Povertà e disuguaglianze. Elezioni 2018

Bilancio più che positivo, occorre proseguire in questa direzione

Daniela Mesini, | 21 febbraio 2018

Con la XVII legislatura la povertà è entrata a pieno titolo nell'agenda politica e l'accelerazione data, specialmente nell'ultimo biennio, all'evoluzione normativa che la riguarda non ha precedenti nel nostro paese. Dopo la sperimentazione della Social Card nelle 12 Città, con la Legge di Stabilità 2016 ed il successivo DDL Delega, nella previsione di un riordino complessivo dei trasferimenti sottoposti alla prova dei mezzi, viene introdotto il SIA, la misura ponte che ha aperto la strada al nuovo REI, attivo dal dicembre 2017. Un'attenzione particolare, a cui vengono destinate specifiche risorse, è anche data alla povertà estrema ed alla condizione dei senza fissa dimora e viene istituito un Fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile alimentato dai versamenti effettuati dalle fondazioni bancarie. Ripercorriamo di seguito i principali provvedimenti, con uno sguardo al contesto in cui sono stati inseriti.

Il (favorevole) contesto di riferimento

Sono almeno tre le ragioni che spiegano il crescere della 'popolarità' della povertà negli ultimi anni.

Innanzitutto l'**acuirsi del fenomeno** che ha raggiunto dimensioni e intensità significative e preoccupanti. L'Istat ci dice che le persone in povertà assoluta sono passate da 1,8 milioni del 2007 a quasi 5 milioni nel 2016, cioè dal 3,1% al 7,9% sulla popolazione residente. Nel lasso di tempo considerato l'incidenza della povertà è dunque aumentata di oltre due volte e mezzo e si è anche modificata la platea dei poveri. Accanto ad *homeless*, famiglie monogenitoriali, stranieri con problemi di integrazione si aggiungono via via le nuove povertà di famiglie numerose con figli minori, giovani disoccupati o con occupazioni precarie e discontinue, persone del cosiddetto 'ceto medio' che a causa di un evento critico (perdita del lavoro, sfratto, separazione) si trovano a dover bussare alla porta dei servizi. Quello che impressiona è soprattutto il consistente aumento della povertà tra le famiglie numerose con bambini: sempre secondo l'Istat l'incidenza della povertà assoluta delle famiglie con 3 o più figli minori sale infatti al 26,8% nel 2016 (dal 18,3% del 2015); ciò significa che più di una famiglia numerosa con bambini su 4 nel 2016 non risulta in grado di consumare un paniere di beni e servizi ritenuto indispensabile per vivere in modo dignitoso. Sono proprio i minori quelli che patiscono maggiormente l'aggravarsi del disagio economico. Secondo gli ultimi dati raccolti da *Save the Children* in Italia ben il 25% dei minori sarebbe a rischio povertà: si tratta di circa due milioni e mezzo i bimbi ed adolescenti che, soprattutto nelle regioni del Sud, vivono in condizioni di deprivazione materiale e spesso anche culturale, sociale e relazionale.

La seconda motivazione risiede nella **spinta europeista**. Con la Strategia EU 2020 il Consiglio Europeo ha rafforzato la dimensione sociale delle politiche economiche e per l'occupazione, inserendo tra le priorità anche la lotta alla povertà e all'esclusione sociale con l'obiettivo concreto di far uscire dalla condizione di povertà 20 milioni di persone entro il 2020. Con alcune specifiche raccomandazioni l'Europa sollecita l'Italia ad una maggiore attenzione nei confronti delle famiglie povere con bambini e la invita inoltre ad estendere la sperimentazione della Social Card a tutto il territorio nazionale.

Infine ultima motivazione, seppur non ultima per importanza, è l'aumento dell'interesse nei confronti del fenomeno povertà da parte di **esperti e studiosi** della materia. L'Alleanza contro la Povertà, poi, nata alla fine del 2013, raggruppando oltre trenta soggetti del sociale, con lo scopo di sviluppare la riflessione e contribuire alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese, ne sintetizza i pensieri, valorizzando il patrimonio di elaborazioni, analisi ed esperienze prodotte nei decenni precedenti e pervenendo ad una proposta concreta di reddito minimo nazionale che sarà presa in considerazione per il disegno del nuovo REI.

Le suddette ragioni, insieme all'intensificarsi degli schemi di reddito minimo a livello regionale finalizzati a sopperire alla carenza di una misura strutturale nazionale e all'avvento di Papa Francesco, che ha certamente contribuito a sensibilizzare l'opinione pubblica nei confronti del fenomeno, spiegano l'entrata della povertà a pieno titolo nell'agenda politica della XVII Legislatura. Percorriamo di seguito i numerosi provvedimenti che la riguardano.

Verso l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà

Prevista dall'art. 60 del Decreto Legge n. 5/2012 convertito in L.35/2012 e resa attuativa attraverso il Decreto Interministeriale del 10 gennaio del 2013 viene introdotta la nuova ***Social Card***, sperimentata in 12 città tra il 2013 ed il 2014. Le risorse sono scarse, i beneficiari al di sotto delle aspettative e consistenti i ritardi e le difficoltà organizzative, ma l'impostazione della misura, con l'abbinamento di un trasferimento monetario a progetti di attivazione e di presa in carico dei beneficiari, segna un cambio di paradigma delle misure di sostegno al reddito ed un utile banco di prova per quanto venuto dopo.

Con la **Legge di Stabilità 2016** (n. 208/2015) ed il successivo **DDL Delega** il Governo inaugura una fase di *policy* senza precedenti, finalizzata al riordino delle prestazioni e del sistema di interventi per il contrasto alla povertà, istituendo un apposito Fondo ed estendendo a tutto il territorio nazionale la Social Card sperimentale, seppur ampiamente modificata nella sua configurazione originaria, e ribattezzata **Sostegno all'Inclusione Attiva** (SIA). Il Sia è stato introdotto con il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) del 26 maggio 2016, ed è diventato operativo dal 2 settembre 2016; ad una prima fase attuativa tra il settembre 2016 e l'aprile 2017, ne è seguita una seconda che, con il decreto ministeriale del 16 marzo 2017 ne ha "allargato le maglie" a partire dal 30 aprile 2017, rendendo i criteri di accesso alla misura meno selettivi. Riferimento per la predisposizione ed attuazione dei progetti di presa in carico dei beneficiari le **Linee Guida** oggetto di apposito Accordo in sede di Conferenza Unificata, dell'11 febbraio 2016.

Il resto è storia recente: con il Decreto Legislativo n. 147 del 15 settembre 2017 viene reso operativo il **Reddito di Inclusione** (REI). Si tratta di una grande novità nel panorama delle politiche di contrasto alla povertà nel nostro paese. A vent'anni dalla Commissione Onofri, e dopo una serie di misure sperimentali, finalmente anche l'Italia si è dotata di una misura strutturale ed omogenea sul territorio nazionale, che abbina un contributo economico ad un progetto di attivazione. Certo non è ancora un vero reddito minimo come nei paesi europei più avanzati, la dotazione finanziaria non consente ancora di beneficiare tutti i poveri assoluti[note]Il fabbisogno finanziario necessario per l'estensione a tutto il territorio nazionale di una misura 'più generosa' a beneficio di tutti i poveri assoluti si aggirerebbe intorno ai 7/8 miliardi di euro, secondo varie stime, quindi pari ad oltre 3 volte le risorse attualmente stanziate.[/note] ed il trasferimento monetario alle famiglie è decisamente esiguo, ma l'impalcatura è stata realizzata. Già la **Legge di Bilancio 2018** (n. 205/2017) prevede un'estensione della platea di beneficiari a partire dal 1° luglio 2018 ed un incremento del beneficio economico per le famiglie numerose. Per il finanziamento prima del SIA ed ora del REI è stato previsto un apposito Fondo Povertà[note]Si tratta del **Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale**, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previsto dall'articolo 1, comma 386, della Legge di stabilità 2016 e finanziato dalle Leggi di Bilancio che si sono succedute.[/note], la cui dotazione finanziaria sarà pari a circa 2 miliardi di euro per il 2018 per arrivare a 2 miliardi e 700 milioni nel 2020.

Il contrasto alla povertà educativa

La Legge di Stabilità 2016 ha istituito anche un **Fondo sperimentale triennale per il contrasto della povertà educativa minorile,** alimentato dai versamenti effettuati dalle fondazioni bancarie.

Attraverso la scelta di concentrare su un unico tema risorse ed interventi solitamente destinati a forme differenti di povertà e disagio, si è voluto sensibilizzare l'opinione pubblica nei confronti di questo preoccupante fenomeno che si trasmette di generazione in generazione.

Il 29 aprile 2016, il Governo e le Fondazioni di origine bancaria hanno siglato un apposito Protocollo d'intesa per la gestione

del Fondo da destinarsi "al sostegno di interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori". A fronte dello stanziamento viene riconosciuto alle fondazioni bancarie uno specifico vantaggio fiscale, sottoforma di credito d'imposta, corrispondente al 75% di quanto versato, fino ad esaurimento delle risorse disponibili, pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018.

Per l'attuazione del Fondo è stata costituita una specifica impresa sociale, interamente partecipata dalla Fondazione con il Sud e denominata **"Con i Bambini"** avente lo scopo di assegnare le risorse messe a disposizione tramite bando, mentre le scelte più generali di indirizzo strategico e di destinazione d'uso del Fondo vengono definite da un apposito Comitato composto pariteticamente da Fondazioni di origine bancaria, Governo, organizzazioni del Terzo Settore, ecc.

Alla fine del 2016 sono stati pubblicati i primi due bandi, dedicati alla prima infanzia e all'adolescenza, sia a valenza regionale che sovra-regionale o nazionale.

Attraverso il **bando prima infanzia (0-6 anni)** sono stati finanziati 80 progetti per un ammontare di oltre 62 milioni di euro, mentre sono in fase di selezione finale le progettazioni del **bando adolescenza (11-17 anni) per un totale di 46 milioni di euro.**

Da ultimo, si segnala l'uscita di un terzo **bando**, cosiddetto **"Nuove Generazioni"**, rivolto ai minori di età compresa tra **5-14 anni** che stanzia ulteriori 60 milioni di euro finalizzati alla prevenzione di fenomeni quali la dispersione e l'abbandono scolastico, il bullismo ed altri fenomeni di disagio giovanile. La presentazione delle proposte a valere su quest'ultimo bando scade il prossimo 9 febbraio.

Si segnala infine che con la Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017 - art. 1, c. 230) viene attribuito ad Istat il compito di definire i parametri e gli indicatori misurabili al fine dell'individuazione di zone di intervento prioritario per la realizzazione di specifici interventi educativi urgenti per il contrasto della povertà educativa minorile sul territorio nazionale.

Il contrasto alle marginalità estreme

Il contrasto all'estrema emarginazione nel corso della XVII Legislatura si sostanzia di interventi rivolti ai **senza fissa dimora** e di assistenza materiale di base nei confronti degli indigenti (recupero e distribuzione eccedenze alimentari, vestiario, ecc.)

Nel giugno 2016, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora) hanno sottoscritto un Protocollo d'Intesa per la promozione di azioni volte a ridurre il numero di *homeless*, ad alleviarne la condizione di disagio e a favorirne una presa in carico appropriata da parte dei servizi. A tal proposito è stato emanato un Avviso Pubblico rivolto agli enti Territoriali (Città metropolitane, grandi Comuni e Ambiti territoriali) e che ha stanziato 50 milioni di euro (25 milioni a valere sul PON Inclusione e 25 milioni a valere sul **PO FEAD**[note]Si tratta del Fondo di aiuti europei agli indigenti istituito dalla Commissione Europea con Regolamento (UE) n. 223/2014 dell'11 marzo 2014 con lo scopo di alleviare le forme più gravi di povertà, prestando un'assistenza non finanziaria alle persone indigenti mediante prodotti alimentari e/o di assistenza materiale di base (vestiario, calzature, prodotti per l'igiene, materiale scolastico e sacchi a pelo) con particolare attenzione ai senza fissa dimora e ai bambini.[/note]) per i progetti di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione dei senza dimora, da realizzare nel periodo 2016-2019. Riferimento per la realizzazione degli interventi le **Linee di Indirizzo**, oggetto di apposito Accordo in sede di Conferenza Unificata del 5 novembre 2015 tra il Governo, le Regioni, le Province Autonome e le Autonomie locali.

Oltre al FEAD, altro programma degno di nota anche il Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti (**Fondo nazionale indigenti**), istituito presso AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) previsto con il decreto legge n. 83 del 2012. La legge di stabilità 2014 (n. 147/2013) lo ha poi finanziato con 10 milioni di euro, ed ha introdotto norme sulla raccolta e distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari da parte delle ONLUS e degli operatori del settore alimentare, prevedendo che tali soggetti debbano garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito ed utilizzo degli alimenti, ciascuno per la parte di competenza.

Il Fondo Nazionale Indigenti è stato rifinanziato in Legge di Stabilità 2015 (n. 190/2014), per 12 milioni di euro per il 2015, a

valere sulle risorse del Fondo per gli interventi in favore della famiglia e in legge di stabilità 2016 (n.208/2015) con 2 milioni di euro per il 2016 e 5 milioni di euro a decorrere dal 2017.

Il 14 settembre 2016 è entrata in vigore la cosiddetta "**Legge Gadda**" (l. 166/2016) sugli sprechi alimentari e farmaceutici, che riorganizza il quadro di agevolazioni fiscali e le procedure per la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti invenduti con misure di semplificazione, armonizzazione e incentivazione e stabilisce come destinazione prioritaria del recupero di cibo, la donazione alle persone più povere. Nel primo anno di attuazione, la legge ha visto un incremento del 20% di cibo recuperato e donato, specialmente al Sud, e l'avvio di esperienze innovative, in settori alimentari complessi quali il fresco, il cotto ed il pescato.

Infine la legge di bilancio 2017 (n. 231/2016) ha previsto incentivi per l'acquisto di beni mobili strumentali da parte degli enti pubblici e privati non profit per favorire la distribuzione gratuita di prodotti alimentari agli indigenti a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.

Uno sguardo in avanti

Il bilancio di fine legislatura rispetto alle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale non può essere che positivo.

Innanzitutto la povertà è diventata una priorità politica e l'accelerazione data negli ultimi anni all'evoluzione normativa che la riguarda non ha precedenti nel nostro paese. Inoltre, anche grazie alle risorse messe a disposizione per il rafforzamento dei servizi (sia tramite i Fondi Strutturali del PON-Inclusione che attraverso finanziamenti nazionali) è stato possibile impostare una strategia di sviluppo dei sistemi di welfare territoriale, a supporto delle misure di sostegno al reddito, nello spirito della legge 328.

Ora occorre andare avanti in questa direzione, prima di tutto mettendo i territori nelle condizioni di poter agire al meglio. Risorse adeguate, sistemi informativi efficienti, rafforzamento delle competenze degli operatori e accompagnamento all'attuazione saranno cruciali per la buona attuazione del REI.

Soprattutto occorre che non venga azzerato quanto di buono è stato fin qui fatto.

Nell'attuale campagna elettorale i principali partiti politici stanno avanzando proposte che, seppur con denominazioni diverse, si avvicinano a delle misure di reddito minimo, estensive dunque dell'attuale Reddito di Inclusione, seppur tutte da definire ed articolare. L'obiettivo di contrastare la povertà attraverso misure di sostegno al reddito abbinate a programmi di attivazione sociale e lavorativa dei beneficiari sembra essere stato definitivamente interiorizzato anche dalla politica. Ora la speranza è che a partire dall'impalcatura ormai realizzata si possa progredire sia in termini di copertura del bisogno che di infrastrutturazione del sistema dei servizi sociali e del lavoro.

Ma occorrerà anche lavorare ad un complessivo riordino delle grandi prestazioni nazionali di contrasto alla povertà, inizialmente previsto dal DDL Delega Povertà ma nei fatti venuto meno. Pensione sociale, integrazione al minimo, assegno alle famiglie numerose, ciascuna con i suoi requisiti di accesso e criteri di categorialità, andranno progressivamente revisionate e ricomposte nella direzione di una riforma delle politiche assistenziali veramente equa ed efficace.