

# ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

## REDDITO DI INCLUSIONE SOCIALE (REIS)

### PROPOSTA

#### SOGGETTI FONDATORI DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

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

#### SOGGETTI ADERENTI ALL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

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

# ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

## REDDITO DI INCLUSIONE SOCIALE (REIS)

### PROPOSTA

#### SOGGETTI FONDATORI DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

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

#### SOGGETTI ADERENTI ALL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

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



# **ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA**

## **REDDITO DI INCLUSIONE SOCIALE (REIS) PROPOSTA**

### **SOGGETTI FONDATORI DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA**

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

### **SOGGETTI ADERENTI ALL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA**

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

Con il sostegno di



**fondazione  
cariplo**

**Roma, 13 febbraio 2015**

**Si ringraziano:**

*Cristiano Gori*, che ha coordinato il gruppo scientifico e la redazione del documento.

*Elisa Agolini*, per il lavoro di coordinamento organizzativo.

Il *gruppo scientifico* che ha redatto il documento, composto da:

*Massimo Baldini*,

*Cristiano Gori*

*Alberto Martini*,

*Maurizio Motta*,

*Paolo Pezzana*,

*Simone Pellegrino*,

*Franco Pesaresi*,

*Stefano Sacchi*,

*Pierangelo Spano*,

*Ugo Trivellato*,

*Rosemarie Tidoli*, che ha curato la revisione dei capitoli e l'organizzazione del testo.

Si ringraziano inoltre Francesco Barbabella, Gianluca Busilacchi, Emanuele Ciani, Ornella Larenza, Daniela Mesini, Oliviero Motta, Marcello Natili, Marcella Sala, Stefano Toso, Nadir Zanini per aver collaborato alla redazione del documento.

Il *gruppo tecnico dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, composto da:

*Elisa Agolini* - Acli

*Damiano Sabuzi Giuliani* - ActionAid,

*Monia Giovannetti* - Anci,

*Luigi Borgiani* - Azione cattolica italiana,

*Francesco Marsico* - Caritas italiana,

*Stefano Daneri* - CGIL,

*Lorenzo Lusignoli* - CISL,

*Don Armando Zappolini* - CNCA

*Daniela Pompei* - Comunità di Sant'Egidio

*Federico Baldelli* - Confcooperative,

*Anna Banchemo* - Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome,

*Claudia Nodari* - Federazione Nazionale San Vincenzo De Paoli,

*Luigi Pietroluongo* - Fio.PSD,

*Sabrina Granata* - Fondazione Banco Alimentare Onlus,

---

*Massimo Novarino* - Forum Nazionale del terzo settore,

*Daniele Frigeri* - Jesuit Social Network

*Paolo Di Giacomo* - Legautonomie

*Carlo Cefaloni* - Movimento dei Focolari

*Silvia Taviani* - Save the Children,

*Matteo Del Monte* - Save the Children,

*Francesco Maria Gennaro* - UIL.

*Giuseppe Davicino*, per il coordinamento dell'Ufficio stampa.

## **Indice**

### **1. Documento politico dell'Alleanza contro la povertà in Italia**

### **2. Presentazione del Reddito di Inclusione Sociale (REIS)**

- Capitolo 1. Introduzione
- Capitolo 2. Perché introdurre il REIS
- Capitolo 3. I criteri per ricevere il REIS
- Capitolo 4. L'importo
- Capitolo 5. L'impianto istituzionale ed organizzativo
- Capitolo 6. Il percorso nei servizi
- Capitolo 7. Il rapporto con il lavoro
- Capitolo 8. Monitoraggio e valutazione
- Capitolo 9. La spesa ed il finanziamento
- Capitolo 10. Il Piano nazionale contro la povertà
- Capitolo 11. Le alternative al Piano
- Capitolo 12. Imparare dall'esperienza - L'Italia
- Capitolo 13. Imparare dall'esperienza - L'Europa

### **3. Descrizione dei soggetti fondatori dell'Alleanza contro la povertà in Italia**

### **4. Descrizione dei soggetti aderenti all'Alleanza contro la povertà in Italia**

**1.**

**Documento politico  
dell'Alleanza contro  
la povertà in Italia**





**Acli**



**Action Aid**



**Anci**



Azione Cattolica Italiana

**Azione Cattolica Italiana**



**Caritas Italiana**



**CGIL CISL UIL**



**Cnca**



**Comunità di Sant'Egidio**



**Confcooperative**



**Conferenza delle Regioni  
e delle Province Autonome**



**Federazione Nazionale Società di  
San Vincenzo De Paoli**



**Fio.PSD Onlus**



**Fondazione Banco Alimentare Onlus**



**Forum Nazionale Terzo Settore**



**Jesuit Social Network**



**Legautonomie**



**Save the Children**



**Umanità Nuova - Movimento  
dei Focolari**



**Adiconsum**



**Arci**



**Associazione Professione  
in Famiglia**



**ATD Quarto Mondo**



**Banco Farmaceutico**



**CILAP EAPN Italia**



**Confederazione Nazionale  
delle Misericordie d'Italia**



**CSVnet – Coordinamento Nazionale  
dei Centri di Servizio per il Volontariato**



**Federazione SCS**



**Fondazione Banco delle Opere  
di Carità Onlus**



**Fondazione ÈBBENE**



**Piccola Opera della Divina Provvidenza  
del Don Orione**



**U.N.I.T.A.L.S.I. – Unione Nazionale  
Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes  
e Santuari Internazionali**

## La povertà in Italia

**N**ell'Italia di oggi non mancano i motivi per occuparsi della povertà. IL 9,9% delle persone residenti nel nostro paese, infatti, vive in povertà assoluta (dato 2013) mentre nel 2007 erano il 4,1%.

*Attenzione non si parla di impoverimento, questa è povertà assoluta.* Il bombardamento quotidiano di dati sulla crisi al quale siamo tutti sottoposti rischia di lasciare in secondo piano la rilevanza di questo 9,9%. Non ci si riferisce, infatti, al fenomeno d'impoverimento che tocca una parte ben più ampia della popolazione, costringendola a rinunciare ad alcuni consumi che desidererebbe potersi permettere (come qualche apparecchio tecnologico o la possibilità di andare fuori città in estate) senza però impedire la fruizione dei beni e dei servizi essenziali. Si tratta, piuttosto, di chi non raggiunge "uno standard di vita minimamente accettabile" calcolato dall'Istat e legato a un'alimentazione adeguata, a una situazione abitativa decente e ad altre spese basilari come quelle per la salute, i vestiti e i trasporti.

*Anche dopo la fine della crisi, l'Italia resterà più povera di prima.* La ripresa potrà ridurre l'attuale percentuale di povertà assoluta ma non di molto dato che la sua maggiore presenza è un fenomeno strutturale, così come il suo nuovo profilo. Non si concentra più, infatti, esclusivamente nel meridione e tra le famiglie numerose (con almeno tre figli) anche se queste rimangono le realtà dove risulta maggiormente presente. Gli ultimi anni, infatti, ne hanno visto l'incremento galoppante in segmenti della popolazione prima ritenuti immuni: il Nord - dove le persone in povertà assoluta sono aumentate dal 3,3% (2007) al 7,3% (2013) - e le famiglie con due figli minori (dal 3,8% al 13,4%). Mentre la povertà raggiunge nuovi soggetti non abbandona, però, quelli che già da tempo affligge su larga scala, a partire da bambini e minori.

Cosa possono fare, oggi, le persone in povertà assoluta? Chiedere aiuto ai Comuni - con limitate possibilità di risposta dati i ripetuti tagli - oppure alle tante realtà non profit impegnate nel territorio, a conoscenti o ad altri. I grandi numeri della povertà di oggi fanno sì che, *nella maggior parte dei casi, chi sperimenta questa condizione se la debba cavare da solo.*

Ciò accade perché *l'Italia rimane l'unico paese dell'Europa a 27, insieme alla Grecia, privo di una misura nazionale a sostegno di chi si trova in questa condizione.* Pur nelle differenze i tratti di fondo sono ovunque gli stessi: un contributo economico per affrontare le spese primarie accompagnato da servizi alla persona (sociali, educativi, per l'impiego) che servono ad organizzare diversamente la propria vita e a cercare di uscire dalla povertà. Alla base c'è il patto di cittadinanza tra lo Stato e il cittadino in difficoltà: chi è in povertà as-

soluta ha diritto al sostegno pubblico e il dovere d'impegnarsi a compiere ogni azione utile a superare tale situazione.

A fronte di questa situazione un intervento da parte del governo si rende necessario, partendo dalla considerazione che le risposte attualmente in campo contro la povertà assoluta sono del tutto inadeguate.

## L'Alleanza contro la Povertà in Italia

**A**ll'inizio del 2014 è nata l'Alleanza contro la Povertà in Italia, un insieme di soggetti sociali che decidono di unirsi per contribuire alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese.

Nel perseguire questo obiettivo, l'Alleanza ha condotto un insieme di varie attività, tra loro collegate:

- a) ha svolto un lavoro di sensibilizzazione dell'opinione pubblica,
- b) ha promosso un dibattito basato sull'evidenza empirica concernente gli interventi esistenti e quelli proposti,
- c) si è confrontata con le forze politiche e continua ad esercitare pressione su di esse affinché compiano scelte favorevoli alla lotta contro la povertà,
- d) ha elaborato una propria dettagliata proposta di riforma.

Una simile Alleanza non era mai stata costruita in Italia. È la prima volta, infatti, che un numero così ampio di soggetti sociali dà vita ad un sodalizio per promuovere adeguate politiche contro la povertà. La sua nascita costituisce un segno tanto dell'urgenza di rispondere al diffondersi di questo grave fenomeno quanto dell'accresciuta consapevolezza, in tutti i proponenti, che solo unendo le forze si può provare a cambiare qualcosa.

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

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

L'Alleanza contro la Povertà in Italia nasce da un'idea del Prof. Cristiano Gori, dell'Università Cattolica di Milano, è promossa dalle Acli e realizzata grazie al contributo delle Segreterie Confederali di Cgil, Cisl e Uil e delle altre Associazioni aderenti.

Alle Acli è affidato il coordinamento politico-organizzativo dell'Alleanza ed il Prof. Gori coordina le attività del gruppo tecnico.

*La partecipazione all'Alleanza è aperta a tutti i soggetti sociali interessati alla lotta contro la povertà assoluta in Italia. Riteniamo, infatti, che l'ampiezza della sfida sia tale da rendere necessaria la massima condivisione delle esperienze, delle competenze e della creatività di ognuno.*

## Il Piano Nazionale contro la Povertà

**T**utti gli aderenti all'Alleanza hanno svolto insieme un lavoro di approfondimento, tenendo conto delle proposte già elaborate, *che ha prodotto una proposta organica di riforma a regime ampiamente condivisa da tutti i soggetti che la compongono*, di seguito illustrata.

Sulla base degli indicatori socio-economici, delle conoscenze e delle esperienze maturate, l'Alleanza ritiene che si debba avviare al più presto il Piano Nazionale contro la Povertà, del quale il nostro Paese ha evidente bisogno e la cui attuazione si declina nei punti che seguono. *Questa, dunque, è la prima richiesta dell'Alleanza al Governo Italiano.*

### 1. Far partire il Piano nazionale contro la Povertà

L'Alleanza chiede al Governo italiano di avviare al più presto un Piano nazionale contro la Povertà, di durata pluriennale. Il Piano deve contenere le indicazioni concrete affinché venga gradualmente introdotta una misura nazionale, rivolta a tutte le persone e le famiglie in povertà assoluta nel nostro paese, che si basi su una logica non meramente assistenziale ma che sostenga un atteggiamento attivo dei soggetti beneficiari dell'intervento. Pertanto è necessario impegnare da subito risorse adeguate a far partire il Piano nazionale e non limitarsi a risorse destinate a strumenti che rispondono a logiche emergenziali, senza definire un quadro organico di interventi.

### 2. Gradualismo in un orizzonte definito

Bisognerà prevedere che a partire dal primo anno ricevano la misura un numero significativo di persone (si veda il prossimo punto), con una crescita graduale in ogni annualità successiva. Nella stesura del Piano, il legislatore deve assumere precisi impegni riguardanti le tappe intermedie e il suo punto di arrivo. L'ultimo anno corrisponderà al primo della misura a regime, a partire dal quale tutte le famiglie in povertà assoluta riceveranno la misura. Occorrerà inoltre specificare l'ampliamento dell'utenza, e il relativo finanziamento, previsto per ogni precedente annualità.

Senza una simile prospettiva pluriennale, infatti, risulterebbe poco realistico immaginare la costruzione di un sistema locale di servizi adeguato alla lotta contro l'esclusione sociale. Questa costruzione richiede investimenti, sviluppo di competenze e programmazione: gli enti locali, il terzo settore e le Organizzazioni Sindacali impegnate nel territorio potranno realizzarla solo se riceveranno un'adeguata stima economica e previsionale.

### 3. Prima i più deboli

In ogni anno della transizione l'utenza - come detto - si deve allargare rispetto al precedente. L'ordine di fruizione della misura viene definito esclusivamente in base alla condizione economica: nell'ambito delle famiglie che sono in povertà assoluta, si comincia da coloro che versano in condizioni economiche più critiche e progressivamente si copre anche chi sta "un po' meno peg-



gio” sino a fornire la misura - a partire dall’ultimo anno della transizione - a tutti i nuclei in povertà assoluta.

#### 4. Cominciare subito con i servizi

Sin dall’inizio, la misura deve assumere alcuni tratti fondamentali. Deve costituire il diritto ad una prestazione monetaria accompagnato dall’erogazione dei servizi necessari ad acquisire nuove competenze e/o organizzare diversamente la propria vita (Servizi per l’impiego, contro il disagio psicologico e/o sociale per esigenze di cura e altro). Una particolare attenzione deve essere rivolta ai servizi alla persona, elemento orientato a favorire l’inclusione sociale e valorizzare l’atteggiamento attivo da parte dei soggetti beneficiari dell’intervento.

#### 5. Assicurare continuità

Le prestazioni nazionali sperimentali o una tantum già esistenti contro la povertà assoluta devono confluire progressivamente nella misura. Per la precedenza a ricevere la nuova misura durante la transizione, al principio di “dare prima a chi sta peggio” si affiancherà quello di garantire la continuità. Pertanto, alle persone in povertà assoluta che non riceveranno le prestazioni fino ad oggi in vigore sarà garantita la nuova misura senza interruzioni del sostegno pubblico. L’Alleanza ritiene come principio fondamentale che per sostenere un piano di lotta alla povertà non si debbano sottrarre né spostare risorse destinate e vincolate al sociale. Le prestazioni ad oggi erogate dal sistema assistenziale non devono subire modifiche peggiorative per i fruitori.

#### 6. No a guerre tra poveri

Le prossime leggi di Stabilità non devono prevedere la messa in discussione delle altre misure per il welfare sociale a rischio, a partire dai fondi nazionali (innanzitutto Fondo nazionale politiche sociali e Fondo Non Autosufficienza), oggetto negli anni recenti di tagli radicali, che ne hanno già messo in discussione la sopravvivenza. L’investimento sulla lotta alla povertà assoluta non può considerarsi in alcun modo sostitutivo del necessario potenziamento di questi Fondi.

Allo stesso modo, le risorse necessarie per finanziare la misura contro la povertà assoluta non dovranno essere recuperate togliendole ad altre fasce deboli o a rischio di fragilità della popolazione.

#### 7. Uno strumento di politica sociale e non di politica del lavoro

Tradizionalmente in Italia tutta l’attenzione è stata concentrata sulle politiche del lavoro, a scapito delle politiche sociali. Il nostro obiettivo è quello di valorizzare l’importanza di quest’ultime, ed è ad esse che appartiene la nostra proposta.

#### 8. Il finanziamento deve essere assicurato dallo Stato

A regime la misura dovrà costituire un livello essenziale delle prestazioni sociali e, dunque, interamente finanziato dallo Stato. Eventuali finanziamenti con Fondi europei o altro - una volta verificatene la legittimità - potrebbero

essere utilizzati parzialmente durante la transizione, ma solo in presenza di un chiaro impegno dello Stato per la situazione a regime. Il possibile contributo finanziario di donatori privati svolgerà un ruolo di rilievo, con funzione complementare rispetto al necessario finanziamento statale del livello essenziale.

Siamo persuasi che la proposta del REIS è compatibile con le capacità finanziarie dello Stato, il quale dovrà comunque tenere conto di vincoli finanziari sostenibili.

Evidenziare la necessità del finanziamento statale non significa assolutamente svilire tutto quello che è già stato realizzato nel territorio contro la povertà che, al contrario, dovrà essere valorizzato e confluire nella riforma. Da una parte, le risorse attualmente impiegate nella lotta alla povertà a livello regionale e territoriale dovranno rimanere comunque destinate alla spesa sociale per le famiglie in condizione disagiata. Allo stesso modo, tutto il patrimonio di esperienze maturate a livello territoriale, da parte di Enti Locali, Terzo Settore e Organizzazioni Sindacali Confederali, dovrà essere valorizzato nella costruzione della riforma e confluire in essa. La proposta del REIS prevede, quindi, una cornice, definita dallo Stato, di obiettivi strategici e risorse per il loro perseguimento, e la traduzione operativa delle misure ad opera delle istituzioni locali.

## 9. Valorizzare la partecipazione sociale

L'efficacia della nuova proposta di riforma è commisurata al pieno coinvolgimento delle Organizzazioni Sindacali e del terzo settore con le Istituzioni interessate, sia nella programmazione che nella progettazione e gestione degli interventi.



**2.**  
**Presentazione del Reddito**  
**di Inclusione Sociale**  
**(REIS)**

## Capitolo 1. Introduzione

### 1.1 Una proposta costruita in modo condiviso

Nel documento politico iniziale, le realtà che hanno promosso l'Alleanza contro la Povertà in Italia hanno illustrato le ragioni e gli obiettivi del lavoro qui presentato mentre a partire dal prossimo paragrafo si entra nel vivo dei contenuti. Prima, però, ci si vuole soffermare sul cammino compiuto per disegnare la proposta: mai come in questo caso, infatti, il metodo è sostanza. Il progetto illustrato è figlio di un percorso di elaborazione condiviso da tutti i soggetti aderenti all'Alleanza. Nel luglio 2013, Acli e Caritas hanno presentato una precedente versione del Reddito d'Inclusione Sociale (REIS), invitando gli attori a vario titolo interessati alla lotta contro l'esclusione sociale nel nostro Paese ad unire le forze per promuovere politiche adeguate - finora mancanti - contro questo flagello. Hanno risposto all'invito gli attuali aderenti all'Alleanza, elencati nella prefazione.

La precedente versione del REIS ha costituito il punto di partenza del percorso compiuto insieme. Nell'autunno 2013 il gruppo scientifico (composto da studiosi e consulenti esperti di lotta alla povertà) e il gruppo tecnico (formato da referenti degli aderenti all'Alleanza) hanno avviato un lavoro congiunto per arrivare nel settembre 2014 a definire una nuova versione del REIS, che migliora sostanzialmente l'altra, i cui contenuti principali sono illustrati nel presente documento. Il lavoro svolto (le cui tappe principali sono sintetizzate nel box 1.1.) si è basato su alcuni principi metodologici di fondo, condivisi da tutti gli aderenti all'Alleanza:

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

*la valorizzazione dell'esperienza.* Tanto gli errori compiuti sinora nella lotta alla povertà quanto i risultati positivi ottenuti forniscono numerose indicazioni per la progettazione di nuove politiche. Senza sfruttare questo "tesoro" di messaggi dall'esperienza è impensabile compiere effettivi passi in avanti. Il lavoro svolto si è fondato sul riesame sistematico delle precedenti politiche realizzate in Italia e in Europa e sulla disamina dell'esperienza concreta degli aderenti all'Alleanza;

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

Box 1.1 - Il percorso  
dell'Alleanza, settembre  
2013 - settembre 2014:  
tappe principali

- Riesame della precedente versione del ReIs, per individuarne punti di forza e criticità (gruppo scientifico + gruppo tecnico).
- definizione di spunti, idee e suggerimenti su come migliorare la proposta (gruppo scientifico + gruppo tecnico).
- Prima elaborazione di ipotesi sui miglioramenti da apportare alla luce dei suggerimenti ricevuti (gruppo scientifico).
- Discussione di queste ipotesi, con ulteriori suggerimenti di revisione (gruppo tecnico).
- Stesura di un testo finale (gruppo scientifico).

I vari passaggi del confronto sono stati realizzati nel corso di diversi incontri, mediante la stesura di numerosi testi e grazie a scambi informali di vario genere.

I responsabili dei soggetti aderenti all'Alleanza sono stati coinvolti ogni qualvolta si è rivelato necessario e hanno approvato la versione finale della proposta.

## 1.2 La povertà in Italia

Come è cambiata la povertà nel nostro Paese durante la crisi economica? Lo mostra il confronto tra le più recenti rilevazioni sulla diffusione della povertà assoluta, riferite al 2013, e quelle del 2007, ultimo anno di crescita del Pil prima del periodo di sei anni durante il quale ha prevalso il segno negativo. Nel 2013 sperimentavano tale condizione 6 milioni di persone residenti in Italia, pari all'9,9% del totale, mentre nel 2007 erano 2,4 milioni, cioè il 4,1%. La crisi, dunque, ci restituisce l'esplosione della povertà assoluta nel nostro Paese. 6 milioni e 9,9% sono i numeri chiave da tenere a mente perché meglio di qualsiasi altra cifra aiutano a "toccare con mano" la presenza della povertà nella società italiana.

Oltre che in termini di singoli individui, la povertà viene calcolata anche con riferimento alle famiglie coinvolte. Adottando questa unità di misura, l'aumento - nel medesimo periodo - va dal 4,1%, pari a 0,97 milioni di nuclei, al 7,9%, pari a 2 milioni. Così rilevato, dunque, l'incremento percentuale risulta minore poiché si è concentrato maggiormente tra i nuclei con più persone<sup>1</sup> (Tabella 1.1).

Attenzione, si tratta di povertà assoluta. Il bombardamento quotidiano di dati sulla crisi, al quale siamo tutti sottoposti, rischia di lasciare in secondo piano la rilevanza di questo 9,9%. Non si parla qui del fenomeno d'impoverimento che tocca una parte ben più ampia della popolazione, costringendola a rinunciare ad alcuni consumi che desidererebbe potersi permettere (come qualche apparecchio tecnologico o la possibilità di andare fuori città in estate) ma la cui mancanza non le impedisce la fruizione dei beni e dei servizi essenziali. Ci si riferisce, piuttosto, a chi non raggiunge "*uno standard di vita minimamente accettabile*" calcolato dall'Istat e legato a un'alimentazione adeguata,

<sup>1</sup> Ad esempio, s'immagini che in un determinato contesto vi siano tre persone in povertà in più rispetto a prima. Se appartengono tutte allo stesso nucleo familiare (ad esempio composto da due genitori ed un figlio) l'aumento delle famiglie in povertà sarà di una sola unità mentre se le persone appartengono a tre nuclei unipersonali l'aumento sarà di 3 unità.

a una situazione abitativa decente e ad altre spese basilari come quelle per la salute, i vestiti e i trasporti. Come si vedrà, è alle famiglie in povertà assoluta che guarda la nostra proposta.

Nei prossimi anni ci si aspetta (si auspica) che riprenda la crescita economica. È ragionevole ipotizzare che - come in passato - la crescita possa portare con sé una riduzione della povertà assoluta ma pare irrealistico immaginare un ritorno ai valori del 2007. La ragione risiede nei mutamenti strutturali vissuti dalla società italiana, a partire dalla precarizzazione del mondo del lavoro e dall'indebolimento della capacità delle reti familiari di fornire sostegno economico. Pertanto, una percentuale di povertà assoluta più alta rispetto allo scenario pre-crisi è destinata a rimanere.

Tabella 1.1 - La povertà assoluta in Italia, individui e famiglie, % e valore numerico

	2007	2013
<b>Individui</b>	4,1% (2,4 milioni)	9,9% (6 milioni)
<b>Famiglie</b>	4,1% (0,97 milioni)	7,9% (2 milioni)

Fonte: Istat

Durante la crisi la povertà assoluta non solo ha confermato il suo radicamento tra i segmenti della popolazione nei quali già in passato era più presente, ma è anche cresciuta particolarmente in altri, prima ritenuti poco vulnerabili: il centro-nord, le famiglie con due figli, i nuclei con capofamiglia inferiore a 35 anni, le famiglie con componenti occupati. In altre parole, il raddoppio dei poveri non si è concentrato tra i gruppi già più colpiti ma, al contrario, ha allargato i confini della povertà nella società italiana (Tabella 1.2).

Tabella 1.2 - Il nuovo volto della povertà in Italia

Prima della crisi	Oggi
Questione meridionale	Questione meridionale + questione settentrionale
Un problema perlopiù degli anziani	Un problema degli anziani e dei giovani
Riguarda chi ha almeno 3 figli	Riguarda chi ha almeno 2 figli
Non tocca chi ha un lavoro	Tocca anche chi ha un lavoro

Davanti alla diffusione della povertà nel nostro Paese, le politiche di contrasto rimangono fortemente deficitarie. Da tempo, infatti, condividiamo con la Grecia il poco invidiabile primato di uniche nazioni dell'Europa a 15 prive di una misura nazionale contro la povertà assoluta (Tabella 1.3), connotata secondo precise linee d'intervento condivise a livello internazionale: essere rivolta a tutti i nuclei che vivono questa condizione, essere composta da una prestazione monetaria e da servizi alla persona, basarsi su un mix di diritti e doveri. Per colmare questa carenza proponiamo di introdurre il Reddito d'Inclusione Sociale (REIS).

Tabella 1.3 - Introduzione di una misura nazionale contro la povertà assoluta nei paesi EU 15

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

### 1.3. Il Reddito d'Inclusione Sociale (REIS)

Il REIS assicura a chiunque sia caduto in povertà un insieme di risorse adeguate a raggiungere una condizione materiale decente e - dove possibile e/o necessario - a progettare percorsi d'inserimento sociale o lavorativo. La sua introduzione permetterebbe di dare al nostro Paese quella politica contro la povertà sinora mancante, capace, allo stesso tempo, di assicurare a tutti una vita dignitosa e di offrire strumenti per cambiarla (vigilando che ciò accada) a chi è in grado di farlo. Di seguito vengono sintetizzati i tratti principali che il REIS assumerà una volta entrato a regime, cioè a partire dal quarto ed ultimo anno del Piano nazionale contro la povertà; i contenuti più ampi vengono esposti nel corso del testo.

#### *Destinatari*

Il REIS si rivolge a tutte le famiglie in povertà assoluta. È destinato ai cittadini, di qualsiasi nazionalità, in possesso di un valido titolo di legittimazione alla presenza sul territorio italiano e ivi presenti in forma regolare da almeno 12 mesi. Il principio guida è l'universalismo: una misura per tutte le famiglie in povertà.

#### *Importo*

Ogni nucleo riceve mensilmente una somma pari alla differenza tra la soglia di povertà e il proprio reddito. Il principio guida è l'adeguatezza: nessuno è più privo delle risorse necessarie a raggiungere un livello di vita "minimamente accettabile".

#### *Servizi alla persona*

Insieme al contributo monetario i beneficiari del REIS - quando consono e necessario - ricevono servizi sociali, socio-sanitari, socio-educativi o educativi. Possono essere servizi contro il disagio psicologico e/o sociale, di istruzione, riferiti a bisogni di cura, per l'autonomia o di altra natura. S'intende così fornire nuove competenze agli utenti e/o aiutarli ad organizzare diversamente la propria esistenza. Il principio guida risiede nell'inserimento sociale: dare alle persone l'opportunità di costruire percorsi che - nei limiti del possibile - permettano di uscire dalla condizione di marginalità.

#### *Welfare mix*

Il REIS viene gestito a livello locale grazie ad un impegno condiviso, innanzitutto, da Comuni e Terzo Settore. I Comuni - in forma associata nell'Ambito - hanno la responsabilità della regia complessiva e il Terzo Settore co-progetta insieme a loro, esprimendo le proprie competenze in tutte le fasi dell'inter-



vento; anche altri soggetti svolgono un ruolo centrale, a partire da quelli dedicati a formazione e lavoro. Il principio guida consiste nella partnership: solo un'alleanza tra attori pubblici e privati a livello locale permette di affrontare con successo il nodo povertà.

Lavoro

Tutti i membri della famiglia tra 18 e 65 anni ritenuti abili al lavoro devono attivarsi nella ricerca di un impiego, dare disponibilità a iniziare un'occupazione offerta dai Centri per l'impiego e a frequentare attività di formazione o riqualificazione professionale. Il principio guida consiste nell'inserimento occupazionale: chi può, rafforza le proprie competenze professionali e deve compiere ogni sforzo per trovare un'attività lavorativa.

Livelli essenziali

Il REIS costituisce un livello essenziale delle prestazioni, il primo tra gli interventi di politiche sociali a diventarlo<sup>2</sup>. Viene così introdotto un diritto che assicura una tutela a chiunque cada in povertà assoluta. Il principio guida è quello di cittadinanza, secondo il quale viene garantito a tutti il diritto di essere protetti contro il rischio di povertà.

Tabella 1.4 - Il REIS in sintesi

DIMENSIONE (PRINCIPIO GUIDA)	TRATTI PRINCIPALI
Utenza (Universalismo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutte le famiglie in povertà assoluta</li> <li>• Legittimate a vario titolo alla presenza sul territorio italiano e presenti regolarmente nel paese da almeno dodici mesi</li> </ul>
Importo (Adeguatezza)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La differenza tra la soglia di povertà e il reddito familiare</li> </ul>
Servizi alla persona (Inserimento sociale)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al trasferimento monetario si accompagna l'erogazione di servizi</li> <li>• Possono essere servizi sociali, socio-sanitari, socio-educativi o educativi</li> </ul>
Welfare mix (Partnership)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il Reis viene gestito a livello locale grazie all'impegno condiviso di Comuni, Terzo (Partnership) Settore, servizi per formazione/impiego e altri soggetti</li> <li>• I Comuni hanno la responsabilità della regia e il Terzo Settore co-progetta insieme a loro, esprimendo le proprie competenze in tutte le fasi dell'intervento</li> </ul>
Lavoro (Inserimento occupazionale)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutti i membri della famiglia tra 18 e 65 anni ritenuti abili al lavoro devono attivarsi in tale direzione</li> <li>• Si tratta di cercare un impiego e di frequentare percorsi formativi e/o di inclusione nel mercato del lavoro</li> </ul>
Livelli essenziali (Cittadinanza)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il Reis costituisce il primo livello essenziale delle prestazioni nelle politiche sociali</li> </ul>

## 1.4. Il Piano Nazionale contro la Povertà

Il Reddito d'Inclusione Sociale è introdotto gradualmente, con un Piano Nazionale articolato in quattro annualità, qui sintetizzato (cfr. Box 1.2). L'utenza viene ampliata annualmente e così il quarto - e ultimo - anno della transizione corrisponde al primo a regime, cioè quello a partire dal quale il REIS è rivolto a tutte le famiglie in povertà assoluta. Nell'ipotesi che il Piano cominci nel 2016 la misura andrà a regime nel 2019.

<sup>2</sup> L'unico livello essenziale nelle politiche sociali sinora previsto è il nuovo Isee.

Il Piano si basa sul principio del “gradualismo in un orizzonte definito”: sin dal suo avvio il legislatore assume precisi impegni riguardanti il punto di arrivo e le tappe intermedie. Ciò significa, in concreto, indicare che il quarto anno corrisponde al primo del REIS a regime e specificare l’ampliamento dell’utenza previsto in ognuna delle annualità precedenti; affinché ciò risulti possibile bisogna prevedere il relativo finanziamento pluriennale, con il conseguente impegno di risorse.

Il progressivo allargamento dell’utenza segue il principio di “dare prima a chi sta peggio”. Detto altrimenti, si comincia da coloro i quali versano in condizioni economiche più critiche, cioè i più poveri tra i poveri, e progressivamente si raggiunge anche chi sta “un po’ meno peggio” sino a rivolgersi - a partire dal quarto anno - a tutti i nuclei in povertà assoluta.

A regime, la misura richiede un investimento pubblico di circa 7,1 miliardi di Euro. In ogni anno del Piano, le risorse stanziare sono superiori rispetto al precedente: i percorsi che si possono seguire nel loro progressivo incremento sono vari. Nel capitolo 10 si ipotizza di suddividere l’aumento dei finanziamenti in quattro parti uguali, cosicché ogni anno la spesa pubblica risulti di circa 1,7 miliardi superiore al precedente, configurando il seguente percorso:

- primo anno = 1,7 miliardi di Euro per il REIS;
- secondo anno = 3,5 miliardi di Euro;
- terzo anno = 5,3 miliardi di Euro;

a partire dal quarto anno (primo a regime) = 7,1 miliardi di Euro.

Il Piano valorizza gli interventi contro il disagio già oggi presenti, grazie a Terzo Settore ed Enti Locali, nei vari territori. Attraverso l’infrastruttura nazionale per il welfare locale (cfr. oltre) vengono messi a loro disposizione gli strumenti affinché possano potenziare i propri punti di forza e correggere le criticità, in un quadro di valorizzazione della progettualità di ogni specifica realtà. Tutto ciò dentro un percorso di progressivo incremento delle risposte esistenti e di loro crescente messa in rete.

A sostenere l’attuazione del REIS, dunque, è l’infrastruttura nazionale per il welfare locale, cioè un insieme di strumenti che lo Stato - in collaborazione con le Regioni - fornisce ai soggetti del territorio per porli in condizione di operare al meglio. Vengono definiti criteri di accesso validi per tutto il Paese e sono trasferite ai territori le risorse economiche necessarie ad assicurare le relative risposte; una quota particolarmente significativa di stanziamenti è destinata ai servizi alla persona, a proposito dei quali lo Stato stabilisce poche regole riguardanti presenza e modalità di funzionamento. Si impianta anche un solido sistema di monitoraggio e valutazione, capace di comprendere ciò che accade nelle varie realtà locali, di esaminarlo e trarne indicazioni operative utili al miglioramento, nella prospettiva di apprendere dall’esperienza. Inoltre, i territori vengono affiancati con iniziative di formazione, occasioni di

confronto tra operatori di diverse realtà, scambio di esperienze, linee guida. Infine, laddove la riforma sia inattuata o presenti forti criticità, lo Stato interviene direttamente, ricorrendo a propri poteri sostitutivi.

Il gradualismo nell'introdurre la nuova misura è sostenuto da diverse ragioni. Da una parte, permette di diluire il necessario incremento di risorse nel tempo, rendendolo meglio sostenibile dalla finanza pubblica. Dall'altra, solo in questo modo è possibile consolidare il REIS assicurando adeguati tempi di apprendimento e di adattamento organizzativo a tutti i soggetti chiamati ad erogarlo nel territorio (Comuni, Terzo Settore, Centri per l'Impiego e così via). Trattandosi di un'innovazione ambiziosa per il nostro sistema di welfare, che lo spinge ad un robusto sviluppo sul piano organizzativo, procedere per gradi e fornire allo stesso tempo tutti gli strumenti necessari al livello locale paiono condizioni non rinunciabili per il suo successo.

Box 1.2 - Il Piano nazionale contro la povertà

- Il Reis viene introdotto gradualmente, attraverso un percorso quadriennale.
- Sin dall'inizio il legislatore assume precisi impegni riguardanti il punto di arrivo del Piano e le sue tappe intermedie (gradualismo in un orizzonte definito).
- Ogni anno la spesa pubblica dedicata aumenta rispetto al precedente.
- L'utenza si allarga progressivamente, partendo da chi è in condizioni di povertà più grave.
- Vengono valorizzati gli interventi contro il disagio già esistenti nei vari contesti locali.
- Infrastruttura nazionale per il welfare locale: lo Stato, insieme alle Regioni, fornisce ai soggetti impegnati contro la povertà nel territorio un insieme di strumenti per metterli in condizione di fornire il Reis al meglio.

1.5 Il disegno e i "dettagli"

Sono stati sin qui tratteggiati i punti chiave del REIS, che compongono la trama complessiva della proposta. Su un simile disegno concorda la gran parte di osservatori ed esperti. Minore interesse, invece, suscita l'ampio insieme di azioni da intraprendere per tradurlo in pratica. Si tratta di affrontare gli innumerevoli passaggi del percorso attuativo e di confrontarsi con i tanti aspetti tecnici concernenti le singole parti della proposta. Molti li considerano "dettagli" rispetto al disegno strategico: sono questi, invece, a decidere in che modo un progetto di cambiamento riesce a diventare realtà e, pertanto, cosa può significare per la vita delle persone. Proprio perché sono decisivi e - in Italia - sottovalutati, a questi "dettagli" viene dedicato il maggior sforzo di approfondimento del nostro lavoro.

1.6 Cosa non è il REIS

Il Reddito d'Inclusione Sociale è rivolto a tutte le famiglie che vivono in povertà assoluta e risulta nettamente distinto dagli interventi necessari contro l'impoverimento di coloro i quali si trovano al di sopra della soglia ma, senza adeguate risposte, sono destinati a cadere nell'indigenza. Similmente, il REIS è separato chiaramente dalle ulteriori riforme delle quali il nostro welfare avrebbe bisogno. Si tratta di azioni, auspiccate dalla metà degli anni '90 e realizzate in

quasi tutti i Paesi europei, concernenti l'ulteriore rafforzamento degli ammortizzatori sociali, i servizi alla prima infanzia, il fisco a sostegno delle famiglie con figli e gli interventi per le persone non autosufficienti (persone disabili e anziani). Quella qui delineata, pertanto, non è assolutamente l'unica riforma necessaria al sistema di welfare del nostro Paese: bisogna agire anche sui temi sopra menzionati.

Peraltro, potenziare da subito le altre aree della protezione sociale permetterebbe anche di "proteggere" il REIS. Si rischia, infatti, che la sua introduzione risulti l'unica risposta di rilievo messa in campo, in questa fase, dal sistema pubblico a favore delle persone più fragili. Se così fosse, sul Reddito d'Inclusione Sociale si riverserebbero anche le tante domande di tutele originate da situazioni diverse dalla povertà assoluta (ad esempio il costo dei figli, la disoccupazione, la non autosufficienza). Ciò si verificherebbe, in particolare, nei territori dove il tessuto socio-economico è più debole e contemporaneamente la presenza di servizi è maggiormente carente. Il REIS, però, non può - per sua natura - soddisfare domande come quelle citate. Nello scenario prefigurato, dunque, si creerebbero difficoltà organizzative dovute all'impegno extra necessario per esaminare un numero particolarmente elevato di richieste, parallelamente a scontento nei tanti che se le vedrebbero rifiutare e a pressioni affinché la misura venisse inopportuna utilizzata per scopi diversi da quelli che le sono propri.

## 1.7 I materiali disponibili

Questo documento contiene i punti chiave della nostra proposta ed è scaricabile dal sito [www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it) così come da quelli dei soggetti aderenti dell'Alleanza<sup>3</sup>. Ad esso si affiancherà, in seguito, il testo completo del nostro lavoro, di oltre 300 pagine, dove sono trattati in maggiore dettaglio tutti i suoi aspetti.

Le due versioni sono state costruite in parallelo, impostandole nel modo di seguito descritto. Quella che inizia qui intende racchiudere in un numero di pagine relativamente circoscritto il disegno complessivo della proposta, articolandolo in tutti i suoi passaggi principali. Tra immediatezza comunicativa e approfondimento dei contenuti, la priorità è qui assegnata al primo obiettivo. Di conseguenza, tra l'altro, mancano i riferimenti bibliografici e alcuni approfondimenti metodologici, che si possono ritrovare nella versione completa. In questo secondo prodotto, invece, la priorità viene data alla dettagliata disamina dei contenuti, dunque si tratta di un volume non solo ben più lungo ma anche caratterizzato da una discussione più dettagliata di ogni singolo aspetto della proposta.

---

<sup>3</sup> Il presente documento è stato ultimato nel mese di febbraio 2015

## Capitolo 2. Perché introdurre il REIS

### 2.1 Lo richiede l'Italia di domani

**P**er lungo tempo ha prevalso l'ipotesi che, grazie a un proprio equilibrio distorto ma funzionale, il welfare italiano potesse prescindere da una misura contro la povertà assoluta. Lo si sosteneva sulla base di una certa tenuta del quadro occupazionale, del supporto offerto dalle reti familiari e informali e dell'utilizzo - spesso improprio rispetto agli obiettivi primari - di altre politiche pubbliche (pensioni, prestazioni d'invalidità, vari interventi per l'occupazione) in funzione anti-povertà.

Non sappiamo se ciò fosse vero in passato ma, in ogni modo, non è più utile chiederselo. Di certo, infatti, non è vero oggi poiché le condizioni menzionate sono, in varia misura, venute meno. Durante la crisi, si è visto, la povertà assoluta è esplosa nel nostro Paese, passando dal 4,1% (2007) al 9,9% degli individui coinvolti (2013). Allo stesso tempo la povertà ha allargato i propri confini, andando a colpire in misura significativa parti della società che sinora ne erano state solo marginalmente toccate: il centro-nord, le famiglie con due figli, i nuclei con capofamiglia inferiore a 35 anni, le famiglie con componenti occupati (cfr. cap. 1). Ci si può attendere che l'auspicata ripresa della crescita economica determini, nei prossimi anni, una riduzione del tasso di povertà. Gli esperti, tuttavia, concordano nel ritenere che il livello di povertà non potrà tornare al livello pre-crisi, a causa dell'indebolimento strutturale del contesto socio-economico italiano.

### 2.2 L'idea non è nuova, la strada per arrivarci sì

Il Reddito d'Inclusione Sociale è coerente con la maggioranza delle proposte avanzate negli ultimi anni per combattere la povertà assoluta in Italia. Nel nostro Paese, detto altrimenti, tutti sanno cosa bisognerebbe fare contro l'indigenza ma il problema è un altro: riuscirci.

Il valore aggiunto del lavoro qui illustrato si esprime proprio nel favorire il passaggio dal consenso dichiarato all'effettiva realizzazione. Da una parte, la proposta è sostenuta dall'Alleanza contro la Povertà in Italia, il più ampio fronte di soggetti impegnati a promuovere migliori politiche in materia mai esistito nel nostro Paese. Dall'altra, aggredisce il nervo scoperto del dibattito italiano. Nel confronto tra gli esperti, infatti, all'ampia concordanza circa i tratti distintivi della risposta da attivare si è sinora accompagnato un ridotto approfondimento su come farlo in concreto. Sono stati esaminati solo marginalmente il percorso di transizione da compiere per passare dalla situazione attuale al nuovo regime, le strategie per superare le difficoltà che l'implementazione porta naturalmente con sé, i numerosissimi singoli cambiamenti di ordine tecnico legati all'introduzione della misura e così via. La proposta del REIS, invece, contiene la più approfondita disamina degli aspetti attuativi legati all'introduzione di una misura contro la povertà mai elaborata - a nostra conoscenza - in Italia.

### 2.3 La sua introduzione rappresenterebbe il simbolo di una nuova politica

La disattenzione sinora dedicata alla povertà costituisce l'esempio estremo delle tradizionali difficoltà della politica italiana. Nel nostro paese i Governi hanno sempre avuto una ridotta capacità di prendere decisioni in modo autonomo, e gruppi di pressione e lobbies ne hanno condizionato fortemente le scelte. Lo sguardo verso la realtà suggerirebbe di attuare interventi a favore del 9,9% di persone economicamente più deboli, ma ciò non si è mai verificato poiché esse non sono organizzate in alcuna incisiva lobby e, dunque, non risultano in grado di influenzare il decisore. Introdurre il Reddito d'Inclusione Sociale costituirebbe il segno più tangibile di un nuovo modo di fare politica, guidato dalle esigenze della popolazione e non dal peso delle corporazioni.

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

L'attuazione del Reddito d'Inclusione Sociale incontrerebbe inevitabilmente ostacoli di varia natura, dovuti per esempio ai tentativi di frode e alle difficoltà nell'effettiva attivazione di validi servizi alla persona. Esserne consapevoli, però, non costituisce un buon motivo per rinunciare, per una semplice ragione: qualsiasi riforma degna di questo nome è destinata ad imbattersi in numerose difficoltà nel proprio cammino e, dunque, l'unico modo per non doversi trovare ad affrontarle è quello di non fare nulla.

La consapevolezza delle criticità operative, invece, rappresenta una spinta a dedicare la massima attenzione alla fase attuativa, mettendo sul tappeto tutti gli strumenti necessari a sostenere i territori: questa è la strada scelta dal REIS. Si progetta, infatti, un percorso di progressiva introduzione nell'ambito di un quadro di riferimento pluriennale chiaramente definito, si prevedono incisivi meccanismi di verifica delle condizioni degli utenti e controlli sui loro comportamenti, ai servizi è rivolta una linea di finanziamento dedicata, i territori sono accompagnati con linee guida, formazione, momenti di verifica e confronto. Viene messo in campo, nondimeno, un sistema di monitoraggio e valutazione basato su standard internazionali, che permetta realmente d'imparare dall'esperienza e di utilizzare quanto appreso per migliorare gli interventi nei territori.

### 2.5 Il REIS valorizza gli interventi locali esistenti

Assegnare centralità alla dimensione attuativa significa pure valorizzare l'ampio insieme di interventi contro il disagio oggi presenti, grazie a Terzo Settore ed Enti Locali, nei vari territori. Troppo spesso, infatti, le riforme sono disegnate come se lì non esistesse nulla e si dovesse partire da zero. Oltre a trasmettere un messaggio distorto, un simile approccio spingerebbe a modificare completamente quanto già esiste, operazione faticosa e controproducente. La nostra proposta intende evitare questo errore. Si immagina, quindi, una riforma nazionale che vede lo Stato giocare un ruolo decisivo ma non intrusivo, definendo alcune (poche) indicazioni per i servizi nei territori e concentrandosi - insieme alle Regioni - sulla predisposizione di strumenti da mettere a loro disposizione affinché possano operare al meglio, valorizzando i punti di forza de-

gli interventi in essere e correggendone le criticità, nel rispetto delle diverse peculiarità e puntando alla massima valorizzazione delle loro specifiche progettualità. Ciò avviene all'interno di un percorso di graduale incremento delle risposte esistenti e della loro crescente messa in rete; allo stesso tempo, lo Stato verifica i percorsi attuativi e interviene in caso di inadempienze.

## 2.6 Il REIS supera l'alternativa tra misure emergenziali e riforme strutturali

I suggerimenti per affrontare fenomeni di evidente gravità - com'è oggi la povertà - si polarizzano sovente tra due opzioni. Una è rappresentata dalle misure emergenziali, cioè quelle azioni una tantum o comunque estemporanee, che producono risultati in tempi brevi ma mettono una toppa senza giungere alla radice del problema. Una volta esaurite, queste misure non lasciano eredità alcuna: alla prossima emergenza si ricomincerà daccapo. L'alternativa sono le riforme strutturali, che vanno alla radice del problema ma non offrono risposte tangibili nel breve periodo, dato che per la complessità e l'impegno attuativo richiesto manifestano i loro effetti solo dopo alcuni anni; permetteranno di offrire interventi migliori la prossima volta che il fenomeno si presenterà ma per la crisi corrente sono inutili.

Il nostro piano individua una sintesi tra le due strade. Si tratta di una riforma strutturale, da introdurre gradualmente in quattro anni, alle fine dei quali il problema (l'assenza di un diritto sociale per tutte le famiglie in povertà assoluta) sarà stato risolto alla radice. Il percorso di transizione, però, è costruito in modo tale da fornire già dal primo anno di attuazione una tangibile risposta all'emergenza.

## 2.7 I diritti e i doveri si rafforzano a vicenda

L'unica strada per combattere seriamente la povertà consiste nell'introdurre un pacchetto di diritti e doveri, in una logica dove gli uni non possono prescindere dagli altri. Le famiglie cadute in povertà assoluta hanno il diritto - garantito dalla definizione di un livello essenziale - ad una tutela pubblica e, contemporaneamente, devono compiere ogni sforzo per perseguire il loro inserimento sociale.

Può trattarsi, secondo i casi, di frequentare i corsi di formazione o di riqualificazione professionale previsti, svolgere attività sociali di natura "generativa", assicurare la frequenza scolastica di chi è in età dell'obbligo, portare i figli a compiere visite mediche periodiche, rispettare i piani di rientro dalla morosità nel pagamento dell'affitto e così via; in caso contrario viene meno la possibilità di ricevere il REIS. Particolare attenzione è rivolta alla costruzione di puntuali meccanismi di verifica dei comportamenti degli utenti. Puntare sul mix diritti/doveri costituisce la via verso una migliore efficacia dell'intervento, lo dicono l'esperienza e le ricerche. Inoltre, in un Paese come l'Italia, segnato da una storia di utilizzo della spesa di welfare con finalità assistenziali-passivizzanti e, sovente, clientelari, sembra possibile chiedere nuovi stanziamenti pubblici solo a patto che al riconoscimento di nuovi diritti si accompagni il rispetto di precisi doveri.

## 2.8 La valorizzazione dell'autonomia è al centro della riforma...

Gli individui necessitano di azioni capaci non solo di tamponare lo stato di povertà (la mancanza di denaro) ma anche di agire sulle cause (i fattori responsabili delle difficoltà di vita), che consentano loro, dove possibile, di uscire da questa condizione e, in ogni caso, di massimizzare la propria autonomia attraverso percorsi di attivazione sociale o lavorativa. Questo è il compito dei servizi alla persona, che lo svolgono fornendo competenze e/o aiutando ad organizzare diversamente la quotidianità. Il REIS, dunque, prevede - a fianco del contributo monetario - l'erogazione dei servizi (per l'impiego, formativi, di cura e altri).

Poiché offrire servizi di qualità rappresenta una sfida particolarmente impegnativa, vengono creati tutti i presupposti necessari per vincerla, cominciando da un adeguato pacchetto di risorse economiche dedicate nel budget del REIS. Un'altra condizione per il successo dei servizi consiste in una fattiva co-progettazione tra Comuni, Terzo Settore e altri soggetti del welfare locale, a partire da centri per l'impiego, servizi socio-sanitari, scuola e formazione regionale. Inoltre, viene costruita l'infrastruttura nazionale del welfare locale, cioè, come detto, un insieme di strumenti che lo Stato - in collaborazione con le Regioni - fornisce ai servizi locali affinché possano operare al meglio: a risorse, percorsi di accompagnamento e formazione si aggiungono momenti di condivisione di esperienze tra diverse realtà, monitoraggio e valutazione, interventi diretti nei contesti in grave difficoltà.

## 2.9 Insieme all'inclusione sociale

Il REIS, dunque, intende offrire alle persone cadute in povertà tutti gli strumenti necessari a rafforzare la propria autonomia e intraprendere percorsi di attivazione sociale o lavorativa, sanzionando chi ha le possibilità di compierli ma non si attiva in tal senso. Ciò detto, in alcuni casi imboccare tali percorsi non è possibile, o lo è meno di quanto si vorrebbe, per motivi legati alla condizione individuale (ad esempio l'età anziana) o al contesto socio-economico nel quale ci si trova (ad esempio l'effettiva presenza di occasioni di lavoro). Bisogna essere chiari in proposito, dato che molti tendono erroneamente a ritenere che gli interventi contro la povertà coincidano - e si esauriscano - con le politiche di attivazione sociale o lavorativa. Seguendo questa fallace linea di ragionamento, dove non si è registrata attivazione le politiche hanno fallito o, peggio, nel caso non ci possa realisticamente essere attivazione non ci debbono essere politiche contro la povertà. Nella nostra proposta, invece, perseguire l'inclusione sociale significa - innanzitutto - assicurare a chiunque sia caduto in povertà un insieme di risorse necessario a condurre una vita decente. Dopodiché, a chi è in condizione di attivarsi si forniscono tutti gli strumenti necessari a tale scopo, con le opportune sanzioni. In sintesi, una politica contro la povertà degna di questo nome dev'essere capace, allo stesso tempo, di assicurare a tutti una vita dignitosa e di offrire strumenti per cambiarla (vigilando che ciò accada) a chi è in grado di farlo.



## 2.10 Tutela dei diritti e promozione della sussidiarietà sono obiettivi raggiungibili solo insieme

In un dibattito con forti venature ideologiche, questi due fini fondamentali vengono spesso presentati come se fossero l'uno svincolato dall'altro. Da una parte, chi promuove il riconoscimento del diritto di cittadinanza sociale delle persone in povertà - realizzabile solo attraverso adeguati finanziamenti pubblici - si concentra molto sul ruolo dei Comuni e sottovaluta sovente l'azione del Terzo Settore nella progettazione e nell'erogazione di servizi. Dall'altra, quanti insistono sull'importanza della sussidiarietà orizzontale - cioè la valorizzazione degli interventi provenienti dalla società e dal Terzo Settore - tendono a trascurare la necessità di un adeguato finanziamento pubblico del welfare.

Partendo dai dati concreti, invece, la nostra proposta ribalta la prospettiva. Tutela dei diritti e promozione della sussidiarietà non solo non sono indipendenti, ma - anzi - producono i risultati di cui ha bisogno la popolazione esclusivamente se vengono tradotti in pratica congiuntamente, creando un circolo virtuoso. Lo Stato definisce il REIS come livello essenziale contro la povertà, con i relativi criteri di accesso, e ne assicura gli stanziamenti. Per quanto riguarda la progettazione e la realizzazione dei servizi nel territorio, è previsto che alla funzione di regia dei Comuni si affianchi un coinvolgimento ampio del Terzo Settore, senza il cui forte ruolo sarebbe impossibile offrire interventi adeguati ai cittadini. Nondimeno, è solo grazie alla definizione dei diritti di cittadinanza, ed al conseguente stanziamento di finanziamenti pubblici, che il Terzo Settore può trovare le risorse necessarie a mettere in campo le proprie risposte.

## 2.11 Si scrive risorse economiche, si legge scelte politiche

Vogliamo rendere sostenibile economicamente una scelta a favore delle famiglie in povertà. La proposta si concentra, infatti, sui nuclei che ne vivono la forma assoluta (la più grave) e diluisce l'incremento di spesa pubblica necessario nelle quattro annualità della transizione. A queste condizioni, documentiamo la piena finanziabilità del REIS, mostrando la possibilità di trovare gli stanziamenti necessari attraverso la discussione di una varietà di dati, confronti e prospettive differenti. Noi siamo arrivati a mettere in luce l'impossibilità di affermare che non vi sono soldi per il REIS: si può soltanto dire che esistono altri obiettivi ai quali dare precedenza. Non neghiamo che fare della lotta alla povertà una priorità sia impegnativo ma mostriamo che, volendo, è possibile: dipende dalle scelte. I dati mostrano anche come le politiche contro l'esclusione sociale abbiano un costo contenuto rispetto alle altre voci del bilancio pubblico, assai meno gravoso di quanto - a causa di un dibattito politico e mediatico sovente lontano dalla realtà - molti non credano.

## Capitolo 3. I Criteri per ricevere il REIS

### 3.1 Universalismo e contrasto alla povertà

**I**l REIS è un trasferimento monetario di carattere universale poiché si rivolge a tutte le famiglie in condizioni di povertà. Pertanto, rispetto agli altri strumenti oggi presenti in Italia per combattere l'indigenza, come le carte acquisti (riservate agli anziani o alle famiglie con minori) o l'assegno sociale (solo per chi ha più di 65 anni), che sono limitate a specifiche categorie familiari, il REIS si distingue per la sua impostazione universalistica. Lo riceve chi rientra in alcuni criteri legati alla residenza e alla condizione economica.

### 3.2 La residenza

Hanno diritto al REIS i nuclei familiari composti da cittadini, di qualsiasi nazionalità, in possesso di un valido titolo di legittimazione alla presenza sul territorio nazionale e che siano regolarmente in Italia da almeno dodici mesi<sup>4</sup>. Come anticipato, il REIS è un livello essenziale delle prestazioni sociali (cfr. cap. 1).

Per chi si trova nel territorio italiano e non ha maturato il requisito dei 12 mesi, debbono essere previsti adeguati interventi di assistenza e di prima accoglienza, comprendenti sia i necessari servizi sia prestazioni monetarie. Questi interventi, non rientranti nel REIS, sono attualmente diffusi in misura assai eterogenea nelle diverse aree del Paese: dovrebbero - come ribadito anche dalla Corte Costituzionale - venire essi stessi fissati quali livello essenziale di assistenza.

Quanto delineato permette di coniugare obiettivi diversi: a) la natura del REIS come misura d'inclusione sociale richiede, per definizione, che le persone coinvolte scelgano di radicarsi in una determinata società. Mentre la permanenza oltre i 12 mesi non indica necessariamente questa scelta, certamente una permanenza minore segnala che essa non è ancora stata maturata; b) bisogna evitare d'incentivare il fenomeno del "welfare tourism" (al quale la sua posizione geografica espone particolarmente l'Italia), che - grazie a benefici sociali elevati e nel contempo assai accessibili - vede alcuni Paesi attrarre un numero di persone superiore a quante ne giungerebbero normalmente; c) i precedenti due punti possono essere argomentati solo se accompagnati dalla richiesta di adeguati servizi di assistenza e prima accoglienza per chi non rispetta il criterio dei 12 mesi; d) è già stato sottolineato il rischio di sovraccaricare il REIS con finalità che non gli sono proprie, danneggiandone così il buon funzionamento (cfr. par. 1.6). Gli interventi di assistenza e prima accoglienza delle persone da poco in Italia presentano peculiarità che li differenziano dal REIS per quanto riguarda i bisogni dei soggetti coinvolti, le loro prospettive e così via, peculiarità che - per l'appunto - richiedono politiche ad hoc.

---

<sup>4</sup> Inoltre, per evitare che i nuovi nati non possano fruire del ReIs sino al secondo anno di età, nonché per garantire una protezione più estesa a tutti i minori, il criterio di erogare il ReIs solo a chi ha maturato 12 mesi di residenza in Italia non si applica ai minori di età inferiore ai 18 anni.

### 3.3 I criteri economici

Per chi rispetta i requisiti in materia di residenza, la possibilità di ricevere il REIS dipende dai criteri mirati a misurarne la condizione economica, valutata avendo come unità di riferimento il nucleo familiare<sup>5</sup>.

#### *Soglia Isee*

Non possono ricevere il REIS le famiglie con un Isee (definito secondo la nuova normativa successiva alla sua recente riforma) superiore a 12 mila euro. Secondo i dati Silc, meno del 5% dei nuclei in povertà assoluta dovrebbe avere un Isee superiore a questa soglia. Si tratta di quelle (poche) famiglie in povertà dotate di un patrimonio significativo. In pratica, si è scelto un valore di Isee tale da non permettere l'accesso al REIS a nuclei con patrimonio non irrilevante, senza però escludere un numero eccessivo di nuclei a basso reddito. È stata inserita questa condizione perché riteniamo che il tenore di vita di una famiglia non dipenda solo dal reddito percepito ma anche dalle disponibilità patrimoniali accumulate, e l'Isee permette proprio di considerare anche il valore del patrimonio posseduto. Non ci sembrerebbe equo, pertanto, assegnare il REIS anche a nuclei con basso reddito corrente ma significative dotazioni patrimoniali. Il ricorso ad una preliminare selezione in base all'Isee permette inoltre di rendere più difficile l'accesso al REIS agli evasori, perché il patrimonio è meno facilmente occultabile al fisco rispetto al reddito.

#### *Soglia di reddito*

Per i nuclei con un Isee inferiore alla soglia sopra indicata, si calcola il reddito familiare disponibile nel seguente modo: si sommano tutti i redditi monetari percepiti dalla famiglia nell'ultimo anno al netto di imposte dirette e contributi, ad eccezione delle indennità di accompagnamento. A questo reddito si sottrae il 75% del canone di locazione (fino ad una riduzione massima di 7.000 euro annui). In questo modo si differenzia il tenore di vita di chi vive in proprietà da quello di chi vive in affitto, tenendo contestualmente conto del fatto che i canoni di locazione differiscono sensibilmente sul territorio.

Se tale reddito risulta inferiore alla soglia di povertà presa a riferimento, la famiglia ottiene il REIS e lo riceve nella misura necessaria a colmare la differenza tra il reddito disponibile e la soglia in questione, come illustrato nel prossimo capitolo. La soglia di povertà presa a riferimento è pari a 400 euro al mese nel caso di nuclei familiari composti da una sola persona ed aumenta, sulla base della scala di equivalenza del nuovo Isee, per le famiglie con più componenti. Seguendo la logica insita nel nuovo Isee, peraltro, la soglia cresce in misura maggiore per le famiglie numerose con minori<sup>6</sup>. Il meccanismo di valutazione del reddito illustrato sopra fa sì che per le famiglie in affitto a questa soglia venga

<sup>5</sup> Il nucleo familiare è ritenuto l'unità di riferimento più adatta a misurare le effettive condizioni economiche delle persone; viene utilizzata la definizione Istat di nucleo, secondo la quale, ad esempio, chi vive da solo costituisce una famiglia monopersonale. Nella predisposizione dei percorsi di presa in carico vengono valorizzate le specificità dei singoli componenti del nucleo, con particolare attenzione a quelli in condizioni di maggiore debolezza (cfr. cap. 6).

<sup>6</sup> La scala Isee nella sua versione base è data dal numero dei componenti elevato alla potenza 0.65. Al valore della scala si aggiunge 0.2 se in famiglia vi sono tre figli, 0.35 con quattro figli e 0.5 con cinque figli.

aggiunto il 75% del canone di locazione (sino ad un valore massimo di 7000 Euro)<sup>7</sup> (tabella 3.1).

Tab 3.1 - Soglia di reddito mensile al di sotto della quale si ottiene il REIS, Euro

Numero componenti nucleo	Valore base
	Se in affitto: + 75% del canone di locazione
1	400
2	628
3	817
4	985
5	1280

Le informazioni sul reddito saranno tratte dalla Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) impiegata per l'Isee. Il nuovo Isee rappresenterà, d'ora in avanti, lo strumento fondamentale per valutare le condizioni economiche di chi richiede prestazioni di welfare (sarà, come noto, un livello essenziale) e verrà utilizzato, nelle modalità indicate, anche per il REIS. Certamente risulterà di particolare rilievo per la misura qui proposta la versione cosiddetta "corrente" dello strumento, finalizzata a cogliere le improvvise riduzioni di reddito dei nuclei. È auspicabile attendersi che per questa versione, così come per altri aspetti dell'Isee, la sua iniziale applicazione possa essere soggetta a modifiche migliorative, in particolare qualora il nuovo indicatore dovesse essere usato nella maniera qui ipotizzata.

Indicatore di reddito presunto

Nell'esperienza degli schemi di reddito minimo emerge che, anche quando s'impiegano le dichiarazioni Isee, molte famiglie dichiarano redditi nulli oppure molto bassi, non corrispondenti al vero. Per fronteggiare tale fenomeno è previsto l'utilizzo di un indicatore (già impiegato in vari contesti locali) che, sulla base dei consumi presunti (calcolati secondo la numerosità familiare, l'area di residenza, il possesso di automobili e la dimensione dell'abitazione), stima il reddito del nucleo. Questo viene confrontato con il reddito familiare dichiarato dal richiedente: tra i due, il maggiore diventa quello considerato ai fini del REIS. Il richiedente può confutare il reddito stimato sulla base dei consumi presunti e portare dimostrazioni che il suo livello di reddito sia effettivamente quello dichiarato. La fondatezza delle sue argomentazioni contrarie viene valutata dai Servizi Sociali.

<sup>7</sup> Per una persona che viva sola, se ad esempio il canone è pari a 500 euro al mese, allora si accede al ReIS con un reddito mensile inferiore a 775 euro (cioè  $400 + 0.75 \times 500$ ).

Tabella 3.2 - I criteri economici per ricevere il REIS: sintesi

<b>Soglia Isee</b>	Isee di 12mila euro (valore nuovo Isee)
<b>Soglia di reddito familiare</b>	400 euro al mese per i nuclei familiari composti da una persona; 400 euro al mese moltiplicati per la corrispondente scala di equivalenza Isee per le famiglie con più componenti. Per i nuclei in affitto, la soglia aumenta del 75% dell'importo del canone di locazione pagato (fino ad una deduzione massima di 7000 Euro annui).
<b>Reddito disponibile familiare</b>	Il reddito disponibile familiare comprende tutti i redditi percepiti dalla famiglia al momento della dichiarazione, al netto delle imposte, dei contributi obbligatori sul reddito da lavoro e dell'eventuale indennità di accompagnamento, ai quali va inoltre sottratto il 75% del canone di locazione nel caso in cui il nucleo familiare sia in affitto (sino ad una riduzione massima di 7000 Euro annui).
<b>Indicatore di reddito presunto</b>	Ad ogni famiglia viene attribuito un livello minimo di consumi presunti, sulla base della numerosità familiare, dell'area di residenza, del possesso di automobili e della dimensione dell'abitazione. Sulla base dei consumi presunti viene calcolato il reddito presunto, che viene confrontato con quello dichiarato.

## Capitolo 4. L'importo

### 4.1 Le modalità di calcolo

**I**l valore del REIS viene calcolato nel modo seguente: *Trasferimento = Soglia (reddito disponibile della famiglia - 75% del canone di affitto pagato<sup>8</sup>)*.

Come anticipato, per determinare il reddito disponibile ci riferiamo alla somma di tutti i redditi esenti e non esenti, calcolati al netto dell'imposizione fiscale e della contribuzione obbligatoria, senza considerare l'indennità di accompagnamento, prestazione non sottoposta alla prova dei mezzi, a carattere risarcitorio, assegnata in ragione delle maggiori spese che un individuo non autosufficiente deve sostenere per l'assistenza e non come diretto sostegno al reddito.

Per incentivare i beneficiari a svolgere attività lavorative, contenendo il più possibile il rischio che incorrano nella "trappola della povertà", in linea con i più moderni sistemi di welfare europeo, s'introducono appositi accorgimenti, illustrati nel capitolo 7<sup>9</sup>.

La regola base seguita per calcolare la soglia massima di reddito per avere diritto al REIS è semplice: 400 euro al mese moltiplicati per la scala di equivalenza dell'Isee. Questa soglia va confrontata con il reddito disponibile, che per le famiglie che vivono in locazione viene ridotto di un importo pari al 75% del canone pagato (come detto, con una deduzione massima di 7.000 euro annui). La tabella 4.1 presenta i valori massimi del REIS, cioè il trasferimento mensile che spetta a chi ha reddito monetario pari a zero (nel caso di 5 componenti, si assume che vi siano tre minori). L'ultima colonna si riferisce, a titolo di esempio, ad un nucleo che paga 500 euro al mese in affitto. Le successive tabelle 4.2 e 4.4 mostrano gli importi medi del REIS definiti utilizzando le modalità descritte.

Tabella 4.1 Trasferimento massimo mensile (per famiglie con reddito monetario nullo)

numero componenti	proprietà	affitto (esempio con canone di 500 euro al mese)
1	400	775
2	628	1003
3	817	1192
4	985	1451
5	1280	1655

Il diverso trattamento dei nuclei con casa di proprietà da quelli in affitto si spiega con la necessità di fornire a tutti la possibilità di sostenere almeno una parte consistente del costo dell'abitare. Così ad esempio, in assenza di indennità di accompagnamento, il livello di reddito monetario al di sotto del quale si percepisce il REIS è pari a 628 euro nel caso di una coppia con casa di proprietà, mentre sale a 1.003 euro se la coppia paga un affitto pari a 500 euro; se la medesima coppia avesse un figlio i due livelli aumenterebbero corrispondentemente a 817 e 1.192 euro. Ovviamente tale livello risulterà mag-

<sup>8</sup> La deduzione massima per il canone di affitto è fissata a 7000 Euro annui.

<sup>9</sup> Si tratta, in sintesi, della deduzione dei redditi da lavoro (trovato durante il periodo di permanenza nel ReIs e non prima di tre mesi dall'ammissione) del 20% e del 10% rispettivamente nel primo e nel secondo anno.

giore in caso di un più alto canone di locazione e minore in caso contrario<sup>10</sup>. I criteri da noi impiegati per determinare la possibilità di ricevere il REIS, e il relativo importo, differiscono da quelli utilizzabili impiegando la soglia di povertà assoluta calcolata dall'Istat. Oltre che per gli aspetti metodologici indicati all'inizio del paragrafo successivo, tali criteri sono stati scelti perché consentono di raggiungere simultaneamente due obiettivi: a) stabilire importi del REIS in grado di assicurare quello "standard di vita minimamente accettabile" la cui mancanza indica la presenza di povertà assoluta, come mostrano i dati presentati nel corso del capitolo; b) valutare in modo opportuno le effettive differenze nelle condizioni di vita tra le diverse aree del Paese, utilizzando la medesima soglia base per tutta Italia e riconoscendo una deduzione per l'affitto che dipende dal suo canone effettivo (in merito si veda anche il cap. 3).

## 4.2 Il valore dell'importo

In quale misura il REIS è in grado di contrastare la povertà assoluta in Italia? Nel dataset Silc 2012, usato per queste elaborazioni, il 6.4% delle famiglie ha reddito inferiore alle linee di povertà assoluta dell'Istat. Questo criterio di identificazione dei poveri è diverso da quello seguito dall'Istat, che utilizza il consumo e non il reddito, ma è conveniente in questa sede perché il REIS non può che essere, come per tutti gli analoghi schemi presenti nei Paesi europei, erogato in funzione del reddito familiare. La quota di famiglie in povertà assoluta è inferiore a quella ottenuta dall'Istat in base alla distribuzione dei consumi: 6.8% nel 2012, 7.9% nel 2013. Si noti in particolare che nel nostro campione vi è un minor numero di famiglie in povertà rispetto alle statistiche Istat per il 2013, anno che però segna uno dei momenti peggiori della recessione, e riteniamo non rappresenti una situazione ordinaria per l'economia italiana. In altre parole, nelle nostre simulazioni facciamo riferimento ad una situazione economica "normale", che non coincide con la fase più acuta della crisi, anche se è comunque molto peggiore rispetto al periodo pre-crisi. Poiché si prevede un'introduzione graduale del REIS, è ragionevole supporre che tale misura andrà a regime in una migliore fase economica.

Visto che il trasferimento viene erogato sulla base di una soglia diversa da quella di povertà assoluta dell'Istat, non è scontato che via sia un'alta corrispondenza tra poveri assoluti definiti come quei nuclei che hanno reddito inferiore alla soglia di povertà assoluta dell'Istat e beneficiari del REIS. Secondo le nostre elaborazioni, però, e considerando per semplicità un pieno take-up<sup>11</sup>,

<sup>10</sup> Nel caso di famiglie in affitto, la soglia di reddito al di sotto della quale si ha diritto a percepire il ReIs dipende dal canone pagato: per una persona che viva sola, se ad esempio il canone è pari a 500 euro al mese, allora si accede al ReIs con un reddito mensile inferiore a 775 euro (cioè  $400 + 0.75 \times 500$ ). In altri termini, se ad esempio una persona sola in affitto ha reddito mensile di 450 euro e paga un canone di 500, essa ha diritto al ReIs perché  $450 - 0.75 \times 500$  è un numero inferiore alla soglia standard di 400. Ciò vale fino a 775 euro, perché  $775 - 0.75 \times 500 = 400$ . Oltre 775, cessa di avere diritto al ReIs. L'importo del ReIs dipende ovviamente dalla differenza tra questa soglia ed il reddito effettivo.

<sup>11</sup> Il take-up rate rappresenta la quota di soggetti che, avendo potenzialmente diritto ad un beneficio, effettivamente lo ricevono.

l'85% delle famiglie povere assolute dovrebbe ottenere il REIS, mentre solo lo 0.6% dei nuclei che non sono poveri assoluti lo riceve. In altre parole, il targeting del REIS è molto elevato.

La tabella 4.2 mostra, sulla base delle simulazioni condotte su Silc 2012, l'effetto del REIS sul reddito monetario delle famiglie che ne beneficiano, per classi di reddito monetario disponibile<sup>12</sup>. In media, il loro reddito monetario aumenta dell'86%, grazie ad un trasferimento medio di 4.824 euro, cioè 402 euro al mese. Per le famiglie più povere l'incidenza del trasferimento è molto alta e pari a più di nove volte il reddito iniziale. Il valore poi si riduce, ma rimane consistente anche per le famiglie della classe più elevata.

Tabella 4.2 Valore medio del trasferimento e variazione % del reddito per le famiglie beneficiarie del REIS

Classe di reddito monetario familiare	Reddito medio annuo familiare prima del trasferimento	REIS annuale	Variazione % del reddito monetario dopo il REIS	% di famiglie sul totale delle famiglie beneficiarie del REIS
<=3000	775	7159	924%	36%
3000-6000	4403	4659	106%	19%
6000-9000	7341	3721	51%	19%
9000-12000	10287	2714	26%	15%
>12000	14158	2244	16%	11%
<b>Totale</b>	<b>5607</b>	<b>4824</b>	<b>86%</b>	<b>100%</b>

La quota di famiglie in povertà assoluta si riduce nel nostro campione dal 6.4% al 3.7% grazie al REIS, ma soprattutto la gravità della loro povertà diminuisce drasticamente: l'ultima tabella ha già evidenziato come il reddito dei poveri assoluti aumenti in media dell'86%. Inoltre, l'indice di intensità della povertà, cioè la differenza tra la linea di povertà e il reddito medio dei poveri, espresso in percentuale della linea di povertà, crolla dal 39% all'8%. In altre parole, prima del REIS il reddito dei poveri arrivava in media a solo il 61% della linea di povertà, dopo il REIS diventa (per chi rimane povero) il 92% di quest'ultima. L'indice di diffusione quindi maschera un dato molto importante: con il REIS la povertà assoluta in Italia subirebbe un drastico ridimensionamento.

Il valore del REIS per una persona sola in casa di proprietà risulta inferiore a quello dell'assegno sociale (pari nel 2014 a 485 euro al mese) e lo stesso dicasi per un nucleo di due percettori, sempre in proprietà, di quest'ultima misura. Più in generale, il suo importo risulta superiore a quello del REIS per la maggior parte delle famiglie con anziani. Ciò significa che se si sostituisse l'assegno sociale con il REIS, molti anziani subirebbero una perdita. Non è questo ovviamente l'intento della proposta, che non tocca l'assegno sociale. D'altra parte, portare l'importo ricevuto da tutti gli utenti del REIS al livello dell'as-

<sup>12</sup> Escludendo quindi, per chiarezza, la componente abitativa.



segno sociale incrementerebbe la spesa necessaria di diversi miliardi rispetto ai 7,1 già previsti a regime (cfr. cap. 9), uno sforzo non sostenibile per il bilancio pubblico. Pertanto l'assegno sociale continua ad esistere autonomamente dal REIS e - nei casi dove risulti necessario - il secondo si aggiunge al primo. La speranza è che si riesca un giorno non solo ad introdurre il REIS, ma anche a rafforzarlo così da poterlo meglio coordinare con l'attuale assegno sociale. È possibile, dunque, che nuclei con pensionati ricevano anche il REIS, se il reddito familiare risulta, malgrado la percezione dell'assegno sociale, inferiore alla soglia. In effetti la probabilità di ricevere il REIS è, per le famiglie dei pensionati (Tabella 4.3), decisamente inferiore alla media nazionale, mentre è superiore per i nuclei di operai, autonomi, disoccupati o in altra condizione non professionale.

Tabella 4.3 Nuclei che ricevono il REIS per condizione capofamiglia<sup>13</sup>

	% famiglie che ottengono il Reis	Composizione % famiglie beneficiarie del Reis
<b>Operaio</b>	6,3%	21,5%
<b>Impiegato</b>	1,6%	4,5%
<b>Autonomo</b>	8,4%	17,3%
<b>Disoccupato</b>	30,4%	22,2%
<b>Pensionato</b>	1,3%	6,4%
<b>Altro<sup>14</sup></b>	13,0%	27,8%
<b>Totale</b>	<b>6,0%</b>	<b>100%</b>

#### 4.3 La spesa totale per i trasferimenti monetari

La tabella 4.4 mostra che la spesa totale per il REIS sarebbe di 7.3 miliardi annui, coinvolgendo 1.5 milioni di famiglie. Si ricordi che, in tutte le tabelle del presente capitolo, la spesa pubblica considerata è esclusivamente quella per la componente monetaria del REIS, alla quale devono essere aggiunti gli stanziamenti necessari ai servizi alla persona (cfr. cap. 9). Questa tabella si basa su un take-up rate del 100%. La letteratura disponibile su numerosi Paesi europei indica, però, che il take-up rate è generalmente assai inferiore al 100%. Detto altrimenti, è inevitabile che un numero significativo di poveri non richieda la prestazione. Per l'Italia, la percentuale di take-up relativa all'esperienza della sperimentazione del reddito minimo di inserimento alla fine degli anni '90 fu del 67%. Considerato che quella ebbe un carattere sperimentale mentre la prestazione qui proposta dovrebbe essere permanente, è probabile che la quota di adesioni sia più bassa nei primi anni, per poi crescere nel tempo. È ragionevole ritenere che il take-up rate non potrà mai essere pari al 100%. Sulla base di queste considerazioni, non ci sembra irragionevole aspettarci un tasso attorno al 75%. Si tratta di una percentuale piuttosto alta perché, appunto, superiore sia a quella della sperimentazione del RMI di 15 anni fa, pure allora molto pubblicizzata, sia a quelle registrate nella gran parte delle esperienze locali di reddito minimo finora attuate nel nostro Paese.

<sup>13</sup> Per "capofamiglia" s'intende il maggior percettore di reddito in famiglia.

<sup>14</sup> Casalinga, inabile al lavoro, studente, ecc.

Tabella 4.4 Costo e beneficiari del REIS (con take-up 100%)

<b>Spesa annua per trasferimenti monetari, miliardi di euro</b>	7,3
<b>Numero famiglie beneficiarie in milioni</b>	1,52
<b>% di famiglie beneficiarie sul totale</b>	6,0%
<b>Numero persone beneficiarie in milioni</b>	3,8
<b>Trasferimento medio annuale e mensile per un nucleo con:</b>	
<b>1 persona</b>	3861 (322 al mese)
<b>2 persone</b>	4562 (380 al mese)
<b>3 persone</b>	4742 (395 al mese)
<b>4 persone</b>	5413 (451 al mese)
<b>Tutte le famiglie beneficiarie</b>	4824 (402 al mese)

La tabella successiva ricalcola beneficiari e spesa immaginando un take-up rate del 75% e supponendo, per semplicità, che la riduzione di domande si distribuisca in modo omogeneo all'interno della popolazione povera (quindi che i valori medi degli importi rimangano immutati). La spesa per la parte di trasferimenti del REIS diventa così di 5.5 miliardi di Euro annui e la misura raggiunge circa 1.1 milioni di famiglie. Questa, dunque, è la stima di riferimento per la nostra proposta.

Tabella 4.5 Costo e beneficiari del REIS (con take-up 75%)

Spesa annua per trasferimenti monetari, miliardi di euro	Numero famiglie beneficiarie in milioni	% di famiglie beneficiarie sul totale
5,5	1,14	4,5%

La tabella 4.6, infine, presenta la distribuzione degli utenti del REIS tra le macro-aree del Paese<sup>15</sup>. Poiché, come visto nel capitolo 1, la povertà non è più un fenomeno specificamente meridionale, quasi la metà degli aventi diritto si trova nel centro-nord.

Tabella 4.6 Ripartizione percentuale delle famiglie che ricevono il REIS per area (take-up 100%)

Centro-Nord	Sud	Italia
45%	55%	100%

<sup>15</sup> Sempre nell'ipotesi del take-up rate al 100%, mentre non è possibile fare previsioni sulle effettive differenze nel tasso di take-up tra le diverse aree dell'Italia.

## Capitolo 5. L'impianto istituzionale ed organizzativo

### 5.1 L'infrastruttura nazionale per il welfare locale

#### 5.1.1 Perché l'infrastruttura

**I**l compito dello Stato consiste nel realizzare, in collaborazione con le Regioni, l'infrastruttura nazionale per il welfare locale, cioè nell'attivare quell'insieme di elementi capaci di mettere gli Enti Locali e gli altri soggetti impegnati sul territorio nella miglior situazione possibile per assicurare il diritto ad un REIS di qualità, tenendo conto delle caratteristiche del contesto locale.

Le politiche pubbliche possono avere successo solo se sono in grado di coinvolgere le autonomie locali e gli Enti Capofila degli Ambiti<sup>16</sup>, e se risultano duttili rispetto alle diverse realtà territoriali. Per tale ragione la proposta assegna allo Stato un ruolo decisivo ma non intrusivo. Si ritiene, infatti, che dare priorità all'autonomia dei territori non significhi affatto abbandonarli a se stessi: bisogna, anzi, superare l'utilizzo improprio di questo concetto diffuso in anni recenti come artificio retorico per giustificare il sostanziale disinvestimento dello Stato dal sociale.

Valorizzare l'autonomia, invece, vuol dire rispettare le differenze geografiche e mettere i territori nelle condizioni migliori per compiere le proprie scelte senza però interferirvi, ovviamente nella misura in cui vengano realizzate nel pieno rispetto dei diritti dei cittadini. Allo stesso modo, le politiche nazionali possono avere una buona riuscita solo se risultano "plasmabili" rispetto alle diverse realtà territoriali: non si può correre il rischio che queste ultime siano soverchiate dall'onere di rispettare indicazioni statali eccessivamente dettagliate, perdendo così di vista i propri obiettivi primari.

### 5.2 L'articolazione dell'infrastruttura

L'infrastruttura nazionale per il welfare locale si articola:

- *nella definizione del diritto al REIS per tutte le famiglie in povertà e nell'indicazione dei relativi criteri di accesso.* Si tratta di definire il diritto di tutte le famiglie in questa situazione a ricevere il Reddito d'inclusione sociale, valido nell'intero territorio nazionale. Si vuole così assicurare il diritto ad una risposta a tutti i cittadini in determinate condizioni di bisogno (cfr. cap 3) e garantire che un medesimo pacchetto base d'interventi sia fruibile nell'intero Paese. Si tratta, in altre parole, dell'introduzione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (cfr. par. 5.3);
- *in poche regole per l'operato dei soggetti impegnati nel contesto locale.* La riforma prevede la promozione di programmi a titolarità pubblica che offrano servizi alla persona a lato dei trasferimenti monetari. L'organizzazione dei servizi è evidentemente responsabilità locale mentre lo Stato fissa alcuni paletti (parte dei livelli essenziali) che debbono essere rispettati ovunque,

<sup>16</sup> Come si vedrà nel par 5.5.1, l'Ente Capofila è il soggetto pubblico responsabile per tutti i comuni dell'Ambito Sociale della misura a livello intercomunale. Potrà essere il Comune Capofila, Consorzio intercomunale, Unione dei Comuni, Azienda Speciale o altri.

quali la presenza di una porta d'accesso, la presa in carico e la possibilità di ricevere interventi d'inserimento sociale e/o lavorativo;

- *in un sistema informativo centralizzato* che consenta sia la corretta gestione dell'erogazione del trasferimento monetario sia l'effettuazione di verifiche incrociate sui requisiti di accesso e sulla permanenza degli stessi nel tempo;
- *in un sistema di monitoraggio e valutazione* che permetta di verificare l'effettiva attuazione della riforma, di imparare dall'esperienza e di rendere quanto appreso realmente fruibile per chi opera localmente (cfr. cap. 8);
- *in un insieme di azioni e strumenti capaci di accompagnare i territori* nel proprio sforzo: favorire lo scambio di esperienze fra Enti Locali, anche con iniziative sistematiche di incontro/confronto; accompagnarli e sostenerli in presenza di criticità organizzative e/o operative, segnatamente tramite attività di formazione di operatori con competenze e specializzazione adeguate e così via;
- *in interventi sostitutivi in caso di inadempienze gravi* (ad esempio grandi ritardi nell'utilizzo dei fondi REIS, loro dirottamento su altre voci del bilancio, diffusi fenomeni di erogazione della sola componente monetaria senza servizi alla persona) in modo da tutelare i cittadini delle aree colpite (cfr. par. 5.2.1);
- *nella previsione di adeguati stanziamenti da parte dello Stato*. Queste risorse devono coprire il costo complessivo del REIS, permettendo così di rendere effettivi i diritti sopra menzionati (cfr. cap. 9).

Tabella 5.1 - L'infrastruttura nazionale per il welfare locale

Componenti	Descrizione sintetica
Definizione del diritto al Reis e dei relativi criteri di accesso	Introduzione del Reis all'interno dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (cfr. par. 5.3). Definizione del diritto di tutte le famiglie in determinate condizioni di bisogno (cfr. cap. 3) a ricevere il Reddito d'inclusione sociale, nell'intero territorio nazionale.
Le regole per i soggetti impegnati nel contesto locale	Lo Stato fissa alcuni adempimenti che debbono essere rispettati ovunque a livello locale, quali la presenza di una porta d'accesso, la presa in carico e la possibilità di ricevere interventi d'inserimento sociale e/o lavorativo (cfr. cap. 6).
Il sistema informativo centralizzato	Gestito dall'INPS ed aperto ai sistemi informativi dei Comuni e delle Regioni che permetta sia la corretta gestione dell'erogazione del trasferimento monetario sia l'effettuazione di verifiche incrociate sui requisiti di accesso.
Il sistema di monitoraggio e valutazione	Attivazione di un sistema di monitoraggio che consenta di verificare l'effettiva attuazione della riforma e di apportare eventuali correzioni imparando dall'esperienza (cfr. cap. 8).
Le azioni e gli strumenti per accompagnare i territori	Lo Stato, in collaborazione con le Regioni, si attrezza per accompagnare e sostenere le realtà locali, non solo in presenza di criticità organizzative e/o operative bensì abitualmente, con attività di formazione, di supporto tecnico, di confronto e scambio di esperienze fra Enti Locali, ecc.
Interventi sostitutivi in caso di inadempienze gravi	Nel caso di gravi inadempienze nell'utilizzo dei fondi Reis il Governo nomina un commissario ad acta per la predisposizione di tutte le azioni necessarie a garantire la misura nel territorio interessato (cfr. par. 5.2.1).
La previsione di adeguati stanziamenti da parte dello Stato	Le risorse devono coprire il costo complessivo del Reis, permettendo così di rendere effettivo il diritto (cfr. cap. 9).

5.2.1 Gli interventi sostitutivi in presenza di inadempienze gravi

In tali situazioni, il Governo nomina quale commissario ad acta l'assessore regionale alle politiche sociali per la predisposizione di tutti gli atti e le azioni necessari a garantire il REIS nel territorio inadempiente. Le procedure identificate sono simili a quelle previste per l'attivazione dei poteri sostitutivi che scattano in sanità quando una Regione supera una certa percentuale di disavanzo. Nel REIS l'individuazione di un soggetto regionale quale commissario ad acta non è contraddittoria come la nomina del Presidente della Giunta regionale quale Commissario ad acta previsto in sanità. Lì, infatti, viene nominato Commissario lo stesso "responsabile" del disavanzo: così non è nel REIS perché la Regione non è direttamente coinvolta nella sua gestione, affidata agli Enti capofila degli Ambiti (cfr. par. 5.5.1). Il Commissario ad acta incaricato, d'altra parte, essendo espressione della Regione sarà interessato ad un tempestivo superamento del commissariamento, anche per evitare che la pressione popolare per il mancato funzionamento del REIS si riverberi sull'istituzione regionale.

### 5.3 Il REIS come livello essenziale delle prestazioni sociali

Il REIS rappresenta il primo livello essenziale relativo agli interventi sociali introdotto nel nostro Paese, poiché l'unico sinora previsto è l'Isee. Tale livello si articola nei quattro componenti presentati nel box 5.1. Il Piano nazionale contro la povertà prevede il graduale avvio della misura in 4 anni, attraverso la progressiva estensione dell'utenza (cfr. cap. 10). D'altra parte, chi entra nel REIS riceve da subito la sua versione completa, comprensiva cioè sia della componente monetaria sia di quelle dei servizi alla persona. Per quanto riguarda questi ultimi, come anticipato, i livelli fissano alcune regole fondamentali in merito agli interventi da garantire in tutti i territori mentre le scelte su come organizzarli risultano, evidentemente, di responsabilità locale. I Comuni e le Regioni possono integrare il livello essenziale REIS con propri ulteriori interventi contro l'esclusione sociale, in una logica di arricchimento locale della protezione nazionale.

Box 5.1 - Il ReIs come livello essenziale: componenti da assicurare in ogni ambito socio-assistenziale

Componente del livello essenziale	
(Monetaria) Misura di sostegno al reddito	Erogazione economica mensile, versata alla famiglia nell'importo e per la durata previste dalle norme del ReIs.
(Servizi alla persona) Informazione e accesso	Attività di pubblicizzazione della misura e "aggancio" dei soggetti più vulnerabili, porta di accesso e personale specializzato per la funzione di segretariato sociale e le procedure di accoglienza.
(Servizi alla persona) Presa in carico	Operatori appositamente formati valutano la condizione della famiglia e dei suoi componenti, stabiliscono con essa - garantendo la partecipazione attiva di tutti i suoi componenti a questa fase - il percorso d'inclusione sociale e/o lavorativa e lo avviano.
(Servizi alla persona) Interventi di inserimento sociale e/o lavorativo	Rappresentano il cuore del percorso d'inclusione contro il disagio, per una maggiore autonomia, per affrontare l'assenza di lavoro e altro. A fornirli possono essere servizi sociali comunali, Terzo Settore, servizi per l'impiego, servizi sanitari e scuole.

### 5.4 La filiera del REIS: i soggetti sovra-territoriali

#### 5.4.1 Il Ministero del Welfare

La struttura sovra-territoriale è incentrata sul Ministero del Welfare, che sovraintende e dirige il processo di riforma. Coordina i soggetti nazionali, definisce gli obiettivi attuativi della riforma, promuove lo sviluppo degli interventi locali con linee guida, monitora l'attuazione del REIS e, più in generale, è responsabile della concreta realizzazione dell'infrastruttura nazionale sopra delineata.

#### 5.4.2 L'Inps

L'Inps ha la competenza finale di verificare l'ammissibilità al REIS e di erogare il trasferimento monetario; realizza un sistema informativo adeguato a rispondere alle esigenze conoscitive di tutti gli attori - centrali e locali - coinvolti nella gestione del REIS.

### 5.4.3 Le Regioni

Le Regioni hanno un ruolo di raccordo tra lo Stato e i territori e rendono possibile l'infrastruttura nazionale per il welfare locale. Svolgono numerosi compiti: a) programmano in modo integrato con il REIS tutte le altre politiche che concorrono a ridurre l'esclusione (abitative, trasporti, istruzione, politiche attive del lavoro); b) stabiliscono le eventuali ulteriori misure contro la povertà che si affiancano al programma nazionale; c) realizzano il supporto tecnico degli Enti capofila e dei Comuni; d) gestiscono i poteri sostitutivi.

## 5.5 La filiera del REIS: i soggetti territoriali

### 5.5.1 I Comuni

Il polo locale del REIS è costituito dai Comuni, che sono però distribuiti in oltre 8.000 municipi di grandezza e capacità estremamente disomogenee. La dimensione appropriata per la gestione efficiente ed omogenea del REIS è quella intercomunale dell'Ambito Territoriale Sociale. Sarà ogni Ambito, attraverso la sua Conferenza dei Sindaci, ad individuare l'ente capofila del REIS per il proprio territorio (Comune Capofila, Consorzio intercomunale, Unione dei Comuni, Azienda Speciale o altro). L'ente capofila è responsabile per tutti i comuni dell'Ambito Sociale della misura a livello intercomunale e coordina l'intervento dei soggetti partner (Cpl, Terzo Settore, distretti sanitari, ecc.).

### 5.5.2 Il Terzo Settore

È fortemente impegnato nella pubblicizzazione della misura, in particolare tra le fasce di popolazione meno informate. Ha una parte centrale nella gestione delle porte di accesso e nella fase di presa in carico degli utenti del Reis. È sempre coinvolto nel lavoro di programmazione degli interventi e dei percorsi d'inclusione sociale e lavorativa, nei quali svolgerà un ruolo fondamentale nel fornire i propri servizi. Infine, il Terzo Settore potrà contribuire al monitoraggio e alla valutazione del Reis, assicurando le informazioni richieste per l'alimentazione del sistema informativo nazionale e mettendo a disposizione le risultanze dei propri osservatori (cfr. cap. 6).

### 5.5.3 I Centri per l'Impiego

In accordo con gli Ambiti, progettano e realizzano i Patti di servizio per i percorsi di attivazione per le persone abili al lavoro. Il loro ruolo è approfondito nel capitolo 7.

### 5.5.4 Distretti sanitari, istituti scolastici e istituti regionali di formazione

Tali soggetti sono responsabili dei percorsi di loro competenza, nell'ambito degli specifici piani di assistenza socio-sanitaria, di istruzione e formazione professionale e di assistenza sociale, sempre in accordo con gli enti capofila (come ipotizzato per i Centri per l'Impiego).

## Capitolo 6. Il percorso nei servizi

### 6.1 Regole nazionali e progettualità locale

I servizi alla persona facenti parte del Livello essenziale REIS, da garantire in tutto il territorio nazionale, si articolano in porta di accesso, presa in carico e percorsi d'inclusione sociale e lavorativa. La loro importanza è riconosciuta da tempo tra gli addetti ai lavori, la sfida oggi è realizzare una riforma nazionale che promuova interventi locali fondati su di essi. Vale anche qui, dunque, la considerazione più generale proposta nel paragrafo 2.2: in Italia tutti sanno cosa bisognerebbe fare contro l'indigenza mentre il problema è riuscirci.

A tal fine puntiamo sull'infrastruttura nazionale per il welfare locale: il centro formula alcune indicazioni chiave e poi fornisce ai territori gli strumenti per tradurle in pratica, a partire dai servizi già esistenti, nel rispetto delle diverse peculiarità e puntando alla massima valorizzazione delle loro specifiche progettualità. Allo stesso tempo, lo Stato verifica l'attuazione delle prescrizioni e interviene in caso di difficoltà/inadempienze (cfr. cap. 5). Infatti, in una strategia nazionale, il passaggio decisivo consiste nell'accompagnare la formulazione di pochi, e cruciali, obiettivi con la costruzione delle migliori condizioni per il loro raggiungimento da parte dei diversi contesti locali, facendo della loro autonomia progettuale una risorsa.

Di seguito si presentano le indicazioni sulla componente in servizi del Livello essenziale REIS valide per tutto il territorio nazionale, riguardanti gli interventi da assicurare, i passaggi chiave nel percorso degli utenti e il ruolo dei principali soggetti coinvolti. Sono da leggere con due cautele. Primo, "valide per tutti i territori" non significa, come anticipato, "da interpretare ovunque nello stesso modo". Da una parte, si è detto, esiste la specificità dei modelli organizzativi locali da tutelare. Dall'altra, c'è l'estrema varietà nell'ampiezza nella dotazione di servizi con la quale le diverse Regioni si presentano alla partenza del REIS. In particolare nelle prime annualità della riforma, pertanto, è realistico attendersi che la capacità di assicurare adeguati servizi risulterà assai eterogenea tra le aree del Paese.

Secondo, le indicazioni riguardano tutti gli utenti del REIS e la povertà raggiunge target di utenza numerosi e differenziati (cfr. cap. 1). Nella maggior parte dei Comuni esistono già interventi rivolti a gran parte dei profili di persone coinvolte: l'obiettivo è ampliarli e rafforzarli. Nell'attuazione della riforma bisognerebbe evitare - a livello locale - di duplicare settori, servizi e percorsi rispetto a ciò che già c'è. Detto altrimenti, ad un utente REIS devono essere garantiti i Livelli essenziali indicati: se ciò può essere fatto valorizzando o rafforzando servizi e procedure già esistenti questa strada dovrebbe risultare prioritaria<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Il tema è nelle mani degli Enti Locali, titolari delle responsabilità organizzative riguardanti il Reis. Stato e Regioni mettono a loro disposizione gli strumenti di accompagnamento, conoscenza e confronto utili per occuparsene al meglio, al fine di evitare duplicazioni e inutili appesantimenti procedurali.



## 6.2 La porta di accesso

Uno sforzo particolare deve essere compiuto per pubblicizzare la misura, con una specifica attenzione a farne conoscere l'esistenza e le modalità per riceverla alle parti più fragili della popolazione. Nel promuovere l'informazione e l'avvicinamento al REIS, insieme allo sforzo comunicativo degli enti pubblici, un ruolo decisivo potrà essere giocato dalle associazioni e dalle realtà del Terzo Settore, attraverso le loro reti nel territorio. Pubblicizzazione della misura e "aggancio" dei soggetti più vulnerabili non rientrano tra le priorità delle precedenti politiche e proposte: il forte interesse che vi rivolgiamo costituisce una nostra peculiarità, fondata sulla constatazione che la carenza d'informazione danneggia maggiormente chi è più debole.

La porta di accesso alla nuova misura viene organizzata, dunque, in modo tale da essere facilmente ed ampiamente raggiungibile dalla popolazione interessata. L'accesso alla nuova misura non è regolato tramite bando, ma avviene "in continuo", cioè in modo diretto e non contingentato; la domanda può essere presentata in qualsiasi momento dell'anno. Le porte dove presentare domanda per il REIS possono trovarsi presso gli Enti Capofila<sup>18</sup>, le realtà del Terzo Settore, i CAF e i patronati.

Presso i soggetti responsabili dell'accesso vengono valutati i requisiti di ammissibilità per usufruire del beneficio, con la presentazione dei documenti necessari per la compilazione della dichiarazione ISEE per la verifica del reddito disponibile (cfr. cap. 3). Gli operatori dell'Ente Capofila provvedono al calcolo dell'indicatore di controllo sui consumi, sulla base delle informazioni e delle autocertificazioni fornite.

I soggetti responsabili inseriscono nel sistema informativo unico le domande ammissibili, che vengono così messe a disposizione di INPS, Enti Capofila ed eventuali altri per le rispettive verifiche successive. In questo stadio, il ruolo dell'INPS è quello di effettuare verifiche incrociate su tutte le domande presentate, attraverso gli strumenti disponibili (Agenzia delle Entrate, Anagrafe Tributaria, eventualmente il Pubblico Registro Automobilistico, etc.), sia per accertare la veridicità delle informazioni economico-finanziarie dichiarate, sia per verificare la presenza dei requisiti di ammissione al REIS.

Una volta definiti i nuclei ammessi, l'INPS calcola per ciascuno l'ammontare dell'integrazione spettante e immette nel sistema informativo unico l'elenco dei nominativi.

## 6.3 La presa in carico e il Patto per l'inclusione

Gli aventi diritto al REIS vengono convocati presso i servizi sociali dell'Ente Capofila per la valutazione multidimensionale delle condizioni del nucleo familiare, delle sue risorse e delle sue criticità. In uno o più incontri, a seconda

<sup>18</sup> Ricordiamo che l'Ente Capofila è il soggetto pubblico responsabile per tutti i comuni dell'Ambito Sociale della misura a livello intercomunale. Potrà essere il Comune Capofila, Consorzio intercomunale, Unione dei Comuni, Azienda Speciale o altri (cfr. par. 5.5.1).

delle situazioni, sono valutate, oltre alle fragilità e ai bisogni dei componenti del nucleo, anche le concrete possibilità di attivazione. Sulla base di quanto emerso in questi incontri si opera una distinzione (reversibile) fra:

- 1.** persone idonee al lavoro, in vista di un percorso d'inserimento lavorativo;
- 2.** persone candidate all'inserimento sociale, socio-sanitario o socio-educativo;
- 3.** persone che hanno necessità esclusivamente di sostegno economico.

Il complesso delle opzioni sintetizza il disegno d'insieme del REIS: assicurare a chiunque sia caduto in povertà un insieme di risorse necessario a condurre una vita decente e - dove possibile e/o necessario - progettare percorsi di inserimento lavorativo o sociale, costruiti in base alle specifiche condizioni individuali. Nell'opzione 3 l'iter termina qui mentre in quelle 1 e 2 si procede alla presa in carico.

Prima di andare oltre, è utile puntualizzare chi sono i soggetti della presa in carico. La valutazione multidimensionale dei bisogni, così come la successiva stesura del Patto d'inclusione sono rivolte, in ultima istanza, alla singola persona, con tutte le sue specificità. Infatti, il nucleo familiare è il riferimento idoneo per valutare le condizioni economiche dell'individuo (cfr. cap. 3) e rappresenta il quadro di contesto imprescindibile nel quale collocare l'approfondimento della sua situazione sociale e relazionale. Ciò detto, l'utente dei percorsi di inclusione è l'individuo.

La responsabilità finale della valutazione multidimensionale dei bisogni e delle capacità familiari e della definizione del percorso d'inclusione spetta al personale dei servizi sociali dell'Ente capofila, dato che questo iter conduce alla decisione su come impiegare risorse pubbliche (quelle destinate ai servizi per l'utente in questione). In linea con le buone prassi del lavoro sociale, nell'attività di conoscenza e valutazione della situazione, e della conseguente progettazione sono coinvolte e valorizzate le competenze di reti informali, volontariato, Terzo Settore.

Il percorso culmina nella sottoscrizione del Patto per l'inclusione, un accordo in forma scritta stipulato fra la persona/famiglia ammessa al REIS e il Servizio Sociale dell'ente capofila, col quale si dà formale avvio ai percorsi di reinserimento.

Il Patto è costruito dai servizi in modo personalizzato, tenendo cioè conto delle caratteristiche e delle esigenze dell'utente, e stabilisce obiettivi, contenuti, impegni con il coinvolgimento dei destinatari stessi. Una volta sottoscritto il Patto l'ente capofila dà il via libera alla liquidazione del contributo e l'INPS provvede ad effettuare il primo trasferimento monetario alle famiglie.

Il Patto per l'inclusione può anche coincidere con il percorso d'inclusione sociale vero e proprio; in questo caso conterrà una specifica definizione del progetto personalizzato, dei suoi passaggi e delle regole di condizionalità applicabili. Il Patto per l'inclusione afferente l'avvio di un percorso d'inclusione lavorativa rimanda, invece, al Patto di servizio per la sua definizione puntuale (cfr. cap. 7).

Il Patto di servizio è curato dal Centro per l'Impiego (Cpl) in accordo con i servizi sociali. Pare appropriato immaginare una stretta collaborazione fra questi ultimi e i Cpl eventualmente coinvolgendo anche i servizi sanitari.

Il REIS viene poi erogato, mensilmente e per un anno, con possibilità di rinnovo nell'anno successivo, previa verifica della permanenza dei requisiti di accesso. Inoltre, nel corso del tempo si tiene monitorato l'andamento del Patto per l'inclusione, valutandone appropriatezza, esiti e necessità di modifiche. La principale responsabilità del monitoraggio del singolo caso è nella mani del case manager (tutor) (cfr. par. 6.4).

*6.3.1 Un trasferimento senza vincoli di utilizzo, con possibili eccezioni*

A differenza della Social Card (tradizionale e Nuova), il REIS è un'erogazione diretta di denaro alle famiglie senza vincoli di utilizzo, scelta coerente con quanto accade in tutti i Paesi europei e con le indicazioni provenienti dalla ricerca. D'altra parte, esiste il rischio che fornire denaro contante a persone fragili, devianti o a rischio di devianza conduca ad un suo impiego improprio (ad esempio l'acquisto di alcool o sostanze a scapito del soddisfacimento di bisogni primari quali cibo e abbigliamento, ma anche l'acquisto di apparecchi tecnologici invece dei beni di prima necessità e così via). Come già accade in molti Comuni, in questi casi - che toccano la minoranza degli utenti REIS - gli operatori possono, se lo ritengono opportuno, trasformare il contributo monetario in un trasferimento ad utilizzo vincolato o in altre modalità finalizzate di utilizzo delle risorse economiche rese disponibili.

**6.4 I percorsi d'inclusione sociale e lavorativa**

Hanno lo scopo di favorire il superamento dell'emarginazione dei singoli e delle famiglie attraverso la promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica. È possibile suddividerli in:

- 1. Percorsi di tipo terapeutico-riabilitativo**, rivolti essenzialmente a persone portatrici di problematiche complesse, in condizione di forte disagio sociale ed emarginazione, spesso in condizioni di salute compromesse incompatibili con lo svolgimento di un'attività lavorativa;
- 2. Percorsi di sostegno alle responsabilità familiari** riguardanti il supporto ad attività di cura di anziani e minori, interventi di prevenzione e sostegno socio-sanitario e psicologico alle famiglie ed alle coppie;
- 3. Percorsi socio-educativi e di alfabetizzazione**, finalizzati a limitare la dispersione scolastica (recupero, sostegno scolastico, servizi a domanda, ecc.), promuovere il rendimento dei minori, agevolare il sostegno alla frequenza a servizi di carattere socio-educativo per la prima infanzia e alla scuola materna, promozione della fruizione del tempo libero dei minori (sport, gioco, ecc.), oltre a promuovere il recupero della scolarità perduta degli adulti e percorsi di alfabetizzazione per cittadini stranieri;
- 4. Percorsi d'integrazione socio-relazionale** rivolti all'inserimento dei beneficiari in attività di volontariato presso associazioni e cooperative, mirati ad

accompagnare la persona nell' acquisizione di maggiore autonomia e autostima in una logica di *empowerment*;

**5. Percorsi d'inclusione lavorativa**, approfonditi nel capitolo 7.

La realizzazione dei percorsi richiede la collaborazione tra Servizi Sociali, altri servizi territoriali e Terzo Settore. Si tratta di sinergie in molti casi già presenti, che il REIS consentirà di rafforzare. Un ruolo significativo è anche quello dei servizi socio-sanitari specialistici quali il Dipartimento delle Dipendenze e il DSM *in primis*, ma anche quello dei consultori familiari e degli istituti scolastici e professionali. Per ciascun percorso viene prevista la figura di un tutor (o case manager), con compiti di coordinamento, accompagnamento e verifica dell'attuazione del progetto di attivazione e del rispetto degli obblighi previsti. Si prevede che tale figura si manterrà, per quanto possibile, stabile per tutta la durata del REIS: il programma personalizzato dovrà essere accompagnato e seguito nei suoi esiti nel tempo, attraverso un lavoro di monitoraggio del caso. Il tutor (case manager) è individuato, a regime, fra il personale dell'ente capofila o, in situazioni d'inserimento lavorativo, del Centro per l'Impiego. Nella prima fase del Piano nazionale contro la povertà può essere stabilito, nei contesti che lo rendano necessario, di coinvolgere in questa funzione soggetti del Terzo Settore. Saranno previsti investimenti formativi mirati per sviluppare le competenze necessarie a tale ruolo professionale.

Tabella 6.1 - I percorsi d'inclusione sociale e lavorativa

I percorsi	Ipotesi d'intervento (non esaustive)
Percorsi di tipo terapeutico-riabilitativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trattamenti riabilitativi e terapeutici presso i servizi sanitari specialistici ambulatoriali o diurni</li> <li>• Inserimento in comunità terapeutiche</li> <li>• Programmi mirati al recupero di capacità personali e allo sviluppo di competenze di base</li> </ul>
Percorsi di sostegno alle responsabilità familiari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supporto ad attività di cura e accudimento di anziani e minori</li> <li>• Interventi di prevenzione e sostegno socio-sanitario e psicologico alle famiglie e alle coppie</li> </ul>
Percorsi socio-educativi e di alfabetizzazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostegno della frequenza scolastica (corsi di recupero, pagamento servizi scolastici a domanda, ecc.)</li> <li>• Sostegno alla frequenza a servizi di carattere socio-educativo per la prima infanzia e alla scuola materna</li> <li>• Promozione della fruizione del tempo libero dei minori (sport, gioco, ecc.)</li> <li>• Recupero scolarità perduta degli adulti</li> <li>• Percorsi di alfabetizzazione economica e finanziaria</li> <li>• Percorsi di alfabetizzazione per cittadini stranieri</li> </ul>
Percorsi d'integrazione socio-relazionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserimento in attività di volontariato presso associazioni e cooperative</li> </ul>
Percorsi d'inclusione lavorativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interventi specifici di politica attiva del lavoro (orientamento, formazione, aggiornamento, inserimento lavorativo, auto impiego, emersione lavoro irregolare).</li> </ul>

6.4.1 I percorsi di welfare generativo

I percorsi d'inclusione sociale, in particolare quelli d'integrazione socio-relazionale, sono ispirati ai principi del welfare generativo: si vuole porre la persona aiutata in condizione di contribuire con le proprie capacità ad accrescere la socialità, la solidarietà e la ricchezza della comunità a cui appartiene. Si tratta di trasformare l'aiuto ricevuto con il REIS in ore di impegno che l'interessato offre in attività utili per la comunità e per se stesso (si vedano i lavori della Fondazione Zancan in merito). L'utente vede così salvaguardata la propria dignità di persona che può fornire un proprio contributo alla collettività, evitando di essere ridotto a semplice assistito. Le attività possono essere svolte con le associazioni di volontariato, con i soggetti del Terzo Settore e con gli enti pubblici. Analogamente agli attori coinvolti, anche le forme possono risultare le più varie, spaziando dall'impegno orario nel volontariato o negli enti pubblici alla partecipazione a percorsi formativi e ad altre forme individuate dalla creatività locale. La varietà di possibilità sul tappeto è estremamente ampia, tocca tutto ciò che riguarda la conversione dei trasferimenti monetari in altrettante "prestazioni a corrispettivo sociale". Quello generativo non è un percorso d'inclusione lavorativa perché non prevede - neanche in prospettiva - un rapporto di lavoro. D'altra parte, lo svolgimento di attività volontarie non retribuite, promosse per esempio da organizzazioni del Terzo Settore, permette anche a persone con scarsa occupabilità (per età, condizioni personali o altro) di essere valorizzate in un contesto sociale, nonché di acquisire competenze e abilità spendibili anche, ma non solo, in contesti lavorativi.

Tab 6.2 - Il percorso nei servizi: passaggi e soggetti responsabili

1. Porta di accesso	2. Presa in carico	3. Prestazione monetaria	4. Percorsi di inclusione
1.1. Colloquio con il richiedente ( <i>Ente Capofila e/o Terzo Settore</i> )	2.1. Valutazione multidimensionale del nucleo familiare ( <i>Ente Capofila</i> )		4.1. Individuazione del case manager ( <i>Ente Capofila</i> )
1.2. Verifica dei requisiti di ammissibilità <sup>19*</sup> ( <i>Ente Capofila e/o Terzo Settore</i> )	2.2. Definizione del percorso d'inclusione ( <i>Ente Capofila</i> )		4.2a. Attuazione dei percorsi di inclusione sociale* ( <i>Ente Capofila e/o Terzo Settore</i> )
1.3. Invio della documentazione all'INPS* ( <i>Ente Capofila e/o Terzo Settore</i> )	2.3. Sottoscrizione del Patto per l'inclusione ( <i>Ente Capofila</i> )		4.3. Verifica periodica andamento percorso ( <i>Ente Capofila</i> )
1.4. Verifica ammissibilità e quantificazione della prestazione monetaria ( <i>INPS</i> )		3.1. Erogazione della prestazione monetaria ( <i>INPS</i> )	
			4.2b. Sottoscrizione Patto di servizio e attuazione dei percorsi di inserimento lavorativo ( <i>Cpl</i> )

<sup>19</sup> Legenda: \*Attività realizzata dall' Ente Capofila e/o dal Terzo Settore, dai CAF e dai patronati.

## Capitolo 7. Il rapporto con il lavoro

### 7.1 L'inserimento lavorativo

**P**er i soggetti in età attiva e abili al lavoro saranno avviati percorsi formativi e d'inclusione attiva nel mercato del lavoro. Questi ultimi hanno lo scopo di consentire ai beneficiari abili al lavoro d'inserirsi nel mercato occupazionale, anche attraverso percorsi di formazione e riqualificazione volti a far loro ottenere le competenze necessarie.

Gli utenti abili al lavoro sono assegnati alla supervisione di uno o più tutor (provenienti dai servizi sociali e/o dai Centri per l'impiego) e accompagnati a iscriversi al Centro per l'impiego (cfr. cap. 6). Devono impegnarsi attivamente nella ricerca di un'occupazione e dichiararsi immediatamente disponibili ad accettare un'offerta di lavoro congrua (nei limiti di un pendolarismo ragionevole ed economicamente sostenibile, come valutato dai servizi per l'impiego).

Viene tenuta in debita considerazione la possibilità che soggetti potenzialmente abili siano impegnati in attività di cura di minori, anziani o persone con disabilità. Tali soggetti possono essere parzialmente o completamente esonerati dall'obbligo dell'attivazione nel mercato del lavoro. Occorre tuttavia evitare il rischio di replicare il modello di divisione del lavoro di genere che veda uomini impegnati in un'occupazione retribuita (o in formazione) e donne in compiti di cura.

### 7.2 Il Patto di servizio per l'inclusione lavorativa

Il Centro per l'impiego predispone un Patto di servizio individuale, con un programma personalizzato d'inserimento lavorativo e/o formativo o di riqualificazione professionale, stilato in base a una valutazione delle caratteristiche individuali. Il Patto impegna bilateralmente i servizi per l'impiego e il beneficiario. I contenuti del Patto sono raccordati con quanto previsto dalle norme per i beneficiari dei sussidi di disoccupazione, che prevedono che i Centri per l'impiego garantiscano determinate prestazioni di orientamento, formazione e offerta di lavoro entro tempi specificati. La realtà vede i Centri per l'impiego spesso impossibilitati ad adempiere alle proprie funzioni, in mancanza di un serio piano di costruzione di capacità istituzionali e senza finanziamenti specifici. Questo vale a maggior ragione per i beneficiari del REIS, che si possono in generale considerare meno occupabili e con maggiori necessità di formazione o riqualificazione rispetto ai percettori di sussidi di disoccupazione, occupati sino a poco tempo prima. Tale considerazione riguarda anche l'effettivo esercizio della condizionalità lavorativa: se i Centri per l'impiego non riescono a garantire l'attivazione del soggetto nei tempi previsti la misura perde parte della sua natura e della sua efficacia.

Come risolvere questo problema? Da un lato, destinando parte della quota prevista dal REIS per i servizi al potenziamento dei servizi per l'impiego, e in particolare per la formazione del personale dei Centri per l'impiego. Dall'altro, utilizzando canali e procedure attivate nel contesto della Garanzia Giovani, che costituiscono un'innovazione nel panorama italiano, pur riconoscendo le difficoltà di attuazione (e la necessità di farne tesoro). Il Centro per l'impiego offre

pertanto ai beneficiari del REIS ritenuti abili al lavoro servizi di accoglienza e di orientamento, utilizzando gli strumenti di profilazione messi a punto per la Garanzia Giovani. Sulla scorta di questi, vengono individuati i servizi d'inclusione lavorativa più appropriati e viene stilato il Patto di attivazione individuale.

### 7.3 Il partenariato pubblico-privato e il coinvolgimento degli attori economici

Gli strumenti d'inclusione lavorativa possono consistere in azioni di formazione, eventualmente anche attraverso il reinserimento nel sistema di istruzione e formativo, o i tirocini formativi e d'inserimento al lavoro. Seguendo il modello della Garanzia Giovani, le Regioni decidono, una volta svolti accoglienza e orientamento, come organizzare l'erogazione dei servizi, nel pubblico o attraverso la rete dei soggetti accreditati. In ogni caso i Centri per l'impiego devono mantenere la governance e il controllo del processo, avvalendosi della rete dei soggetti accreditati per le funzioni operative, e mai in una logica di mero contenimento dei costi a scapito della qualità.

Al fine di aumentare le opportunità occupazionali dei beneficiari del REIS, i Centri per l'impiego segnalano i soggetti abili al lavoro presi in carico anche alle Agenzie per il lavoro di natura privata. Accordi in questo senso dovrebbero essere raggiunti con le associazioni di categoria Assolavoro e Alleanza lavoro, così come con soggetti autorizzati o accreditati a livello regionale. Data la natura dei beneficiari del REIS, è ragionevole immaginare di fornire incentivi, anche sotto forma di voucher, per l'intermediazione e per la loro formazione a risultato ottenuto.

A livello regionale e locale devono essere coinvolte le associazioni dei datori di lavoro, le camere di commercio e gli enti bilaterali per identificare i profili di competenze più richiesti e appropriati per i beneficiari del REIS. Devono essere promosse intese volte a generare opportunità di lavoro, di tirocinio formativo e di apprendistato per tali soggetti.

### 7.4 Rendere il lavoro conveniente

Occorre evitare la trappola della disoccupazione, che si verifica quando accettare un'occupazione porta a una perdita di reddito rispetto a continuare a percepire il sussidio. Ai fini della valutazione dei requisiti di persistenza nel programma, i redditi da lavoro per occupazioni avviate durante la fruizione del REIS vengono considerati nella misura dell'80% per il primo anno e del 90% nel secondo, prevedendo dunque una deduzione rispettivamente del 20% e del 10% (cfr. cap. 4). Questo rende il lavoro conveniente, e si configura come un *in-work benefit* per quanti trovino un'occupazione insufficiente a portarli sopra la soglia di povertà. Tale deduzione si applica ai soli redditi derivanti da occupazioni reperite durante la permanenza nel programma, e non prima di tre mesi dall'ammissione. Ciò per evitare comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari, che potrebbero rinviare l'avvio di una nuova possibile occupazione a un momento successivo all'adesione al programma, per sfruttare le facilitazioni previste dal REIS. Eccezione viene fatta nel caso in cui l'offerta pro-

venga dal locale Centro per l'Impiego o da un'Agenzia per il lavoro nel quadro degli accordi auspicati.

### 7.5 Condizionalità, controlli, sanzioni

Oltre ai controlli sulla situazione economica e anagrafica delle famiglie (cfr. cap. 3), ci dovranno essere verifiche circa il rispetto da parte dei beneficiari del Patto di servizio, effettuate ogni 3-6 mesi da parte dei Comuni associati e dei Centri per l'impiego. Un primo ordine di controlli intende rendere impossibile lavorare nel sommerso pur percependo il REIS. Il beneficiario deve essere rintracciabile durante i giorni lavorativi dal proprio tutor all'indirizzo fornito ed essere disponibile, se richiesto, a recarsi in breve tempo al Centro per l'impiego di pertinenza, pena sanzioni. Sono previsti programmi d'inserimento ben definiti e monitorati che coinvolgono l'impegno quotidiano del soggetto, risultando così poco compatibili con lo svolgimento di lavoro in forma irregolare. È poi fondamentale l'azione di rete sul territorio, attraverso la formalizzazione di accordi *ad hoc* (convenzioni, protocolli d'intesa, ecc.) con i soggetti territoriali per la segnalazione dei casi dubbi, oltre che il diretto coinvolgimento della polizia municipale per controlli a campione.

Tutti i soggetti abili al lavoro sono tenuti a rispettare il Patto di servizio individuale e i doveri in questo contenuti. Devono - come anticipato - cercare attivamente un'occupazione ed essere immediatamente disponibili al lavoro, accettando pertanto qualsiasi congrua offerta da parte del Centro per l'impiego, o dei servizi per l'impiego più in generale, e svolgendo le attività di formazione e riqualificazione previste.

Le sanzioni previste per la mancata ottemperanza al Patto di servizio consistono nella decurtazione del 20% dell'importo del REIS per tre mesi nel caso della prima violazione, del 50% per ulteriori tre mesi nel caso di una seconda violazione e alla revoca della prestazione monetaria per almeno sei mesi in caso di ulteriori violazioni.

### 7.6 Incentivi alle assunzioni e all'autoimprenditorialità

Date le caratteristiche di svantaggio dei beneficiari del REIS, è ragionevole immaginare incentivi all'assunzione dei beneficiari, rivolti ai datori di lavoro, nel rispetto della normativa comunitaria. Questi possono essere di vario genere: integrazioni salariali, rimborsi o riduzione dei contributi sociali, incentivi fiscali, rimborso dei costi sostenuti per la formazione, per citarne alcuni. L'evidenza internazionale (cfr. cap. 13) mostra come programmi d'inserimento lavorativo subsidiati nel settore privato siano quelli che danno luogo ai migliori risultati occupazionali. Possono certamente essere utilizzati dai, o estesi ai, beneficiari del REIS molti degli incentivi esistenti.

Quando i servizi per l'impiego ne ravvisino la praticabilità e in seguito alla loro consulenza, è inoltre opportuno prevedere incentivi per l'autoimprenditorialità, anche estendendo al REIS gli attuali incentivi previsti per i beneficiari dell'ASpl. Ovviamente, tutto questo implicherebbe, almeno nell'immediato, costi ag-



giuntivi per la finanza pubblica, opportunamente da valutare in aggiunta ai costi di finanziamento del REIS, e da computare nella voce relativa alle azioni di accompagnamento.

### 7.7 Occupazioni di utilità collettiva

Date le condizioni di finanza pubblica in Italia, e alla luce dell'esperienza della sperimentazione del reddito minimo d'inserimento così come dei lavori socialmente utili, viene esclusa dalle possibilità contemplate dal REIS l'occupazione sussidiata nel settore pubblico. È una scelta coerente con l'evidenza internazionale, che mostra come questo tipo d'impiego non dia luogo, una volta terminata, a risultati occupazionali apprezzabili.

Nell'ambito dei percorsi di welfare generativo occorre individuare, anche in termini sperimentali, le modalità che mettono la persona aiutata con il REIS in condizione di contribuire con le proprie capacità ad accrescere la socialità, la solidarietà e la ricchezza della comunità a cui appartiene. Questi percorsi sono trattati nel capitolo 6 perché riguardano l'inserimento sociale e non quello lavorativo<sup>20</sup>.

### 7.8 Inclusione lavorativa, ma con sano realismo (e diritti del beneficiario!)

Bisogna essere consapevoli che le percentuali di reinserimento lavorativo degli schemi di reddito minimo sono relativamente basse anche nei contesti istituzionali più virtuosi (cfr. cap. 13). Ciò vale soprattutto per gli schemi di attivazione rivolti ai soggetti più deboli, quali è presumibile siano coloro che, pur risultando abili al lavoro, versano in condizioni di povertà assoluta. Tassi di inserimento lavorativo stabile nell'ordine del 20-25% dei beneficiari sono considerati la norma nei contesti più avanzati, caratterizzati da livelli di disoccupazione più contenuti di quello italiano e nei quali i servizi per l'impiego hanno risorse e capacità superiori. Negli altri Paesi europei queste percentuali sono giudicate soddisfacenti perché tutti, inclusi i media, sanno che gli schemi di reddito minimo costituiscono una misura di politica sociale, non di politica del lavoro. Il ruolo degli schemi di reddito minimo, e quindi quello del REIS, è quello di contrastare la povertà, anche - ma certo non esclusivamente - attraverso l'attivazione lavorativa di quanti possono effettivamente essere reinseriti nel mercato del lavoro (e negli altri Paesi europei tutti, inclusi i media, sanno che questo non può valere per tutti i beneficiari).

Che il REIS rappresenti una misura di politica sociale e non di politica del lavoro significa anche che non si può pensare che faccia le veci delle politiche del lavoro e di politiche adeguate di sviluppo locale (cfr. par. 1.6).

Allo stesso tempo, le condizioni avverse non possono essere un alibi per l'inazione. I problemi dell'attivazione lavorativa in un contesto come quello italiano possono e devono essere considerati in modo pragmatico. Il REIS li affronta per

<sup>20</sup> Nel caso di soggetti più deboli, l'inserimento potrà coinvolgere le cooperative di tipo B, tipicamente attive sul fronte del lavoro protetto.

quanto di sua competenza, destinando risorse alla costruzione di capacità istituzionali e utilizzando le procedure introdotte per la prima volta nel contesto della Garanzia Giovani (un'innovazione che converrebbe coltivare e se necessario mettere a punto alla luce dell'evidenza empirica, e non valutare in modo impressionistico e ascientifico).

L'impostazione del REIS sottolinea con forza come il beneficiario non debba solo essere titolare di doveri, ma anche di diritti, a ottenere le prestazioni e i servizi previsti nel Patto di servizio, che è un patto bilaterale tra beneficiario e amministrazione pubblica. Vigè dunque una condizionalità reciproca tra beneficiario del REIS e amministrazione pubblica, entrambi impegnati a prestazioni corrispettive: il primo ad attivarsi e a rispettare i termini del percorso di inserimento; la seconda ad erogare in modo rapido, tempestivo ed efficace entrambe le componenti del REIS, denaro e servizi.

Tabella 7.1 - Il rapporto tra REIS e lavoro: sintesi (segue)

Aspetto saliente	Descrizione sintetica
soggetti attivabili	<ul style="list-style-type: none"> <li>• soggetti in età attiva e abili al lavoro</li> <li>• possibile temporanea esenzione dall'obbligo di attivazione per i beneficiari impegnati in attività di cura</li> </ul>
obiettivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• percorsi formativi e di inclusione attiva nel mercato del lavoro</li> </ul>
caratteristiche dell'attivazione lavorativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• impegno bilaterale tra beneficiario e attore pubblico, formalizzato nel Patto di servizio individuale, con obblighi di entrambi</li> </ul>
obblighi del beneficiario	<ul style="list-style-type: none"> <li>• iscrizione presso il Cpl</li> <li>• impegno attivo (e documentabile) nella ricerca di un lavoro</li> <li>• disponibilità ad accettare un'offerta di lavoro congrua</li> <li>• disponibilità a partecipare a corsi di formazione o riqualificazione</li> </ul>
obblighi del pubblico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• assegnazione a tutor</li> <li>• accoglienza, orientamento ed elaborazione di un programma personalizzato d'inserimento lavorativo e/o formativo o di riqualificazione personale</li> </ul>
governance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• potenziamento servizi per l'impiego con risorse REIS</li> <li>• utilizzo procedure Garanzia Giovani</li> <li>• Cpl svolgono accoglienza e orientamento, mantengono governance e controllo del processo.</li> <li>• esternalizzazione di funzioni operative giustificata solo per ragioni di efficacia, non per contenimento dei costi</li> </ul>
partenariato pubblico-privato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• coinvolgimento agenzie per il lavoro e soggetti autorizzati o accreditati</li> <li>• incentivi per intermediazione e formazione</li> <li>• coinvolgimento associazioni datoriali, camere di commercio, enti bilaterali, organizzazioni sindacali, terzo settore</li> </ul>
rendere il lavoro conveniente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• deduzione dei redditi da lavoro (trovato durante il periodo di permanenza nel programma e non prima di tre mesi dall'ammissione) del 20% e del 10% rispettivamente nel primo e nel secondo anno</li> </ul>
condizionalità e controlli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verifiche periodiche (ogni 3-6 mesi) da parte di comuni associati e Cpl del rispetto del Patto di servizio</li> <li>• controlli su lavoro sommerso</li> <li>• accordi con i soggetti territoriali per segnalazione dei casi dubbi</li> </ul>
sanzioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decurtazione del 20% dell'importo per tre mesi nel caso della prima violazione del Patto di servizio</li> <li>• decurtazione del 50% per ulteriori tre mesi nel caso di seconda violazione</li> <li>• revoca della prestazione monetaria per almeno sei mesi in caso di ulteriori violazioni</li> </ul>

(segue)

Tabella 7.1 - Il rapporto tra REIS e lavoro: sintesi

Aspetto saliente	Descrizione sintetica
incentivi all'assunzione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• possibilità incentivi assunzione, in particolare con programmi di inserimento lavorativo nel settore privato, con costi da valutare</li> </ul>
occupazioni utilità collettiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• esclusione di occupazione sussidiata nel settore pubblico</li> <li>• possibilità di attivazione di percorsi di welfare generativo</li> </ul>
realismo nelle aspettative	<ul style="list-style-type: none"> <li>• consapevolezza che le percentuali di reinserimento lavorativo dei beneficiari sono del 20-25% circa nei contesti europei più avanzati del nostro</li> <li>• consapevolezza che il REIS è in primo luogo una misura di politica sociale volta a contrastare la povertà, non di politica del lavoro</li> </ul>
diritti dei beneficiari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• diritto ad ottenere in modo rapido ed efficace componente monetaria e componente di servizi del REIS</li> </ul>

## Capitolo 8. Il monitoraggio e la valutazione

### 8.1 Premessa.

Partire dalle  
esperienze

**P**er realizzare un efficace Reddito di Inclusione Sociale (REIS) è decisiva la capacità di apportare correzioni e affinamenti, imparando dall'esperienza. Risulta, quindi, essenziale attuare rigorose attività di monitoraggio e valutazione e saper imparare dall'esperienza. Questo è il punto - fondamentale - che caratterizza la nostra proposta. In quest'ottica il monitoraggio e la valutazione, pur riguardando ciò che è accaduto, vanno approntati in modo prospettico, cioè contemporaneamente alla stessa definizione e decollo del REIS, in una logica di apprendimento, così da concorrere al miglioramento dell'intervento. Vale la pena di aggiungere che le indicazioni che conseguono da questa impostazione non rispondono a istanze prevalentemente accademiche, o comunque mosse da interessi di ricerca, ma sono innanzitutto funzionali al processo di costruzione di una policy efficace. Del resto, è questa l'esperienza che ci consegnano ormai molti Paesi, sviluppati e in via di sviluppo: basti vedere le vicine esperienze di Francia e Germania.

Per rispondere alle esigenze conoscitive connesse all'implementazione e agli esiti del REIS, organizziamo gli strumenti d'indagine in quattro aree, interconnesse e con obiettivi in larga parte integrati, che hanno come oggetto di osservazione l'Ambito Sociale, la famiglia e i suoi componenti e i progetti d'inserimento sociale o lavorativo.

### 8.2 L'osservazione diretta di una sessantina di Ambiti

Il primo caposaldo è l'osservazione continua di una sessantina di Ambiti-sentinella per l'analisi d'implementazione del REIS, per (i) identificare possibili inadeguatezze nelle modalità dell'intervento allo scopo di porvi rimedio e per (ii) definire modelli di rilevazione e schemi di classificazione più affinati rispetto ai vari strumenti di attuazione del REIS.

Questa prima attività va condotta su un campione di circa 60 Ambiti Sociali, scelti in maniera ragionata per macroarea geografica e per dimensione. Su questi Ambiti si svolge l'analisi dell'implementazione del REIS con strumenti di tipo investigativo, ma non ispettivo-sanzionatorio. Detto altrimenti, l'oggetto è l'osservazione diretta non intrusiva della realizzazione dell'intervento, muovendo dall'esigenza primaria di sapere che cosa accade realmente negli Ambiti e nei Comuni, andando in profondità e cogliendo quindi, per quanto possibile, il perché di quello che succede e non succede.

Gli obiettivi conoscitivi primari di questa fase riguardano l'impianto di organizzazione e gestione del REIS da parte degli Ambiti Sociali, i perni sui quali si fonda il REIS nei territori (si veda capitolo 5): la verifica della congruità della determinazione dei flussi di trasferimenti monetari (per quanto Ambiti e Comuni vi concorrono) e della messa in atto delle componenti di servizi e di attivazione. La procedura di osservazione si serve di vari strumenti di rilevazione, sia predeterminati (check-list, questionari semi-strutturati), sia flessibili (interviste libere, focus groups, osservazione).

### 8.3 La costruzione di un sistema informativo longitudinale sulle famiglie e gli individui in difficoltà economica

Il sistema fa capo all'Inps e risponde ad una duplice esigenza. La prima è la corretta gestione dei trasferimenti monetari. La seconda è la documentazione dell'attività degli Ambiti sul terreno dei progetti d'inserimento sociale e di attivazione al lavoro, inclusi i loro esiti, con la possibilità per Ambiti e Comuni di avere accesso al sistema informativo. La realizzazione di un tale sistema, correntemente aggiornato, è un requisito essenziale per rispondere a una molteplicità di domande tese a vagliare se e come funziona il REIS. I punti che possono essere indagati vanno dalla gestione della misura nei suoi aspetti amministrativi e finanziari, all'attuazione delle azioni attese da parte degli Ambiti - e degli altri attori locali -, per effettuare analisi descrittive dei trend e delle differenze territoriali, fino allo svolgimento di analisi di valutazione degli effetti della misura con metodi non-sperimentali.

### 8.4 La conduzione di indagini campionarie cosiddette "a due onde"

Si vogliono realizzare due indagini campionarie, una immediatamente prima dell'ammissione al REIS e un'altra dopo un ragionevole arco di tempo - diciamo un anno - in circa 60 Ambiti (di massima diversi da quelli del paragrafo 8.2), sia sui beneficiari del REIS sia sui non beneficiari che si collochino nella fascia di reddito immediatamente superiore alla soglia di povertà. La domanda alla quale s'intende rispondere riguarda i cambiamenti rilevati nella condizione di deprivazione materiale, nel pattern dei consumi e in altri aspetti concernenti la normale partecipazione alla vita sociale nonché la possibilità di valutare gli effetti del REIS al riguardo, confrontando le differenze nel tempo fra beneficiari e non beneficiari.

### 8.5 Lo svolgimento di una decina di esperimenti randomizzati su azioni d'integrazione sociale o lavorativa

Questi esperimenti si concentrano su azioni d'integrazione sociale o lavorativa giudicate di particolare interesse e svolte in modo differente in diversi Ambiti. La domanda alla quale questi esperimenti randomizzati intendono rispondere riguarda la diversa efficacia che possono avere due interventi che hanno lo stesso obiettivo, ma che vengono disegnati e attuati in maniera differente (per l'inserimento lavorativo si pensi, ad esempio, a due diversi "trattamenti" di orientamento e placement), in generale o rispetto a particolari categorie di beneficiari.

### 8.6 Una snella struttura di coordinamento

Queste aree di documentazione e indagine richiedono competenze diverse e devono pertanto essere condotte da soggetti diversi. È, quindi, essenziale sottolineare la necessità di una snella, efficace struttura centrale di coordinamento: un agile organismo tecnico-scientifico (quattro componenti), operativo ancor prima dell'avvio dell'intervento, appena approvata la legge, il quale agisca in autonomia nel definire e gestire il processo di raccolta dell'evidenza empirica sul funzionamento del REIS. È anche compito di questo organismo promuovere la massima conoscenza possibile dei dati acquisiti tra gli operatori interessati e nei confronti dell'opinione pubblica.

È altresì necessario che al monitoraggio e alla valutazione siano destinate risorse ad hoc, seppur di entità decisamente modesta a fronte del costo del REIS, evitando la facile - e fallace - tentazione della clausola «senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica». Il costo stimato, comprensivo di tutte le attività illustrate e della struttura di coordinamento, ammonta a 2,4 milioni di Euro annui.

### 8.7. La promozione di un confronto basato sui dati

I microdati che risultano dall'insieme di tali attività divengono patrimonio informativo della comunità dei ricercatori. Pertanto, ragionevolmente protetti rispetto alle esigenze di privacy con avanzate soluzioni tecnico-informatiche, vengono resi accessibili a tutti gli analisti qualificati per finalità di ricerca. Per riuscire a realizzare sempre migliori politiche pubbliche bisogna, infatti, costruire le condizioni affinché si possa sviluppare un confronto sugli effetti del REIS basato sui dati e che coinvolga il maggior numero possibile di analisti indipendenti.

#### Tabella 8.1 - Monitoraggio e valutazione: il quadro

---

**Le attività**

- Osservazione continua di 60 Ambiti-sentinella per l'analisi d'implementazione del REIS
- Un sistema informativo longitudinale su famiglie e individui in difficoltà economica
- In Indagini campionarie "a due onde", appena prima dell'ammissione al REIS e un anno dopo
- 10 studi-pilota randomizzati su azioni di integrazione sociale o lavorativa

---

**Le condizioni per il successo**

- Monitoraggio e valutazione da approntare contemporaneamente all'avvio del REIS
  - Costruzione di un'efficace e snella struttura centrale per il coordinamento di queste attività
  - Stanziamento di risorse ad hoc
  - I micro-dati frutto di queste attività sono a disposizione di chiunque li voglia analizzare
-

## Capitolo 9. La spesa ed il finanziamento

### 9.1 La spesa necessaria

A regime la spesa pubblica annuale aggiuntiva per il REIS deriva dalla somma di tre voci: i contributi economici, i servizi alla persona e il monitoraggio e la valutazione. La spesa addizionale per i contributi economici ammonta a 5,5 miliardi di Euro, come illustrato nel capitolo 4. Quanto al costo per i servizi alla persona, sulla base di studi ed esperienze precedenti, è ragionevole supporre che - al fine di valorizzarli adeguatamente - il totale delle risorse aggiuntive<sup>21</sup> dedicate debba ammontare a 1,6 miliardi di Euro all'anno. Tali risorse servono a coprire le tre componenti del Livello essenziale REIS legate ai servizi: informazione e accesso, presa in carico e interventi di integrazione sociale e/o lavorativa (cfr. box 5.1). S'immagina, pertanto, che questa parte del budget venga allocata tra i diversi soggetti impegnati nelle suddette attività in quote proporzionali al loro coinvolgimento. Rispetto alle altre proposte più note in materia di politiche contro la povertà, la nostra dedica ai servizi un ammontare di risorse superiore. Le ragioni sono due: a) questa componente è decisiva per permettere alle persone di costruirsi un nuovo percorso di vita; b) i servizi sono oggi, nel nostro Paese, particolarmente sottofinanziati. La spesa per monitoraggio e valutazione, invece, è pari a 2,4 milioni annui (cfr. cap. 8). Sommando le diverse voci, la spesa pubblica annua aggiuntiva a regime per il REIS ammonta dunque a circa 7,1 miliardi di Euro (Tabella 9.1).

Tabella 9.1 - La spesa pubblica annuale aggiuntiva per il REIS a regime

	Milioni di Euro
<b>Contributo economico</b>	5.500
<b>Servizi alla persona</b>	1.600
<b>Monitoraggio e valutazione</b>	2,4
<b>Totale</b>	7.102,4

### 9.2 Ripensare il dibattito sul finanziamento

La precedente versione del REIS (cfr. cap. 1) presentava varie ipotesi per il reperimento degli stanziamenti necessari. Quel lavoro era figlio di un clima nel quale si riteneva che individuare le ipotesi di finanziamento fattibili rappresentasse una condizione necessaria per avanzare proposte credibili di lotta alla povertà. Noi stessi condividevamo questo approccio. Il riesame del recente dibattito ci ha spinto ad abbandonarlo, per le ragioni che seguono:

1. *La lezione della storia recente.* Uno sguardo agli ultimi decenni evidenzia l'assenza di collegamento, nel nostro Paese, tra l'individuazione di modalità (qualunque siano) per il finanziamento di una misura e la sua realizzazione. Da una parte, non esiste alcuna proposta di riforma, tra quelle che richiedono maggiori risorse, che sia divenuta legge perché chi la sostiene ha specificato in che modo reperire gli stanziamenti necessari. Dall'altra, sono stati attuati numerosi nuovi provvedimenti per i quali i proponenti non avevano individuato le fonti di finanziamento<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Si tratta, in altre parole, di risorse che si vanno ad aggiungere a quelle attualmente destinate ai servizi.

<sup>22</sup> Si pensi, ad esempio, alle misure menzionate nel par. 9.3.3.

Questo non è un caso. Infatti, davanti alla classica obiezione: “sarebbe bello fare qualcosa contro la povertà, ma dove pensate di trovare i soldi?”, la risposta non può che essere: “se anche individuassimo la più brillante strategia di finanziamento possibile, non aumenteremmo le probabilità che nuove politiche vengano effettivamente realizzate. E, anzi, puntare su specifiche ipotesi di finanziamento rischia di indebolire l’obiettivo di introdurre il REIS”.

2. *Si scrive “reperimento delle risorse”, si legge “scelte politiche”.* Decidere d’introdurre il REIS in un quadro di risorse pubbliche scarse significherebbe farne una priorità, destinandovi stanziamenti inevitabilmente a scapito di altre possibili azioni. Si tratta di una questione essenzialmente politica, nel senso migliore del termine: le domande di interventi sono tante e le risorse limitate, pertanto chi governa definisce le priorità per la collettività. Il nocciolo, dunque, sono le decisioni riguardanti l’obiettivo (la lotta alla povertà) e non gli strumenti (le strategie di finanziamento).

Affermare che il problema sono gli strumenti, invece, serve ad oscurare le scelte riguardanti l’obiettivo. Simili “oscuramenti” sono risultati particolarmente diffusi in passato, perché l’introduzione di adeguati interventi contro la povertà non è mai stata, sino ad ora, uno scopo delle principali forze politiche; ma, d’altra parte, dichiararlo apertamente sarebbe risultato complicato, date le criticità della realtà italiana (cfr. cap. 1). Invece, non è possibile dire: “non ci sono soldi per il REIS”, mentre si può affermare: “le risorse pubbliche sono scarse, le domande sono numerose e la lotta alla povertà non costituisce una priorità”.

3. *Mettere al centro gli strumenti rischia di offrire argomenti contrari al REIS.* Si può innanzitutto legittimare l’idea che il punto non sia decidere di fare qualcosa contro la povertà, bensì l’individuare la strategia “giusta” di finanziamento. Inoltre, nessuna ipotesi di finanziamento può essere ritenuta valida al di fuori del quadro, complessivo e contingente, di finanza pubblica (si veda oltre). Infine, varie ipotesi di finanziamento sono inevitabilmente destinate a suscitare resistenze, perché tolgono risorse ad altri gruppi e/o perché destinano alla povertà fondi che alcuni vorrebbero per altri obiettivi. Pertanto, se prima non si è stabilita una priorità politica a favore della povertà, partire dalle possibili fonti di finanziamento rischia di creare ostacoli politici insormontabili alla riforma.
4. *Nessuna ipotesi di finanziamento è valutabile indipendentemente dal quadro complessivo della finanza pubblica.* Il REIS potrebbe essere alimentato recuperando risorse da altri capitoli di spesa, incrementando forme di imposizione oppure utilizzando maggiori stanziamenti pubblici eventualmente disponibili (grazie alla crescita economica e/o all’allentamento dei vincoli di bilancio). Per ciascuna di queste direttrici sono definibili numerose specifiche opzioni di finanziamento.



La possibilità di ricorrere ad ognuna di esse dipende dal contingente quadro di politica economica (qual è la linea dell'Esecutivo in materia e quali fonti di finanziamento sono già state ipotecate per altri fini) e dal ciclo economico (qual è la disponibilità complessiva di risorse pubbliche). Tale scenario, globale e contingente, evidentemente non è nel controllo di chi avanza una proposta per la lotta alla povertà.

5. *L'introduzione del REIS è da discutere separatamente dalla riforma della spesa per l'assistenza.* Sono diventate particolarmente note alcune proposte, ben dettagliate e scientificamente solide, che suggeriscono di alimentare le politiche contro la povertà recuperando risorse da altre voci della spesa assistenziale, segnatamente le pensioni al minimo e gli assegni sociali. In alcuni ambienti politici, tuttavia, queste ipotesi sono state interpretate in modo peculiare. È stata, infatti, compiuta una progressiva inversione dei ruoli, che ha visto lo strumento individuato per il finanziamento (la riforma della spesa assistenziale) ottenere sempre maggior rilievo a discapito dell'obiettivo (combattere la povertà). Si è diffusa così una corrente di pensiero secondo la quale si può introdurre il REIS solo recuperando i fondi necessari da altre voci della spesa assistenziale.

Sulla revisione di quest'ultima esistono, tra i promotori dell'Alleanza, idee diverse. Il punto fermo è un altro: non vi è alcun motivo per il quale la possibilità di aiutare le famiglie in povertà debba dipendere da quella di rinvenire risorse da altre parti della spesa assistenziale.

### 9.3 La finanziabilità del REIS

Per i motivi elencati, dunque, non presentiamo ipotesi sul reperimento delle risorse necessarie al REIS e prestiamo attenzione ai "tranelli" esistenti nel dibattito sul finanziamento. Ciò non significa, però, eludere il problema di come trovare gli stanziamenti in un'epoca di risorse scarse. In merito, il compito di chi propone migliori politiche contro la povertà consiste - a nostro parere - nel dimostrarne la finanziabilità.

Questo termine si riferisce all'esistenza delle condizioni che rendono lo stanziamento delle risorse necessarie per realizzare una determinata misura compatibile con il quadro economico generale e con la situazione della finanza pubblica. La finanziabilità non è un concetto astratto bensì può (e deve) essere dimostrata attraverso argomentazioni fondate su dati empirici: quelle riguardanti il Reddito d'Inclusione Sociale sono sintetizzate di seguito.

#### 9.3.1 Il disegno del REIS

La nostra proposta è stata costruita con l'obiettivo di ottenere la massima compatibilità con il bilancio pubblico. Infatti, 7,1 miliardi di Euro rappresentano la soglia minima di spesa - come mostra il confronto con le altre proposte ed elaborazioni esistenti - per una misura che preveda importi monetari adeguati ad un'esistenza dignitosa (cfr. cap. 4) e una significativa presenza di servizi alla persona (si veda sopra). Al di sotto di questo livello di spesa, detto altrimenti,

si possono introdurre solo politiche contro la povertà non eque e con risposte di scarsa qualità.

Inoltre, ne è stata prevista un'introduzione graduale, in quattro annualità (con il Piano nazionale descritto nel capitolo 10), così da diluire il necessario incremento di risorse nel tempo. L'ipotesi presentata nel prossimo capitolo prevede di aggiungere ogni anno circa 1,7 miliardi di Euro in più rispetto al precedente.

9.3.2 Lo sviluppo economico

Il principale obiettivo del nostro Paese è oggi la ripresa dello sviluppo economico, che si gioca su due fronti principali: ripresa della domanda interna e crescita dell'occupazione. Il contributo del REIS su questi versanti può essere così valorizzato:

1) *Domanda interna*: le famiglie in povertà sono quelle con la più elevata propensione al consumo. Se consideriamo la propensione media al consumo delle famiglie italiane, infatti, notiamo che il divario tra quella del primo decile, il 10% dei nuclei con il reddito più basso<sup>23</sup>, e quella del secondo è consistente; la propensione continua poi a decrescere progressivamente all'aumentare del reddito delle famiglie (Tabella 9.2).

Tabella 9.2 - La propensione al consumo delle famiglie<sup>24</sup>

Decile	Reddito disponibile medio (euro)	Spesa media per tutti i consumi (euro)	Propensione media al consumo
1	7.933	7.499	94,5
2	13.738	9.365	68,2
3	17.433	10.777	61,8
4	21.100	12.336	58,5
5	24.972	13.555	54,3
6	29.500	15.371	52,1
7	34.573	16.763	48,5
8	41.252	18.875	45,8
9	51.238	22.041	43,0
10	85.511	28.632	33,5
<b>Totale</b>	<b>32.714</b>	<b>15.518</b>	<b>47,4</b>

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2012

Pertanto, se oggi lo Stato vuole trasferire risorse alla popolazione al fine di stimolare la domanda interna, i poveri rappresentano il target più appropriato, perché un incremento del reddito disponibile verrebbe da loro quasi totalmente destinato all'aumento dei consumi. È da notare, invece, che il bonus di 80 Euro

<sup>23</sup> Al quale appartiene il 7,9% delle famiglie che vivono la povertà assoluta, cfr. cap 1. I decili dividono la popolazione italiana in base al reddito: nel primo si trova il 10% con il reddito più basso, nel secondo il successivo 10% e così sino al decimo, formato dal 10% delle famiglie con il reddito più elevato.

<sup>24</sup> La propensione media al consumo è la quota di reddito destinata al consumo, calcolata dividendo la spesa media di una famiglia per il suo reddito. Nei due casi estremi, se una famiglia risparmia tutto il proprio reddito la propensione è 0 mentre se lo spende interamente è 100.

mensili recentemente introdotto raggiunge solo una famiglia in povertà assoluta su quattro e, oltretutto, con un importo assai inferiore a quello standard. 2) *Occupazione*: tra le diverse proposte avanzate per la lotta alla povertà, come detto, la nostra è quella che destina maggiori stanziamenti ai servizi alla persona. Ciò significa produrre occupazione e farlo in un settore, quello dei servizi di welfare, del quale sono unanimemente riconosciute le notevoli potenzialità in tale direzione<sup>25</sup>. Negli ultimi anni anche l'Unione Europea ha più volte suggerito lo sviluppo dei cosiddetti white jobs, per l'appunto i lavori nei servizi di welfare.

### 9.3.3 Il bilancio pubblico

Coloro i quali sono contrari all'introduzione di adeguate politiche contro la povertà nel nostro Paese affermano sovente che, in questa fase storica, la spesa addizionale necessaria non sarebbe sostenibile dal bilancio pubblico. I dati dimostrano che così non è, per tre motivi.

Il primo consiste nell'esiguo impatto dei 7,1 miliardi richiesti a regime sulla spesa pubblica complessiva. Nel 2013 la spesa pubblica totale ammonta a 799 miliardi di Euro, pari al 51,2% del Pil. La spesa in conto capitale è di 42,5 miliardi, mentre quella corrente di 756,4 miliardi e quella corrente primaria (escludendo cioè la spesa per interessi sul debito pubblico) di 674,4 miliardi. Quest'ultimo è l'aggregato più consono al fine di misurare la sostenibilità del REIS per il bilancio pubblico, dato che la spesa per interessi dipende dall'elevato stock di debito pubblico e che un'ulteriore contrazione della spesa per investimenti non sembra una strada percorribile nei prossimi anni. Come detto, a regime il costo complessivo del REIS è uguale a 7,1 miliardi, pari solamente a poco più dell'1 per cento della spesa primaria corrente. Una quota indubbiamente contenuta.

In secondo luogo, l'esperienza insegna che, quando un tema diventa priorità politica, le risorse si trovano. Gli esempi più noti sono il bonus da 80 Euro (2014, costo annuo di 10 miliardi di Euro) e l'eliminazione di due imposte sull'abitazione di residenza: l'Ici (2008, costo 3,4 miliardi di Euro) e l'Imu (2013, costo 4 miliardi al lordo della cosiddetta mini-Imu). Questi non sono evidentemente gli unici esempi, ma si tratta di alcuni tra i più eclatanti.

Il terzo motivo è che il bilancio pubblico è meno rigido di quanto sovente si affermi. Viene, in altre parole, spostato con continuità un ingente ammontare di risorse. Basta osservare la composizione cumulata delle manovre finanziarie negli ultimi anni (periodo 2008-2013). La tabella 9.3 indica, infatti, che in questo periodo sono stati movimentati 56,5 miliardi tra maggiori e minori entrate e 67,1 miliardi tra maggiori e minori uscite<sup>26</sup>. In totale, dunque, sono stati spostati 123,6 miliardi. Il confronto tra questo valore complessivo, così come

<sup>25</sup> Coerentemente con l'impianto pragmatico della nostra proposta, si fa qui riferimento esclusivamente ai benefici di occupazione "sicuri" nel breve periodo, cioè quelli ottenibili tra chi lavora nel welfare. Vi sono poi i benefici occupazionali per gli utenti del Reis, più complessi da stimare per il breve periodo, discussi nel Capitolo 7.

<sup>26</sup> Si tratta, in altre parole, di maggiori/minori entrate e di maggiori/minori uscite rispetto alla legislazione vigente.

la sua scomposizione in annualità, e i 7,1 miliardi necessari a regime per il REIS e i circa 1,7 miliardi aggiuntivi richiesti in ogni annualità del Piano previsto per la sua introduzione (cfr. cap. 10) aiuta a precisare ulteriormente la portata dello sforzo richiesto dalla riforma qui proposta.

Tabella 9.3 - L'effetto cumulato delle manovre finanziarie 2008-2013

Effetto netto cumulato		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Variazione delle entrate	Miliardi di euro	1,9	11,3	12,5	13,2	52,5	56,5
	% del Pil	0,1	0,7	0,8	0,8	3,0	3,1
Variazione della spesa primaria	Miliardi di euro	1,6	1,4	-5,0	-33,0	-53,4	-67,1
	% del Pil	0,1	0,1	-0,3	-2,0	-3,1	-3,7

Fonte: Misiani, 2014 in [www.nens.it](http://www.nens.it).

#### 9.3.4 L'utilizzo alternativo di risorse pubbliche

Poiché le risorse pubbliche sono limitate, dedicarle al REIS significherebbe - di fatto - non indirizzarle verso altre destinazioni. La discussione di questo punto non può prescindere dalla disamina di come sono attualmente allocati gli stanziamenti pubblici nel nostro Paese.

A tal fine la tabella 9.4 espone il valore della spesa pubblica, come percentuale del Pil, in Italia e nei 18 Paesi che utilizzano l'Euro, mettendoli a confronto con riferimento sia alle principali voci del bilancio complessivo sia a quelle del welfare. Per ogni voce, dopo i dati relativi all'Italia e alla media dell'area Euro, viene presentata la distanza percentuale tra il nostro e gli altri Paesi considerati.

Un aspetto balza subito agli occhi. In nessuna delle altre voci esaminate, l'Italia ha una percentuale di spesa pubblica dedicata così tanto inferiore alla media dei paesi dell'Area Euro come nella lotta alla povertà: 0,1% rispetto a 0,5% del Pil, l'80% in meno. Il dato peraltro non sorprende, semplicemente riflette il fatto che siamo uno dei soli due Paesi insieme alla Grecia privi di una politica nazionale contro la povertà (cfr. capitolo 1).

Tabella 9.4 - La spesa pubblica come percentuale del Pil, Italia e Paesi Area Euro, anno più recente disponibile (2011-2012)

VOCE	Italia	Media area Euro	Italia rispetto ad media area Euro
Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	9,1	6,8	+ 25%
Difesa	1,4	1,3	+ 7%
Ordine pubblico e sicurezza	1,9	1,8	+ 5%
Affari economici	3,4	4,3	-20%
Protezione dell'Ambiente	0,9	0,8	+ 11%
Abitazioni e assetto del territorio	0,7	0,8	-12%
Cultura e attività ricreative	0,7	1,1	-36%
Istruzione	4,2	5,0	-16%
Sanità	7,1	7,7	-8%
Vecchiaia e superstiti <sup>27</sup>	17,5	13,2	+ 25%
Non autosufficienza <sup>28</sup>	1,6	2,0	-20%
Famiglia e maternità	1,4	2,3	- 40%
Lotta alla povertà	0,1	0,5	- 80%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Si riferisce prevalentemente alla spesa per pensioni.

<sup>28</sup> Si riferisce alle politiche sia per gli anziani non autosufficienti sia per le persone con disabilità.

<sup>29</sup> I dati sulle voci della spesa pubblica sono tratti da quelli calcolati da Eurostat con il sistema Copaff tranne i dati riguardanti le politiche di welfare, ottenuti dal Social Expenditure database. La definizione puntuale delle voci considerate nella tabella può essere reperita sui rispettivi siti.

## Capitolo 10. Il Piano nazionale contro la povertà

### 10.1 Un'introduzione graduale

**S**ino a qui è stato illustrato il profilo del Reddito d'Inclusione Sociale a regime, cioè una volta concluso il Piano che porterà alla sua introduzione. Il REIS viene, infatti, avviato gradualmente lungo un cammino articolato in quattro annualità. L'utenza viene ampliata annualmente e così il quarto - e ultimo - anno della transizione corrisponde al primo a regime, cioè quello a partire dal quale il REIS è rivolto a tutte le famiglie in povertà assoluta. Nell'ipotesi che l'introduzione cominci nel 2016 la misura diventerà pienamente operativa nel 2019.

La spesa pubblica dedicata ammonta, a regime, a 7,1 miliardi di Euro (cfr. cap. 9). In ogni anno della transizione, le risorse stanziare sono superiori rispetto al precedente: i percorsi che si possono seguire nell'incrementarle progressivamente sono vari (cfr. par. 10.4).

### 10.2 Le ragioni del gradualismo

*Consolidamento organizzativo.* Solo un approccio graduale consente di consolidare la misura assicurando adeguati tempi di apprendimento e di adattamento organizzativo a tutti soggetti chiamati ad erogarla nel territorio (Comuni, Terzo Settore, Centri per l'Impiego e così via). Trattandosi di un'innovazione ambiziosa, che spinge il sistema di welfare ad un robusto cambiamento sul piano organizzativo, procedere per gradi e fornire allo stesso tempo tutti gli strumenti necessari al territorio - attraverso l'infrastruttura nazionale per il welfare locale (cfr. cap. 5) - paiono condizioni non rinunciabili per il suo successo.

*Sostenibilità economica.* Avanzare gradualmente consente di diluire l'indispensabile incremento di risorse nel tempo, rendendolo meglio sostenibile dalla finanza pubblica.

### 10.3. I punti fermi

Il quarto - e ultimo - anno della transizione corrisponde al primo a regime, cioè quello a partire dal quale il REIS: a) è rivolto a tutte le famiglie in povertà assoluta e b) viene erogato nella sua versione completa (componente servizi + 100% del contributo economico<sup>30</sup>). Le strade che si possono imboccare nei primi tre anni sono numerose. Ma con alcuni punti fermi.

(i) *Gradualismo in un orizzonte definito*

Sin dall'avviamento del percorso il legislatore deve prendere precisi impegni riguardanti il punto di arrivo e le tappe intermedie. Ciò significa, in concreto, indicare che il quarto anno corrisponde al primo del REIS a regime e specificare l'ampliamento dell'utenza previsto in ognuna delle annualità precedenti; affinché ciò risulti possibile bisogna prevedere il relativo finanziamento pluriennale, con il conseguente impegno di risorse.

<sup>30</sup> Il 100% del trasferimento monetario si concretizza in un importo che copre l'intera distanza tra la soglia di povertà utilizzata e il reddito disponibile (cfr. cap. 4).

*(ii) Transizione guidata dall'universalismo*

Una volta definitivamente instaurato, il REIS è segnato da una precisa impronta universalistica poiché è destinato a tutte le famiglie in povertà assoluta, senza alcuna specificazione categoriale. La transizione segue lo stesso criterio universalista: l'ordine di entrata nella misura viene definito esclusivamente in base al grado di povertà, senza altre differenziazioni di alcun tipo. Detto altrimenti, si comincia da coloro i quali versano in condizioni economiche maggiormente critiche, i più poveri tra i poveri ("dare prima a chi sta peggio"), e progressivamente si copre anche chi sta "un po' meno peggio", sino a rivolgersi - a partire dal quarto anno - a tutti i nuclei in povertà assoluta.

*(iii) Componente servizi completa fin da subito*

Il percorso di accesso, presa in carico e perseguimento degli obiettivi d'inserimento sociale e/o lavorativo dev'essere messo in campo - sin dal primo anno - per ogni utente. Si tratta, detto altrimenti, dell'insieme degli elementi che compongono la parte del Reddito d'Inclusione Sociale legata ai servizi alla persona.

## 10.4 I punti variabili

Dai punti fermi illustrati sopra non è possibile prescindere, pena la messa a repentaglio della riforma. Esistono, invece, altri aspetti del Piano che possono venire articolati con modalità differenti senza danneggiare il risultato finale. Uno riguarda la progressione nell'ampliamento dei criteri di accesso: dato che nel quarto anno potranno ricevere il REIS tutti i poveri e che si parte da quelli in condizioni peggiori, la velocità con la quale si estende l'utenza nei primi tre anni può variare. L'altro è il calcolo dell'importo, che implica il decidere se dare da subito agli utenti il 100% della differenza tra la soglia di povertà utilizzata e il loro reddito, come avviene a regime, oppure se inizialmente corrispondere solo una percentuale (e in questo caso quale). Le scelte sull'allargamento dell'utenza e sul calcolo dell'importo durante la transizione potranno, evidentemente, dipendere dal complessivo quadro di finanza pubblica nel triennio iniziale del Piano.

### 10.4.1 Un'ipotesi di Piano

La tabella 10.1 presenta una tra le diverse ipotesi di Piano possibili, denominata "Transizione a velocità costante con crescita graduale dell'importo". In quest'ipotesi, in ogni annualità l'incremento della spesa pubblica dedicata rispetto alla precedente è pari ad un quarto del totale, in modo da ripartirlo in parti uguali. La cifra prevista pertanto per il primo anno, circa 1,77 miliardi di Euro, risulta adeguata - in base agli studi e alle precedenti esperienze italiane ed internazionali - al fine di avviare in modo credibile la riforma e di porre le basi per il successo del percorso progettato.

In questa ipotesi si utilizza da subito la modalità di calcolo del contributo economico adottata a regime, che lo rende uguale alla distanza totale tra la soglia di povertà utilizzata e il reddito disponibile; nei primi tre anni, però, tale

soglia è pari ad una percentuale di quella impiegata a regime. Nel primo sono ammesse al REIS esclusivamente le famiglie con reddito inferiore al 37% della linea di povertà impiegata, ed il loro reddito viene integrato fino a questa quota. Il secondo anno la soglia di accesso diviene il 65% della linea, dunque s'includono tutti i nuclei con reddito inferiore e lo si integra sino a raggiungerla (ciò significa anche che per i nuclei già in carico nel primo anno l'ammontare del REIS arriva ora alla distanza tra il reddito familiare e il 65%). Il terzo anno, la soglia di accesso sale all'84% della linea di povertà e la modalità di calcolo del beneficio è la medesima. A partire dal quarto anno, il primo a regime, il REIS è pienamente operativo: lo ricevono tutte le famiglie con reddito inferiore al 100% della soglia di povertà e la sua entità è pari alla distanza tra questa e il reddito.

Tabella 10.1 - Ipotesi Piano Nazionale "Transizione a velocità costante con crescita graduale dell'importo"

Anno	Soglia di accesso (Percentuale della linea di povertà utilizzata)	Spesa annuale (Miliardi di Euro)	Famiglie raggiunte (Percentuale della popolazione totale)
1	37 %	1,77	2,0
2	65%	3,55	2,9
3	84%	5,32	3,7
4 (primo a regime)	100%	7,1	4,5

*Assicurare continuità agli utenti delle sperimentazioni*

Un'ultima annotazione riguarda le sperimentazioni predisposte dal Governo Letta (cfr. cap 11). La sperimentazione della Nuova Social Card (Nsc) nei 12 Comuni più popolati d'Italia è in corso e quella della Carta d'Inclusione Sociale nelle regioni meridionali dovrebbe partire nei primi mesi del 2015. Gli utenti coinvolti - famiglie in grave povertà e disagio lavorativo con almeno un figlio minorenne - dovrebbero passare direttamente dalla fruizione di queste misure al REIS, senza alcuna discontinuità.

## Capitolo 11. Le alternative al Piano<sup>31</sup>

### 11.1 Le domande decisive

**D**opo aver presentato il REIS e il Piano nazionale per la sua introduzione, la proposta viene ora collocata nell'insieme delle opzioni per il futuro alle quali l'Esecutivo Renzi si trova davanti. Quest'ultimo, con il Ministro del Welfare Poletti, è chiamato a definire la propria posizione rispetto alla diffusione dell'indigenza in Italia e all'inadeguatezza delle politiche di contrasto esistenti. Il cuore della vicenda è capire se la lotta alla povertà diventerà una priorità dell'azione di Governo e, qualora ciò accada, se tale scelta verrà declinata nella progettazione di modalità d'intervento innovative. Gli snodi decisivi sono, dunque, riassumibili in due domande:

*la lotta alla povertà è una priorità?* Una risposta affermativa porterebbe con sé un adeguato stanziamento di risorse economiche mentre ciò non si verificherebbe, evidentemente, in caso contrario;

*si vogliono innovare le modalità d'intervento?* Si tratterebbe di progettare azioni capaci di rispondere alle esigenze delle famiglie in povertà in modo nuovo. L'alternativa consiste nel consolidare - anche in presenza di maggiori stanziamenti - le logiche d'intervento tradizionali.

Dall'incrocio delle risposte ai due interrogativi emergono gli scenari alternativi per il futuro, presentati nella tabella 11.1<sup>32</sup>.

Tabella 11.1 - Il futuro delle politiche contro la povertà in Italia: scenari alternativi

<i>La lotta alla povertà è una priorità politica?</i> (Risorse economiche)	Si	NO
<i>Si vogliono innovare le modalità d'intervento?</i> (Progettualità)	Si	SCENARIO "PIANO NAZIONALE CONTRO LA POVERTÀ" //
	No	SCENARIO "UN WELFARE FONDATO SULLA SOCIAL CARD" SCENARIO "SECONDA REPUBBLICA"

### 11.2 Gli scenari

Scenario "Piano nazionale contro la povertà"

È la proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia sin qui presentata<sup>33</sup>, che - come detto - è coerente con i tratti principali della maggior parte delle altre proposte sul tappeto. Si tratterebbe, dunque, di avviare il Piano nazionale per la graduale introduzione del REIS nel nostro Paese. Poiché il Piano diventerebbe il veicolo nel quale concentrare tutti gli sforzi, vi confluirebbero anche le sperimentazioni già predisposte dal Governo Letta (cfr. oltre).

<sup>31</sup> Questo capitolo rielabora alcuni contenuti di Gori, C., 2014, Le politiche contro la povertà in Italia. Gli scenari futuri, in Caritas Italiana, "Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia - Rapporto 2014", Roma: Caritas Italiana, disponibile in [www.caritas.it](http://www.caritas.it).

<sup>32</sup> Mentre l'incrocio tra le risposte offre quattro opzioni, gli scenari possibili sono solo tre perché - nel contesto attuale - immaginare di mettere in campo un'adeguata progettualità senza un significativo stanziamento di risorse è irrealistico.

<sup>33</sup> Trattandosi, appunto, del progetto illustrato nei precedenti capitoli, qui viene ripreso solo per sommi capi.



Come anticipato, nel percorso pluriennale si parte dalle famiglie con minori risorse economiche, cioè i più poveri tra i poveri, per poi ampliare progressivamente l'utenza. L'eccezione è costituita da chi già rientra nelle sperimentazioni sopra richiamate, che continuerà a ricevere gli interventi (garanzia di continuità alle situazioni già prese in carico con nuove politiche nazionali).

*Scenario "Un welfare fondato sulla Social Card"*

Attuare tale ipotesi significa coniugare l'ascesa della lotta alla povertà tra le priorità politiche con il consolidamento delle modalità d'intervento tipiche del sistema italiano di protezione sociale. Vengono stanziati significativi finanziamenti addizionali e li si destina ad un nuovo contributo economico, puro e semplice, non affiancato da servizi alla persona, che si aggiunge alle prestazioni esistenti. Non sono, altresì, coinvolte le realtà del welfare locale.

La più probabile traduzione pratica di questo scenario consiste oggi nell'estendere il bonus di 80 Euro, introdotto nel 2014<sup>34</sup>, a tutte le famiglie in povertà assoluta<sup>35</sup>. È ragionevole supporre che non verrebbe assegnato in base al reddito individuale, come avvenuto sinora, bensì attraverso una più completa valutazione delle condizioni economiche delle famiglie. In sintesi: un bonus di 80 Euro ricevuto dai nuclei in povertà in base al loro Isee. Pure in presenza delle sperimentazioni ereditate dal Governo Letta, il nuovo contributo monetario risulterebbe il fulcro delle politiche nazionali contro l'esclusione sociale.

Lo scenario "un welfare fondato sulla Social Card" affronta l'inadeguatezza dei sostegni economici alle famiglie in povertà assoluta, tradizionale criticità del nostro sistema di protezione sociale. La evidenziano tutte le analisi comparative quando confrontano gli importi dei trasferimenti nei diversi Paesi o ne valutano l'efficacia nel ridurre i tassi di povertà. Sul fronte del sostegno economico, dunque, ciò comporta la modernizzazione del welfare italiano.

Opposta, invece, è la direzione intrapresa nella progettualità degli interventi, che vede il consolidamento dei tratti tradizionali delle nostre politiche sociali a tre livelli. Primo, la limitata presenza di servizi alla persona (sociali, per l'impiego o di altra natura), non previsti in questa ipotesi. Secondo, la marginalizzazione delle comunità locali. Qui si ripete, infatti, l'abituale schema di un trasferimento monetario dello Stato ai cittadini senza alcun ruolo per i soggetti attivi nel territorio, a partire da Comuni e Terzo Settore. Terzo, la caotica frammentazione delle misure esistenti. Come noto, infatti, nel nostro Paese gli esi-

<sup>34</sup> Il bonus è riservato ai lavoratori dipendenti che abbiano un reddito imponibile compreso tra 8.145 e 24mila euro; la prestazione poi decresce linearmente, per annullarsi a 26mila euro. Lo ottiene circa una famiglia in povertà assoluta su quattro, si tratta perlopiù di nuclei con un solo reddito da lavoro e numerosi figli. D'altra parte, questi nuclei ricevono un bonus inferiore agli 80 Euro, in media pari a 38 euro al mese (media calcolata solo sulle famiglie povere assolute che risultano assegnatarie). Infatti, molti nuclei sperimentano la povertà assoluta proprio perché i lavoratori in essi presenti sono occupati solo una parte dell'anno.

<sup>35</sup> Se anche si trattasse di un'altra nuova prestazione monetaria, lo scenario delineato non cambierebbe. L'importo potrebbe essere superiore agli 80 Euro, da subito o attraverso un incremento successivo: anche in questo caso, la logica del modello d'intervento non muterebbe.

gui sostegni ai poveri sono “spezzettati” in una molteplicità di prestazioni, con marcate differenze nei criteri di eleggibilità e nell’iter per riceverle. Invece di razionalizzare questo groviglio, vi si aggiungerebbe un ulteriore tassello. Le ragioni del nome attribuito allo scenario dovrebbero, a questo punto, essere chiare. Il profilo dello strumento, infatti, replica quello della Social Card introdotta dal Ministro del Welfare Sacconi nel 2008, con un importo maggiorato (da 40 ad 80 Euro mensili) ed un’utenza ampliata (dalle famiglie povere con membri al di sotto dei 3 e al di sopra dei 65 anni a tutti i nuclei in tale condizione)<sup>36</sup>. La modalità per assegnare questo trasferimento, una carta prepagata come nel 2008 oppure un contributo diretto alle famiglie, da utilizzare liberamente, ha un peso marginale: ciò che conta è il modello d’intervento, una prestazione monetaria avulsa da qualsiasi progettualità. Quest’ultimo, come si è visto, non è certo un aspetto esclusivo della Social Card; al contrario, rappresenta solo l’ultimo esempio di una caratteristica di lungo periodo del nostro welfare.

Scenario  
“Seconda Repubblica”

Quest’ipotesi si verificherà se entrambi gli interrogativi iniziali riceveranno una risposta negativa: la lotta alla povertà non è una priorità politica, né si vogliono innovare le modalità d’intervento.

Lo sguardo si volge qui al pacchetto di sperimentazioni predisposte dal Governo Letta<sup>37</sup> ed ereditate, insieme ai relativi stanziamenti, dall’attuale compagine governativa. La tabella 11.2 sintetizza le risorse disponibili con le modalità di utilizzo e la relativa tempistica previste dal precedente Esecutivo. Seppure con tempi più lenti rispetto alle indicazioni iniziali<sup>38</sup> e in un quadro non chiarissimo sull’effettiva destinazione prevista per ogni specifico finanziamento, il percorso di queste sperimentazioni è in atto: infatti quella riguardante la Nuova Social Card nei 12 Comuni più grandi è partita nell’autunno 2014 e nei primi mesi del 2015 dovrebbe avviarsi anche la Carta d’Inclusione Sociale nelle regioni meridionali. Si ricordi che queste sperimentazioni hanno una durata circoscritta e toccano una fetta minima delle famiglie in povertà del nostro paese. A volte, ci si riferisce ad esse utilizzando i termini “Sia”, “progetto Sia” o simili denominazioni<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Ci si riferisce alla Carta Acquisti tradizionale, introdotta nell’intero territorio nazionale, o “vecchia Social Card”, da non confondere con la “Nuova Social Card” compresa nel pacchetto di sperimentazioni di Letta.

<sup>37</sup> Si tratta dell’insieme delle sperimentazioni della Nuova Social Card e della Carta per l’Inclusione, che condividono i medesimi tratti: a) utenti: famiglie con almeno un figlio minore che versino in grave povertà e disagio lavorativo; b) importo del contributo economico: variabile in base alla dimensione della famiglia (da 231 euro per due componenti a 404 euro per cinque o più); c) servizi alla persona (sociali, educativi, formativi, per l’impiego): previsti, governati dall’Ente Locale ed offerti in partnership con il Terzo Settore.

<sup>38</sup> mpistica prevista nella tabella è dunque destinata a dilatarsi a causa dei rallentamenti già verificatisi.

<sup>39</sup> Si fa così riferimento al nome della misura nazionale contro la povertà assoluta, il Sostegno per l’Inclusione Attiva (Sia, appunto), proposta dal “Gruppo di studio sul Reddito Minimo”, presieduto dal Vice ministro al Welfare Guerra, che ha lavorato presso il Ministero del Lavoro nel 2013, durante il Governo Letta. Nelle intenzioni di questo Gruppo, le sperimentazioni indicate nella tabella 11.2 dovrebbero costituire il punto di partenza di un percorso più ampio, finalizzato a portare successivamente all’introduzione del Sia per tutte le famiglie in povertà assoluta. Del Gruppo di studio presieduto da Guerra hanno fatto parte quattro componenti del gruppo scientifico che ha lavorato all’elaborazione della presente proposta (Baldini, Gori, Sacchi e Trivellato).

Tab. 11.2 - Sperimentazioni locali contro la povertà predisposte dal Governo Letta, milioni di Euro stanziati e anni inizialmente previsti per il loro utilizzo

	2014	2015	2016
Sperimentazione Nuova Social Card nelle 12 città con + di 250 mila abitanti	50	-	-
Estensione sperimentazione Nuova Social Card in altre città del centro-nord	40	40	40
Possibile spostamento di alcune risorse dalla Social Card tradizionale alla Nuova Social Card	?	-	-
Sperimentazione Carta Inclusione Sociale nelle 8 regioni meridionali (da primavera /estate 2014)	140	27	-
Ampliamento sperimentazione Carta Inclusione Sociale nelle 8 Regioni meridionali	70	230	

Nello scenario qui delineato, il Governo proseguirà con tali sperimentazioni e ne farà l'unico suo intervento contro l'indigenza. Mancando una scelta politica a favore del contrasto all'esclusione sociale, si lascerà che le sperimentazioni seguano l'iter già stabilito e si spengano progressivamente, senza ulteriori azioni in materia. Allo stesso tempo, si concentreranno gli sforzi per il welfare sui temi del lavoro, il Jobs Act e il rafforzamento degli ammortizzatori sociali.

La scelta del nome per lo scenario discende dalle numerose analogie con le vicende degli ultimi 20 anni. La continuità si manifesta, innanzitutto, sul piano culturale: vengono confermate tanto la tradizionale marginalità delle politiche sociali quanto l'equazione "welfare = politiche del lavoro".

Le similitudini riguardano anche una specifica vicenda, quella della sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento (Rmi), una misura i cui tratti fondamentali si ritrovano oggi nel REIS. Questa non è, infatti, la prima volta che un Governo nazionale attiva delle sperimentazioni locali contro la povertà. Nel biennio 1999-2000, l'allora Ministro della Solidarietà Sociale Livia Turco promosse la sperimentazione del Rmi in 39 Comuni. Tale esperienza avrebbe dovuto rappresentare - negli auspici dei proponenti - un primo mattone dal quale partire per edificare una misura nazionale contro la povertà. La costruzione di adeguate politiche dedicate, tuttavia, rappresentò l'obiettivo di un autorevole Ministro, Livia Turco per l'appunto, ma non divenne mai la priorità del Governo di Centro-Sinistra. Decisiva risultò l'ultima Finanziaria emanata prima delle elezioni della primavera 2001, approvata a fine 2000 mentre la sperimentazione giungeva al termine. La manovra, tipicamente pre-elettorale, fu ricca di dotazioni destinate a numerosi soggetti e ebbe ampi impegni di spesa. Vi trovarono spazio sgravi fiscali per famiglie e imprese, abolizione dei ticket per le ricette mediche, aumenti di alcune pensioni e altro, ma non quel fondamentale passaggio rappresentato dalla chiusura della fase sperimentale e dall'introduzione del Rmi in tutto il Paese. Tale scelta fu frutto di priorità politiche e si cercò di edulcorarla decidendo di prorogare la sperimentazione e di estenderla a 267 nuovi Comuni per altri 4 anni.

Dalle elezioni del 2001 uscì vincitore il centro-destra, dichiaratamente ostile al Rmi. Il Governo Berlusconi (2001-2006), dunque, lasciò terminare le speri-

mentazioni ma non si occupò di lotta alla povertà. A partire dal 2000-2001, comunque, quando divenne chiaro che il cambiamento sarebbe rimasto una chimera, il fervore andò progressivamente scemando e la situazione rimase immutata sino agli anni più recenti.

### 11.3 Logiche di welfare a confronto

Gli scenari esposti si fondano su impostazioni profondamente diverse, legate all'orizzonte politico e all'approccio verso le politiche sociali al quale si aderisce. Queste differenze possono essere riassunte in quattro alternative.

La prima è tra la presenza e l'assenza di uno sguardo sulla realtà della società italiana. Lo scenario "Seconda Repubblica" (d'ora in avanti SR) marca l'incapacità della politica nazionale di "vedere" la diffusione della povertà, così come la sua crescita in segmenti della popolazione sino a poco tempo fa marginalmente toccati. Comporta anche il continuare a ritenere, come in passato, di poter sciogliere tutti i nodi del disagio esclusivamente attraverso i pur decisivi interventi per il lavoro. La scelta di "Welfare come Social Card" (d'ora in avanti WSC) o di "Piano Nazionale" (d'ora in avanti PN) segna, invece, una nuova consapevolezza del Governo circa l'avanzata dell'indigenza e la necessità di affrontarla con una specifica strategia.

La seconda alternativa è tra innovazione e conservazione nella progettualità<sup>40</sup>. SR risulta uno scenario conservatore sotto ogni profilo, nella definizione delle priorità così come nella progettualità. Più ambigua, invece, si rivela la natura conservatrice di WSC. In questo scenario, infatti, il riconoscimento della necessità di agire contro la povertà è accompagnato dalla mancanza di fiducia nella possibilità d'innovare il welfare italiano. O, comunque, dalla scelta di non affrontare gli ostacoli inevitabili in un percorso realmente riformatore. Nello scenario PN, invece, le maggiori risorse disponibili sono utilizzate per aggredire le criticità di fondo del sistema. La consapevolezza della portata della sfida dovrebbe spingere qui a cercare di non ripetere gli errori del passato, dotandosi di tutti gli strumenti necessari per affrontare le naturali difficoltà<sup>41</sup>.

L'alternativa innovazione/conservazione riporta l'attenzione sul passaggio decisivo da compiere, illustrato nel par 11.2: scegliere la direzione futura per il nostro welfare. Lo scenario SR determina il mantenimento dello status quo, mentre così non è per gli altri due. Questi ultimi divergono in base al ruolo attribuito (o meno) ai differenti soggetti coinvolti nelle politiche contro l'esclusione.

<sup>40</sup> Si tratta della medesima alternativa prospettata nella domanda "si vogliono innovare le modalità d'intervento?" nella tabella 11.2. Analogamente, l'alternativa precedente, concernente lo sguardo sulla società italiana, si rifà al quesito "la lotta alla povertà è una priorità?" nella medesima tabella. Gli interrogativi presentati all'inizio vengono qui ripresi così da declinarli in una più ampia visione d'insieme. <sup>38</sup> mpistica prevista nella tabella è dunque destinata a dilatarsi a causa dei rallentamenti già verificatisi.

<sup>41</sup> Come visto, ciò si tradurrebbe, tra l'altro, in una particolare attenzione alla dimensione attuativa e nella costruzione dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale.

La terza alternativa, dunque, riguarda l’atteggiamento verso la persona in povertà. Lo scenario PN le vuole offrire gli strumenti per modificare la propria situazione di vita, nella direzione dell’attivazione sociale e/o professionale. L’obiettivo qui è quello di puntare sulle competenze personali creando le premesse per il miglior percorso d’inserimento sociale possibile. Lo scenario WSC, invece, prevede esclusivamente contributi monetari, che possono migliorare le condizioni economiche dell’interessato ma non gli forniscono alcuno strumento per costruirsi una vita diversa. Si tratta di una visione passiva dell’individuo, come soggetto esclusivamente da aiutare senza investire sul suo cambiamento. È il pensiero storicamente e ancor oggi prevalente nel sistema italiano di protezione sociale, fatto perlopiù di contributi economici: gli stanziamenti per lo scenario WSC lo rafforzerebbero.

La quarta alternativa tocca la concezione del welfare locale. Il posizionamento su questo tema discende direttamente da quanto spiegato sopra. Lo scenario WSC prevede un rapporto diretto tra lo Stato che eroga il contributo economico e il cittadino che lo riceve, senza alcuna funzione per il welfare locale. Vengono così marginalizzati i soggetti che vi operano, a partire da Comuni e Terzo Settore, rafforzando quella tendenza al loro indebolimento in atto da anni. Lo scenario PN, invece, assegna loro un ruolo centrale, individuando nell’azione coordinata nei territori una chiave imprescindibile per realizzare efficaci politiche contro la povertà (tabella 11.3).

Tabella 11.3 - Logiche di welfare a confronto

SCENARIO	Piano Nazionale	Welfare come Social Card	Seconda Repubblica
TEMA			
<b>Rapporto tra politica e società</b>	Sguardo sulla realtà italiana	Sguardo sulla realtà italiana	Incapacità di vedere” la realtà italiana
<b>Progettualità</b>	Innovazione	Conservazione	Conservazione
<b>Atteggiamento verso la persona in povertà</b>	Costruzione di un welfare per l’inclusione	Rafforzamento del welfare passivizzante	Mantenimento status quo
<b>Concezione del welfare locale</b>	Rafforzamento Enti Locali e Terzo Settore	Marginalizzazione Enti Locali e Terzo Settore	Mantenimento status quo

## Capitolo 12. Imparare dall'esperienza - l'Italia

**L**a nostra proposta ha preso le mosse dal riesame delle principali esperienze italiane ed internazionali (cfr. cap. 1). Quella da noi svolta è stata una ricognizione mirata delle precedenti politiche contro la povertà, finalizzata a trarre indicazioni utili tanto sulle strade da seguire quanto su quelle da evitare con il REIS. Si è trattato, detto altrimenti, di apprendere in vista della progettazione.

Di seguito si considerano le principali politiche nazionali e regionali di contrasto della povertà adottate negli ultimi 20 anni in Italia<sup>42</sup> mentre il capitolo successivo guarda all'estero. In entrambi i capitoli non vengono sintetizzate le specifiche indicazioni che emergono dall'analisi delle precedenti politiche, per un semplice motivo: tali indicazioni già si ritrovano nel disegno del REIS. In questo e nel capitolo successivo, invece, vengono riproposti alcuni messaggi di fondo, provenienti dalle esperienze pregresse, che riguardano le politiche nel loro insieme e che risulteranno decisivi nel determinare il successo o il fallimento dell'auspicata riforma (la sintesi è nella tabella 12.1).

### 12.1 Evitare un'altra esperienza abbandonata a metà

Negli ultimi 15 anni la maggior parte delle politiche contro la povertà alle quali si è dato l'avvio, a livello nazionale e regionale, è stata successivamente interrotta. Che si tratti della sperimentazione del Rmi a livello nazionale, del Reddito di cittadinanza in Campania, del Reddito di base in Friuli-Venezia-Giulia o del Reddito Minimo di Garanzia nel Lazio, l'esito è risultato il medesimo. Questo insieme di interventi ha lasciato un grande bagaglio di utile esperienza, dal quale si è cercato di imparare. D'altra parte, ha messo in evidenza lo spreco di risorse umane ed economiche che si verifica quando nuove politiche vengono intraprese per poi essere abbandonate. Inoltre, queste esperienze creano aspettative di un migliore welfare negli operatori coinvolti: disattendendole si crea frustrazione.

Ciò si ripeterebbe qualora l'attuale Governo decidesse di realizzare le sperimentazioni già previste dall'Esecutivo Letta (cfr. cap. 11) e di lasciarle terminare senza esiti. Diverso sarebbe, invece, il collocarle in un Piano nazionale che conduca alla graduale introduzione del REIS (cfr. cap. 10).

### 12.2 Mettere al centro la dimensione attuativa

Non poche tra le esperienze esaminate hanno scelto l'illusoria strada dei pro-nunciamenti enfatici (gli altisonanti titoli delle leggi sono rivelatori), perlopiù già

<sup>42</sup> Cercando indicazioni per le politiche nazionali, ci è sembrato opportuno concentrarci sulle azioni realizzate da questo livello di governo e dalle Regioni. Sono stati considerati: il Reddito minimo di inserimento (RMI) (d.l. 237/1998); il Reddito di cittadinanza (RdC) della Regione Campania (l.r. 2/2004); la Promozione della cittadinanza solidale (PCS) della Regione Basilicata (l.r. 3/2005); il Reddito di base (RdB) della Regione Friuli Venezia Giulia (l.r. 6/2006); il Reddito minimo di garanzia (RMC) della Regione Lazio (l.r. 4/2009); il Reddito di garanzia (RG) della Provincia autonoma di Trento (Delibere della Giunta Provinciale n. 2216 del 11 settembre 2009 e n. 1524 del 25 giugno 2010); la carta acquisti o social card (SC) (legge 133/2008) e la laboriosa progettazione della nuova social card sperimentale (SCS); l'avvio della sperimentazione della SCS e le ulteriori innovazioni avviate o prospettate con la legge di stabilità e nei primi mesi del 2014.

smentiti da testi normativi che in buona parte li contraddicono: basti pensare che mentre nella titolazione e nell'esplicitazione dei principi si parla di misure rivolte all'intera platea delle famiglie povere, i target effettivi poi individuati ne hanno raggiunto solo una quota assai ridotta. In linea con la distanza tra enunciazioni e realtà, l'attenzione a tutti gli aspetti attuativi è risultata carente (a riprova vi è il ridursi di parecchi interventi al solo trasferimento monetario, talvolta in cifra fissa, neppure correlata ai bisogni delle famiglie povere, e gli esempi potrebbero continuare). La sottovalutazione della dimensione attuativa rappresenta, peraltro, una lacuna tradizionale dell'intero welfare italiano.

Per essere credibile, dunque, una nuova generazione di politiche pubbliche rivolte alla povertà, così come agli altri ambiti della protezione sociale, deve porre questa dimensione al centro della propria attenzione, predisponendo l'articolato insieme di strumenti necessari a incidere positivamente nella vita delle persone in povertà. Come si è visto sin dall'introduzione (cfr. par. 1.5), la priorità assegnata ai temi attuativi permea l'intero progetto del REIS.

### 12.3 Rendere possibile un welfare fondato sui servizi

L'affiancamento di misure d'inclusione e attivazione sociale al trasferimento monetario costituisce una componente essenziale del REIS. In effetti l'imprescindibilità dei servizi alla persona è stata, negli ultimi 20 anni, costantemente richiamata tra gli obiettivi da realizzare ma, di nuovo, poco praticata. D'altra parte, solo attraverso i servizi è possibile fornire alle persone gli strumenti necessari a costruirsi una vita diversa.

L'analisi delle esperienze pregresse, utile a tradurre l'auspicato ruolo dei servizi in pratica, offre numerose indicazioni, sostanzialmente riconducibili a due filoni principali a cui si è fatto riferimento nella progettazione del REIS. Primo, a differenza di quanto verificatosi con la sperimentazione del RMI (99-2003) e recentemente con quella della Nuova Social Card, nel varare una misura contro la povertà lo Stato deve trasferire ai territori fondi per finanziare non solo il contributo economico ma anche la componente dei servizi (cfr. cap. 10).

Secondo, nelle esperienze precedenti si sono sovente registrate difficoltà da parte dei livelli di governo sovra-ordinati (siano essi lo Stato o le Regioni) nello svolgere il proprio ruolo in modo da creare le migliori condizioni per la progettazione e l'erogazione dei servizi nei territori. Ai livelli locali servono alcune regole, poche e chiare, su presenza e modalità di funzionamento dei servizi, così da coniugare la certezza di alcuni paletti con lo spazio necessario a valorizzare la propria autonomia progettuale. Le direttive vanno accompagnate da strumenti utili come iniziative di incontro/confronto tra realtà del territorio, opportunità di formazione e altro. Peraltro, questa impostazione funziona solo se è previsto un deciso intervento sostitutivo da parte dello Stato in caso di inadempienze. La proposta del REIS intende fare proprie queste indicazioni, derivanti dall'esperienza, attraverso l'introduzione dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale (cfr. cap. 5).

## 12.4 Individuare i falsi poveri

Tra i richiedenti delle misure considerate sono state registrate quote significative di nuclei in condizioni economiche migliori di quelle previste. Alcuni di questi casi sono poi diventati falsi positivi, cioè famiglie che ricevono la prestazione pur non rispettando i criteri di accesso. Si tratta evidentemente di un nodo da sciogliere con vigore se si vuole tutelare l'equità e difendere la legittimità delle politiche contro la povertà.

Le passate esperienze parlano chiaro. Il precedente Isee è palesemente un indicatore inadeguato a misurare le condizioni economiche dei richiedenti ed espone, appunto, a notevoli rischi di falsi positivi. Il nuovo Isee migliora alcuni aspetti ma, se utilizzato da solo, coglie in modo comunque imperfetto la situazione economica di molte famiglie. Al fine di ottenere un'adeguata misurazione delle loro condizioni economiche, infatti, bisogna affiancarvi un indicatore per il controllo dei consumi presunti, che - rilevandoli - permetta di calcolare un reddito presunto da confrontare con quello risultante dall'Isee. Le realtà dove è stato utilizzato - come Campania, Friuli-Venezia-Giulia e Trento - ne hanno potuto testare l'utilità e, pertanto, è stato previsto anche per il REIS (cfr. cap. 3).

## 12.5 Prendere sul serio monitoraggio e valutazione

Affermare che "l'intervento sarà oggetto di monitoraggio e valutazione" è una sorta di articolo obbligato in ogni normativa che istituisce interventi contro la povertà. Questo punto, però, viene anche largamente disatteso, dato che tutti si sono finora dichiarati a favore di tali attività ma quasi nessuno le ha effettivamente realizzate. S'impongono decisi miglioramenti, indispensabili sia per una buona gestione dell'intervento sia per poterlo modificare in corso d'opera, dove necessario, sulla base di quanto accade nei territori.

Monitoraggio e valutazione sono essenziali, nondimeno, per l'esigenza delle amministrazioni di "rispondere", di rendere conto, sia alle assemblee elettive che - ancor più - all'opinione pubblica e alle organizzazioni di cittadini. La nostra proposta intende introdurre i miglioramenti che l'esperienza indica essere necessari per realizzare efficacemente il monitoraggio e la valutazione del REIS, prevedendo a tal fine un insieme articolato e coerente di strumenti (cfr. cap. 8).



Tabella 12.1 - Imparare dall'esperienza - Italia. Sintesi

Precedenti esperienze	Conseguenze	Indicazioni per il REIS
<i>Politiche nazionali e regionali in gran parte interrotte</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non si giunge mai alle riforme</li> <li>- Spreco di risorse umane ed economiche</li> <li>- Frustrazione tra gli operatori</li> </ul>	- Far confluire le sperimentazioni già previste dal Governo Letta nel Piano nazionale
<i>Scarsa attenzione alla dimensione attuativa</i>	- Ridotta possibilità di incidere concretamente sull'esistenza delle persone in povertà	- La centralità assegnata agli aspetti attuativi è un tratto caratterizzante l'intera proposta
<i>Ridotta valorizzazione dei servizi alla persona</i>	- Utenti privi degli strumenti per costruirsi un nuovo percorso di vita	- Finanziamenti statali per la parte di servizi del REIS e infrastruttura nazionale per il welfare locale
<i>Necessità di uno sforzo particolare per evitare l'inclusione di falsi poveri tra gli utenti</i>	- Più efficaci le realtà che impiegano, oltre all'Isee, un indicatore dei consumi presunti	- Utilizzo congiunto di Isee e di indicatore dei consumi presunti
<i>Ridotta realizzazione di monitoraggio e valutazione degli interventi</i>	<p>Scarsa possibilità di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- buona gestione degli interventi</li> <li>- modifiche in corso d'opera</li> <li>- rendere conto dei risultati</li> </ul>	- Previsto un insieme, articolato e coerente, di strumenti per monitoraggio e valutazione

## Capitolo 13. Imparare dall'esperienza - l'Europa

13.1 Superare il  
ritardo italiano nello  
sforzo contro la  
povertà

13.2 Collocare la lotta  
alla povertà nel  
disegno complessivo  
del welfare

**L**a spesa pubblica italiana per la protezione sociale rispetto al Pil è in linea con la media europea. Per la lotta alla povertà, invece, l'Italia spende molto meno della media degli altri Paesi europei. Se ne discute nel capitolo 9 ma pare opportuno richiamarlo qui perché questo è il primo elemento che balza agli occhi confrontando il nostro Paese con l'estero.

Nella maggior parte dei Paesi europei agli schemi di reddito minimo è attribuito un ruolo residuale. Il grosso del sostegno al reddito per i cittadini viene svolto dalle altre prestazioni del welfare, innanzitutto i sussidi di disoccupazione. Il sostegno al reddito per le persone in età da lavoro è infatti composto da due livelli: il primo sono i sussidi di disoccupazione, il secondo è il reddito minimo (che ovviamente non è indirizzato soltanto ai disoccupati, e in generale non si rivolge soltanto agli abili al lavoro).

I sussidi di disoccupazione normalmente prevedono un pilastro principale assicurativo, cioè non soggetto alla prova dei mezzi bensì a requisiti contributivi (avere lavorato/versato contributi per un certo periodo prima della disoccupazione). ASpl e mini-ASpl sono schemi di questo genere. Molti altri Paesi europei (tra i quali Francia, Austria, Spagna, Regno Unito, Finlandia) possiedono poi un secondo pilastro dei sussidi di disoccupazione, basato sulla prova dei mezzi e rivolto ai disoccupati che abbiano esaurito i sussidi assicurativi senza riuscire a trovare un lavoro. Questo secondo pilastro in Italia è assente (anche se il DDL delega di riforma degli ammortizzatori sociali introdotto dal governo Renzi ne prevede l'introduzione). Nemmeno Danimarca e Germania lo possiedono; in Danimarca però il pilastro assicurativo, l'equivalente della nostra ASpl, è molto esteso e confina l'assistenza sociale a compiti senz'altro residuali. Diverso è il caso della Germania, l'unico Paese nel quale l'assistenza sociale svolge un ruolo non residuale. Il pilastro assicurativo dei sussidi di disoccupazione funziona secondo le stesse regole dell'ASpl, ma le riforme degli anni duemila hanno creato un livello generale di assistenza sociale per gli abili al lavoro che intercetta tutti coloro che non ottengono i sussidi assicurativi (disoccupati di lungo periodo, lavoratori con carriere intermittenti, nuovi entranti nel mercato del lavoro, lavoratori esclusi dall'assicurazione contro la disoccupazione). Per i non abili al lavoro c'è uno schema apposito che è ormai molto marginale.

Insomma, nella maggior parte dei Paesi europei (ma non in Germania) gli schemi di reddito minimo hanno un lavoro relativamente ridotto da compiere perché altre prestazioni, in particolare i sussidi di disoccupazione (ma anche, ad esempio, quelli per gli studenti) raggiungono parte dei potenziali beneficiari prima che questi si rivolgano all'assistenza sociale. In Italia, invece, stante la situazione attuale, il REIS si troverebbe a scontare alcune note insufficienze del sistema di welfare italiano (a partire dalle carenze del sistema di ammortizzatori sociali esistente), che suggeriscono di essere particolarmente at-

tenti sul versante dell'inserimento lavorativo dei beneficiari abili al lavoro. Il piano qui proposto tiene in considerazione questi aspetti e pone un'enfasi particolare sugli interventi d'integrazione lavorativa e sulle regole di attivazione per gli abili al lavoro (vedi cap. 7).

### 13.3 A fare la differenza è la competenza di chi opera nei servizi

L'esperienza internazionale mostra come in tutte le realtà avanzate ci sia un forte coordinamento tra assistenza economica, servizi sociali e sanitari e servizi per il lavoro. Inoltre, mette in luce la relazione tra la consistenza del personale specializzato espressamente dedicato allo schema di reddito minimo e la capacità dell'amministrazione di strutturare ed offrire progetti d'inserimento efficaci. Questo è un nodo cruciale: per svolgere bene i compiti d'integrazione sociale e lavorativa richiesti, occorre personale esperto e formato in modo specifico, e non personale amministrativo. L'esperienza indica che introdurre il reddito minimo lasciando che gli aspetti d'inserimento sociale e lavorativo vengano curati da funzionari amministrativi, senza competenze specifiche e in aggiunta al proprio carico di lavoro normale, significa condannarlo a sicuro insuccesso.

### 13.4 La condizionalità riguarda ogni progetto d'inclusione

Dovunque il reddito minimo è una misura attiva e condizionale: viene predisposto un adeguato disegno della componente d'integrazione e relativi servizi, e la prestazione viene erogata solo a fronte dell'impegno dei beneficiari a tenere un certo comportamento, variabile a seconda delle caratteristiche individuali e delle condizioni familiari. Tali regole di condizionalità divengono vincolanti per tutti i beneficiari, con la previsione di sanzioni specifiche in caso di non ottemperanza.

Il reddito minimo in genere non riguarda solo gli abili al lavoro. L'attivazione dei beneficiari e la condizionalità non devono quindi riferirsi esclusivamente all'ambito lavorativo. I comportamenti generali riguardano il sottoporre minori alle vaccinazioni e a periodici controlli medici, l'assolvimento degli obblighi scolastici, la frequenza scolastica, il pagamento delle bollette e così via. Le sanzioni sono di norma severe ma gradualmente, e hanno intensità crescente sino alla revoca completa della prestazione in caso di reiterazione.

### 13.5 Il patto funziona se lo si rispetta in due

Se il beneficiario è tenuto a rispettare il patto d'inserimento (sociale o lavorativo), pena l'introduzione di sanzioni anche aspre, allo stesso modo l'amministrazione pubblica è tenuta a fornire dei servizi di qualità, tempestivi ed efficaci. Nell'esperienza internazionale il beneficiario è titolare di doveri ma contestualmente anche di diritti, riguardanti la qualità e la tempistica degli interventi da mettere in campo, che creano obblighi in capo ai Servizi Sociali e a quelli per l'impiego. Vigeva una condizionalità reciproca tra utente e amministrazione pubblica. In altre parole, l'utente deve fare ogni sforzo per migliorare la sua situazione e, contemporaneamente, l'amministrazione deve as-

sicurargli gli strumenti e le opportunità in questa direzione. La bilateralità del patto rappresenta un aspetto spesso sottovalutato nel dibattito del nostro Paese, dove ci si concentra perlopiù sui doveri del solo utente. Il patto, invece, funziona solo se responsabilizza e mette in gioco entrambi i contraenti.

### 13.6 Considerare le specificità degli immigrati

L'evidenza comparata mette in rilievo la forte incidenza, tra i beneficiari degli schemi di reddito minimo, di stranieri con problemi specifici di integrazione nella società e nel mercato del lavoro. Bisogna considerare le ridotte capacità linguistiche e le basse competenze lavorative di tale categoria. Per poter funzionare correttamente, uno schema di reddito minimo deve necessariamente prevedere misure adeguate, tarate con riferimento alle comunità etniche dei beneficiari, anche con l'aiuto di mediatori culturali. Occorre, ad esempio, prevedere l'offerta di corsi di alfabetizzazione e di formazione linguistica, preliminarmente all'offerta di lavoro o di formazione.

### 13.7 Che cosa aspettarsi dagli schemi di reddito minimo

Il REIS è uno schema contro la povertà, quindi va valutato in primo luogo in questo campo. L'evidenza comparativa mostra l'efficacia degli schemi di reddito minimo rispetto a questo obiettivo. Indica, inoltre, che la ridotta efficacia dell'assistenza sociale italiana su questo versante, a confronto con quella degli altri Paesi, è soprattutto dovuta ad un problema di risorse.

Per la parte di attivazione lavorativa, l'esperienza internazionale mostra che ci si possono attendere effetti positivi quanto al reinserimento dei beneficiari, ma suggerisce di coltivare aspettative moderate e pragmatiche. I progetti di inserimento lavorativo riducono la probabilità di un ritorno futuro tra i beneficiari del reddito minimo. La partecipazione a tali progetti ha effetti positivi anche su quanti entrano più di una volta a far parte del programma, i recidivi. Il periodo di tempo passato al di fuori del programma, una volta usciti, è sistematicamente più lungo rispetto a quanti non partecipano. Insomma, una volta usciti dalla povertà i progetti di inserimento lavorativo riducono la probabilità di ricadervi, e per quanti vi ricadono aumentano la durata del periodo di autosufficienza economica al di fuori dello schema di reddito minimo. Negli esiti occupazionali vi è però un elemento di forte variabilità, connessa all'implementazione locale. I beneficiari che vivono in Comuni con tassi di attivazione lavorativa maggiori escono più facilmente e più in fretta dal reddito minimo.

Quali possono essere definiti "buoni risultati" in termini di uscita dal reddito minimo e di inserimento lavorativo? L'evidenza empirica internazionale raccomanda di usare cautela nei giudizi. In primo luogo, anche nei contesti più virtuosi solo una parte dei beneficiari considerati attivabili dai servizi pubblici viene effettivamente attivata. Le percentuali di attivazione di tali soggetti variano infatti tra il 12% in Germania, il 35% in Finlandia e il 50% in Olanda. Le fuoriuscite dei beneficiari dallo schema sono meno del 4% al mese in Ger-

mania e del 30% all'anno in Francia. I tassi di reimpiego per i beneficiari del reddito minimo sono pari al 10% in occupazioni non sovvenzionate e al 20% in occupazioni sovvenzionate in Finlandia; più elevati, ma sempre intorno al 25%, in Olanda. In caso di categorie svantaggiate (come possono essere in generale considerati i poveri in termini assoluti), in Germania e in Danimarca sono considerati di successo programmi mirati (e ben finanziati) di inserimento che portano a tassi di reimpiego del 25% dei beneficiari.

Nell'insieme, in Paesi con sistemi di welfare più avanzati e livelli di disoccupazione inferiori al nostro, ci si attesta su tassi di attivazione degli abili al lavoro intorno al 30-40% e tassi d'inserimento lavorativo intorno al 20-25% complessivo degli utenti.

Quali programmi di inserimento lavorativo funzionano meglio? Schemi di impiego (e formazione sul posto di lavoro) sussidiati nel settore privato, assieme agli incentivi all'autoimprenditorialità, hanno effetti occupazionali positivi, a differenza della creazione diretta di posti di lavoro nel pubblico. In ogni caso, anche i programmi che danno luogo a effetti giudicabili con certezza positivi, sembrano fallimentari se valutati troppo presto. Occorre pertanto adottare un'ottica di medio e non di breve periodo nella valutazione degli effetti delle politiche d'inserimento lavorativo.

Tab. 13.1 - Imparare  
 dall'esperienza - Europa.  
 Sintesi

Esperienze europee	Lezioni per l'Italia	Indicazioni per il REIS
<i>L'Italia e l'Europa - spesa</i>	- L'Italia spende poco per la lotta alla povertà	- Il REIS consente di colmare il gap di spesa rispetto all'Europa
<i>L'Italia e l'Europa - struttura del welfare</i>	- Rischio di sovraccarico sul REIS	- Enfasi su inserimento lavorativo e regole di attivazione e condizionalità
<i>Addetti ai servizi</i>	- Destinare all'erogazione dei servizi personale amministrativo non funziona	- Formare competenze e professionalità specifiche del personale dei servizi; investire in capacità istituzionali
<i>Condizionalità e sanzioni severe ma graduali</i>	- Attivazione e condizionalità non devono riguardare solo gli aspetti lavorativi	- Regole di condizionalità su comportamenti virtuosi ad ampio raggio (controlli medici, obbligo scolastico e così via). Sanzioni anche per questi aspetti, con gradualità
<i>Diritti e doveri del beneficiario</i>	- Il patto vincola entrambi i contraenti: l'amministrazione allo stesso modo del beneficiario	- Diritti del beneficiario all'inserimento lavorativo - Potere sostitutivo delle Regioni in caso di inadempienze
<i>Specificità degli immigrati</i>	- Problemi specifici relativi a competenze linguistiche e lavorative	- Prevedere interventi mirati, anche con l'aiuto di mediatori culturali
<i>Che cosa aspettarsi - definizione di successo</i>	Gli schemi di reddito minimo vanno valutati rispetto alla riduzione della povertà - I programmi d'inserimento lavorativo sono efficaci, ma vanno valutati nel medio periodo - In Paesi più avanti del nostro, tassi di attivazione degli abili al lavoro intorno al 30-40% e tassi d'inserimento lavorativo intorno al 20-25% dei beneficiari	- Il REIS è altamente efficace nella riduzione della povertà - Adottare un'ottica di medio periodo nella valutazione degli esiti lavorativi - Avere aspettative realistiche sull'inclusione lavorativa



### **3. Descrizione dei soggetti fondatori dell'Alleanza contro la povertà in Italia**



## DESCRIZIONE DEI SOGGETTI FONDATORI DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA



### ACLI - Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani

Le Acli, Associazioni cristiane lavoratori italiani, sono nate nel 1944. Sono un'associazione di laici cristiani che promuove il lavoro e i lavoratori, educa ed incoraggia alla cittadinanza attiva, difende, aiuta e sostiene i cittadini, in particolare quanti si trovano in condizione di emarginazione o a rischio di esclusione sociale. Attraverso una rete diffusa e organizzata di circoli, servizi, imprese, progetti ed associazioni specifiche, le Acli contribuiscono a tessere i legami della società, favorendo forme di partecipazione e di democrazia. Le Acli sono una "associazione di promozione sociale", un soggetto autorevole della società civile e del mondo del terzo settore: il volontariato, il non profit, l'impresa sociale. L'Associazione conta oggi oltre 997.000 iscritti, in Italia e all'estero, e 7.486 strutture territoriali, tra cui 3.137 circoli, 106 sedi provinciali e 21 regionali; ogni anno vengono forniti servizi a circa 3 milioni e mezzo di persone. I principali settori di intervento sono: la tutela e la promozione dei diritti sociali e l'educazione alla cittadinanza attiva; l'assistenza previdenziale e fiscale; la difesa dell'ambiente; il sostegno agli agricoltori; la formazione professionale; la creazione e promozione di cooperative e, più in generale, di lavoro associato; l'animazione culturale e sportiva; il turismo sociale; la promozione della donna, degli anziani e della condizione giovanile; l'impegno per la pace, lo sviluppo, la solidarietà internazionale; l'impegno con gli immigrati. Oggi l'Associazione è presente in 30 Paesi nel mondo, con esperienze antiche ed iniziative nuove. Dalla presenza lungo le strade dell'emigrazione italiana (dall'Europa al Sudafrica, dall'America del Nord a quella del Sud, per finire all'Australia), alle numerose e ormai consolidate esperienze di cooperazione e promozione sociale in Brasile, in Argentina, nei Balcani (Kosovo, Bosnia Erzegovina, Albania), e in Africa (Kenya, Mozambico e Senegal). In Terra Santa, a Betlemme, presso la Casa della Pace, le Acli gestiscono un Centro di formazione professionale per giovani palestinesi, insieme con la Fondazione Giovanni Paolo II.

#### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

I dati Istat sulla povertà relativi al 2013 attestano un significativo peggioramento, segno che la crisi colpisce i ceti lavoratori, estende il numero dei lavoratori poveri ed amplia la categoria delle persone e delle famiglie in povertà assoluta.

Questi dati dell'Istat, peraltro, trovano conferma nella recente ricerca che le Acli hanno realizzato sulle dichiarazioni dei redditi presentate ai Caf Acli. Dal primo Rapporto Acli sui redditi di lavoratori e famiglie emerge che i redditi dichiarati nel quadriennio 2009-12 risultano in calo a livello complessivo dell' 1,08% e sul lavoro dipendente del 3,12%.

Preoccupa l'aumento della povertà assoluta, per dimensione, quasi cinque milioni di persone coinvolte, con un incremento di circa un terzo dell'incidenza rispetto al 2011, e per intensità, aggravando la forbice delle disuguaglianze.

La situazione peggiore è per le famiglie, specie al Sud, con il capo famiglia disoccupato, ma anche il Nord non ne è immune, si registra un aumento della povertà assoluta anche tra impiegati e dirigenti, ed ad-

dirittura tra le famiglie che dispongono di redditi da lavoro e di pensione. L'immagine che ne risulta è quella di un Paese unito nella povertà e nell'impoverimento delle famiglie.

Le Acli ritengono che questo aumento così rilevante delle diseguaglianze sia un'ipoteca che grava sulle prospettive di ripresa.

Per questo le Acli hanno deciso di aderire insieme a molti altri soggetti a quest'Alleanza per contribuire alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese, ed al varo sin dal prossimo anno di un Piano nazionale contro la povertà.



ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente impegnata nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Da oltre 40 anni è al fianco delle comunità di diversi Paesi del mondo, Italia inclusa, per garantire loro migliori condizioni di vita e il rispetto dei diritti fondamentali. L'approccio utilizzato da ActionAid negli oltre 45 paesi nei quali opera è basato sui diritti: diritto al cibo, alla salute, all'istruzione, alla parità di genere, ad una governance giusta e democratica.

#### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Le risorse per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale del nostro paese tanto in Italia quanto all'estero sono in diminuzione. Su entrambi i fronti ci sono dati che hanno raggiunto livelli sconfortanti e la speranza che il trend si inverta in tempi rapidi è poca. Si impone dunque a tutti i livelli una razionalizzazione ulteriore delle risorse scarse cercando di ottenere una maggiore efficacia nell'allocazione delle risorse dedicate a questi capitoli di spesa.

Per questi motivi ActionAid Italia qualche anno fa ha inaugurato la strategia "Italia sveglia!" scegliendo di costruire le proprie azioni tenendo presente due principi guida: ottenere giustizia sociale e accountability.

Il cammino che ActionAid ha intrapreso è volto ad ottenere dalle istituzioni trasparenza e responsabilità nella gestione delle risorse che possano contribuire al raggiungimento della giustizia sociale nelle sue dimensioni di protezione sociale, equo accesso a reddito e risorse e partecipazione democratica. Questo impegno in Italia vuole esser un contributo per far crescere un Paese più solidale a casa e nel mondo, favorendo un continuo scambio di esperienze tra Sud e Nord del globo.

Per questi motivi oggi aderisce, insieme ad altri soggetti, sociali all'Alleanza contro la Povertà in Italia, per contribuire alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà nel nostro Paese.



## ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani

Con oltre 100 anni di attività e 7.318 i Comuni aderenti, l'Associazione nazionale dei Comuni italiani costituisce l'interlocutore individuato nel tempo da tutti i governi nazionali per rappresentare la realtà degli enti locali. Obiettivo fondamentale è rappresentare e tutelare gli interessi dei Comuni di fronte a Parlamento, Governo, Regioni, organi della Pubblica Amministrazione, organismi comunitari, Comitato delle Regioni e ogni altra Istituzione che eserciti funzioni pubbliche di interesse locale.

### Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:

Il tema della povertà è un tema su cui tenere alta l'attenzione in ragione del perdurare della crisi economica e del progressivo impoverimento della popolazione che scivola sempre più spesso da situazioni di normalità a situazioni di povertà relativa e assoluta. L'attuale contesto economico impone un ragionamento sul nostro attuale modello di welfare nella direzione di una sempre maggiore integrazione con i diversi attori locali che già da tempo svolgono un ruolo attivo e partecipe. Si tratta di ragionare e costruire un modello non alternativo od esclusivo - o tutto pubblico, o tutto privato - ma al contrario inclusivo e integrato che rimetta al centro le politiche sociali e i bisogni dei cittadini. La regia rimane una responsabilità pubblica: il Comune infatti è, in quanto istituzione di prima istanza e di prossimità, il livello istituzionale più adatto a svolgere un'azione di governo, perché è importante coordinare le diverse iniziative, introdurre e verificare comuni riferimenti in termini di qualità, garantire medesime opportunità ai cittadini, destinare risorse pubbliche.



Azione Cattolica Italiana

## Azione Cattolica Italiana

L'Azione Cattolica Italiana è un'associazione di laici, cioè uomini e donne di ogni età impegnati a tenere insieme la fede in Gesù Risorto con la vita quotidiana. Il nostro servizio alla Chiesa si esprime nella scelta di essere presenti in modo corresponsabile nelle parrocchie di ogni diocesi d'Italia. L'AC ha da sempre un'attenzione alla vita del paese e alle tematiche sociali e diventa scuola di "onesti cittadini" grazie a un percorso formativo che educa alla responsabilità e alla partecipazione come stile di vita.

### Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:

L'Azione Cattolica Italiana aderisce convintamente all'Alleanza contro la povertà in Italia. Come associazione radicata su tutto il territorio nazionale, conosciamo bene le difficoltà economiche di molte famiglie, che impediscono anche la fruizione dei servizi essenziali. Tali difficoltà, acuite dalla crisi economica ancora in atto, sovente possono dar luogo a tensioni a livello familiare e sociale, rischiando di condurre allo sgretolamento dei legami e alla perdita della fiducia del cittadino nello stato. Per questi motivi, ri-

teniamo essenziale partecipare all'Alleanza contro la povertà in Italia per contribuire, insieme a tutti i soggetti sociali disponibili, a ridurre il fenomeno della povertà assoluta.

Come laici associati, riteniamo che sia necessario svolgere un'opera capillare di sensibilizzazione e formazione nelle nostre comunità ecclesiali, affinché l'opzione preferenziale per i poveri, come più volte ci sollecita il magistero di Papa Francesco, sia declinata in scelte e percorsi concreti e possibili. Riteniamo per questo importante la volontà di camminare insieme ad altri soggetti, dando vita ad un'alleanza capace di dialogare con le forze politiche e le istituzioni ai diversi livelli, e che si impegni nell'elaborare una proposta dettagliata di riforma che preveda delle misure economiche di sostegno a chi si trova in situazione di povertà assoluta, aiutandoli al contempo ad adoperarsi per uscire dalla condizione di bisogno.



### **CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro**

È un'associazione di rappresentanza dei lavoratori e del lavoro. È la più antica organizzazione sindacale italiana ed è anche la maggiormente rappresentativa, con i suoi circa 6 milioni di iscritti, tra lavoratori, pensionati e giovani che entrano nel mondo del lavoro. La CGIL è affiliata alla Confederazione Europea dei Sindacati (Ces) e alla Confederazione Internazionale dei Sindacati (Ituc-Csi). L'attuale segretario generale è Susanna Camusso.

#### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

La CGIL è da tempo impegnata a livello nazionale ed europeo nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale. La crisi economica che stiamo vivendo ha aumentato il numero di persone e famiglie che vivono in povertà assoluta e relativa. All'aggravamento della esclusione sociale non corrispondono misure in grado di assicurare alle famiglie più povere un livello di vita dignitoso e opportunità per uscire dallo stato di povertà ed emarginazione sociale. L'Italia e la Grecia sono le uniche nazioni nel panorama europeo che non hanno una legge contro la povertà. L'alleanza contro la povertà, costituita da forze sociali che pur esprimendo rappresentanze diverse si ritrovano unite su un obiettivo comune, può esercitare un forte peso sulle scelte del governo affinché la lotta contro la povertà diventi una priorità dell'azione politica e si concretizzi in un Piano nazionale di lotta all'esclusione sociale e in una legge che assicuri sostegno economico e possibilità di promozione sociale a tutte le famiglie in difficoltà, iniziando da quelle che stanno peggio. L'Alleanza contro la povertà che si costituisce in Italia rafforza anche l'iniziativa che ogni organizzazione aderente sviluppa a livello europeo.



## **CISL - Confederazione Italiana Sindacato Lavoratori**

La Cisl è un Sindacato che raggruppa oltre quattro milioni e mezzo d'iscritti tra lavoratori e pensionati. Sorge per stringere in un unico volontario vincolo sindacale tutti i lavoratori italiani che vogliono impostare il movimento sindacale all'autogoverno delle categorie esercitato nel quadro della solidarietà sociale e delle esigenze generali del paese. La Cisl tutela la dignità ed il rispetto della persona umana come condizione primaria di vera giustizia sociale e proclama come fondamentali i seguenti diritti: lavoro, giustizia sociale, inserimento delle forze lavoro negli organi d'indirizzo della politica economica, garanzia della stabilità dell'occupazione, assistenza e previdenza, libero esercizio dell'azione sindacale, rappresentanza dei lavoratori, immissione delle forze lavoro nella gestione e nel possesso dei mezzi di produzione. La Cisl si propone tra l'altro di elevare le condizioni economiche e sociali delle categorie meno progredite al fine di assicurare a tutti una condizione di vita adeguata allo sviluppo del paese e promuovere con ogni mezzo, anche mediante radicali riforme, la migliore utilizzazione di tutte le risorse attuali e potenziali della nazione.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

La Cisl ritiene strategica un'Alleanza tra le forze sociali per un'azione vera contro la povertà, e ritiene che non sia, su questo punto, più procrastinabile l'introduzione, al livello nazionale, di uno strumento organico di sostegno per coloro che si trovano al di sotto della soglia di povertà.

Il prolungamento della crisi economica in atto nel nostro paese ha infatti determinato un repentino ampliamento della platea degli indigenti, in particolare nell'ultimo anno.

Ciò, oltre che essere moralmente inaccettabile in un paese sviluppato, rischia di determinare un problema sociale difficilmente arginabile se non lo si affronta in tempo.

Con la partecipazione all'Alleanza, la Cisl vuole contribuire a costruire uno strumento che sia adeguato e diffondere capillarmente le corrette informazioni sul sostegno monetario ed il suo utilizzo.

Sarà fondamentale coordinare organicamente l'introduzione del nuovo strumento con l'assetto esistente del mercato del lavoro, aiutando a potenziare i servizi volti al reinserimento dei soggetti interessati ed evitando che il sostegno assistenziale possa alimentare meccanismi di rinuncia alla ricerca di una nuova collocazione lavorativa.

La Cisl ritiene non perseguibile una logica di lotta alla povertà sottraendo risorse al sociale, poiché questo alimenta nuova povertà e guerra tra poveri.



## **CNCA - Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza**

Il Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA) è una Associazione nazionale di promozione sociale organizzata in 17 federazioni regionali a cui aderiscono circa 250 organizzazioni presenti in 19 regioni d'Italia, fra cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, associazioni di volontariato, enti religiosi. È presente in tutti i settori del disagio e dell'emarginazione, con l'intento di promuovere diritti di cittadinanza e benessere sociale.

La Federazione è nata agli inizi degli anni Ottanta, quando persone impegnate sul fronte delle tossicodipendenze, del disagio giovanile, dei senza dimora, della disabilità sentirono il bisogno di unirsi per formare un movimento culturale che, a partire dai temi della povertà e dell'esclusione, fosse in grado di contribuire a un più giusto modello di sviluppo e di proporre proposte politiche e stili di vita adeguati alle sfide dei tempi presenti. Complessivamente in un anno i gruppi associati alla Federazione si fanno carico di 4.000 nuclei familiari e 45.000 persone, mentre entrano in contatto con 20.000 famiglie e 153.000 persone.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Il Cnca aderisce alla proposta di costituzione dell'Alleanza contro la povertà in Italia. Il tema è nelle nostre corde, da sempre, e riteniamo fondamentale affrontarlo unendo le forze e gli sforzi di quanto hanno deciso di raccogliere questa sfida, facendo azione politica, che implica come ha scritto don Milani il "sortirne insieme - poiché - il resto è avarizia".

Condividiamo le linee di percorso operativo, metodologico e politico che stanno alla base della proposta di costituzione dell'Alleanza e vorremmo portare il nostro contributo anche valorizzando quanto già prodotto in questo ambito attraverso i collegamenti con altre iniziative sia locali (Roma Social Pride, Comitato il Welfare non è un lusso a Napoli, SiAmo

Sociale in Veneto nelle quali siamo coinvolti) sia nazionali (come la Campagna I diritti alzano la voce di cui siamo stati promotori, la rete Cresce il welfare, cresce l'Italia di cui facciamo parte) sia europee, come l'Alleanza europea contro la povertà (Alliance to fight poverty) di cui facciamo parte, o le azioni varate nell'ambito della Strategia Europa 2020, con l'iniziativa della Piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione.

Al tempo stesso pensiamo di poter dare un contributo attivo mediante la nostra diffusa presenza territoriale degli enti associati, che incontrano le persone in stato di indigenza nei vari contesti locali e di vita e, assieme al sistema dei servizi pubblici, contribuiscono ad "organizzare la speranza" di un cambiamento possibile, puntando oltre che sul sostegno nell'emergenza e nell'urgenza, alla risposta adeguata ai bisogni assistenziali, anche a percorsi di accrescimento delle capacità e delle competenze che permettono alle persone di affrancarsi dalle condizioni di bisogno, di dipendenza, di disagio e ad un lavoro sulla comunità, di natura politica oltre che sociale, che punta ad incidere sul cambiamento dei contesti dove si riproducono le condizioni per lo svantaggio sociale, l'impoverimento, la miseria.

Riteniamo infine importante dotarsi di strumenti di analisi e conoscenza puntuale di questo fenomeno in grado di fornire un cruscotto di informazioni e dati capace di sostenere azioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e delle misure che concretamente verranno messe in atto con il nostro piano.



## Comunità di Sant'Egidio

La Comunità di Sant'Egidio nasce a Roma nel 1968, all'indomani del Concilio Vaticano II. Oggi è un movimento di laici a cui aderiscono oltre 60.000 persone, impegnato nella comunicazione del Vangelo e nella carità a Roma, in Italia e in 73 paesi dei diversi continenti. È "Associazione pubblica di laici della Chiesa". Le differenti comunità, sparse nel mondo, condividono la stessa spiritualità e i fondamenti che caratterizzano il cammino di Sant'Egidio.

La preghiera, che accompagna la vita di tutte le comunità a Roma e nel mondo e ne costituisce un elemento essenziale. La comunicazione del Vangelo, cuore della vita della Comunità, che si estende a tutti coloro che cercano e chiedono un senso nella vita. La solidarietà con i poveri, vissuta come servizio volontario e gratuito, nello spirito evangelico di una Chiesa che è "Chiesa di tutti e particolarmente dei poveri" (Giovanni XXIII). L'ecumenismo, vissuto come amicizia, preghiera e ricerca dell'unità tra i cristiani del mondo intero.

Il dialogo, indicato dal Vaticano II come via della pace e della collaborazione tra le religioni, ma anche come modo di vita e come metodo per la riconciliazione nei conflitti.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Il servizio ai più poveri, vissuto nella forma dell'amicizia è uno dei fondamenti della Comunità di Sant'Egidio. Dal 1968 ad oggi si è sviluppata una sensibilità verso ogni forma di povertà, vecchia e nuova o emergente, come anche verso povertà non tradizionali, come quella rappresentata in molti Paesi europei da anziani soli anche quando benestanti.

Unirsi con soggetti sociali diversi per contribuire alla costruzione di adeguate politiche contro la povertà assoluta in Italia, è importante in questo tempo di crisi e particolarmente per coloro che più sono nella sofferenza.



## Confcooperative - Confederazione Cooperative Italiane

È presieduta da Maurizio Gardini, è la principale organizzazione di rappresentanza, assistenza, tutela e revisione del movimento cooperativo italiano con un numero di 20.000 imprese associate, 550.000 occupati, un fatturato aggregato pari a 66,7 miliardi di euro e più di 3 milioni di soci rappresentati.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

La nascita di un'Alleanza contro la povertà in Italia si colloca in un momento di acceso dibattito su un tema che interessa sempre più l'agenda politica ed economica. L'ampliamento della platea di soggetti che vivono sotto la soglia di povertà è il portato sia di una crisi economica protrattasi troppo a lungo e lontana dall'essere risolta, sia di una povertà più "strutturale" riconducibile ad un'involuzione dei valori di solidarietà e giustizia sociale. Rispetto a tale situazione occorre un cambio di paradigma che rimetta la per-

sona e la famiglia al centro del modello di lavoro, di società, di vita e di scelta della politica. Solo una riflessione e un'azione corale, condivisa da una pluralità di soggetti rappresentativi della società civile, può favorire la nascita di interventi sostenibili nel tempo ed efficaci in termini di risultati, per cui si aderisce nella convinzione di poter offrire tutta l'esperienza e la testimonianza del movimento cooperativo. Negli ultimi anni, infatti, le cooperative hanno aumentato la loro occupazione, hanno continuato ad operare sui territori senza delocalizzare, hanno difeso il lavoro garantendo reddito alle famiglie, hanno costruito reti di welfare e consolidato rapporti sociali antepoendo la persona al profitto.



#### **Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome**

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è l'organismo di coordinamento politico fra i Presidenti e gli Assessori delle Giunte regionali e delle Province autonome.

#### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Il perdurare della crisi economica e l'aumento vertiginoso delle situazioni di povertà nei nostri territori impongono il massimo impegno di tutte le Istituzioni, Regioni comprese, nel contrasto all'indigenza e alle fragilità sociali che essa comporta. È necessario che il Governo intervenga con un piano organico di interventi centrati sulla difesa della dignità delle persone e sugli investimenti per lo sviluppo umano. Con l'adesione all'Alleanza contro la povertà la Conferenza intende riaffermare al propria disponibilità a lavorare per costruire proposte e percorsi condivisi tra istituzioni e il vasto mondo del terzo settore e del sociale.



#### **Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli Consiglio Nazionale Italiano - ONLUS**

La Società di San Vincenzo De Paoli è un'organizzazione cattolica internazionale laica, fondata a Parigi nel 1833 dal Beato Federico Ozanam.

È presente in 148 Paesi del mondo con 45.000 gruppi, comprendenti oltre 750 mila membri, in Italia, la Società è rappresentata dalla Federazione Nazionale ed opera attraverso 88 Associazioni Consiglio Centrale che coordinano 1.400 gruppi, chiamati tradizionalmente "Conferenze di San Vincenzo" con circa 13 mila membri, che prestano gratuitamente la loro opera.

Il fine della Società è accompagnare i propri membri in un cammino di fede attraverso l'esercizio della carità per la promozione della persona nella sua dignità di uomo, mediante l'impegno concreto, attuato nel-



le forme e nei modi necessari, per la rimozione delle situazioni di bisogno e di emarginazione sociale, in un cammino di sempre maggiore giustizia.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

La Società di San Vincenzo De Paoli aderisce con convinzione all'Alleanza contro la povertà, poiché essa è quotidianamente impegnata a contrastare le vecchie e nuove forme di povertà, non solo in chiave di assistenza al bisogno, ma soprattutto di promozione umana e sociale della persona, per accompagnarla verso l'uscita dalla condizione di esclusione sociale, cercando di sanare gli squilibri sociali e lottando per una sempre maggiore giustizia.

La San Vincenzo è convinta, infatti, della necessità di affrontare con decisione le cause della povertà e predisporre misure idonee ad arrestare o frenare i flussi crescenti di povertà nel nostro Paese, alimentati dalla grave crisi sociale ed economica.

Condividiamo perciò le motivazioni di fondo dell'Alleanza, che intende contribuire a superare la distanza tra la scarsa attenzione dedicata al problema sociale dalla politica nazionale e l'urgenza di mettere in campo azioni adeguate per contrastarlo, fornendo contributi tecnici al disegno di efficaci interventi contro la povertà e svolgendo opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di pressione sulle forze politiche italiane.



### **fio.PSD - Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora**

La fio.PSD, Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora, nasce nel 1985 ed è una ONLUS che persegue finalità di solidarietà sociale nell'ambito della grave emarginazione adulta e delle persone senza dimora; aderiscono alla fio.PSD circa 100 tra Enti e/o Organismi, in rappresentanza di 15 regioni, appartenenti sia alla Pubblica Amministrazione che al privato sociale.

Gli obiettivi delle sue attività sono:

- promuovere il coordinamento delle realtà pubbliche, private e di volontariato;
- sollecitare l'attenzione al problema nei confronti di tutti gli interlocutori sociali;
- attivare momenti di studio, di confronto e di ricerca sociale;
- promuovere la diffusione delle buone prassi e l'organizzazione di seminari e convegni.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

La storia della Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora ha avuto, fin dalla sua nascita, una propensione all'aggregazione di tutte le forze in campo per contrastare le diverse forme di povertà.

I nostri soci, diffusi in tutta Italia, in associazioni, cooperative e fondazioni, rappresentano un osservatorio privilegiato di quanto sta accadendo. È questo un patrimonio che noi sentiamo il dovere di condividere con le istituzioni e gli attori del terzo settore italiano.

Siamo stati insieme a Caritas Italiana, al Ministero delle Politiche Sociali e all'Istat coloro che hanno realizzato la prima rilevazione sulla condizione dei senza dimora in Italia. Un monitoraggio non solo quantitativo ma qualitativo, ricco di storie di vita, di talenti e abilità diffuse tra i tanti ospiti dei servizi che ancora non hanno trovato un luogo e una opportunità per ripartire.

In questo tempo storico abbiamo poche certezze, una delle quali è che il fenomeno dei senza dimora è multidimensionale e per sua natura complesso. Richiede, infatti, una sinergia di saperi e di pratiche che, nella normalità tecnocratica del nostro paese, sono spesso troppo distanti.

Aderire ad Alleanza Italiana contro la povertà significa, per noi tutti, esercitare quel confronto nello studio, nell'elaborazione e nelle azioni, insieme alle esperienze e alle sensibilità associative che sono da sempre il patrimonio della società civile italiana.



#### **Fondazione Banco Alimentare Onlus**

Dal 1989 la Fondazione Banco Alimentare Onlus (FBAO) recupera le eccedenze di produzione della filiera agroalimentare (Unione Europea, Industria Alimentare, Grande Distribuzione Organizzata, Ristorazione Collettiva) e le ridistribuisce alle Strutture Caritative che assistono le persone indigenti nel nostro Paese. Nel 2012 la FBAO ha distribuito 61.552 tonnellate di alimenti. La FBAO guida e coordina 21 Organizzazioni Banco Alimentare presenti sul territorio nazionale, ad esse sono convenzionate oltre 8.800 le Strutture Caritative che ricevono gli alimenti in eccedenza e più di 1.800.000 le persone da loro assistite ogni giorno.

#### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

La Fondazione Banco Alimentare Onlus aderisce all'Alleanza contro la Povertà in Italia per un duplice motivo: innanzitutto perché ci troviamo in un contesto di "Emergenza Alimentare": 4.800.000 persone in Italia sono sotto la soglia di povertà alimentare e il numero degli indigenti alimentari è in continuo aumento. Queste persone vengono sostenute nei loro bisogni primari da quasi 15.000 strutture caritative territoriali che attraverso i pacchi alimentari o le mense offrono aiuto a chi ne ha bisogno. La fine del Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (PEAD), istituito nel 1987 dalla Comunità Europea, rischia di provocare effetti devastanti sulle fasce più deboli della nostra popolazione.

In secondo luogo, in questa situazione di emergenza verificiamo la necessità di non agire da soli, ma di collaborare con tutte le organizzazioni che operano in questo ambito, tanto che da un anno la Fondazione Banco Alimentare Onlus e altri 7 Enti Caritativi nazionali (Associazione Banco Alimentare di Roma, Caritas Italiana, Comunità di Sant'Egidio, Croce Rossa Italiana, Federazione Nazionale Società San Vincenzo De Paoli, Fondazione Banco delle Opere di Carità, Sempre Insieme per la Pace) hanno costituito il gruppo "Insieme per l'Aiuto Alimentare".



## Forum Nazionale del Terzo Settore

Il Forum Nazionale del Terzo Settore è l'articolato sistema di organizzazioni che operano nell'ambito del volontariato, dell'associazionismo, della cooperazione sociale, della solidarietà internazionale, della finanza etica, del commercio equo e solidale del nostro Paese. Rappresenta circa 70 organizzazioni nazionali di secondo e terzo livello - per un totale di oltre 94.000 sedi territoriali - ed è Parte Sociale riconosciuta. Si è ufficialmente costituito il 19 giugno 1997.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Nel nostro Paese l'8% delle persone residenti grava in condizioni di povertà assoluta - come ci confermano i dati ISTAT -. Questo vuol dire che l'8% della popolazione (4 milioni e 814 mila persone) non raggiunge uno standard di vita "minimamente accettabile", e non vede riconosciuti i propri diritti, la propria dignità, la garanzia di una coesione sociale. Se consideriamo che nel 2005 i poveri erano il 4,1% della popolazione e che quindi in soli sette anni sono raddoppiati, il dato diventa ancora più allarmante e drammatico. Eppure il nostro Paese è l'unico - oltre alla Grecia - dell'Europa a 15 a non avere una misura nazionale di contrasto alla povertà, e investe 1/10 di quanto spende l'Europa a 15 in materia di povertà. Una situazione che reputiamo inaccettabile, che non porta alla crescita del Paese, ma anzi accresce le disuguaglianze sociali, lasciando ai margini e discriminando moltissimi cittadini (le persone in povertà relativa sono 9 milioni 563 mila, pari al 15,8% della popolazione). In un contesto come questo non va inoltre nemmeno dimenticato lo stretto legame esistente tra povertà e disabilità, connessi in un rapporto di causa ed effetto reciproci, ove, in altri termini, la disabilità "crea povertà" e viceversa.

Dati e numeri che hanno dietro persone e storie, e che non possono lasciarci indifferenti. È per questo che sosteniamo la proposta del REIS, il reddito di inclusione sociale e aderiamo all'Alleanza contro la Povertà promossa da Acli e Caritas. Crediamo che il tema della povertà debba salire tra le priorità di questo Governo.



## Jesuit Social Network Italia Onlus

Il Jesuit Social Network Italia Onlus è una rete nazionale che dal 2004 riunisce 40 realtà che operano nel campo sociale. Presente in 15 Regioni e in 28 Province italiane svolge la sua attività in diversi luoghi e settori di bisogno e di emergenza sociale. Da Trento a Palermo, il JSN accompagna le persone in situazione di disagio sociale cercando di elaborare con loro percorsi personalizzati: rifugiati, persone senza dimora o con dipendenze, minori a rischio, famiglie monoparentali, anziani soli, persone disabili, carcerati. Un'attenzione particolare è data alla formazione dei propri operatori e volontari. Il lavoro sul campo è accompagnato da un'attività di ricerca e di riflessione sui temi sociali in processo di reciproco apprendimento e arricchimento.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

In un tempo di crisi e di mancanza di risorse, la promozione dei diritti è un "lusso" che le precarie condizioni dei nostri conti pubblici degli ultimi anni non ci permettono? In quest'ottica posporre l'obiettivo della tutela dei diritti a quello della crescita economica appare legittimo. Ma interrogarsi sulla riforma del welfare non è un esercizio riservato agli esperti di finanza pubblica, ma un modo per decidere in quale direzione far evolvere la società. Ripensare il welfare è contribuire al rinnovamento del bene comune e del legame sociale. In quest'ottica la crescita economica cede il posto all'espansione delle libertà reali di tutti come vero fine e misura dello sviluppo e, conseguentemente, cambia la valutazione della legislazione sociale come vincolo o opportunità, tanto da poter sostenere che la promozione dei diritti è un fattore produttivo che contribuisce alla stabilità politica e alla dinamica dell'economia.

L'introduzione di un Reddito Minimo di inserimento costituisce, a nostro avviso un primo passo concreto su cui discutere e da cui partire verso una riforma più strutturata. Per questo motivo il Jesuit Social Network Italia aderisce all'Alleanza per il Welfare come opportunità di avviare un processo virtuoso partecipato.



Legautonomie è un'Associazione di enti locali costituitasi nei primi anni del secolo scorso, da sempre impegnata per la crescita democratica e civile del Paese e il rinnovamento delle istituzioni fondato sulla valorizzazione delle autonomie, la coesione sociale e la partecipazione dei cittadini. A Legautonomie aderiscono circa duemilacinquecento enti tra comuni, province, regioni e comunità montane. Oltre alle funzioni di rappresentanza Legautonomie promuove una intensa attività di formazione, consulenza e ricerca per favorire l'innovazione nelle concrete modalità di gestione e nel governo degli enti territoriali.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

L'adesione di Legautonomie all'Alleanza nasce dalla convinta condivisione dell'obiettivo che essa propone, l'adozione, anche in Italia, attraverso un percorso graduale ma certo, di uno strumento universale di contrasto alla povertà assoluta, da considerare come livello delle prestazioni sociali, per far sì che il 2014 sia realmente il primo anno del Piano nazionale contro la povertà.

Tale Piano, come risulta dal documento-base dell'Alleanza deve puntare alla costruzione di un sistema locale dei servizi finalizzato al contrasto dell'esclusione sociale, cui consegue l'attribuzione di responsabilità primarie ai comuni, cioè alle istituzioni che sono il primo front office del disagio e della domanda sociale, nella programmazione e gestione degli interventi, anche attraverso la piena valorizzazione delle potenzialità della rete sociale territoriale, in non profit, il volontariato, l'associazionismo. Ai Comuni e alle Regioni devono essere perciò garantite le opportune modalità di finanziamento e i supporti necessari per il pieno espletamento delle proprie funzioni.

Poiché "l'unione fa la forza", ci auguriamo che la molteplicità di rappresentanze istituzionali, sociali, associative, che aderiscono all'Alleanza, possa essere una garanzia che finalmente al centro dell'agenda politica venga posta la necessità di una misura di carattere strutturale, non una tantum, così come fino ad ora è avvenuto.



## Save the Children

È la più grande organizzazione internazionale indipendente che lavora per migliorare concretamente la vita dei bambini e degli adolescenti nel mondo, opera in Italia da più di 10 anni durante i quali ha sviluppato programmi per proteggere e tutelare i minori a rischio del nostro Paese.

I nostri progetti si sviluppano in alcune aree specifiche: il contrasto alla povertà minorile, la prevenzione della dispersione scolastica, l'educazione dei giovani al corretto uso delle nuove tecnologie, il contrasto alla pedo-pornografia, la protezione dei minori, in particolare dei minori stranieri che arrivano sul nostro territorio o di coloro che entrano nel circuito della giustizia, la promozione dei diritti dell'infanzia e della piena partecipazione dei ragazzi.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

L'Associazione aderisce con convinzione all'Alleanza contro la povertà in Italia, nella consapevolezza che sia urgente e necessario mettere insieme una vasta area di soggetti diversi al fine di affrontare insieme la condizione di povertà di un numero sempre crescente di persone residenti nel nostro Paese. Tra queste, le persone di minore età sono i soggetti più vulnerabili, quelli che maggiormente subiscono gli effetti della povertà, le cui conseguenze rischiano di condizionare il loro benessere e il loro futuro. In Italia sono oltre 1.000.000 i minori che vivono in povertà assoluta, quasi il 10% del totale, con un'incidenza maggiore rispetto alla povertà degli adulti e con un aumento, solo nell'ultimo anno, di oltre il 40% (erano 720.000). Ma oltre alla povertà di reddito, sempre più registriamo con i nostri progetti sul campo una povertà più ampia, multidimensionale, che colpisce anche coloro che non sono statisticamente in povertà economica, ma che hanno un sempre più limitato accesso alle opportunità educative, culturali e sportive, impedendo un pieno sviluppo delle loro capacità. Un numero molto elevato di adolescenti non terminano il loro percorso scolastico, o conseguono scarsi livelli di competenze, non leggono, non vanno al cinema, non praticano attività sportive e non usano le nuove tecnologie, da internet ai social network. Questi bambini, bambine e adolescenti rischiano di essere i nuovi poveri di domani, ipotecando oggi il loro futuro. Nel perseguire l'obiettivo di contribuire a costruire adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese, Save the Children si impegnerà affinché un maggiore e migliore investimento sull'infanzia diventi un'esigenza prioritaria e condivisa.



### **Umanità nuova - Movimento dei Focolari**

Il Movimento dei Focolari, definito dalla fondatrice Chiara Lubich (1920-2008) "Un popolo nato da vangelo", nasce nel 1943 come una corrente di rinnovamento spirituale e sociale.

Suo obiettivo è cooperare alla costruzione di un mondo più unito nel rispetto e valorizzazione delle diversità.

Privilegia il dialogo come metodo, nell'impegno costante di costruire ponti e rapporti di fratellanza tra singoli, popoli e ambiti culturali.

#### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

L'unità e la fraternità come orizzonte e fine dell'esistenza costituisce la caratteristica del Movimento dei Focolari fin dal suo inizio a Trento come risposta all'urgenza della povertà materiale e spirituale sperimentata nel tessuto di una città sottoposta ai bombardamenti della seconda guerra mondiale.

La diffusione, su scala planetaria, di una tale scelta di vita aperta a tutti e fondata sul Vangelo, ha generato i suoi effetti nei più diversi contesti culturali, tramite la testimonianza personale e le opere sociali, fino alla proposta dell'Economia di comunione intesa come prassi e cultura economica improntata alla comunione, alla gratuità ed alla reciprocità. Nella costruzione di rapporti orientati verso una fraternità universale da realizzare ogni giorno, l'apertura reciproca e la condivisione costituiscono, per il Movimento fondato da Chiara Lubich, la sostanza del percorso di unità da compiere con ogni essere umano. La proposta di un'alleanza contro la povertà, formulata dalle Acli e dalla Caritas italiana, ci ha trovato, dunque, aperti ad ogni tipo di collaborazione nell'ottica del bene comune autentico che non esclude nessuno ed è, pertanto, fondamento della pace.



### **UIL - Unione Italiana del Lavoro**

La UIL - Unione Italiana del Lavoro è un Sindacato Confederale laico e democratico, indipendente ed autonomo, e socialista nei fini. Nasce il 5 marzo del 1950 ed oggi conta oltre due milioni di iscritti. In qualità di Sindacato dei Cittadini, con una vocazione fortemente modernizzatrice, ha come obiettivo, nella centralità del Lavoro come valore assoluto, la tutela delle conquiste dei diritti e del salario dei lavoratori. Considera il Riformismo l'unica via per lo sviluppo e per la piena valorizzazione di tutta la società.

#### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Aderiamo all'Alleanza contro la povertà in Italia perché ne abbiamo condiviso le finalità, le criticità di merito e l'idea di collegialità e coralità dei soggetti coinvolti.

Mai, o quasi, come in questa fase storica, si registra una così alta percentuale di povertà assoluta delle persone residenti nel nostro Paese, pari all'8%. L'emergenza non riguarda più solo il meridione e le famiglie numerose, ma investe una gran parte della popolazione, che non raggiunge uno standard di vita minimamente accettabile.

A fronte della natura strutturale del problema della povertà nel nostro Paese, occorre elaborare una proposta di contrasto adeguata che porti ad un insieme di misure e ad una legge nazionale, prospettandone modalità di attuazione credibili, attente alle difficoltà con le quali esse dovranno misurarsi; tutto ciò è possibile e diventa più incisivo creando una rinnovata sinergia tra i diversi attori sociali nell'ottica "l'unione fa la forza".

Noi, come Sindacato dei cittadini, abbiamo l'obbligo e il dovere disegnare ed attuare politiche che tutelino non solo i lavoratori, ma i cittadini nel loro insieme, con un'attenzione ancora maggiore per le fasce più deboli e per gli ultimi, quali gli anziani, i bambini e le persone con disabilità.

Il Governo e il ceto politico, malgrado l'adozione di provvedimenti ("palliativi") di contrasto alla povertà, evidenziano notevoli carenze di interesse rispetto a tale e delicata tematica; tant'è vero che la legge di stabilità limita la sua azione al mero rifinanziamento della prima carta acquisti.

La crescita, lo sviluppo e la modernizzazione di un Paese civile ed Occidentale passano anche e soprattutto da qui: dal superamento della condizione di povertà assoluta, non più tollerabile.

**4.**  
**Descrizione dei soggetti  
aderenti all'Alleanza  
contro la povertà in Italia**



## DESCRIZIONE DEI SOGGETTI ADERENTI ALL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA



### ADICONSUM

È un'associazione di consumatori con oltre 122.000 associati costituita nel 1987 su iniziativa della CISL. È presente in tutte le Regioni italiane con 283 sportelli di informazione e consulenza in tutte le città capoluogo di provincia e nelle maggiori realtà cittadine del nostro paese.

Adiconsum da anni è impegnata sul fronte dell'usura e dell'accesso al credito: nel 1998 ha ricevuto il riconoscimento del Ministero del Tesoro di associazione abilitata alla gestione del Fondo di prevenzione usura (ex art. 15 legge 108/96).

A livello nazionale Adiconsum:

è membro del CNCU - Consiglio Nazionale dei Consumatori e Utenti, istituito presso il Ministero delle Attività produttive ai sensi della legge n. 281/98 sui diritti dei consumatori e degli utenti;

è socio ordinario dell'IMQ - Istituto Italiano per il Marchio di Qualità;

è membro del Forum del Terzo Settore.

A livello internazionale Adiconsum:

- è il soggetto incaricato dalla Commissione Europea a gestire lo "Sportello Europeo del Consumatore" punto di contatto nazionale per l'Italia della rete ECC NET istituita dalla Commissione Europea e cofinanziata dagli stati membri per informare ed assistere il consumatore nelle liti di consumo transfrontaliero;
- coopera stabilmente con le diverse Direzioni Generali dell'Unione Europea;
- collabora a progetti di informazione e ricerca con le maggiori associazioni europee ed extraeuropee.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Come Adiconsum, principale Associazione dei consumatori operante in Italia, chiede di poter partecipare ad Alleanza contro la Povertà in Italia in quanto crede che il proprio patrimonio di conoscenza del fenomeno, che deriva dall'essere l'unica associazione dei consumatori a gestire il Fondo di prevenzione ed usura a cui si rivolgono numerosi cittadini italiani li porta ad avere contatto ogni giorno con quanti, pur non avendo i requisiti per accedere al fondo antiusura, si trovano in situazioni di disagio economico e sociale. Tali soggetti vengono comunque seguiti, quando risulta necessario, dall'associazione attraverso assistenza di tipo psicologico e indirizzandoli verso strutture capaci di assisterli nelle problematiche di sussistenza.

A quanto sopra si aggiungono le incombenze naturali che ogni associazione dei consumatori è chiamata giornalmente a svolgere e dunque:

- assistenza e risoluzione di controversie tra cittadini e aziende attraverso l'istituto della conciliazione (istituto previsto da protocolli in essere con le maggiori Aziende del operanti nel paese (Eni, Enel, Telecom, Poste Italiane, Vodafone, ecc.);

- negozia e concerta condizioni di difesa individuale e collettiva dei consumatori per l'eliminazione delle vessazioni, delle pratiche commerciali scorrette, delle truffe che le persone e le famiglie quotidianamente subiscono da aziende senza scrupoli;
- lavora in stretta sinergia con le Authority e con le Istituzioni che hanno la tutela del consumatore come propria missione;
- pone al centro del proprio agire: la formazione, l'informazione, la conciliazione paritetica dei contenziosi tra consumatori ed aziende e le buone pratiche quali strumenti di difesa e di riscatto dei consumatori.



L'Associazione ARCI fonda le sue radici nella storia della mutualità e del solidarismo italiano e rappresenta la continuità storica e politica con l'ARCI delle origini fondata a Firenze il 26 maggio 1957.

Si riconosce nei valori democratici nati dalla lotta di liberazione contro il nazifascismo, valori che trovano piena affermazione nella Costituzione repubblicana.

Si richiama, inoltre, alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e a tutte le Convenzioni ONU sui diritti sociali, culturali, delle donne, dei migranti.

Opera in contesti locali, nazionali e internazionali per l'affermazione degli stessi; partecipa alla costruzione dello spazio pubblico democratico europeo.

L'Associazione ARCI è un'associazione nazionale di promozione sociale ai sensi della L. 383/2000, autonoma e pluralista, soggetto attivo del sistema di terzo settore italiano e internazionale, una rete integrata di persone, valori e luoghi di cittadinanza attiva che promuove cultura, socialità e solidarietà.

L'ARCI promuove, sostiene e tutela l'autorganizzazione dei cittadini in quanto pratica fondamentale di democrazia e concreta risposta ai bisogni delle comunità. È un'associazione partecipata dai cittadini, in cui ogni socio può concorrere in prima persona ai processi decisionali.

È presente su tutto il territorio nazionale con 115 comitati territoriali, quasi 5000 base associative e più di un milione di soci.

#### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

La produzione di ricchezza solo per pochi genera povertà e disuguaglianza. Il mercato impone il suo primato a scapito della democrazia. La crisi economica e di civiltà produce paura, precarietà e spaesamento.

Obiettivo della nostra iniziativa quotidiana nel territorio, è consentire ai soggetti sociali di essere protagonisti, soprattutto in questa fase di crisi, di un cambiamento che rappresenti una alternativa alla desertificazione e alla solitudine indotti dal neo liberismo.

Vogliamo ribaltare i meccanismi di competizione e di controllo sociale imposti dal modello economico do-

minante, offrendo opportunità e spazi di socialità che portino all'autonomia delle persone e quindi a ribaltare le condizioni di frammentazione del tessuto sociale.

Intendiamo promuovere iniziative ed interventi sul territorio e a livello nazionale riguardanti la crisi globale e le sue conseguenze sulle condizioni concrete delle persone.

L'obiettivo di queste azioni è la lotta alla povertà con l'obiettivo dell'uguaglianza, del benessere e dei diritti per tutti e tutte.

Si può uscire dalla crisi con più diritti, più equità sociale, più democrazia, è per questo fondamentale continuare a tessere alleanze con gli altri soggetti del terzo settore, i sindacati, i movimenti, i diversi attori sociali.

La nostra adesione alla Coalizione contro la povertà è motivata dalla convinzione che solo unendo gli sforzi e facendo emergere un'ampia volontà delle organizzazioni sociali si possano ottenere risultati concreti per modificare le condizioni di vita delle persone sui territori.



## ASSOCIAZIONE PROFESSIONE IN FAMIGLIA

L'Associazione Professione in Famiglia è nata per rappresentare famiglie che combattono con il problema della non autosufficienza. Famiglie nelle quali è diffusa, ma non riconosciuta, la figura del Care Giver assistenziale e che si avvalgono di personale dipendente quali badanti, colf e baby sitter. Organizza il lavoro di persone e strutture che siano interessate a coalizzarsi con l'Associazione nella iniziativa congiunta per ottenere obiettivi comuni. Organizza servizi quali assistenza alle famiglie per la gestione dei rapporti di lavoro e persegue obiettivi di miglioramento.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

L'iniziativa dell'Alleanza ha il pregio della concretezza e gradualità.

L'Associazione punta a migliorare il Contratto di lavoro rendendolo idoneo a regolare un rapporto di collaborazione fra due soggetti spesso entrambi deboli; quindi con una bilateralità efficace rispetto a questo scopo finalizzata anche alla formazione di personale idoneo ad una funzione importante.

Chiede allo Stato nelle sue articolazioni che intervenga non a sostegno delle famiglie con deduzione dal reddito della spesa per badante, un piano per la messa in regola dei lavoratori anche immigrati irregolari. L'Associazione lotta per adeguare le strutture residenziali, per migliorare l'ADI; siamo per puntare al servizio civile, anche obbligatorio, per mettere a disposizione 4-5 ore di sollievo al giorno; è interessata a idee tipo cohousing e interventi sul patrimonio abitativo degli anziani.

È persuasa che le proprie proposte si sposino con quelle dell'Alleanza che mirano più in specifico al tema della povertà assoluta.



## ATD QUARTO MONDO

Il Movimento Internazionale ATD (Agire Tutti per la Dignità) Quarto Mondo è stato fondato in Francia nel 1957 da P. Joseph Wresinski (1917-1988). I suoi obiettivi sono: raggiungere le persone in stato di estrema povertà, promuovere il loro accesso al sapere, alla cultura, all'educazione e alla cittadinanza attiva. Il Movimento<sup>40</sup> è convinto che l'esperienza e il sapere dei poveri, se ascoltati e presi in considerazione, arricchiranno le strategie per combattere la povertà. Inoltre con la loro partecipazione attiva, ritroveranno rispetto e dignità. Creata nel 1999 da un gruppo di amici italiani, la sezione italiana del Movimento è attiva soprattutto a Roma dove anima una "biblioteca di strada" in un campo rom della periferia e una "Università Popolare Quarto Mondo" alla quale partecipano delle persone di vari quartieri della periferia di Roma. Inoltre, la sezione italiana celebra ogni anno, il 17 ottobre, la "Giornata Mondiale del Rifiuto della Miseria". Si sforza anche di far conoscere il pensiero originale del fondatore del Movimento, padre Joseph Wresinski, attraverso il "Circolo Wresinski" e la pubblicazione delle sue opere.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Sulla lapide in onore delle vittime della miseria posta sul Sagrato della Basilica di San Giovanni in Laterano, ci sono queste parole: "Unirsi per fare rispettare i diritti è un dovere sacro". Unirsi: questo è il motivo principale alla base della richiesta di adesione all'Alleanza contro la povertà. Il Movimento ritiene che di fronte allo scandalo della miseria, se si vuole veramente fare breccia, l'unica via sia l'unirsi di tutte le organizzazioni in una vera Alleanza per promuovere una politica coerente, multidimensionale e lungimirante di lotta alla povertà. Pur essendo ancora una realtà modesta in Italia, il Movimento è desideroso di condividere con tutti i membri dell'Alleanza la sua esperienza, sia al livello nazionale che al livello internazionale. I "Principi guida Estrema povertà e diritti umani" adottati nel settembre 2012 dal Consiglio Diritti umani dell'ONU a Ginevra, dopo più di 25 anni di presenza e di lotta, rappresentano il quadro di un vero programma di contrasto alla povertà assoluta, basato sul rispetto dei diritti umani e della dignità di tutti. In particolare, il Movimento si impegna a collegare il lavoro dell'Alleanza e le persone che vivono nella povertà e partecipano all'Università Popolare Quarto Mondo, permettendo così uno scambio di esperienze e di riflessione fruttuoso per tutti. Desidera, inoltre, promuovere con i membri dell'Alleanza, la celebrazione della giornata mondiale del rifiuto della miseria, celebrata il 17 ottobre di ogni anno.

<sup>40</sup> Ufficialmente: "Associazione degli Amici di ATD Quarto Mondo in Italia".



## Banco farmaceutico

Banco Farmaceutico nasce nel 2000 dalla collaborazione attiva tra Compagnia delle Opere e Federfarma con la volontà di rispondere al bisogno farmaceutico delle persone indigenti mettendo in relazione farmacie, aziende farmaceutiche ed Enti assistenziali che operano capillarmente sul territorio.

Dalla prima Giornata di Raccolta del Farmaco, realizzata nel dicembre 2000 limitatamente alla sola città di Milano, Banco Farmaceutico ha rapidamente esteso la propria presenza a tutto il territorio nazionale e, dal 2004, anche all'estero.

Nel 2008 viene istituita la Fondazione Banco Farmaceutico onlus per adeguare anche la forma giuridica all'attività di un'opera in continua crescita.

L'attività della Fondazione Banco Farmaceutico onlus, non si limita più soltanto all'organizzazione della Giornata di Raccolta del Farmaco, ma l'impegno si è esteso al recupero dei farmaci provenienti dalle aziende farmaceutiche (ormai sono più di una trentina le aziende che donano farmaci stabilmente) e avviando, all'interno delle farmacie aderenti al sistema di Banco Farmaceutico, un servizio innovativo come il "recupero dei farmaci validi non scaduti" donati dai privati.

Banco Farmaceutico è attualmente presente in 89 province italiane con la Giornata di Raccolta del Farmaco, ma intende consolidare ed estendere la propria attività attraverso il contributo strutturato e continuo di più volontari e di più farmacie per rispondere sempre più e sempre meglio alla domanda di farmaci che continuamente gli Enti assistenziali ci rivolgono.

Gli enti caritatevoli convenzionati con il Banco Farmaceutico in Italia sono oltre 2.500.

### PRINCIPALI ATTIVITÀ:

- Giornata Nazionale di Raccolta del Farmaco
- Recupero dei farmaci dalle aziende farmaceutiche
- Recupero dei farmaci validi non scaduti presso le farmacie Farmacap
- Distribuzione dei farmaci raccolti presso gli enti assistenziali convenzionati

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

La richiesta di aderire all'Alleanza contro le povertà scaturisce dal fatto che la Fondazione da oltre 15 anni è impegnata nel contrasto a quella che oggi è definita povertà sanitaria. Una nuova forma di disagio che colpisce sempre più famiglie e anziani che non hanno la forza economica per acquistare i medicinali, nemmeno quelli da banco.

Un fenomeno in crescita in maniera preoccupante in tutta Italia. Proprio per questo occorre essere in rete secondo il principio di sussidiarietà per poter pensare di contrastare in maniera efficace la povertà non solo con provvedimenti d'emergenza, ma coinvolgendo anche le istituzioni affinché facciano diventare la lotta al disagio sociale ed economico una priorità delle agende politiche.



### **CILAP EAPN Italia**

Attivo sul territorio nazionale ed europeo da più di 20 anni, il CILAP EAPN ITALIA, sezione italiana di European Anti-Poverty Network (EAPN - [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu)), raccoglie circa 35 associazioni di volontariato e promozione sociale, reti di associazioni, cooperative sociali e centri di ricerca sociale sparse su tutto il territorio nazionale.

Collegandosi strettamente al lavoro di EAPN, il CILAP svolge principalmente le seguenti attività:

1. far conoscere le politiche sociali europee;
2. fare pressione affinché il governo e le altre istituzioni rilevanti raggiungano gli obiettivi contro la povertà stabiliti dai Capi di Stato e di Governo in sede UE (Strategia Europa 2020);
3. "dare voce a chi non ce l'ha" organizzando momenti di riflessione "misti" tra operatori del sociale, persone in povertà e amministratori affinché si trovi una sintesi tra bisogni e offerta; coordinamento nazionale degli Incontri europei delle persone in povertà (Bruxelles, su base annua);
4. lavorare con alcune amministrazioni regionali su specifici piani di lotta contro la povertà;
5. spingere affinché una parte rilevante del Fondo Sociale Europeo e degli altri fondi europei sia utilizzata per la lotta contro la povertà (per informazioni: sulla Campagna europea: [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu));
6. promotori, insieme ad altri, della Campagna "Banning Poverty 2018" (per informazioni: [www.cilap.eu](http://www.cilap.eu) e [www.banningpoverty.org](http://www.banningpoverty.org));
7. campagna EAPN per il Reddito Minimo Adeguato; partner del progetto a titolarità EAPN "European Network Minimum Income" (ENIM) (per informazioni: [www.cilap.eu](http://www.cilap.eu) e [www.enim-eu.net](http://www.enim-eu.net)).

#### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Il CILAP EAPN ITALIA, così come la sua rete europea di riferimento, ha lanciato la Campagna europea per il reddito minimo adeguato, nel 2009 (per informazioni: [www.adequateincome.eu](http://www.adequateincome.eu)) e, da quel momento, non ha mai cessato di farne una delle sue richieste principali.

Un'altra richiesta di EAPN e quindi del CILAP è che ogni Stato Membro, con il concorso di tutte le parti in causa, persone in povertà incluse, si dia una precisa strategia di lotta contro la povertà attraverso piani nazionali chiari, adeguatamente finanziati, con obiettivi quantificabili e misurabili, indicatori, monitoraggio e valutazioni in itinere. La strada da fare per raggiungere questi due obiettivi in Italia è ancora molto lunga ma siamo convinti che solo unendo le forze si riuscirà a cambiare una situazione strutturale ulteriormente aggravata da una crisi devastante. Lavorare insieme affinché si avviino nel nostro paese politiche adeguate contro la povertà assoluta, per far sì che i poveri escano dalla loro condizione o che essa non si aggravi ulteriormente, è sicuramente un passo importante verso politiche di lotta contro la povertà che proteggano tutti e tutte da un rischio che, purtroppo, si fa ogni giorno più concreto.

Un lavoro comune è utile per tutti noi: se da una parte il CILAP EAPN ITALIA mette a disposizione dell'Alleanza tutta l'esperienza europea acquisita in tanti anni di lavoro a questo livello, dall'altra crediamo che una lavoro congiunto non possa che dare alla nostra organizzazione nuovi elementi per lavorare meglio a livello europeo.



## **CSVnet - Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato**

Csvnet è il coordinamento dei Centri di servizio per il volontariato, che costituiscono una vera e propria infrastruttura a sostegno del volontariato su tutto il territorio nazionale.

Csvnet sostiene i Csv e i loro operatori sia nella fase di analisi dei bisogni e di lettura dei cambiamenti; sia nell'elaborazione di progetti, servizi e azioni per e con le organizzazioni; sia nel rafforzare la collaborazione, lo scambio di esperienze, di competenze e di servizi tra i Csv. Uno degli obiettivi è quello di far crescere le reti territoriali, che rappresentano la modalità operativa attraverso la quale l'azione del volontariato può raggiungere risultati migliori, anche nel campo della lotta alla povertà.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

CSVnet ritiene importante aderire all'Alleanza contro la povertà in Italia perché il volontariato è quotidianamente in prima fila nella lotta contro tutte le povertà. I Csv sono al servizio delle organizzazioni, per farle crescere e per aiutarle a qualificare i propri interventi.



## **Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia**

La Confederazione Nazionale delle Misericordie è l'organismo di volontariato di secondo livello che coordina, promuove e gestisce l'operato di tutte le Misericordie Italiane.

Le Confraternite di Misericordia sono la più antica forma di volontariato nel mondo. Nate a Firenze nel 1244 per far fronte ai bisogni dei più deboli e, soprattutto, soccorrere i malati e i moribondi di cui nessuno si curava, dopo 700 anni ancora oggi le Misericordie portano avanti i loro valori e la loro missione, con lo stesso impegno e lo stesso spirito. La Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia riunisce oggi oltre 700 confraternite, alle quali aderiscono circa 670mila iscritti, dei quali oltre 100mila sono impegnati permanentemente in opere di carità (i confratelli cosiddetti "attivi"). Sono diffuse in tutta la penisola e la loro azione è diretta a soccorrere chi si trova nel bisogno e nella sofferenza, con ogni forma di aiuto possibile, sia materiale che morale.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Il 14 giugno 2014 in una piazza San Pietro colorata di azzurro e di giallo, Papa Francesco si è rivolto ai confratelli delle Misericordie d'Italia ricordando che "tutto il vostro servizio prende senso e forma dalla parola Misericordia che, etimologicamente, significa donare il cuore ai miseri, a quelli che hanno bisogno".

Ecco, fin dal suo nome "misericordia" (dal latino, "miseris-cor-dare"), il Movimento delle Misericordie contiene in sé la propria missione: imitare Gesù nell'aprire il cuore a chi ha bisogno, andare dai sofferenti, avvicinarli secondo la testimonianza cristiana.

Oggi la Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia, fedele alle Opere di Misericordia a cui ispira la sua azione da oltre 700 anni, si pone come obiettivo fondamentale quello di stare sempre più dentro i contesti e le comunità per scoprire e andare in aiuto delle nuove povertà e per contribuire a quel cambiamento sociale che davvero migliori le condizioni di chi è ultimo, indietro, fragile.

In questo senso, credendo fermamente nel lavoro di squadra e nel fare rete, l'adesione all'Alleanza contro la povertà in Italia diventa un modo per amplificare e moltiplicare la propria azione a beneficio dei poveri e degli ultimi. Oltre ad essere occasione di scambio e di crescita, il lavoro in sinergia con altri enti e realtà uniti dallo stesso fine, consentirà di raggiungere obiettivi ancora più elevati nel progetto di inclusione sociale e di contrasto alla povertà.



### Federazione SCS

La Federazione SCS/CNOS - Salesiani per il sociale ([www.salesianiperilsociale.it](http://www.salesianiperilsociale.it)), fondata nel 1993, è un'associazione promossa dai Salesiani d'Italia e riconosciuta come Associazione di Promozione Sociale (APS) di carattere nazionale con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 16/10/2002. In Italia è il "braccio" giuridico ed operativo della dimensione dell'emarginazione e del disagio della Congregazione Salesiana, fondata da Don Bosco nel 1859. È iscritta nella prima sezione del Registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività a favore degli immigrati tenuto presso il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali. Opera nel campo dei servizi socio-educativi, della prevenzione del disagio e dell'emarginazione giovanile, della promozione e coordinamento del Servizio Civile attraverso interventi nel territorio italiano. La Federazione SCS/CNOS è una struttura di tipo federativo presente sull'intero territorio nazionale attraverso una rete di servizi, operatori e volontari:

- enti federati: 209 (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, cooperative sociali), distribuiti su tutto il territorio nazionale;
- 783 dipendenti tra i vari soci (dati al 31.12.2013);
- 2086 collaboratori volontari in maniera stabile;
- 30 case famiglia e comunità alloggio per l'accoglienza residenziale di minori abbandonati;
- 22 servizi diurni per la prevenzione del disagio giovanile, 150 oratori centri/giovanili per la promozione del benessere e l'integrazione sociale di adolescenti e giovani;
- 6 strutture per la prevenzione e recupero dei tossicodipendenti;
- 540 sedi di servizio civile e circa 330 volontari in servizio nel corrente 2014-15.

La Federazione SCS/CNOS, seguendo la metodologia e la prassi educativa salesiana, intende:

- superare tutte le forme di disagio, con particolare attenzione ai minori e ai giovani;
- attuare la solidarietà sociale, la cultura del volontariato e del protagonismo giovanile;



- affermare i diritti di tutte le categorie svantaggiate specialmente dei minori e superare gli squilibri economici, sociali, territoriali e culturali;
- realizzare i diritti di cittadinanza e attuare le pari opportunità fra donne e uomini.

La Federazione SCS/CNOS cura la qualificazione e l'aggiornamento dei propri operatori e volontari (attraverso l'organizzazione di percorsi formativi e favorendo momenti di studio, riflessione e aggiornamento), sostiene e coordina l'azione dei singoli enti federati e dei loro servizi, progetta ed attua in coordinamento con i propri enti azioni socio-educative a favore di minori e giovani in condizioni di disagio o svantaggio socio-culturale. La Federazione SCS/CNOS, è un network di enti non profit coordinati dalla Sede Nazionale e giuridicamente autonomi; operano nelle Regioni italiane mediante servizi residenziali e diurni di diversa tipologia. La struttura territoriale (gli enti SCS/CNOS presenti a livello locale) è elemento trainante per favorire l'innovazione e lo sviluppo, la rilevazione dei bisogni sociali di singoli e comunità, lo sviluppo di servizi in sintonia con l'evoluzione del sistema di welfare e delle nuove dinamiche sociali.

Le principali aree di intervento sono:

- servizi residenziali per minori soggetti a provvedimenti civili;
- servizi residenziali per minori soggetti a provvedimenti penali;
- comunità alloggio e case famiglia per minori stranieri non accompagnati;
- centri per l'affido;
- centri famiglia;
- centri aggregativi per adolescenti a rischi;
- centri diurni;
- centri giovanili per la promozione del benessere;
- educativa di strada e animazione territoriale.

La Sede Nazionale cura in modo particolare le attività di progettazione sociale, formazione tradizionale e a distanza, formazione ricorrente ed aggiornamento, capitalizzazione e diffusione, consulenza e assistenza tecnica, presidio di aree di intervento a contenuto strategico, rappresentanza politica e coordinamento organizzativo. I singoli enti federati a livello locale, oltre ad essere interlocutori attivi sul territorio per le tematiche dell'emarginazione e disagio giovanile, erogano i servizi socio-educativi sopra descritti.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

La federazione riconosce nell'Alleanza contro la povertà in Italia diversi elementi della propria mission che conduce alla cura della gioventù, specie quella "povera, abbandonata e pericolante" come insegna Don Bosco. Come Federazione opera in favore delle fasce deboli giovanili che vivono diverse forme di povertà: economica, culturale, valoriale, di senso della vita. Crede nel valore e nella sinergia della "rete" di diversi enti che operano per contrastare le diverse forme di povertà in Italia ed in questo modo contribuisce alla formazione di cittadini attivi, che vivono in pienezza la loro vita, ridando in questo modo dignità alla propria esistenza. Per don Bosco questo si traduce nel motto "*Onesti cittadini e buoni cristiani*". Si ha la consapevolezza oggi che, vivendo in un contesto multietnico e plurireligioso il motto vada attualizzato in "*Onesti cittadini e buoni uomini di fede*", e questo la Federazione lo sperimenta da anni, in maniera preminente, nei propri oratori - centri giovanili, e centri di formazione professionale. Il lavoro in sinergia con altri enti è per la Federazione un elemento di crescita e di arricchimento, dove ognuno mette in comune la sua tradizione le sue caratteristiche e qualità per una crescita globale avendo come obiettivo comune il contrasto alla povertà sempre più crescente in Italia, specie in alcuni ambiti e Regioni.



### **Fondazione Banco delle Opere di Carità Onlus**

La Fondazione Banco delle Opere di Carità è un'opera sociale al servizio delle opere di carità operante in sinergia con le organizzazioni che quotidianamente assistono i più deboli di questa società. Attualmente la Fondazione assiste oltre 1.500.000 di persone indigenti mediane i 1.800 convenzionati in Italia. Tra questi Caritas diocesane, Fondazioni, Case Famiglia, Enti di assistenza, Cooperative Sociali, Associazioni. La Fondazione opera nelle seguenti regioni : Campania, Basilicata, Puglia ( Alessano, Squinzano, Foggia, Bari) Calabria, Sicilia ( Catania e Palermo ), Lazio, Piemonte, Marche e Molise.

Dal 1993 ad oggi sono stati raccolti e distribuiti oltre 180.000.000 di Kg di generi alimentari, prodotti che sono entrati nelle case di coloro che purtroppo sono i più deboli cercando di affievolire il primo grande bisogno dell'uomo: l'alimentazione.

Scopo della Fondazione è quello di aiutare i bisognosi attraverso il recupero, dalla produzione agricola o industriale, delle eccedenze alimentari altrimenti destinate al macero, e distribuirle a Enti convenzionati che assistono persone indigenti e bisognose. Il Banco delle Opere di Carità non nasce solo con l'intento di essere un concreto aiuto ad enti assistenziali che si prodigano quotidianamente per i meno fortunati al fine di contribuire al raggiungimento della dignità di cui ogni essere umano ha diritto. Il primo obiettivo della Fondazione è rendere la vita un po' più vivibile a quanti sono in difficoltà, distribuendo non solo derrate alimentari provenienti dall'Agea, dalla Raccolta Alimentare e dalla donazione delle aziende ma anche farmaci da banco, prodotti per ciliaci e diabetici, prodotti igienico-sanitari e per la casa, prodotti monouso ecc... Siamo attenti affinché il Banco delle Opere di Carità sia un'opera concreta che attraverso il dono di alimenti ed altro, comunichi la fiducia e la speranza di una ripresa, di un nuovo inizio per quanti vivono le infinite difficoltà quotidiane.

*Giornata della Raccolta Alimentare contro la Fame in ITALIA:* è il principale evento promosso dalla Fondazione e si svolge in Italia il 1° Sabato del mese di Marzo. L'evento, si concretizza soprattutto anche grazie alla sensibilità ed alle partnership di numerose catene alimentari: Auchan, Interdis, Carrefour, Ipercoop, Coop, Decò, Sisa, Sidis, e vede coinvolti in un solo giorno i volontari della Campania, della Puglia, del Molise, del Lazio, della Basilicata, della Calabria del Piemonte, Marche e della Sicilia,

La Giornata della Raccolta Alimentare contro la Fame in Italia, oltre ad essere un gesto a cui tutti sono chiamati a partecipare diventa, un evento di carità e di educazione alla gratuità sia per le persone coinvolte, come volontari, sia per chi dona la propria spesa.

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

La Fondazione Banco delle Opere di Carità, considera importante la partecipazione all'Alleanza contro la povertà in Italia, in particolar modo condivide le motivazioni poste alla base della nascita dell'Alleanza stessa. Unire le esperienze di tutte le realtà aderenti allo scopo di combattere la povertà rafforza ancor di più quanto facciamo quotidianamente a favore delle oltre 1.500.000 di italiani in stato di indigenza e rappresenta una concreta occasione di superare il concetto di mero assistenzialismo, collaborando alla creazione di concreti percorsi di inclusione sociale a favore degli italiani in difficoltà.



## Fondazione ÈBBENE

ÈBBENE è una “Fondazione di Prossimità” nata per assicurare alle famiglie e ai cittadini una risposta efficace ai loro bisogni sempre più complessi e articolati; ha quindi un approccio globale e multisettoriale alle varie esigenze della popolazione e costituisce - proprio perché adotta lo stile della prossimità - una piccola grande rivoluzione per il Welfare .

ÈBBENE nasce nel 2012 per volontà di 5 organizzazioni (Associazione ISNET, Consorzio Idee in Rete, Idea Agenzia per il Lavoro, Banco delle Opere di Carità, Fondazione Odigitria) ed ha il suo tratto distintivo nei “Centri di Prossimità”, sportelli aperti al pubblico che costituiscono “l’accesso” alle preziose iniziative che ÈBBENE promuove e all’interno dei quali i tanti operatori qualificati offrono assistenza al bisogno alimentare, formazione professionalizzante ed inserimento lavorativo, “Microcredito di prossimità” (anche per le imprese), assistenza al credito, tutela e consulenza legale, servizi socio-sanitari ed abitativi, consulenza ambientale, assistenza fiscale e servizi di turismo sociale.

Accanto ai Centri di prossimità (oggi 22 in tutta Italia) sorgono “Luoghi di Prossimità” cioè iniziative di sviluppo locale - volute dai promotori di ÈBBENE e/o dai Centri di prossimità - che realizzano ed incarnano nuove forme di partecipazione civica, sensibilizzando e sostenendo quei cittadini che vogliono migliorare la qualità della vita nelle comunità locali.

### **Motivazione alla base dell’adesione all’Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Le considerazioni alla base della decisione di aderire all’Alleanza contro la povertà in Italia sono:

- che la Fondazione ÈBBENE è una struttura nazionale dedicata ad attività di servizio e di solidarietà sociale, e ha lo scopo di compiere azioni positive e disinteressate a favore di tutti. È una Fondazione di partecipazione multiscopo in quanto opera in più campi in considerazione della molteplicità delle esigenze e dell’approccio globale e multisettoriale ai vari problemi della popolazione.
- che la Fondazione ÈBBENE è anche uno strumento con cui si vuole rivoluzionare il Welfare, attraverso l’erogazione di servizi di prossimità ai cittadini fragili, realizzando preziose iniziative in ambito sociale ed attuando interventi urgenti di assistenza a categorie deboli e in condizioni di fragilità;
- che la Fondazione, promuove interventi di prossimità alla persona mediante attività di assistenza sanitaria e socio-sanitaria, interventi di inclusione sociale e lavorativa dei soggetti più deboli del mercato del lavoro, interventi di assistenza ad ampio raggio che vanno dalla consulenza e tutela legale - tramite l’associazione dei consumatori - alla consulenza in materia ambientale, dall’assistenza fiscale e al credito a quella alimentare;
- ritiene di poter dare un contributo attivo attraverso la rete dei Centri di Prossimità all’Alleanza contro la povertà in Italia.



### **Piccola Opera della Divina Provvidenza del Don Orione**

La congregazione venne fondata dal sacerdote italiano Luigi Orione (1872-1940): allievo di Giovanni Bosco nell'oratorio di Valdocco a Torino, profondamente colpito da una visita alla Piccola Casa della Divina Provvidenza di Giuseppe Benedetto Cottolengo, sin dagli anni del seminario iniziò a meditare la creazione di un istituto che si dedicasse particolarmente all'educazione e alla cura dei bambini poveri e, appena ventenne, il 16 ottobre 1893 aprì nel rione San Bernardino a Tortona una casa per oltre trenta bambini abbandonati. Il 10 gennaio 1902 don Orione presentò a papa Leone XIII il suo progetto (un istituto per l'educazione dei giovani, l'evangelizzazione degli umili e l'assistenza ai deboli) e una bozza per le regole della comunità, ottenendo la benedizione del pontefice. La Piccola Opera venne così eretta in istituto di diritto diocesano il 21 marzo 1903. Gli Orionini si dedicano all'apostolato della carità tra i giovani (specialmente presso parrocchie, oratori e centri giovanili), i poveri e i lavoratori al fine di promuovere l'amore per Gesù, la Chiesa e il Papa; sono caratteristici dell'istituto i "Piccoli Cottolengo di don Orione", centri di educazione e riabilitazione per malati e portatori di handicap.

I Figli della Divina Provvidenza sono presenti in Europa (Albania, Bielorussia, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Regno Unito, Romania, Spagna, Svizzera, Ucraina, Uruguay), in Africa (Burkina Faso, Costa d'Avorio, Kenya, Madagascar, Mozambico, Togo), nelle Americhe (Argentina, Brasile, Cile, Messico, Paraguay, Stati Uniti, Venezuela) e in Asia (Filippine, Giordania, India, Corea del Sud); la sede generalizia è a Roma.

#### **PRINCIPALI ATTIVITÀ:**

- Disabili
- Anziani
- Minori a rischio
- Minori stranieri non accompagnati
- Donne in situazione di vulnerabilità sociale
- Immigrati, profughi e rifugiati
- Istruzione e Formazione Professionale
- Attività parrocchiali
- Oratori e centri giovanili

#### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

Una Congregazione religiosa nata nelle strade accanto agli ultimi che da sempre ad ogni latitudine e in particolare in Italia è in prima linea nel contrasto delle povertà non solo quella economica, ma anche quella sociale e culturale. Il fondatore è San Luigi Orione (1872 - 1940) uno dei grandi santi del sociale italiani. L'adesione convinta all'Alleanza contro la povertà nasce dal fatto che nel DNA degli orionini c'è l'attenzione quotidiana agli ultimi in particolare gli immigrati, i giovani e le persone malate e disabili. In tale contesto c'è la necessità di lavorare insieme per fare diventare protagoniste queste classi sociali svantaggiate e questo obiettivo lo si può raggiungere solo insieme e in rete.



## **U.N.I.T.A.L.S.I. - Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali**

Nasce a Roma nel 1903 per opera di Giovanni Battista Tomassi, figlio dell'amministratore dei Principi Barberini.

Tomassi, affetto da una grave forma di artrite deformante irreversibile, decise di recarsi a Lourdes in pellegrinaggio con l'idea di ricevere una miracolosa guarigione o in caso negativo porre fine alla sua sofferenza. Giunto nella cittadina francese sotto i Pirenei, però, il miracolo non fu fisico, ma della mente. Tomassi, infatti, abbandonò il suo proposito e colpito dalla presenza dei volontari e dal loro amorevole servizio di ritorno a Roma diede vita all'UNITALSI.

Al centro della storia unitalsiani c'è, quindi, la carità vissuta come servizio gratuito dagli oltre centomila aderenti, uomini, donne, bambini, sani, ammalati, disabili, senza distinzione di età, cultura, posizione economica, sociale e professionale.

La storica sottosezione di Roma è quella più antica e dalla quale prende vita l'associazione che si è poi diffusa su tutto il suo territorio italiano. L'associazione è diffusa oggi in tutta Italia in 250 sedi.

La realtà di UNITALSI, oltre ad organizzare i pellegrinaggi ai maggiori santuari nazionali e internazionali e in Terra Santa, offre servizi gratuiti per i cittadini nel settore della disabilità, del sociale e dell'accoglienza alle famiglie che hanno figli in ospedale.

PRINCIPALI ATTIVITÀ:

- Pellegrinaggi nei principali Santuari Mariani e in Terra Santa;
- Servizi di assistenza e trasporto per disabili;
- Accoglienza gratuita in case famiglia per famiglie con bambini ricoverati;
- Case di accoglienza per il "Dopo di Noi".

### **Motivazione alla base dell'adesione all'Alleanza italiana contro la povertà in Italia:**

U.N.I.T.A.L.S.I. (Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali) da oltre 110 anni si occupa di assistere e sostenere le persone malate e disabili. Associazione nata per i pellegrinaggi oggi, pur mantenendo questa mission, in tutta Italia in oltre 260 sedi locali e 19 regionali, si occupa di assistere famiglie, immigrati, bambini malati, ma anche nel sostegno ai centri per il Dopo di Noi e alle case di accoglienza per disabili. Due categorie, i malati e i disabili, sempre più poveri, che hanno bisogno di una voce forte e ferma di fronte alle istituzioni e alla società civile. Per questo è strategica l'adesione all'Alleanza contro la povertà perché potrà esser un moltiplicatore di idee e di iniziative per non lasciare soli ancora una volta coloro che vivono la sofferenza.