

Contrasto alla povertà, tra reddito e welfare locale

Nicola Marongiu

RPS

La discussione intorno agli strumenti di contrasto alla povertà a volte non sfugge alla sovrapposizione con il dibattito di natura politica non consentendo di affrontare il tema alla radice e con attenzione alle concrete possibilità d'intervento. Obiettivo di questo contributo è provare a ridefinire un indice di questioni per inserire, almeno dal punto di vista di un'organizzazione sindacale

come la Cgil, il tema nell'agenda politico-sociale dei prossimi tempi. Per questa ragione l'articolo è strutturato secondo uno schema di domande e risposta, senza avere la pretesa di essere esaustivi vista la complessità della materia e le diverse sfaccettature attraverso le quali questa può essere discussa, ma con l'intento di ricollocarla in una dimensione più ampia.

1. Povertà: una riflessione sui fattori determinanti

L'ultimo rapporto Istat relativo all'anno 2017 (Istat, 2017) conferma le tendenze in atto in termini di crescita della povertà assoluta sia riferita alle famiglie che agli individui (dal 6,3% al 6,9% per le famiglie, dal 7,9% al 8,4% per gli individui). Un aspetto da rimarcare, e che spesso non è particolarmente citato nei dibattiti che si concentrano sulla dimensione del fenomeno, è quello delle determinanti. In altre parole occorre ragionare non solo su chi siano i soggetti in povertà ma anche a quali categorie appartengano, a quali territori, quale è il titolo di studio conseguito, quale è la loro condizione lavorativa. Una lettura quindi complessiva e trasversale delle condizioni sociali, lavorative ed economiche del paese.

Tale valutazione è necessaria per far sì che un intervento, qualificabile come integrazione al reddito anche se condizionato a un percorso di attivazione e di inclusione, non assuma soltanto le caratteristiche riparatrici delle diseguaglianze o dei differenziali che naturalmente – secondo alcuni – si producono nella società. Intorno al condizionamento del reddito sono state spesso attivate – forzatamente – delle contrapposizioni tra ambiti territoriali, tra territori con differenti vo-

cazioni produttive e tra le persone dati i limiti imposti nell'accesso alle prestazioni che risentono di tali elementi di condizionamento, quali ad esempio i criteri per i cittadini stranieri che nell'attuale previsione del Reddito d'inclusione (Rei) includono la sola categoria dei cosiddetti lungo-soggiornanti.

In sostanza, occorre domandarsi se lo strumento di contrasto alla povertà possa limitarsi alla presa d'atto delle disuguaglianze che si producono nella società oppure vada inteso come elemento complementare a una politica più complessiva sulla produzione del reddito, della sua distribuzione e sulla redistribuzione da operare anche attraverso i sistemi di welfare e di protezione sociale.

Potrà sembrare una domanda retorica ma guardare al fondo delle questioni è necessario anche rispetto alla stessa efficacia delle misure, da valutare non solo sulla entità degli interventi finanziari ma anche rispetto alle dinamiche sociali che possono generarsi.

Alcune questioni emergono dai dati resi disponibili con il rapporto Istat 2017. Anzitutto, la diversa incidenza territoriale tra le aree del paese: nel Mezzogiorno la povertà assoluta è pari al 10,3% contro il 5,1% del Centro e il 5,4% del Nord; la povertà relativa invece si attesta rispettivamente al 24,7 % contro il 7,9% e il 5,9%. Al Sud cresce inoltre l'intensità della povertà che si conferma sostanzialmente stabile nelle altre aree. E sebbene non si tratti di una fotografia nuova del paese, continua a restare centrale la necessità di superare le condizioni di svantaggio e di mettere in essere politiche di coesione più efficaci per superare i diversi divari territoriali. Spesso relativamente agli strumenti di contrasto alla povertà si è utilizzato il termine di «ultima istanza» che se da un lato si può considerare superato rispetto alla stessa evoluzione degli stessi schemi di reddito minimo condizionato dall'altro rinvia al presupposto che la risposta debba articolarsi su diversi piani d'intervento: Occorre prevedere misure di protezione sociale da rivolgere alle persone e politiche più complessive volte a rendere più efficace la stessa misura d'intervento. In altri termini, bisogna adottare quindi un approccio soggettivo, che guarda alle persone, dentro un contesto d'interventi più ampio (le politiche).

Si è citato il caso della distribuzione per aree del paese soltanto in termini esemplificativi del ragionamento ma tale riflessione è trasversale ai diversi contesti territoriali. Nelle aree metropolitane del Nord e nei grandi comuni si registra un peggioramento (dal 4,2% al 5,7%) dato presente anche nelle aree metropolitane del Mezzogiorno (dal 5,8% al 10,1%) e nei comuni più piccoli fino a 50.000 abitanti. In tale

contesto sarebbe utile effettuare un incrocio con alcuni dati circa i fenomeni d'inurbazione che caratterizzano le aree metropolitane e la relazione con le politiche abitative e i costi dell'abitare.

Sempre ragionando in termini di valutazione della incidenza della povertà è opportuno considerare il titolo di studio della persona di riferimento: per chi è in possesso della licenza elementare si passa dall'8,2% del 2016 al 10,7% del 2017 mentre le famiglie con persona di riferimento almeno diplomata si attestano su valori di incidenza molto più contenuti e precisamente pari al 3,6%.

Chiaramente una determinante dalla quale non si può prescindere è quella relativa al lavoro con una incidenza dell'11,8% relativa alla condizione professionale di operaio e assimilato e del 26,7% tra i soggetti in cerca di occupazione.

Eclatante il punto relativo alla intensità di povertà nelle famiglie dove sono presenti cittadini stranieri: in quelle di soli stranieri è del 34,5%, nelle famiglie miste è pari al 23,9% mentre in quelle di soli italiani è del 10,5%.

Quando saranno disponibili i dati sarà utile verificare la percentuale di famiglie straniere che percepiscono il Rei considerato il rigidissimo doppio vincolo di accesso (residenza da almeno 24 mesi e permesso di lungo soggiorno).

2. *Schemi di reddito minimo: potenzialità e limiti*

Dato il quadro e viste le premesse è senz'altro utile dotarsi di uno strumento di contrasto alla povertà. L'Italia con la misura del Rei supera un ritardo cronico. Pur con alcuni limiti di carattere oggettivo, che si analizzeranno più avanti, ci sono diversi aspetti positivi che occorre evidenziare. Innanzitutto non costituisce una misura sperimentale ma strutturale che ha assunto carattere universale, sebbene resti la forte e ingiustificata restrizione nell'accesso dei cittadini stranieri; è un livello essenziale delle prestazioni sia nella componente economica che in quella relativa ai servizi (il fondo prevede una dotazione crescente fino al 20% per finanziare interventi di rafforzamento dei servizi territoriali); prevede la presa in carico del nucleo familiare; è condizionata a percorsi di attivazione.

Si tratta dunque di uno schema di reddito minimo condizionato del tutto necessario per rafforzare il nostro sistema di protezione sociale. Prima di approfondire alcuni limiti e gli spazi di necessario potenzia-

mento occorre però una valutazione rispetto al ragionamento prima avanzato sulla complementarità con le altre misure di politica economica, fiscale, dello sviluppo e del lavoro.

Una delle valutazioni che vengono operate sugli schemi di reddito minimo per valutarne l'efficacia è relativa alla possibilità di uscita dalla condizione di povertà al cessare della erogazione della misura.

Oltre al punto relativo ai percorsi di attivazione, al vincolo forte o debole di condizionamento, alle capacità da parte del sistema di offrire percorsi di reale inclusione è necessario porsi nell'ottica di valutare l'efficacia di uno schema rapportandolo al complesso degli interventi necessari per ridurre l'entità della incidenza della povertà.

Per fare in modo che presa in carico, condizionamento e percorsi di attivazione siano lo strumento per costruire o ricostruire la possibilità di partecipazione attiva della persona e non soltanto un vincolo di carattere formale, come spesso purtroppo viene inteso, proprio perché è complesso costruire gli elementi di relazione con le politiche che hanno riflesso sulle determinanti della povertà e che ne sono spesso la causa.

Questo è un punto di valutazione da approfondire e che spesso genera equivoci rispetto alla stessa valutazione sull'efficacia delle misure.

Può sussistere una valutazione sull'efficacia sulla misura se non si opera un ragionamento più complessivo sullo stato dei servizi territoriali? Sul piano per le politiche attive del lavoro? Sul dimensionamento e sul funzionamento dei servizi per l'impiego? Sulla necessità di un piano efficace d'intervento sui divari territoriali? Sull'offerta complessiva di servizi? Sul come si relazionano tali diversi aspetti considerato che generalmente sono deboli o poco efficaci i luoghi dove si esercitano i processi di governance.

Il punto non è sviare la domanda attraverso la formulazione di altre domande ma evitare che a uno schema di reddito minimo siano affidati compiti che non può avere, specie se inserito in un contesto complesso come quello italiano, in una duratura congiuntura economica che ha le attuali caratteristiche, in una frammentazione e in un impoverimento del lavoro leggibile anche attraverso il progressivo scivolamento sociale che incide sulla nostra società. Gli interventi di contrasto alla povertà vanno quindi considerati all'interno di un contesto più ampio che deve essere attraversato da una diversa dinamicità anche sugli altri ambiti d'intervento: lavoro, coesione territoriale, fisco, istruzione, welfare territoriale.

L'esigenza di tale vincolo di relazione, in un'ottica di politica integrata, apre però altri interrogativi che rischiano di muoversi sul piano della

convenienza del momento e soprattutto della risposta orientata forzatamente sull'individuo e non sulle politiche più complessive. Il rischio da evitare è di rispondere al bisogno individuale senza porsi il problema delle cause che lo generano tale e dei necessari interventi.

Per chiarezza non si vuole muovere una critica a come sia stato disegnato il Reddito d'inclusione, che anzi ha un vincolo forte di attivazione, o a misure annunciate come il Reddito di cittadinanza (in cui condizionalità sono previste), ma bisogna evitare ragionamenti che possono essere sottesi e che – nel tempo – possono disimpegnare chi ha la responsabilità pubblica di individuare soluzioni strutturali alle diseguaglianze. Questa è la domanda di fondo e anche il necessario confine di un adeguato sistema di protezione sociale.

Superate le questioni di contesto e di collocazione complessiva di una misura di contrasto alla povertà veniamo ad analizzare quale dovrebbe essere a nostro giudizio la traiettoria entro la quale provare a muoversi.

Sulla misura del Reddito d'inclusione dovranno essere effettuate le necessarie azioni di monitoraggio e valutazione, distinguendo gli aspetti legati al numero dei percettori dalla entità del contributo, dalle modalità di realizzazione del progetto personalizzato, dalla effettiva attivazione dei componenti il nucleo.

Su alcune questioni possono sin d'ora essere avanzate delle valutazioni che partono dal come la misura è stata disegnata.

Come detto la misura ha assunto un carattere universale ma per la dotazione economica del Fondo povertà, anche se incrementato fino al 2020, non sarà in grado di raggiungere tutti i nuclei familiari in condizioni di povertà assoluta. Si stima che il grado di copertura non supererà il 50%. Sarebbe stato opportuno, già dalla fase di definizione della misura, definire con un criterio di gradualità l'incremento del fondo con un obbiettivo certo di copertura totale.

La stessa entità del contributo economico, per come definita, non copre la differenza tra il valore soglia e il reddito disponibile considerato che in sede di prima applicazione viene riconosciuto il 75% di tale importo. In altri termini si può evidenziare che anche per «definizione» l'entità del contributo economico non permette di dotare il nucleo familiare di un reddito disponibile pari almeno al valore soglia individuato.

Sono noti gli atteggiamenti prudentziali che hanno determinato tale scelta del legislatore ma per le due ragioni richiamate è evidente che si è in presenza di una misura incompleta che solo parzialmente, tanto rispetto ai nuclei quanto rispetto al contributo economico, risponde alla condizione economica delle persone.

Altro punto problematico è quello relativo alla temporalità della misura prevista in dodici mesi e rinnovabile fino ai diciotto mesi. Con tutta probabilità si osserverà che il nucleo percettore del Rei non sarà uscito dalla condizione di povertà e quindi si è in presenza non di un intervento strutturale ma solamente temporaneo. Sarebbe stato più opportuno rafforzare le condizionalità dopo il primo periodo di fruizione, anche attraverso l'aggiornamento/adeguamento del progetto personalizzato, garantendo comunque la continuità nella erogazione della misura. Questo è un grande limite nella strutturazione del Rei.

Rispetto ai servizi territoriali, presa in carico, progetto personalizzato e attivazione occorre operare una distinzione primaria tra gli aspetti teorico-progettuali e la loro concreta possibilità di realizzazione anche guardando alla esperienza del Sia (Sostegno inclusione attiva) e ai primi mesi di introduzione del reddito d'inclusione. Da un lato occorre evidenziare diversi passi avanti che sono stati fatti: in primis considerare la componente dei servizi quale livello essenziale delle prestazioni per arrivare alla destinazione di una quota del fondo povertà per il suo rafforzamento. Già dal Sia furono previste le linee guida per la presa in carico che come indicato descrivono un profilo d'intervento a regime che però nella fase di avvio della misura non è concretamente disponibile. Rispetto al dibattito sulla condizionalità e sul tipo di condizionalità da introdurre all'interno degli schemi di reddito minimo riteniamo che sia innegabile il fatto che occorra dotarsi di una infrastruttura per la gestione della misura di contrasto alla povertà quando la si mette in relazione con i percorsi di attivazione e di inclusione ma questo non è un limite quanto una opportunità per rafforzare i servizi territoriali, per l'interazione tra diversi ambiti di attività, per fornire una risposta che non si limiti alla sottoscrizione del solo patto di servizio, nonché per garantire una presa in carico rivolta ai diversi componenti del nucleo familiare non considerando come causa della povertà solo la determinante economica.

È evidente che tali presupposti sconteranno difficoltà di realizzazione e anche di approccio nella fase iniziale perché la costruzione di una infrastruttura, oggi non disponibile o disponibile solo in alcune parti del paese, non è un percorso semplice e mette in gioco la necessità di un intervento coordinato tra i diversi livelli istituzionali (Ministero, Regioni, Comuni) e partecipato con gli attori sociali ed economici presenti nei diversi livelli territoriali.

Si può dire che la vera sfida si gioca su questo terreno, quale che sia la denominazione della misura.

Il punto più complesso infatti non è l'impatto finanziario, il finanziamento a regime di sette miliardi previsti dalla proposta del Reddito di inclusione sociale (Reis) avanzata dalla Alleanza contro la povertà (Gori C. e al., 2016), può essere raggiunto con la gradualità necessaria in un tempo definito.

La complessità sta nel rendere efficace l'intervento, valutandolo non soltanto dal punto di vista del sostegno al reddito ma da quello relativo ai percorsi di attivazione dei componenti il nucleo familiare.

Con un'attenzione da rivolgere sia alla determinante economica, che chiama poi in gioco nel caso di non occupazione i centri per l'impiego, ma gli altri ambiti dei servizi territoriali con particolare riferimento all'istruzione, alla formazione e al contrasto alla dispersione scolastica. Questo costituisce l'aspetto più complesso, anche se si considera la sperimentazione del Sia prima e la sua introduzione poi.

Come rilevato nelle azioni di monitoraggio condotte sulla precedente misura, che ha uno schema di condizionalità pressoché simile al Rei, i punti di criticità attenevano principalmente alla realizzazione dei progetti personalizzati, al coinvolgimento dell'équipe multidisciplinare e non solo dei centri per l'impiego per una presa in carico che si muova su più livelli d'intervento, al ventaglio di misure da rivolgere al complesso del nucleo familiare, alla disponibilità per gli ambiti territoriali di misure complementari.

Innanzitutto un processo complesso che, come si è prima evidenziato, sconta le difficoltà che insistono nella dimensione territoriale nel rafforzamento e nella integrazione tra i servizi.

Sul terreno del contrasto alla povertà si muovono anche le regioni. Alcune hanno avuto nel tempo misure di reddito minimo come la Campania, poi interrotte, e la Basilicata. Altre hanno più di recente introdotto delle misure con un certo grado di diversificazione tra loro sia prima dell'introduzione del Rei che successivamente. Al di là delle valutazioni sulle politiche regionali la questione principale è il grado di integrazione tra una misura di carattere nazionale con il suo grado di complessità e le misure regionali che in alcuni casi presentano criteri di accesso differenti e che solo per alcune realtà hanno visto completarsi il processo di convenzionamento tra Regione e Ministero per la gestione ordinata di misure distinte alimentate da fondi con provenienza diversa.

Integrazione tra le misure che dovrebbe guardare nella direzione dell'estensione della platea di beneficiari e del rafforzamento del contributo economico: la complementarità tra misure nazionali e interventi

RPS

Nicola Marongiu

delle Regioni avrebbe allora il senso di un percorso utile a dotare i cittadini di un rafforzamento delle misure di protezione sociale. Assume, invece, a volte il carattere di conferma o di ulteriore restringimento dei criteri di accesso attraverso i vincoli di anzianità di residenza nella regione che di fatto diviene lo strumento per limitare ancor più l'accesso ai cittadini provenienti da paesi stranieri. Con il rischio – presente anche nella discussione relativa alla misura nazionale – che il profilo degli interventi assuma più il carattere di norma manifesto agito anche in un'ottica di ricerca del consenso e della visibilità a scapito di una progettazione efficace e coordinata delle misure.

Anche per queste ragioni è opportuno che la riflessione sugli strumenti relativi alla protezione sociale nell'ottica di un profilo orientato al rapporto con le altre politiche d'intervento assuma le caratteristiche di una dibattito maggiormente ancorato alla valutazione in se degli strumenti. Occorre un ragionamento «maturo» che attribuisca il corretto peso alla necessità del giusto intervento onde evitare di produrre nella discussione e nel dibattito elementi di distorsione che nel tempo potrebbero determinare difficoltà nel procedere al consolidamento anche delle esperienze in essere e alla loro auspicabile e necessaria evoluzione.

Riferimenti bibliografici

Istat, 2017, *La povertà in Italia. Anno 2016*, 13 luglio.

Gori C. e al., 2016, *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, il Mulino, Bologna.