



ALESSIO PETRUCCI - IMAGO MUNDI

di **Nunzia De Capite**

PANE E CIPOLLE
Spesa in un mercato
riionale di Roma:
il Reddito d'inclusione
punta a restituire a molti
cittadini una quotidianità
più dignitosa

Il Reddito d'inclusione approvato in via definitiva. Da gennaio sarà erogato a 1,8 milioni di persone in povertà assoluta. Ma l'Italia riuscirà ad avere una politica compiuta a favore di tutti i poveri? Luci e ombre di una misura finalmente "a vocazione universalistica"

Da due anni a questa parte, in Italia la povertà è diventata una questione politica, oltre che sociale. Non più solo analisi sociologiche ed economiche del fenomeno: si comincia finalmente a cercare strade praticabili per affrontare il problema e fronteggiarlo adeguatamente. La stabilità dei dati sulla povertà assoluta per il 2016 (confermata di recente dall'Istat) non deve illudere rispetto al fatto che il problema non sia più da considerarsi emergenziale. Al contrario: sono 4,8 milioni le persone che nel nostro paese non dispongono del minimo di risorse per poter condurre una vita dignitosa. E il fatto che questo dato non migliori rende ancora più urgente programmare interventi mirati e ben congegnati. Delineando politiche nazionali sostenibili e graduali nel tempo, come l'Alleanza contro la povertà (cartello di oltre trenta sigle, tra le principali dell'associazionismo sociale italiano, di cui Caritas Italiana è tra

i fondatori) chiede da tempo ai rappresentanti del governo.

In effetti, qualche risultato – anche se resta molto da fare – è stato raggiunto negli ultimi mesi. Lo scorso 9 giugno il Consiglio dei ministri ha approvato in esame preliminare e il 29 agosto in via definitiva un decreto legislativo in cui vengono definite le modalità di attuazione della legge sul contrasto della povertà (legge 33 del 15 marzo 2017), prevista dalla legge di stabilità 2016. Questo decreto definisce i contenuti di quella che è a tutti gli effetti la prima legge sulla povertà approvata nel nostro paese e la rende operativa. Con essa viene introdotta la misura unica nazionale di contrasto alla povertà, il Reddito di inclusione (Rei), che verrà erogato a partire dal 1° gennaio 2018.

Succede al Sia. E lo supera...

Prima di analizzarne i contenuti, ricordiamo che il Rei non nasce dal nulla. Da un anno è attiva una misura di sostegno alla famiglia in povertà, il So-

Requisiti per l'accesso al Rei



REQUISITI FAMILIARI

Figli minorenni



REQUISITI ECONOMICI

Isee in corso di validità non superiore a 6 mila euro



ALTRI REQUISITI

Non essere percettori di ammortizzatori sociali, in caso di disoccupazione involontaria

Figli con disabilità (anche maggiorenni)

Isre (Indicatore reddituale dell'Isee) non superiore a 3 mila euro

Non possedere autoveicoli o motoveicoli immatricolati nei 24 mesi antecedenti la richiesta

Donna in stato di gravidanza

Valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20 mila euro

Non possedere imbarcazioni

Componenti disoccupati che abbiano compiuto 50 anni

Valore del patrimonio mobiliare (depositi e conti correnti) non superiore a 10 mila euro (8 mila per la coppia e 6 mila per persona sola)

Entità del Rei

NUMERO COMPONENTI NUCLEO FAMILIARE	SOGLIA DI ACCESSO (€)	PARAMETRO SCALA DI EQUIVALENZA	BENEFICIO MASSIMO MENSILE (€)
1	3.000	1	187,5
2	4.710	1,57	294,38
3	6.120	2,04	382,5
4	7.380	2,46	461,25
5	8.550	2,85	485,411

stegno alla inclusione attiva (Sia), introdotta nel settembre 2016 dal governo e in corso di attuazione nei territori. Il Rei si pone di fatto in continuità con il Sia, pur presentando significative differenze rispetto a esso.

Alla definizione del Rei, misura almeno sul piano teorico universalistica, e non più categoriale, ha contribuito l'intensa azione di *advocacy* svolta nei mesi scorsi dall'Alleanza, che ha ottenuto che la costruzione del Rei rispettasse alcuni requisiti, ritenuti centrali per l'efficacia della misura. Così, per la prima volta nel nostro paese, sul tema della povertà è stato firmato un accordo (Memorandum) tra governo e organizzazioni che fanno parte dell'Alleanza, in cui l'esecutivo si è impegnato ad attener-

si ad alcune indicazioni. Fra queste, la necessità di affiancare all'Isee un altro criterio per definire l'accesso alla misura, in modo da tener conto del reddito disponibile delle persone (Isre), di differenziare il contributo economico ricevuto in base al reddito disponibile (oltre che al numero di componenti del nucleo, come già si fa nel Sia), di non incentivare le persone a restare inattive rinunciando a proposte di lavoro se ricevono il beneficio (a tal fine si prevede di non sospendere immediatamente l'erogazione del contributo, non appena il beneficiario inizia a lavorare). Inoltre, si prevede la creazione di una struttura nazionale che supporti i territori nell'implementazione della misura e il potenziamento dei servizi che sono

“ Il Rei in una prima fase si stima che possa raggiungere il 37% delle persone in povertà assoluta, poco più di un povero su tre. Per gli altri due terzi non è ancora giunto il momento di uscire dalla povertà ”

chiamati a gestirla, prevedendo per essi finanziamenti strutturali.

Questo lungo percorso ha portato alla messa a punto di una misura che presenta qualche analogia e alcune differenze rispetto al Sia. In primo luogo occorre dire che il Rei è pensato come un sostegno economico accompagnato da servizi personalizzati per l'inclusione sociale e lavorativa, come nel caso del Sia. Il nucleo familiare beneficiario del contributo dovrà cioè impegnarsi nella realizzazione del progetto personalizzato che avrà concordato con i servizi sociali e che è finalizzato a promuoverne l'autonomia. Il Rei in una prima fase dovrebbe raggiungere 1,8 milioni di individui, pari al 37% delle persone in povertà assoluta, cioè poco più di un povero su tre, mentre gli altri due terzi resteranno bloccati nella loro condizione di povertà assoluta. Per questi non è ancora giunto il momento di uscire dalla povertà.

Rispetto al Sia, i requisiti familiari sono comunque stati ampliati: il Rei include nella platea di beneficiari anche i nuclei con componenti disoccupati che abbiano compiuto 55 anni. Questo era uno degli elementi di criticità che stava emergendo con maggior forza dal monitoraggio dell'applicazione del Sia, che l'Alleanza contro la povertà ha realizzato (e di cui verranno resi noti gli esiti nelle prossime settimane): in molti casi la condizione di povertà e disagio economico in cui le famiglie versano è imputabile alla perdita di lavoro da parte dei componenti che hanno compiuto 50 anni ma non sono ancora in età pensionabile. Averlo recepito è senz'altro un elemento positivo.

Rispetto ai requisiti economici, sono stati rivisti e implementati: l'introduzione dell'Isre consente di tener conto dei redditi familiari, così come la determinazione del valore del patrimonio immobiliare permette di non escludere dalla platea dei beneficiari i possessori di casa che versino comunque in condizioni di difficoltà economica (fattispecie che col Sia si era verificata).

Misura attiva, per 18 mesi

Un'altra criticità a cui si è ovviato con il Rei è il calcolo del contributo economico: con il Sia era proporzionale solo al numero di componenti e non tene-

va conto delle economie di scala che si producono all'interno dei nuclei familiari, per cui a un nucleo con 4 membri veniva per esempio riconosciuto un contributo pari a tre volte quello assegnato a un nucleo con un solo componente (320 euro). Col Rei invece viene definita una soglia di accesso in base al numero di componenti: essa corrisponde al reddito familiare al netto dell'affitto e delle altre detrazioni. Per una persona singola è pari a 3 mila euro ed è riparametrata sulla base della numerosità familiare per mezzo di una scala di equivalenza dell'Isee. Il contributo è pari alla differenza tra il reddito familiare e la soglia reddituale di accesso, fino a un massimo mensile che non potrà essere superiore al valore dell'assegno sociale (485 euro al mese).

Rispetto al Sia, il contributo viene riconosciuto per un periodo massimo di 18 mesi (non 12), con un iter che è simile a quello previsto per la misura già in corso: si presenta la domanda al comune, che procede a una prima verifica dei requisiti di cittadinanza e residenza per poi inviarla all'Inps, che procede con la verifica dei contributi. Come detto, il Rei è inoltre una misura attiva, che prevede la partecipazione del nucleo a un programma di attivazione sociale e lavorativa concordato con i servizi; come per il Sia, l'erogazione del contributo è subordinata alla sottoscrizione da parte del nucleo del patto o progetto personalizzato e alla sua realizzazione effettiva.

La misura viene finanziata con il Fondo nazionale per la lotta alla povertà: si tratta di circa 1,6 miliardi di euro, di cui 1 miliardo e 150 milioni stanziati dalla legge di stabilità, a cui si aggiungono i fondi non spesi lo scorso

anno. Sempre secondo il governo, a fine anno si possono raggiungere, con altri risparmi e l'utilizzo di fondi europei, quasi 2 miliardi a partire dal 2019.

Erogazioni inadeguate

Se questa è la misura, proviamo a leggerne in filigrana i limiti, rispetto all'obiettivo di ridurre la povertà assoluta nel nostro paese.

In primo luogo, la ridotta consistenza degli importi mensili pone qualche dubbio rispetto alla capacità del contributo di favorire il superamento della condizione di povertà: si tratta di erogazioni inadeguate, che non rischiano di non consentire ai nuclei beneficiari di migliorare le proprie condizioni di vita.

In secondo luogo, gli stanziamenti complessivi sono ben lontani dalla previsione che l'Alleanza ha reso nota da tempo: occorre una spesa complessiva di 7 miliardi di euro l'anno per raggiungere tutti i 4,6 milioni di poveri assoluti, seppure in maniera graduale. La cifra individuata, 1,7 miliardi, è largamente insufficiente.

Ulteriore nodo: la misura, come già il Sia, non è pensata come mera erogazione di un contributo economico, ma come strumento di inclusione attiva dei beneficiari, grazie a un contributo economico che, unito a un percorso di inserimento sociale e lavorativo, permetta ai beneficiari di uscire da una condizione di disagio economico e di provvedere autonomamente alle proprie necessità. La parte attiva della misura, ovvero i percorsi di inserimento lavorativo e di integrazione sociale, sono dunque essenziali per poter valutare l'efficacia della misura.

Questo è un punto fondamentale perché, come già emerge dal monito-



CRISTIAN GENNARI - IMAGO MUNDI

raggio del Sia, se i comuni, a cui è in capo la costruzione e gestione dei progetti personalizzati, non sono messi nelle condizioni di realizzarli con una dotazione di risorse umane adeguata, il rischio della deriva assistenziale per il Sia (e Rei) è altissimo. Ecco perché la previsione di uno stanziamento aggiuntivo destinato al potenziamento strutturale dei servizi è cruciale. Inoltre, occorre anche prevedere, in prospettiva, una riforma del sistema dei centri

La ridotta consistenza degli importi mensili pone qualche dubbio rispetto alla capacità del contributo di favorire il superamento della condizione di povertà: si tratta di erogazioni inadeguate

LA VALUTAZIONE

Allarme dalle verifiche sul Sia: beneficiari poco coinvolti in progetti

Caritas Italiana ha avviato a ottobre 2016 un percorso di valutazione del Sia, in 5 regioni campione (Liguria, Toscana, Abruzzo, Molise e Sicilia). Sono stati intervistati circa 70 utenti dei centri di ascolto Caritas, anche beneficiari del Sia, a cui è stato chiesto un giudizio sulla misura e sul suo livello di efficacia. Sono stati inoltre ascoltati operatori pubblici e volontari del circuito Caritas. Nei mesi di maggio-giugno sono stati realizzati 3 focus group, presso altrettante realtà comunali, in Sicilia, Liguria e Abruzzo, a cui hanno partecipato 16 assistenti sociali e 3 dirigenti di servizio sociale comunale; nello stesso periodo, sono stati realizzati 6 focus group, in cui sono stati coinvolti 43 operatori Caritas, attivi in 29 diocesi. La pubblicazione dello studio di valutazione avverrà verso la fine del 2017, con lo scopo di fornire indicazioni utili anche in vista dell'implementazione del Rei.

È comunque possibile anticipare alcuni elementi di valutazione riguardanti la componente più innovativa del Sia: i progetti personalizzati di attivazione sociale. La misura condiziona infatti l'erogazione economica alla partecipazione del beneficiario a un progetto di inserimento sociale predisposto ad hoc dalle amministrazioni comunali, in sinergia con il territorio. I progetti possono prevedere la frequentazione di corsi di formazione, stage o tirocini; l'attivazione nella ricerca del lavoro; il rispetto degli impegni di cura e genitoriali; la partecipazione a percorsi di disintossicazione o di terapia, ecc.

In base a quanto ascoltato nei focus group, il livello di inserimento dei beneficiari nei progetti appare piuttosto scarso. In tutti i comuni di riferimento degli operatori diocesani ascoltati, l'erogazione economica è in corso, ma appare sostanzialmente sganciata dalla progettazione o esecuzione di progetti personalizzati. Spiccano per numerosità tre tipi di situazioni, in ordine decrescente: comuni dove non è al momento prevista l'attuazione di nessun tipo di progetto personalizzato; comuni dove i progetti di inserimento sono in corso di scrittura o definizione; comuni dove i progetti sono già attivi, con alcune anomalie o specificità (non riguardano tutti i beneficiari del Sia; sono predisposti a monte e offrono attività standardizzate; si limitano a indirizzare il titolare della carta o i suoi familiari verso il centro per l'impiego, ecc.). Il livello di coinvolgimento della Caritas in tali progetti appare residuale e sporadico, pur con eccezioni nei territori dove erano già presenti attività in rete e progetti sociali in convenzione tra pubblico e privato.

[Walter Nanni e Vera Pellegrino]

SCIALUPPA DI SALVATAGGIO

L'Emporio della solidarietà di Caritas Roma, cui fanno ricorso molte famiglie in povertà

pensare al superamento della povertà assoluta ragionando nella prospettiva di un Piano nazionale: ovvero una programmazione di stanziamenti articolata in tre anni, per ognuno dei quali si preveda uno stanziamento superiore a quello dell'anno precedente, avendo fissato punto di arrivo e tappe intermedie (si è calcolato che a partire dal 2020 servano 5 miliardi in più rispetto agli stanziamenti attuali). La gradualità e la prospettiva pluriennale non solo con-

sentono di aumentare progressivamente le risorse, raggiungendo una quota sempre più consistente di beneficiari, ma permetterebbero anche di realizzare le modifiche nel sistema di funzionamento dei servizi e degli attori socio-economici coinvolti nella realizzazione della misura, essenziali per centrare con efficacia l'obiettivo del contrasto della povertà assoluta.

Non è, insomma, questione di garantire solo la buona riuscita di una singola misura. Ma di far funzionare una politica da cui dipendono le sorti di milioni di persone. Speriamo ancora non per molto...