Lotta alla povertà: e adesso? (I)

I nodi nella definizione dell'utenza

Cristiano Gori, | 31 maggio 2018

Guardando avanti

Il prossimo 1° luglio l'utenza del Reddito d'Inclusione (Rei) verrà ampliata grazie al superamento dei requisiti categoriali – presenza di figli minori ed altri – tra i criteri di accesso. A quel punto, il Rei assumerà definitivamente la forma determinata dalle scelte compiute nella legislatura 2013-2018. Il destino della lotta alla povertà, ora, è nelle mani di chi avrà responsabilità di governo da qui in avanti.

Per guardare al futuro, bisogna innanzitutto seguire con attenzione l'attuazione del Rei nei territori, così da apprendere dall'esperienza. Inoltre, può essere utile riesaminare come si è arrivati all'odierna configurazione del Rei, quali sono i risultati ottenuti e quali criticità rimangono. Lo faccio concentrandomi su alcuni aspetti riguardanti la definizione dell'utenza, mentre in un successivo contributo mi dedicherò ai percorsi per l'inclusione sociale e lavorativa.

L'analisi del percorso compiuto sinora suggerisce, mi pare, alcuni punti di attenzione a coloro i quali condividono l'obiettivo di raggiungere una misura rivolta all'intera popolazione in povertà assoluta e dotata di risposte adeguate, qualunque sia il nome che le contingenze politiche le assegneranno. In sintesi occorrerebbe:

- non ritenere la logica universalistica un risultato acquisito anche per l'(auspicabile) estensione della misura;
- interrogarsi su quale sia il mix più equilibrato, tra incremento degli importi ed estensione dell'utenza, per i prossimi passi del percorso riformatore;
- rafforzare ulteriormente la capacità degli strumenti di misurazione della situazione economica di "fotografare" l'effettiva condizione dei nuclei;
- far sì che il diritto alla misura sia garantito – in ogni area del Paese - in maniera corrispondente alla presenza della povertà assoluta.

Approfondisco di seguito i vari punti ripercorrendo le tappe della costruzione del Rei nella legislatura 2013-2018, segnata da un intenso confronto tra Governo, forze parlamentari di maggioranza e di opposizione ed Alleanza contro la povertà in Italia[note]Il percorso è cominciato all'inizio del 2015 ed è proseguito sino al termine del 2017, con l'approvazione della Legge di Bilancio per l'anno incorso. In questo periodo i tratti del Reis (Reddito di Inclusione Sociale) proposto dall'Alleanza e fatti propri dal Rei sono stati assorbiti progressivamente nella riforma attraverso vari passaggi, in particolare: vari emendamenti approvati durante il dibattito parlamentare riguardante la Legge Delega sul contrasto alla povertà, il Memorandum sull'attuazione della Legge Delega firmato il 14 aprile 2017 da Presidente del Consiglio, Ministro del Lavoro e Alleanza, alcune successive interazioni avvenute prima della promulgazione del Decreto Legislativo 147/97 (che introduce il Rei in attuazione della Legge Delega) ed i confronti avuti in preparazione della Legge di Bilancio per il 2018. Più in generale, una serie di momenti di scambio – formali e informali – tra l'Alleanza ed i soggetti interessati ha avuto luogo lungo l'intero arco temporale. In proposito si veda Agostini, 2017; il dettaglio degli apporti forniti da Alleanza è trattato con maggiore completezza in Gori e Lusignoli, 2017. Un'ampia discussione sul Rei e le sfide che pone si trova in Welfare Oggi, 2018.[/note]. Nata nel 2013, l'Alleanza ha cercato di contribuire alla battaglia per ottenere le necessarie politiche di contrasto alla povertà in Italia che tanti politici, studiosi ed associazioni conducono da oltre 30 anni nel nostro Paese. Il disegno del Rei riprende in ampia parte, cominciando dalla sua stessa denominazione, la proposta del Reis avanzata dall'Alleanza (Gori et al., 2016)[note]In questo

testo si possono trovare le proposte dell'Alleanza alle quali si fa riferimento di seguito.[/note]. Rimangono, comunque, significative differenze tra Rei e Reis, a partire, appunto, dal mancato raggiungimento delle finalità di universalismo nell'utenza e di adeguatezza nel livello dei contributi economici erogati da noi perseguite.

L'introduzione della logica universalistica, un risultato insperato

L'Alleanza ha sempre richiesto di definire l'utenza del Rei secondo una logica universalistica, cioè utilizzando le sole condizioni economiche come criterio di accesso, senza differenziare le famiglie potenzialmente interessate in base all'appartenenza a determinati gruppi (riferiti ad età, rapporto con il mercato del lavoro, presenza di specifiche fragilità o altro). Poiché i finanziamenti disponibili non avrebbero inizialmente permesso di raggiungere tutti i poveri, si proponeva di partire da quelli in peggiori condizioni economiche e quindi di incrementare in maniera progressiva i beneficiari seguendo esclusivamente tale parametro.

Questo obiettivo è parso, a lungo, una chimera. Basti pensare che nel 2015, durante i mesi precedenti alla Legge di Bilancio per il 2016 che ha avviato il percorso riformatore, il dibattito politico era dominato dalle posizioni del Governo (priorità alle famiglie con minori, la strada poi seguita nella fase d'avvio) e del Presidente dell'Inps, Boeri (priorità ai nuclei con ultra55enni) (Inps, 2015). Benché divisi sulle categorie a cui assegnare priorità, i due soggetti condividevano la scelta di privilegiarne specificamente alcune. L'impostazione del nostro welfare, d'altra parte, sta a testimoniare come la politica italiana abbia sovente avuto un rapporto complicato con la logica universalistica (Ranci Ortigosa, 2018).

Vi si è arrivati, invece, con la Legge di Bilancio per il 2018, che prevede, per l'appunto, il superamento dei requisiti categoriali dal prossimo 1° luglio. Nonostante noi avessimo continuato negli anni ad insistere - in ogni sede - sulla centralità di tale obiettivo, le speranze di raggiungerlo si stavano affievolendo. Tre fattori, tra gli altri, hanno permesso di arrivarci. Primo, la particolare sensibilità del Ministero del Welfare – in particolare dei suoi tecnici – in proposito. Secondo, come si vedrà nel prossimo paragrafo, la presenza di risorse ulteriori nella Legge di Bilancio e la direzione imboccata dal confronto sul loro utilizzo. Terzo, la natura del processo decisionale sul target di popolazione a cui destinare tali risorse: ha avuto luogo "dietro le quinte", gestito dal Ministero del Welfare - informata la Presidenza del Consiglio - in raccordo con l'Alleanza. È ragionevole supporre, infatti, che se vi fosse stata una discussione aperta, inevitabilmente alcune parti politiche avrebbero promosso le istanze di determinati gruppi. L'impressione è, dunque, che il mancato coinvolgimento delle forze politiche in questo passaggio abbia aiutato lo spostamento verso l'universalismo.

Ad essere universalistica, in ogni modo, è la logica della misura e non certo la copertura. Dopo il 1° luglio, infatti, secondo le stime governative avranno diritto al Rei 2,5 milioni di poveri assoluti, cioè la metà dei 5 milioni di persone in tale condizione (Istat, 2018), quelle appunto in peggiori condizioni economiche. Da questo punto di vista, come per tutta la riforma, quanto realizzato sinora è da ritenere un primo passo verso l'adozione di una misura rivolta all'intera popolazione in povertà assoluta e con importi adeguati, quale è il Reis.

Un passo, peraltro, che sarebbe errato ritenere definitivo. In effetti la crescente legittimazione politica di cui gode la lotta contro la povertà rende difficile immaginare che un nuovo Governo tolga il diritto al ReI (o come si chiamerà la misura in futuro) a qualcuna delle categorie che l'hanno già ottenuto; l'eccezione – da monitorare con attenzione - potrebbe riguardare alcuni cittadini stranieri, alla luce della particolare valenza politica e simbolica acquisita dalle tematiche migratorie. Diverso, invece, è il caso di possibili ampliamenti dell'utenza. Qui, la propensione della politica italiana per la categorialità suggerisce di non sottovalutare la possibilità che tali allargamenti siano basati non solo sull'innalzamento delle soglie economiche di accesso – secondo la logica universalistica – ma anche sull'appartenenza a specifici gruppi; si tratterebbe, in altre parole, di elevare le suddette soglie esclusivamente per alcune categorie.

La scelta di "dare di meno a più persone"

L'attuale valore dei trasferimenti monetari, seppure migliori notevolmente la situazione di chi si trova in povertà, risulta ancora insufficiente per uscirne[note]L'ammontare dei contributi economici è oggi lontano dal coprire la distanza tra il reddito degli utenti e la soglia di povertà assoluta, al di sotto della quale è impossibile soddisfare adeguatamente le proprie esigenze primarie (alimentazione, casa, vestiario, trasporti e altre necessità di base). Il confronto tra gli importi medi mensili stimati da Prometeia per la misura in vigore dal 1 luglio e i valori necessari per portare i beneficiari a raggiungere la suddetta soglia –

calcolati dall'Alleanza - è chiaro: in media sono 210 Euro rispetto a 400. Ad esempio, nel caso di un single si tratta di 150 Euro mensili rispetto a 316 Euro mensili, e per una famiglia di quattro persone di 263 Euro rispetto a 454. D'altra parte, sempre secondo Prometeia, l'incremento medio del reddito dei nuclei in povertà che ricevono il Rei rispetto a quando non lo avevano è del 70%. Cfr. Baldini, Casabianca, Giarda e Lusignoli, 2018.[/note]. Le decisioni in proposito rimandano all'ineliminabile tensione tra gli obiettivi di elevare gli importi e di ampliare l'utenza, largamente discussi tra Governo ed Alleanza. Si tratta, in altre parole, del dilemma tra "dare di più a meno persone" o "dare di meno a più persone".

L'Alleanza aveva richiesto contributi economici più elevati, rinunciando – per il momento – ad una quota di beneficiari. Ci guidava una prospettiva pluriennale: poiché quella introdotta dovrebbe consistere nella prima parte della più ampia riforma necessaria, si riteneva prioritario porre oggi le basi più solide possibile sulle quali fondare uno sviluppo ulteriore domani. Da una parte, dunque, si voleva rafforzare le risposte assegnando alle famiglie contributi economici superiori, così da sostenerle in modo più incisivo e, nondimeno, da ampliare i margini di azione dei servizi sociali riguardo il loro coinvolgimento nei percorsi d'inclusione. Dall'altra, si mirava a estendere più gradualmente l'utenza, ritenendo che raggiungere nel breve periodo 2,5 milioni di persone con una misura che prevede la presa in carico e l'accompagnamento dei beneficiari nel tempo fosse un'operazione piuttosto complessa per il welfare locale italiano, tradizionalmente dotato di organici ridotti; una considerazione da noi ritenuta valida per tutto il Paese e, ancor più, per le aree a maggiore concentrazione di povertà.

L'Esecutivo, invece, ha puntato sul massimo allargamento possibile nell'immediato della platea di beneficiari. Non si è trattato, a ben vedere, di una scelta anomala nel panorama nazionale e internazionale delle politiche di welfare. I decisori, infatti, assegnano abitualmente priorità alla massimizzazione del numero di beneficiari nel minor tempo possibile.

Si è verificato, però, un positivo effetto inatteso, a cui si è accennato sopra. Infatti, puntando il Governo su un esteso incremento della copertura e osteggiando l'Alleanza questa scelta, il primo ha realizzato tale ampliamento nell'unico modo accettabile dalla seconda: legandolo, appunto, all'introduzione di una logica universalistica.

A conferma della priorità assegnata alla numerosità dell'utenza, la versione iniziale del Decreto Legislativo che vara il Rei (D.lgs. n. 147/2017) prevedeva che gli ulteriori finanziamenti eventualmente attributi in futuro al Fondo Povertà fossero automaticamente destinati all'aumento dei beneficiari, senza elevare gli importi, sino a raggiungere l'intera popolazione in povertà assoluta. Si trattava di un'indicazione tesa ad orientare il percorso futuro nella medesima direzione seguita sinora: l'Alleanza ne ha ottenuto la rimozione dal testo definitivo del Decreto. Le decisioni su quale equilibrio definire tra innalzamento dei contributi economici ed allargamento dell'utenza con le auspicabili nuove risorse non sono, dunque, predeterminate bensì avverranno contestualmente allo stanziamento di queste ultime.

Migliorare la capacità di misurare le condizioni economiche delle famiglie

Passiamo ora agli strumenti impiegati per valutare le condizioni economiche delle famiglie (potenzialmente) interessate. In merito l'Alleanza ha presentato varie idee operative, finalizzate ad uno stesso obiettivo: rendere questi strumenti il più possibile capaci di "fotografare" le risorse economiche effettivamente in mano alle famiglie e i loro cambiamenti nel tempo. Si tratta, evidentemente, di informazioni cruciali per l'equità del sistema di welfare. Vediamo alcune delle nostre proposte.

Primo, misurare la povertà innanzitutto attraverso il reddito disponibile. Per determinare l'accesso al Rei abbiamo suggerito di superare l'utilizzo esclusivo dell'Isee - previsto nel testo iniziale del Disegno di Legge Delega in continuità con il Sia – e di considerare anche il reddito disponibile del nucleo poiché lo riteniamo l'indicatore principale da considerare se si vuole cogliere l'effettivo disagio economico. Tale suggerimento è stato accolto in via di principio ma declinato diversamente rispetto a quanto da noi ipotizzato, decidendo di usare l'Indicatore della Situazione Reddituale Equivalente (Isre). La scelta presenta il pregio della semplicità di calcolo e gestionale, essendo l'Isre parte integrante dell'Isee, ma - pur segnando un miglioramento rispetto alla previsione iniziale – costituisce una soluzione non ottimale. L'Isre, infatti, contiene alcuni rilevanti elementi reddituali ma non rappresenta compiutamente il reddito disponibile delle famiglie[note]Questo per diversi motivi, a partire dal fatto che l'Isre considera il reddito complessivo a fini Irpef, cioè un reddito al lordo delle ritenute fiscali. Inoltre, è costruito considerando i redditi del secondo anno solare precedente la DSU (la dichiarazione che il cittadino presenta per ottenere l'Isee); le criticità dovute alla natura non recente di queste informazioni sono state in parte ovviate con le modifiche all'Isee corrente indicate di seguito e saranno ulteriormente ridotte con la prevista entrata in vigore dell'Isee precompilato.[/note].

Secondo, tenere in adeguata considerazione la rapidità e l'eterogeneità di tanti percorsi d'impoverimento. Nella determinazione dei criteri di accesso è stata accolta la nostra proposta di allentamento dei criteri che permettono il ricorso

all’Isee corrente[note]Il ricorso all’Isee corrente offre la possibilità di aggiornare i dati reddituali contenuti nell’Isee in caso di alcuni eventi sfavorevoli tali da peggiorare la condizione degli interessati.[/note], che ora è possibile richiedere nel caso in cui vi sia stato un forte peggioramento della situazione reddituale (superiore al 25%) o qualora si sia perso il lavoro negli ultimi 18 mesi, mentre in precedenza dovevano verificarsi entrambe le condizioni contemporaneamente.

Terzo, non fare affidamento esclusivamente sulle informazioni a disposizione delle amministrazioni, che – per quanto di affidabilità crescente – non possono essere ritenute sempre veritiere. Abbiamo proposto di utilizzare anche un indicatore di reddito presunto, già impiegato con successo in alcuni contesti locali. Ciò significherebbe attribuire alla famiglia che richiede il Rei un livello minimo di consumi - presunti sulla base della numerosità familiare, dell’area di residenza, del possesso di automobili e della dimensione dell’abitazione - da impiegare per calcolarne il reddito presunto, da confrontare poi con quello dichiarato nella richiesta della misura. In caso di discrepanze significative, prima di erogare il beneficio dovrebbero essere previsti approfondimenti. Questa ipotesi non è stata accolta, ritenendola troppo complessa da mettere in atto.

Come giudicare complessivamente le modifiche introdotte? In sintesi, pare di poter affermare che abbiano migliorato la capacità di misurare le reali condizioni economiche delle famiglie ma che, tuttavia, siano ancora necessari ulteriori passi in avanti (Motta, 2018).

Il nodo irrisolto dell’equità territoriale

Le scelte sulla definizione della soglia economica a cui ricorrere per determinare l’accesso al beneficio, nonché il suo importo, devono confrontarsi con l’estrema variabilità del costo della vita in Italia, tra le diverse macro-aree territoriali così come al loro interno. Tradizionalmente, nel dibattito si fronteggiano i sostenitori di una medesima soglia per tutto il Paese e quelli di soglie differenziate territorialmente. Entrambe le strade, tuttavia, presentano criticità di fondo. Ricorrere ad una stessa soglia significherebbe danneggiare le aree dove il costo della vita è più alto, in particolare il settentrione. D’altra parte, le soglie variabili non sono sembrate all’Alleanza un’opzione percorribile poiché aprire una discussione in proposito avrebbe prodotto un’elevata conflittualità politica, suscettibile di mettere a rischio l’intero percorso riformatore. Il richiamo a soglie differenziate, infatti, accende subito gli animi e sposta rapidamente il fuoco del confronto dalle concrete condizioni dei poveri ad ultra-decennali contrapposizioni, di ben più ampio respiro, sul rapporto tra nord e sud del Paese.

L’Alleanza, pertanto, ha proposto una soluzione alternativa a quelle abitualmente messe in campo: una soglia di reddito uguale in tutta Italia ma calcolata in modo da tenere conto dei differenziali territoriali nel costo della vita, attraverso un meccanismo di semplice applicazione. Si tratta di definire un singolo valore reddituale per ogni diverso numero di componenti del nucleo e prevedere che venga elevato alle famiglie che vivono in affitto[note]Per questi ultime, infatti, la soglia aumenta di un importo pari al 75% del canone di locazione pagato (sino ad un massimo di 7.000 euro annui).[/note]. Si dedica particolare attenzione all’esborso sostenuto per l’abitare perché questa è, allo stesso tempo, la voce di spesa maggiore per le famiglie in – o prossime alla – povertà e la più variabile fra le diverse aree del Paese; è inoltre fortemente correlata al complessivo costo della vita. Così facendo, secondo le nostre stime, la distribuzione dell’utenza del Rei tra le macro-aree territoriali si sarebbe avvicinata sostanzialmente a quella della povertà assoluta calcolata dall’Istat, con alcuni punti percentuali di maggiore presenza al Sud.

Il Governo ha accolto la proposta di considerare il costo dell’abitare nella determinazione del reddito, ma l’ha declinata – utilizzando, come detto, l’Isre - in modo diverso rispetto al disegno dell’Alleanza: ciò ha ridotto in misura significativa l’incisività del meccanismo[note]Per una discussione più ampia in merito cfr. Gori e Lusignoli, op. cit. Vediamo qui l’aspetto principale, legato alla scelta – già discussa – di utilizzare l’Isre come misuratore del reddito disponibile; l’implicazione chiave è la seguente. Nel Rei la detrazione del canone di locazione nell’Isre, pur se potenzialmente completa, si realizza al massimo sino a portare lo stesso Isre a zero, mentre nel Reis essa comunque viene computata interamente nel calcolo a prescindere dal livello reddituale del nucleo. Nel disegno governativo, dunque, l’impatto di tale detrazione risulta tanto minore quanto più è basso il reddito del nucleo (al limite è nullo se l’Isre al netto della detrazione è già uguale a zero): conseguentemente ne risultano ridotti gli effetti.[/note]. È ragionevole supporre, pertanto, che sebbene le novità introdotte abbiano migliorato la situazione rispetto alla previsione iniziale del Disegno di Legge Delega (soglie uniche fondate solo sull’Isee, come nel Sia) la loro capacità ancora contenuta di misurare le differenze nel costo della vita non permetta di assicurare il diritto al Rei in maniera corrispondente alla presenza della povertà assoluta in tutte le aree del Paese.

In effetti, le prime simulazioni disponibili spingono l’attenzione verso questo punto. L’Ufficio Parlamentare di Bilancio stima

che, dopo il 1° luglio, avrà diritto al Rei il 44% delle famiglie in povertà assoluta in Italia. Considerando l'incidenza nelle diverse aree, nel Sud e nel Centro sarà raggiunto tra il 50 ed il 54% dei poveri, mentre nel Nord tra il 31% ed il 33%. Si tratta di dati da maneggiare con cautela, considerando che il Rei è per ora rivolto ai più poveri tra i poveri, maggiormente concentrati nel Sud. Ciò premesso, l'incidenza nel settentrione pare piuttosto bassa. Peraltro, una simulazione di Prometeia, condotta con una diversa metodologia, è concorde nel segnalare un'incidenza in tale area inferiore a quella registrata per la povertà assoluta (Baldini et al., 2018)[note]Prometeia stima che, dopo il 1° luglio, avrà diritto al Rei il 3,8% dei nuclei familiari in Italia, con le seguenti incidenze per aree: Nord 2,3%, Centro 3,2%, Sud 6,3%(Baldini et al., op cit.). L'Istat stima che le famiglie in povertà assoluta siano complessivamente il 6,3% del totale in Italia, con queste incidenze: Nord 5,0%, Centro 5,9% e Sud 8,5% (Istat, 2017). Ciò significa che – con riferimento a tutta la popolazione povera (Istat) – la percentuale d'incidenza del Nord è il 58% di quella del Sud, mentre con riferimento a quella Rei, dal 1° luglio, sarebbe il 36% (Prometeia).[/note]. Analogamente, i primi riscontri raccolti sull'utenza effettiva suggeriscono di riflettere nella stessa direzione (Inps-Ministero del Lavoro, 2018)[note]Nel primo trimestre del Rei, gli individui beneficiari sono stati nel Nord il 12% del totale (Inps-Ministero del Lavoro, 2018). Secondo i dati Istat, riferiti al 2016, vive in tale area il 39% delle persone in povertà assoluta (Istat, 2017).[/note].

I dati sinora disponibili non offrono risposte ma, certamente, sollevano domande. Pare opportuno, infatti, interrogarsi sull'equità territoriale del Rei com'è oggi disegnato. Se non lo si facesse, si correrebbe il rischio di dar vita ad una misura in grado di rispondere adeguatamente al disagio sociale solo di parte del Paese.

Questo per ciò che riguarda la definizione dell'utenza. Nel prossimo contributo, come anticipato, mi soffermerò sui percorsi d'inclusione sociale e lavorativa.

Bibliografia

- Agostini, C. (2017), *Secondo welfare e lotta alla povertà. Un'arena di policy sempre più articolata*, in Maino, F. e Ferrera, M. (a cura di), "Terzo rapporto sul secondo welfare in Italia 2017", Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 173-193.
- Baldini, M., Casabianca, E. J., Giarda, E. e Lusignoli, L. (2018), *The impact of Rei on Italian's households income: a micro and macro evaluation*, Note di Lavoro di Prometeia, Prometeia, Bologna.
- Gori, C. et al. (2016), *Il Reddito d'Inclusione Sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Gori, C. e Lusignoli, L. (2017), *Alleanza contro la povertà e Rei,* in "Per uscire tutti dalla crisi. Reddito d'inclusione: la sfida dell'attuazione. Le politiche contro la povertà in Italia – Rapporto Caritas 2017," Caritas italiana, Roma, pp. 45-54.
- Inps (2015), *Non per cassa ma per equità*, Inps, Roma, giugno.
- Inps-Ministero del Lavoro, (2018) *Primi dati sul Rei,* Roma, 28 marzo.
- Istat (2017), La povertà in Italia – *Anno 2016*, Istat, Roma.
- Istat (2018), Rapporto annuale 2018 – La situazione del Paese, Istat, Roma.
- Motta, M. (2018), *REI – Contrasto alla povertà e reddito minimo. Il Rei (Reddito d'Inclusione): che cos'è, come si usa, cosa va fatto per migliorarlo*, Maggioli, Rimini.
- Ranci Ortigosa, E. (2018), *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Francesco Brioschi Editore, Milano.
- Ufficio parlamentare di Bilancio (2017), *Rapporto sulla politica di bilancio 2018*, Ufficio Parlamentare di Bilancio, Roma.
- Welfare Oggi (2018), *FOCUS – Rei: un lungo cammino per una grande riforma*, in "Welfare Oggi", 1, 2018, pp. 4-38.