

# ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

**NON PERDIAMO QUESTA OCCASIONE**

I DUBBI DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA SUL REDDITO DI  
CITTADINANZA

ROMA, 4 DICEMBRE 2018

L'annunciata introduzione di una misura destinata all'intera popolazione in povertà assoluta potrebbe rappresentare un'importante opportunità. È necessario, però, disegnare il Reddito di Cittadinanza in modo da rispondere efficacemente alle concrete esigenze dei poveri. Le informazioni disponibili sollevano alcuni dubbi in proposito.

Già in settembre, l'Alleanza contro la Povertà in Italia aveva riconosciuto l'importanza di una misura destinata a tutti gli oltre 5 milioni di poveri assoluti nel nostro Paese<sup>1</sup>. L'Alleanza aveva, allo stesso tempo, manifestato alcune preoccupazioni circa il disegno dell'intervento. Avremmo desiderato illustrare la nostra posizione al Governo ma le ripetute richieste di incontro, da noi presentate, non sono state accolte. Il presente documento ribadisce i nostri dubbi su come si sta configurando, sulla base degli elementi conosciuti, il Reddito di Cittadinanza (RdC). Intendiamo altresì confermare la disponibilità al confronto ed alla collaborazione con il Governo nell'interesse dei poveri che vivono in Italia.

### ***Un'occasione storica***

Un intervento destinato all'intera popolazione in povertà assoluta è stato atteso per oltre 30 anni. Questo risultato decisivo, sino a poco tempo fa impensabile, pare oggi a portata di mano. Se il RdC fosse costruito nel modo sbagliato, però, se ne pagherebbero le conseguenze per generazioni. Da una parte, infatti, è irrealistico aspettarsi nei prossimi anni una Legge di Bilancio con una dotazione per la lotta alla povertà paragonabile a quella in via di definizione, a meno di non immaginare che le molteplici istanze che premono sulla spesa pubblica possano scomparire; ciò sarebbe vero anche se lo stanziamento finale risultasse minore rispetto a quello annunciato<sup>2</sup>. Dall'altra, quando vengono compiute scelte che implicano trasferimenti economici a specifici gruppi sociali, è poi estremamente difficile modificarle.

### ***Il rischio di creare il caos***

Esiste la possibilità che il RdC sia introdotto il 1 aprile e disegnato in totale discontinuità rispetto al Rei (Reddito d'Inclusione) adesso vigente. Una scelta che, a livello locale, porterebbe al caos: non solo si azzererebbe il lavoro faticosamente svolto sinora - con la sperimentazione del Sia dapprima e con l'introduzione del Rei dopo - ma si assegnerebbero ai Centri per l'Impiego compiti di cui oggi non sono in grado di farsi

---

<sup>1</sup> Si veda il documento "Una giusta risposta a chiunque viva la povertà assoluta. Le richieste dell'Alleanza contro la Povertà per la Legge di Bilancio 2019", Roma, 27/9/2018, disponibile sul sito [www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it)

<sup>2</sup> Il massimo sinora raggiunto sono i 2,7 miliardi annui per il Rei previsti dal precedente Governo a partire dal 2020.

carico. In altre parole, nel 2019 non si riuscirebbe ad introdurre il modello d'intervento previsto dal RdC ma, esclusivamente, si vanificherebbero gli sforzi compiuti sinora, creando confusione nei territori.

### ***Partire dalla realtà della povertà***

Qual è l'esperienza delle persone e delle famiglie cadute in povertà? Si tratta di un vissuto che tocca numerosi aspetti della condizione umana: economici, familiari, lavorativi, di salute, psicologici, abitativi, relazionali ed altri. Di conseguenza, in tutti i Paesi europei, il principale obiettivo delle politiche contro la povertà consiste nel fronteggiare le molteplici dimensioni del fenomeno. Benché oggi, in Italia, si insista molto sull'incrementare direttamente l'occupazione degli utenti, questo rappresenta uno dei fini, ma non l'unico.

Si delinea il pericolo di rendere il RdC un ibrido: una politica contro la povertà per quanto riguarda i beneficiari (tutti i poveri assoluti), ma una politica contro la disoccupazione rispetto agli interventi messi in campo. Si sposerebbe così una concezione monodimensionale della povertà, che la lega esclusivamente alla mancanza di occupazione, a scapito di quella multidimensionale, che prende in considerazione la varietà di aspetti sopra richiamati. In concreto, una simile scelta priverebbe i poveri di quell'insieme di risposte di cui l'inclusione lavorativa, seppur cruciale, è solo una parte.

A livello locale, gli unici attori a detenere le competenze necessarie per affrontare la multidimensionalità della povertà sono i servizi sociali comunali: a questi, pertanto, bisogna assegnare la regia della misura. Riconoscere la multidimensionalità significa, inoltre, promuovere la collaborazione tra i vari soggetti che possono fornire le molteplici risposte di cui i poveri hanno necessità (Comuni, Centri per l'Impiego, Associazioni, Terzo Settore, Scuola, Edilizia pubblica, Asl ed altri). Il disegno del Rei fa propria questa impostazione.

### ***Il Rei è frutto di esperienza e dialogo***

Il Rei riprende in ampia parte la proposta del Reis (Reddito d'Inclusione Sociale) elaborata dall'Alleanza<sup>3</sup> attraverso un lungo lavoro di analisi delle precedenti esperienze – nazionali ed estere – e di dialogo con chi opera nei servizi territoriali così come con le persone cadute in povertà. L'impostazione del Reis, e quindi del Rei, rappresenta l'esito di quanto

---

<sup>3</sup> Gori, C. et al., 2016, "Il Reddito d'Inclusione Sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la Povertà in Italia", Bologna, Il Mulino. Si trova qui una versione in forma di volume di una proposta, il Reis appunto, che l'Alleanza avanza da tempo. Le precedenti versioni della proposta sono reperibili in [www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it)

appreso durante questo percorso da chi, a diversi livelli e in differenti contesti, si è confrontato con la povertà. Per questa ragione il Reis trova il sostegno di grandissima parte di esperti e addetti ai lavori.

### ***Delegittimare la lotta alla povertà: un timore crescente***

Sul piano comunicativo viene sempre più accentuata la finalità occupazionale del RdC, con il rischio di diffondere tre messaggi sbagliati.

Primo, assegnare al RdC obiettivi che non gli competono. Gli si attribuiscono, infatti, eccessive responsabilità nel fronteggiare i problemi occupazionali italiani, che richiedono invece differenti interventi. Nei paesi europei – mediamente con minore disoccupazione e Centri per l'Impiego più strutturati rispetto al nostro – le politiche contro la povertà riescono a condurre direttamente ad un lavoro stabile il 25% dei beneficiari. Ad altri servono a risolvere problemi di varia natura e a costruire nuove condizioni per migliorare la loro vita, ad altri ancora offrono almeno la possibilità un'esistenza decente. Considerando la realtà della povertà, si tratta di un insieme di risultati non di poco conto.

Secondo, sminuire il valore dei diritti sociali. Insistere sull'inserimento lavorativo veicola il messaggio che le politiche contro la povertà non possono essere promosse con il loro vero obiettivo: garantire diritti sociali alle fasce più deboli della popolazione. Colpisce che ciò accada in una fase storica segnata dalla forte diffusione dell'indigenza e in un Paese dove l'impegno dello Stato a favore dei poveri è storicamente carente. Non a caso siamo stati, insieme alla Grecia, l'ultimo Paese europeo ad adottare – nel dicembre 2017 – un intervento nazionale di contrasto alla povertà, il Rei, peraltro ancora parziale e insufficiente.

Terzo, spianare la strada ad attacchi futuri. Infatti, se la creazione di lavoro è presentata oggi come l'obiettivo principale del RdC, un domani, quando non lo si sarà raggiunto, se non per una quota circoscritta di utenti, si potrà facilmente affermare che la misura ha fallito.

### ***Sicurezza sociale per le classi medie***

Introdurre una solida misura contro la povertà assoluta significa non solo offrire un sostegno a chi attualmente vive questa condizione, ma anche fornire un'assicurazione alle classi medie, che spesso temono di cadere nell'indigenza. Risponde, dunque, a una domanda di maggiore sicurezza che proviene dalla società: non di sicurezza rispetto alla

propria incolumità, in questo caso, bensì di sicurezza sociale davanti al diffondersi del rischio di povertà. Tale aspetto cruciale, sinora sottovalutato, discende dall'evoluzione della povertà in Italia. A partire dal 2005, infatti, l'indigenza è cresciuta tra i gruppi sociali storicamente più colpiti (Sud, famiglie senza occupati, famiglie con tre figli), ma ha conosciuto anche una diffusione senza precedenti tra fasce di popolazione che, in precedenza, si sentivano al sicuro (Nord, famiglie con occupati, famiglie con uno o due figli). Dunque, la povertà ha "rotto gli argini" e riguarda trasversalmente l'intera società italiana: come mai prima, il rischio di cadervi è diffuso e percepito come una concreta minaccia. Nell'ambito delle trasformazioni illustrate emerge anche l'esplosione della povertà assoluta nel Centro-Nord, dove oggi vive il 57% delle persone in tale condizione. Sarà, dunque, decisivo preoccuparsi di garantire in ogni area del Paese il diritto al RdC in maniera corrispondente alla diffusione del fenomeno.

### ***Non l'ennesima riforma della riforma***

L'introduzione del Rei, avvenuta appena un anno fa, ha dato il via a una riforma ampia e composita. Il monitoraggio indipendente che stiamo realizzando<sup>4</sup> mostra che la sua attuazione sta richiedendo notevoli sforzi a tutti gli attori del welfare locale coinvolti, incontrando spesso significative difficoltà di tipo organizzativo, gestionale e culturale. Modificare radicalmente l'impianto del Rei, oggi in rodaggio, costringerebbe tali attori ad affrontare un'ulteriore mole di cambiamenti e adattamenti, con gran dispendio di tempo ed energie: tutto ciò li distoglierebbe proprio dall'obiettivo di offrire risposte adeguate ai poveri.

Qualunque riforma ambiziosa, qual è il Rei, richiede anni per dare i suoi frutti ma questo obiettivo è raggiungibile solo in un quadro normativo stabile. Smontarne l'impianto, svuotare il Fondo povertà e ripartire da zero sarebbe fatale. Si ripeterebbe così l'errore commesso tante volte in passato, quando i nuovi Governi avevano stravolto riforme varate dai predecessori al fine di marcare la propria diversità. Questa diffusa mancanza di stabilità nei percorsi d'innovazione è stata una causa decisiva dei numerosi fallimenti incontrati nei tentativi di modernizzare le politiche pubbliche italiane.

---

<sup>4</sup>"Il Reddito d'Inclusione (Rei). Monitoraggio del primo anno di attuazione", svolto da Alleanza contro la Povertà in Italia con il sostegno di Fondazione Cariplo. Si tratta – a nostra conoscenza – dell'unico monitoraggio di livello nazionale sull'attuazione del Rei attualmente in corso. I primi risultati saranno resi noti nel gennaio 2019.

### ***Il vero cambiamento è dare una giusta risposta ad ogni povero***

Il vero cambiamento non consiste nello smontare ciò che è stato realizzato dai Governi precedenti, bensì nell'arrivare dove questi non sono giunti. Nella costruzione del RdC, dunque, l'Alleanza propone di partire dal Rei e, senza stravolgerne l'impianto complessivo, di migliorarlo ed estenderlo sino a fornire le risposte necessarie a chiunque si trovi in povertà assoluta.

Sono molte le azioni da compiere. Innanzitutto, assicurare il diritto alla misura a tutti gli oltre 5 milioni di poveri, rispetto ai 2,5 attuali. Poi, elevare i contributi economici in modo da colmare la distanza tra la soglia di povertà e il reddito disponibile delle famiglie: ciò richiederebbe un importo medio mensile di circa 400 Euro. Diversi interventi riguardano anche i Comuni, a partire dall'elaborazione diffusa di progetti personalizzati che consentano agli utenti temporaneamente non occupabili di impegnarsi in attività utili alla collettività, ad esempio in ambito ambientale, culturale e sociale. Tra gli ulteriori fronti su cui agire, fondamentale è quello dei Centri per l'Impiego.

### ***Far fare ai Centri per l'Impiego il loro lavoro***

L'inserimento occupazionale ha una posizione di rilievo nell'impianto del Rei, che, nel caso di utenti con esigenze legate al lavoro, prevede il coinvolgimento dei Centri per l'Impiego (Cpl). L'annunciato sviluppo dei Cpl rappresenta una novità particolarmente positiva poiché gli investimenti statali dedicati al Rei li hanno sinora trascurati. Tale novità non è in alcun modo in contrapposizione al mantenimento dell'impianto del Rei: è, invece, vero il contrario, poiché permetterebbe di rafforzarlo.

Ben diverso sarebbe se il potenziamento dei Cpl si accompagnasse al ribaltamento dell'attuale impostazione, prevedendo che questi sostituiscano i Comuni nel coordinamento complessivo della misura. Varie ragioni suggeriscono di evitare quest'ipotesi. Primo, solo i servizi sociali comunali – come anticipato - detengono le competenze necessarie ad affrontare la multidimensionalità della povertà. Secondo, questa sfaccettata complessità richiede di essere affrontata costruendo collaborazioni tra i diversi attori del welfare locale (Comuni, Cpi, Associazioni, Terzo Settore, Asl, Edilizia Pubblica, Scuola, e altri): la regia di questa rete non può che essere affidata ai Comuni – come prevede il nostro ordinamento - mentre non rientra tra le funzioni dei Cpl. Terzo, almeno nell'immediato si correrebbe il rischio del caos organizzativo dato che il rafforzamento dei Cpl, strutturalmente deboli, richiederebbe tempo. Quarto, si ridurrebbe

paradossalmente la possibilità di elaborare efficaci percorsi d'inclusione lavorativa poiché l'attività di coordinamento assorbirebbe ai Cpl molte forze, distogliendoli inevitabilmente da questo obiettivo.

### ***La fretta è cattiva consigliera***

Benché un incremento degli stanziamenti sia necessario sin dal prossimo anno, è sconsigliabile portarlo subito - se anche fossero disponibili - ai circa 5,8 miliardi annui aggiuntivi necessari per rispondere adeguatamente a tutti i poveri. Il RdC, qualunque sia la forma definitiva che prenderà, si basa su un mix di contributi economici e progetti personalizzati costruiti dai servizi territoriali, innanzitutto Comuni e Cpl; entrambi però non sarebbero in grado, in così breve tempo, di elaborare progetti per tutta la popolazione di riferimento. Pertanto, rivolgersi già nel 2019 ad ogni povero produrrebbe confusione e/o porrebbe il RdC sullo stesso piano di un mero contributo economico, danneggiandone oltretutto la credibilità.

L'imminente Legge di Bilancio dovrebbe prevedere che - al massimo entro un triennio - il RdC sia dotato stabilmente di tutte le risorse necessarie, mentre l'utenza andrebbe progressivamente ampliata a partire dal 2019. In tal modo si raggiungerebbe oggi un risultato storico - risolvere il nodo dei finanziamenti per i poveri - e si darebbero certezze agli operatori dei territori sull'evoluzione dei prossimi anni. Si creerebbe così un contesto istituzionale stabile, condizione imprescindibile per mettere chi lavora nel welfare locale nelle condizioni di dedicarsi alla complessa opera di costruzione delle migliori risposte per i poveri.

Di fronte a questi dubbi su come si sta configurando il RdC, l'Alleanza contro la Povertà esprime l'auspicio che, nella definizione del RdC, il Governo avvii quanto prima con essa un percorso di confronto sui contenuti, valorizzando le sue competenze e il suo radicamento territoriale. Un percorso animato da un unico obiettivo comune: dare ai poveri di questo Paese le risposte delle quali hanno bisogno. Riteniamo che tale fine possa essere raggiunto solo attraverso un impegno collettivo di tutti gli attori coinvolti nella lotta alla povertà, sia a livello centrale che sui territori.

L'Alleanza, nata nel 2013, è un'associazione di scopo - indipendente dalle forze politiche – che si batte per dotare l'Italia degli interventi necessari a fronteggiare la povertà assoluta. Attualmente raccoglie 38 organizzazioni tra realtà associative, rappresentanze dei comuni e delle regioni e dei sindacati. Al livello nazionale si sono affiancati i coordinamenti locali nelle diverse Regioni italiane.

SOGGETTI FONDATORI DELL'ALLEANZA	SOGGETTI ADERENTI ALL'ALLEANZA
<p><i>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</i></p>	<p><i>Adiconsum, Arci, Associazione Generale Cooperative Italiane, Associazione Professione in Famiglia, ATD Quarto Mondo, Banco Farmaceutico, CSVnet – Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia, Croce Rossa Italiana, Federazione SCS, FISH onlus – Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, Focsiv, Fondazione L'Albero della Vita onlus, Fondazione Banco delle Opere di Carità Onlus, Fondazione ÉBBENE, Gvvaic Italia, Legacoopsociali, 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</i></p>