

# LA PROPOSTA IN SINTESI

## 1. Il Reddito d’Inclusione Sociale

### 1.1 Il Reis

E’ una misura nazionale rivolta a tutte le famiglie che vivono la povertà assoluta in Italia. Questa sezione illustra i tratti principali che assumerà una volta entrata a regime, cioè a partire dal quarto ed ultimo anno del percorso di transizione, accompagnandoli con i rispettivi principi guida (tab 1 e tab 2).

**Utenti:** le famiglie in povertà assoluta, che nel 2012 erano il 6.8% dei nuclei in Italia. Il Reis è destinato ai cittadini di qualsiasi nazionalità, in possesso di un valido titolo di legittimazione alla presenza sul territorio italiano e ivi residenti da almeno 12 mesi. Il principio guida è l’universalismo: una misura per tutte le famiglie in povertà assoluta.

**Importo:** ogni famiglia riceve mensilmente una somma pari alla differenza tra il proprio reddito e la soglia Istat della povertà assoluta. Il principio guida è l’adeguatezza: nessuna famiglia è più priva delle risorse necessarie a raggiungere un livello di vita “minimamente accettabile”.

**Variazioni geografiche:** la soglia di povertà assoluta cambia in base alla macro-area (nord/centro/sud) ed alla dimensione del comune (piccolo/medio/grande) dove ci si trova. Si tiene così conto delle notevoli differenze nel costo della vita esistenti in Italia, in modo da assicurare a tutti eguaglianza sostanziale nell’accesso alla misura e nel potere d’acquisto che questa garantisce. Il principio guida è l’equità territoriale: poter avere le stesse condizioni economiche effettive in qualunque punto del paese.

**Servizi alla persona:** insieme al contributo monetario, gli utenti del Reis ricevono i servizi dei quali hanno bisogno. Possono essere servizi per l’impiego (si veda sotto), contro il disagio psicologico e/o sociale, riferiti a bisogni di cura - disabilità, anziani non autosufficienti - o di altra natura. S’intende così fornire nuove competenze alle persone e/o aiutarle ad organizzare diversamente la propria esistenza. Il principio guida risiede nell’inclusione 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'intervento; anche altri soggetti svolgono un ruolo centrale, a partire dai 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 in età tra 18 e 65 anni ritenuti abili al lavoro devono attivarsi nella ricerca di un'attività professionale, 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'inclusione attiva: chi può, rafforza le proprie competenze professionali e deve compiere ogni sforzo per trovare un'occupazione.

**Livelli essenziali:** il Reis costituisce un livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art 117 della Costituzione<sup>1</sup> ed è il primo inserito nelle politiche sociali del nostro paese. 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 assicurato a tutti il diritto di essere protetti contro il rischio di povertà assoluta.

---

<sup>1</sup>Recita l'articolo 117, comma 2, lettera m che tra le materie sulle quali lo Stato ha legislazione esclusiva vi è "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

**Tab 1 –Il Reis in sintesi**

<b>Utenti</b>	<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 regolarmente residenti nel paese da almeno dodici mesi.</li></ul>
<b>Importo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>-La differenza tra il reddito familiare e la soglia Istat di povertà assoluta</li></ul>
<b>Variazioni geografiche</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Le soglie d'accesso variano secondo il costo della vita delle diverse aree del paese</li><li>-Gli importi variano secondo il costo della vita delle diverse aree del paese</li></ul>
<b>Servizi alla persona</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Al trasferimento monetario si accompagna l'erogazione di servizi</li><li>-Sono servizi per l'impiego, contro il disagio psicologico e/o sociale, per esigenze di cura e altro</li></ul>
<b>Welfare mix</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Il Reis viene gestito a livello locale grazie all'impegno condiviso di Comuni, Terzo Settore, servizi per formazione/impiego e altri soggetti.</li><li>-Il Comune ha il ruolo di regia e il Terzo Settore co-progetta insieme ad esso, esprimendo le proprie competenze in tutte le fasi dell'intervento</li></ul>
<b>Lavoro</b>	<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 lavoro, dare disponibilità a iniziare un'occupazione offerta dai Centri per l'impiego e a frequentare attività di formazione o riqualificazione professionale.</li></ul>
<b>Livelli essenziali</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>-Il Reis costituisce il primo livello essenziale delle prestazioni nelle politiche sociali</li></ul>

**Tab 2 – I principi guida del Reis**

<b>DIMENSIONE</b>	<b>PRINCIPIO GUIDA</b>
<b>Utenti</b>	<b>UNIVERSALISMO</b> Una misura per tutte le famiglie in povertà assoluta
<b>Importo</b>	<b>ADEGUATEZZA</b> Nessuna famiglia al di sotto di un livello di vita “minimamente accettabile”
<b>Variazioni geografiche</b>	<b>EQUITA’ TERRITORIALE</b> Le stesse condizioni economiche effettive in qualunque punto del paese
<b>Servizi alla persona</b>	<b>INCLUSIONE SOCIALE</b> L’opportunità di costruire percorsi per – nei limiti del possibile – uscire dalla condizione di marginalità
<b>Welfare mix</b>	<b>PATNERSHIP TRA ENTI LOCALI E TERZO SETTORE</b> L’impegno coordinato di attori pubblici e privati a livello locale come unica possibilità di successo
<b>Lavoro</b>	<b>ATTIVAZIONE</b> Chi può rafforza le proprie competenze professionali e deve compiere ogni sforzo per trovare un’occupazione
<b>Livelli essenziali</b>	<b>CITTADINANZA</b> Il diritto per tutti ad essere tutelati contro il rischio di povertà assoluta

## **1.2 Il percorso attuativo**

Il Reddito d’Inclusione Sociale è introdotto 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 2014 la misura andrà a regime nel 2017.

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 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.

La spesa pubblica dedicata ammonta – a regime (cioè a partire dal quarto anno) – a 6.062 milioni di Euro, come dettagliato nella prossima sezione. In ogni anno della transizione, le risorse stanziare sono superiori rispetto al precedente: i percorsi che si possono seguire nel loro progressivo incremento sono vari. Ad esempio, immaginando di suddividere l’aumento in quattro parti uguali, ogni anno la spesa pubblica sarà di 1515,5 milioni (cioè un quarto di 6.062) superiore al precedente configurando il seguente percorso: primo anno= 1515,5 milioni per il Reis, secondo anno = 3.031, terzo anno = 4.546,5, quarto anno (primo a regime) = 6.062.

Durante la transizione, le prestazioni contro la povertà assoluta già esistenti vengono progressivamente abolite. Oggi, infatti, allo scarso investimento pubblico nel settore si affianca la frammentazione dell’esistente in numerose prestazioni, tra loro scoordinate per criteri di accesso, importi ed Enti che li gestiscono, che danno vita a un sistema con il quale è assai complesso per i cittadini relazionarsi. Secondo la nostra proposta, invece, le misure presenti vengono progressivamente assorbite all’interno del Reis, con il risultato che - a partire dal quarto anno - lo sforzo pubblico contro la povertà, oltre ad essere ben superiore rispetto ad oggi, risulta concentrato in un’unica risposta basata sulle stesse regole per tutti.

A sostenere l’attuazione del Reis è l’ “infrastruttura nazionale del welfare locale”, cioè un insieme di strumenti che lo Stato – in collaborazione con le Regioni fornisce ai soggetti del territorio per metterli in condizione di operare al meglio<sup>2</sup>. Si tratta, innanzitutto, di impiantare un solido sistema di monitoraggio e valutazione, capace di comprendere ciò che accade nelle varie realtà locali, esaminarlo e trarne indicazioni operative utili al miglioramento, nella prospettiva di apprendere dall’esperienza. Inoltre, i territori sono accompagnati grazie ad iniziative di formazione, occasioni di confronto tra operatori di diverse realtà, scambio di esperienze, linee guida. Infine, laddove la riforma risulti inattuata o presenti forti criticità, lo Stato interviene direttamente, ricorrendo a propri poteri sostitutivi (box 1).

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 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 per il nostro sistema di welfare, che lo spinge ad un robusto cambiamento 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).

---

<sup>2</sup> Il primo strumento consiste in adeguati stanziamenti dedicati alla componente servizi del Reis, illustrati nella prossima sezione.

## Box 1 – Il percorso attuativo

-L'introduzione è graduale, ha luogo in quattro anni

-Ogni anno la spesa pubblica dedicata aumenta rispetto al precedente

-L'utenza si allarga progressivamente, partendo da chi è in condizioni economiche peggiori

-Le prestazioni contro la povertà esistenti progressivamente scompaiono perché vengono tutte assorbite nel Reis

-“Infrastruttura nazionale per il welfare locale”: lo Stato, in collaborazione con le Regioni, fornisce ai soggetti del territorio un insieme di strumenti per metterli in condizione di fornire il Reis al meglio

### 1.3 La spesa e il finanziamento

A regime, cioè a partire dal quarto e ultimo anno della transizione, la misura richiede al bilancio pubblico uno stanziamento addizionale di 6.062,4 milioni di Euro, pari allo 0,34% del Pil. Questa è all'incirca la distanza esistente tra la spesa pubblica destinata alla lotta contro la povertà nella media dei paesi europei (0,4% del Pil) e quella italiana (intorno allo 0,1% del Pil) (dati Eurostat).

I 6.062,4 milioni necessari si suddividono tra quelli dedicati alle prestazioni monetarie (4.982), la componente per i servizi alla persona (1.078) e le risorse destinate al monitoraggio e alla valutazione (2,4). A differenza di quanto accade con le altre due parti della spesa, i finanziamenti ulteriori dedicati ai servizi non corrispondono all'ammontare di risorse pubbliche che risulteranno effettivamente utilizzabili poiché bisogna conteggiare alcuni finanziamenti già nella disponibilità dell'ente pubblico. Qui, dunque, la spesa complessiva dedicata è di 1.644 milioni di Euro annui. La spesa per i servizi è così pari ad un terzo di quella per le prestazioni monetarie, un valore indubbiamente elevato e che rende concreto il rilievo loro assegnato nel disegno del Reis.

Come reperire le risorse necessarie? La metodologia adottata si articola in tre passaggi. Primo, si definiscono i criteri di accettabilità, cioè quelli che secondo noi ogni ipotesi di finanziamento deve rispettare — nel loro insieme - per poter essere giudicata utilizzabile. Sono:

-la concretezza (le opzioni devono essere misurabili),

-l'equità (devono favorire le fasce di popolazione con redditi più bassi)

-l'efficienza (devono interferire il meno possibile con il funzionamento del mercato e, se del caso, correggere le inefficienze del mercato stesso).

Secondo, s'individua un *mix* di misure di riduzione e/o riordino della spesa pubblica e di incrementi di imposizione fiscale che rispettano tali criteri e sui quali si ritiene possibile intervenire. Di ognuna

delle possibili fonti di finanziamento si quantificano la minore spesa o il maggior gettito che ne potrebbe derivare e l'impatto redistributivo atteso. Questo secondo passaggio è finalizzato ad individuare un insieme di possibili misure di finanziamento per un ammontare di risorse superiore al necessario.

Il terzo e ultimo passaggio consiste nella scelta di quali fonti privilegiare, tra quelle qui individuate, per finanziare la misura: la decisione non può che spettare al livello politico.

Prende così forma un approccio alternativo alla diatriba – dai tratti sovente schizofrenici – tra chi sostiene che “con tutti gli sprechi esistenti nel sistema pubblico si possono trovare tante risorse” e coloro i quali controbattono affermando che “non si può fare niente perché non ci sono soldi”.

Utilizzando questa metodologia sono stati individuati interventi che permetterebbero di recuperare un insieme di risorse compreso tra i 13 e i 18,8 miliardi di Euro, dunque ben al di sopra dei circa 6 miliardi di cui ha bisogno il Reis a regime. Si dimostra, pertanto, che seppure senza dubbio complicato, se si vuole è possibile trovare gli stanziamenti necessari; ed è possibile farlo nel rispetto di quei principi di giustizia sociale e sostegno allo sviluppo economico che ci riteniamo non negoziabili. Questo è un punto fondamentale della nostra metodologia perché la scelta delle modalità di finanziamento – come noto - non è affatto neutrale.

## **Box 2 – Il finanziamento e la spesa**

-A regime, la misura costa 6.062 milioni di Euro annui. Con questa cifra si colma la distanza tra la spesa pubblica destinata in Italia alla lotta contro la povertà e la media europea

-La metodologia adottata per il reperimento delle risorse necessarie si articola in tre passaggi:

- definizione dei criteri di accettabilità delle strategie di finanziamento: concretezza, equità ed efficienza
- individuazione di un mix di misure di minori spese e/o maggiori entrate che rispettano tali criteri, per un ammontare complessivo di risorse ben superiore al necessario
- Scelta delle opzioni di finanziamento da parte del livello politico

-Con il metodo proposto si potrebbero recuperare tra 13 e 18,8 miliardi di Euro l'anno, largamente superiori ai 6 mld. calcolati per il Reis

-Il reperimento delle risorse necessarie rispetterebbe i fondamentali principi di giustizia sociale e sostegno allo sviluppo economico

## **2.4 Il disegno e i “dettagli”**

Sono stati sin qui tratteggiati i punti chiave del Reis, che compongono il disegno complessivo della proposta. Su un simile disegno, come già ricordato, 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, come si vedrà a partire dal prossimo capitolo.

## **2. I buoni motivi per introdurre il Reddito d’Inclusione Sociale (Reis)**

Le varie ragioni a favore della proposta sono presentate – in forma ampia ed articolata – nei capitoli successivi. Per completare la visione di quadro tratteggiata in questa parte iniziale, nondimeno, se ne propone qui una raccolta completa in versione sintetica<sup>3</sup>. Di ognuna si illustra il “nocciolo”, cioè il punto chiave, lasciando la trattazione diffusa e i dati di riferimento al prosieguo del lavoro.

### **2.1 Non si può più farne a meno**

L'Italia è l'unico paese europeo - insieme alla Grecia - privo di una misura a sostegno delle famiglie in povertà assoluta, perlopiù denominata reddito minimo. Questa mancanza può essere superata introducendo il Reis, un “reddito minimo 2.0”, cioè una nuova proposta elaborata cercando di apprendere al massimo dall'esperienza degli ultimi 20 anni (gli interventi attuati localmente, le proposte già avanzate, le sperimentazioni nazionali, cosa hanno fatto gli altri paesi). Un “reddito minimo 2.0”, nondimeno, anche perché disegnato avendo in mente la società italiana di oggi e di domani.

Per 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, 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. Lo sintetizzano due dati: le famiglie in povertà assoluta sono aumentate del 31% tra il 2011 e il 2012 (dal 5,2% al 6,8% del totale dei nuclei) e del 70% tra il 2005 e il 2012 (dal 4% al 6,8% del totale)

---

<sup>3</sup> In qualcuna delle ragioni a favore del Reis contenute in questo paragrafo vengono ripetute alcune informazioni/considerazioni già presentate altrove nel capitolo. Queste ripetizioni non sono state tolte intenzionalmente, al fine di presentare ogni argomentazione nella sua interezza.



(fonte Istat). Il protrarsi dell'assenza di un reddito minimo rischia di produrre conseguenze letali sulla coesione sociale del nostro paese.

## **2.2 Raccoglie ampio consenso tra gli esperti**

Il Reddito d'inclusione sociale è coerente con il maggior numero delle proposte avanzate negli ultimi anni per combattere la povertà assoluta in Italia. Il dibattito in merito, infatti, presenta un aspetto peculiare, assente nelle altre aree del welfare: al di là delle dichiarazioni di principio, gran parte degli esperti concorda circa i punti chiave delle risposte da mettere in campo. Universalismo dell'utenza, mix di prestazione monetaria e servizi alla persona, diritti accompagnati a doveri, partnership Enti locali-Terzo settore, definizione di un livello essenziale sociale e altri tratti di fondo sono, infatti, condivisi. Nel nostro paese, detto altrimenti, tutti sanno cosa bisognerebbe fare contro la povertà ma il problema è un altro: riuscirci.

Il valore aggiunto del lavoro qui illustrato si esprime proprio nel promuovere il passaggio dal consenso dichiarato all'effettiva realizzazione. Da una parte, lanciamo l'idea di dar vita a un Patto aperto contro la povertà, costruendo un fronte il più ampio possibile di soggetti impegnati ad ottenere l'introduzione del Reis, ognuno portatore del proprio specifico contributo (cfr. par. 5). Dall'altra, la proposta 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 nostra proposta, invece, contiene la più approfondita disamina degli aspetti attuativi legati all'introduzione di una misura contro la povertà mai elaborata – a mia conoscenza – in Italia.

## **2.3 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 complessità ed impegno attuativo richiesto manifestano i loro effetti solo dopo alcuni anni; permetteranno così di offrire gli 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.

#### **2.4 E' a favore dei “senza lobbies”**

La disattenzione sinora dedicata alla povertà costituisce l'esempio estremo delle difficoltà della politica italiana. Nel nostro paese i Governi hanno una ridotta capacità di prendere decisioni in modo autonomo, e gruppi di pressione e lobbies ne condizionano fortemente le scelte. Lo sguardo verso la realtà suggerirebbe di compiere interventi a favore del 6.8% di famiglie economicamente più deboli, ma ciò non si è mai verificato poiché esse non sono organizzate in alcuna incisiva lobby e, dunque, non sono in grado di esercitare pressioni sul decisore. Introdurre il Reddito d'inclusione sociale costituirebbe il modo più tangibile, per l'élite politica, di mostrare la fattiva intenzione di cambiare strada, puntando su azioni guidate dalle esigenze della popolazione e non dal peso delle corporazioni.

#### **2.5 E' economicamente sostenibile**

La proposta è costruita in modo tale da rendere meglio affrontabile economicamente una scelta a favore delle famiglie in povertà. Si concentra, infatti, sui nuclei che ne vivono la forma assoluta (la più grave) e diluisce il necessario incremento di spesa nelle quattro annualità della transizione. A queste condizioni, il nostro lavoro mostra l'esistenza di varie strade percorribili nel rispetto delle compatibilità di finanza pubblica al fine di reperire le risorse necessarie a colmare gradualmente la distanza tra l'attuale spesa italiana contro la povertà e la media europea. Noi siamo arrivati a dimostrare l'impossibilità di affermare che non vi siano soldi per il Reis: si può soltanto dire che esistono altre priorità. Non neghiamo che fare della lotta alla povertà una priorità sia impegnativo (e inusuale) ma mostriamo che, volendo, è possibile, dipende dalle scelte. Lo chiariamo partendo dai dati empirici, come in tutta la proposta: i numeri 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 avulso dalla realtà - molti credano.

#### **2.6 Non si può incrementare la spesa sociale senza un'adeguata progettualità**

Il finanziamento statale delle politiche sociali risulta debole per quantità e qualità. Colmare la distanza quantitativa con il resto d'Europa - che i tagli degli anni recenti, particolarmente profondi nel nostro paese, hanno ancor più allargato – rappresenta, dunque, un'azione necessaria ma non sufficiente. Bisogna pure qualificare maggiormente gli stanziamenti statali, superando la prassi - sinora prevalente – di trasferire risorse dal centro ai territori senza accompagnarle con indicazioni sul loro utilizzo né con verifiche (si pensi alla precedente esperienza del Fondo Nazionale Politiche Sociali, FNPS). In altre parole, le auspicabili maggiori risorse non debbono essere impiegate per reiterare il modello dello “Stato Bancomat” (lo Stato come semplice erogatore di soldi ai territori) bensì per costruire l’ “Infrastruttura nazionale per il welfare locale” (lo Stato stanziava risorse,

definisce poche regole chiare per il loro utilizzo, sostiene i territori nell'attuazione, ne verifica l'effettivo impiego). Alcune recenti azioni statali hanno compiuto passi in tale senso, ad esempio il Piano Nidi 2007-2009 e il riparto del FNPS per il 2013. La nostra proposta vuole spingersi ancora più avanti, legando i maggiori stanziamenti contro la povertà all'introduzione – e poi al mantenimento – di una misura stabile ed efficace, un livello essenziale, di fronteggiamento di questa condizione.

## **2.7 Il percorso indicato rappresenta l'unico modo di realizzare una riforma**

L'attuazione del Reddito d'inclusione sociale incontrerà 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 incontrare numerose difficoltà sul proprio cammino e, dunque, l'unico modo per non affrontarle è 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 in quattro anni 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 effettivamente di imparare dall'esperienza e di utilizzare quanto appreso per migliorare gli interventi nei territori.

## **2.8 Tiene insieme Nord e Sud**

Un piano nazionale funziona solo se sa interpretare le grandi differenze socio-economiche esistenti tra le aree d'Italia (nessun altro paese europeo presenta disuguaglianze territoriali così elevate). Per definire la possibilità di ricevere il Reis e per quantificarne l'ammontare, s'impiega la soglia di povertà assoluta: se questa fosse uguale ovunque, si penalizzerebbero le realtà dove il costo della vita è maggiore, cioè quelle settentrionali (sino a + 30% rispetto al meridione). La soglia di povertà dell'Istat, qui utilizzata, varia invece secondo le macro-aree territoriali (nord/centro/sud) così come in base alla dimensione del comune di residenza (piccolo/medio/grande), altra causa di differenza di prezzi e tariffe. La differenziazione dei suoi valori fa sì che la soglia assicuri il medesimo potere d'acquisto in tutto il paese: si garantisce così l'uguaglianza sostanziale nell'accesso e nell'importo del Reddito d'Inclusione Sociale.

## **2.9 I doveri accompagnano i diritti**

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 raggiungere il loro inserimento sociale.

Può trattarsi, secondo i casi, di frequentare i corsi di formazione o di riqualificazione professionale previsti, assicurare la frequenza scolastica di chi è in età dell'obbligo, portare i figli a compiere visite mediche periodiche, rispettare i piani di rientro da morosità nel pagamento dell'affitto e così via; in caso contrario decade la possibilità di ricevere il Reis. All'interno di questa logica si colloca la concezione di condizionalità adottata nella proposta con riferimento alle persone occupabili, che dovranno cercare attivamente un impiego ed essere immediatamente disponibili in caso di congrua offerta di lavoro. 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. Nondimeno, 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.

## **2.10 E' strumento di autonomia**

Le famiglie 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), consentendo loro, dove possibile, di uscire da questa condizione e, in ogni caso, di massimizzare la propria autonomia. 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 destinate ai servizi nel budget del Reis. Un'altra condizione per il successo dei servizi consiste in una fattiva co-progettazione tra Comuni (associati negli Ambiti Sociali), Terzo Settore - si veda il prossimo punto - 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 un insieme di strumenti che lo Stato – in collaborazione con le Regioni - fornisce ai servizi locali affinché possano operare al meglio: oltre alle risorse, percorsi di accompagnamento e formazione, momenti di condivisione di esperienze tra diverse realtà, monitoraggio e valutazione dell'esperienza, interventi diretti nei contesti in grave difficoltà.

## **2.11 Tutela dei diritti e promozione della sussidiarietà hanno successo solo insieme**

In un dibattito con forti venature ideologiche, questi due fondamentali obiettivi vengono abitualmente presentati come se fossero l'uno indipendente dall'altro (se non in contrapposizione). Da una parte, chi promuove la tutela dei diritti – realizzabile solo attraverso adeguati finanziamenti pubblici – si concentra molto sul ruolo dei Comuni e spesso sottovaluta l'azione del Terzo Settore nella progettazione e nell'erogazione di servizi. Dall'altra, coloro i quali 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. Diritti e sussidiarietà non solo non sono indipendenti, ma – anzi - producono i risultati di cui ha bisogno la popolazione esclusivamente se vengono tradotti in pratica congiuntamente. 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, ed al conseguente stanziamento di finanziamenti pubblici, che il Terzo Settore può trovare le risorse necessarie a mettere in campo le proprie risposte.

## **2.12 E' la pre-condizione per una riforma a favore delle persone non autosufficienti**

L'introduzione del Reis rappresenta la condizione necessaria affinché si possa avviare l'altra grande riforma nazionale del welfare sociale oggi al centro dell'attenzione, quella delle politiche rivolte alle persone non autosufficienti (anziani e persone con disabilità). Quest'ultima, infatti, non potrà che partire da una rivisitazione dell'indennità di accompagnamento, il principale strumento nelle mani dello Stato in materia, che tutti gli esperti ritengono sia da migliorare. Si noti che dall'analisi dei dati emerge come la più elevata percentuale di beneficiari nelle aree deboli del paese – perlopiù meridionali – sia dovuta, per una parte, ad una maggiore presenza di aventi diritto e, per l'altra, a un suo utilizzo improprio come misura di supporto alle famiglie povere, di fatto in sostituzione del reddito minimo mancante. Una simile situazione si è già verificata in passato con altre prestazioni d'invalidità. Gli addetti ai lavori concordano nel ritenere che la riforma dell'indennità dovrebbe rivedere i criteri di accertamento della non autosufficienza, poiché gli attuali sono assai grezzi (non differenziano tra livelli diversi di bisogno e hanno sinora reso relativamente semplice erogare la misura a persone che non ne avevano effettivamente necessità). Migliorarli significa renderli più capaci di cogliere le reali condizioni di non autosufficienza e, dunque, interromperne l'utilizzo come “reddito minimo sotto mentite spoglie”. Detto altrimenti, se si fa in modo che chi non è autosufficiente possa ricevere l'indennità più agevolmente, contemporaneamente si impedisce a chi non ne ha realmente i requisiti di riceverla. Perché un simile cambiamento sia socialmente gestibile – nelle aree economicamente più deboli del paese - è necessario però introdurre una vera misura di reddito minimo, cioè il Reis. Ecco il punto: dato che storicamente il welfare italiano ha costruito il

proprio equilibrio imperfetto attraverso l'impiego di alcune prestazioni per obiettivi diversi da quelli originari, l'intreccio creatosi è tale che oggi non si può pensare di far cessare gli utilizzi impropri di una misura senza introdurre un'altra che risponda ai bisogni che altrimenti rimarrebbero scoperti.