

L'esercito dei nuovi poveri e l'idea di reddito minimo

■ Luca Pesenti

Con la proposta dell'"Alleanza contro la povertà" è tornato in agenda il tema di una misura unitaria di contrasto, permettendo all'Italia di allinearsi agli altri Paesi europei. Una proposta che investe la pubblica amministrazione.

Giornalisticamente parlando, lo chiamano "esercito dei nuovi poveri". E in effetti sono tanti, sempre di più in questi ultimi anni. Dal 2007 i poveri in senso assoluto, quelli cioè che non hanno neppure l'essenziale per arrivare alla fine del mese, sono quasi raddoppiati: l'Istat ne ha calcolati circa 6 milioni, ovvero quasi il 10% degli individui e l'8% delle famiglie italiane. Nascosti dietro queste cifre *monstre* ci sono i soliti noti (anziani soli, migranti e famiglie numerose, soprattutto), ma anche i poveri "nuovi", per lo più italiani: genitori separati con figli minorenni, famiglie con uno o più disoccupati, nuclei con malati gravi e persone non autosufficienti.

Il fenomeno è ormai così ampio e drammatico da poterlo anche descrivere per sottogruppi di povertà, identificativi di vere e proprie dimensioni nascoste che ora vengono a galla. Il *pool* di ricercatori radunati nell'ambito dell'Osservatorio Povertà Esclusione e Reti di aiuto (Opera) del Dipartimento di Sociologia dell'Università Cattolica ha coniato in questi anni due concetti originali, capaci di accendere i fari su forme di povertà che pensavamo figlie di un altro mondo. Grazie alle informazioni rese disponibili da una rete di 8.000 opere di carità e organizzazioni di volontariato affiliate alla Rete Banco alimentare, nel 2009 si parlò per la prima volta di "po-

Luca Pesenti insegna Sistemi di welfare comparati nella Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. È stato membro della Commissione nazionale di Indagine sull'esclusione sociale (Cies). È componente dell'Osservatorio Povertà Esclusione e Reti di aiuto (Opera) del Dipartimento di Sociologia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

vertà alimentare” nel libro curato da Luigi Campiglio e Giancarlo Rovati *La povertà alimentare in Italia*. Più di recente, si è cominciato a parlare anche di “povertà sanitaria” nell’ambito del nuovo Osservatorio Donazione farmaci (Odf) della Fondazione Banco farmaceutico, che nello scorso novembre ha presentato il suo *Rapporto* per raccontare i bisogni di salute di 410.000 persone non intercettate da una sanità sempre meno universalistica: a loro sono state destinate oltre 800.000 confezioni di medicinali, indispensabili per curare soprattutto malattie respiratorie, gastrointestinali e cardiovascolari. Le malattie della povertà.

A questa evidente esplosione del bisogno, aggravato dalla duratura crisi economica da cui ancora non riusciamo a liberarci, non sono corrisposti in questi anni adeguati interventi da parte pubblica. Nei fatti, le opere di carità presenti nella società italiana continuano a essere il principale, e talvolta l’unico, canale di aiuto presente nel nostro Paese.

■ Povertà vecchie e nuove: una risposta timida

Il welfare italiano ha in effetti un triste primato: quello di non disporre di una misura unica di contrasto alla povertà, presente invece in tutti gli altri Paesi europei (con l’eccezione della Grecia). Al suo posto, una costellazione di interventi frammentati, spesso discontinui, certamente inefficaci in termini di equità: come si legge nel *Rapporto sulle politiche contro la povertà in Italia*, presentato qualche mese fa da Caritas Italiana, dei 18 miliardi di spesa dedicata al contrasto alla povertà, il 90% finisce in pensioni sociali o minime. Per tutto il resto, rimangono dunque soltanto le briciole. Il risultato finale è che il nostro “rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali” (così è definito l’indice specifico Eurostat) è da molti anni tra i più elevati in Europa. Dunque, il nostro welfare è sostanzialmente incapace di affrontare il tema povertà.

Nei fatti, l’unica misura di una certa dimensione e durata temporale rivolta esplicitamente alla popolazione povera è la “vecchia” Social Card, avviata nel 2008 sul target degli anziani e delle famiglie con figli minori di 3 anni a basso reddito Isee: si tratta di una “carta acquisti”, ricalcata sul modello *food stamps* americano, ricaricata con un importo pari a 40 euro al mese. La cifra è modesta, l’investimento pubblico pure (circa 250 milioni nell’ultima legge di stabilità), per raggiungere una platea di destinatari abbastanza ampia (circa 500 mila card sono

attualmente attive) ma comunque largamente inferiore agli 1,2 milioni di card previste dall'allora ministro Giulio Tremonti.

Negli ultimissimi anni si è registrata una nuova fibrillazione sul tema, che ha portato a sperimentare due nuove misure, su cui è ancora difficile ragionare compiutamente anche a causa di ritardi significativi nella loro implementazione. Da un lato, la "nuova" Social Card, progettata nel 2011 per essere sperimentata in alcuni grandi Comuni ma risultata assai lenta nella fase di implementazione, prevede un contributo tra 231 e 404 euro (variabile in funzione dei componenti della famiglia), una gestione interamente demandata ai Comuni con eventuale presenza dei Centri per l'impiego e di soggetti del Terzo settore nella fase di accompagnamento della persona. Dall'altro, la "Carta di inclusione sociale", specifica per le otto regioni del Sud, avente le medesime caratteristiche della nuova Social Card.

■ La proposta del Reis (Reddito di inclusione sociale)

A fronte di questo poco confortante scenario, a partire dal maggio 2013 si è sviluppata una proposta organica, denominata "Reddito di inclusione sociale", originariamente impostata da Acli e Caritas e fatta propria da un cartello di soggetti della società civile, del sindacato e delle istituzioni denominato "Alleanza contro la povertà".

Nelle intenzioni dei proponenti, si tratta di una misura nazionale rivolta ai nuclei familiari che non superano la soglia di povertà assoluta annualmente definita dall'Istat. A loro verrebbe dedicato un trasferimento monetario variabile in ragione della composizione del nucleo e della zona di residenza, tale da colmare la differenza esistente tra il reddito familiare (testato attraverso lo strumento del nuovo indicatore Isee) e la soglia di povertà assoluta. Accanto a ciò, viene prevista anche una forte presenza di servizi di accompagnamento, che siano essi di tipo sociale, socio-sanitario o occupazionale (in quest'ultimo caso prevedendo un ruolo chiave per i Servizi per l'impiego pubblici). Dal punto di vista operativo il Reis verrebbe gestito a livello locale grazie all'impegno condiviso di Comuni, Terzo settore e altri soggetti. In capo allo Stato resterebbero, oltre al finanziamento della misura, anche alcune competenze generali: la realizzazione dell'infrastruttura nazionale, la definizione delle regole di funzionamento, le azioni di accompagnamento ed eventuale supplenza dei territori (in caso di

inadempienze), la creazione di un sistema informativo centralizzato, il sistema di monitoraggio e di valutazione. A fronte di un percorso a tappe successive, gli estensori della proposta prevedono di arrivare al funzionamento a regime entro quattro anni, raggiungendo in questo modo il 4,5% della popolazione per una spesa complessiva di circa 7 miliardi annui.

■ Con quale autorità?

Con la proposta avanzata dall'“Alleanza contro la povertà” è dunque meritoriamente tornato in agenda il tema di una misura unitaria di contrasto, che permetta all'Italia di allinearsi agli altri Paesi europei abbandonando la scomoda coabitazione con la Grecia tra i Paesi privi di una tale misura.

Se da parte del governo dovesse finalmente aprirsi lo spazio per una possibile realizzazione di uno strumento in parte o in tutto simile al ReIS, si aprirebbe un capitolo nuovo nella storia del nostro sistema di welfare. E accanto all'opportunità, si porrebbero anche alcuni problemi: quelli legati alla sostenibilità della misura. Si è soliti sottolineare il tema (certamente rilevante) delle risorse: ci pare però che l'ormai noto caso degli 80 euro del bonus Irpef voluto dal governo Renzi dimostri che, anche in tempi di ristrettezze economiche, ci sono spazi di manovra sufficienti per poter contemplare un intervento di questo tipo. In questa sede segnaliamo un tema che ci pare più pregnante e strategicamente decisivo: quello della effettiva capacità gestionale di una misura di questo tipo da parte della pubblica amministrazione del nostro Paese.

Che cosa rende efficiente una misura di contrasto alla povertà? La priorità è ovviamente quella di raggiungere chi ha effettivamente bisogno, riuscendo a intercettare anche i casi più nascosti e difficili; a seguire, occorre prevedere modalità agili e rapide, per poter intervenire nel più breve tempo possibile; infine, occorre prevedere interventi non assistenziali (e dunque non soltanto *cash*, ma anche *services*), mettendo in condizione la persona di tornare in possesso della propria autonomia nel più breve tempo possibile. Si deve dunque intervenire con rapidità ed efficienza, non soltanto con trasferimenti monetari (pur indispensabili), ma anche con misure che incidano sulle relazioni, sull'educazione dei figli, sulla formazione degli adulti, orientando

e accompagnando in un processo ri-generativo del capitale sociale, umano, relazionale del nucleo familiare e della persona.

La pubblica amministrazione italiana è in grado di dare una risposta efficace ed efficiente su tutti questi aspetti? In sostanza: con quale autorità pubblica si pensa di dar seguito a una misura particolarmente complessa e articolata, e che richiede una forte semplificazione non soltanto del quadro normativo, ma anche della macchina amministrativa e delle infrastrutture informative sottostanti? Una volta disegnati i contenuti dell'intervento, occorre porre al centro proprio questa domanda.

Uno strumento di questo tipo dovrebbe necessariamente nascere dalla *reductio ad unum* di molti attuali interventi: a titolo di esempio, occorre infatti trovare un unico canale per gli attuali assegni sociali, assegni al nucleo familiare, carte acquisti, fondo sostegno affitti, bonus elettricità e gas, riduzioni tariffe per i trasporti, esenzione Irpef comunale, e così via. Si tratta di interventi posizionati su livelli di autorità differenti (Inps, Regioni, Comuni), i cui sistemi informativi attualmente non sono per altro in grado di comunicare in modo incrociato. La gestione decentralizzata da parte dei Comuni di un simile strumento rappresenta certamente una sfida, ma anche un notevole rischio dal punto di vista della effettiva efficienza ed efficacia dell'intervento.

Una faccenda ostica e per nulla scontata, che deve inevitabilmente fare i conti con ben noti differenziali di rendimento nella pubblica amministrazione, già evidenziati dalle non esaltanti esperienze del passato, su tutte la sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (Rmi) di fine anni Novanta cui ha fatto seguito uno sciame di sperimentazioni regionali che hanno avuto nel complesso scarsa fortuna e ancor minore efficacia. Soffermiamoci un momento proprio su quella sperimentazione del Rmi, che coinvolse complessivamente 307 Comuni in "grappoli" limitrofi a 39 Comuni centrali. Che cosa aveva evidenziato l'analisi dei dati relativi a quella esperienza? A mo' di promemoria è bene ricordarlo: lo strumento era ritenuto inefficace a causa di valori di soglia troppo bassi, dell'eccessiva discrezionalità lasciata ai Comuni sul fronte della valutazione patrimoniale e reddituale, dell'impreparazione gestionale dei Comuni e di un generale deficit di risorse necessarie alla organizzazione di un intervento assai complesso. L'insieme di questi problemi ha determinato dunque già in passato enormi disparità nella qualità dell'intervento a seconda

delle risorse amministrative e organizzative disponibili all'interno dei vari Comuni. Problemi del passato, si dirà: sono passati quindici anni e qualcosa sarà pur cambiato. E invece, siamo ancora qui a ragionare sempre sugli stessi limiti, alla luce di quanto accaduto con la più recente sperimentazione della "Nuova Social Card", la cui lentissima implementazione e i cui risultati non coerenti con le aspettative sembrano rimandare ai medesimi problemi evidenziati, determinando così una implementazione lenta e non capace di intercettare i bisogni nascosti.

Questa ci pare essere la vera questione nodale da cui partire quando si discute di reddito minimo in Italia e su ciò riteniamo sia indispensabile lavorare: senza una pubblica amministrazione all'altezza del compito, anche il disegno più perfetto in termini di condizioni di accesso e di generosità della misura rischia di bloccarsi al livello delle pur ottime intenzioni.