

NON FERMIAMO ➡ LA RIFORMA

**RAPPORTO 2016
SULLE POLITICHE
CONTRO LA POVERTÀ
IN ITALIA**

NON FERMIAMO LA RIFORMA

RAPPORTO 2016 SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

INDICE

Introduzione ➔ <i>don Francesco Soddu</i>	3
L'esperienza della Carta acquisti sperimentale: considerazioni in vista della riforma nazionale ➔ <i>Alessandro Martelli</i>	6
Il Sostegno all'Inclusione Attiva: una prima analisi della misura ➔ <i>Lorenzo Lusignoli</i>	12
Il disegno di legge delega per il contrasto alla povertà: stato dell'arte e prospettive ➔ <i>Chiara Agostini</i>	23
Lotta alla povertà in Italia: siamo al momento decisivo ➔ <i>Cristiano Gori</i>	29

Comitato editoriale

Cristiano Gori

Nunzia De Capite

Francesco Marsico

Responsabile scientifico

Cristiano Gori

Coordinatrice di redazione

Nunzia De Capite

6 Ottobre 2016

 **Caritas
Italiana**
organismo pastorale della CEI

www.caritas.it

INTRODUZIONE

don Francesco Soddu, direttore di Caritas Italiana

UNA STAGIONE PROMETTENTE

Per il terzo anno consecutivo, Caritas Italiana realizza un rapporto sulle politiche contro la povertà nel nostro Paese. Quest'anno però, a differenza del passato, l'uscita a ottobre è un'anticipazione del rapporto che nella sua versione completa verrà pubblicato nei primi mesi del prossimo anno.

Questa scelta è motivata dalla particolarità della fase che stiamo vivendo. Una stagione densa di opportunità per il presente e di prospettive per il futuro. E proprio per questo stimolante ma al contempo impegnativa per i soggetti sociali impegnati sul terreno del contrasto alla povertà.

Ha da qualche settimana preso avvio il Sostegno all'Inclusione Attiva, la misura "ponte" di contrasto alla povertà indirizzata alle famiglie in difficoltà che dovrebbe preludere alla introduzione nel nostro sistema di welfare di una misura universale e strutturale contro la povertà assoluta, il Reddito di Inclusione, come prevede il disegno di legge delega contro la povertà. Quest'ultimo, già emendato alla Camera è ora in discussione al Senato e vedrà concludere il suo iter parlamentare nelle prossime settimane. Esso rappresenta la prospettiva della lotta alla povertà nel nostro Paese e potrebbe finalmente segnare una svolta definitiva in tale ambito.

In questo quadro, fra il SIA e la legge delega, ci pare utile fare il punto della situazione, ovvero riflettere su quello che c'è al fine di accompagnare adeguatamente il processo di definizione delle prospettive di lavoro sulla lotta alla povertà in Italia.

Capire a che punto siamo di questo percorso ci aiuta infatti a gettare le basi per costruire bene oggi il welfare di domani. E possiamo farlo tenendo presente che l'avvio del SIA chiama in causa l'operatività immediata degli attori sociali territoriali (le Caritas diocesane fra questi).

La legge delega, invece, ha richiesto finora e continuerà a richiedere uno sforzo di interlocuzione concertata fra i soggetti sociali (l'Alleanza contro la povertà fra questi) che si occupano di povertà e le forze politiche. Questo al fine di rendere le previsioni del disegno di legge compatibili con la realizzazione di interventi efficaci contro la povertà, ormai radicatasi in Italia da quando si sono fatti sentire i primi segnali della crisi economica.

Stiamo vivendo una stagione densa di opportunità per il presente e di prospettive per il futuro. E proprio per questo stimolante ma al contempo impegnativa per i soggetti sociali impegnati sul terreno del contrasto alla povertà. Capire a che punto siamo di questo percorso ci aiuta a gettare le basi per costruire bene oggi il welfare di domani

A CHE PUNTO SIAMO NEL CAMPO DELLA LOTTA ALLA POVERTÀ

Il SIA per poter essere adeguatamente realizzato richiede l'avvio sui territori di un processo virtuoso di presa in carico dei bisogni e la nascita di una infrastrutturazione sociale

che crei sistemi sociali territoriali accoglienti. Ma come tutti i processi sociali è fragile, perché la sua applicazione non è un dato scontato: purtroppo non solo i cosiddetti differenziali regionali rappresentano uno scoglio, ma lo è anche la volontà-capacità delle amministrazioni locali di assumersi responsabilmente la sfida del tortuoso cammino applicativo.

Quella del SIA è al momento la realtà con cui abbiamo a che fare, una occasione per addestrare abilità e competenze applicative, come si addice ai soggetti sociali coinvolti in questo processo.

L'attenzione al livello attuativo del SIA, a quello cioè che concretamente accadrà sui territori in questi mesi, deve rappresentare in questa fase una priorità indiscussa per organismi come il nostro. Se possiamo infatti considerare un enorme passo avanti – un unicum nella storia delle politiche sociali nel nostro Paese – il fatto che per la prima volta sia stato stanziato un finanziamento senza precedenti sul tema della lotta alla povertà è pur vero che è ancora da capire se e in che termini tutto il processo si compirà.

Ed è sulla dimensione attuativa che si gioca la credibilità di una riforma, per quanto possa esser stata ben formulata e dettagliatamente delineata.

Sarà fondamentale capire in che modo si realizzeranno le previsioni contenute nel decreto e in che modo verranno concretizzate le indicazioni presenti nelle linee guida. Il coinvolgimento dei soggetti territoriali nella fase di costruzione delle alleanze, l'avvio dei tavoli di lavoro, la costituzione delle équipe multidisciplinari, come anche la cooperazione nella gestione della valutazione dei bisogni, della presa in carico e della realizzazione dei progetti personalizzati sono tutti aspetti che andranno prima di tutto agiti dagli attori territoriali e poi valutati.

Da questo punto di vista il SIA rappresenta, e non solo per il mondo Caritas, uno straordinario terreno di sviluppo di competenze in una modalità strutturalmente sinergica, ed è questa la novità, con tutti gli altri soggetti coinvolti nel processo. Solo una presenza consapevole in questo processo potrà consentire di segnalare criticità e individuare aree di miglioramento in vista dell'istituzione del REI.

Il REI è lo step successivo rispetto al SIA, ma il traguardo a cui si ambisce è la costruzione di un Piano di contrasto alla povertà che preveda una misura universale di sostegno economico e strategie di inclusione per i poveri sostenute da una infrastruttura locale adeguata. Facciamo attenzione a questo ultimo punto.

Senza una adeguata infrastruttura locale, e questo l'Alleanza contro la povertà lo dice da tempo, nessuna misura potrà risultare efficace in un Paese come il nostro, caratterizzato da profondi divari territoriali nello sviluppo dei servizi. Ed è da qui che occorre partire per rendere credibile qualunque riforma sul tema del contrasto della povertà.

Il secondo piano su cui Caritas è impegnata in questo tempo è quello dunque della definizione della cornice futura delle politiche di contrasto alla povertà nel nostro Paese, che significa favorire l'inserimento nella legge delega di elementi che vadano in alcune direzioni precise.

Già il passaggio alla Camera ha dimostrato che è possibile un confronto positivo e proficuo tra società civile e forze politiche sul tema del contrasto alla povertà. E infatti il testo in discussione al Senato ha recepito alcune proposte di modifica che anche l'Alleanza aveva presentato. Questo a dimostrazione del mutato scenario in cui ci si muove adesso, godendo la povertà di una maggiore attenzione mediatica e politica rispetto a qualche anno fa, e questo grazie all'azione di informazione e sensibilizzazione che alcuni soggetti sociali portano avanti da tempo sul tema con costanza e la giusta dose di competenza e concretezza.

Ma resta ancora molto da fare.

Senza una adeguata infrastruttura locale, nessuna misura di contrasto alla povertà potrà risultare efficace in un paese come il nostro, caratterizzato da profondi divari territoriali nello sviluppo dei servizi. Ed è da qui che occorre partire per rendere credibile qualunque riforma sul tema del contrasto della povertà

NON FERMIAMO LA RIFORMA: COSTRUIRE OGGI IL WELFARE DI DOMANI

I soggetti sociali vivono oggi la doppia sfida del lavoro da fare da una parte, come si è visto, per rendere effettivo il SIA sui territori, dall'altra per mettere a punto un disegno di legge delega adeguato a intervenire efficacemente sulla povertà e capire come infrastrutturare in maniera adeguata la lotta alla povertà nel nostro Paese.

Per questo il lavoro di Caritas Italiana si inserisce a tutti gli effetti all'interno del più ampio processo che l'Alleanza contro la povertà sta realizzando da tempo. In questa cornice, il capitolo conclusivo di questo rapporto, elaborato dal professor Gori, responsabile scientifico del Rapporto Caritas sulle politiche contro la povertà quest'anno come nei due anni precedenti, non è altro che il documento di posizionamento dell'Alleanza redatto da Gori stesso e reso pubblico qualche giorno fa, in vista della legge di bilancio 2017.

Scegliere una visione unitaria per noi non è una questione ideologica o tattica, ma piuttosto vuol dire immaginare la povertà come una questione nazionale di cui tutti sono chiamati ad occuparsi e che richiede di sviluppare il massimo di sinergie e di lavoro comune.

La lotta alla povertà non la vincono i singoli, ma la si vince insieme, sostenendo la realizzazione delle misure in campo e dei processi riformatori in corso, svolgendo azioni di monitoraggio degli interventi di contrasto alla povertà in atto, stimolando i soggetti pubblici locali e nazionali a realizzare processi di cambiamento effettivi, che vuol dire tradurre i disegni riformatori in dimensioni attuative.

Ecco perché non possiamo permetterci assolutamente in questo momento di fermare la riforma, ma dobbiamo piuttosto lavorare al meglio perché essa si realizzi in maniera compiuta, affinché cioè sia possibile, nel giro di alcuni anni, raggiungere tutta la platea di poveri assoluti, consentendo loro di uscire dalla condizione di disagio indipendentemente dall'area geografica in cui vivono.

Dobbiamo, dunque, fare bene e farlo con gli altri e stimolare su questo un confronto costante con gli amministratori pubblici e con gli altri soggetti sociali perché questo tentativo e questo sforzo che stiamo compiendo ora diventino patrimonio comune del Paese.

Bisogna immaginare la povertà come una questione nazionale di cui tutti sono chiamati ad occuparsi e che richiede di sviluppare il massimo di sinergie e di lavoro comune. La lotta alla povertà non la vincono i singoli, ma la si vince insieme

L'ESPERIENZA DELLA **CARTA ACQUISTI** SPERIMENTALE: CONSIDERAZIONI IN VISTA DELLA RIFORMA NAZIONALE

Alessandro Martelli, Università di Bologna

1. LE CARATTERISTICHE DELLA SPERIMENTAZIONE DELLA “NUOVA SOCIAL CARD”

Il decreto legge n. 112/2008 (convertito con modificazioni dalla legge 133/2008) istituiva la Carta acquisti: si trattava di un beneficio di 40 euro al mese corrisposto ogni bimestre a persone di 65 anni e oltre e a minori di 3 anni risultanti povere secondo i requisiti stabiliti.

A qualche anno di distanza, attraverso il decreto legge n. 5/2012 (convertito con modificazioni, dalla legge 35/2012) e il decreto interministeriale del 10 gennaio 2013, è stata avviata la sperimentazione di una versione rivisitata della Carta acquisti, conosciuta come “Nuova Social Card”. L'obiettivo della sua istituzione consisteva anche nel valutarne il funzionamento e l'applicazione, in vista di una sua possibile generalizzazione come strumento di contrasto alla povertà assoluta.

Rispetto alla Carta acquisti, la Nuova Social Card presenta alcune caratteristiche peculiari, che la differenziano dalla prima¹.

Target	Famiglie povere con minori.
Caratteristiche dell'intervento	Contributo economico (dimensione economico-monetaria) con definizione di progetti di reinserimento socio-lavorativo e presa in carico (dimensione di politica attiva), sulla falsariga del Reddito Minimo di Inserimento sperimentato nel 1999-2000.
Entità del contributo economico	Modulato sulla base della numerosità della famiglia (fino a 400 euro mensili per una famiglia con 5 o più componenti).
Criteri di accesso	Economico: ISEE inferiore a 3000 euro; patrimoniale: patrimonio inferiore a 8000 euro.
Criteri di selettività	Necessaria presenza di almeno un minore nel nucleo familiare e la partecipazione al mercato del lavoro negli ultimi 3 anni di almeno un componente ² .
Finanziamento	50 milioni di euro, di cui erogati circa 26 ³ .
Territori coinvolti	Le 12 maggiori città italiane, con popolazione superiore ai 250.000 abitanti: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma ⁴ , Torino, Venezia, Verona.
Tempi	3 anni, da febbraio 2012 a luglio-settembre 2015: – febbraio 2012 – maggio 2013: traduzione dell'input normativo iniziale e precisazione degli aspetti tecnici: requisiti e criteri di accesso, ammontare del beneficio, gestione da parte dei Comuni, definizione del progetto personalizzato, presa in carico, flussi informativi generati dai Comuni sui territori, disegno valutativo – primi mesi 2014: raccolta da parte dei Comuni delle domande (con ritardo per via dell'allungamento dei tempi di verifica da parte dell'INPS) – luglio-settembre 2015: chiusura della sperimentazione (tranne che a Roma).

2. CONSIDERAZIONI IN VISTA DELLA RIFORMA NAZIONALE: CHE COSA POSSIAMO IMPARARE DA QUANTO SPERIMENTATO

Al punto in cui si è oggi, con una misura di sostegno alle famiglie povere (il SIA, decreto interministeriale del 26/5/2016) prevista dal Governo nella legge di stabilità 2016 (cfr. capitolo di Lusignoli) e partita lo scorso settembre e una legge delega per il contrasto alla povertà in esame al Senato⁵ (cfr. capitolo di Agostini), è di fondamentale importanza se-tacciare dalla sperimentazione della Nuova Social Card alcuni elementi utili in vista della riforma nazionale di cui si discute in Parlamento. Questo perché se è vero che stiamo vivendo una stagione inedita e potenzialmente promettente in tema di politiche di contrasto alla povertà, è anche vero che l'esperienza passata è preziosa nella misura in cui può consegnarci spunti e orientamenti per il futuro prossimo. È importante avere la consapevolezza del fatto che non stiamo partendo da zero. La sperimentazione considerata in tutte le sue fasi (avvio, selezione e accesso; erogazione monetaria combinata con il lavoro sociale di inclusione attiva; monitoraggio e valutazione) offre spunti e materiali che possono alimentare il prosieguo del percorso verso il raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà, come previsto dalla legge delega.

Purtroppo la mancanza di un report istituzionale frutto del monitoraggio della misura (siamo fermi al settembre 2014, ad oggi primo e unico documento di monitoraggio ufficiale, evidentemente di natura intermedia) non consente di disporre di dati definitivi sugli effetti sui beneficiari e dell'analisi dell'intera sperimentazione da parte del Ministero. Tuttavia sulla base di alcuni recenti contributi (Agostini, 2015; Busso e Meo, 2015; Guerra e Tangorra, 2014; Martelli, 2015; Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2014) si possono avviare alcune riflessioni in prospettiva.

Che cosa è possibile apprendere dalla sperimentazione, allora?

In termini generali nel caso della Nuova Social Card si assiste al riproporsi di aspetti critici già evidenziati in riferimento alla sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento nel 1999-2000 (Saraceno, 2002; Kazepov, 2011). In modo particolare, la sperimentazione ha rivelato criticità riconducibili ad un faticoso coordinamento tra i diversi attori a livello istituzionale (Ministero, INPS e territori) nella costruzione, attuazione e gestione della misura; ad una dotazione non adeguata di personale e di professionalità mirate sulle competenze richieste nell'implementazione e nel monitoraggio dell'intervento; all'accentuata eterogeneità dei contesti socio-economici sede di sperimentazione, con sistemi di welfare locale assai diversificati per grado di maturazione e solidità (Kazepov, 2011).

Più specificamente le osservazioni che l'analisi della sperimentazione realizzata nel 2014-15 consente di fare in vista della riforma nazionale degli interventi di lotta alla povertà assoluta si possono ricondurre a tre principali ambiti: quello dell'implementazione della misura sul territorio; quello del monitoraggio e della valutazione della misura; quello delle dinamiche di governance nell'attuazione (comprensiva del finanziamento) e gestione della misura stessa.

Che cosa si è imparato dalla sperimentazione della Nuova Social Card

La sperimentazione della Nuova Social Card offre spunti interessanti in vista dell'avvio della riforma sulle politiche di contrasto alla povertà, spunti di cui bisogna tener conto, altrimenti si rischia di disperdere un patrimonio informativo prezioso e di ripartire ogni volta da zero, definendo percorsi di riforma che non tengono conto della realtà.

La sperimentazione della Nuova Social Card presenta aspetti di criticità molto simili a quelli riscontrati nel caso della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento.

In particolare sono tre gli assi su cui abbiamo da imparare qualcosa dalla sperimentazione: l'attuazione sui territori, il monitoraggio, la governance.

La misura in azione sul territorio

La sperimentazione ha messo ancora una volta in evidenza il consistente carico di lavoro che per i Comuni discende dall'adozione di una misura specificamente dedicata al contrasto della povertà assoluta. Si tratta sia di questioni organizzativo-amministrative, sia di energie e competenze da dedicare al lavoro sociale necessario per mettere in campo progetti di inclusione attiva⁶. È dunque chiaro che l'efficacia e la robustezza della misura dipendono dalla dotazione di risorse e saperi che si metteranno in campo: sottovalutare questo aspetto metterebbe certamente a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi dichiarati con la recente attivazione del SIA e, più in generale, perseguiti nell'ambito della riforma in corso. Questo aspetto ha dunque a che fare con le risorse attribuite al welfare socio-assistenziale locale, storicamente sotto-finanziato. È il tema della necessità di potenziare i sistemi locali per rendere effettivamente praticabile la riforma.

Come noto, poi, le configurazioni di welfare locale in Italia hanno gradi di solidità e di maturazione assai diversi. Ciò significa che in alcuni casi la debolezza della rete locale (spesso parallela alla debolezza del sistema socio-economico circostante) richiederà un percorso di consolidamento che andrà sviluppato con tempi, competenze e modelli organizzativi adeguati. In altri casi, la presenza più o meno ricca e articolata di interventi di contrasto alla povertà andrà opportunamente rivista e ri-organizzata, per armonizzare le tradizioni e le azioni esistenti con la linea di policy ispirata alla definizione di un livello essenziale delle prestazioni, come previsto dalla legge delega. Questo sforzo include anche l'integrazione fra diverse aree di welfare (in primis, tra politiche sociali e politiche del lavoro, senza trascurare le politiche educative e per la casa; ma anche tra servizio adulti e servizio minori e famiglie), nonché fra politiche di lotta alla povertà assoluta e politiche di prevenzione/promozione.

Un ulteriore aspetto che si vuole sottolineare riguarda la tempistica: se già l'interruzione fra Carta Acquisti Sperimentale (decreto del 10 gennaio 2013, conclusa nel settembre 2015) e SIA (decreto del 26 maggio 2016, con avvio da settembre 2016) ha generato un vuoto operativo e un'attesa che indubbiamente non hanno favorito decise scelte di armonizzazione e riordino a livello territoriale, la realizzazione della riforma richiede, dal canto suo, certezza dell'approdo e delle risorse messe in campo a livello centrale, nonché una capacità di regia non episodica.

L'implementazione della misura sui territori: i messaggi della sperimentazione

È necessaria un'adeguata dotazione di professionalità per poter gestire efficacemente sia le questioni organizzative e amministrative sia quelle di lavoro sociale che una nuova misura richiede.

Sistemi di welfare locale profondamente diversi l'uno dall'altro richiedono tempi e modelli di adeguamento e consolidamento diversi.

Non solo le diverse aree di welfare (lavoro, casa, minori e adulti), ma anche le diverse politiche sociali (lotta alla povertà, prevenzione e promozione) vanno integrate a livello locale.

Bisogna evitare lunghe attese e vuoti operativi e garantire la certezza dei tempi di realizzazione della riforma/applicazione della misura, con un'adeguata regia.

Il monitoraggio e la valutazione della misura

Il monitoraggio e la valutazione sono tra gli elementi più critici che emergono dal percorso della sperimentazione.

Da un lato, l'intero impianto del monitoraggio ha risentito di una impostazione molto sbilanciata sulla raccolta di dati di tipo quantitativo e su una certa rigidità di fondo degli strumenti (visibile, nei suoi aspetti più rigidi, nella strutturazione della traccia dei quesiti, nel linguaggio utilizzato e nell'ipotesi di auto-compilazione). Poca attenzione è stata ri-

servata agli aspetti più qualitativi legati all'interpretazione della misura, dei suoi vincoli e delle sue potenzialità da parte dei beneficiari, anche in relazione ad altri eventuali aiuti e/o servizi ricevuti⁷. Tali perplessità si amplificano se si considera il coinvolgimento dei minori nel processo di monitoraggio e valutazione.

Dall'altro lato, è stata sostanzialmente ignorata la componente degli operatori sociali, per i quali non era prevista alcuna forma di valutazione in termini di osservazione e analisi, che avrebbe potuto consentire di valorizzare i loro saperi, le esperienze e i loro punti di vista nella considerazione dei diversi aspetti legati all'impianto e all'implementazione della misura sperimentale, anche in rapporto al sistema di welfare locale.

Non è poi da trascurare il farraginoso meccanismo di rilascio della traccia di questionario, la predisposizione dell'archivio per la raccolta dei dati, la trasmissione delle informazioni da parte dei Comuni, l'immissione dei dati nell'archivio e la loro "pulitura".

Se a questi elementi si somma la mancata pubblicazione di un report definitivo di analisi della sperimentazione, ci si rende conto di quanto l'intero assetto del monitoraggio e della valutazione (dall'impianto alla fase di diffusione degli esiti) chieda di essere ripensato in vista del lavoro di rilevazione da effettuarsi per il SIA, o in prospettiva, per il REI, al fine di assicurare alla misura piena trasparenza, riflessività e margini di miglioramento.

Il monitoraggio

Modulare adeguatamente dimensione quantitativa e qualitativa.

Considerare opportunamente gli aspetti legati alla interpretazione della misura da parte dei beneficiari (anche i minori) e degli operatori sociali.

Costruire strumenti di rilevazione non eccessivamente rigidi.

Garantire la certezza dei tempi di rilascio delle evidenze emerse.

La governance

Uno degli aspetti fondamentali dell'applicazione di una misura di contrasto alla povertà riguarda la sua regia complessiva, ovvero il coordinamento dei diversi livelli organizzativi coinvolti (a livello centrale: Ministero, INPS, ISFOL, Poste; e a livello territoriale: Regione, Comuni, ASL, Scuola) in ordine alla diverse questioni che attengono alla misura stessa (risorse economiche, sistema locale di servizi, ecc.). La governance è un processo complesso e deve accompagnare l'applicazione della misura in tutte le sue fasi.

Tale regia non dovrebbe solo riguardare le relazioni che si instaurano tra gli attori centrali e il territorio, ma anche le dinamiche che all'interno dei territori investono i rapporti sia fra soggetti pubblici, sia fra attori pubblici e privati. In modo particolare un punto cruciale della messa a sistema di una misura di contrasto alla povertà ha a che vedere con la capacità di governare la sua implementazione favorendo la collaborazione tra i distretti socio-sanitari e la cooperazione concertata fra i comuni, che è la direzione in cui sta andando il più generale processo di riordino delle funzioni socio-assistenziali e la gestione delle politiche di welfare locali.

Se è ragionevole pensare che la riforma delineata nel disegno di legge delega in discussione al Senato richieda gradualità di implementazione, appare necessario prevedere una governance partecipata sin dalle prime fasi di attuazione della riforma, al fine di consentire ai comuni di esercitare un'azione di inclusione attiva estesa. In questo senso, grande attenzione va riservata quindi alle dinamiche di riordino attuate a livello di ambito territoriale, prevedendo, se possibile, esplicite funzioni e ruoli di coordinamento da parte di comuni e distretti in seno al percorso di riforma. Si favorirebbe, in questo modo, l'efficacia e l'efficienza di una presa in carico integrata.

Questo sforzo dovrà avvenire tenendo conto della diversità dei sistemi socio-economici locali e in particolare dei sistemi di welfare locale, profondamente diversi sotto il

profilo sia della capacità di spesa, sia della ricchezza della rete pubblico-privata cittadina, sia della solidità delle dinamiche di governance.

Nel complesso, l'orizzonte virtuoso da perseguire è quello della creazione e manutenzione di una "infrastruttura nazionale per il welfare locale", come delineata nella proposta dell'Alleanza contro la povertà. Il che vuol dire combinare la dimensione locale dei servizi sociali, socio-sanitari, socio-educativi e dell'impiego⁸ con l'esigenza di una capacità di governo del sistema di lotta alla povertà che riequilibri contributi economici e servizi, da un lato, e assistenza e prevenzione/promozione dall'altro. Ma implica anche integrare i diversi settori delle politiche locali (in primis politiche socio-assistenziali e politiche del lavoro) e i diversi livelli di governo istituzionali (attori pubblici di livello nazionale, regionale e locale).

Poiché il cammino verso la riforma metterà severamente alla prova la governance multilivello del sistema delle politiche sociali e, in particolare, la rete di welfare locale, sarebbe un segnale di grande significato e prospettiva riconoscere all'ANCI (e/o alle Regioni) un ruolo di primo piano in questa regia. Una riforma che preveda, come è già accaduto per la Carta acquisti sperimentale, un monitoraggio solo formale e/o che adotti una valutazione soprattutto quantitativa appare destinata a soffrire dei mali dell'autoreferenzialità e dell'approssimazione. E si tratterebbe dell'ennesima occasione persa.

La governance

Deve essere costante e riguardare tutte le fasi di applicazione della misura.

Si riferisce ai rapporti tra il centro (Ministero, INPS, ISFOL, Poste) e i territori, ma anche ai rapporti interni ai territori, tra i soggetti pubblici e tra questi e i privati.

Deve tenere conto del processo di riordino degli ambiti territoriali e della integrazione tra i diversi settori delle politiche locali (politiche socio-assistenziali e del lavoro) in modo tale che venga garantita una presa in carico integrata ed efficace delle situazioni di povertà.

Si parla di governance multilivello delle politiche sociali e di costruzione di una rete di welfare locale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agostini C. (2015), *Lotta alla povertà e secondo welfare*, in: Maino F., Ferrera M., a cura di, *Secondo rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Busso S., Meo A. (2015), *Famiglie, la Social Card serve a qualcosa?*, il Mulino, 3: 514-521.

Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N., (2016), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la Povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Guerra M.C., Tangorra F. (8 aprile 2014), *La nuova Social Card al banco di prova*, lavoce.info (testo disponibile al sito: <http://www.lavoce.info/archives/18664/sperimentazione-nuova-social-card/>, data di consultazione 13 settembre 2016).

Guerra M.C., Tangorra F. (2015), *Prove di reddito minimo. La sperimentazione della Nuova Social Card: disegno, attuazione, prospettive*, *Autonomie locali e servizi sociali*, 3: 357-375.

Kazepov Y. (2011), *Le politiche socio assistenziali*, in: Ascoli A., a cura di, *Il welfare in Italia*, Bologna: il Mulino.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2014), *Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva nei grandi Comuni*, Quaderni della ricerca sociale flash. 29.

Lusignoli L. (2015), *La sperimentazione del SIA*, in: Caritas. *Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Roma.

NOTE

1. Per una trattazione dettagliata v. anche Lusignoli L. (2015), *La sperimentazione del SIA*, in Caritas Italiana, *Dopo la crisi, costruire il welfare*, Rapporto 2015.
2. Tale selettività scaturisce dal combinarsi di tre fattori: la limitata consistenza del finanziamento disponibile, a fronte del bisogno esistente (Guerra e Tangorra, 2015), la precisa volontà di garantire rigore nel combattere domande mendaci, la cautela dei Comuni rispetto al rischio di intercettare un numero di beneficiari insostenibile per la rete territoriale dei servizi, a fronte di risorse locali di fatto invariate. In tal modo si è definito un profilo di beneficiario piuttosto peculiare, indebolendo tuttavia, rispetto al tipo di bisogno intercettato, la possibilità di fare della sperimentazione una base pienamente adeguata nel cammino verso una misura universalistica di contrasto alla povertà (al di là della questione relativa alle risorse necessarie).
3. Ai 50 milioni occorre sottrarre i 12 destinati a Roma, dove non è partita la fase operativa. Il motivo della erogazione comunque ridotta rispetto allo stanziamento complessivo è legato al fatto che a seguito dei controlli dei Comuni e dell'INPS soltanto in tre città (Catania, Palermo e Torino) è stato esaurito il budget assegnato (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2014). Attraverso specifici protocolli di intesa tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e ciascun Comune coinvolto, a tale budget è stata poi aggiunta una piccola quota supplementare destinata al monitoraggio della sperimentazione (da un massimo di 150.000 euro per le città con il maggior numero di persone in povertà assoluta ad un minimo di 50.000 per quelle con la presenza più contenuta).
4. A Roma, come anticipato, deve ancora avviarsi la fase operativa, che consiste nell'erogazione dei sussidi e nella presa in carico.
5. Delega recante norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali.
6. Per richiamare uno tra gli aspetti più rilevanti, deve poter riservare la dovuta attenzione alla definizione e manutenzione di quel "patto tra servizi e famiglie che implica una reciproca assunzione di responsabilità e di impegni".
7. I beneficiari raramente sono in grado di distinguere e isolare origine e struttura degli interventi di cui sono fruitori.
8. Questa deve essere assecondata e consolidata attraverso un'adeguata dotazione di risorse dedicate non minimali e non effimere.

IL SOSTEGNO ALL'INCLUSIONE ATTIVA: UNA PRIMA ANALISI DELLA MISURA

Lorenzo Lusignoli, Dipartimento Politiche sociali, Salute e Riforma P.A. della CISL

1. UNA LUNGA GESTAZIONE

Finalmente a partire dall'inizio di settembre è possibile in tutta Italia per una parte delle famiglie in povertà chiedere di poter beneficiare della nuova misura introdotta dal Governo: il Sostegno all'Inclusione Attiva o SIA¹. Si tratta di un sussidio economico che viene elargito per un anno alle famiglie in situazioni particolarmente disagiate insieme a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa per i suoi componenti.

L'idea di introdurre su tutto il territorio nazionale una misura di contrasto alla povertà viene da lontano. Già le sperimentazioni sul Reddito Minimo d'Inserimento della fine degli anni '90 avevano un analogo obiettivo, ma fallirono nel loro intento. Con il sopraggiungere della crisi economica, e in particolare con il drammatico aumento delle famiglie in povertà assoluta, è risultato chiaro che l'unica misura di contrasto alla povertà presente allora su tutto il territorio nazionale, la Social Card (o Carta acquisti), fosse del tutto inadeguata a fronteggiare il problema, sia per la forte carenza del sostegno economico rispetto ai bisogni delle famiglie indigenti, sia per la ristretta platea degli aventi diritto, che, tra l'altro, in parte non risultavano neppure essere le persone maggiormente in difficoltà. A partire dal 2012 l'idea di introdurre un nuovo e più efficace strumento ha cominciato a prendere corpo e una serie di fondi provenienti dall'Europa e da stanziamenti previsti con le successive Leggi di Stabilità² è stata veicolata allo scopo.

Tuttavia l'attenzione residuale che purtroppo spesso da troppo tempo è stata riservata ai provvedimenti di natura assistenziale insieme ad alcuni ostacoli insorti, non hanno vanificato lo sforzo, grazie anche al lavoro portato efficacemente avanti dall'Amministrazione Centrale, ma hanno senz'altro determinato un forte rallentamento del processo di attivazione del nuovo strumento. Tra gli ostacoli principali possiamo ricordare: l'instabilità politica dovuta alla rapida successione di tre diversi Governi e le conseguenti scelte in termini di priorità, le indubbie difficoltà legate alla novità dello strumento e ai problemi d'implementazione per le amministrazioni centrali e periferiche in un periodo di forte contenimento dei costi, nonché alcune tradizionali inefficienze burocratiche e amministrative. Di fatto i primi fondi stanziati, 50 milioni di euro, hanno visto un effettivo impiego solo a cavallo tra il 2014 e il 2015, quando la Nuova Social Card, poi denominata SIA, è stata sperimentata per un anno nelle 12 città principali³.

Questa Nuova Social Card, pur se innovativa nella sua definizione (prevedeva accanto al sostegno monetario un percorso d'inclusione per le famiglie beneficiarie) e più significativa in termini di sostegno al reddito rispetto alla Carta acquisti, ha comunque mo-

Finalmente a partire dall'inizio di settembre è possibile in tutta Italia per una parte delle famiglie in povertà chiedere di poter beneficiare della nuova misura introdotta dal Governo: il Sostegno all'Inclusione Attiva o SIA. Si tratta di un sussidio economico che viene elargito per un anno alle famiglie in situazioni particolarmente disagiate insieme a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa per i suoi componenti

strato alcuni limiti nell'applicazione: la scelta di procedere all'attribuzione della medesima tramite bando, i problemi incontrati per la verifica dei requisiti lavorativi contestualmente ad un'ingente mole di dichiarazioni mendaci, le difficoltà per le famiglie richiedenti di soddisfare contemporaneamente i requisiti economici e quelli lavorativi, uniti a una serie di problemi di comunicazione tra amministrazioni centrali e locali e d'implementazione del sistema legate prevalentemente alla novità, hanno determinato un sensibile ritardo nell'avvio dello strumento e un impiego di risorse significativamente inferiore rispetto a quello stanziato, dunque un eccessivo restringimento della platea dei beneficiari⁴.

Facendo tesoro dell'esperienza, quindi, possiamo affermare che l'estensione del SIA costituisce oggi non solo un ampliamento quanto piuttosto un'evoluzione rispetto a ciò che è stato sperimentato nelle grandi città. Sarebbe stato meglio che la diffusione su tutto il territorio fosse avvenuta in continuità con quanto sperimentato. Di fatto invece l'estensione avviene con oltre un anno di ritardo e, sebbene la necessità d'incorporare gli ulteriori finanziamenti destinati allo scopo avrebbe comunque comportato uno slittamento all'inizio del 2016, è da ricordare che le difficoltà giuridiche incontrate nella definizione del nuovo ISEE in connessione con alcune incertezze di valutazione mostrate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno contribuito significativamente ad allungare i tempi. Questo risulta in netto contrasto con la gravità del fenomeno povertà sul territorio e ha contribuito a generare in alcune regioni una risposta locale al fenomeno. Pertanto, diverse forme di reddito minimo sono nate al livello regionale nel tentativo di arginare la crescita della povertà. Tali forme sarebbe peraltro auspicabile che andassero un domani ad integrarsi piuttosto che a sovrapporsi al SIA, in modo da ottimizzare l'uso di risorse. A tal riguardo il Friuli Venezia Giulia ha operato delle modifiche allo strumento di contrasto alla povertà (il MIA) già messo in campo l'anno passato⁵, mentre in Puglia l'analogo strumento (il RED) è stato disegnato in misura complementare ed è partito contestualmente a quello nazionale⁶.

Diverse forme di reddito minimo sono nate a livello regionale nel tentativo di arginare la crescita della povertà. Sarebbe auspicabile che tali forme andassero ad integrarsi piuttosto che a sovrapporsi al SIA, in modo da ottimizzare l'uso di risorse.

Il ritardato avvio del SIA può, per contro, presentare alcuni vantaggi in termini logistici: una più attenta definizione dello stesso, una partenza in concomitanza con l'avvio del PON Inclusion, che devolve risorse per lo sviluppo dei servizi necessari a sostenere i percorsi di reinserimento socio-lavorativo, una più oculata progettazione di questi ultimi che tenga conto del monitoraggio effettuato nelle grandi città (cfr. capitolo di Martelli).

2. LO STRUMENTO NEL DETTAGLIO

Per accedere al Sostegno per l'Inclusione Attiva occorre che un componente del nucleo familiare ne faccia richiesta direttamente al Comune, o ad un CAF se convenzionato con lo stesso⁷, compilando il relativo modulo e dichiarando contestualmente i requisiti necessari.

Requisiti

I richiedenti devono innanzitutto essere cittadini italiani o comunitari o stranieri con determinati permessi⁸ e residenti in Italia da almeno due anni. Bisogna che nel nucleo familiare vi sia almeno un minore, o un figlio disabile o una donna in stato di gravidanza accertata (entro quattro mesi dalla data presunta del parto). Occorre avere un ISEE non superiore a 3.000 euro; eventuali trattamenti previdenziali, indennitari o assistenziali complessivamente inferiori a 600 euro mensili; non essere titolari della NASPI o dell'ASDI o di altri sussidi di disoccupazione; non essere in possesso di autoveicoli immatricolati nell'ultimo anno e neppure di autoveicoli o motoveicoli di cilindrata elevata⁹.

Inoltre occorre totalizzare un determinato punteggio (45) nella valutazione multidimensionale del bisogno calcolandolo in base alla seguente tabella:

Bisogna raggiungere almeno 45 punti su 100 sommando tre blocchi:**Carichi familiari (max 65 punti)**

2 figli minori	10p
3 figli minori	20p
4 o più figli minori	25p
presenza di figlio <3 anni	5p
genitore solo con minori	25p
presenza di disabile grave	5p
presenza di non autosufficiente	10p

Condizione economica (max 25 punti):

25-ISEE/120p

Condizione lavorativa (max 10 punti):

Tutti i componenti del nucleo sono disoccupati	10p
--	-----

Importo

L'importo accreditato varia esclusivamente in proporzione al numero dei componenti del nucleo familiare: 80 euro al mese a componente per un massimo di 400 euro. Questo vuol dire che una donna in stato di gravidanza accertata riceverà l'importo minimo, un nucleo con due componenti riceverà 160 euro, mentre una famiglia composta da due coniugi e tre o più figli riceverà 400 euro.

Risorse

Le risorse necessarie a coprire il sostegno monetario, 750 milioni di euro, derivano da una serie di provvedimenti: 380 milioni dall'ultima Legge di Stabilità, 120 dalla Legge di Stabilità 2014; 167 dal DL 76/2013, originariamente destinati all'estensione della sperimentazione delle Regioni del Mezzogiorno¹⁰; 70 dai risparmi del biennio 2015-2016 e 13 milioni rimanenti perché non impiegati nel SIA per le grandi città.

C'è un plafond regionale per coprire il trasferimento monetario ai beneficiari, sulla base della distribuzione della povertà assoluta, della grave deprivazione materiale e delle famiglie senza lavoro. Per ogni singola Regione si considera la quota di persone in povertà assoluta rispetto all'Italia, quella in grave deprivazione materiale e quella in famiglie a bassa intensità di lavoro¹¹ (in tutti e tre i casi calcolata come media triennale 2012-2014); quindi le risorse vengono assegnate ad ogni Regione sulla base di una media ponderata tra questi tre valori¹². Nelle stime governative la nuova misura, date anche le risorse stanziare e tenendo conto delle dichiarazioni ISEE 2015, dovrebbe interessare tra le 180 mila e le 220 mila famiglie.

L'implementazione dei servizi necessari alla presa in carico delle persone in condizione di bisogno verrà finanziata con risorse del primo Programma Operativo Nazionale per l'inclusione sociale (PON Inclusione) cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo. Si tratterà di oltre un miliardo di euro che verrà assegnato a Comuni e Ambiti attraverso "avvisi non competitivi" definiti dall'Autorità di gestione in collaborazione con le Regioni¹³. Ciascuna di queste potrà in autonomia aggiungere risorse per realizzare interventi complementari anche utilizzando i Programmi Operativi Regionali (POR).

Per accedere al SIA è necessario rispondere ad alcuni requisiti:

- *residenza in Italia da almeno due anni;*
- *presenza nel nucleo di un minore o di un disabile e di un suo genitore o di una donna in gravidanza accertata;*
- *ISEE del nucleo pari o inferiore a 3000 euro;*
- *valore complessivo degli altri trattamenti (previdenziali, indennitari, assistenziali) inferiore a 600 euro mensili;*
- *non percezione di sostegni al reddito per i disoccupati (NASPI e ASDI);*
- *mancato possesso di autoveicoli immatricolati nei dodici mesi precedenti alla presentazione della domanda oppure di autoveicoli di cilindrata superiore a 1300cc o di motoveicoli di cilindrata superiore a 250cc immatricolati nei tre anni precedenti.*

Iter, progetti d'inclusione e condizionalità

Entro 25 giorni successivi alla ricezione della domanda, i Comuni riceventi e l'INPS si scambiano le informazioni dovute e verificano i requisiti. Il beneficio viene successivamente concesso entro 60 giorni dalla richiesta e attraverso l'accreditamento su una carta di pagamento elettronica¹⁴.

Entro 60 giorni dal primo accreditamento¹⁵ i Comuni, coordinati in Ambiti, predispongono i progetti di attivazione sociale e lavorativa sulla base delle indicazioni riportate nelle "Linee guida per la predisposizione dei progetti di presa in carico del SIA"¹⁶. Questi progetti si basano su un patto tra famiglie e servizi. Le prime si impegnano ad effettuare le seguenti attività: avere contatti bisettimanali con i servizi del Comune responsabili del progetto; ricercare attivamente un lavoro; aderire a iniziative formative o comunque di attivazione; accettare congrue offerte di lavoro; far frequentare le scuole ai minori; prevenire e curare la salute dei propri componenti. Dal canto loro i Comuni attivano un sistema coordinato di interventi e servizi sociali che sia in grado di: promuovere accordi di collaborazione in rete con le amministrazioni competenti sul territorio e con i soggetti privati attivi nel contrasto alla povertà su servizi per l'impiego e sulla tutela di salute e istruzione; effettuare una valutazione multidimensionale dei bisogni e l'eventuale presa in carico del nucleo familiare; creare l'equipe multidisciplinare per l'attuazione del progetto¹⁷ che collaborerà con il personale della rete territoriale; fornire nel caso servizi di orientamento al lavoro, assistenza educativa domiciliare, sostegno al reddito complementare, sostegno all'alloggio.

Infine il progetto verrà definito in cinque fasi successive: la pre-analisi, con la raccolta di informazioni necessarie all'orientamento di famiglie e operatori per la definizione del percorso da seguire; la costituzione dell'equipe multidisciplinare, l'identificazione dei bisogni e delle potenzialità del nucleo familiare in relazione alle potenzialità dei servizi; la progettazione dell'insieme delle azioni da intraprendere; l'attivazione degli interventi d'inclusione attiva sopra indicati.

I Comuni possono disporre la revoca o l'esclusione dal beneficio in caso di mancata sottoscrizione del progetto o violazione degli obblighi definiti dal medesimo.

Monitoraggio

L'Inps riceverà dai Comuni tutte le informazioni sui progetti di presa in carico nonché eventuali informazioni necessarie al monitoraggio e il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali valuterà il SIA su un campione di Ambiti territoriali (rappresentanti non oltre il 10% della popolazione interessata), tramite la somministrazione di appositi questionari e l'individuazione di gruppi di controllo per i quali l'erogazione del beneficio non sarà condizionata alla sottoscrizione del progetto personalizzato.

3. ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE

Il giudizio sul SIA non può prescindere dagli esiti che deriveranno dal disegno di legge delega sul contrasto della povertà in questi giorni in discussione al Senato. Sebbene di tale provvedimento si parli diffusamente in altre parti del rapporto, le considerazioni preliminari che ci si limita a fare in questa sede sullo strumento in oggetto, pur del tutto indicative, visto che si tratta di una misura appena attivata, non possono prescindere dall'immaginare che il SIA costituisca una sperimentazione su vasta scala per il futuro Reddito d'Inclusione (cfr. capitolo di Agostini).

- **L'estensione di uno strumento nazionale di contrasto alla povertà** su tutto il territorio nazionale è un evento di portata storica nella misura in cui tale strumento permane nel tempo, ovvero diventa strutturale, altrimenti si tratta di un provvedimento tendenzialmente palliativo e di corto respiro i cui effetti rischiano in breve di vanificarsi.
- **Non si tratta di una misura universale** poiché, date le risorse stanziare, interessa, come si è visto, una parte ristretta della popolazione target. Si tratta tuttavia di quella

popolazione, i minori, per la quale vi è stato il più evidente scivolamento in condizione di povertà assoluta legato alla crisi degli ultimi anni. Cominciare da loro dunque risulta assai sensato, oltre che in linea con gli attuali equilibri politici che comportano una particolare attenzione alle famiglie con figli, sebbene occorra notare che tale scelta potrebbe determinare l'esclusione di alcune famiglie tra le più bisognose¹⁸. Nel passaggio alla misura strutturale occorrerà tenere conto di questa considerazione. In sostanza, nel caso auspicabile in cui si amplieranno nei prossimi anni le risorse contro la povertà e dunque il SIA confluisca in uno strumento più ampio di sostegno minimo al reddito, occorrerebbe superare per quanto possibile le restrizioni categoriali destinando almeno le nuove risorse a coloro che sono maggiormente in difficoltà economica. Questo risulta essere un criterio discriminante valido per uno strumento di lotta alla povertà, fino a che non si disponga di risorse adeguate a renderlo universale. Altrimenti si rischia che ogni categoria in difficoltà possa rivendicare per sé lo strumento con argomenti più o meno validi ed effettuando pressioni concentriche sui legislatori.

- Importante e positiva risulta **la definizione della misura in due componenti**, giacché una misura esclusivamente assistenziale finirebbe per affrontare il problema solo nel breve periodo senza preoccuparsi di un suo superamento e rischierebbe d'incentivare la permanenza in povertà di parte dei beneficiari. Sono dunque chiari e appropriati al riguardo i compiti e le risorse assegnati alle amministrazioni centrali e a quelle locali, con le prime che curano il sostegno economico, finanziato dai provvedimenti parlamentari, e le seconde che si occupano dei percorsi di reinserimento socio-lavorativi tramite i servizi connessi, la cui implementazione è finanziata con il cofinanziamento europeo. Non avrebbe infatti senso che una misura a carattere nazionale fosse finanziata al livello locale ma d'altra parte non sarebbe stato possibile, per i vincoli sui fondi europei, utilizzare anche solo una parte di questi ultimi per il sostegno monetario. La destinazione di fondi allo sviluppo dei servizi, peraltro, è un indubbio miglioramento rispetto a quanto avvenuto nella sperimentazione delle grandi città, quando le amministrazioni locali sono state almeno in termini economici abbandonate a se stesse. Bisogna tuttavia sottolineare che il cofinanziamento europeo è per sua natura temporaneo e limitato mentre l'implementazione dei servizi richiederebbe finanziamenti più ingenti e strutturali, soprattutto in un'ottica futura di progressivo ampliamento della platea dei beneficiari.
- Sebbene occorra sottolineare come i Comuni siano i soggetti migliori per affrontare la natura multidimensionale della povertà e costituiscano giustamente il fulcro dei progetti e dei percorsi di inclusione socio-lavorativa delle famiglie interessate, bisogna rilevare **la totale insufficienza dei servizi** necessari in alcune aree del Paese, particolarmente nel Mezzogiorno. È probabile, dunque, che per rendere efficaci tali percorsi in quelle aree sia necessario un maggior tempo, oltre che una maggior quota di risorse dedicate allo sviluppo dei suddetti servizi. Peraltro, anche nelle regioni settentrionali dove vi è maggiore attenzione alle politiche sociali, i servizi alla persona sono senz'altro sviluppati ma in diversi casi non sono esplicitamente rivolti alle persone in povertà, dunque andrebbero almeno in parte riorganizzati allo scopo. Anche in questo caso siamo quindi in presenza di un avvio sperimentale che necessita di essere sostenuto, orientato e monitorato adeguatamente in futuro¹⁹.
- Costituisce miglioramento **l'attribuzione del SIA tramite sportello**, così come avviene con la vecchia Social Card, invece che con un bando, e la ridefinizione dei criteri di accesso, che evita il corto circuito che si era creato nelle città tra requisiti economici e requisiti lavorativi.
- Con riguardo a questi ultimi, occorre tuttavia evidenziare che **il ricorso esclusivo all'ISEE come discriminante**, in particolare con una soglia al di sotto della quale si prende l'intero importo mentre al di sopra si viene esclusi, risulta particolarmente rigido e può essere accettabile, questo sì, solo in via sperimentale e per una misura tem-

poranea. L'ISEE come unica soglia vincolante infatti presenta almeno un paio di svantaggi: non è equa per coloro che ricevono il sussidio poiché non ne differenzia l'importo rispetto al reddito; può escludere persone in condizione di povertà che posseggono la sola abitazione principale, se questa ha una rendita catastale sufficientemente elevata, ma che necessitano di un sostegno minimo al reddito corrente per poter vivere in condizioni dignitose.

- **L'invarianza del beneficio rispetto al territorio** è un altro elemento d'iniquità del SIA, poiché il costo della vita risulta assai diversificato sia tra le differenti aree del Paese che all'interno delle singole regioni a seconda dell'ampiezza dei comuni di residenza. Così come risulta difficile accettare che un beneficiario proprietario dell'abitazione riceva lo stesso importo di un beneficiario che deve pagarsi l'affitto. Da questo punto di vista occorre rilevare che l'entità dell'importo resta ancora insufficiente a coprire i principali bisogni. Così come è poco logico che l'importo del beneficio vari proporzionalmente ai componenti del nucleo familiare, poiché non si tiene conto delle economie di scala. Questo è l'unico elemento di regressione rispetto al SIA sperimentato nelle grandi città, che prevedeva un importo che teneva conto di questo fattore crescendo meno che proporzionalmente in base al numero dei componenti, ed è probabilmente legato più a ragioni mediatiche che economiche. Occorre sottolineare un altro difetto di questa scelta che consiste nel fornire ai nuclei di due persone (monogenitore con figlio) e a quelli di tre persone un importo sensibilmente minore di quello che veniva devoluto nella sperimentazione effettuata nelle grandi città (rispettivamente 71 e 41 euro in meno al mese).
- Sembra anche opinabile l'introduzione nella platea degli aventi diritto delle **donne in stato di gravidanza accertata**, a prescindere dalle difficoltà di definizione giuridica di una tale condizione, in quanto la misura si configura come un sostegno contro la povertà e non come una misura a favore della natalità, non facendo peraltro distinzione tra le diverse età dei minori.
- Occorre infine domandarsi se il **criterio multidimensionale** (v. tabella pag. 14), pur raffinato nella sua concezione ed in qualche modo ragionevolmente necessario per selezionare la potenziale platea dei beneficiari in virtù di risorse che, per quanto significative, non riescono a coprirla per intero, non rischi di determinare una riduzione eccessiva della medesima restringendola in misura ulteriormente categoriale. Se così dovesse essere occorrerebbe immaginare un suo allentamento nel futuro per evitare di restare con risorse inutilizzate come avvenuto nel caso della sperimentazione per le grandi città.
- **La condizionalità è importante** poiché in sua assenza il percorso personalizzato rimarrebbe inefficace. Potremmo tuttavia interrogarci sul suo effettivo funzionamento in particolare in quelle aree dove i servizi alla persona risultano ancora assai carenti²⁰. Inoltre, il meccanismo potrebbe risultare in qualche modo indebolito dal fatto che il sussidio economico risulta largamente al di sotto della soglia di povertà e dalla ristrettezza temporale del sostegno. I percettori potrebbero infatti essere meno incentivati a rispettare dovutamente le indicazioni del progetto soprattutto se considerano che il trasferimento monetario verrà sospeso dai Comuni solo in casi estremi o comunque risulterà prossimo a scadenza. Anche per questa ragione sarebbe bene che il SIA costituisse una sperimentazione di un più sostanziale Reddito d'Inclusione, rinnovabile oltre l'anno e che tenga anche conto del reddito disponibile e delle differenze territoriali e abitative del nucleo familiare ricevente²¹.
- Resta da tenere in considerazione che **l'implementazione dei servizi connessi** non potrà che essere graduale, soprattutto in quelle aree del Paese che presentano maggiori carenze e il monitoraggio della misura, che andrà effettuato in misura assai più puntuale del passato per essere realmente efficace, ne dovrà tener conto.

La creazione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale nella passata Legge di Stabilità e il suo finanziamento strutturale sembrano confermare che il SIA possa effettivamente essere, come annunciato, una misura "ponte" verso uno strumento unico, organico e universale di lotta alla povertà. Perché questa cosa sia verificata occorre tuttavia attendere l'approvazione del disegno di legge delega da parte del Parlamento²². Nel prospetto finale di seguito riportato si mette a confronto il SIA con l'attuale testo del disegno di legge delega e con l'ormai nota proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia, allo scopo di mostrarne analogie e differenze²³.

	SIA 2016	Reddito d'Inclusione (disegno di legge delega al Senato)	Proposta dell'Alleanza REIS
Localizzazione	Tutto il territorio nazionale	Tutto il territorio nazionale	Tutto il territorio nazionale
Caratteristica delle famiglie beneficiarie	Famiglie in grave povertà (ISEE<3000) con almeno un figlio minorenni o disabile o una donna con gravidanza accertata	Famiglie in povertà (impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e servizi necessari per un livello di vita dignitoso) con almeno un figlio minore o gravemente disabile o donna in stato di gravidanza accertata o disoccupati di 55 anni	Famiglie in povertà assoluta
Numero di famiglie coinvolte	Tra 180.000 e 220.000 (tra 11% e 14% delle famiglie in povertà assoluta)	Ancora non è possibile stimarle	Circa 1.120.000 (oltre 70% delle famiglie in povertà assoluta)
Contributo economico previsto	80 euro mensili per ogni componente della famiglia con un massimo di 400 euro	Variabile in base alla condizione economica del nucleo in relazione alla soglia di povertà	Differenza tra il reddito disponibile del nucleo e la soglia di povertà (con il rimborso di una parte del canone di locazione)
Durata	12 mesi	Rinnovabile fino a che permane la condizione di bisogno con eventuali limiti da definire	Rinnovabile fino a che permane la condizione di bisogno
Condizionalità	Obbligo a seguire un percorso di reinserimento socio-lavorativo	Obbligo a seguire un percorso di reinserimento socio-lavorativo	Obbligo a seguire un percorso di reinserimento socio-lavorativo
Collegamento con servizi alla persona	Sì (sociali, salute, educativi, formativi, per l'impiego, abitativi)	Sì (sociali, salute, educativi, formativi, per l'impiego, abitativi)	Sì (sociali, salute, educativi, formativi, per l'impiego, abitativi)
Costo per il sostegno monetario	750 milioni	1,5 miliardi incrementabili da Leggi di Stabilità	5,6 miliardi complessivi con gradualità quadriennale
Costo per l'implementazione dei servizi	1 miliardo circa in 7 anni	1 miliardo circa in 7 anni	1,5 miliardi in 4 anni

NOTE

1. Per i dettagli si rimanda ai documenti presenti sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/default.aspx>).
2. Per una ricostruzione dettagliata si rimanda a Lusignoli L. (2014), *Come cambiano gli interventi di contrasto alla povertà: Social card* in Caritas Italiana (2014), *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*.
3. In realtà la sperimentazione è stata avviata nell'estate del 2014 in 11 città (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino, Venezia e Verona) mentre a Roma, sia per ragioni politiche (rinnovo del consiglio e giunta comunale) che per forti difficoltà tecnico-burocratiche, la Nuova card è stata avviata solo a fine 2015, con un anno e mezzo di ritardo.
4. Per una spiegazione dettagliata dell'andamento del SIA nelle grandi città si rimanda a Lusignoli L. (2015), *La sperimentazione del SIA in Caritas Italiana, Dopo la crisi costruiamo il welfare. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2015* e a Martelli A. (a cura di), (2015), *La lotta alla povertà fra sussidi economici e interventi di welfare locale. Uno studio comparato della Carta acquisti sperimentale*, Autonomie locali e servizi sociali, 3, 2015.
5. Si rimanda alle seguenti delibere regionali del Friuli Venezia Giulia: n. 0216, che regola l'istituzione della Misura attiva di sostegno al reddito (MIA) istituita con Legge regionale 15 (del 10/7/2015); n. 1595 (del 26/8/2016) e n. 1783 (del 23/9/2016), che modificano il regolamento allo scopo di integrare il MIA con il SIA.
6. Cfr. Legge regionale della Puglia n. 3 (del 14/3/2016), il Regolamento che ne disciplina l'attuazione n. 8 (del 23/6/2016) e la conseguenti delibere n. 928 (del 28/6/2016) e n. 1024 (del 7/7/2016).
7. La consulta dei CAF ha recentemente firmato un protocollo d'intesa con l'ANCI al fine di agevolare la gestione delle domande del SIA per le famiglie richiedenti.
8. In particolare familiari di cittadini comunitari con diritto di soggiorno o diritto di soggiorno permanente, oppure stranieri con permesso di soggiorno CE di lungo periodo
9. Nello specifico non si debbono avere autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300cc né motoveicoli di cilindrata superiore a 250cc.
10. Si tratta della riprogrammazione delle risorse del fondo di rotazione destinato ai programmi operativi 2007-2013 e della rimodulazione delle risorse di tale fondo già destinate agli interventi del Piano di Azione e coesione. Originariamente erano previsti allo scopo 100 milioni nel 2014 e 67 nel 2015, poi rimasti inutilizzati.
11. Le persone in grave privazione materiale sono quelle che vivono in famiglie con almeno 4 dei seguenti 9 sintomi di privazione: mancanza di: telefono, TV a colori, lavatrice, automobile, un pasto con carne o pesce ogni 2 giorni, una vacanza di almeno una settimana in un anno, pagamenti regolari di mutui e affitti, appartamento riscaldato, capacità di fronteggiare spese inattese. Le persone in famiglie a bassa intensità di lavoro sono quelle che vivono in famiglie con componenti da 18 a 59 anni che hanno lavorato meno del 20% del tempo loro potenziale. Questi indicatori sono stati concordati a livello europeo e consentono di effettuare confronti tra le situazioni di povertà fra i diversi Paesi dell'Unione.
12. La ripartizione delle risorse disponibili per ciascuna regione si può trovare sul Decreto Interministeriale (http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Documents/Decreto%20interministeriale%2026%20maggio%202016_SIA.pdf).
13. Il primo avviso è uscito il 3 agosto 2016 ed è relativo agli interventi da realizzare nel triennio 2016-2019 (<http://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Pagine/Avviso-PON-Inclusione-3-agosto-2016.aspx>). Ripartisce le risorse complessive (poco meno di 500 milioni di euro) tra i diversi ambiti territoriali (<http://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Documents/TABELLA-3-Riparto-delle-risorse-per-ambito-territoriale.pdf>).
14. Tale carta è utilizzabile per pagamenti in supermercati, alimentari, farmacie, parafarmacie e uffici postali per bollette elettriche e gas. Consente inoltre uno sconto del 5% in negozi e farmacie convenzionate.
15. Per le richieste presentate entro il 31 ottobre 2016 il periodo è esteso a 90 giorni e i progetti devono essere attivati per almeno il 50% dei beneficiari.
16. Per il testo di tali linee guida approvate in Conferenza Unificata lo scorso febbraio si veda www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Linee_guida_SIA.pdf
17. Tale équipe sarà generalmente composta da un assistente sociale, un operatore dei centri per l'impiego ed eventuali altre figure professionali in base ai bisogni del nucleo identificati in una fase di pre-analisi.
18. In effetti se si volesse seguire un principio più rigoroso quale quello indicato dall'Alleanza contro la povertà, uno strumento di reddito minimo, che non dispone ancora di risorse sufficienti per essere universale, dovrebbe innanzitutto sostenere i più poveri tra i poveri (cfr. www.redditoinclusione.it).

19. Questo punto viene peraltro ulteriormente sviluppato nel capitolo conclusivo di questo rapporto, a cura di Cristiano Gori, a cui si rimanda.

20. Per una disamina dettagliata del funzionamento e dell'efficacia dei meccanismi di condizionalità si rimanda a: Leone L. (a cura di) (2015) *Trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della povertà infantile e l'inclusione sociale: una review realista sui Paesi dell'area OCSE*, Dipartimento Politiche di Coesione, Presidenza Consiglio dei Ministri 30 Novembre 2015. Scaricabile da: <http://valutazioneinvestimenti.formez.it/content/trasferimenti-monetari-condizionali-contrasto-poverta7infantile-e-linclusione-sociale-review> Allegati: http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/alleg_review_tmc.pdf

21. Il Reddito d'inclusione Sociale (REIS), indicato dall'Alleanza contro la povertà in Italia sarebbe del tutto coerente con uno schema siffatto. Peraltro occorre notare che le restrizioni imposte nell'utilizzo della carta SIA non consentono di usarla per la spesa del canone di locazione, che pure risulta essere una delle spese correnti più rilevanti per una famiglia in povertà. Un nuovo strumento che preveda un sostegno monetario più consistente dovrebbe ampliare la gamma di spese consentite col medesimo includendovi almeno l'affitto.

22. Per ora è passato con modifiche solo in prima lettura alla Camera dei Deputati.

23. Un simile confronto tra diverse proposte è riportato anche in Gori C., Marsico F., (2015), *Quali interventi introdurre? Una mappa delle principali opzioni*, in Caritas Italiana, *Dopo la crisi costruiamo il welfare. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2015*.

FOCUS CARITAS

Il SIA, la misura in favore delle persone e famiglie povere introdotta dal Governo nella legge di stabilità 2016 e attiva dai primi di settembre, è la realtà con cui gli attori territoriali si stanno sperimentando in queste settimane.

Il processo di attuazione della misura rappresenta una occasione per testare nuove modalità di lavoro sui territori, basate su forme di collaborazione strutturali fra i soggetti sociali locali.

Di seguito la testimonianza della Caritas diocesana di Lucca sulla messa a punto, nell'ambito del processo di implementazione locale del SIA, di forme di collaborazione pubblico-privato in una prospettiva sussidiaria e sinergica.

IL SIA SUI TERRITORI: IL PUNTO DI VISTA DELLA CARITAS DIOCESANA DI LUCCA

Donatella Turri, direttrice di Caritas diocesana di Lucca

Da subito la Caritas diocesana di Lucca ha intravisto nel SIA una opportunità non solo per fornire un sostegno alle famiglie in povertà (obiettivo che è parso sin da subito molto ambizioso, considerata l'esiguità delle risorse messe in campo e l'ampiezza della platea dei beneficiari).

L'interesse della Caritas per tale strumento consisteva nel fatto che il SIA impone di fatto una reimpostazione del rapporto pubblico-privato, stimolando i territori a ripensarsi come solidali e a considerare il contrasto all'esclusione sociale un "fatto che riguarda tanti soggetti" e tutti responsabilizza.

Il ruolo che la Caritas di Lucca ha assunto nel percorso di preparazione del SIA sul territorio si è concretizzato essenzialmente nell'informazione e nel coordinamento nei confronti dei soggetti del privato sociale e del Terzo settore, con una particolare attenzione per il mondo del volontariato.

La diocesi di Lucca coincide essenzialmente con la Provincia e consta di tre ambiti territoriali, due dei quali organizzati attraverso una Conferenza dei Sindaci e il terzo attraverso una Società della Salute.

La Caritas da tempo collabora con tutti gli ambiti in una logica di sussidiarietà, dialogo e confronto.

Il lavoro di supporto all'implementazione della misura SIA a livello territoriale svolto dalla Caritas si è sviluppato in momenti successivi come schematizzato di seguito.

1. Fase preparatoria iniziale

Già nel 2015 la Caritas e alcuni Comuni avevano immaginato strumenti di valutazione del bisogno e luoghi di confronto tra Servizio Sociale Territoriale e Centri di ascolto, attorno ai quali coagulare un nuovo modo di intendere la collaborazione tra istituzione e Terzo settore, nel quadro di una gestione del supporto economico delle persone disagiate più efficace in una prospettiva di autonomizzazione di queste. Tale sperimentazione guardava alla prospettiva di una riorganizzazione delle misure di contrasto alla povertà che era già in discussione a livello nazionale, a lungo stimolata dall'Alleanza contro la Povertà con la proposta del REIS.

Fin da febbraio 2016, la Caritas ha poi avviato un'azione di informazione e sensibilizzazione sul SIA, soprattutto nei confronti della Conferenza Zonale dei Sindaci della Piana di Lucca, condividendo le informazioni e le riflessioni maturate nei gruppi di coordinamento nazionali promossi da Caritas Italiana e aggiornando sull'andamento della discussione in sede istituzionale.

Sono stati organizzati momenti di confronto con gli assessori e i dirigenti competenti per le Politiche sociali e in due occasioni si è stati convocati alle riunioni della Conferenza stessa al fine di illustrare i principi attorno ai quali si stava strutturando la proposta del SIA.

La stessa attenzione è stata riservata ai volontari dei Centri di Ascolto, con i quali si è intrapreso un percorso di presa di consapevolezza attorno ai principi sottesi al SIA (attivazione delle persone, condizionalità dell'aiuto, lavoro di rete, supporto individuale, ecc.).

Contestualmente si è lavorato sugli altri due ambiti di zona.

2. Fase di costituzione dei soggetti di rete

a) Al momento della pubblicazione delle Linee Guida a livello nazionale, lo scorso febbraio, si è proceduto ad informarne il territorio e a stimolare una riflessione sul documento, in modo particolare:

- nei confronti degli Ambiti di Zona, partecipando alle riunioni e relazionando ai componenti;



- con la convocazione dei volontari dei Centri di Ascolto della Diocesi (circa 30 centri);
- con la convocazione delle rappresentanze delle organizzazioni del volontariato che si occupano di povertà.

b) Nello scorso giugno si è organizzato un convegno formativo, in collaborazione con l'Ordine degli Assistenti Sociali e la Conferenza dei Sindaci della Piana di Lucca, rivolto ad assistenti sociali e operatori e volontari delle organizzazioni del Terzo settore. Durante il convegno sono state analizzate le Linee Guida e ci si è confrontati su esse.

c) Tra giugno e settembre con la Conferenza dei Sindaci della Piana di Lucca è stato istituito un Gruppo di Lavoro composto da tre referenti nominati tra gli assistenti sociali dei Comuni, la ASL e la Caritas per confrontarsi sulle modalità attraverso cui sul territorio si potesse dare un seguito operativo alle indicazioni delle Linee Guida. Il Gruppo ha elaborato i documenti necessari a riorganizzare il lavoro di presa in carico dei nuclei beneficiari del SIA e ha messo a punto schede che precisavano il funzionamento agli operatori coinvolti.

d) Nello stesso periodo si è costituito anche un tavolo composto dalle organizzazioni del Terzo settore che ha cominciato a riflettere sulle modalità di strutturazione del loro coinvolgimento nel processo di applicazione del SIA, immaginando le possibilità effettive di affiancamento e partecipazione. Si è a questo scopo predisposto un censimento dei servizi esistenti e una mappa della presenza sul territorio delle associazioni.

3. Fase di attuazione della misura

a) All'avvio dell'applicazione della misura, si è proceduto ad un lavoro di informazione riguardo alle possibilità di accedere allo strumento. Si è a tal fine predisposta una breve scheda informativa per i Centri di ascolto in cui si precisava che, qualora si rispondesse ai requisiti richiesti per l'accesso alla misura, ci si poteva rivolgere al Segretariato sociale dei Comuni. Contestualmente i Servizi sociali hanno informato quanti in loro carico di questa possibilità.

b) Il Gruppo di Lavoro ha cominciato a elaborare la proposta di progetto da presentare sul Bando Non Competitivo rivolto ai Comuni a valere sui Fondi PON Inclusione, riflettendo anche su quale potesse essere in questo scenario il ruolo del Terzo settore e avviando una valutazione delle esperienze maturate in termini di accompagnamento e lavoro sociale al fine di sistematizzarle e convogliarle nei processi di presa in carico dei beneficiari SIA, definendo una pluralità di strumenti di accompagnamento.

c) Il Tavolo di coordinamento tra i soggetti del volontariato ha continuato a riunirsi anche alla presenza di un referente istituzionale del Gruppo di Lavoro per maturare proposte e giungere alla formalizzazione di un accordo di partenariato con cui dare concretezza all'accompagnamento dei beneficiari del SIA. Si è discusso inoltre a proposito della forma di coordinamento da adottare tra le associazioni e come gestire il ruolo di segretariato e la presenza nel Gruppo di Lavoro SIA, fino ad oggi assunta da Caritas, orientandosi verso una tur-nazione nell'assunzione di tale funzione tra le varie associazioni.

Contestualmente, il lavoro della Caritas di Lucca è consistito anche in azioni di informazione e condivisione con le altre Caritas della Toscana.

In Toscana, proprio sulla scorta delle indicazioni contenute nel decreto SIA, si è intrapreso un lavoro con la Regione Toscana e con la Caritas, all'interno di una convenzione di collaborazione triennale volta all'osservazione e al contrasto dei fenomeni di povertà, che presuppone di ripensare territorialmente il lavoro di Servizi sociali e del volontariato, di riprenderne le fila e di tesserlo attorno a competenze nuove, in grado di accogliere i bisogni emergenti e di rispondervi in modo coeso, organizzato, solidale, inclusivo e promozionale.

IL DISEGNO DI **LEGGE DELEGA** PER IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ: STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE

Chiara Agostini, *Percorsi di secondo welfare* – Centro Einaudi

La legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 28 dicembre 2015; commi 386-390) ha segnato un cambio di passo nel campo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. In particolare, questo intervento normativo ha previsto dei finanziamenti strutturali (e quindi stabilmente iscritti fra gli interventi di finanza pubblica) per questo settore e l'emanazione di uno o più provvedimenti legislativi volti a unificare le prestazioni esistenti e a definire una misura unica di contrasto alla povertà. La legge di stabilità sembra allora aver chiuso la stagione delle sperimentazioni (inaugurata alla fine degli anni novanta) e aperto la possibilità che l'Italia si doti finalmente di una misura strutturale di sostegno al reddito rivolta ai poveri.

Se in passato la questione della povertà (e in particolare l'attuazione del reddito minimo) non è mai stata una priorità politica (Gori, Ghetti e Rusmini, 2014), oggi essa è oggetto di un'attenzione crescente. Stiamo infatti assistendo al riposizionamento di quegli attori che tradizionalmente si sono mostrati disinteressati o critici rispetto alla possibilità di intervenire in questo settore, attraverso l'introduzione del reddito minimo (Madama e Jessoula, 2015). Oltre alle forze politiche, tale riposizionamento interessa anche la società civile. Non è allora un caso che i recenti cambiamenti siano stati delineati in un contesto di dialogo fra il Governo e, appunto, la società civile.

Fra i vari attori in gioco, l'Alleanza contro la Povertà in Italia sta realizzando un'intensa attività di advocacy contribuendo a mantenere viva l'attenzione sul tema (Agostini, 2015). L'Alleanza, che mette insieme associazioni, Terzo settore, sindacati (ma anche comuni e regioni) uniti dall'obiettivo di promuovere il rafforzamento delle politiche di lotta alla povertà, sin dalla sua costituzione (fine 2013) ha aperto un confronto con il Governo. Tale confronto ha caratterizzato anche la fase immediatamente successiva alla presentazione del disegno di legge delega e il passaggio alla Camera.

Nelle pagine che seguono si analizzano i contenuti del "disegno di legge delega al Governo per il contrasto alla povertà, il riordino delle prestazioni e il sistema degli interventi e dei servizi sociali" previsto dalla stessa legge di stabilità 2016 e attualmente in esame al Senato. In particolare, il paragrafo 1 descrive i contenuti dell'attuale versione del disegno di legge delega. Il paragrafo 2 indaga le principali modifiche che sono state approvate durante il passaggio alla Camera e che sono state sostenute dall'Alleanza contro la Povertà in Italia. Il paragrafo 3 analizza le criticità che ancora caratterizzano questo intervento normativo. Delle brevi considerazioni conclusive chiudono il lavoro.

La legge di stabilità 2016 ha chiuso la stagione delle sperimentazioni inaugurata alla fine degli anni Novanta prevedendo per la prima volta dei finanziamenti strutturali nel campo della lotta alla povertà

1. I CONTENUTI DEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA

L'8 febbraio 2016 è stato presentato il disegno di legge (A.C. 3594) recante una delega al Governo in tema di norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni

e al sistema degli interventi e dei servizi sociali. Il 14 luglio 2016, la Camera ha approvato il disegno di legge che, il giorno successivo, è stato trasmesso al Senato.

La legge delega mira all'introduzione di misure strutturali di contrasto alla povertà e al riordino della normativa in materia. In particolare, l'obiettivo della delega è quello di introdurre una misura unitaria di lotta alla povertà. Tale misura è stata denominata "Reddito di Inclusione" (REI).

Il disegno di legge delega si compone di un solo articolo suddiviso in nove commi. Il termine previsto per l'emanazione dei decreti attuativi è di sei mesi dall'entrata in vigore della legge delega.

Finalità della delega

Come detto, l'obiettivo della delega è contrastare la povertà e l'esclusione sociale attraverso l'introduzione di una misura nazionale denominata Reddito di Inclusione (REI). Tale misura si articola in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona da assicurarsi grazie alla rete degli interventi di cui alla legge 328/2000.

Secondo quanto disposto, l'istituzione del REI deve accompagnarsi, in primo luogo, al riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto alla povertà. Fanno eccezione quelle rivolte alla fascia di popolazione anziana (non più in età di attivazione lavorativa), quelle a sostegno della genitorialità e quelle legate alla condizione di disabilità e invalidità del beneficiario. In sostanza, il disegno di legge delega prevede l'assorbimento delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto alla povertà in una misura unica nazionale. In quest'ottica, si prevede il completo esaurimento della Carta Acquisti ordinaria da realizzarsi quando la misura unica di carattere nazionale coprirà le fasce di popolazione attualmente interessate dalla Carta Acquisti ordinaria.

In secondo luogo, l'introduzione di questa misura deve accompagnarsi al rafforzamento dell'attività di coordinamento degli interventi, al fine di garantire (nell'ambito dei principi previsti dalla Legge 328/2000) i livelli essenziali delle prestazioni. Il REI dovrà infatti considerarsi come livello essenziale da garantirsi uniformemente sull'intero territorio nazionale.

L'obiettivo della delega è contrastare la povertà e l'esclusione sociale attraverso l'introduzione di una misura nazionale denominata Reddito di Inclusione (REI). Tale misura si articola in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona da assicurarsi grazie alla rete degli interventi di cui alla legge 328/2000

L'accesso al REI

Per regolare l'accesso al REI, si prevede il ricorso all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e si richiama la necessità di tener conto anche dell'effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa. Con riferimento alla durata del beneficio economico si prevede la possibilità di rinnovo, subordinata alla verifica del persistere dei requisiti, ai fini del completamento o della ridefinizione del progetto personalizzato, nonché l'individuazione delle cause di sospensione e di decadenza del beneficio.

I progetti personalizzati e la parte attiva della misura

La parte attiva della misura si sostanzia nella definizione e realizzazione di un progetto personalizzato di inclusione che deve essere predisposto da un'équipe multidisciplinare costituita dagli ambiti territoriali interessati (in collaborazione con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, formazione, politiche abitative, tutela della salute, istruzione) e in linea con principi generalizzati di presa in carico. Tali principi sono basati su: a) una valutazione multidimensionale del bisogno; b) la piena partecipazione dei beneficiari alla predisposizione dei progetti medesimi; c) un'attenta definizione degli obiettivi e un monitoraggio degli esiti valutati periodicamente tramite strumenti di misurazione dell'impatto sociale.

Per la realizzazione dei progetti personalizzati e, più in generale, per il potenziamento e la qualificazione della presa in carico dei beneficiari, si prevede l'utilizzo delle risorse provenienti dai fondi strutturali europei. Il riferimento è in particolare alle risorse che rientrano nell'Obiettivo Tematico 9. Tali risorse sono esplicitamente dedicate al

contrasto alla povertà, alla promozione dell'inclusione e alla lotta a ogni forma di discriminazione.

I progetti personalizzati erano già presenti nel SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva), la misura prevista nella legge di stabilità 2016 e in precedenza sperimentata in dodici comuni con più di 250.000 abitanti. Il decreto interministeriale approvato lo scorso maggio ha reso operativo il SIA in tutto il territorio nazionale. A partire dallo scorso 2 settembre, le persone in possesso dei requisiti previsti possono quindi presentare richiesta al proprio comune.

L'estensione della misura e le risorse

Attraverso la concreta realizzazione di un "Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale" ancora al di là da venire, si dovrebbe rendere possibile la graduale estensione della misura sia in termini di benefici, sia in termini di beneficiari. La previsione del Piano, contenuta nella delega, rappresenta una novità di rilievo in tema di interventi di contrasto alla povertà. E questo perché il Piano consente, da un lato, di incorporare una prospettiva temporale di medio-lungo periodo, con la graduale estensione della platea dei beneficiari, fino a raggiungere tutta la popolazione in povertà assoluta; dall'altro, di prevedere il progressivo incremento delle risorse stanziare. Questa del Piano è al momento una possibilità che dovrà essere tradotta in realtà, onde evitare il rischio, come già è accaduto in più di un'occasione (si vedano il Piano famiglia, il Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, il Piano Alzheimer), di dare vita a un Piano privo di contenuti applicativi.

In attesa che la misura possa essere estesa in chiave universalistica, precedenza è data alle famiglie con minori, con disabilità grave, in cui sono presenti donne in stato di gravidanza accertata o persone disoccupate con più di 55 anni di età. Il disegno di legge delega chiarisce che l'estensione della misura avverrà sulla base delle risorse che afferranno al fondo per effetto degli interventi di riordino e attraverso ulteriori provvedimenti legislativi che potranno essere emanati. Inoltre, si chiarisce che le risorse che la legge di stabilità 2016 ha destinato al fondo e che non saranno impegnate nell'esercizio in competenza potranno essere utilizzate in quello successivo.

Attraverso la realizzazione di un "Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale" ancora al di là da venire, si dovrebbe rendere possibile la graduale estensione della misura sia in termini di benefici che di beneficiari

La governance del sistema

Una serie di novità importanti riguardano poi il sistema della governance. In primo luogo, il disegno di legge delega prevede l'istituzione di un organismo nazionale di coordinamento presieduto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e che vede coinvolte le regioni, le province autonome, le autonomie locali e l'INPS. Questo organismo avrà il compito di favorire l'omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire le linee guida per gli interventi.

Si tratta di una novità rilevante se si considera che in questo settore la differenziazione territoriale ha origini lontane e che la Legge 328/2000 (che è stato l'unico intervento normativo di carattere nazionale che ha interessato anche la lotta alla povertà) non è stata in grado di promuovere l'omogeneità degli interventi (Agostini, 2008; 2011).

Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sono inoltre attribuite le competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale. Introdotti fin dal 2000 dalla Legge 328, i LEP non sono mai stati implementati. Prevedere che le nuove misure siano da considerarsi come livello essenziale delle prestazioni potrebbe rendere concreto un sistema di coordinamento multilivello rimasto sino a oggi sulla carta.

Si chiarisce poi che tale organismo è chiamato a consultare periodicamente le parti sociali e gli organismi del Terzo settore al fine di valutare l'attuazione delle disposizioni di legge. Da questo punto di vista il sistema di governance definito è multi-stakeholder oltre che multilivello (Agostini, Sabato, Jessoula 2013).

In una prospettiva di cooperazione fra differenti livelli istituzionali, il Ministero è chiamato anche a predisporre specifici protocolli formativi e operativi al fine di agevolare l'attuazione della misura nazionale e a prevedere attività di affiancamento degli ambiti territoriali che presentino particolari criticità. Tali criticità saranno messe in luce attraverso l'attività di monitoraggio della misura svolta dallo stesso Ministero.

Il sistema definito dalla legge delega promuove poi la cooperazione fra diverse istituzioni attraverso la definizione di accordi territoriali tra i servizi sociali e quelli relativi all'inserimento lavorativo, alla salute, alle politiche abitative, all'istruzione e alla formazione, all'attivazione delle risorse di comunità.

Infine, la delega promuove la cooperazione intercomunale richiamando la necessità di rafforzare la gestione associata dei servizi. In primo luogo, si prevede la possibilità di introdurre meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse provenienti dai fondi strutturali europei, nei confronti degli ambiti territoriali che adottano forme di gestione associata dei servizi. In secondo luogo, la delega ha previsto il riordino della normativa inerente alle forme di gestione associata dei servizi sociali e la possibilità di costituire consorzi per l'erogazione dei servizi sociali.

2. IL PASSAGGIO ALLA CAMERA

Fin dall'8 febbraio 2016, giorno in cui il ministro Poletti ha presentato il disegno di legge delega sulla povertà, l'Alleanza contro la povertà in Italia ha avviato un'azione di confronto realizzando alcuni incontri con il Governo, con le forze politiche presenti alla Camera dei Deputati e con la relatrice in Commissione per il disegno di legge delega, Ileana Piazzoni, e presentando le proprie proposte di modifica al testo della legge delega. Questa interazione ha portato alla previsione di una serie di modifiche, sostenute dall'Alleanza, che sono state introdotte quando il disegno di legge delega è passato alla Camera.

Quattro sono, in particolare, le modifiche che meritano di essere menzionate. La prima riguarda la definizione (prima assente) di povertà. Tale definizione è stata inserita con lo scopo di chiarire che la misura si rivolge a quanti versano in condizione di povertà assoluta. Nel testo attuale si legge infatti che la povertà è intesa come «impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso».

La seconda modifica ha riguardato invece la specificazione che il REI si compone di due elementi: il sostegno al reddito e i servizi alla persona. La precedente formulazione era eccessivamente sbilanciata verso il contributo economico considerato come unico livello essenziale. Con la nuova formulazione è invece chiaro che il livello essenziale si compone sia del contributo economico, sia dei servizi. L'armonizzazione tra questi due aspetti dovrebbe essere garantita dalla realizzazione di un'infrastruttura volta a sostenere il welfare locale. La necessità di realizzare tale infrastruttura rappresenta un punto centrale della proposta sostenuta dall'Alleanza.

La terza modifica ha riguardato la previsione che il contributo economico sia calcolato considerando il rapporto fra la condizione economica del nucleo familiare e la soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà. In particolare, se nella versione iniziale del testo gli importi previsti erano fissi, nella previsione attuale l'importo del beneficio sarà modulato considerando la differenza fra la condizione economica del nucleo e la soglia di povertà.

Quattro le modifiche da menzionare:

- *la definizione (prima assente) di povertà;*
- *la specificazione che il REI si compone di sostegno al reddito e servizi alla persona;*
- *la previsione che il contributo economico sia calcolato considerando il rapporto fra la condizione economica del nucleo familiare e la soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà;*
- *la previsione secondo cui il Ministero è chiamato a: redigere protocolli formativi e operativi per agevolare l'attuazione del Reddito di Inclusione, intervenire attraverso la realizzazione di un percorso di accompagnamento e sostegno rivolto agli ambiti che presentano criticità*

Infine, un'ulteriore modifica ha riguardato la previsione secondo cui il Ministero è chiamato a: 1) redigere dei protocolli formativi e operativi volti ad agevolare l'attuazione del Reddito di Inclusione; 2) intervenire attraverso la realizzazione di un percorso di accompagnamento e sostegno rivolto agli ambiti che presentano delle criticità.

3. I PUNTI DI DEBOLEZZA

Nonostante i significativi passi in avanti compiuti dal disegno di legge delega, alcune criticità devono ancora essere superate. In primo luogo, il REI non è (a oggi) una misura universalistica, proprio in ragione del fatto che non è prevista una sua estensione nel tempo e non sono stati introdotti meccanismi in grado di garantire il raggiungimento di tutti i poveri assoluti. In linea con il passato, gli interventi in questo settore continuano quindi a essere categoriali. Affinché la misura possa essere estesa e diventare universalistica la copertura finanziaria finora prevista necessita non solo di essere confermata, ma anche ulteriormente rafforzata con la prossima legge di bilancio. Tale copertura è necessaria affinché si possa procedere all'avvio di un piano organico e pluriennale di lotta alla povertà e raggiungere tutta la popolazione in povertà assoluta.

In secondo luogo, particolare attenzione dovrebbe essere attribuita allo sviluppo dei servizi e quindi alla parte attiva della misura. Per supportare gli enti locali nella presa in carico dei nuclei, la delega ha infatti previsto solo dei finanziamenti europei che, per loro stessa natura, sono temporanei. In sostanza sembra che si stia chiedendo agli enti locali di costruire strategie per l'inclusione sociale senza tuttavia dotarli di strumenti adeguati. Certamente, il passaggio alla Camera ha rafforzato il ruolo dei servizi, prevedendoli come livello essenziale delle prestazioni e introducendo una serie di elementi dell'infrastruttura nazionale rivolti al welfare locale (monitoraggio, formazione, accompagnamento dei territori in difficoltà ecc.). Tuttavia l'impianto attuale ancora non li sostiene adeguatamente. Bisognerebbe infatti specificare quali siano gli effettivi livelli essenziali dei servizi da garantire e prevedere una linea di finanziamento a regime volta a sostenerli.

Un ulteriore aspetto del tutto trascurato dalla delega riguarda la previsione di meccanismi volti a incentivare la ricerca di un'occupazione durante il periodo di fruizione del REI. Nel quadro attuale, gli utenti del REI non hanno alcun incentivo a cercare un'occupazione poiché se percepiscono un reddito perdono il sussidio. In proposito, l'Alleanza (Gori et al., 2016), suggerisce di considerare in misura pari all'80%, piuttosto che al 100%, i redditi derivanti da un'occupazione avviata durante il periodo di fruizione della misura. Questa previsione dovrebbe riguardare i redditi sino alla soglia prevista per l'esenzione fiscale. Tale soglia, nel 2015, è stata fissata a 8.000 euro nel caso di lavoro dipendente e a 4.800 nel caso di lavoro autonomo.

Infine, rimane da chiarire in che modo potrà realizzarsi il coordinamento con gli schemi di reddito minimo che in alcuni casi sono già stati introdotti a seguito di iniziative locali (in particolare regionali). La legge delega non ha infatti sollevato la questione del coordinamento fra i vari strumenti di contrasto alla povertà operativi ai diversi livelli di Governo. Inoltre, il fatto che in alcuni territori misure di questo tipo non sono mai state introdotte, in altri sono state solo sperimentate, in altri ancora sono invece operative da tempo, costituisce un elemento che spinge a favore della disomogeneità territoriale. Posto che la delega si propone di promuovere l'omogeneità territoriale, è allora auspicabile che si intervenga su tale questione.

Alcune criticità:

- *il REI non è (a oggi) una misura universalistica;*
- *particolare attenzione dovrebbe essere attribuita allo sviluppo dei servizi e quindi alla parte attiva della misura;*
- *attualmente, gli utenti del REI non hanno alcun incentivo a cercare un'occupazione poiché se percepiscono un reddito perdono il sussidio;*
- *rimane da chiarire in che modo potrà realizzarsi il coordinamento con gli schemi di reddito minimo che in alcuni casi sono già stati introdotti a seguito di iniziative locali*

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'insieme di interventi previsti dalla Legge di Stabilità 2016 e dal disegno di legge delega attualmente in discussione al Senato ha indubbiamente segnato un cambio di passo in un settore, quale il contrasto alla povertà, che ha tradizionalmente faticato a entrare nell'agenda politica e in cui gli strumenti di policy sono deboli.

Per la prima volta sono stati previsti dei finanziamenti strutturali per questo settore e siamo di fronte al tentativo, per ora dichiarato, di arrivare all'introduzione di una misura universalistica di contrasto alla povertà. Inoltre, la delega interviene sulla governance delineando un sistema multilivello e multistakeholder e promuovendo la cooperazione fra istituzioni diverse (attraverso la definizione di accordi territoriali) e fra gli enti locali (incentivando l'associazionismo intercomunale).

Nonostante la rilevanza di questi elementi, rimane da capire se effettivamente la svolta delineata troverà spazio per realizzarsi a pieno. Due punti appaiono particolarmente significativi. Il primo riguarda il fronte delle risorse. Queste, come detto, dovranno essere non solo confermate ma anche ampliate se si vuole dar vita a un piano di contrasto alla povertà che permetta, nei prossimi anni, di raggiungere tutti i poveri e di realizzare quindi una misura davvero universalistica. Il secondo punto riguarda i servizi e più in generale la capacità degli enti locali di garantire la presa in carico degli utenti. Da questo punto di vista è auspicabile che il supporto agli enti locali sia ulteriormente rafforzato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agostini C., (2015), *Lotta alla povertà e Secondo Welfare*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di), *Secondo Rapporto sul Secondo Welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 223-242.

(2011), *Social Services and Deviation from the Bismarckian Welfare Model in Italy: The Absence of a Nationwide Trend of Change*, in *International Review of Sociology*, n. 3, pp.469-481, 2011.

(2008), *Differenziazione e frammentazione territoriale delle politiche sociali*, in *Quaderni di sociologia*, n. 48, Vol. LII, pp. 57-69, 2008.

Agostini C., Sabato S., Jessoula M., *Europe 2020 and new tool-kit against poverty and social exclusion: in search for coherence and effectiveness in multivel policy arenas*, Centro Einaudi – Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, Working Paper-LPF n. 2, 2013.

Alleanza Contro la Povertà in Italia (2016), *Osservazioni al Disegno di Legge Delega recante norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*, www.redditoinclusione.it.

Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N., (2016), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la Povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Gori C., Ghetti V., Rusmini G., Tidoli R. (2014), *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Roma, Carocci.

Madama I., Jessoula M. (2015), *Alleanza contro la povertà e reddito minimo. Perché può essere la volta buona*, in *Le politiche contro la povertà in Italia. Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas Italiana, pp. 91-103.

LOTTA ALLA POVERTÀ IN ITALIA: SIAMO AL MOMENTO DECISIVO

Cristiano Gori, Università di Trento

Nelle prossime settimane si deciderà il futuro della lotta alla povertà in Italia. Lo determineranno la conclusione della discussione parlamentare sulla Legge delega in materia e le scelte, ad essa strettamente correlate, riguardanti il Piano nazionale contro la povertà e la Legge di bilancio. Che cosa accadrà? Certamente avremo una riforma che ci doterà di una misura nazionale contro la povertà assoluta, il Reddito d'Inclusione (REI). Ancora incerto, invece, è se il REI si rivelerà l'efficace intervento destinato a tutti gli indigenti del quale il Paese ha bisogno o se, invece, andrà ad arricchire la lunga serie italiana di "riforme interrotte".

1. COME SI È ARRIVATI SIN QUI

La negativa eredità del passato

L'Italia costituisce il solo Paese in Europa, insieme alla Grecia¹, privo di una misura nazionale universalistica – destinata cioè a chiunque si trovi in tale condizione – contro la povertà assoluta, ossia l'indigenza vera e propria, dovuta alla mancanza delle risorse economiche necessarie per conseguire uno standard di vita definito dall'ISTAT "minimamente accettabile" (legato ad alimentazione, abitazione, vestiario, trasporti e così via).

La sua introduzione è stata richiesta – da più parti – sin dall'inizio degli anni '90, senza trovare ascolto da nessuno degli Esecutivi susseguitisi nel tempo. Le misure attivate, infatti, sono state perlopiù temporanee – sperimentazioni e una tantum – per loro natura incapaci di modificare durevolmente il nostro welfare.

Peraltro, allorché è stata introdotta una prestazione stabile come la Social Card, si è trattato di un esiguo sostegno per pochi indigenti, che impegna solo 230 milioni di euro annui.

Intanto, però, nel Paese la povertà assoluta è aumentata sino ad esplodere. Durante la crisi, infatti, le persone coinvolte sono salite da 1,8 milioni del 2007 (pari al 3,1% del totale) a 4,6 milioni del 2015 (il 7,6%). In questo periodo, l'indigenza non ha solo confermato il suo radicamento tra i segmenti della popolazione in cui già in passato era più presente – il sud, le famiglie con anziani, i nuclei con almeno 3 figli minori e quelli senza componenti occupati – ma è anche notevolmente cresciuta in altri, prima ritenuti meno vulnerabili: il centro-nord, le famiglie giovani, i nuclei con 1 o 2 figli minori e quelli con componenti occupati. Il risultato è che la presenza quantitativamente significativa dell'indigenza tocca oggi l'intera società italiana e non è più circoscritta solo ad alcune sue componenti.

L'Italia costituisce il solo Paese in Europa, insieme alla Grecia, privo di una misura nazionale universalistica contro la povertà assoluta.

La sua introduzione è stata richiesta sin dall'inizio degli anni '90, senza trovare ascolto da nessuno degli Esecutivi susseguitisi nel tempo. Le misure attivate sono state perlopiù temporanee

La Legge di stabilità per il 2016: un passo in avanti senza precedenti

Nello scorso autunno, la Legge di stabilità per il 2016 ha segnato una netta discontinuità rispetto alle scelte del passato, sotto due profili. Primo, le risorse economiche: è

stato compiuto uno sforzo senza precedenti con lo stanziamento di 600 nuovi milioni di euro per il 2016 e di 1 miliardo assicurato stabilmente a partire dal 2017. Secondo, la progettualità: è stata prevista la presentazione di un Disegno di legge delega per la complessiva riforma del settore, attualmente in discussione al Parlamento e che – come anticipato – porterà all'introduzione del Reddito d'Inclusione (REI). Al suo finanziamento concorreranno i nuovi fondi menzionati e le altre risorse che potranno risultare disponibili.

GLI INTERVENTI NAZIONALI CONTRO LA POVERTÀ NEL TEMPO			
Inizio anni '90 - 2015	2015	2016	2017
<i>La domanda:</i> Richiesta da più parti l'introduzione di una misura nazionale universalistica a sostegno dei poveri <i>Le risposte:</i> Sperimentazioni (RMI 1999-2004, Nuova Social Card 2012-2015); Misure un tantum; Micro-misure strutturali (es. la Social Card varata nel 2008).	La Legge di stabilità per il 2016 introduce un finanziamento per la lotta alla povertà senza precedenti e prevede una Delega per la riforma.	Le nuove risorse finanziano il SIA e l'ASDI, interventi transitori.	Entrerà in vigore il REI, la misura definitiva contro la povertà assoluta, disegnata nella Delega.

La transizione verso la riforma

I nuovi stanziamenti contro la povertà sono destinati – per quest'anno – a due misure transitorie, il SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva) e l'ASDI (Assegno di Disoccupazione). L'ASDI è un assegno erogato a disoccupati che, dopo aver percepito l'indennità di disoccupazione (NASPI) per la sua intera durata, non abbiano ancora trovato lavoro e abbiano un ISEE inferiore a 5000 euro. I beneficiari devono, inoltre, appartenere a un nucleo in cui sia presente almeno un minorenni o un componente di almeno 55 anni che non abbia maturato i requisiti per la pensione anticipata o di vecchiaia². Il SIA – discusso nel capitolo di Lusignoli – è un intervento rivolto alle famiglie povere con un ISEE inferiore a 3000 euro, con almeno un componente minorenni o un figlio con disabilità oppure una donna in stato di gravidanza accertata, che si trovino in una condizione di particolare fragilità sociale ed economica misurata attraverso un'apposita scala valutativa³. Nel corso del 2017 il SIA e l'ASDI saranno assorbite nella misura unica contro la povertà, il REI appunto, predisposta dalla Legge delega.

Pur non esistendo informazioni ufficiali in merito, i segnali provenienti dai territori concordano nell'indicare che – in varie realtà – gli interventi transitori stiano incontrando rilevanti difficoltà attuative, che si suppone continueranno a manifestarsi (almeno) nell'immediato futuro. Seppure non sia oggetto del presente testo⁴, la vicenda di tali interventi è da prendere in considerazione poiché spinge l'attenzione verso temi decisivi per il processo riformatore in corso.

La presenza di importanti criticità a livello realizzativo costituisce una componente inevitabile del percorso innovativo avviato. Le misure transitorie, infatti, rappresentano il primo passo di un cammino di riforma che introduce nuovi e ambiziosi interventi locali contro la povertà – fondati non solo sulla semplice erogazione di contributi economici ma anche su percorsi d'inserimento sociale e lavorativo (si veda oltre) – in un Paese dove ciò rappresenta perlopiù una novità. Aspettarsi di tradurle in pratica senza incontrare, in una prima fase, significativi ostacoli sarebbe irrealistico. D'altra parte, le pur prevedibili difficoltà sono acuite dalla mancata costruzione – sinora – delle condizioni adeguate per porre i soggetti del welfare locale, responsabili delle nuove misure, in condizione di affrontare gli impegnativi compiti assegnati loro. L'avvio di queste misure non è stato, infatti, in alcun modo preparato, e i servizi locali non sono stati dotati né dell'ulteriore personale necessario⁵ né delle competenze adatte alle nuove sfide⁶. Quanto avvenuto fino ad oggi porta a chiedersi se, e in che modo, la riforma in discussione saprà evitare di reiterare l'assenza di idonei sforzi per accompagnare i territori nel cambiamento (cfr. capitolo di Martelli).

2. LA DEFINIZIONE DEL REDDITO D'INCLUSIONE (REI)

Il Governo ha presentato l'8 febbraio 2016 il "Disegno di legge delega in materia di contrasto alla povertà" e la Camera ne ha terminato la discussione a luglio; al momento di scrivere – fine settembre – il Senato ne sta avviando l'esame. Poiché l'Esecutivo ha già dichiarato la propria intenzione di introdurre il REI durante il 2017 e i relativi fondi sono già disponibili, ci si attende una rapida conclusione dell'iter parlamentare.

La Camera ha migliorato in modo significativo l'iniziale testo governativo. A tale esito ha contribuito anche il proficuo confronto – avvenuto nei mesi scorsi – tra i parlamentari di maggioranza e opposizione, l'Esecutivo e l'Alleanza contro la povertà in Italia⁷ (cfr. cap. Agostini). L'approfondita discussione sui contenuti ha visto potere esecutivo, potere legislativo e corpi intermedi della società lavorare insieme per costruire adeguate risposte alla diffusione dell'indigenza nel nostro Paese.

I diversi soggetti hanno concordato innanzitutto sul modello di intervento da attuare: fornire a chi è caduto in povertà un adeguato contributo monetario, parallelamente alla predisposizione di incisivi percorsi di inserimento sociale e lavorativo da parte dei Comuni e delle altre realtà del welfare locale (come Terzo settore e Centri per l'impiego). In questa logica, la risposta al bisogno economico e gli strumenti per modificare il proprio percorso di vita sono le parti complementari di una stessa risposta.

La comunanza di vedute ha toccato anche un altro aspetto, decisivo e spesso sottovalutato nel nostro Paese: la scelta comune di dedicare particolare attenzione alla dimensione attuativa, cercando di creare le migliori condizioni affinché il modello proposto risulti effettivamente realizzabile nei territori. Tale decisione sottende la consapevolezza che trovare le risposte giuste, benché importante, di per sé non sia sufficiente: il passaggio decisivo consiste piuttosto nel far sì che possano diventare realtà. In tal modo le difficoltà incontrate dalle misure transitorie sul piano attuativo si dovrebbero ridurre sensibilmente con la nuova misura a regime.

La condivisione dei contenuti e del metodo ha guidato le modifiche introdotte alla Camera, riguardanti da una parte il profilo della misura⁸, dall'altra l'adozione degli strumenti necessari a sostenere il welfare locale⁹. Ulteriori interventi rafforzativi saranno ora necessari al Senato¹⁰ (cfr. capitolo di Agostini).

Il dibattito sul REI

A luglio è terminato alla Camera l'esame del Disegno di legge delega presentato dal Governo, ora all'attenzione del Senato. Ci si attende una conclusione rapida dell'iter parlamentare.

Da mesi sulla definizione del REI è in atto un proficuo confronto tra Parlamento, Governo e corpi intermedi della società (l'Alleanza contro la povertà in Italia).

I diversi attori hanno sinora condiviso, tra l'altro, una particolare attenzione alla dimensione attuativa, cioè alla costruzione delle condizioni necessarie per la positiva realizzazione del REI nei territori.

Questo confronto ha contribuito ai passi in avanti compiuti alla Camera. Ulteriori miglioramenti del testo sono ora necessari al Senato.

3. DAL REI AL PIANO NAZIONALE

È ancora da decidere quale sarà l'utenza del REI, ovvero se sarà destinato a tutti o solo ad alcuni poveri. In ogni caso, affinché la nuova misura arrivi a rivolgersi all'intera popolazione in povertà assoluta – qualora questo fosse l'obiettivo – sarebbero necessari alcuni anni (si veda oltre); le scelte sul target dei beneficiari sono, ovviamente, strettamente legate a quelle sui finanziamenti.

La delega rimanda la definizione del progressivo ampliamento dei beneficiari al Piano nazionale contro la povertà. Quest'ultimo rappresenta uno strumento decisivo perché

l'Esecutivo vi indicherà in che modo intende mettere a regime la nuova misura nei prossimi anni. Pertanto, oltre ad individuare l'utenza, il Piano declinerà operativamente le azioni da compiere al fine di accompagnare l'introduzione del REI nei territori e far sì che vi si radichi. La definizione del REI, attraverso la delega, e l'elaborazione del Piano nazionale, dunque costituiscono parti complementari del complessivo progetto che sta prendendo corpo per la lotta all'esclusione sociale in Italia.

L'equazione della riforma

Progetto contro la povertà in Italia = REI + Piano nazionale

La situazione ad oggi

Al fine di rivolgersi a tutti i 4,6 milioni di persone in povertà assoluta sono necessari circa 7 miliardi di euro¹¹. La prossima Legge di stabilità dovrebbe – secondo le dichiarazioni del Governo¹² – aggiungere ulteriori 500 milioni al miliardo già disponibile dal 2017. Considerando alcune misure attualmente già destinate agli indigenti, come la Social Card, che saranno assorbite nel REI, si arriva intorno ai due miliardi¹³: questo è il finanziamento stabile disponibile dal prossimo anno. Tali risorse permetteranno di intercettare solo una quota della popolazione indigente, impossibile da stimare adesso, ma certamente inferiore al 35% del totale¹⁴; ad oggi l'obiettivo del Governo sembra quello di raggiungere il maggior numero possibile di famiglie povere con figli. L'Esecutivo non ha sinora palesato le proprie intenzioni in riferimento ad (eventuali) altre azioni previste dal 2018 in avanti.

Il momento decisivo

A livello di scelte politiche, nelle prossime settimane si concluderà il percorso riformatore nella lotta alla povertà avviato dal Governo Renzi lo scorso autunno. Sarà approvata la delega e saranno prese le decisioni (o le non decisioni) in merito al Piano nazionale, evidentemente legate a quelle sugli stanziamenti da rendere disponibili. L'insieme di questi atti definirà la strategia dell'attuale Esecutivo per il contrasto all'esclusione sociale in Italia nei prossimi anni.

Il Governo Renzi ha avuto l'indubbio merito di "scardinare" lo storico disinteresse della politica italiana nei confronti della povertà. Ora si tratta di capire se quell'importante scelta rimarrà isolata o se, invece, verrà seguita dal passo che ancora manca: decidere la progressiva estensione del REI a tutti gli indigenti, accompagnata da un investimento pluriennale sulla dimensione realizzativa che sostenga gli attori del welfare locale nella definizione di un adeguato sistema di risposte. Si tratta di decidere, in altre parole, se dotare il nostro Paese di quella misura contro la povertà assoluta – universalistica e ben congegnata – attesa da decenni.

Poi bisognerà affrontare l'impegnativo percorso attuativo. Il momento delle scelte politiche, però, è adesso.

Dal REI al Piano nazionale

Nella scorsa Legge di stabilità, il Governo Renzi ha interrotto lo storico disinteresse della politica italiana verso la povertà.

Nelle prossime settimane si comprenderà se questo rimarrà un passo importante ma isolato, oppure se si deciderà di dotare il nostro Paese di quella misura universalistica contro la povertà assoluta da lungo tempo attesa.

Il momento delle scelte politiche è adesso.

4. IL BIVIO: “RIFORMA INTERROTTA” O “RIFORMA COMPLETA”

Guardando alle possibili strategie per i prossimi anni, le numerose strade percorribili sono riconducibili a due, che sintetizzano le opzioni di fondo a confronto. Le differenziano l'ampiezza della popolazione povera che raggiungerebbe il REI e il percorso per la costruzione, e il radicamento della nuova misura nei contesti locali. Vediamole.

Opzione “riforma interrotta”

In questo scenario, l'Esecutivo non fornisce indicazioni ulteriori rispetto a quelle rese note sinora. Il Piano nazionale contro la povertà presenta, dunque, un orizzonte molto limitato: il percorso previsto per l'introduzione del REI si ferma al 2017 e la percentuale di poveri interessata si limita al 35% del totale. Il Governo Renzi, dunque, iniziato un promettente cammino di riforma lo interrompe poco dopo il suo avvio. L'esito è l'ennesima riforma italiana abbandonata in corso d'opera: il REI si rivolge esclusivamente ad alcuni poveri e ne lascia scoperta la maggior parte. Il nostro Paese continua così ad essere privo di una misura universalistica contro la povertà assoluta.

Opzione “riforma completa”

L'alternativa consiste nel definire un Piano pluriennale, connotato dalle caratteristiche suggerite dall'Alleanza contro la povertà ed altri; l'esempio seguente assume la prospettiva di un quadriennio ma la stessa logica può essere declinata pure su base triennale. Ci si riferisce, dunque, ad un Piano 2017-2020 che incrementi progressivamente le risorse, e quindi l'utenza, arrivando nel 2020 a stanziare i 7 miliardi necessari per rivolgersi al totale della popolazione povera.

La logica del Piano si riassume nel concetto del “gradualismo in un orizzonte definito”: il legislatore prende da subito – cioè da questo autunno/inverno – precisi impegni riguardanti tanto il punto di arrivo del percorso (il REI come diritto per chiunque sia in povertà assoluta a partire dal 2020) quanto le tappe intermedie, specificando l'allargamento dell'utenza stabilito per ogni annualità e prevedendo il relativo ampliamento di risorse economiche. Evidentemente, ciò significa assumere ora i necessari impegni di spesa su base pluriennale.

Si parte con i 2 miliardi per il 2017 e si arriva a 7 a partire dal 2020: dati questi punti fermi, i percorsi di crescita dei finanziamenti nel tempo possono essere vari, l'importante è che in ciascun anno sia i fondi stanziati che l'utenza aumentino rispetto al precedente. Di seguito si presenta uno tra i possibili esempi¹⁵, nel quale l'incremento annuale di spesa è sempre uguale al precedente¹⁶.

LA “RIFORMA COMPLETA”: UN ESEMPIO DI PIANO

Annualità	Spesa totale (miliardi euro)	Spesa rispetto ad anno precedente (miliardi euro)	Utenza rispetto ad anno precedente
Anno 1 (2017)	2	-	
Anno 2 (2018)	3,66	+1,66	Ampliata
Anno 3 (2019)	5,32	+1,66	Ampliata
Dall'anno 4 (2020) in avanti	7	+1,66	Tutti i poveri assoluti

LE OPZIONI A CONFRONTO

	“Riforma interrotta”	“Riforma completa”
Orizzonte temporale	2017	2017-2020
Poveri raggiunti alla conclusione del percorso	35%	100%
L'Italia si dota di una misura universalistica contro la povertà assoluta?	No	Sì

5. LE RAGIONI DI UN PIANO PLURIENNALE PER UNA “RIFORMA COMPLETA”

Primo, per costruire un cambiamento ambizioso nei territori ci vuole tempo

Il REI punta su una forte crescita dei servizi locali per il contrasto alla povertà, a partire da quelli dei Comuni e del Terzo settore, oggi presenti in Italia in misura ridotta. Si tratta quindi di un’innovazione ambiziosa, che richiede al welfare locale un notevole sviluppo organizzativo. Procedere per gradi, garantendo adeguati tempi di apprendimento e di adattamento a tutti soggetti coinvolti nel territorio, è l’unica strada possibile. Per la prima annualità, dunque, sono sufficienti i 2 miliardi complessivi previsti nel 2017: in effetti mettere in campo maggiori risorse già all’inizio significherebbe chiedere ai servizi locali di raggiungere una quota troppo estesa di poveri. Quest’obiettivo, apparentemente auspicabile, comporterebbe in realtà di operare una trasformazione di ampia portata in un periodo eccessivamente limitato; ne deriverebbero inevitabilmente confusione e difficoltà operative, con contraccolpi negativi sugli utenti e sulla credibilità della riforma.

Secondo, per progettare un cambiamento ambizioso a livello locale servono certezze sul futuro

Al fine di disegnare, e poi realizzare, una trasformazione del welfare locale in grado di consolidarsi nel tempo, coloro i quali vi operano hanno bisogno di agire in un quadro di riferimenti sicuri riguardanti le politiche nazionali del prossimo futuro. Solo la presenza di certezze sul percorso previsto per gli anni a venire – in termini di stanziamenti disponibili, criteri di accesso, regole di governance e obiettivi da perseguire – garantisce, infatti, le condizioni per realizzare a livello territoriale gli imprescindibili investimenti in progettualità, così come in risorse umane e finanziarie.

Terzo, per evitare tensioni sociali bisogna dichiarare all’inizio i passi successivi nell’ampliamento dell’utenza

In un Paese come il nostro, che fa i conti con una povertà diffusa e un’esiguità di risposte per fronteggiarla, l’introduzione del REI comporterà da subito – in particolare nelle aree più deboli – la presentazione di un’ampia mole di richieste anche da parte di chi, almeno nell’immediato, non ne avrà diritto. È un fenomeno di evidente rilievo sociale, che rischia di produrre tensioni a livello locale. Poiché toccherà ai Comuni gestirlo, bisognerà porli nelle condizioni migliori per farlo: queste consistono nello Stato che dichiara all’inizio chi riceverà il REI a regime e in ogni annualità del Piano. Infatti, sapere fin da subito chi non rientra nella popolazione target potrà evitare il “fiorire” delle aspettative che una misura contro la povertà dal futuro indeterminato porterebbe con sé, e – d’altra parte – indicare l’ampliamento dell’utenza previsto in ciascuno degli anni successivi all’introduzione del REI permetterà di placare la pressione dei poveri che inizialmente non ne usufruiranno, ai quali sarà comunque specificato che ciò avverrà e quando.

Quarto, si trasformano le inevitabili difficoltà realizzative in un’opportunità per migliorare le risposte

Come anticipato nel paragrafo 2, è inevitabile incontrare difficoltà attuative nel percorso d’introduzione di una misura ambiziosa quale è il REI. Il punto è far sì che queste difficoltà diventino una risorsa per migliorare le risposte, attraverso un sistema di monitoraggio che permetta di apprendere dall’esperienza e, di conseguenza, di apportare i correttivi necessari (cfr. capitolo di Martelli).

Quinto, diluire il necessario incremento di spesa nel tempo lo rende meglio sostenibile dal bilancio pubblico

Il percorso prospettato comporta un aumento graduale dei finanziamenti, che risultano in ogni anno del Piano superiori a quelli previsti per il precedente. Spalmando la crescita di stanziamenti su diverse annualità, la si rende più facilmente affrontabile dalle casse dello Stato.

In sintesi: la sua sostenibilità attuativa rende un simile Piano l'unica strada possibile per costruire un nuovo welfare di qualità

L'idea di Piano pluriennale avanzata dall'Alleanza riscuote un certo interesse, da più parti, a causa della sostenibilità economica sopra menzionata. Ma il suo più importante valore aggiunto non risiede qui, bensì nella sostenibilità attuativa. Programmare un cambiamento pluriennale, con tappe e punto di arrivo certi sin dall'inizio, garantendo ai territori tutti gli strumenti necessari a tal fine, accompagnandoli ed effettuando un monitoraggio utile a migliorare le risposte è, semplicemente, l'unica via possibile per dotare il nostro Paese di una misura universalistica contro la povertà assoluta degna di questo nome.

6. CONCLUSIONI. L'ERRORE DA NON FARE NELLE PROSSIME SETTIMANE

Andiamo incontro, come spiegato, ad una fase politica decisiva per il futuro della lotta alla povertà in Italia. L'auspicio è che il confronto si concentri ora su quella che è la vera posta in gioco: il progetto per riformare il welfare dedicato ai più deboli, il percorso per realizzarlo e come ci immaginiamo le politiche sociali del nostro Paese nel 2020. Bisogna evitare, invece, la tentazione – sempre presente – di pensare che il nodo principale consista nell'ammontare degli stanziamenti aggiuntivi per il prossimo anno. Concentrare lo sguardo solo sulle risorse previste dalla Legge di bilancio per il 2017 rappresenterebbe, infatti, un errore che svilirebbe la portata di ciò che si deciderà e delle sue implicazioni per i poveri del nostro Paese. Come anticipato, gli ulteriori 500 milioni promessi sono utili e necessari e, d'altra parte, per il prossimo anno non ne servono di più. Ma non è questo il punto chiave.

In sintesi, l'interrogativo sul quale bisognerebbe confrontarsi nelle prossime settimane non è "quanti soldi in più ci saranno nel 2017?" bensì "quale progetto vogliamo costruire per un nuovo welfare rivolto ai poveri?".

NOTE

1. Esiste la concreta possibilità che, a partire dal prossimo anno, la Grecia si doti di una misura universalistica contro la povertà assoluta, il Reddito di Solidarietà Sociale (Social Solidarity Income o KEA in greco). Il Governo ha annunciato l'intenzione di introdurlo nel 2017, per raggiungere il 7% della popolazione che versa nelle condizioni economiche peggiori, e ha già presentato i dettagli della misura. Non è ancora chiaro, invece, se l'Esecutivo potrà trovare le coperture necessarie alla sua introduzione (si veda ad esempio: <http://www.ekathimerini.com/212036/article/ekathimerini/news/government-scraping-barrel-for-social-solidarity-fund>).

2. Per accedere all'ASDI bisogna sottoscrivere un patto di servizio personalizzato presso i competenti Centri per l'impiego, con specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare a iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro..

3. Il SIA si compone di un contributo monetario affiancato da un progetto d'inserimento sociale e/o lavorativo definito da parte dei Comuni, che sono i titolari della misura ed operano in rete con gli altri servizi del territorio (Terzo settore, Centri per l'impiego, scuola e così via). Il SIA è attivo dall'inizio di settembre.

4. L'attuazione degli interventi transitori nei territori, in particolare del SIA, sarà oggetto di uno specifico monitoraggio da parte dell'Alleanza contro la povertà a partire dall'autunno 2016.

5. Nei prossimi mesi, i finanziamenti europei (PON Inclusion) che saranno destinati ai servizi locali contro la povertà potranno ovviare a questa criticità ma solo in maniera parziale, a causa del loro ridotto ammontare, della tempistica nella loro distribuzione e dei vincoli esistenti nell'impiego del personale.

6. Competenze conseguibili grazie ad interventi formativi per gli operatori coinvolti, all'accompagnamento al cambiamento organizzativo, a manuali e ad altri materiali per affrontare la nuova operatività, e così via.

7. L'Alleanza propone da tempo l'introduzione del Reddito d'Inclusione Sociale (REIS). Si veda www.redditoinclusione.it. La presentazione estesa della proposta si trova in Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N., *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016

8. Tali interventi hanno portato a modificare i criteri di accesso, a prevedere che il contributo economico sia calcolato considerando il rapporto fra la condizione economica del nucleo familiare e la soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà, a definire livelli essenziali anche per i servizi e non solo per la componente monetaria, e altro ancora.

9. Qui le modifiche hanno comportato adeguati meccanismi di finanziamento per il welfare locale, hanno assegnato un ruolo centrale al monitoraggio, hanno previsto la redazione di protocolli formativi e operativi volti ad agevolare l'attuazione del REI, hanno stabilito di intervenire attraverso la realizzazione di un percorso di accompagnamento e sostegno rivolto agli ambiti che presentano delle criticità, e altro.

10. I miglioramenti necessari al Senato sono ancora sostanziosi e riguardano, tra l'altro, i meccanismi di deduzione dei redditi da lavoro atti ad evitare la "trappola della povertà", la previsione di un'unica risposta – con un'unica porta di accesso – per chiunque sia in povertà assoluta, il potenziamento delle modalità di collaborazione tra i diversi Comuni di uno stesso ambito territoriale, il rafforzamento del ruolo assegnato alla formazione, una specifica attenzione ai costi dell'abitare nella misurazione delle condizioni economiche degli utenti, e altro.

11. Sulla stima di questo fabbisogno finanziario concordano la maggior parte dei recenti studi in materia, tra gli altri: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013, *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*, Rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo presieduto dal viceministro Guerra, Roma; Ranci Ortigosa E. (a cura di), 2016, *Costruiamo il welfare dei diritti*, numero speciale di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2, primavera; Gori C. et al., 2016, op cit.

12. Nei giorni scorsi vi sono state diverse dichiarazioni in tal senso del ministro del Welfare Poletti, ad esempio <http://www.lastampa.it/2016/09/06/economia/lotta-alla-povert-poletti-lobiettivo-per-il-un-intervento-da-miliardi-cp3IRzPUoOjid2IC1RckyK/pagina.html>

13. Si fa qui riferimento alle risorse stabilmente destinate al REI. Nei primi anni di attuazione saranno anche disponibili alcuni stanziamenti temporanei provenienti dai fondi europei (PON). Nel triennio 2017-2019 si tratta di circa 150 milioni annui.

14. La dimensione precisa dell'utenza dipenderà dalle scelte sull'utilizzo delle nuove risorse, in particolare dal fatto di destinarle ad ampliare l'utenza oppure a rafforzare le risposte previste per quella già raggiunta (attraverso il finanziamento dei servizi di welfare locale). Ovviamente, in linea teorica con 2 miliardi sarebbe possibile estendere la platea di beneficiari ben oltre il 35% della popolazione target: basterebbe fornire a tante persone una risposta inadeguata. La soglia del 35% è calcolata – sulla base delle stime dell'Alleanza (cfr. Gori et al., 2016) – immaginando una misura che, seppur non ancora dell'importo necessario, costituirebbe una prima risposta adeguata (con un take-up del 75%).

15. In Gori C. et al., 2016, op. cit. si trovano vari esempi di un possibile Piano pluriennale.

16. Poiché servono 7 miliardi a partire dal 2020, mentre dal 2017 ve ne saranno 2, ne mancano 5. Dato che, come spiegato oltre, non è opportuno incrementare gli stanziamenti nel 2017, i finanziamenti ulteriori necessari saranno introdotti progressivamente nel triennio 2018-2020. Seguendo l'ipotesi di un incremento di stanziamenti uguale in ognuna di queste annualità, la maggiore spesa annua è qui calcolata semplicemente dividendo le risorse ulteriori necessarie (5 miliardi) per il numero di annualità durante le quali arrivarci (3) e ottenendo così 1,66 miliardi aggiuntivi per anno.