modo continuativo) tra cui 856.879 minori di età compresa tra 0 e 15 anni.
- 11.554 organizzazioni partner territoriali (OpT) direttamente impegnate nella distribuzione diretta degli aiuti alimentari.
- 219 organizzazioni partner capofila (OpC), tra cui 98 Caritas diocesane, impegnate nel coordinamento degli enti territoriali.
- 87.517,31 tonnellate di aiuti alimentari distribuiti.
- 16.981.240 pasti distribuiti attraverso 1.247 mense.
- 51.876.352 confezioni di cibo distribuite tramite 11.395 organizzazioni partner territoriali (centri di distribuzioni pacchi, unità di strada ed empori).

Senza il sostegno del FEAD, in Italia oltre due milioni di persone disporrebbero di meno risorse alimentari necessarie a una vita dignitosa. Tanto più se si considera che la disponibilità di un paniere stabile di alimenti consente alle organizzazioni partner di dare continuità e spessore progettuale all’assistenza, integrando le disponibilità del Programma con risorse autonomamente reperite, anche in collaborazione con altri enti: collette, recupero eccedenze, donazioni, ecc.

Tra aprile e maggio 2017 anche Caritas Italiana ha partecipato alla consultazione pubblica lanciata dalla Commissione europea per la valutazione intermedia del FEAD, formalizzando riflessioni condivise con le Caritas diocesane impegnate nella realizzazione del Programma secondo le modalità previste dalle istruzioni operative<sup>5</sup>. A distanza di qualche mese la valutazione può confermarsi sostanzialmente positiva ed è possibile anche tratteggiare alcune possibili prospettive per il miglioramento del Programma, principalmente su quattro aspetti.

- *L’inclusione.* L’abbinamento di misure di accompagnamento alla distribuzione degli aiuti alimentari consente la maggior valorizzazione del sostegno materiale, configurandolo come una prima azione di inclusione. Un impegno non da poco per le orga-

nizzazioni partner che – anche in considerazione della rete di servizi che si sta gradualmente strutturando con il SIA/REI – potrà rendere progressivamente disponibile per gli indigenti un sistema orientato all’inclusione e non solo al fronteggiamento di una emergenza. A condizione che si investa sussidiariamente tanto nel rafforzamento delle competenze degli operatori (per lo più volontari, e spesso tradizionalmente impegnati nella sola distribuzione degli aiuti materiali), quanto nella capacità di connessione tra organizzazioni territoriali che offrono misure di accompagnamento diverse.

- *L’operatività in rete.* Il FEAD sta contribuendo al rafforzamento delle reti territoriali di welfare, a partire dal riconoscimento di organizzazioni senza scopo di lucro, capillarmente diffuse, come partner del Programma. Tale processo è tuttavia complesso e si realizza con velocità differenti nelle diverse aree del Paese. Perché le Op possano realmente operare in rete con i servizi pubblici territoriali, secondo quanto previsto dal PO I, sembra importante offrire indicazioni concrete e modelli di riferimento anche per la sottoscrizione di protocolli di collaborazione (la cui definizione è stata rimandata a un accordo in conferenza unificata) tra i diversi attori.
- *Le soglie di accesso agli aiuti alimentari.* Con particolare riferimento all’identificazione degli indigenti, il riconoscimento della capacità delle organizzazioni territoriali di attestare la «accertata condizione di indigenza», mentre si procede all’accompagnamento ai servizi sociali di competenza appare strategico. Garantisce, infatti, la possibilità di intercettare, far emergere e fronteggiare bisogni nuovi e/o non evidenti. Tuttavia è anche auspicabile una rivalutazione della soglia ISEE per l’accesso agli aiuti alimentari (che le istruzioni operative 38 fissano inferiore ai 3.000 euro), con un allineamento a quanto già previsto per l’accesso al SIA e al REI.
- *Grave deprivazione e sprechi alimentari.* Il Regolamento (UE) n. 223/2014 richiama esplicitamente l’opportunità che il Fondo agevoli le donazioni di prodotti alimentari senza che questo pregiudichi «la necessità di eliminare gli ostacoli esistenti onde incoraggiare le donazioni di prodotti alimentari in eccesso, così da combattere la deprivazione alimentare». Il PO I recepisce l’indicazione prevedendo che la distribuzione degli aiuti possa «riguardare anche prodotti alimentari acquisiti attraverso donazioni». Al riguardo è previsto anche il finanziamento di attività «volte a sostenere la riduzione degli sprechi alimentari e a incoraggiare le donazioni al fine di ridurre la deprivazione alimentare». Non mancano dunque i presupposti per una efficace connessione con le opportunità offerte dalla legge 166/2016 “Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi” che, da oltre un anno, facilita la donazione delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale.

A metà del percorso di attuazione del Programma operativo I – FEAD, e in attesa della presentazione dello stato di avanzamento del Programma nel 2016<sup>6</sup>, nei prossimi mesi si concretizzerà un’occasione importante di ulteriore valutazione di quanto realizzato. Tra novembre e dicembre l’autorità di gestione del Programma operativo FEAD svolgerà un’indagine strutturata sull’attuazione del programma di aiuti, che fa seguito all’indagine pilota realizzata del 2015. L’indagine, richiesta dalla Commissione europea e svolta in tutti i Paesi nel corso del 2017, consisterà nella somministrazione di un questionario anonimo a un campione rappresentativo sia delle organizzazioni partner territoriali, sia delle persone che ricevono gli aiuti. Saranno intervistate oltre 400 organizzazioni partner territoriali (OpT), distribuite sull’intero territorio nazionale, e circa 6000 beneficiari del programma dei quali si potrà raccogliere direttamente una valutazione.

*Il contributo  
al rafforzamento  
delle reti territoriali  
di welfare*

1. L'indicatore sintetico di grave deprivazione materiale è dato dalla percentuale di persone che sperimentano almeno quattro tra nove sintomi di disagio: 1. non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 2. non poter sostenere una spesa imprevista (il cui importo, in un dato anno, è pari a 1/12 del valore della soglia di povertà rilevata nei due anni precedenti); 3. non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; 4. non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; 5. non potersi permettere un televisore a colori; 6. non potersi permettere una lavatrice; 7. non potersi permettere un'automobile; 8. non potersi permettere un telefono; 9. essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito.

2. Con l'approvazione del PO I all'Italia è stata destinata la ripartizione del Fondo più alta tra i 28 Paesi dell'UE: entro il 2020 saranno spesi 670 milioni di euro di risorse comunitarie provenienti dal FEAD, alle quali vanno aggiunti 118 milioni di euro di co-finanziamento nazionale.

3. Regolamento UE n.223/2014

4. Le misure di accompagnamento previste dal Programma sono: accoglienza e ascolto; informazione, consulenza e orientamento; accompagnamento ai servizi; sostegno psicologico; educativa alimentare; consulenza nella gestione del bilancio familiare; sostegno scolastico; sostegno e orientamento alla ricerca di lavoro; prima assistenza medica; tutela legale.

5. Le modalità di adesione al Programma per le organizzazioni partner capofila già accreditate presso AGEA sono dettate da istruzioni operative. Le prime risalgono all'agosto del 2014. Il 7 settembre scorso tali modalità sono state aggiornate con la pubblicazione delle istruzioni operative n.38 che recepiscono il decreto direttoriale n.52 del 1 marzo scorso, in ordine criteri di selezione delle organizzazioni partner e di identificazione degli indigenti.

6. L'art. 51 del Reg. (UE) 1303/2013, prevede, ogni anno a partire dal 2016 e fino al 2023, l'organizzazione di una riunione annuale di riesame tra la Commissione e ciascuno Stato membro, al fine di esaminare i risultati dei vari Programmi operativi, tenuto conto della relazione di attuazione annuale e delle osservazioni della Commissione.



# LA GRAVE EMARGINAZIONE ADULTA: DALLA CONOSCENZA ALLA PROGRAMMAZIONE POLITICA

Cristina Avonto con la collaborazione di Caterina Cortese,  
fio.PSD – Federazione italiana organismi persone senza dimora

## ANTEPRIMA

*Oggi i nostri decisori politici e le nostre istituzioni si sono dovuti occupare attivamente di servizi per il contrasto alla povertà e alla grave emarginazione adulta per l'enorme aumento delle persone in povertà assoluta nel nostro Paese*

Negli ultimi anni il tema della povertà è stato sempre più al centro dell'attenzione politica. È un tema di cui sempre poco ci si è occupati nella programmazione politica, lasciando la questione del contrasto della povertà ad associazioni caritative, al Terzo settore, al volontariato. Ricevere sostegno a fronte di difficoltà economiche e sociali non è mai stato considerato un diritto di cittadinanza, ma troppo spesso è stata una funzione caritatevole delegata alla sensibilità dei privati.

Oggi però anche i nostri decisori politici e le nostre istituzioni si sono dovuti occupare attivamente di servizi per il contrasto alla povertà e alla grave emarginazione adulta, sia grazie al lavoro costante di *advocacy* e *lobby* svolto dalle associazioni, che hanno deciso di condurre questa battaglia tutte insieme costituendo l'Alleanza contro la povertà, sia purtroppo per l'enorme aumento delle persone in povertà assoluta nel nostro Paese. Non si è quindi più potuto far finta di non vedere.

E proprio dei cosiddetti "invisibili" si occupa la fio.PSD (Federazione italiana organismi persone senza dimora), federazione nazionale che oggi conta oltre 120 soci su tutto il territorio nazionale. Le persone in grave situazione di povertà e deprivazione assoluta, le persone che vivono ai margini, nelle strade, nei dormitori, popolano le stazioni, i "fantasmi" che escono di notte a raccogliere le cose che noi abbiamo scartato, sono persone che sono arrivate in questa situazione a causa della rottura dei legami familiari, perché hanno perso il lavoro, perché si sono ammalate, sono persone che prima vivevano una vita normale e oggi non ne hanno più diritto. L'essere senza dimora è una condizione terribile e disumana; il disagio è spesso multidimensionale; trovare delle soluzioni a volte sembra impossibile.

La fio.PSD ha intuito da tempo che la vera sfida consisteva nell'interessare il livello istituzionale per la creazione di una politica di contrasto alla *homelessness*. Ha quindi investito in un costante dialogo con il livello centrale – il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – e con il livello locale – i Comuni, protagonisti delle azioni in Italia a favore dei senza dimora.

*La fio.PSD si occupa dei cosiddetti "invisibili"*

## IL PRIMO PASSO: LA CONOSCENZA

Prima di tutto ci si è resi conto che si conosceva poco questo fenomeno. Le persone senza dimora non vengono definite invisibili a caso. Si muovono sul nostro territorio, entrano ed escono dalla condizione di senza dimora (ogni tanto trovano uno spazio più stabile in cui vivere, poi lo perdono di nuovo), usano in modo "intermittente" e molto peculiare i servizi: a volte si perdono, poi ritrovano la strada.

Con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ISTAT e Caritas Italiana, nel 2009, si è voluto raccogliere la sfida e provare a realizzare la prima ricerca nazionale sulla condizione delle persone senza dimora, i cui risultati sono stati pubblicati nel 2012<sup>1</sup>. Quanto è emerso in parte era prevedibile per gli operatori del sociale che incontrano ogni giorno queste persone, ma in parte è stato anche sorprendente: si è riusciti finalmente a disporre di dati elaborati dall'ISTAT e a ricostruire una visione più chiara e un contatto diretto con i servizi sul territorio che si occupano di persone senza dimora.

## IL SECONDO PASSO: LE POLITICHE

Proprio quest'analisi dei servizi esistenti sul territorio ha fatto emergere con chiarezza che su questo tema non esisteva una politica nazionale, non esistevano parametri, non esisteva un'obbligatorietà dell'erogazione del servizio, insomma non esisteva un diritto esigibile per queste persone, se non in modo frammentario, affidato alla buona volontà di enti locali sensibili al tema e che si trovano a dover gestire un gran numero di persone sul proprio territorio, in particolare le grandi aree metropolitane.

I lavori per l'elaborazione delle linee di Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta sono stati avviati nel 2013 su iniziativa del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con fio.PSD, che ha curato la segreteria tecnica e seguito la stesura del documento. L'idea nasceva dalla volontà di rispondere alle raccomandazioni della European Consensus Conference on Homelessness, tenutasi a Bruxelles nel dicembre 2010, dove venne esplicitato che gli Stati membri dovevano dotarsi di una strategia uniforme di contrasto alla povertà estrema, nonché per assolvere alle indicazioni contenute nel Social Investments Package – Commission Staff Working Document on Homelessness (2013) al fine di sviluppare linee guida per costruire politiche integrate di prevenzione della grave marginalità e dell'esclusione abitativa. Alla base di tutto il processo c'è stata inoltre una chiara volontà politica di raccogliere la sfida lanciata con il mandato europeo (Strategia Europea 2020 – Obiettivo tematico 9) per migliorare la vita di due milioni di persone in Italia e farle uscire dalla condizione di povertà assoluta.

Le linee rappresentano una buona pratica di *governance* multilivello a forte valenza partecipativa. Viene infatti costituita una cabina di regia, coordinata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, fio.PSD, quattro rappresentanti di diverse direzioni del Ministero del Lavoro, un rappresentante del Ministero delle Infrastrutture, uno del Ministero degli Interni, un rappresentante della conferenza delle Regioni e delle Province autonome, uno dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e un rappresentante per ciascuno degli assessorati ai Servizi sociali delle dodici città metropolitane italiane. Il lavoro di scrittura si è svolto complessivamente tra il mese di gennaio 2013 e il mese di marzo 2015, adottando un metodo fortemente partecipato, che ha visto i membri della cabina di regia impiegare un primo semestre per la raccolta di informazioni generali e la condivisione di un indice del documento che fosse effettivamente corrispondente alle necessità dei territori e che ne consentisse un'applicazione efficace sui territori e nei servizi.

A questa fase, intensa e feconda, è seguito un secondo periodo, durato circa un anno, nel quale i membri della cabina di regia, sulla base delle loro esperienze e degli approfondimenti teorici e pratici nel frattempo condotti sui territori in collaborazione con fio.PSD, hanno elaborato contributi specifici sui diversi temi presenti nell'indice, con frequenti discussioni plenarie sulle singole questioni in appositi incontri della cabina di regia. Questa fase, di alto contenuto programmatico, è stata utilissima per armonizzare approcci e linguaggi tra le diverse esperienze territoriali e prendere atto delle necessità delle diverse aree del Paese, riflettendo sugli approcci che maggiormente potevano unificare e sulle peculiarità che era invece indispensabile rispettare e valorizzare.

Da ultimo, fio.PSD, come segreteria tecnica, ha provveduto alla redazione di una sintesi complessiva di tutti i contributi ricevuti e le discussioni svolte, approdando a un testo finale nel marzo 2015, testo che è poi stato discusso, emendato e integrato dalla cabina

Costruire politiche integrate di prevenzione della grave marginalità

di regia, sino alla approvazione avvenuta il 5 dicembre 2015 durante la seduta della Conferenza Unificata Stato Regioni e alla presentazione del 10 dicembre 2015, svoltasi presso il CNEL, a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>2</sup>.

Sempre nel 2015 vengono pubblicati i risultati del *follow-up* dell'indagine sulle persone senza dimora, realizzato anche questa volta dall'ISTAT, grazie alla convenzione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, fio.PSD e Caritas Italiana<sup>3</sup>. Da questa indagine, che permette un confronto tra i dati negli anni consentendo di delineare una conoscenza più approfondita del fenomeno e una lettura delle tendenze, emerge con chiarezza che le persone senza dimora sono in leggero aumento, ma soprattutto le loro condizioni si sono cronicizzate: le persone che erano in strada nel 2012 sono ancora lì, altre si sono aggiunte e non si intravedono vie d'uscita da questa condizione. Insomma, risulta evidente che le soluzioni che stiamo proponendo non aiutano le persone a recuperare una condizione di vita dignitosa e a tornare a una situazione di "normalità".

È in questa fase che l'approccio cosiddetto *housing first* è apparso particolarmente utile e significativo, da raccomandare a tutti ma altresì da declinare territorio per territorio secondo le specificità e le infrastrutture locali. Ma torniamo alle linee di indirizzo, documento innovativo.

Certamente il valore aggiunto di un documento come le linee di indirizzo è quello di guidare il passaggio da una fase politico-concettuale a una altrettanto importante e delicata quale quella dell'applicazione nei servizi. Ecco perché le linee constano, dopo una breve premessa concettuale, di dieci paragrafi che affiancano alla parte analitico-descrittiva (quali sono i servizi applicabili per il contrasto alla grave emarginazione adulta) una funzionale-operativa (come si realizzano tali servizi), a cui si dà ampio spazio. La finalità principale è infatti quella di dotare il sistema di welfare nazionale di un quadro concettuale e di una modalità di lavoro omogenei e condivisi su tutto il territorio nazionale.

Dopo la presentazione nei primi paragrafi della classificazione ETHOS (European Typology of Housing Exclusion), che descrive le quattro grandi macro categorie entro le quali il grave disagio abitativo è declinato in ambito europeo (senza tetto, senza casa, sistemazioni insicure e sistemazioni inadeguate), il documento punta l'attenzione sul riconoscimento dei diritti civili e sociali, primo fra tutti il diritto alla residenza anagrafica come sancito dalla legge anagrafica 1228 del 24 dicembre 1954. Prosegue poi con la definizione tecnica dei servizi oggi presenti in Italia (dalla distribuzione viveri al dormitorio, dalla comunità semi-residenziale alla comunità di transito, dal Centro di ascolto al servizio di counselling, la tutela legale, gli ambulatori, ecc.).

La seconda parte del documento è interamente dedicata alla declinazione operativa delle misure e delle pratiche oggi attuabili in Italia per contrastare, prevenire e gestire i bisogni sociali connessi alla grave emarginazione e alle diverse tipologie di destinatari (donne senza dimora, persone senza dimora over 65, persone profughe e richiedenti asilo, persone senza dimora con disturbi mentali). Trovano spazio il tema della residenza e di come farne un diritto esigibile, la gestione dell'emergenza in un'ottica di investimento più che di moltiplicazione di posti letto, le unità di strada con indicazioni per valorizzare e professionalizzare questo servizio, la bassa soglia come servizio "cuscinetto" suscettibile di miglioramenti, l'accoglienza diurna come spazio di integrazione sociale e di contatto con la comunità, l'*housing first* come approccio di frontiera in tema di autonomia abitativa e reinserimento sociale.

Si tratta, quindi, di un documento denso di contenuti che, da una parte, fa sintesi del patrimonio di conoscenze e pratiche già diffuse in molte parti del nostro Paese e, dall'altra, promuove un impegno per le istituzioni e le organizzazioni ad agire con progettualità, sistematicità e innovazione su azioni strategiche e integrate di contrasto alla *homelessness*.

Come accennato poco prima, l'approccio *housing first* si impone nel panorama nazionale come un approccio innovativo per affrontare il contrasto all'*homelessness*. Inoltre nel 2014 nasce il Network Housing First Italia<sup>4</sup>, promosso da fio.PSD: oggi, con oltre 50 aderenti tra Comuni, cooperative sociali, Caritas e fondazioni, si è riusciti a dare una casa

Quadro concettuale  
e modalità di lavoro  
omogenei su tutto  
il territorio

a oltre 500 persone che vivevano un grave disagio abitativo (persone senza dimora croniche, adulti soli, famiglie senza casa, padri soli, ex detenuti, ecc.).

## IL TERZO PASSO: I FINANZIAMENTI

Le Linee di indirizzo rappresentano oggi lo strumento di riferimento per Regioni, Comuni e ambiti territoriali che si trovano a programmare e attuare servizi rivolti alla grave marginalità utilizzando risorse pubbliche. Un posizionamento importante delle linee nell'attuale *policy design* è infatti quello che le vede citate come riferimento unico nell'avviso pubblico per progetti non competitivi che il Ministero del Lavoro ha riservato ai territori lo scorso novembre (decreto n. 256 del 3 ottobre 2016 che approva l'avviso n. 4 del 2016). Nel bando per la presentazione di proposte di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora (da finanziare a valere sui Fondi FSE, PON Inclusione e PO I FEAD – Fondo di Aiuti europei agli Indigenti – *cfr. capitolo Frigo-Tola*) si legge: «Le proposte di intervento dovranno essere formulate prendendo a riferimento le Linee di indirizzo – allegate al presente Avviso di cui costituiscono parte integrante»<sup>5</sup>.

La combinazione dei due fondi non è casuale e rientra in una precisa strategia del programmatore nazionale che intende contribuire alla riduzione della marginalità estrema attraverso il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora (PON Inclusione) e la distribuzione di risposte a bisogni materiali di persone o famiglie gravemente deprivate (PO I FEAD) con l'obiettivo di favorire il percorso verso l'autonomia. Nel dettaglio, il Programma operativo FEAD (Asse I) finanzia interventi a bassa soglia per la soddisfazione di bisogni immediati – distribuzione di beni di prima necessità (indumenti, prodotti per l'igiene personale, sacchi a pelo, kit di emergenza, ecc.) e la distribuzione di altri beni materiali (ad esempio dotazioni per alloggi di transizione a corredo dei progetti di inclusione abitativa, indumenti e strumenti a corredo delle attività formative volte a sperimentare forme leggere di approccio al lavoro delle persone senza dimora) all'interno di progetti più complessivi di accompagnamento finalizzati all'autonomia. Il Programma operativo nazionale (PON Inclusione), in coerenza con la strategia nazionale di inclusione, prevede una linea di finanziamento di progetti nelle principali aree urbane e di interventi finalizzati al potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora.

Tre elementi da sottolineare rispetto a questa architettura politica.

Il primo fa pensare al tentativo di affermare una competenza nazionale che, nella configurazione della politica sociale disegnata dalla legge 328/2000 e poi rimodulata con la riforma del Titolo V (legge 3/2001), affida allo Stato il compito di tracciare le linee di indirizzo per assicurare interventi organici, strutturati e omogenei su tutto il territorio nazionale, mentre affida alle Regioni la competenza esclusiva in materia di progettazione e attuazione del sistema di intervento. Quasi un tentativo di assicurare livelli minimi essenziali per l'assistenza. Nel dialogo interistituzionale e di settore è capitato di domandarsi se le linee di indirizzo possano essere considerate come una sorta di LEA. Dopotutto le linee vengono da un processo di concertazione e stesura partecipata tra i diversi livelli istituzionali e sono state approvate in sede di Conferenza Unificata. Si tratta di una opportunità e di una leva importante per alimentare il dialogo istituzionale e con il Terzo settore di riferimento. La presenza di fio.PSD, in qualità di organizzazione "umbrella", nel ruolo di segreteria tecnica, ha infatti consentito di avere uno sguardo sempre consapevole e realistico al fenomeno di grave emarginazione.

La seconda riflessione si riferisce al tentativo di perseguire obiettivi di innovazione sociale. Su questo punto, l'avviso, e quindi il programmatore nazionale, è molto chiaro. Se le linee di indirizzo sono parte integrante dell'avviso e se le linee «promuovono il superamento di approcci di tipo emergenziale in favore di approcci maggiormente strutturati in cui rientrano i cosiddetti approcci *housing led* e *housing first* basati sul *rapid re-housing*», i territori sembrano essere chiamati realmente a produrre innovazione. Tanto più che il programmatore li invita a essere innovativi anche nei servizi di prima accoglienza, bassa

Favorire il percorso  
verso l'autonomia

soglia o riduzione del danno facendo leva su «una presa in carico personalizzata» e su «un intervento che punti al perseguimento del maggior grado di inclusione sociale della persona in stato di bisogno»<sup>6</sup>. Anche in questo caso, sorge un interrogativo: stiamo realmente andando incontro a un cambio di paradigma di intervento? Gli esiti dell'istruttoria dell'Avviso 4 e i prossimi mesi di avvio dei progetti<sup>7</sup> potranno dimostrare se l'architettura configurata, le dotazioni economiche preventivate e le linee programmatiche proposte dal Piano nazionale di contrasto alla povertà, di cui la lotta alla *homelessness* è parte integrante, daranno i risultati auspicati in termini di miglioramenti dei servizi alle persone senza dimora ed effettiva inclusione sociale.

Ultimo elemento è il nodo critico del funzionamento congiunto dei due Programmi operativi, il PON Inclusione e il FEAD. Nel dialogo non sempre semplice con la Commissione europea, emerge una profonda contraddizione. Se da un lato con il Fondo PON Inclusione si ha l'opportunità di finanziare sperimentazioni innovative, dall'altro i Fondi FEAD, che dovrebbero essere complementari per sostenere con beni materiali queste sperimentazioni, sono invece fortemente vincolati all'acquisizione di beni cosiddetti "di bassa soglia", che vengono considerati "salvavita" e che nella lettura più stereotipata del fenomeno delle persone senza dimora servono a queste per la loro vita quotidiana. Diventa così un po' zoppicante il funzionamento complementare dei Fondi: essendo i due Fondi molto polarizzati, l'uno su attività innovative e l'altro su dotazioni materiali di bassa soglia, essi finiscono col non integrarsi in vista della realizzazione degli inserimenti sociali e abitativi delle persone senza dimora. Non c'è, cioè, gradualità nelle forme di sostegno garantito alle persone senza dimora.

Per cercare di superare nella futura programmazione questa distanza e per testare l'efficacia degli interventi finanziati con questi fondi, la fio.PSD sta collaborando con tutti i territori destinatari dei finanziamenti, costruendo un percorso di accompagnamento comune che permetta di analizzare i risultati ottenuti con degli indicatori comuni e dunque confrontabili, usando gli strumenti sviluppati in questi anni insieme al comitato scientifico della Federazione<sup>8</sup>. Saremo così in grado di fornire una fotografia unica dei servizi implementati, dei loro risultati, dei punti di forza e di debolezza, imboccando con forza la strada di una politica nazionale il più possibile omogenea in tema di servizi per la grave emarginazione adulta.

*Una fotografia unica  
dei servizi e dei loro  
risultati*

## **QUARTO PASSO: VERSO IL FUTURO... IL REI E IL PIANO NAZIONALE DI LOTTA ALLA POVERTÀ**

La recente approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, del decreto legislativo n. 430 (licenziato il 9 giugno 2017), di attuazione della legge sul contrasto della povertà (legge 15 marzo 2017, n. 33), introduce, oltre al Reddito di inclusione (REI), quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, anche il riordino delle prestazioni di natura assistenziale e il rafforzamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali. All'articolo 7 comma 9 si prevede una riserva annuale di 20 milioni. Questa cifra si somma ai 50 milioni di euro stanziati dall'Avviso 4 per sostenere i progetti innovativi di cui abbiamo scritto sopra.

Si tratta di un risultato (ma anche di un punto di partenza) importante per una Federazione come fio.PSD, che da oltre trent'anni lavora a fianco alle persone senza dimora e ai servizi che di loro si occupano tutti i giorni. Un risultato che conferma che tenere alta l'attenzione sul tema dei diritti, dei servizi e della dignità, posizionarsi correttamente nel dialogo interistituzionale e promuovere innovazione, serve.

Lo scenario che si sta prefigurando nell'ambito delle politiche e dei servizi rivolti alla *homelessness* ci sembra dunque interessante; auspichiamo sia promettente e soprattutto lavoreremo per rendere queste opportunità una leva per ridurre a zero la *homelessness* così come ci siamo proposti di fare con l'omonima campagna lanciata lo scorso anno e oggi alla sua seconda edizione. La campagna #HomelessZero<sup>9</sup>, lanciata da fio.PSD e patrocinata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con il quale abbiamo sotto-

scritto apposito patto lo scorso 11 giugno a Taormina, è una campagna di comunicazione e sensibilizzazione per evidenziare la necessità di costruire risposte strutturate e basate sull'approccio *housing first*. Partire dalla casa vuol dire rispondere a queste persone risolvendo uno dei problemi principali e più gravi della loro indigenza: la dimora.

Concludendo possiamo dire che con queste nuove premesse, si riparte dai territori per fare rete, formarsi, costruire soluzioni e imparare a gestire l'accoglienza rimettendo al centro la persona, la sua dignità e le opportunità di crescita e benessere di cui può essere portatrice.

## NOTE

1. Cfr. <http://www.fiopsd.org/la-ricerca-psd/>

2. Conferenza Unificata del 5 novembre 2015, Accordo tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali per la promozione e la diffusione delle linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia – Lavoro e Politiche sociali – Codice sito – 4.11/2015/9 – Servizio III – Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Repertorio Atti n.: 104/CU del 05/11/2015, <http://www.fiopsd.org/linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta-in-italia/>

3. <http://www.fiopsd.org/la-ricerca-psd/>

4. [www.housingfirstitalia.org](http://www.housingfirstitalia.org)

5. p. 10, punto 4.2.

6. Cfr. Avviso 4/2016 p. 10, punto 4.2.

7. Nel momento in cui scriviamo, non sono ancora stati resi noti gli esiti della valutazione, a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, dei circa 35 progetti presentati dai territori – Città metropolitane e Regioni ad alta presenza di persone senza dimora – nell'ambito dell'Avviso 4/2016.

8. [www.fiopsd.org/comitatoscientifico/](http://www.fiopsd.org/comitatoscientifico/)

9. <http://www.homelesszero.org/>

# POLITICHE, STRATEGIE E INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ EDUCATIVA IN ITALIA

Antonella Inverno, *Save the Children Italia*

## ANTEPRIMA

*Il tempo è un fattore cruciale nel contrasto alla povertà educativa: anche solo qualche mese per un bambino può significare un futuro diverso. Tanti provvedimenti sono stati messi in campo negli ultimi due anni, ma spesso i tempi di attuazione sono troppo lunghi e i fondi stanziati non impiegati tempestivamente ed efficacemente*

In Italia sono 1 milione 292 mila i minori che vivono in povertà assoluta e 2 milioni 297 mila quelli che vivono in situazioni di povertà relativa (il 22,3% della popolazione di riferimento). I bambini sono stati i più colpiti dal generale impoverimento della popolazione: tra il 2005 e il 2016 la percentuale di minori in povertà assoluta è passata dal 3,9% al 12,5% della popolazione di riferimento. Solo negli ultimi tre anni la popolazione minorile afflitta da povertà assoluta è aumentata di 250 mila unità<sup>1</sup>.

Vivere in una condizione di povertà per un bambino non vuol dire solamente non avere il riscaldamento a casa d'inverno, come succede ai figli di 4 famiglie su 10 che versano in una situazione di deprivazione, o non poter consumare almeno un pasto proteico adeguato al giorno, come accade a più di un bambino su 20 in Italia. La condizione di povertà materiale di un bambino mette in gioco tutte le sfere della sua crescita. Per esempio, più di 5 milioni di minorenni, più di 1 su 2 (54,6%), nel 2015 non hanno potuto godere di una vacanza fuori casa di almeno quattro notti consecutive, con un trend in netto peggioramento dal 2008, quando i bambini e i ragazzi che non potevano permettersi una vacanza di questo tipo rappresentavano il 39,5% della popolazione minorile. Tra questi, quasi uno su cinque vive in famiglie mono-genitoriali che non possono nemmeno permettersi di farli partecipare a gite scolastiche ed eventi a pagamento organizzati dalla scuola<sup>2</sup>.

Tali privazioni tolgono ai minorenni oggi l'opportunità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni. In altre parole li relegano in una condizione di povertà educativa, attraverso la quale si perpetua nelle generazioni anche la povertà materiale. L'apprendimento è infatti essenziale non solo per acquisire competenze cognitive, ma anche per rafforzare la motivazione, la stima in se stessi, la capacità di controllare i propri sentimenti anche nelle situazioni di difficoltà e di stress, nonché la capacità di relazione interpersonale e sociale, di cooperazione, comunicazione, empatia, negoziazione. In sostanza l'apprendimento, formale e informale, serve per costruirsi un futuro in cui poter vivere in maniera autonoma e attiva. E non è un caso se l'Italia appare essere uno dei Paesi in Europa dove la mobilità sociale rimane appannaggio di pochissimi: solo l'8% (media OCSE 22%) dei giovani italiani tra i 25 e 34 anni con genitori che non hanno ottenuto un diploma di scuola secondaria superiore, ottiene un diploma universitario, a fronte del 65% dei giovani i cui genitori hanno un diploma universitario, che si laureano.

Dai dati dell'indagine PISA effettuata nel 2015, emerge chiaramente che la povertà cognitiva è significativamente correlata alla condizione socio-economica delle famiglie. Tra i quindicenni che vivono nel 20% delle famiglie più disagiate, più di un terzo non rag-

*I bambini sono i più colpiti dall'impoverimento*

giunge i livelli minimi di competenze in matematica e lettura, rispetto a meno del 10% dei quindicenni con famiglie con i livelli socio-economici e culturali più elevati<sup>3</sup>. A ben vedere, però, il raggiungimento di livelli minimi di competenze in matematica e lettura si ottiene più facilmente se si partecipa ad attività extrascolastiche, quali corsi di recitazione, musicali, ecc.

Inoltre il "fattore libri" sembra essere cruciale nell'acquisizione delle competenze. Anche in relazione alla lettura dei libri, infatti, esiste un divario: il 56% dei minori tra i 6 e i 17 anni con un background socio-culturale basso non ha letto neanche un libro nell'anno, contro il 45% di minori della stessa età con un background socio-culturale alto. Secondo le periodiche rilevazioni dell'ISTAT, la propensione alla lettura è calata sensibilmente dal 2010 al 2015, un fenomeno che ha interessato da vicino anche la fascia dei lettori in età scolare. In pochi anni, infatti, i giovani lettori tra i 6 e i 10 anni sono passati dal 52,5 % del 2010 al 44% del 2015; i ragazzi tra gli 11 e i 14 dal 65,4% al 52,1% e gli adolescenti dal 59,1% al 53,9%. Il calo evidenziato colpisce in maniera più evidente i lettori della cosiddetta Generazione Z, che in Italia oggi leggono mediamente di meno rispetto ai loro fratelli maggiori<sup>4</sup>. Nelle case dove sono presenti meno di 10 libri, il 49% di ragazzi è *low performer* in lettura e il 43% in matematica, a fronte di meno del 30% e 33% di coloro che vivono in case con più di 10 libri. In altri termini, il contatto con la cultura può aiutare i bambini che vivono in contesti deprivati ad attivare capacità di resilienza.

## QUALI RISPOSTE?

Gli ultimi due anni sono stati di fondamentale importanza per il contrasto alla povertà educativa. Questa grave deprivazione che affligge troppe bambine, bambini e adolescenti nel nostro Paese è stata finalmente riconosciuta a livello istituzionale e oggi tutti gli attori chiave concordano nella necessità di offrire una soluzione che possa dare una prospettiva di vita diversa ai più giovani.

Tuttavia il tempo è un fattore cruciale nel contrasto alla povertà educativa: un anno, o anche solo qualche mese, per un bambino può voler significare un futuro diverso. Tanti provvedimenti sono stati messi in campo, ma spesso i tempi di attuazione sono troppo lunghi e i fondi stanziati non impiegati tempestivamente ed efficacemente. Manca poi ancora un piano organico e strutturale di lunga durata: basti pensare alla vicenda del bonus cultura, un provvedimento *ad hoc* inserito nella legge di bilancio 2016, che solo il 61% dei diciottenni aventi diritto ha sfruttato e di cui buona parte del residuo (90 milioni di euro) è stata destinata dall'articolo 15-quinquies comma 3 del decreto Mezzogiorno alla copertura degli oneri derivanti dal contributo per le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane.

Il IV Piano nazionale di Azione e di Interventi per la tutela dei Diritti e lo Sviluppo dei Soggetti in Età evolutiva è stato adottato definitivamente con decreto del presidente della Repubblica il 31 agosto 2016. Pur avendo tra le sue priorità tematiche quella del contrasto alla povertà minorile, alcune delle azioni rilevanti del Piano hanno un'adeguata – se non nulla - copertura di fondi.

Con la recente approvazione definitiva del Reddito di Inclusione (REI), che produrrà i suoi effetti a partire dal 2018, si inizia ad affrontare il fenomeno della povertà minorile in Italia, ma da un lato i fondi stanziati raggiungeranno solo un terzo della platea di chi ne ha effettivamente bisogno, dall'altro rimane ancora indispensabile la definizione di un piano organico, che sostenga le famiglie, potenzi i servizi sociali e educativi nonché le reti di protezione dei minorenni in Italia.

## IL FONDO PER LA POVERTÀ EDUCATIVA E I PRIMI BANDI

La misura proposta dal Governo nella legge di bilancio 2016, relativa al Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, non può che essere accolta con favore. Il Fondo nasce grazie alla collaborazione fra Governo e fondazioni di origine bancaria; nel 2016



ammontava a 115 milioni di euro, destinati a due diversi bandi dedicati alla prima infanzia (0-6 anni) e all'adolescenza (11-17 anni). È appena stato pubblicato il bando "Nuove Generazioni", destinato a bambini e ragazzi di età compresa tra i 5 e i 14 anni. Il bando prevede un ammontare complessivo di 60 milioni di euro.

Il Fondo presenta dei caratteri di innovatività che è importante sottolineare, a partire dalla sua gestione affidata all'impresa sociale "Con i Bambini", interamente partecipata dalla Fondazione con il Sud. Significativo è poi il modello di intervento: le scelte di orientamento strategico sono definite da un apposito Comitato di indirizzo nel quale sono pariteticamente rappresentate le fondazioni di origine bancaria, il Governo, le organizzazioni del Terzo settore e rappresentanti di ISFOL e EIEF – Istituto Einaudi per l'Economia e la Finanza.

Sul fronte educativo, emblematica è la rilevanza assegnata al tema della comunità educante e della necessità di fare rete. C'è infatti una graduatoria nazionale che risponde all'esigenza di promuovere progetti fortemente innovativi, in cui si sostenga il trasferimento di esperienze e di competenze tra soggetti attivi in diversi territori. Uno dei più gravi gap esistenti in Italia sul fronte educativo sta infatti nella scarsa capacità di fare sistema: esistono nel nostro Paese molte esperienze di eccellenza sul piano educativo, ma in molti casi questo mosaico di buone pratiche non riesce ad attivare interventi sinergici e condivisi. Su questo fronte si potrebbe fare ancora di più. Il Fondo dovrebbe investire su azioni di sistema per rafforzare le capacità degli enti e delle associazioni presenti sul territorio, coinvolgere l'opinione pubblica e gli *stakeholder* sulla conoscenza del problema della povertà educativa e delle sue risposte, garantire l'eccellenza degli interventi anche attraverso opportunità di *benchmark* internazionale. Un investimento, dunque, nella promozione culturale e nella creazione di una infrastruttura sociale che rafforzi gli attori, consolidi i risultati raggiunti nel tempo e accompagni la sostenibilità dell'intero programma.

Quello che sembra mancare nell'indirizzo strategico del Fondo è il principio di compensazione delle situazioni di svantaggio, ovvero il *targeting*. Dare priorità alle aree caratterizzate da indicatori scolastici sotto la media, assumendo come parametri di valutazione il livello di povertà materiale (anche attraverso l'indicatore ISEE) ed educativa, la dispersione scolastica, ma anche il tasso di criminalità diffusa sui territori, vuol dire investire in quelle aree dove si concentrano le determinanti dell'esclusione sociale. È pur vero che i bandi pubblicati prevedono un doppio binario, una graduatoria regionale per intervenire nelle regioni meno sviluppate e una graduatoria nazionale di cui si è detto sopra, però è necessario qui rilevare che il livello regionale non sembra essere totalmente adeguato al principio del *targeting*.

Alcune regioni in Italia hanno subito storicamente e continuano a subire gli effetti di politiche inadeguate e presentano tassi simili di dispersione scolastica, disoccupazione giovanile, carenza dell'offerta di servizi per la prima infanzia, così come una scarsa qualità dell'offerta scolastica, in particolare in relazione al tempo pieno. A contribuire a questo scenario hanno pesato i gravi effetti di un disegno debole di politiche generali nazionali che, in campi assai rilevanti per lo sviluppo, hanno costantemente mancato di adattare intensità e strumenti di intervento in funzione dei divari. Ma anche all'interno delle stesse regioni vi sono differenze notevoli tra province, città e addirittura quartieri. Non si può evitare di notare come ci sia molta più affinità tra quartieri come lo Zen di Palermo e Ponte di Nona di Roma, che non tra questi stessi quartieri e il resto della città in cui essi insistono.

Il decreto Mezzogiorno, entrato in vigore ad agosto scorso, successivamente alla sua conversione in legge, sembra voler affrontare questi divari. Per la prima volta il Governo (il MIUR, insieme al Ministero dell'Interno e della Giustizia) è chiamato a individuare le aree di esclusione sociale, caratterizzate da povertà educativa minorile e dispersione scolastica, nonché da un elevato tasso di fenomeni di criminalità organizzata, dove realizzare specifici interventi educativi urgenti, con fondi della Commissione europea (PON per la scuola 2014/2020). Purtroppo il decreto legge, oltre ad essere chiaramente limitato alle regioni del Sud Italia, non chiarisce che cosa si intenda per "aree" ai fini della perimetra-

Priorità alle aree con indicatori scolastici sotto la media

zione, né quali siano gli indicatori utilizzabili per determinare la povertà educativa, rischiando così di rimanere solo una bella intenzione sulla carta.

Non si può che auspicare una sua estensione a tutto il territorio nazionale e un investimento deciso nell'individuazione di criteri e indicatori volti a delimitare le aree di intervento prioritario per il contrasto della povertà educativa, in cui far confluire, oltre alle risorse del Fondo per il contrasto della povertà educativa, le altre misure messe in campo per offrire opportunità educative e culturali ai minorenni nel nostro Paese.

## UN'OFFERTA SCOLASTICA DI QUALITÀ

*Tempo pieno e servizio mensa per verificare la qualità dell'offerta scolastica*

Determinare le aree in cui far convergere gli investimenti educativi contribuirebbe infine a sbloccare la vicenda del Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD). Uno degli indicatori utilizzati per verificare la qualità dell'offerta scolastica è quello relativo all'offerta del tempo pieno a scuola, legato a doppia mandata con l'offerta del servizio di refezione scolastica. Vi sono regioni in cui si registra un'altissima percentuale di alunni che non usufruiscono della mensa (Sicilia 80%, Puglia 73,1%, Molise 69,3%, Campania 64,5% e Calabria 63,1%). Il mancato accesso al servizio mensa, superiore al 50% degli alunni in ben otto regioni italiane, è davvero allarmante. Ma ancora più preoccupante è la correlazione che sembra emergere tra il mancato accesso al servizio mensa, la scarsa offerta di tempo pieno nelle scuole (Molise 92,8%, Sicilia 92,2%, Campania 86,4% e Puglia 83,3% di classi senza tempo pieno) e il fenomeno della dispersione scolastica. Sicilia (23,5%), Campania (18,1%), Puglia (16,9%) e Calabria (15,7%), nei primi posti per la maggiore percentuale di alunni che non usufruiscono del servizio mensa e di conseguenza del tempo pieno, sono le stesse regioni in cui la percentuale di *early school leavers* è più elevata<sup>5</sup>.

In questo contesto il Programma operativo italiano legato al FEAD ha stanziato per il periodo 2014-2020, 789 milioni di euro all'Italia per interventi a favore di persone in condizione di grave deprivazione materiale. Tra i punti previsti dal finanziamento, 77 milioni di euro vengono destinati all'attivazione di mense scolastiche e attività di doposcuola per contrastare l'abbandono scolastico e la povertà alimentare. Tali fondi avrebbero dovuto essere attivati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, a partire da un investimento nelle zone geografiche maggiormente deprivate. Ancora una volta il fattore tempo risulta cruciale, in considerazione del fatto che questi fondi, che potrebbero garantire l'estensione del servizio di mensa scolastica nelle istituzioni scolastiche principali almeno nelle regioni con il più alto tasso di dispersione scolastica, non sono stati attivati né nell'anno scolastico 2015-2016, né in quello 2016-2017, né tantomeno nel 2017-2018, per problemi burocratici legati alla collaborazione tra i due Ministeri.

## CONCLUSIONI

Per liberare bambini, bambine e adolescenti dalla morsa della povertà educativa serve quindi una strategia complessa, un piano d'azione che miri ad aumentare, oltre al benessere economico delle famiglie, le opportunità educative di qualità, sia a scuola che fuori, alle quali i giovani hanno accesso.

In primo luogo non si può che auspicare un investimento deciso nell'individuazione di criteri e indicatori volti a perimetrare le aree di intervento prioritario per il contrasto della povertà educativa, in cui far confluire, oltre alle risorse del Fondo per il contrasto della povertà educativa, le altre misure messe in campo per offrire opportunità educative e culturali ai minorenni nel nostro Paese.

Sul fronte della lotta alla povertà materiale, sebbene il REI sia un ottimo primo passo da sostenere con maggiori risorse per arrivare all'universalità, bisogna vigilare affinché non venga distolta l'attenzione dai minorenni che fanno parte del nucleo familiare beneficiario e occorre creare finalmente un'infrastruttura di servizi sociali capace di rispondere alle complesse sfide che crescere in una famiglia con scarse risorse economiche pone.

Se parliamo invece di opportunità educative, soprattutto nei quartieri maggiormente deprivati, non possiamo dimenticare il ruolo cruciale delle scuole, che vanno potenziate non solo rispetto alle risorse che dovrebbero essere più consistenti, maggiormente targettizzate e orientate a finanziare servizi piuttosto che progetti; ma anche in relazione alla funzione sociale che svolgono, con azioni che mirino a permettere la riconquista di un'autorevolezza perduta dell'agenzia educativa per eccellenza.

La comunità educante tutta gioca, infine, una funzione indispensabile per garantire ai minorenni che ne sono privati eque opportunità educative extrascolastiche di qualità. Le scuole dovrebbero aprire i loro cancelli oltre l'orario strettamente scolastico, per consentire alle realtà sociali del territorio di intervenire con attività ricreative, culturali e artistiche a favore dei giovani di tutto il quartiere. È necessario anche ricostruire un'alleanza educativa tra scuole, musei, in cui va superata la didattica tradizionale: biblioteche, che devono ritornare ad essere centri civici di conoscenza, e, più in generale, istituzioni e realtà culturali, chiamate a immaginare nuove forme di apprendimento inclusivo e coinvolgimento di pubblici non convenzionali.

*Il ruolo  
indispensabile della  
comunità educante*

1. ISTAT, 2016.
2. ISTAT, 2016.
3. OCSE Pisa 2015, Elaborazione di Save the Children.
4. Save the Children Italia, *Tutti a scuola... e i libri?*, settembre 2016.
5. Save the Children, *(Non) Tutti A mensa!*, settembre 2017.

**NOTE**



# 6 ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ E REI

Cristiano Gori, *Università di Trento* e Lorenzo Lusignoli, *CISL, Dipartimento Politiche di tutela e promozione – Salute, Solidarietà e Tutele sociali*

## ANTEPRIMA

*Con il REI si è giunti finalmente ad avere la prima misura strutturale di reddito minimo in Italia, ma si è in presenza di un intervento ancora limitato rispetto alla percentuale della popolazione povera raggiunta e all'adeguatezza delle risposte fornite*

## INTRODUZIONE

L'introduzione del Reddito di Inclusione (REI) costituisce il frutto di una semina pluridecennale, realizzata da tutti i coloro i quali – esperti, studiosi, associazioni, politici e operatori – hanno chiesto, a partire dagli anni '80, l'attivazione di adeguate politiche contro la povertà assoluta nel nostro Paese. Nata nel 2013, l'Alleanza ha contribuito fattivamente a questo percorso, impegnandosi tanto sul piano della pressione politica e della sensibilizzazione quanto su quello della proposta contenutistica.

I passaggi che hanno portato al REI e l'intenso lavoro svolto dall'Alleanza a tal fine costituiscono una vicenda ampia e articolata, la cui descrizione esula dalle finalità del presente contributo<sup>1</sup>. Gli obiettivi delle pagine seguenti sono più circoscritti: sintetizzare il cammino compiuto sinora dall'Alleanza ed esaminare l'atto che ne ha segnato maggiormente il contributo alla definizione del REI, cioè il Memorandum d'intesa firmato con il Governo il 14 aprile 2017.

Come sottolineato in varie parti del Rapporto, peraltro, l'introduzione del REI rappresenta – allo stesso tempo – un punto di arrivo e di partenza. Da una parte, infatti, si è giunti finalmente ad avere la prima misura strutturale di reddito minimo in Italia, dall'altra si è in presenza di un intervento ancora limitato rispetto alla percentuale della popolazione povera raggiunta e all'adeguatezza delle risposte fornite, in termini di ammontare dei contributi economici e di disponibilità dei percorsi d'inclusione. Una misura, in altre parole, che non dota ancora il nostro Paese di quelle adeguate politiche contro la povertà assoluta per la cui promozione è nata l'Alleanza.

*Il REI è un punto di arrivo e di partenza*

## IL PERCORSO DELL'ALLEANZA

### PRIMA FASE: LA POVERTÀ FUORI DALL'OMBRA

Questo periodo va dall'autunno 2013, quando l'Alleanza si è costituita, al dicembre 2015, momento di approvazione della legge di bilancio per il successivo 2016. Le ragioni che hanno portato all'ideazione dell'Alleanza sono presentate nel box che segue, che ne illustra anche i tratti originali fondativi: la costituzione, per la prima volta in Italia, di un ampio soggetto unitario di rappresentanza sociale dei poveri e la stesura di una proposta dettagliata e fattibile, contenente l'insieme delle indicazioni operative necessarie alla sua traduzione nella pratica. L'azione dell'Alleanza, in questa fase, si è articolata di conseguenza. Sul piano dell'elaborazione l'Alleanza ha lavorato alla costruzione della sua proposta, il Reddito di Inclusione Sociale (REIS)<sup>2</sup>, mentre su quello politico ha operato affinché la lotta all'indigenza uscisse dalla marginalità nella quale era stata storicamente relegata nel nostro Paese.

La legge di bilancio per il 2016 ha segnato il primo punto di discontinuità col passato, prevedendo finalmente un finanziamento strutturale di rilievo contro la povertà assoluta (il Fondo per la lotta alla povertà). Si è così posto fine alla lunga stagione – cominciata nella seconda metà degli anni '90 – durante la quale alle richieste, provenienti da più parti, di adeguati interventi nazionali in materia si era risposto esclusivamente attraverso misure temporanee (sperimentazioni e una tantum) oppure strutturali ma di dimensioni finanziarie assai esigue (la Social Card introdotta nel 2008). La consistenza del Fondo (allora un miliardo annuo), infatti, lo ha collocato, da subito, ad un altro livello rispetto agli stanziamenti precedenti. La legge di bilancio per il 2016, inoltre, prevedeva la presentazione di una successiva legge delega per l'introduzione di una nuova misura contro la povertà.



## ALL'ORIGINE DI ALLEANZA E REIS

«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 di 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 già allora si trascinava da oltre un decennio – tra l'ampissimo 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, non si trattava di lavorare sul disegno complessivo di una misura nazionale contro la povertà, alla luce del menzionato consenso già allora esistente in proposito, condiviso anche da me. Sotto questo profilo, infatti, il REIS non rappresenta certo una novità in quanto riprende indicazioni già contenute in precedenti elaborazioni. 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 (...).

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 la radicata disattenzione 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 (...). 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 a un sodalizio per promuovere adeguate politiche contro la povertà (...).

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. 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.

*Un sodalizio per promuovere adeguate politiche contro la povertà*

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.

Fonte: Gori, C., 2016, *Introduzione. La proposta e le sue ragioni*, in Gori C. et al., *Il Reddito d'inclusione sociale (REIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 17-19.



## SECONDA FASE: L'ELABORAZIONE DEL REI

Il periodo successivo ha avuto inizio nel febbraio 2016, quando il Governo ha presentato in Parlamento il disegno di legge delega per l'introduzione di una nuova misura contro la povertà. La legge delega, che dà il via al REI, è stata approvata il 9 marzo 2017 dal Parlamento e il successivo 14 aprile il Governo e l'Alleanza hanno firmato un Memorandum d'intesa sui contenuti del decreto legislativo previsto per la sua attuazione.

Nel periodo intercorso tra l'iniziale presentazione del disegno di legge delega in Parlamento e la firma del Memorandum, l'Alleanza ha lavorato affinché la riforma si avvicinasse il più possibile alla propria proposta, quella del REIS, servendosi a tal fine di tre canali. Primo, una fitta rete di confronti con parlamentari di maggioranza e opposizione, componenti del Governo e loro consulenti, e tecnici del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Secondo, la predisposizione di numerosi emendamenti al disegno di legge governativo, presentati alle forze politiche, molti dei quali approvati alla Camera. Terzo, l'elaborazione di specifiche proposte sui contenuti del decreto legislativo di attuazione della delega, a partire dalle quali è stato aperto un confronto con il Governo, sfociato appunto nel Memorandum (si veda oltre).

La norma che introduce il REI contiene indicazioni utilizzabili per una misura di reddito minimo adeguata nelle risposte (contributo economico e servizi alla persona) e in grado di raggiungere l'intero target di utenza. Sul suo disegno l'Alleanza ha esercitato un impatto significativo e il ruolo di questo soggetto è stato ampiamente riconosciuto, come mostra – ad esempio – la scelta autonoma del Parlamento di denominare la misura Reddito di Inclusione (REI), con un preciso riferimento al REIS. Tuttavia, poiché le risorse finanziarie rese disponibili sono ancora limitate, oltretutto lontane dalle richieste dell'Alleanza, a oggi è possibile solo un'applicazione parziale del REI.

Anche in questa fase l'Alleanza ha continuato a svolgere il proprio lavoro di pressione politica per ottenere ulteriori finanziamenti destinati alla lotta contro la povertà, che sono effettivamente stati incrementati nella Legge di Bilancio per il 2017.

*L'Alleanza e l'impatto significativo sul disegno del REI*

## TERZA FASE: TRA RISULTATO STORICO E RISCHIO DI UNA RIFORMA INCOMPIUTA<sup>3</sup>

Questo è il periodo tuttora in corso, apertosi successivamente alla sigla del Memorandum. Il 29 agosto il Consiglio dei Ministri ha approvato il testo definitivo del decreto legislativo d'introduzione del REI, pubblicato a metà ottobre in Gazzetta Ufficiale<sup>4</sup> (*per una discussione esaustiva del REI, si veda il capitolo di Lusignoli*). Il risultato storico di varare una prima forma strutturale di reddito minimo è stato, dunque, conseguito: si tratta, però, solo di un punto di partenza. La misura, infatti, risulta ancora decisamente parziale quanto a percentuale della popolazione povera interessata e adeguatezza delle risposte. Inoltre, comincia ora la complessa, e decisiva, attuazione nei territori. Considerata nel suo insieme, la fase attuale si gioca su un crinale stretto: l'Alleanza auspica che l'adozione del REI sia il punto di partenza di un percorso capace di costruire risposte consone per tutti gli indigenti, mentre esiste il rischio che rappresenti l'ennesima riforma incompiuta nella storia italiana.

L'Alleanza è oggi chiamata ad articolare sempre più i propri sforzi. A livello politico, l'obiettivo consiste nell'ottenere un piano pluriennale in grado di portare a compimento la riforma, così da raggiungere tutta la popolazione in povertà, e di farlo grazie a interventi adeguati, nei contributi economici e nei servizi alla persona (cfr. *Il Piano contro la povertà*). Lo sforzo politico necessario a evitare di rimanere, appunto, con una riforma parziale non può essere certo sottovalutato. A livello tecnico, si tratta di seguire la realizzazione degli altri atti necessari all'introduzione del REI, verificandone la coerenza con il Memorandum. Per accompagnare l'avviamento della nuova misura saranno utili i risultati di un rapporto di valutazione indipendente sull'attuazione del SIA, realizzato dall'Alleanza<sup>5</sup> al fine di trarne indicazioni utili alla traduzione del REI in pratica.

Le azioni menzionate sopra sono di responsabilità del livello nazionale dell'Alleanza, che sinora ne ha rappresentato il fulcro centrale. Adesso, invece, è imprescindibile un ruolo sempre più forte anche dei coordinamenti regionali affinché seguano l'attuazione del REI nei territori, verificandone percorsi e problemi, facendo pressione sui decisori locali per la loro risoluzione e fornendo altresì indicazioni utili al governo centrale. I coordinamenti regionali dell'Alleanza, più in generale, saranno chiamati a compiere ogni sforzo possibile per sostenere la rete del welfare locale nell'impegnativa sfida di tradurre il REI in pratica.

## IL MEMORANDUM GOVERNO-ALLEANZA

Il 14 aprile 2017 è stato firmato, a Palazzo Chigi, il Memorandum d'intesa tra presidente del Consiglio, ministro del Lavoro e Alleanza contro la povertà in merito all'attuazione della legge delega. Il documento è il frutto di un intenso confronto avvenuto tra l'Esecutivo, in particolare il Ministero del Welfare e i suoi tecnici, e l'Alleanza nei mesi di febbraio e marzo 2017. L'interlocuzione è stata avviata allorché, in vista della predisposizione del decreto legislativo di attuazione della legge delega, l'Alleanza ha avanzato alcune richieste specifiche, coerenti con la proposta del REIS.

Il Memorandum, che contiene una serie di precisi impegni da parte del Governo circa i contenuti del REI, definisce alcuni punti fermi sui principali temi di nostro interesse, a proposito dei quali il testo della legge delega risultava aperto e declinabile in diverse direzioni. Si completa così lo sforzo compiuto dall'Alleanza nell'influenzare il disegno della riforma. Il lavoro svolto in sede tecnica con il Ministero non ha ovviamente potuto abbracciare l'intera delega ma ha dovuto concentrarsi su alcuni aspetti, per i quali ha tuttavia fornito una serie di indicazioni concrete. D'altra parte, benché costituisca il più significativo contributo dell'Alleanza all'elaborazione del REI, il Memorandum non è l'unico apporto offerto poiché, come anticipato, si è operato anche attraverso una fitta rete di contatti informali e la predisposizione di numerosi emendamenti.

Il Memorandum riguarda il disegno della misura e non gli stanziamenti da destinarvi. Inoltre, la sua scrittura ha rappresentato evidentemente una mediazione tra le richieste dell'Alleanza e le posizioni del Governo. Ciò detto, pare potersi ritenere che l'Alleanza, attraverso questo documento e gli altri canali utilizzati, abbia esercitato un'influenza significativa sul profilo del REI, facendo sì che venisse sostanzialmente modificato rispetto al testo iniziale presentato dal Governo, così come al precedente SIA, in modo da avvicinarla il più possibile alla proposta del REIS formulata dall'Alleanza.

La firma del Memorandum, infine, rappresenta una novità per le politiche sociali. Nelle politiche del lavoro e nelle pensioni, infatti, esiste una tradizione di simili intese firmate tra Governo e parti sociali (l'ultimo sulla previdenza, prima della legge di Bilancio per il 2017). Nelle politiche sociali, invece, dove i meccanismi di rappresentanza sociale sono abitualmente meno strutturati, questa è la prima volta che il Governo firma con un soggetto sociale un accordo che prevede impegni precisi rispetto alla natura degli interventi da realizzare.

Di seguito vengono esaminati i tratti fondamentali degli impegni presenti nel Memorandum.



## CRITERI PER DETERMINARE L'ACCESSO DEI BENEFICIARI

Con riguardo alla platea degli aventi diritto, la nostra richiesta principale è consistita nel superare l'utilizzo esclusivo dell'ISEE – previsto nel SIA e nel testo iniziale del disegno di legge delega – per valutare la condizione economica del nucleo richiedente la prestazione, ponendo anche attenzione al reddito disponibile familiare. Il testo del Memorandum segue al riguardo, traducendola operativamente, la logica già da noi impostata attraverso un apposito emendamento alla legge delega approvato alla Camera.

Abbiamo, innanzitutto, ottenuto che la soglia ISEE fosse rivista verso l'alto (almeno a 6.000 euro) rispetto a quella sperimentata nel SIA, per la volontà di includere anche i proprietari di prima casa e in vista del possibile assorbimento di alcune misure che presentano soglie più elevate (ASDI e Social Card).

Oltre all'ISEE, al fine di determinare la possibilità di ricevere la misura, abbiamo proposto di introdurre un riferimento al livello di reddito del nucleo familiare, per il quale è stato scelto l'Indicatore della Situazione Reddituale (ISR) presente nella stessa dichiarazione effettuata per l'ISEE. Il Memorandum dunque fa proprie le ragioni dell'uso di una doppia soglia, contenute nel REIS, ma utilizza come misura del reddito disponibile l'ISR (con soglia non inferiore a 3.000 euro). La scelta di approssimare il reddito disponibile in questo modo è frutto di una mediazione e non è ottimale, ma ha una serie di vantaggi rispetto al ricorso a indicatori alternativi e presenta al contempo il pregio della semplicità, essendo l'ISR già inserito nella medesima dichiarazione dell'ISEE e risultando, dunque, immediatamente misurabile.

Una doppia soglia  
per il reddito

La possibilità di accedere al REI viene, quindi, definita anche attraverso una sorta di reddito disponibile, ovvero quello su cui possono effettivamente contare le famiglie per le loro spese<sup>6</sup>. L'utilizzo dell'ISR offre, tra l'altro, il vantaggio di scontare la spesa sostenuta per il canone di locazione, che risulta essere la più consistente per le famiglie in povertà e differisce sensibilmente nelle diverse aree del Paese (cfr. capitolo *Lusignoli*). Così facendo, vengono "fotografate" in modo più preciso le condizioni materiali delle famiglie interessate. Quella di considerare i costi dell'abitare al fine di rendere i criteri di accesso, così come gli importi (*si veda oltre*), più aderenti alle effettive condizioni dei nuclei coinvolti è stata un'altra nostra richiesta.

La soglia ISEE per accedere alla misura è più elevata di quella reddituale e ciò consente di intercettare anche alcune famiglie in forte difficoltà economica ma proprietarie di prima casa. Vengono, invece, esplicitamente escluse quelle famiglie che, pur avendo un ISEE al di sotto della soglia, posseggono altre abitazioni o un patrimonio mobiliare al di sopra di un minimo stabilito, poiché si considerano non povere. È evidente, dunque, l'evoluzione nel passaggio alla doppia soglia rispetto alle misure fino ad oggi sperimentate: per l'accesso al REI si guarda innanzitutto al reddito disponibile e in seconda battuta al patrimonio, consentendo anche ai possessori di prima casa di poter essere beneficiari, purché questa non risulti al di sopra di un certo valore.

Nella fase di avvio, a risorse date, il nostro lavoro si è concentrato sul delineare in modo opportuno i criteri per definire l'accesso dei beneficiari; il livello delle due soglie principali (ISR e ISEE) è stato scelto tenendo conto di tali risorse e della volontà di coprire potenzialmente, per ragioni di continuità, una buona parte di coloro che già ricevono il SIA. Rispetto alla nostra proposta le soglie indicate sono entrambe inferiori poiché il REIS è pensato per tutti i poveri, mentre il REI per ora ne raggiunge una quota minoritaria. Dunque, a nostro avviso, come specificato anche nel Memorandum, la flessibilità dello strumento dovrà comportare, in un prossimo futuro e a seguito di un ulteriore finanziamento del Fondo per la lotta alla povertà, la revisione verso l'alto delle soglie, in particolare di quella reddituale. Più in generale, tutti i principali parametri riguardanti l'accesso dei beneficiari e il calcolo dell'importo (*si veda oltre*) sono stati resi flessibili verso l'alto affinché l'ulteriore disponibilità di risorse possa essere in futuro rapidamente incorporata nello strumento, estendendo la platea dei beneficiari e aumentando l'importo del sostegno economico.

## L'ESTENSIONE DELL'ISEE CORRENTE

Il provvedimento prevede un'agevolazione nell'utilizzo del cosiddetto ISEE "corrente". Uno dei principali difetti dell'ISEE risiede nel ritardo con il quale vengono misurate le sue componenti, in particolare quella reddituale (che può far riferimento alla condizione economica di due anni addietro). In una misura di contrasto alla povertà ciò risulta particolarmente penalizzante soprattutto per i "nuovi poveri", che spesso cadono rapidamente in una condizione di indigenza. Pertanto, abbiamo richiesto che per la prestazione in oggetto venisse, appunto, reso più agevole l'utilizzo dell'ISEE "corrente", cioè una versione dell'indicatore che prevede la misurazione del reddito ravvicinata (relativa agli ultimi 12 mesi), già pensata per chi ha avuto un repentino peggioramento delle proprie condizioni economiche ma che fino ad oggi poteva essere impiegata solo con vincoli piuttosto stringenti<sup>7</sup>.

## I CRITERI PER STABILIRE L'IMPORTO DEL BENEFICIO

Una delle maggiori criticità del SIA consiste nella definizione dell'importo, che cambia solo in base all'ampiezza del nucleo familiare e, dunque, non tiene conto di altri elementi importanti. Invece, il valore mensile del REI, seguendo la logica del REIS, varia anche a seconda della distanza del reddito familiare disponibile (misurato con l'ISR) dalla soglia reddituale di riferimento, tenuto conto della scala di equivalenza. L'importo viene calcolato al netto delle eventuali prestazioni assistenziali già percepite dal nucleo, fatta eccezione per l'indennità di accompagnamento o prestazioni di analoga natura. Anche in questo caso, l'Alleanza ha dapprima suggerito un emendamento approvato al testo della delega che fissasse i principi in questa direzione, e poi ha contribuito a definire meglio i dettagli all'interno del Memorandum.

Il calcolo dell'importo del beneficio è più equo rispetto a quello del SIA in quanto:

- a) è commisurato al reddito dei riceventi;
- b) tiene conto delle differenze territoriali nel costo della vita (l'ISR è calcolato al netto dei canoni di locazione, che rappresentano l'elemento di costo della vita più variabile tra le diverse aree geografiche; questo, grazie al nuovo meccanismo di calcolo, determina benefici più elevati per gli affittuari)<sup>8</sup>;
- c) considera in modo più preciso le differenze nelle necessità di spesa tra nuclei di diverse dimensioni, poiché aumenta in base alla scala di equivalenza dell'ISEE anziché proporzionalmente al numero degli individui.

Il Memorandum, vista anche la platea di riferimento prioritaria e data la consistenza del finanziamento complessivo disponibile, prevede la riduzione dell'importo del beneficio (coprendo il 70% della distanza dalla soglia) e ne fissa il massimo al livello dell'assegno sociale (485 euro mensili). La logica sottostante al meccanismo di riduzione dell'importo sarebbe quella di evitare disincentivi alla ricerca di piccoli guadagni al di sotto della soglia, che altrimenti potrebbero risultare in buona misura sostitutivi del sussidio. Di fatto, tuttavia, tale aspetto non è stato rispettato nell'ultima stesura del decreto, nella quale si è invece preferito semplicemente indicare un abbattimento al 75% della soglia di riferimento per il calcolo dell'importo<sup>9</sup>, mentre è stato mantenuto il livello massimo concordato.

Gli importi così stabiliti sono attualmente inferiori a quanto sarebbe necessario, indicato nel REIS, che non prevedeva tra l'altro un tetto massimo, risultando dunque più favorevole per le famiglie numerose. Tale scelta, di nuovo, costituisce l'inevitabile conseguenza dei vincoli dovuti alle risorse ad oggi disponibili. Pertanto, anche in questo caso, abbiamo dovuto definire dei limiti ai sostegni monetari che non reputiamo adeguati a regime, ma che, grazie alla flessibilità indicata, sarà un domani possibile rivedere verso l'alto sulla base dei maggiori finanziamenti. È importante, tuttavia, aver fissato un meccanismo di calcolo per la misura a regime ben definito e più efficace di quello presente negli interventi finora sperimentati.

*Rivedere verso l'alto  
gli importi sulla base  
dei maggiori  
finanziamenti*

## MECCANISMI PER EVITARE LA TRAPPOLA DELLA POVERTÀ

La trappola della povertà è un rischio sempre presente nelle misure di contrasto all'indigenza: si verifica quando per un utente accettare un lavoro non risulta vantaggioso perché così facendo il suo reddito mensile diminuirebbe, a causa del venir meno del sussidio, oppure, in termini più generali, nel caso in cui l'impegno richiesto dal lavoro non sia compensato a sufficienza da un corrispondente aumento di reddito. Evidentemente, se alla persona conviene economicamente non lavorare e ricevere il REI, non sarà incentivata a cercare un'occupazione che le permetta di abbandonare la condizione d'indigenza. Si tratta, dunque, di un aspetto decisivo al fine di costruire una misura effettivamente inclusiva. La legge delega non considera questo rischio, mentre noi abbiamo chiesto al Governo l'impegno a inserire meccanismi per evitare la trappola della povertà, ricevendo una risposta positiva.

Nel periodo di confronto che ha portato al Memorandum, tuttavia, non vi è stato il tempo per discutere la più opportuna soluzione tecnica da impiegare. Peraltro alcune modalità erano già state previste, ad esempio, per le misure sperimentali SIA e ASDI. Di fatto, la scelta di utilizzare l'ISR come riferimento per il calcolo dell'importo già contiene in sé un meccanismo di questo tipo per i redditi da lavoro dipendente o assimilato, poiché prevede una contabilizzazione dei medesimi ridotta del 20%<sup>10</sup>.

## IL FINANZIAMENTO DEI SERVIZI PER L'INCLUSIONE

L'obiettivo di costruire politiche contro la povertà che combinino l'erogazione di contributi economici con la realizzazione di percorsi di inclusione dei beneficiari è oggi ampiamente condiviso, sia nel dibattito scientifico sia in quello politico. Il punto cruciale per la costruzione dei percorsi, tuttavia, consiste nel superare le mere dichiarazioni rendendoli effettivamente realizzabili: prima condizione necessaria è un adeguato investimento nei servizi del welfare locale. Per ottenerlo, l'Alleanza ha dovuto compiere uno sforzo su più fronti.

Il disegno di legge presentato inizialmente dal Governo in Parlamento, innanzitutto, assegnava al solo contributo economico lo status di livello essenziale. Una simile architettura istituzionale avrebbe precluso, a priori, la possibilità di investire sul welfare locale. Grazie a un nostro emendamento approvato alla Camera, invece, ora il livello essenziale REI si compone di due elementi: trasferimento monetario e servizi alla persona.

Nondimeno, una volta approvata la legge delega, l'intenzione originaria del Governo era quella di destinare tutte le risorse del Fondo per la lotta alla povertà al trasferimento economico, lasciando che dei servizi si occupassero i Comuni con i loro finanziamenti abituali affiancati da risorse straordinarie quali gli stanziamenti provenienti dal PON Inclusione<sup>11</sup>, analogamente a quanto avvenuto sinora con il SIA. Di fatto, ciò avrebbe significato rendere i livelli essenziali una previsione puramente simbolica. Abbiamo, dunque, richiesto che il Fondo per la lotta alla povertà contenesse una linea di finanziamento strutturale per i servizi, indirizzata ai Comuni, finalizzata a rendere possibile la graduale introduzione della componente servizi del livello essenziale REI. La richiesta è stata accolta e la quota del Fondo dedicata non potrà essere inferiore al 15% del totale<sup>12</sup>.

Il lavoro dell'Alleanza, quindi, ha fatto sì che anche i servizi alla persona costituissero un livello essenziale e ha portato a prevedere una linea di finanziamento strutturale dedicata. Questo esito lascia tre problemi aperti. Primo, il 15% del Fondo povertà destinato ai servizi è inferiore a quanto da noi richiesto (almeno il 25%); si tratta, d'altra parte, di una quota minima, che potrà essere ampliata sulla base di successive scelte politiche. Secondo, mancano ancora regole adeguate per utilizzare queste risorse al fine di assumere operatori sociali qualificati in pianta stabile. Terzo, la definizione della componente servizi del livello essenziale REI si preannuncia piuttosto complicata (cfr. *paragrafo Monitoraggio*).

Ciò detto, il risultato fondamentale è stata la previsione di una linea di finanziamento strutturale per i servizi all'interno del Fondo povertà. Introdurre il REI stabilendo di destinare l'intero Fondo al contributo economico avrebbe significato, infatti, avviare una riforma la cui stessa impostazione avrebbe reso impossibile provare a costruire adeguati percorsi locali di inclusione.

*Un adeguato investimento nei servizi del welfare locale*

## AFFIANCAMENTO AI TERRITORI E SUPPORTO TECNICO

Nel disegno del REIS è cruciale non solo stanziare le risorse economiche necessarie a una consona presenza di servizi alla persona, ma anche mettere a disposizione di chi vi opera strumenti e competenze atte a fornire le migliori risposte possibili. Quello di includere tra gli obiettivi della riforma un sostanziale investimento in questa strumentazione è sempre stato un nostro punto fermo, assai anomalo rispetto all'abituale dibattito politico. La richiesta è stata tradotta in un emendamento, approvato alla Camera, che prevede tali attività in termini generali.

Con il Memorandum ne abbiamo ottenuto la declinazione operativa. Si tratta dell'individuazione di una struttura nazionale permanente dedicata, dotata di risorse umane ed economiche adeguate, e della quale sono specificati alcuni compiti: la realizzazione di attività di promozione e sostegno all'implementazione del REI a livello locale; il supporto nello sviluppo delle competenze necessarie a tal fine; la costituzione di una comunità di pratiche, per la condivisione e definizione di esperienze, metodi e strumenti di lavoro; la diffusione di linee guida, di protocolli formativi e operativi; la realizzazione di incontri informativi e di assistenza tecnica, di occasioni di confronto e condivisione dell'esperienza, in primis rivolti a responsabili e operatori, anche con modalità online; interventi di tutoraggio alle realtà locali in difficoltà nella realizzazione del REI, in accordo con la Regione interessata.

Poiché le tematiche dell'affiancamento ai territori vengono di solito poco considerate, rischiando di rimanere al livello di finalità enunciate ma non realizzate, per noi è stato importante assicurare il passaggio dalla dichiarazione dell'obiettivo alla previsione di un soggetto incaricato concretamente di attuarlo, accompagnata dalla specificazione di alcuni suoi compiti. Evidentemente ciò costituisce solo un punto di partenza, o meglio un'opportunità, alla quale bisognerà dare successivamente una completa e appropriata attuazione, affinché questa struttura risulti il più possibile utile a chi opera nel welfare locale. Sarà compito dell'Alleanza fare pressione in tal senso.

La predisposizione di un'adeguata strumentazione a sostegno di chi lavora nei territori dovrà giungere, in misura sostanziale, anche dalle Regioni. Nel disegno del REIS, il livello regionale svolge un ruolo decisivo nella *governance* della nuova misura. Questo aspetto non viene qui toccato poiché non può riguardare un accordo con il Governo nazionale, per ovvie ragioni di titolarità. Sul punto, peraltro, la nuova legge assegna alle Regioni ampie e opportune competenze. Verificare che vengano debitamente esercitate e premere affinché ciò accada, qualora così non fosse, rappresenterà un compito delle Alleanze regionali.

## MONITORAGGIO

Puntare sul welfare locale non basta, bisogna anche introdurre strumenti di monitoraggio e verifica dell'attuazione del REI nei territori in modo da imparare dall'esperienza, individuando dove si registrano criticità e intervenendo successivamente in maniera oculata. La legge delega prevede un'attività di monitoraggio del REI: le nostre richieste, accolte, sono state finalizzate alla sua declinazione operativa in modo da renderla il più possibile utile alla nuova misura.

Abbiamo domandato, innanzitutto, la predisposizione di un piano operativo di monitoraggio entro il 2017. L'esperienza dimostra, infatti, che i sistemi di monitoraggio servono effettivamente se vengono attivati in contemporanea all'attivazione delle riforme, e non – come spesso accade – a distanza di tempo. È prevista la definizione degli indicatori per la verifica dell'effettiva realizzazione del livello essenziale REI, condizione imprescindibile affinché il monitoraggio risulti un reale strumento di governo del sistema.

Abbiamo dedicato, nondimeno, una particolare attenzione ai servizi. Da una parte, abbiamo chiesto che il piano di monitoraggio sia approntato in tempo utile per garantirne l'utilizzo in sede di riparto delle risorse del Fondo povertà dedicate a questo elemento del REI. Dall'altra, abbiamo richiesto la definizione di alcuni indicatori – pochi, quantitativi e misurabili – della componente servizi del livello essenziale REI. La definizione dei livelli essenziali dei servizi, come si è detto sopra, risulterà particolarmente complessa. Prevedere che prima del riparto siano indicati gli indicatori quantitativi per

Un piano operativo  
di monitoraggio  
entro il 2017

misurarli significa, di fatto, ottenere una garanzia che – in fase di avviamento – questi livelli essenziali vengano stabiliti in modo puntuale, così da evitare il rischio di una loro formulazione in termini generici. Nondimeno, la scelta di puntare su pochi indicatori quantitativi misurabili ci pare l'unica strada per coniugare la fattibilità della loro definizione, e della relativa rilevazione dei dati, con quella di un incisivo utilizzo quali strumenti di governo.

## LA FORMA DI GESTIONE DEL REI

Sono noti i benefici della gestione associata dei servizi locali di welfare sia per l'efficienza (permette di utilizzare in modo più appropriato le risorse economiche disponibili) sia per l'equità (consente di garantire risposte adeguate anche nei Comuni più piccoli, che da soli incontrerebbero notevoli problemi). Si tratta, peraltro, di una soluzione adottata nel Paese in modo disomogeneo e parziale, come mostra il fatto che solo circa il 25% della spesa sociale comunale sia gestito in Italia in forma associata<sup>13</sup>. La legge delega prevede in materia obiettivi di carattere generale, quali la promozione della gestione associata del REI e la possibilità di un riordino complessivo delle forme di gestione associata di tutti i servizi sociali.

Durante la negoziazione del Memorandum, abbiamo chiesto di passare a un'indicazione precisa, riguardante il solo REI: la previsione che in tutto il Paese sia gestito in forma associata dai Comuni di uno stesso ambito sociale. Per tradurla in pratica abbiamo anche proposto una specifica modalità, che individua un equilibrio tra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni. Lo Stato indica che la misura sia gestita in modo associato, poi – coerentemente con la suddivisione dei poteri prevista dalla Costituzione – è compito di ogni Regione decidere quale delle varie forme possibili utilizzare a tal fine (Convenzione intercomunale, Consorzio, Azienda speciale, ecc.). Le nostre richieste sono state accolte dal Governo nel Memorandum, prefigurando, per la prima volta, la previsione di una gestione associata obbligatoria di una misura di politiche sociali nell'intero territorio nazionale.

Tuttavia, questo è uno dei pochi punti del Memorandum da cui il Governo si è discostato. Infatti, successivamente alla sua firma, l'ANCI ha espresso una posizione critica a tal proposito e di conseguenza questa previsione non la si trova nel decreto legislativo conclusivo del percorso. Sono previste varie modalità per promuovere il lavoro congiunto dei Comuni, come il fatto che lo Stato trasferisca i fondi per i servizi a livello di ambito, ma si tratta evidentemente di una configurazione differente.

*Disattesa la richiesta di gestione associata del REI*

## IN CONCLUSIONE

Quello che si è cercato di fare nelle pagine precedenti è stato ricostruire alcune tappe che hanno portato alla definizione del REI, e questo per fare emergere la specificità del lavoro dell'Alleanza contro la povertà in questi anni. Un lavoro che, a partire dalla iniziale elaborazione, da parte dell'Alleanza stessa, di una propria proposta – che avesse come destinatari i poveri assoluti e che fosse articolata e definita nei suoi aspetti tecnici e applicativi – è poi traslato sul piano della modifica della proposta messa a punto dal Governo.

Un susseguirsi, come è stato descritto nel testo, di momenti di confronto, proposte di limature e modifiche, fino alla sottoscrizione di un patto, il Memorandum, con il Governo in cui fossero garantiti alcuni requisiti che la misura nazionale avrebbe dovuto avere. Adesso che il REI è una realtà per le politiche sociali nel nostro Paese, al processo che ha portato fin qui bisogna riconoscere una portata storica di rilievo:

- è la prima volta che nel nostro Paese si può contare su una misura in favore delle persone e famiglie in povertà assoluta;
- particolarmente significativo è poi il fatto che si sia approdati a questo risultato attivando un processo plurale in termini di coinvolgimento e partecipazione (l'Alleanza è un soggetto sociale che tiene insieme una molteplicità di realtà impegnate sul tema del contrasto alla povertà ed è un unicum nella storia delle politiche sociali del nostro

Paese) e competente sotto il profilo dei contenuti e del metodo (il confronto si è realizzato sui dettagli che riguardano l'applicazione della misura).

Quello che ci aspetta è tutto da costruire e molto dipenderà anche da come la misura verrà agita dai diversi livelli (locale, regionale, centrale), ma fra le varie dimensioni oggetto di attenzione se ne possono segnalare almeno due:

- un impegno costante in vista della copertura di tutti i poveri assoluti con un sostegno economico adeguato contestualmente al potenziamento dei servizi all'inclusione (attraverso la proposta del Piano contro la povertà – *cf. capitoli Lusignoli e Alleanza contro la povertà*), e questo attiene al livello della modifica del disegno del REI e degli stanziamenti di risorse;
- un lavoro di monitoraggio dell'applicazione della misura sui territori e delle questioni che la fase attuativa solleva (le esclusioni prodotte dai requisiti adottati, l'impatto sugli operatori dei servizi del passaggio a nuovi requisiti, il rafforzamento dell'organico dei servizi, l'effettiva realizzazione dei progetti di intervento, il coordinamento tra Ambiti e Regioni, ecc.).

Avere il REI non è dunque da considerarsi un punto di arrivo, ma, per molti versi, si tratta piuttosto di un buon punto di partenza. La strada da fare è, però, ancora molta.

## NOTE

1. Quanto avvenuto negli scorsi anni può essere ricostruito grazie ai precedenti Rapporti Caritas sulle politiche contro la povertà in Italia. Da ultimo si veda: Agostini, C. (2016), *Il disegno di legge delega per il contrasto alla povertà: stato dell'arte e prospettive*, in Caritas Italiana (a cura di), *Non fermiamo la riforma. Rapporto 2016 sulle politiche contro la povertà in Italia*, pp.23-28.

2. Una versione sintetica della proposta si trova in [www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it) mentre il testo completo in Gori C. et al., 2016, *Il Reddito d'inclusione sociale (REIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.

3. Si riprende qui il titolo di Gori, C. (2017), *L'introduzione del REI, tra risultato storico e rischio di una riforma incompiuta*, in *Politiche sociali*, 3, in corso di pubblicazione.

4. D.Lgs 15 settembre 2017 n. 147, G.U. 13 ottobre 2017.

5. I risultati di questa valutazione saranno resi noti nel novembre 2017.

6. In realtà un reddito disponibile avrebbe dovuto prevedere anche una detrazione per la parte devoluta al fisco, tuttavia occorre sottolineare che siamo per lo più in presenza di redditi assai bassi che generalmente ricadono nell'area di esenzione e pertanto la componente in questione non risulta particolarmente rilevante.

7. Si veda il capitolo di Lusignoli per una descrizione più precisa del meccanismo.

8. Rispetto alla formula di calcolo indicata nel REIS, che prevedeva comunque attraverso il sostegno economico un rimborso parziale del canone di locazione, nel Reddito di Inclusione la detrazione del canone avviene fino all'azzeramento dell'ISR. Non è una differenza di poco conto giacché in questo modo non è possibile sostenere le situazioni di morosità incolpevole.

9. La ragione della modifica risiede nel sensibile abbattimento del calcolo del reddito, che si sarebbe avuto nel caso di lavoro dipendente o assimilato (poiché si sarebbe sommato l'effetto indicato alla fine del paragrafo *Meccanismi per evitare la trappola della povertà*) e che è stato giudicato eccessivo dal Governo. Questo cambiamento ha tuttavia portato a uno scostamento tra soglia nominale ed effettiva di accesso alla misura e ha significativamente ridotto l'incentivo al guadagno nel caso di lavoro non dipendente.

10. Anche in questo caso si rimanda al capitolo di Lusignoli per ulteriori dettagli.

11. Si tratta di fondi legati al cofinanziamento europeo e, per loro natura, temporanei, inadeguati e concentrati nelle Regioni meridionali.

12. In altre parole, oggi le risorse del Fondo povertà sono suddivise tra il contributo economico (85% del totale) e i servizi (15%). Considerando anche interventi non strutturali (cioè il PON Inclusione) le risorse per i servizi non potranno essere mai inferiori al 25% del Fondo.

13. Pesaresi, F. (2017), *REI e politiche di contrasto alla povertà: verso una nuova governance multilivello?*, Relazione presentata al 10° Congresso Espanet, Università di Forlì, 22 settembre.

# IL REI: CARATTERISTICHE DELLA MISURA E CONFRONTO CON IL SIA

Lorenzo Lusignoli, *CISL, Dipartimento Politiche di tutela e promozione – Salute, Solidarietà e Tutele sociali*

## ANTEPRIMA

*Dal primo gennaio 2018 viene avviato il REI: le famiglie in povertà che soddisfano determinati requisiti riceveranno un sostegno mensile minimo al reddito e contestualmente verranno indirizzate o accompagnate dai servizi comunali in un percorso personalizzato di inclusione socio-lavorativa*

## INTRODUZIONE

Il 29 agosto scorso il Consiglio dei Ministri, dopo aver recepito le osservazioni della Conferenza unificata e delle competenti Commissioni parlamentari, ha definitivamente approvato il decreto legislativo che attua la legge delega 33/2017 per il contrasto alla povertà e il riordino dei servizi sociali<sup>1</sup>. A partire dal primo gennaio del 2018 viene dunque avviato il Reddito d'Inclusione (REI): le famiglie in povertà che soddisfano determinati requisiti riceveranno un sostegno mensile minimo al reddito e contestualmente verranno indirizzate o accompagnate dai servizi comunali in un percorso personalizzato di inclusione socio-lavorativa.

Si tratta di un evento di portata storica poiché per la prima volta viene introdotto nel nostro Paese a livello nazionale un sistema strutturale di reddito minimo per le famiglie in povertà che costituisce, insieme al previsto sostegno fornito dai servizi alla persona, un livello essenziale delle prestazioni.

Occorre dare atto al legislatore di avere perseguito con tenacia l'obiettivo, nonostante le instabilità politiche emerse e considerati i marcati vincoli esterni legati al mantenimento dei delicati equilibri di finanza pubblica. Occorre anche ricordare il fondamentale ruolo svolto dall'Alleanza contro la povertà in Italia in tutte le fasi del processo politico e in quelle di costruzione del REI, senza il quale, a detta della maggior parte degli attori istituzionali coinvolti, non si sarebbe mai giunti a questo risultato (*cfr. capitolo Gori-Lusignoli*). Non a caso, infatti, il disegno della misura rispetta sostanzialmente il memorandum siglato tra l'Alleanza e il Governo lo scorso aprile<sup>2</sup> e dunque costituisce una sorta di sintesi tra la proposta di quest'ultima (il Reddito di Inclusione Sociale o REIS)<sup>3</sup> e le misure sperimentali finora adottate, innanzi tutto il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA).

Nella versione presentata alla Camera della legge delega sulla povertà era prevista una sensibile revisione di una parte del welfare per poter finanziare con maggiori risorse il REI. Nel corso dell'iter parlamentare, tuttavia, tale revisione era già stata ampiamente ridimensionata e la legge delega approvata restringeva fortemente il campo di intervento. Il decreto attuativo prevede, dunque, al riguardo semplicemente una razionalizzazione delle ultime misure adottate di contrasto alla povertà: il REI, per le famiglie che lo richiederanno, sostituirà il SIA, l'ASDI e la Carta Acquisti a partire dall'1 gennaio 2018. Queste prestazioni rimarranno comunque in vigore con le previste scadenze nel prossimo anno per le famiglie che ne hanno fatto richiesta nel corso del 2017, qualora queste ultime non intendano chiedere il REI. Il SIA potrà in ogni caso essere convertito nel REI anche nel corso del 2018. Il SIA e l'ASDI, comunque, non potranno più essere richiesti nel

*Un sistema di reddito minimo che costituisce un livello essenziale delle prestazioni*

2018 e saranno dunque completamente riassorbiti in futuro nel nuovo strumento, mentre la Carta Acquisti, la cui platea di potenziali beneficiari differisce in parte da quella del REI<sup>4</sup>, resterà in vigore anche nei prossimi anni.

Il decreto prevede inoltre un rafforzamento della *governance* degli interventi sui servizi sociali attraverso la creazione di una "Rete della protezione e dell'inclusione sociale" composta da amministrazioni centrali e locali, che si articolerà al livello regionale e di Ambito sociale territoriale, e avrà il compito, previa consultazione con le parti sociali e gli organismi del Terzo settore, di elaborare i piani programmatici nazionali riguardanti le politiche sociali, in particolare: il Piano sociale, il Piano per il contrasto alla povertà, il Piano per la non autosufficienza finanziati ognuno dagli appositi Fondi. La Rete avrà anche il compito di definire le linee d'indirizzo e di monitorare l'andamento delle politiche sociali sul territorio.

Nelle pagine che seguono concentreremo la nostra attenzione sul REI, sulle sue potenzialità rispetto alle misure sin qui adottate e sui suoi possibili margini di miglioramento, tralasciando qualsiasi considerazione sulle novità relative alla *governance* che risulterebbe peraltro prematuro fare, visto che la misura partirà nei prossimi mesi.

## COME FUNZIONA IL REDDITO DI INCLUSIONE

### LE RISORSE

Anzitutto occorre premettere che il REI può contare per il contrasto alla povertà su una mole di risorse mai vista nel passato: circa 1,8 miliardi di euro annui. A tale cifra ammonta oggi il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale che è stato creato nella legge di stabilità del 2016<sup>5</sup> e che fino a quest'anno ha finanziato il SIA e l'ASDI. Secondo i tecnici del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali tale cifra sarà sufficiente a dare sostegno a circa 500 mila famiglie, corrispondenti a 1,8 milioni di individui<sup>6</sup>. Siamo ancora lontani dalla copertura universale delle famiglie in povertà assoluta (nel 2016 erano 1,62 milioni, corrispondenti a 4,74 milioni di individui), che pure viene in qualche modo richiamata nel testo del decreto e che dovrebbe essere l'obiettivo finale dello strumento, secondo quanto sostiene l'Alleanza contro la povertà<sup>7</sup>. E tuttavia si tratta di una cifra assai significativa che verrà incrementata nella legge di bilancio 2018, che entra in discussione in questi giorni in Parlamento.

### I REQUISITI

Per richiedere il REI le famiglie debbono rispettare alcuni criteri anagrafici ed economici, nonché avere al loro interno almeno un figlio minore o disabile, o una donna in stato di gravidanza accertata o infine una persona disoccupata con almeno 55 anni di età.

Dal punto di vista anagrafico i richiedenti devono essere residenti in Italia in via continuativa da almeno due anni e devono essere titolari di un diritto di soggiorno se appartenenti all'Unione europea. Per i cittadini provenienti da altri Paesi, invece, è necessario il permesso di soggiorno UE per i soggiornanti di lungo periodo. Quest'ultima clausola è piuttosto restrittiva e di fatto richiede un precedente periodo di permanenza continuativa di questi cittadini pari almeno cinque anni<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda la condizione economica, le famiglie richiedenti devono avere un ISEE non superiore a 6.000 euro e un valore reddituale dell'ISEE, rapportato alla scala di equivalenza (ISRE)<sup>9</sup>, non superiore a 3.000 euro. Debbono inoltre avere un patrimonio immobiliare diverso dalla prima casa assai ridotto (entro i 20.000 euro) e un patrimonio mobiliare che non superi le franchigie già previste per il calcolo dell'ISEE (6.000 euro per una persona, 8.000 per due e 10.000 per tre o più persone). Inoltre nessun componente del nucleo familiare deve possedere un'auto o moto immatricolata negli ultimi 24 mesi né navi o imbarcazioni da diporto. Infine non si può ricevere il REI se già si riceve la NASPI o qualsiasi altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria.

Il decreto interviene anche con un'importante modifica della disciplina riguardante l'ISEE, laddove facilita la concessione dell'ISEE corrente, ovvero dell'indicatore che tiene

*Ancora lontana la  
copertura universale  
delle famiglie  
in povertà assoluta*



conto della situazione reddituale più prossima a quella della richiesta della prestazione<sup>10</sup>. In tal modo l'indicatore può essere più facilmente aggiornato nelle situazioni di particolari difficoltà nelle quali vi sia stato un repentino cambiamento della condizione economica della famiglia.

## L'IMPORTO

L'importo del beneficio varia in base alla composizione familiare e al livello di reddito disponibile del nucleo secondo la seguente formula:

$$REI = 3.000 * ScEq * 0,75 - ISR$$

dove "ScEq" indica la scala di equivalenza dell'ISEE senza alcuna maggiorazione mentre "ISR" è la componente reddituale dell'ISEE stesso. L'importo, dunque, cresce all'aumentare del numero di componenti del nucleo ricevente mentre si riduce sulla base del reddito che essi già posseggono. L'idea che sta alla base è quella di integrare il reddito fino a una determinata soglia, che dovrebbe in teoria avvicinarsi il più possibile alla soglia di povertà, ma che in questo caso viene fissata a un valore sensibilmente inferiore. Questa differenza è dovuta a un impiego limitato di risorse, in connessione con la volontà politica di coprire tutte le persone indicate come platea preferenziale. Bisogna inoltre specificare che la soglia è unicamente fissata, mentre la soglia di povertà assoluta calcolata dall'ISTAT differisce non solo in base alla composizione familiare ma anche rispetto alla collocazione territoriale e all'ampiezza del comune di residenza del nucleo beneficiario. Sarebbe stato tuttavia assai più complicato, dal punto di vista amministrativo, fornire un beneficio che, rifacendosi alle soglie ISTAT, variasse così capillarmente<sup>11</sup>.

*Integrare il reddito  
fino a una  
determinata soglia*

Occorre tuttavia notare che la scelta di usare l'ISR come *proxy* del reddito disponibile permette di recuperare, almeno in parte, una differenziazione territoriale del beneficio poiché il suo calcolo contempla la detrazione del canone di locazione (fino a un massimo di 7.000 euro), che differisce sensibilmente proprio tra aree geografiche e dimensione del comune di appartenenza.

Nell'ISR, inoltre, il reddito da lavoro dipendente o assimilato viene computato all'80%<sup>12</sup>, e questo determina una riduzione dell'incentivo a non guadagnare per mantenere il sussidio. Nel caso della percezione di un reddito proveniente da questo tipo di lavoro non scatta infatti la cosiddetta "trappola di povertà" che si determinerebbe se a ogni euro guadagnato corrispondesse una pari riduzione del beneficio ricevuto col REI.

Occorre infine aggiungere che nel caso in cui il nucleo beneficiario riceva già altri trattamenti assistenziali sottoposti alla prova dei mezzi, il valore mensile di questi ultimi viene sottratto al valore mensile del REI. I trattamenti non sottoposti alla prova dei mezzi, come l'indennità di accompagnamento, non vengono invece considerati.

Il fatto di considerare la soglia di riferimento al 75% determina un'insolita discrepanza tra la soglia di accesso potenziale e quella rispetto alla quale si calcola il beneficio, cosicché di fatto resta esclusa dal REI una fascia di percettori di redditi al di sotto della soglia ISR pari a 3.000 euro, nel caso di un nucleo con un solo componente, poiché la soglia di accesso in prima applicazione sarà pari a 2.250. La discrepanza si amplia per nuclei con più componenti seguendo scala di equivalenza.

La tabella che segue riassume per dimensioni del nucleo familiare i valori soglia, nominale ed effettiva, e il beneficio massimo ottenibile nel caso in cui il reddito disponibile del nucleo sia nullo.

Soglie e importi massimi del REI per dimensione del nucleo familiare (in euro)			
Numero componenti nucleo	Sigla nominale di accesso	Soglia effettiva di accesso	Importo massimo REI
1	3.000	2.250	187
2	4.710	3.532	294
3	6.120	4.590	382
4	7.380	5.535	461
5	8.550	6.412	485
6	9.600	7.200	485

## ALTRI ELEMENTI IMPORTANTI

Il beneficio economico viene erogato dall'INPS al massimo per 18 mesi, trascorsi i quali può essere rinnovato per un anno ma solo dopo una pausa di almeno sei mesi. Viene accreditato sulla Carta Acquisti e utilizzato, oltre che per il pagamento dei generi già previsti da questa, anche per prelevare contanti con un limite mensile del 50% del corrispondente accreditato. Il nucleo familiare che riceve il REI viene sottoposto, da parte di operatori sociali identificati dai servizi competenti, a un'analisi preliminare attraverso una valutazione multidimensionale atta a definire i suoi bisogni, per poter poi essere adeguatamente indirizzato verso un progetto personalizzato di reinserimento socio-lavorativo.

Dopo l'analisi preliminare viene definito il progetto personalizzato per il superamento della condizione di povertà, l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale. Esso deve essere sottoscritto dai componenti del nucleo familiare e comunicato all'INPS, che conseguentemente erogherà il beneficio economico. Il progetto prevederà periodici contatti con i competenti servizi responsabili del progetto, attività di ricerca di lavoro<sup>13</sup>, frequenza scolastica e comportamenti a tutela della salute e sarà definito nella durata e nelle modalità in base all'analisi preliminare.

Qualora i beneficiari si sottraessero senza giustificato motivo agli obblighi previsti dal progetto è prevista una progressiva riduzione del beneficio fino a giungere, in caso di continua reiterazione, alla sospensione del medesimo, dopo la quale è necessario attendere un anno prima di poter richiedere nuovamente la prestazione. Sono altresì previste sanzioni per coloro che dichiarano importi reddituali e patrimoniali non corretti, ricevendo per questo un beneficio maggiore del previsto e tali sanzioni risultano particolarmente pesanti qualora comportino un indebito accesso al REI.

I Comuni/Ambiti svolgono un ruolo fondamentale giacché sono, insieme all'INPS, i soggetti attuatori del REI e in particolare gestiscono tutte le fasi del progetto personalizzato d'inclusione sociale dei beneficiari. Inoltre hanno una serie di altri compiti, fra cui i principali sono: svolgere attività informativa sul REI; assicurare il coinvolgimento delle parti sociali, del Terzo settore e delle forze produttive locali; verificare i requisiti familiari di loro competenza (riguardanti la residenza, il soggiorno e la composizione del nucleo); effettuare la programmazione territoriale tramite una sezione dedicata dei piani di zona entro 60 giorni dall'adozione del Piano regionale di lotta alla povertà, integrando le risorse dedicate con quelle del PON e del POR.

Le Regioni hanno un ruolo assai più rilevante di quello ricoperto nelle precedenti sperimentazioni, quando per lo più svolgevano una funzione di raccordo tra Stato e Comuni, poiché in questo caso devono garantire l'attuazione del REI come livello essenziale delle prestazioni. Per fare ciò devono adottare entro 150 giorni dall'emanazione del decreto un Piano regionale di lotta alla povertà (o un atto di programmazione) a favore dei servizi necessari al REI (per il quale è raccomandata la consultazione di parti sociali e Terzo settore). Esse possono inoltre incrementare la platea dei beneficiari e aumentare l'importo del beneficio integrando il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale con le proprie risorse. Hanno poi una serie di altri compiti tra i quali: individuare presso ogni Ambito territoriale punti per l'accesso al REI dove si forniscono informazioni e orienta-

*I Comuni/Ambiti svolgono un ruolo fondamentale*

mento ai nuclei familiari sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali; comunicare entro 60 giorni al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali gli ambiti territoriali necessari per la ripartizione della “quota servizi” del suddetto Fondo, identificandoli in maniera omogenea per il comparto sociale, sanitario e delle politiche del lavoro; disciplinare la formazione delle équipes multidisciplinari e stabilire la collaborazione tra servizi sociali e organismi competenti per l’inclusione lavorativa, l’istruzione, la formazione e le politiche abitative e della salute per l’attuazione del REI. Nel caso in cui i Comuni/Ambiti risultino inadempienti rispetto alle funzioni sopracitate, le Regioni possono esercitare potere sostitutivo.

## UN CONFRONTO CON IL SIA

La misura di lotta alla povertà sperimentata nell’ultimo anno, il SIA ha senz’altro fatto da apripista nei confronti del REI. Mettere oggi a confronto le due misure permette da un lato di evidenziare i miglioramenti contenuti nel nuovo strumento, dall’altro di verificare se e in quale misura il passaggio al REI risulta conveniente per i nuclei familiari già percettori del SIA. Infatti dal primo di gennaio del prossimo anno essi dovranno scegliere se passare alla nuova misura o se mantenere la vecchia. In questo secondo caso, una volta terminato il periodo di ricezione del SIA, dovranno tuttavia attendere sei mesi prima di poter usufruire del REI. Sebbene quest’ultimo riprenda nella sostanza la precedente misura per quanto concerne i percorsi di inclusione socio-lavorativa dei beneficiari, esso se ne discosta invece sensibilmente per quanto riguarda le soglie di accesso, l’importo del beneficio e la durata del trattamento.

Lo schema che segue mette a confronto le due misure dove per omogeneità di confronto le cifre riportate (costi e numero di famiglie coinvolte) si riferiscono a quelle inizialmente stimate. Nel caso del SIA, quelle previste nell’autunno del 2016. In realtà nel corso del 2017 le risorse per il SIA sono aumentate a seguito della legge di stabilità e i criteri per accedervi sono stati modificati, determinando dunque una crescita degli aventi diritto<sup>14</sup>.

*Dal 1 gennaio 2018 i percettori del SIA dovranno decidere se passare o no al REI*

Confronto tra Reddito di Inclusione e Sostegno all’Inclusione Attiva		
	SIA	REI
Localizzazione	Tutto il territorio nazionale	Tutto il territorio nazionale
Caratteristica delle famiglie beneficiarie	Famiglie in grave povertà con ISEE <3000 e con almeno un figlio minore o disabile o una donna con gravidanza accertata elezionata con scala multidimensionale	Famiglie in grave povertà con ISEE <6000 e ISRE <3000 (in prima applicazione ISRE <2.250); con almeno un figlio minore o disabile o donna in stato di gravidanza accertata o disoccupato di almeno 55 anni
Numero di famiglie coinvolte previste	Tra 180.000 e 220.000	Circa 500.000
Contributo economico	80 euro mensili per ogni componente della famiglia con un massimo di 400 euro (+ 80 euro se nucleo monogenitoriale)	Integra il reddito del nucleo fino alla soglia (scontando parte del canone di locazione e del reddito da lavoro dipendente/assimilato); max=485 euro
Durata	12 mesi rinnovabili dopo una pausa di 6 mesi	18 mesi e rinnovabile per altri 12 dopo una pausa di 6 mesi
Condizionalità	Obbligo a seguire un percorso di reinserimento socio-lavorativo	Obbligo a seguire un percorso di reinserimento socio-lavorativo
Collegamento con servizi alla persona	Sì (sociali, salute, educativi, formativi, per l’impiego, abitativi)	Sì (sociali, salute, educativi, formativi, per l’impiego, abitativi)
Costo annuo per il sostegno monetario	750 milioni	1,5 miliardi incrementali con leggi di stabilità
Costo per l’implementazione dei servizi	1 miliardo circa distribuibile in 7 anni	270 milioni annui (incrementabili con legge di stabilità) + 1 miliardo circa distribuibile in 7 anni

Dunque, i principali punti di confronto tra le due misure riguardano:

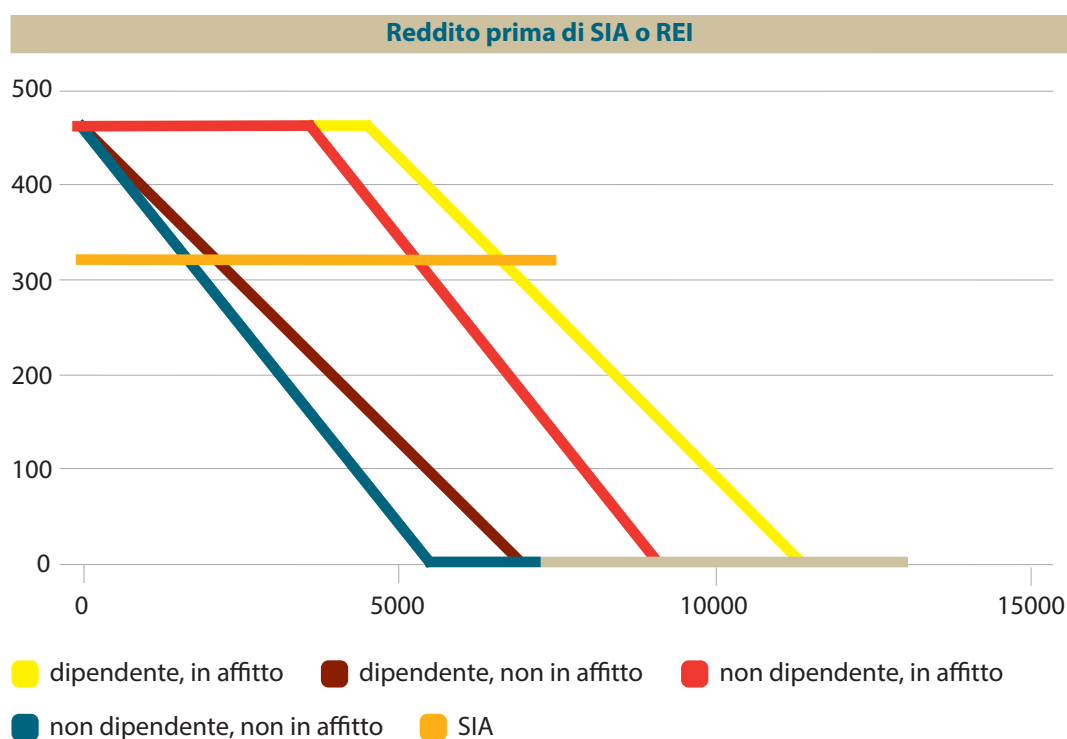
- la soglia di accesso: a fronte di un'unica soglia che regola il SIA, ve ne sono due che permettono l'accesso al REI<sup>15</sup>. Essendo la soglia ISEE per quest'ultimo sensibilmente più elevata<sup>16</sup>, questo implica che si consente un maggior margine sul patrimonio, in particolare con riguardo all'abitazione principale, poiché invece il restante patrimonio consentito resta, come si è visto, assai ridotto. Ciò comporta che possano ricevere il REI anche famiglie che possiedono abitazioni di dimensioni non particolarmente ridotte, cosa che non poteva avvenire con il vecchio strumento. Non è infrequente infatti che tali famiglie possano essersi trovate in situazioni di difficoltà a seguito della perdita di lavoro.  
Se la soglia di accesso reddituale fosse quella nominale (3.000 euro), il margine sul patrimonio del REI sarebbe semplicemente aggiuntivo. Ma, come abbiamo visto, in prima applicazione, per ragioni di costo, tale soglia è di fatto fissata più in basso e questo tra l'altro implica che vi sia una fascia reddituale nella quale si può ricevere il SIA ma non il REI: si tratta di quelle famiglie che, con valori ISEE entro i 3.000 euro, presentano un ISRE tra 2.250 e 3.000 euro.
- L'importo: occorre rilevare che questo è calcolato proporzionalmente alla dimensione familiare nel caso del SIA, mentre dipende anche dalla condizione reddituale, nel REI. Il criterio adottato nel SIA, oltre a non tener conto delle economie di scala all'interno della famiglia presentava il difetto di fornire lo stesso beneficio in presenza di condizioni reddituali differenti. L'integrazione del reddito fino a una soglia predeterminata, invece, è senz'altro più equa e in linea con la letteratura che si occupa di reddito minimo. Inoltre, la detrazione fino a capienza del canone di locazione<sup>17</sup>, che costituisce una delle spese più gravose per coloro che si trovano in povertà, permette una maggiore equità territoriale sia tra le diverse aree del Paese che all'interno delle stesse, giacché il costo degli affitti vi differisce sensibilmente.
- La compatibilità con il lavoro: il SIA e il REI prevedono entrambi un ritardo massimo di un mese nella comunicazione di una nuova condizione lavorativa con relativo ricalcolo dell'importo del beneficio. Questo di fatto determina la concessione di una mensilità piena del sussidio che si aggiunge al nuovo reddito del nucleo familiare e dunque una transizione più "morbida" verso la nuova condizione economica, cosa che riduce il disincentivo all'accettazione di un impiego. Nel REI vi è inoltre un meccanismo di valutazione ridotta del reddito dei lavoratori dipendenti, già descritto nel precedente paragrafo, che costituisce un ulteriore argine rispetto alla caduta nella "trappola di povertà".
- La platea dei beneficiari: il nuovo strumento dovrebbe più che raddoppiare le famiglie potenzialmente coinvolte rispetto alla misura sperimentale, secondo le stime governative, da 220 mila a circa 500 mila (ovvero 1,8 milioni di individui, il che consegue direttamente da un sostanziale raddoppio del finanziamento della componente economica)<sup>18</sup>.
- I servizi all'inclusione: essi nel nuovo decreto risultano esplicitati in maniera assai più precisa e potranno godere, oltre che delle risorse provenienti dal PON Inclusione già presenti in precedenza, anche di un finanziamento strutturale annuale pari almeno al 15% del Fondo povertà<sup>19</sup>. Questo risulta di fondamentale importanza, data la condizione in cui versano tali servizi in alcune aree del Paese. Lo sviluppo adeguato di questi servizi infatti è assolutamente necessario se si vuole dare consistenza alla componente attiva del nuovo strumento, senza la quale risulta difficile immaginare anche nel lungo periodo una fuoriuscita dalla condizione di povertà di buona parte delle famiglie coinvolte. La condizionalità presente nel decreto, infine, risulta pienamente giustificabile solo se i servizi all'inclusione possono realmente svolgere il loro compito ed è peraltro sotto questo aspetto che sul SIA occorre mantenere un giudizio sospeso, poiché non si hanno ancora a disposizione sufficienti dati al riguardo<sup>20</sup>.
- La gestione e il monitoraggio nel REI potranno fare affidamento su una serie di organismi non presenti per il SIA, che dovrebbero consentire una *governance* della misura più organica e partecipata: oltre alla già citata Rete della protezione e dell'inclusione

*Il REI dovrebbe più che raddoppiare le famiglie potenzialmente coinvolte*

sociale, sarà formato un apposito Comitato per la lotta alla povertà, per permettere un confronto permanente tra i diversi livelli di governo, e un Osservatorio sulle povertà, che metterà insieme rappresentanti della Rete, INPS, ISTAT, parti sociali e Terzo settore.

- Coloro che già usufruiscono del SIA scegliendo di non passare al REI potranno usufruire del contributo economico per 12 mesi, contro i 18 nel caso del REI, alla fine dei quali la normativa prevede che vi sia un'interruzione di sei mesi prima di poter richiedere il rinnovo della prestazione per un anno. Se da una parte l'importo massimo ottenibile con il REI, a parità di ampiezza familiare, è sempre superiore a quello del SIA, dall'altra mano a mano che cresce il reddito questa differenza tende a ridursi fino a ribaltarsi e vi sono livelli reddituali in corrispondenza dei quali il SIA si ottiene mentre il REI risulta nullo. A titolo di esempio nel grafico sotto riportato vengono mostrati i diversi importi mensili al variare del reddito nel caso di una famiglia con quattro componenti, dove per semplicità di confronto il patrimonio complessivo del nucleo risulta nullo per ciò che concerne l'ISEE, che dunque coincide con l'ISR rapportato alla scala di equivalenza<sup>21</sup>.

*L'importo massimo ottenibile con il REI è sempre superiore al SIA*



Fonte: Baldini-Lusignoli, Con il REI un po' di ossigeno a 500 mila famiglie, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

Come si vede per i redditi più bassi il REI comporta sempre importi maggiori, ma nel caso di proprietari di abitazione la fascia reddituale nella quale il REI risulta più conveniente del SIA ha un'ampiezza contenuta, mentre nel caso di famiglie in affitto, la fascia in cui conviene il SIA è ristretta, e diventa quasi trascurabile se il reddito proviene da lavoro dipendente o assimilato. In quest'ultimo caso il REI risulta quasi sempre preferibile.

Se riportiamo l'esempio sull'anno e consideriamo la maggiore durata del REI, potremmo dedurre che mantenere il sostegno monetario del SIA converrebbe solo qualora il corrispondente importo del REI fosse nullo o comunque assai contenuto. In realtà, tuttavia, il decreto rafforza il passaggio al nuovo strumento, prevedendo la possibilità di passare al REI mantenendo l'importo del SIA, se più conveniente. Dunque la scelta non diventa più se trasformare o meno il SIA in REI ma quando effettuare tale trasformazione, poiché resta possibile il mantenimento del SIA fino all'ultimo mese disponibile, e ciò dipenderà eventualmente da possibili variazioni dell'ISEE o dell'ISRE attesi. Generalmente vi sarà una trasformazione dal SIA al REI poiché di fatto l'unico caso di scelta a favore del mantenimento del SIA fino alla scadenza rimane quello nel quale la famiglia non soddisfa i criteri per ottenere il REI.

## ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI CON UNO SGUARDO AL FUTURO

L'introduzione del REI costituisce senz'altro un evento di portata storica per il nostro Paese, che finalmente si dota di uno strumento di sostegno minimo al reddito e decide di potenziare i servizi all'inclusione a esso connessi per combattere la povertà, sia nel breve che nel lungo periodo.

Siamo giunti per ultimi, anche dopo la Grecia, a introdurre un sostegno minimo per i più deboli, eppure finalmente possiamo dire che il processo di superamento della più grossa lacuna del nostro sistema di welfare è avviato su solidi binari. Questo risultato, che, come visto, è frutto prima di un confronto e successivamente di un percorso concertativo tra l'Esecutivo e le numerose organizzazioni riunite all'interno dell'Alleanza contro la povertà, deve essere considerato intermedio poiché non è ancora sufficiente a contrastare appieno la povertà. Nonostante, infatti, il nuovo strumento sia assai più sostanziale, definito ed equo rispetto a quelli precedentemente sperimentati, che pure hanno fornito un'utile base di riferimento, esso tuttavia risulta ancora incompleto in ragione dei finanziamenti che, seppur assai superiori a quelli del passato, sono ancora insufficienti rispetto ai bisogni.

- Il REI permetterà infatti di raggiungere nel 2018 una minoranza delle persone in povertà assoluta, circa il 38%, una maggioranza ne rimarrà priva e tra questi anche un numero consistente di minori, proprio i più deboli verso i quali la misura sarebbe prioritariamente rivolta.
- Inoltre, nonostante il sostegno economico risulti in molti casi più elevato di quanto concesso in precedenza, esso rimane generalmente insufficiente a fare uscire la famiglia dalla condizione di povertà assoluta. La tabella che segue mostra suddivisi per numero di componenti, accanto ai valori massimi del REI, i valori medi stimati dal Governo e i valori che sarebbero necessari, secondo le stime dell'Alleanza, per portare le famiglie beneficiarie fuori dalla povertà assoluta.

Beneficio medio per numero di componenti		
Numero componenti nucleo	Importo medio REI (stima Governo)	Importo medio adeguato (stima Alleanza)
1	177	316
2	244	373
3	282	382
4	327	454
5 o +	308	710
<b>Totale</b>	<b>289</b>	<b>396</b>

Fonte: [www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it)

Si notano due elementi in particolare: l'importo medio adeguato nel complesso supererebbe quello attuale del 37%; l'ultima classe, ovvero quella che riguarda le famiglie con cinque o più componenti, mostra lo scostamento più marcato. Sebbene una delle cause principali del contenimento del REI in questa classe sia da attribuire alla presenza di una misura assistenziale specifica, l'assegno al terzo figlio per le famiglie in povertà<sup>22</sup>, vi è da considerare anche la diversa scala di equivalenza di riferimento<sup>23</sup> e, infine, non vi è dubbio che il limite massimo fissato a 485 euro determini un blocco alla crescita naturale dell'importo del REI per le famiglie numerose. Mentre sulle prime due cause non è possibile operare direttamente, con gli strumenti indicati dal decreto l'importo massimo è rivedibile verso l'alto.

Uno dei vantaggi del provvedimento sul REI risiede, infatti, nella esplicita flessibilità dei suoi principali parametri, frutto anche questo dell'intesa raggiunta col Memorandum<sup>24</sup>, che prevede un loro aggiustamento verso l'alto nel caso siano accresciute le risorse del Fondo povertà attraverso il previsto Piano nazionale di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Sarebbe dunque auspicabile che tale piano fosse definito al più presto, dopo l'approvazione della legge di stabilità 2018.

*La flessibilità del REI  
frutto dell'intesa  
raggiunta con  
il Memorandum*

In conclusione, uno strumento di lotta alla povertà come il REI dovrebbe mirare a tre obiettivi principali: l'universalità della platea, l'adeguatezza nell'importo, la funzionalità dei servizi all'inclusione. Le nuove risorse andrebbero, dunque, veicolate verso questi obiettivi. Se consideriamo che il decreto impone la devoluzione a favore degli interventi e dei servizi sociali territoriali di contrasto alla povertà di almeno il 15% del Fondo povertà, possiamo dire che qualsiasi aumento del medesimo dovrebbe automaticamente avvicinare il raggiungimento del terzo obiettivo. Resta dunque la scelta su come ripartire le eventuali nuove risorse sui primi due obiettivi.

La questione dell'ampliamento della platea dei beneficiari fa sorgere immediatamente il problema su quali siano le categorie da privilegiare. In questa evenienza il decreto prevede per la selezione il ricorso a una scala di valutazione del bisogno aggiuntiva. Tuttavia l'esperienza del SIA ci ha insegnato che l'uso di tale scala per definire la platea di beneficiari può creare complicazioni nel sistema di accesso o, se non tarata adeguatamente, vincoli eccessivi che finiscono per determinare un sottoutilizzo delle risorse disponibili.

Sarebbe dunque preferibile, se possibile, non farvi ricorso. Sappiamo, inoltre, che le decisioni politiche, le conseguenti indicazioni contenute nella legge delega e gli strumenti sperimentali adottati finora hanno determinato nella costruzione del REI una scelta iniziale precisa di sostegno a favore di una platea categoriale e che questo, a risorse date, è andato in parte a discapito dell'importo del beneficio. Il parametro che riduce al 75% la soglia di riferimento e il limite massimo di 485 euro sono due conseguenze di questa impostazione, poiché servono a contenere i costi per rispettare il vincolo di bilancio, e tuttavia determinano alcuni problemi sopra elencati. Si consideri, inoltre, che la condizionalità potrebbe risultare in qualche modo indebolita qualora il sussidio restasse troppo distante dalla soglia di povertà. Infine occorre considerare i rischi che potrebbero scaturire da un ulteriore aumento dei beneficiari, viste le pressioni cui saranno già soggetti i servizi comunali ancora non adeguatamente potenziati nel passaggio dal SIA al REI.

Tutte queste considerazioni portano a ritenere preferibile, almeno nel primo anno, veicolare buona parte delle nuove risorse sull'aumento dell'importo piuttosto che su un ulteriore ampliamento della platea dei percettori. Occorrerebbe, dunque, elevare il limite massimo dell'assegno al di sopra di 485 euro<sup>25</sup>, per dare un respiro maggiore alle famiglie numerose e aumentare quanto più possibile il coefficiente che abbatte la soglia nel calcolo del beneficio, ora allo 0,75, portandolo verso l'unità. In tal modo, oltre a far scomparire la discrepanza sopra evidenziata, si aumenterebbe significativamente l'importo del beneficio e si ampliirebbe contestualmente la platea a tutti coloro che, avendo un ISEE entro 6.000 euro, presentano un ISRE tra 2.250 e 3.000 euro. Infine, per una questione di giustizia anche rispetto ai principi indicati nella legge delega, occorrerebbe effettivamente ampliare le famiglie beneficiarie includendovi tutte quelle con un disoccupato di almeno 55 anni e non solo quelle con un disoccupato che ricade nelle tipologie indicate nel decreto<sup>26</sup>.

Una riflessione a parte s'imporebbe, in seconda battuta, sull'opportunità di ridurre il periodo di sospensione dell'erogazione monetaria prima dell'eventuale rinnovo. I sei mesi previsti, sebbene concepiti per evitare che i nuclei beneficiari permangano in una situazione di passività, rischiano infatti di rivelarsi un periodo troppo lungo per chi si trova in grossa difficoltà economica soprattutto se dovessero permanere condizioni stagnanti nel mercato del lavoro.

*Veicolare buona parte delle nuove risorse sull'aumento dell'importo*

1. Il testo definitivo è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale (N. 240 del 13/10/2017), disponibile online.  
2. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Memorandum-Governo-Alleanza-Poverta.pdf>  
3. <https://www.mulino.it/isbn/9788815259233>

4. Ci si riferisce ai pensionati over 65 che rispettano i requisiti economici per la Carta Acquisti e alle famiglie con figli minori di 3 anni il cui ISEE supera la soglia indicata nel REI, ma non quella indicata per la Carta Acquisti.

5. Inizialmente il Fondo disponeva a regime di un miliardo, ma con la legge di stabilità dell'anno scorso e con la confluenza di alcune risorse che finanziavano altri strumenti è aumentato attualmente fino alla cifra riportata (per l'esattezza 1.749.000 nel 2017 e 1.845.000 nel 2018).

6. Una recente simulazione effettuata sul Dataset Silk mostrerebbe una platea di riceventi leggermente inferiore, 440 mila famiglie, ma che non differisce significativamente dai conti ufficiali (Cfr. Baldini-Lusignoli su <http://www.lavoce.info/archives/47532/reddito-inclusione-progressi-la-poverta/>).

7. [http://www.redditoinclusione.it/wp-content/uploads/2017/09/Documento\\_su\\_Legge\\_Bilancio.pdf](http://www.redditoinclusione.it/wp-content/uploads/2017/09/Documento_su_Legge_Bilancio.pdf)

8. Alcuni hanno criticato questa restrizione per i cittadini extra UE ritenendola eccessiva. Anche l'Alleanza contro la povertà ha espresso alcune critiche a riguardo (nella sua proposta, il REIS, la condizione richiesta era la residenza per almeno tre anni).

9. Si tratta del valore dell'Indicatore della Situazione Reddittuale (ISR), contenuto nella dichiarazione ISEE, diviso per la scala di equivalenza per tener conto della diversa ampiezza familiare.

10. Sarà possibile chiedere l'ISEE corrente nel caso in cui vi sia stata una forte variazione della situazione reddituale (superiore al 25%) o qualora si sia perso il lavoro o l'attività negli ultimi 18 mesi, mentre in precedenza dovevano essere verificate entrambe le condizioni.

11. Per un confronto con le soglie ufficiali di povertà assoluta si rimanda al Rapporto ISTAT, *La povertà in Italia*, luglio 2017 (<https://www.istat.it/it/archivio/202338>)

12. Anche qui vi è un massimale nella parte di lavoro dipendente non computata pari a 3.000 euro.

13. Il decreto fa riferimento a riguardo al d. lgs 150/2015.

14. Notizie non ufficiali danno una stima di percettori del SIA nel 2017 intorno alle 400 mila famiglie (<http://www.vita.it/it/article/2017/10/13/il-reddito-di-inclusione-e-in-gazzetta-ufficiale/144744/>) che dovrebbero essere coperte da un Fondo povertà che aveva raggiunto nello scorso aprile, secondo quanto indicato nel decreto di allargamento del SIA, 1.169 milioni di euro, ai quali avrebbero potuto in seguito aggiungersi eventuali ulteriori risorse precedentemente utilizzate. Peraltro, sembra che per il momento il numero di famiglie effettivamente coinvolto sia assai più vicino a quello indicato dalle stime iniziali riportate in tabella.

15. L'idea di ricreare una doppia soglia di accesso era contenuta nel REIS proposto dell'Alleanza contro la povertà: cfr. Gori et al. (2016), *Il Reddito d'Inclusione Sociale*, il Mulino.

16. La soglia dell'ISEE è stata collocata nel caso del REI in posizione intermedia tra due delle misure che dovrebbero almeno in parte essere assorbite: la soglia ASDI infatti è fissata a 5.000 euro mentre quella della Carta Acquisti a 6.789 euro.

17. Ad esempio se il reddito della famiglia al netto di altre detrazioni è uguale a 5.000, il massimo del canone di locazione che potrà detrarre, anche in presenza di un canone annuo superiore, sarà proprio tale valore, che determinerà un ISR=0.

18. Cfr. precedente nota 14.

19. Entrambi questi elementi sono frutto del Memorandum d'intesa siglato a marzo tra Governo e Alleanza contro la povertà in Italia ([www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it)).

20. In assenza di dati ufficiali, l'Alleanza contro la povertà presenterà comunque il prossimo mese alcuni parziali dati raccolti sull'andamento del SIA.

21. Questo implica che sia il patrimonio mobiliare che quello immobiliare siano al di sotto delle franchigie previste, in particolare con riguardo all'abitazione principale nei casi in cui si considerano i proprietari.

22. Come si è specificato in precedenza, l'importo delle misure assistenziali sottoposte alla prova dei mezzi già ricevute viene infatti sottratto a quello del REI. Nel caso specifico si tratta di un assegno di 141 euro che viene dato per 13 mensilità alle famiglie con almeno tre figli minori che si trovano ad avere un'ISEE al di sotto di 8.556 euro.

23. Un'altra causa del forte scostamento risiede infatti nella diversa scala di equivalenza utilizzata per il calcolo dell'importo: nel caso del REI viene utilizzata la scala di equivalenza base ISEE senza maggiorazioni, nelle stime dell'Alleanza, invece, viene usata la scala ISEE completa che prevede tra l'altro specifiche crescenti maggiorazioni per le famiglie numerose (quelle con tre o più figli).

24. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/Documents/Memorandum-Governo-Alleanza-Poverta.pdf>

25. Occorre ricordare che comunque il decreto fissa un limite insuperabile anche nel lungo periodo per l'importo del beneficio pari a due volte l'assegno sociale (circa 970 euro).

26. Il decreto infatti permette di richiedere il REI ai nuclei familiari con disoccupati di almeno 55 anni per licenziamento individuale o collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale (prevista dall'art. 7 della legge 604/1966), che abbiano cessato di avere la prestazione di disoccupazione da almeno tre mesi o senza prestazione ma disoccupati da almeno tre mesi. In tale caso rimarrebbero esclusi i disoccupati per cessazione di contratto a termine o i lavoratori autonomi che hanno cessato l'attività. Sembrerebbe dunque meglio fare riferimento alla legge 150/2015 oltre che includere le dimissioni per giusta causa e le risoluzioni consensuali previste dalla legge 604/1966 e successive modifiche. Resterebbero in tal modo esclusi solo coloro che si sono dimessi senza giusta causa.



# IL PIANO NAZIONALE CONTRO LA POVERTÀ

*L'Alleanza propone un piano nazionale che permetta di superare le criticità evidenziate in più occasioni*

*Il testo seguente è tratto dal documento che l'Alleanza contro la povertà ha reso pubblico lo scorso 6 settembre in previsione dell'approvazione della Legge di bilancio 2018: La lotta alla povertà in Italia: siamo al momento decisivo. La posizione dell'Alleanza contro la povertà in Italia sulla legge di bilancio 2018*

## I PUNTI CHIAVE

L'Alleanza propone di adottare un Piano nazionale contro la povertà 2018-2020, che prosegua il percorso iniziato con l'introduzione del REI sino al suo completamento (*cf. box sottostante*). Si prevede di agire con gradualità al fine di estendere il REI a tutti gli indigenti e di rafforzare gli interventi forniti. Alla conclusione del Piano, l'Italia sarà dotata di una misura nazionale contro la povertà assoluta universale (rivolta a chiunque sperimenti tale condizione) e adeguata (nei contributi economici e nei percorsi di inclusione).

Le aree di miglioramento esistenti<sup>1</sup> vengono affrontate progressivamente, ampliando l'utenza del REI e rafforzando l'adeguatezza delle risposte in ogni annualità rispetto alla precedente. Sin dall'avvio del Piano vengono assunti precisi impegni riguardanti il punto di arrivo e le tappe intermedie. Si indica, cioè, che il 2020 corrisponde al primo anno del REI completo a regime e si specificano i passi in avanti previsti in ogni annualità.

A regime, cioè a partire dal 2020, è necessario un investimento pubblico annuo di 7 miliardi di euro, a carico dello Stato. Sinora sono stati resi disponibili 1759 milioni nel 2018 e 1845 a partire dal 2019. Servono, dunque, circa 5,1 miliardi annui aggiuntivi: vi si arriva con gradualità, stanziando in ogni anno del Piano risorse superiori al precedente. I percorsi di crescita dei finanziamenti nel tempo possono essere variamente modulati<sup>2</sup>, con due punti fermi: i 7 miliardi annui dal 2020 in avanti e la previsione di un incremento in ciascuna annualità del Piano.

Viene definito un particolare sforzo per sostenere l'attuazione del REI nei territori. Il Piano prevede, infatti, che Stato, Regioni e gli altri attori coinvolti collaborino nel costruire le condizioni affinché i soggetti del welfare locale possano operare al meglio nell'impegnativo compito di tradurre il REI in pratica. Da una parte, viene svolto un ampio pacchetto di attività che forniscono alle realtà del territorio gli strumenti necessari<sup>3</sup>. Dall'altra, si attiva un robusto sistema di monitoraggio, che permette di individuare le criticità presenti ed agire opportunamente per risolverle. Tutto ciò è previsto nella legge d'introduzione del REI: bisogna ora concretizzarlo in modo adeguato e in tempi rapidi.

*Verso una misura nazionale universale e adeguata contro la povertà assoluta*

## IL PIANO NAZIONALE CONTRO LA POVERTÀ 2018-2020 IN SINTESI



Il REI viene rafforzato progressivamente, attraverso un percorso triennale. A partire dal 2020, ultimo anno del Piano, è in vigore il REI a regime, universale nell'utenza e adeguato nelle risposte.

Si amplia il numero di beneficiari e si migliora l'adeguatezza della misura in ogni annualità del Piano rispetto alla precedente. Sin dall'inizio si assumono precisi impegni riguardanti il punto di arrivo e le tappe intermedie.

A partire dal 2020 servono circa 5,1 miliardi annui in più rispetto a oggi. Ci si giunge con gradualità, stanziando in ogni annualità maggiori risorse rispetto alla precedente.

Viene compiuto uno sforzo particolare per sostenere l'attuazione del REI a livello locale, che vede l'impegno congiunto di Stato, Regioni e altri soggetti. Lo compongono varie attività che forniscono alle realtà del territorio gli strumenti necessari così come l'attivazione di un robusto sistema di monitoraggio.



## LE OBIEZIONI AL PIANO

Oggi – nel nostro Paese – quasi nessuno nega esplicitamente la necessità di costruire una misura contro la povertà assoluta universale nell'utenza e adeguata negli interventi. Da diverse parti, tuttavia, si afferma che questo obiettivo, seppure auspicabile, risulterebbe irrealizzabile perché “troppo ambizioso per il sistema di welfare locale” e “troppo costoso per il bilancio pubblico”. L'Alleanza ritiene che tali osservazioni non possano essere utilizzate per negare agli indigenti le opportune risposte ma che, allo stesso tempo, sarebbe sbagliato sottovalutare le reali criticità che mettono in luce. Il Piano è stato elaborato in modo da superarle, disegnando così un percorso sostenibile.

## UN PERCORSO SOSTENIBILE

### LA SOSTENIBILITÀ ATTUATIVA

Il sistema di welfare locale italiano è storicamente sottodimensionato e presenta criticità significative in numerose aree, rilevate anche nell'attuazione del SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva), la misura temporaneamente in campo in attesa del REI<sup>4</sup>. Partendo da questo dato di fatto, i critici sostengono che realizzare un REI universale rappresenti un obiettivo al di fuori della portata del nostro Paese, a meno di non mettere a rischio la possibilità tanto di costruire efficaci percorsi d'inclusione sociale quanto di prevedere adeguate modalità di verifica del comportamento degli utenti.

L'Alleanza è ben consapevole che l'introduzione del REI incontrerà significative difficoltà attuative, in particolare nella fase iniziale. Se così non fosse, non si tratterebbe di una riforma innovativa. Il punto è disegnare un percorso nel quale le inevitabili criticità realizzative possano essere affrontate nel modo migliore, e risolte progressivamente. Le seguenti ragioni suggeriscono che tale percorso possa essere il Piano da noi proposto.

Primo, l'approccio graduale assicura adeguati tempi di apprendimento e di adattamento organizzativo ai soggetti chiamati a fornire il REI nei territori (Comuni, Terzo settore, Centri per l'impiego e così via)<sup>5</sup>.

Secondo, la progressività va di pari passo con l'esistenza di certezze sul percorso e sugli stanziamenti previsti per gli anni a venire, una sicurezza imprescindibile per sviluppare la rete dei servizi locali, che permette a chi vi opera di realizzare gli indispensabili ma impegnativi investimenti in progettualità, risorse umane e finanziarie.

Terzo, viene compiuto – come anticipato – uno specifico sforzo per sostenere l'attuazione del REI a livello locale, mettendo in campo tutta la strumentazione adeguata. Si tratta di un approccio sinora poco utilizzato in Italia.

Bisogna sottolineare, infine, che il Piano coniuga l'obiettivo di un cambiamento strutturale con quello di migliorare le risposte per gli indigenti nel breve periodo. Infatti, mentre sono da subito rese disponibili maggiori risorse per rafforzare la misura, il loro stanziamento si colloca in un percorso per la costruzione di un nuovo sistema di welfare destinato a rimanere nel tempo.

*Cambiamento strutturale e nel breve periodo risposte per gli indigenti*

## LA SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Veniamo ora all'altra obiezione: completare il REI rappresenterebbe uno sforzo insostenibile per il bilancio pubblico. L'Alleanza ritiene, invece, che si tratti di una scelta impegnativa ma affrontabile. In proposito vogliamo, innanzitutto, richiamare il nostro approccio. I 7 miliardi annui complessivi richiesti non rappresentano una cifra collocata intenzionalmente a un livello più alto del necessario allo scopo di condizionare il dibattito politico, sapendo che poi si ragionerà su cifre più basse. Come sempre, invece, le posizioni dell'Alleanza si basano su risultati di ricerca. Sette miliardi annui sono il risultato delle nostre stime scientifiche, avvalorate dal confronto con le altre analisi ed elaborazioni prodotte. Tutti i lavori scientifici, infatti, concordano nel collocare a 7 miliardi annui la soglia minima per una risposta adeguata contro la povertà assoluta in Italia<sup>6</sup>.

Qui viene in aiuto la gradualità prevista dal Piano, che consente di diluire il necessario incremento dei circa 5,1 miliardi ancora necessari nel tempo, rendendolo più facilmente affrontabile dalle casse dello Stato. Procedendo per step successivi, infatti, la crescita della spesa viene spalmata lungo tre anni.

Dopo aver sottolineato che si tratta di uno sforzo finanziario significativo e aver presentato una modalità per meglio sostenerlo, pare opportuno contestualizzarlo rispetto al volume del complessivo bilancio pubblico: 5 miliardi equivalgono a meno dell'1% della spesa pubblica totale italiana.

*La previsione di sette miliardi annui è il risultato di stime scientifiche*

## UN INVESTIMENTO PER LA CRESCITA ECONOMICA

Guardare alla dimensione economica solo nei termini di maggiore spesa sarebbe, però, fuorviante. L'Alleanza si batte per il completamento del REI per ragioni, innanzitutto, di giustizia sociale. Anche chi non fosse sensibile a simili motivazioni, tuttavia, dovrebbe sostenere questo obiettivo perché sconfiggere la povertà significa promuovere la crescita economica. Pertanto, adeguati interventi in materia migliorano le condizioni non solo di chi ne è direttamente coinvolto ma anche della società nel suo complesso. È un punto, però, sinora sottovalutato nel dibattito italiano.

Partiamo da un interrogativo molto discusso recentemente: qual è la più efficace strategia pubblica per stimolare i consumi, così da spingere la crescita del PIL? Non ci sono dubbi, si tratta delle politiche contro la povertà. Gli indigenti sono, infatti, il miglior target al quale trasferire finanziamenti pubblici al fine di stimolare la domanda di beni e servizi poiché costituiscono il gruppo sociale con la più elevata propensione al consumo<sup>7</sup>.

Quest'ultimo rappresenta un esempio di un tema ben più ampio. Tra gli economisti, di diversi orientamenti politici, esiste a livello internazionale un significativo consenso nel ritenere adeguate politiche contro la povertà un investimento per la crescita economica di un Paese. Con riferimento all'Italia, è stato recentemente scritto dal Centro Studi di Confindustria, soggetto non appartenente all'Alleanza, che «per tornare a crescere occorre anche combattere la povertà. Infatti, una diffusa indigenza si accompagna a una bassa crescita strutturale dell'economia. Le famiglie che cadono in povertà tagliano i consumi, deprimendo quindi la domanda aggregata. Anche la produttività ne risente negativamente: la forza lavoro risulta meno motivata e maggiormente afflitta da problemi di salute; le famiglie sono costrette a ridurre l'investimento in capitale umano; si inasprisce la conflittualità nei luoghi di lavoro e nella società; e, non da ultimo, diminuisce la capacità di adattamento dell'economia agli shock e ai cambiamenti»<sup>8</sup>.

1. Cfr. par. 2 del documento *La lotta alla povertà in Italia: siamo al momento decisivo. La posizione dell'Alleanza contro la Povertà in Italia sulla Legge di Bilancio 2018*, 6 settembre 2017, [www.redditoinclusionesociale.it](http://www.redditoinclusionesociale.it)

2. A titolo di esempio, si immagini di suddividere l'incremento di risorse in parti uguali nelle tre annualità del Piano. Ciò significherebbe, rispetto alla situazione attuale, stanziare + 1,7 miliardi nel 2018, + 3,4 nel 2019 e + 5,1 a partire dal 2020.

3. Ad esempio attività di supporto nello sviluppo delle competenze necessarie, realizzazione di occasioni di confronto e condivisione dell'esperienza e dei metodi di lavoro tra i soggetti coinvolti, diffusione di linee guida, protocolli operativi e buone pratiche, interventi di tutoraggio alle realtà locali in difficoltà nella realizzazione del REI.

4. L'Alleanza ha realizzato una propria attività indipendente di monitoraggio e valutazione del SIA, con l'obiettivo di fornire elementi utili all'attuazione del REI. I risultati saranno resi pubblici il prossimo 8 novembre.

5. Se, in via ipotetica, fossero stanziati da subito tutti i circa 5,1 miliardi mancanti, questi dovrebbero comunque essere resi disponibili nei territori nel corso di più anni. Avviare la nuova misura in tempi brevi per l'intera popolazione in povertà vorrebbe dire, infatti, chiedere ai territori di compiere una trasformazione di ampia portata in un periodo troppo limitato: si produrrebbero inevitabilmente confusione e difficoltà operative, con contraccolpi negativi tanto sugli utenti quanto sulla credibilità della riforma.

6. In proposito si veda il volume citato nella nota 2.

7. I dati della Banca d'Italia mostrano che se lo Stato trasferisce 10 euro a tutte le famiglie italiane, queste mediamente 5 li destineranno ai consumi e 5 li risparmieranno. Le famiglie povere, invece, dovendo affrontare numerose spese impellenti, ne destineranno ai consumi più di 9.

8. 18 Centro Studi di Confindustria, 2017, *Primi passi per contrastare l'impennata dei poveri in Italia*, nota 5-17, 14 luglio, pag. 4.

# CONCLUSIONI

Francesco Marsico, Caritas Italiana

## ANTEPRIMA

*Una riforma non cambia magicamente un Paese segnato da enormi differenziali regionali. Si dovranno analizzare le difficoltà attuative tenendo sempre presente non il punto di arrivo della riforma, ma il ragionevole e verificabile sviluppo incrementale delle prassi*

## UN ANNO CRUCIALE

Il quadro tratteggiato nei capitoli precedenti dà la portata di quanto sia cruciale il 2018 per una svolta effettiva nel percorso delle politiche sociali nel nostro Paese.

La novità del REI, già di per sé estremamente rilevante, va valutata insieme alle altre, più modeste, *policy* settoriali in avvio. C'è un effetto aggregato che deve essere considerato sotto diversi profili, anche per la natura di mobilitazione sociale e territoriale, che tutto questo genera.

Un numero rilevante di operatori, volontari, amministratori, dirigenti di agenzie pubbliche e private, dovranno affrontare la sfida dell'attuazione in contesti non sempre favorevoli.

## UNA RIFORMA DA ATTUARE, UNA RIFORMA DA TUTELARE

Appare evidente che si deve operare per costruire le condizioni per un processo il più possibile attuabile: se il cambiamento è in sé un fattore di stress, in contesti già fragili esso rappresenta una sfida davvero impegnativa.

Un approccio realistico agli effetti della riforma nel breve periodo deve rendere avvertiti che le questioni attuative (*segnalate nei capitoli di Nanni, De Capite, Gori-Lusignoli*) che riguardano l'effettività del cambiamento non vanno verificate esclusivamente rispetto al modello normativo, ma anche considerando il livello di organizzazione territoriale da cui si è partiti. Una legge di riforma così complessa non può che essere valutata contestualizzandola rispetto all'organizzazione dei servizi territoriali, al livello di integrazione pre-riforma, alle condizioni socio-ambientali complessive.

Il gap tra contenuti legislativi e prassi operative (*cf. capitolo Nanni*) non può essere brandito scandalisticamente come prova di una riforma fallita a priori, evidenziando aspetti di difficoltà prevedibili, come, ad esempio, la faticosa costruzione dei piani personalizzati, la claudicante costituzione delle équipes multidisciplinari, la difficile integrazione con i Centri per l'impiego.

Una riforma non cambia magicamente un Paese segnato da enormi differenziali regionali e da una crisi economica che ha lasciato cicatrici profonde nei territori. Si dovranno analizzare le difficoltà attuative tenendo sempre presente non il punto di arrivo della riforma, che è la sua piena attuazione operativa, ma il ragionevole e verificabile sviluppo incrementale delle prassi.

*Un approccio realistico agli effetti della riforma*

Questo non vuole dire evitare la denuncia di situazioni di mancata applicazione o di inerzia, ma non rinunciare a lavorare su obiettivi realistici di cambiamento a tutti i livelli territoriali.

## **IL LIVELLO NAZIONALE: IL PIANO NAZIONALE, LA VALUTAZIONE, LE RISORSE**

*Un maggiore livello di integrazione tra tutte le politiche*

Pertanto le questioni che riguardano una ragionevole azione di *advocacy* a livello nazionale attengono sicuramente ai seguenti aspetti:

- la garanzia di risorse incrementali, che assicurino l'adeguatezza degli importi e l'allargamento della platea;
- la costruzione, nello spazio residuo di questa legislatura, di un adeguato Piano nazionale per la lotta alla povertà che fissi con chiarezza non solo la crescita incrementale delle risorse, ma anche un maggiore livello di integrazione tra tutte le politiche (del lavoro, dell'istruzione e della salute) che possono intervenire in una prospettiva multidimensionale sulle persone e sui nuclei in disagio;
- una capacità di monitoraggio e valutazione che evidenzii i punti di forza e di difficoltà, per consentire la circolazione delle eccellenze applicative e mitigare gli effetti delle disfunzionalità.

Il nodo dell'integrazione con il sistema dei Centri per l'impiego, pure rafforzati, deve essere assunto come criticità strutturale della riforma, certo non per giustificare approcci rinunciatori ma anche per evitare comparazioni paradossali con altri sistemi europei. Si tratta di un nodo da affrontare realisticamente, cioè non fingendo di essere cittadini danesi o tedeschi, ma imparando da contesti territoriali che hanno sperimentato approcci innovativi, pure non risolutivi, che però dimostrano che c'è lo spazio per *policy* possibili anche in ambiti territoriali complessi.

## **IL LIVELLO REGIONALE: IL COORDINAMENTO, L'INTEGRAZIONE**

Una prima analisi della capacità attuativa dei territori mostra come la connessione virtuosa tra misure regionali e SIA, o semplicemente l'assunzione di un ruolo esplicito di coordinamento da parte degli uffici regionali, abbia potenziato gli effetti di questa ultima.

D'altro canto un atteggiamento passivo o semplicemente rivendicativo nei confronti del livello nazionale, pure parzialmente motivato da un coinvolgimento marginale delle Regioni nel ciclo applicativo del SIA, nonostante le attribuzioni costituzionali in materia, ha avuto l'effetto di un pronunciato senso di isolamento da parte degli enti locali.

La competenza esclusiva in ambito di formazione professionale, di promozione dello sviluppo economico locale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali mette l'ente regionale nelle condizioni non solo di sviluppare una mera strategia attuativa, ma di elaborare vere e proprie politiche di integrazione, altrimenti non realizzabili da altri livelli di governo. Sviluppare, ad esempio, una regia adeguata in termini di utilizzo anche delle risorse rivenienti dai Fondi europei è un obiettivo che, se raggiunto, potenzierebbe enormemente l'efficacia della riforma.

Non casualmente l'architettura normativa della misura prevede la costruzione di un Piano regionale per il contrasto alla povertà, che definisce le forme di rafforzamento dei servizi, le forme dell'integrazione, il coinvolgimento del Terzo settore. L'autorità regionale deve essere pertanto stimolata ad agire con convinzione in questa direzione.

## **IL LIVELLO LOCALE: UNA ATTUAZIONE REALISTICA, SUSSIDIARIA E INNOVATIVA**

È evidente che il livello locale, Comuni e Ambiti sociali territoriali, è quello decisivo per l'attuazione della riforma. Decisivo non solo perché rappresenta "il" livello attuativo per

eccellenza, quello che incontra le famiglie povere, le accoglie, le orienta, le accompagna, ma perché – senza negare quanto detto sinora – può sviluppare strategie applicative capaci quantomeno di alleviare i nodi strutturali, a condizione di riuscire ad attivare soprattutto una collaborazione sussidiaria efficace, tale da generare innovazione o emulazione virtuosa.

I servizi locali possono realisticamente avviare processi di mobilitazione territoriale in grado di attivare alleanze anche inedite, oltre l'orizzonte del solo Terzo settore. Appare chiaro che tutto questo è possibile a patto che ci sia un investimento adeguato in figure professionali, il più possibile stabili, che garantiscano non solo l'avvio dei processi, ma anche la loro cura e manutenzione. Per questa ragione una delle richieste, accolte nel decreto attuativo, dell'Alleanza riguarda la garanzia di risorse strutturali all'interno del Fondo Povertà, tali da sostenere l'infrastrutturazione dei servizi in forme durature. D'altro canto un processo di riforma di questo tipo o coinvolge la comunità territoriale altrimenti non è in grado di sostenere la sfida dei piani personalizzati e dei percorsi di uscita dalla povertà.

## **IL RUOLO DELLE CARITAS DIOCESANE: UNA PROFEZIA DENTRO LA STORIA**

Una legge di contrasto alla povertà e un piano nazionale di lotta al fenomeno sono stati per anni la richiesta delle Caritas ai decisori politici e per anni la risposta è stata il florilegio di misure sperimentali, temporanee o categoriali; in particolare la fiera dei bonus ha imperversato incurante degli scarsi risultati che raggiungevano in termini di contrasto alla povertà e della stroncatura degli interventi non strutturali nella letteratura scientifica. Il disastro della crisi economica, in termini di esplosione del disagio, e la nascita dell'Alleanza contro la povertà in Italia, di cui Caritas Italiana è stata promotrice insieme alle ACLI, hanno consentito di inserire finalmente questo tema nel dibattito pubblico nazionale.

Quanto scritto finora certamente offre uno scenario di grandi opportunità, connesso a rilevanti rischi. Ma soprattutto disegna una mappa degli impegni futuri e impone una ricomprensione del ruolo profetico e di denuncia delle Caritas.

Oggi la sfida non è quella di segnalatori delle disfunzioni o di sperimentatori di risposte esemplari, ma soprattutto di attivatori e manutentori di processi di cambiamento, che vanno nella direzione della costruzione di sistemi territoriali sempre più capaci di contrastare la povertà in maniera strutturale e multidimensionale. Costruire sistemi territoriali integrati è la sfida in cui inserirsi, allargando i margini dell'accesso alle condizioni più marginali ed escluse.

Tutto questo avendo la consapevolezza che è la pazienza la virtù che deve accompagnare questo tempo. Aldo Moro diceva che «per fare le cose occorre tutto il tempo che occorre» e sarebbe onestamente ingiustificata oggi un'impazienza realizzativa se si guarda con onestà agli anni trascorsi nell'attesa di una riforma effettiva.

Deve essere pressante la richiesta che vi sia una chiara volontà di rendere effettiva la riforma attraverso precise scelte politico-economiche a tutti i livelli di governo, come indicato nel Piano nazionale nella piattaforma dell'Alleanza rispetto alla legge di bilancio (*cf. capitolo Il Piano nazionale contro la povertà*). D'altra parte bisognerà adottare un atteggiamento valutativo realistico che rifugga da giudizi liquidatori che si potrà avere la tentazione di formulare di fronte alle prime difficoltà applicative, alle bizzarre comparazioni con sistemi che vantano decenni di messa a punto, alle prevedibili casistiche di disfunzionalità.

Questa volta non si tratta dell'accesso a un bonus, a un mero trasferimento monetario, ma l'avvio di una politica multilivello complessa. L'atteggiamento intellettualmente onesto da tenere è quello di contribuire alla effettiva costruzione e implementazione della riforma, che avrà bisogno di tempo, verifica, capacità di riorientamento, passione.

È un tempo di vigilanza quello che abbiamo di fronte, piuttosto che di impazienza; di ripensamento fattivo delle prassi, piuttosto che di rivendicazione di un ruolo, pure rilevante, avuto nell'ambito della lotta alla povertà, nella speranza di contribuire a costruire un Paese meno diseguale e più coeso.

*Attivatori  
e manutentori  
di processi  
di cambiamento*





*Il lavoro svolto dall'Alleanza nel corso degli anni è stato oggetto di vari commenti e analisi<sup>1</sup>. Di seguito si propongono alcuni interventi riferiti alla firma del Memorandum con il Governo nell'aprile 2017*

**Giuliano Poletti, ministro del Lavoro e delle Politiche sociali**  
**INTERVENTO IN OCCASIONE DELLA FIRMA DEL MEMORANDUM**  
**TRA GOVERNO E ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA**

Roma, Palazzo Chigi, 14 aprile 2017 (estratti della trascrizione)

«Credo sia stato un grande passaggio culturale essere riusciti a mettere insieme tante organizzazioni che hanno approcciato la povertà in modi diversi, che avevano anche una risposta diversa ma hanno avuto la forza e la responsabilità di mettersi insieme, di rinunciare ad una parte delle proprie convinzioni per costruire un disegno condiviso che avesse la forza che è riuscito a manifestare oggi il Reddito d'Inclusione Sociale entrando dentro la legislazione di questo Paese con tale profondità. Io credo che questo sia un riconoscimento che nessuno può togliere all'Alleanza...

Ringrazio tutti quanti per questo lavoro perché è stato veramente innovativo anche sul piano del metodo. Non c'è stata una rivendicazione, c'è stata una grande capacità di elaborazione, c'è stata la capacità di fare una proposta che aveva tutti i crismi per diventare parte del modo d'essere della nostra società. La definizione del Reddito di Inclusione Sociale da parte dell'Alleanza ha significato sia dar vita ad un metodo sia affermare un preciso disegno di contenuti».

**MEMORANDUM. LA LEZIONE DEI POVERI: COSA INSEGNA L'INTESA**  
**TRA GOVERNO E ALLEANZA**

Francesco Riccardi, *Avvenire*, sabato 15 aprile 2017 (testo integrale)

La firma del memorandum «in merito all'attuazione della legge delega di contrasto alla povertà» ha un valore che trascende i pur importanti contenuti. È la prima volta, infatti, che un Governo si impegna a concordare e seguire alcuni criteri guida nell'attuazione di una legge con un soggetto sociale composito e non semplicemente portatore di interessi in materia, come appunto l'Alleanza contro la povertà, cartello nato dalla spinta di Caritas e ACLI, al quale si sono via via uniti i sindacati confederali, gli enti locali, numerose associazioni e ONG.

Si tratta addirittura di un triplice riconoscimento. Il primo è quello di una rappresentanza sociale generale che l'Alleanza evidentemente può vantare forte del suo impegno di cura dei poveri sui territori e dell'essersi fatta loro "voce" fin da quando il tema non aveva alcuna visibilità politica. Il secondo è quello della competenza: l'Alleanza si è conquistata voce in capitolo, perché da anni ha elaborato una proposta concreta e fattibile (quella del REIS) che i governi Letta prima, quelli Renzi e Gentiloni poi hanno assunto a modello per costruire il Reddito di Inclusione approvato con la legge delega. Dimostrando così che c'è ancora una importante elaborazione anche culturale che la società civile, i corpi intermedi sono in grado di elaborare e proporre al Paese, non per un mero interesse "di bottega" ma per favorire la crescita del bene comune.

Il terzo e più importante riconoscimento è però quello del ruolo. La firma del Memorandum, infatti, è soprattutto la presa di coscienza da parte del governo che non è possibile affrontare un problema sociale, drammatico e complesso come quello della povertà, ancora pensando di essere autosufficiente. Sia nella fase di costruzione del meccanismo, sia in quella di esercizio, quando sarà necessario dar corpo non solo all'erogazione monetaria degli aiuti alle famiglie povere, ma soprattutto ai servizi di accompagnamento per l'uscita dalla miseria e per una reale inclusione delle persone nel lavoro e nel tessuto sociale. Il fatto che nel Memorandum sia stabilito che almeno il 15% delle somme stanziare deve essere destinato in maniera continuativa al finanziamento dei servizi ne è la riprova.

Qualcuno, ieri, ha parlato di «svolta storica». Di certo siamo all'opposto della svalutazione dei corpi intermedi, di quella disintermediazione teorizzata tanto all'avvio della *premiership* di Matteo Renzi quanto ora da chi, come il Movimento 5 Stelle, si candida a guidare il Paese dopo le elezioni. Ed è anche la prima lezione che la politica dovrebbe mandare a memoria: le ricette preconfezionate e calate dall'alto hanno vita breve. Non si aiutano i poveri, ci si aiuta assieme ai poveri.

## **CONTRO LA POVERTÀ, LA VITTORIA DEL MODELLO DELL'ALLEANZA**

Dario Di Vico, *Corriere della Sera*, 15 aprile 2017 (estratti)

Sarà perché i poveri non possono scioperare ma prima che l'Italia si dotasse di un Reddito minimo di inclusione è passato un tempo incredibile per un Paese civile. Ieri finalmente si è invertita la rotta e molto lo si deve all'impegno dell'Alleanza contro la povertà, una coalizione di 37 associazioni nata nel 2013 su proposta di ACLI e Caritas e che ha saputo persino innovare il tema della rappresentanza. Non avendo il tradizionale potere di deterrenza (la conflittualità), l'Alleanza ha giocato da *problem solver* sulla forza e la qualità dell'elaborazione — riconosciutale ieri pubblicamente dal ministro Giuliano Poletti — ed è riuscita a centrare un primo importante obiettivo. Questo risultato dimostra per altro come la vecchia triangolazione governo-sindacati-grandi imprese copra una quota sempre meno larga della realtà e delle contraddizioni di una società complessa. L'approvazione dello Statuto del lavoro autonomo per i *freelance*, che dovrebbe essere in dirittura d'arrivo, rappresenterà un'ulteriore conferma dell'inevitabile multipolarismo delle relazioni sociali.

Peccato che nel frattempo sia naufragato l'ambizioso progetto di Rete imprese Italia che avrebbe dovuto dare al ceto medio produttivo una rappresentanza all'altezza dei suoi numeri e del contributo quotidiano che dà al Paese. Nella perdurante crisi del sistema politico la presenza di una forte infrastruttura sociale è infatti un fattore decisivo, specie poi a fronte di politiche economiche deboli/incoerenti o comunque fortemente condizionate dai noti vincoli comunitari. È vero che il Movimento 5 Stelle guarda in direzione del tutto opposta e promette disintermediazione sociale ma, visti i numeri dei clic con i quali finora ha validato le scelte interne di candidature e *policy*, voler azzerare la rappresentanza assomiglia più a uno dei tanti regolamenti di conti che a una proposta costruttiva e lungimirante.

## **L'ALLEANZA ANTI-POVERTÀ CRESCE, MA SERVONO ALTRI 5 MILIARDI**

Dario Di Vico, *Corriere della Sera*, Supplemento *Buone Notizie*, 3 ottobre 2017 (estratti)

Nella pur ricca storia dei corpi intermedi italiani l'Alleanza contro la povertà, nonostante la giovane età (quattro anni) rappresenta un'esperienza originale ... Dicevamo dell'originalità di questa esperienza perché ha saputo cambiare i codici di comportamento della rappresentanza dal basso. Preso atto che "i poveri non possono scioperare", l'Alleanza non poteva certo puntare sugli strumenti classici della deterrenza sindacale ma non ha neanche preso in considerazione il modello dei radicali italiani basato sulla protesta mediatica e sulla "provocazione".

Ha scelto di presentarsi come un *problem solver*, cioè di mettere la controparte-governo davanti non tanto all'evidenza dei problemi, ma anche all'individuazione di soluzioni realistiche ... Raccogliendo l'elaborazione degli studiosi, riflettendo sulle esperienze straniere e sul vissuto delle associazioni, l'Alleanza ha messo a punto quello che è poi diventato un testo di legge, come ha riconosciuto pubblicamente lo stesso ministro del Lavoro e delle Politiche sociali Giuliano Poletti, in occasione della firma del Memorandum nello scorso mese di aprile. Ottenuto il primo importante successo, i 37 però, giustamente, non mollano.

---

1. Si veda <http://www.redditoinclusione.it/dicono-di-noi/>. Si segnala, tra gli altri, l'analisi di Madama e Jessoula in un precedente Rapporto Caritas: Madama, I., Jessoula, M. (2015), *Alleanza contro la povertà e reddito minimo. Perché può essere la volta buona*, in Caritas Italiana (a cura di), *Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto sulle politiche contro la povertà in Italia*, pp. 91-104.

NOTE



*Per il cardinale e presidente di Caritas Italiana «se solo una parte di chi è indigente potrà ricevere dei vantaggi, è evidente che occorrerà tutti aprire un po' di più il nostro cuore»*

**Diego Motta, Avvenire, 17 ottobre 2017**

La povertà non aspetta, «le mani tese degli ultimi sono mani che graffiano. A loro non si può dire: un giorno toccherà anche a te. È necessario intervenire subito». Il cardinale Francesco Montenegro tratteggia, una per una, le immagini di un Paese che fatica ad arrivare a sera. «C'è chi dorme per strada, chi rovista nei cassonetti. Ci sono intere famiglie che vanno alle mense degli indigenti e si portano appresso tanti di quei bambini, chi ha perso il lavoro a 50 anni e si è ritrovato solo. Sono tanti quelli a cui non si sta pensando. Una cosa è certa – dice l'arcivescovo di Agrigento e presidente di Caritas Italiana –: se uno dovesse guardare ai numeri, i poveri oggi in Italia sono molto di più di quelli a cui ora si sta rispondendo».

Sullo sfondo c'è la legge di bilancio presentata ieri dall'Esecutivo che, tra le altre misure, prevede l'importante introduzione del Reddito di Inclusione nella lotta contro la povertà, che darà risposte a 1,8 milioni di persone, il 38% del totale della popolazione in povertà assoluta. Che fare del restante 62% di italiani esclusi? «Se solo una parte dei poveri potrà ricevere dei vantaggi, è evidente che occorrerà tutti aprire un po' di più il nostro cuore», osserva Montenegro, alla vigilia della Giornata internazionale per l'eliminazione della povertà.

#### **Quale deve essere l'obiettivo, in una fase storica come questa?**

Dobbiamo andare al di là della mera contabilità dei beneficiari e pensare invece a chi resterà escluso dai nuovi provvedimenti. Sono in tanti coloro che non riescono oggi ad avere il necessario per vivere e questa platea di persone va considerata nella sua universalità. Richiede la giusta attenzione. Subito, sin da oggi. Non è altro che un discorso di equità e giustizia.

#### **Il Papa, parlando alla FAO, ha invitato a inserire la categoria dell'amore nel linguaggio della cooperazione internazionale...**

Francesco ci dice che bisogna agire con amore e per amore. La carità è rispondere alle necessità dell'altro. Ripeto: non è elemosina, è ricerca di giustizia. Anche Benedetto XVI sottolineava l'importanza della carità nella costruzione di un'economia più giusta. L'amore ci spinge a guardare al di là di noi e ci invita ad avere coraggio nel fare scelte diverse.

#### **Secondo molti osservatori, i primi segnali dati in materia di povertà sono già incoraggianti. Quanto si potrà aspettare per vedere interventi ancora più incisivi?**

Le mani tese sono mani che graffiano, che ci interrogano sulle decisioni prese. Ci dicono anche che, se si può, si deve dare una risposta oggi. I poveri dicono: se oggi voglio vivere, devo essere aiutato. Non si può rispondere: vedrai, un giorno toccherà anche a te. Non c'è tempo. Tutti ormai sappiamo che in un mondo globalizzato, chi paga il prezzo più alto è il povero. Le risorse siano meglio distribuite, si faccia di tutto per garantire dignità a chi non ha nulla. Senza distinzioni.

#### **A questo proposito, cosa pensa di chi agita lo spettro di una guerra latente tra italiani e stranieri dentro le nostre comunità?**

Come presidente di Caritas, non ho mai fatto la scelta a favore di uno contro gli altri. Invece, chi vuol cavalcare l'onda della paura, dice esattamente l'opposto: prima noi, poi

loro. Distinguere non è carità. Per il credente, ogni volto è volto di uomo e volto di Cristo. Ma anche per chi non crede, volere il bene del prossimo, chiunque esso sia, è questione di coscienza.

***Accoglienza e integrazione sono due fasi diverse di un processo delicato: come procedere, a suo parere?***

Lavorare per l'integrazione dei migranti vuol dire chiedersi come possiamo stare bene insieme. È nell'accoglienza reciproca che si può iniziare a camminare. Lo stesso discorso vale per la gestione degli arrivi nel nostro Paese. Riusciremo a regolamentare i flussi nel momento in cui ci daremo da fare perché anche in Africa ci si muova con intelligenza: se quel continente resterà per l'Occidente terra di conquista, da cui poter prendere ciò che mi serve per stare bene, come fanno le multinazionali, non si faranno passi avanti. Se, al contrario, sapremo ottenere vantaggi condivisi dall'incontro tra popoli diversi, le nostre civiltà non potranno che trarne beneficio.

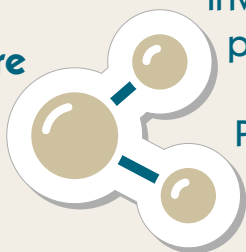
# INSIEME, A PICCOLI PASSI



**Il tuo aiuto ci consente  
di stare accanto a tante persone,  
in Italia e nel mondo**

## Continua a sostenerci

Facendo  
**conoscere**  
la nostra  
attività



Inviando **offerte**  
per i nostri progetti

Predisponendo **testamento**  
in favore di Caritas Italiana

### PER CONTRIBUIRE AI PROGETTI DI CARITAS ITALIANA

- **Versamento** su c/c postale n. 347013
- **Bonifico** una tantum o permanente a:
  - Banca Popolare Etica - Via Parigi 17, Roma  
Iban: IT 29 U 05018 03200 000000011113
  - Banca Prossima - Piazza della Libertà 13, Roma  
Iban: IT 06 A 03359 01600 10000 0012 474
  - Banco Posta, viale Europa 175, Roma  
Iban: IT91 P076 0103 2000 0000 0347 013
  - UniCredit - Via Taranto 49, Roma  
Iban: IT 88 U 02008 05206 000011063119
- **Donazione** con CartaSi e Diners, telefonando  
a Caritas Italiana 06 661771 (orario di ufficio)



### PER INFORMAZIONI

Caritas Italiana | via Aurelia 796 | 00165 Roma  
tel. 06 661771 | fax 06 66177602  
segreteria@caritas.it

A che punto è la questione povertà nel nostro Paese? E a che punto sono le politiche avviate o da avviare in questo campo? Queste alcune domande a cui cerca di rispondere la quarta edizione del rapporto Caritas sulle politiche contro la povertà in Italia.

Se il 2018 è un anno decisivo nel nostro Paese con l'avvio del nuovo Reddito di Inclusione (REI), non si possono trascurare gli altri ambiti che compongono il variegato quadro del disagio economico e materiale: la povertà dei minori, la grave emarginazione adulta, la deprivazione alimentare.

Oltre a illustrare le novità contenute nella legge di contrasto alla povertà – grazie ai contributi di Cristiano Gori e Lorenzo Lusignoli – si intende ricostruire il mosaico di misure che popolano, con diversi gradienti di integrazione, l'armamentario delle *policy* nazionali.

Su questi ambiti vengono ospitate le analisi di realtà impegnate da anni su tali temi, in particolare la Fondazione Banco Alimentare, la Federazione italiana organismi senza dimora (fio.PSD) e Save the Children, che rappresentano non solo un patrimonio di esperienze concrete di intervento sociale diretto, ma anche di elaborazione metodologica e di *advocacy*.

Capire in che direzione si stia andando, nonostante difficoltà e ritardi strutturali del nostro Paese, è il contributo che questo volume cerca di dare, perché, come dice mons. Montenegro: «Le mani tese degli ultimi sono mani che graffiano. A loro non si può dire: un giorno toccherà anche a te».

Bisogna agire subito e farlo per tutti.