

LE POLITICHE PER LA POVERTÀ TRA TUTELA DEL DIRITTO E GOVERNO DELLA COMPASSIONE¹

di Andrea Tardiola

1. Dieci anni di evoluzione del contesto nelle politiche contro la povertà

L'Italia non prevede un intervento pubblico nazionale per il contrasto della povertà. Il dibattito legato al recupero di questo ritardo del nostro sistema di protezione sociale costituisce uno dei richiami fissi nel ragionamento sul più ampio modello di welfare italiano. Una maturazione di questa discussione verso la traduzione in reali programmi di intervento pubblico coincide – com'è noto – con la XIII legislatura che, a seguito dell'elaborazione della cosiddetta Commissione Onofri, avviò la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (d'ora in avanti RMI)².

Sulla valutazione degli esiti di questa sperimentazione tornerò più avanti. In ogni caso occorre notare come, successivamente a quella stagione, nel decennio in corso il dibattito sul tema abbia descritto una traiettoria ad arco: nella XIV legislatura il dibattito sul tema si mantenne molto serrato sebbene, mentre la sperimentazione nazionale si avviava verso una faticosa conclusione, solamente a livello locale si mettevano in moto innovazioni istituzionali (come il reddito di cittadinanza avviato in regione Campania). Nel corso della penultima e dell'attuale legislatura, invece, la riflessione su una misura nazionale di contrasto della povertà ha perso posizioni nell'agenda politico istituzionale a fronte di un progressivo cambiamento nell'approccio al tema dell'esclusione sociale.

Questo cambiamento si riscontra, peraltro, nel modo in cui le leadership politiche nazionali si sono collocate rispetto alla prosecuzione³ dell'esperienza del RMI o comunque all'adozione di un'alternativa misura nazionale di contrasto alla povertà. In questo quadro il reddito di ultima istanza – comparso nell'ordinamento con la legge finanziaria 2004 come feticcio di un programma poi mai implementato – ha costituito il tentativo di breve respiro di fornire una risposta a questa istanza che – solo cinque anni fa – il governo di centro destra non intendeva (evidentemente) escludere in modo definitivo. E già sul reddito di ultima istanza si ponevano questioni di coerenza costituzionale relative al nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, alla mancata adozione dei livelli essenziali delle prestazioni e alla mancata attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in merito ai flussi di

¹ In G. CICCARONE, M. FRANZINI, E. SALTARI (a cura di), *Italia possibile. Equità e crescita*, Brioschi 2010

² La sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (RMI) è stata introdotta dal decreto legislativo 237 del 1998, per il biennio 1999-2000 ed ha coinvolto un primo gruppo di 39 Comuni. La legge finanziaria 2001, successivamente, ha autorizzato il prolungamento della sperimentazione per un ulteriore biennio (2001-2002) e l'estensione a nuovi Comuni, dettando i criteri per la loro individuazione (Comuni limitrofi ai precedenti 39 e l'appartenenza ai Patti territoriali), fissando il termine per l'impiego dei fondi al 31 dicembre 2004. Si è avuta poi una prima proroga che ha fissato la conclusione della sperimentazione al 30 aprile 2006 (legge 43 del 2005) per permettere ai Comuni con consistenti residui di utilizzare le risorse ancora disponibili. Per analoghe ragioni, la Legge finanziaria 2007 ha posticipato ulteriormente il termine ultimo al 30 giugno 2007.

³ Sollecitata dal mondo associativo, sindacale e naturalmente anche da parti del mondo politico e dell'accademia.

finanziamento tra livelli di governo⁴.

Un ridimensionamento dell'argomento che va ricondotto, per un verso, all'evoluzione dell'indirizzo politico, per altro verso, all'evoluzione istituzionale verso il modello federalista di Stato.

In assenza di un assetto federalista compiuto sono state semmai proprio le esperienze regionali ad avere marcato l'iniziativa istituzionale successiva al RMI: *in primis* la Campania, successivamente la Basilicata, il Friuli⁵ e recentemente il Lazio.

Tuttavia, l'avanzamento del processo federalista non ha determinato un chiarimento sull'assetto degli strumenti di governo utile per progettare uno strumento nazionale di protezione dal rischio di povertà. Ancora oggi i livelli essenziali delle prestazioni rimangono, nel settore dell'assistenza, un mandato costituzionale inattuato ma, soprattutto, l'approvazione della legge delega in materia di federalismo fiscale – la legge 42 del 2009 – ha reso più esplicite le aspettative riposte nell'attuazione del federalismo dalle aree più ricche del paese: l'obiettivo di mantenimento della ricchezza nel territorio che l'ha prodotta, riducendo l'esercizio di perequazione delle risorse verso le aree deboli. Questa visione è rintracciabile nel dibattito sull'ancoraggio dei meccanismi perequativi che dovranno essere adottati (quindi sul “quanto” della ricchezza del centro-nord verrà perequata per il meridione) sia in alcune delle proposte discusse in sede di elaborazione della legge delega, come quella relativa alla perequazione orizzontale, che avrebbe esplicitato in modo ancora più netto il rapporto tra territorio donatore e beneficiario, con ricadute evidenti sul piano dei rapporti istituzionali tra regioni.

Questa tensione sottesa al processo federalista si scarica evidentemente anche sulla valutazione di una misura di contrasto della povertà che – come si vedrà più avanti in riferimento alle misurazioni più recenti del fenomeno – vede una platea di beneficiari fortemente concentrati nelle regioni meridionali.

A questo si è aggiunta di recente anche l'evoluzione concettuale derivante da un ripensamento del sistema di welfare in chiave di sussidiarietà orizzontale, proposta non come un'applicazione al contesto italiano delle teorie della *welfare community*, ma come un'elaborazione originale che piuttosto fa leva sui concetti del dono e della gratuità.

Nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale, proposto nel maggio 2009 dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali come piattaforma programmatica per le azioni di welfare della legislatura, si è insistito ripetutamente sul tema del dono quale interpretazione autentica e solidale del principio di sussidiarietà⁶. Una impostazione che, è stato successivamente rimarcato dal ministro Sacconi in sede di discussione del documento, ha trovato autorevole conforto nell'enciclica papale di fine giugno *Caritas in veritate*.

4 La prima legislatura di attuazione del titolo V della Costituzione ha registrato un contenzioso costituzionale relativamente a tali aspetti e, corrispettivamente, una giurisprudenza costituzionale che è andata affermando, oltre al generale principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, l'impossibilità per lo Stato di vincolare risorse per le regioni nelle materie di esclusiva competenza di queste ultime – tra le quali c'è la materia dell'assistenza sociale – a meno che tali risorse non siano direttamente legate alla garanzia finanziaria dei livelli essenziali delle prestazioni.

5 Il Friuli, tuttavia per una breve stagione, laddove le risorse allocate per il reddito di cittadinanza regionale, al cambio con l'attuale consiliatura, sono state rifinanziate come finanziamento integrativo alla Carta Acquisti varata nel 2008 per i cittadini residenti nella regione.

6 *Cfr* Libro Bianco, pagina 67.

È una teoria indubbiamente nobile e capace di conquistare consenso in aree rilevanti sia dell'opinione pubblica sia delle organizzazioni sociali e, per questo, merita di essere considerata alla prova di alcuni fatti.

Il richiamo alla cultura del dono non si ferma infatti ad una mera dichiarazione di intenti ma, già nell'immediato, conferma alcune decisioni riguardanti il nostro sistema di protezione sociale e, in prospettiva, ne ispira possibili futuri sviluppi. Si prenda il caso della Carta Acquisti – introdotta con il decreto legislativo 112 del 2008 – che su 907 milioni di euro di finanziamento ne vede 250 derivare dalla donazione di due principali sponsor del programma: ENI ed ENEL. Una modalità di finanziamento che inevitabilmente caratterizza, sia per l'entità che per le caratteristiche dei donatori, la scelta della platea dei beneficiari. Questi vengono individuati in base alla copertura finanziaria, variabile anche in ragione delle donazioni.

È questo il punto centrale che caratterizza la teoria del dono rispetto alla teoria del diritto costituzionalmente protetto: l'eventualità nel primo caso (il dono non è obbligatorio); l'obbligo d'intervento a fronte di un diritto insoddisfatto nel secondo. Naturalmente lo schema teorico del diritto nella realtà conosce molte lacune, così tante da avere legittimato le argomentazioni di quanti ne rilevano sia l'inefficacia, sia l'inefficienza. E si tratta di argomentazioni robuste. Nonostante ciò la scelta di campo è netta, perché un conto è agire nell'orizzonte dello spontaneismo solidale e della sua promozione, altro è lavorare nella logica del diritto che va sostanziato e nella progettazione di meccanismi istituzionali che garantiscano questo esito.

Se invece ci si pone nella logica del dono, della centralità della relazione che nel dono si sostanzia, la valutazione delle alternative viene meno, perché rimane disponibile solo la propria personale scelta di donare e si riduce la possibilità di co-decidere su forme ed utilizzi dei beni comuni. Infatti la retorica del dono insiste molto sulla dimensione di prossimità, sulla microcomunità e sulla rete familiare. E immagina nel dinamismo e nel rapporto sottostante al dono un paradigma alternativo alla sedentarietà assistita del welfare tradizionale.

Tuttavia, a differenza del Libro Bianco, l'elaborazione concettuale della *welfare community* non configura un'intermediazione esclusivamente tra privati (donatore e ricevente) e non destruttura il presidio della politica nel garantire i diritti costituzionali fondamentali. Al contrario individua nella responsabilità pubblica della *governance* della rete (pubblico-privata) una delle soluzioni per approdare ad un welfare riformato, nel quale le organizzazioni private siano attive anche in chiave di co-programmazione. D'altra parte, l'elaborazione teorica che fa da scenario alla riforma della legge 328 del 2000 riflette questa impostazione e l'obiettivo del superamento di un modello di welfare tradizionale e corporativo.

Ferme restando le critiche ai limiti di quest'ultimo, rimane il fatto che la provenienza di questa teoria del dono coincide con le aree del paese più ricche e benestanti e che, nel nord, nell'ultimo ventennio si è tradotta – come già sottolineato - in un progetto istituzionale federalista con l'obiettivo di “trattenere sul luogo” la ricchezza prodotta. In altri termini, la teoria del dono sarebbe più credibile se non coesistesse politicamente con le intenzioni di quelle forze che mirano ad una attuazione del progetto di federalismo come limitazione della perequazione interterritoriale e come affermazione del principio della proprietà della capacità fiscale. Ancora più in sintesi: è credibile il richiamo alla cultura del dono come risposta alle disuguaglianze da parte di quanti, nello stesso momento, danno sostanza istituzionale ad un egoismo territoriale che mette in discussione lo stesso principio unitario dell'articolo 5 della

Costituzione?

Piuttosto, sembra esserci una coerenza nell'ispirazione della relazione di prossimità nella quale il dono si realizza, come solidarietà al vicino, e l'idea di difesa comunitaria che fa da sfondo a questa esplicitazione del federalismo come trattenimento della ricchezza. Anche il dono, così, rischia di confinarsi all'interno della comunità più forte. Rimarrebbe fuori da questo scenario quella parte del paese che, in ragione di un più debole tessuto istituzionale, esprime anche una minore presenza di terzo settore.

E rimarrebbe comunque da dimostrare che in questa area del paese, descritta come caratterizzata da una maggiore tenuta del meccanismo familiare, la solidarietà di prossimità possa sostituirsi a quella organizzata delle grandi "centrali" (si pensi al dato consolidato della minore disponibilità dei cittadini del sud alle donazioni di sangue).

Rimangono in piedi tuttavia le critiche mosse al sistema di welfare e alla sua riconosciuta inefficacia. Il punto, però, è che la rinuncia al traguardo di un sistema di welfare che sia responsabile della condizione di vita delle persone non è nella disponibilità dell'indirizzo politico pro tempore senza modificare la Costituzione (e forse - trattandosi della sua prima parte - comunque si tratterebbe di una opzione non percorribile). Da questo punto di vista la Costituzione è riferimento fondamentale nell'affermazione del diritto individuale che è di per sé universale e non può essere assoggettato alla "scelta" che invece appartiene alla dimensione del dono. Il "diritto" infatti si realizza anche attraverso il "dovere" che - contestualmente e universalmente - la Costituzione pone in capo alla persona.

D'altra parte la recente enciclica di Benedetto XVI afferma che «La "città dell'uomo" non è promossa solo da rapporti di diritti e di doveri, ma ancor più e ancor prima da relazioni di gratuità, di misericordia e di comunione» ma, nel richiamare il valore del bene comune, sostiene che «in una società in via di globalizzazione, il bene comune e l'impegno per esso non possono non assumere le dimensioni dell'intera famiglia umana, vale a dire della comunità dei popoli e delle Nazioni».

E allora, se ciascuno è chiamato al dono secondo la sua vocazione, alla Repubblica è comunque assegnato l'impegno alla rimozione degli ostacoli al pieno sviluppo della persona e questo impegno si determina con il concorso solidale di tutti.

2. Cambia il contesto, rimane intatta la domanda

Se la riflessione attuale deve tener conto dell'evoluzione appena descritta, tuttavia deve anche fare fronte al contesto di permanenza e di intensità della povertà italiana, come descritta recentemente nel Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale (d'ora in avanti CIES) del settembre 2009.

“Nel 2008 sono state 2 milioni 737 mila le famiglie classificate dall'Istat in condizione di povertà relativa (cioè con una capacità di spesa media mensile per 2 persone inferiore a 999,67 euro), pari all'11,3% delle famiglie residenti; in totale 8 milioni e 78 mila individui (il 13,6 % dell'intera popolazione). Nel 2007 (con una soglia pari a 986,35 euro mensili) erano state 2 milioni 653 mila, (11,1%) per un totale di 7 milioni 542 mila individui (il 12,8% dell'intera popolazione).

Nel 2008, dunque, il numero delle famiglie in condizione di povertà relativa risulta aumentato rispetto all'anno precedente di 84.000 unità (+0,2 punti percentuali) e soprattutto è cresciuto il numero di individui "relativamente poveri" con un incremento di 536.000 persone e uno scostamento di 0,8 punti percentuali. Dal punto di vista strettamente statistico il differenziale non appare particolarmente significativo (la Nota Istat constata infatti che "negli ultimi quattro anni la percentuale di famiglie relativamente povere è rimasta sostanzialmente stabile e immutati sono i profili delle famiglie povere"); può essere utile tuttavia ricordare che sul piano pratico, quella crescita di oltre mezzo milione del numero degli individui in condizione di povertà relativa sta a significare che in un anno l'equivalente della popolazione di una città delle dimensioni di Firenze o di Bologna è "caduta sotto la soglia".

Delle famiglie in condizione di povertà relativa quasi la metà (46%) – circa 1 milione 260 mila famiglie, pari al 5,2% sulla popolazione totale - risultano sicuramente povere (presentano cioè livelli di spesa mensile "equivalente" di oltre il 20% inferiori alla linea standard). Nel 2007 erano state 1.170.000, pari al 44% delle famiglie relativamente povere e al 4,9% della popolazione totale.

Accanto a un incremento – sia pur limitato – dell'incidenza della povertà relativa tra il 2007 e il 2008 si è manifestato dunque anche un parziale peggioramento della sua intensità (il numero delle famiglie "sicuramente povere" è cresciuto di 90.000 unità).

Si può aggiungere, infine – per completare il quadro – che nel 2008 un altro milione e 762 mila famiglie possono essere classificate come "quasi povere": stanno, cioè, appena sopra la linea di povertà (962.000 in una fascia del 10% al di sopra della soglia, le altre tra il 10 e il 20%)."

Queste ultime famiglie, come evidenzia il rapporto della CIES, sono quelle maggiormente esposte al rischio di povertà, tanto più se si considerano i numeri dello studio in termini prospettici, quindi tenendo conto dell'effetto prodotto nel 2009 sull'economia italiana dalla crisi economica in termini di perdita di posti di lavoro.

Rimane quindi intatta l'esigenza di una riprogettazione del sistema di protezione sociale che tuteli dal rischio di impoverimento e, al tempo stesso, fornisca un supporto alle opportunità di reinserimento prima di tutto lavorativo delle persone. Questo non (solamente) per evidenziare le ragioni di opportunità in ordine ai principi di uguaglianza sociale quanto per sottolineare come la misura di contrasto alla povertà potrebbe costituire – nell'attuale contesto istituzionale – una opportunità per avanzare nell'adeguamento costituzionale del sistema di welfare, individuando in una nuova misura nazionale un livello essenziale di prestazione e un fondamento nei rapporti con il sistema territoriale dei servizi di assistenza. Recuperando terreno, quindi, su una delle caratteristiche di maggiore debolezza dell'attuale sistema dei servizi alla persona e alle famiglie, dato dallo scollamento tra l'iniziativa nazionale e le iniziative territoriali (regionali e cittadine) o, peggio, dalla scarsa capacità di intervenire sull'inerzia dei territori più deboli.

Sotto questo punto di vista l'esperienza del RMI rimane ancora utile per la possibilità di valutare aspetti organizzativi e istituzionali di quella sperimentazione e ricavarne utili insegnamenti nella prospettiva di futuri interventi, specialmente in riferimento ai meccanismi di relazione istituzionale che una misura simile può generare, se ben progettata.

3. Cosa rimane dell'insegnamento del RMI?

Partiamo dal basso utilizzando la valutazione del RMI (effettuata sull'andamento dell'implementazione fino al 2004) per comprendere come questa abbia interpretato proprio il contributo dato dalla sperimentazione al consolidamento delle reti di supporto istituzionali (la valutazione è stata condotta insieme da IRS, Fondazione Labos, Censis e Cles).

Il giudizio complessivo è stato quello di un sostegno efficace alle reti già esistenti, ma limitato nell'attivazione di nuove, sia per i rapporti deboli se non inesistenti con le regioni, sia per un insufficiente coinvolgimento del mondo produttivo (aziende, Camere di commercio, ecc.). Come evidenza ancora il Rapporto valutativo, la sperimentazione ha scontato anche una sua scarsa integrazione nei piani sociali di zona, sebbene riguardo questo aspetto occorre tenere in considerazione come gli anni di sperimentazione del RMI coincidono con i primi cicli di programmazione “zonale”, quindi con una minore maturazione di questo strumento di progettazione.

Le indicazioni che si possono derivare da questo quadro sono interessanti perché mettono in luce la frammentazione della filiera istituzionale che nella sperimentazione ha sostanzialmente visto le regioni “tagliate fuori” nel loro ruolo di soggetto che disciplina e programma il sistema dei servizi nel territorio e, allo stesso tempo, ha visto lo Stato partecipare alla sperimentazione come mero erogatore di fondi, ma senza investimenti da parte di quest'ultimo in azioni di supporto tecnico (auspicabilmente in partnership con la regione interessata) nei confronti dei territori beneficiari della misura.

La questione dei ruoli giocati dai diversi livelli di governo non è infatti estranea alla valutazione complessiva sull'esito della sperimentazione. I giudizi politici che sono stati diffusi sull'esito insoddisfacente della sperimentazione dovrebbero tenere conto della strategia deliberatamente volta ad abbandonare la misura nella XIV legislatura quando nessuna forma di regia, di monitoraggio sull'implementazione, di coinvolgimento delle regioni è stata promossa a livello di governo nazionale⁷. Si è scelta piuttosto la strada di una mera gestione contabile, costellata, peraltro, da posticipazioni nella scadenza ultima della sperimentazione che hanno segnato la sostanziale abdicazione ad una funzione centrale di gestione della sperimentazione.

Il risultato è stato quello di una sperimentazione durata oltre ogni aspettativa iniziale, prorogata a seguito delle pressioni delle amministrazioni territoriali che non erano state in condizione di chiudere il programma nei tempi stabiliti. Le proroghe non sono state integrate da accordi che tenessero conto anche di meccanismi premianti o sanzionatori che potessero dirigere la sperimentazione verso una maggiore efficacia nell'utilizzo delle risorse, né da azioni di accompagnamento che potessero – ad esempio – supportare quegli stessi comuni nella progettazione delle reti territoriali attraverso i piani di zona che nelle regioni meridionali andavano diffondendosi (sebbene con una velocità inferiore che nelle altre aree del paese).

Eppure una strumentazione ispirata ai principi di premialità era già utilizzata nei fondi comunitari e sarebbe stata di lì a pochi anni importata come principio cardine della legge delega sul federalismo fiscale.

Il risultato finale è stato quello di una profezia autoavverantesi, con il governo di

⁷ Giudizi incoerenti con quello espresso nella citata valutazione; si veda da ultimo il passaggio del Libro Bianco nel quale si lamenta l'effetto disincentivante rispetto alle occasioni di lavoro regolare di “talune sperimentazioni [che] hanno evidenziato, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno, un sistematico ricorso al sussidio rivelatosi, ponendo chiari problemi di sostenibilità sociale ed economica” (pagina 47).

centro destra che, da un lato, lamentava l'insuccesso della sperimentazione e, dall'altro, lo favoriva con la rinuncia a quella iniziativa istituzionale che avrebbe dovuto invece conformare un programma nazionale.

D'altra parte un'azione mirata a supportare i risultati dell'intervento avrebbe contribuito a generalizzare quegli esiti positivi che la valutazione ha messo in evidenza, che insistono specificamente sull'innovazione apportata nelle modalità di lavoro dei servizi comunali in termini di: tendenziale superamento di un approccio discrezionale se non clientelare all'assistenza; rapporti più dignitosi e corretti tra amministrazioni e famiglie in stato di bisogno; riorganizzazione del lavoro e delle prassi professionali consolidate.

Questo elemento dimostra che un investimento in azioni di accompagnamento avrebbe potuto determinare un esito esattamente opposto a quello che i governi di centro destra hanno lamentato in ordine ai risultati scarsamente inclusivi e tendenzialmente assistenziali del RMI. Il Rapporto di valutazione sottolinea, infatti, come uno dei risultati migliori fosse quello del cambiamento di mentalità da parte sia degli operatori dei servizi che degli utenti, che introduceva una innovazione duratura: il servizio sociale non più come mero luogo dove chiedere una elemosina in base ad una condizione. È indicativo che il 56,5% dei 267 Comuni intervistati per la valutazione dichiarasse come la sperimentazione avesse contribuito a modificare le modalità di intervento nei confronti della lotta alla povertà: dalla mera erogazione di sussidi all'avvio di progetti di reinserimento. Riporta la valutazione: "In alcuni casi i Servizi Sociali hanno appreso una nuova modalità di intervento, imparando maggiormente a leggere i bisogni degli utenti nel complesso del territorio e trasformando questa analisi in una nuova capacità operativa e programmatica in grado di garantire una maggiore personalizzazione degli interventi. Inoltre in diverse situazioni la misura ha contribuito a stimolare un'evoluzione nella professionalità degli operatori, che si sono misurati concretamente con la gestione di un contratto sociale, quale strumento trasparente e vincolante sia per i beneficiari che per il servizio stesso. Tra di esse degno di nota è il caso del Comune di Genova dove, sulla scorta dell'esperienza RMI ed esportando la metodica testata con la sperimentazione, è stato avviato un gruppo di miglioramento sperimentale mirante alla riorganizzazione del sistema di contributi economici all'interno dell'intera amministrazione comunale".

Questa ulteriore lettura fornisce un elemento anch'esso di rilievo, laddove lo spostamento del baricentro del sistema dei servizi a livello comunale, in un quadro di frammentazione sia delle misure di sostegno che dei livelli di gestione (nazionale o regionale o comunale), mette in evidenza la necessità di un ripensamento dell'attuale configurazione del sistema di welfare. Non solo come macro obiettivo di *policy*, ma anche come impostazione delle modalità operative dei servizi territoriali che possono, ad esempio, con l'attivazione di sportelli informativi, supportare l'utente con attività di orientamento anche verso altri soggetti promotori di misure di sostegno economico, di ammortizzatori sociali o di politiche attive del lavoro.

4 Una politica contro la povertà per federare il sistema dei servizi

Le conseguenze della crisi economica sui conti pubblici e la scarsa disponibilità all'attivazione di un programma di interventi di welfare a forte caratterizzazione meridionale non sembrano presagire una ripresa a breve dell'iniziativa a favore di una misura di contrasto

della povertà.

Il Libro Bianco del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali non esclude che “forme di integrazione del reddito di ultima istanza potrebbero costituire una risposta più efficace per affrontare le situazioni di disagio sociale estremo intervenendo solo se e fino a quando non esistono altre possibili soluzioni, secondo soglie rigorose e modulate per territori e composizione dei nuclei familiari, collegate con percorsi di uscita dalla area di disagio”. Tuttavia sono affermazioni che si collocano nel registro vagamente programmatico del documento che, peraltro, non sono mai state successivamente riprese dallo stesso ministro del welfare. Peraltro la lettura approfondita del documento rivela impostazioni che mettono in questione la natura della misura – almeno per come la si è considerata fino ad oggi - laddove si prospetta che la funzione di selezione chiama alla responsabilità non solo il sistema dei servizi pubblici territoriali ma le stesse “organizzazioni caritatevoli”, chiamate in causa come “soggetti idonei a concorrere a selezionare i destinatari di questi interventi straordinari e a realizzare buone pratiche da sostenere e diffondere”.

Posta in questi termini l'indicazione non sembra quella di una misura strutturale a responsabilità pubblica. Un livello essenziale delle prestazioni. Il Libro Bianco auspica infatti il concorso di diversi approcci, “da quello compassionevole a quello strutturale” per convergere “verso soluzioni pragmatiche”.

Non che vada scartata l'opzione del pragmatismo, che anzi dovrebbe spingere, a distanza di dieci anni dall'approvazione della legge 328 del 2000 e della riforma del titolo V della Costituzione, a valutare un'iniziativa integrata dei diversi livelli di governo. Un piano nazionale di contrasto della povertà che chiami anche regioni e comuni ad un impegno convergente (ma strutturale) nella definizione di ruoli, strumentazioni, risorse. Da questo punto di vista, a differenza di quanto offriva il contesto istituzionale al momento del varo del RMI, oggi esistono piattaforme organizzate più mature: da un lato va ormai sedimentandosi la strumentazione della programmazione sociale territoriale (regionale e locale) e, seppure questa con differenziazioni anche marcate, sarebbe interessante ripensare anche nel campo delle politiche di contrasto alla povertà forme pattizie tra Stato e regioni, anche con accordi personalizzati con singole regioni dentro una cornice più generale, alla stregua di quanto è stato fatto negli ultimi anni nel campo sanitario con il succedersi dei Patti per la Salute del 2006 e del 2009. Accordi che prevedano quello che è principalmente mancato nella sperimentazione del RMI: azioni di sistema per il monitoraggio, supporto dei territori deboli, strutturazione della rete.

Si tratterebbe di un impianto coerente con l'articolazione federale perché basato sullo strumento negoziale (il principio della leale collaborazione) rispettando l'articolazione delle competenze legislative e amministrative per la protezione di un diritto costituzionale. In questo senso, l'insegnamento della sperimentazione del RMI e di questo decennio di federalismo dall'equilibrio non ancora definitivo, ci dice che una misura di protezione sociale non può essere identificata attraverso la sola fissazione di soglie di accesso, entità dei benefici, meccanismi di selezione e controllo. Richiede piuttosto una progettazione integrata (o almeno disponibile all'integrazione) con le altre misure attive ai diversi livelli di governo, l'accessibilità e la trasparenza dei flussi informativi per tutti questi, da mettere al servizio di sistemi di monitoraggio che riescano anche a intercettare gli eventuali comportamenti opportunistici di singoli e delle stesse amministrazioni.

Dovendo esprimersi nei termini dell'auspicio, si potrebbe sintetizzare che il tema non è solamente quello di una prestazione a supporto dei redditi e l'individuazione del relativo

finanziamento⁸, ma la progettazione dei nessi interistituzionali e della relativa *governance* attraverso i quali metterla in azione affinché si configuri effettivamente come strumento di reinserimento sociale e lavorativo, per quanti sono in condizione di essere proposti in un percorso professionale. Per raggiungere questo risultato occorre comunque che sia lo Stato ad assumere l'iniziativa istituzionale sulla quale impostare le opportune modalità pattizie con regioni e amministrazioni locali. Lo Stato, inteso come Parlamento e quindi come soggetto responsabile della tutela dei diritti civili e sociali attraverso la funzione legislativa di definizione dei livelli essenziali. Una legge per istituire una misura nazionale di sostegno ai redditi e per lanciare un piano nazionale di contrasto della povertà come programma di medio periodo (5 anni) per il potenziamento della rete dei servizi sociali e per integrarla maggiormente con la rete pubblico privata dei servizi per l'impiego. Un programma impostato e sviluppato a partire dalle forze sociali e dalle organizzazioni private, come soggetti che non sostituiscono la responsabilità pubblica, ma la partecipano e la richiamano alla sua funzione primaria di tutela del diritto della persona.

Anche il recente disegno di legge (richiamato in nota) dimostra come il tema della compatibilità finanziaria sia solo uno dei versanti della questione e che si tratta di un vincolo comunque affrontabile laddove si persegua l'opzione più conforme alla Costituzione: quella della responsabilità pubblica e nazionale, come pilastro per l'iniziativa degli enti territoriali e per l'esercizio della responsabilità diffusa delle realtà private intermedie.

L'occasione della celebrazione dell'Anno europeo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale - nel 2010 - può rappresentare un'occasione preziosa per non lasciare che la riflessione, ma soprattutto l'iniziativa istituzionale, rimanga ferma.

⁸ Il finanziamento può essere trovato in un ordine di priorità che ponga il tema della povertà in cima all'agenda politico istituzionale. Ne è la riprova il ddl in materia di contrasto della povertà (atto camera 2649) presentato dall'on. Livia Turco nel 2009, che prevede una prestazione nazionale denominata "reddito di solidarietà attiva" individuando una copertura pari a 2,8 miliardi di euro a partire dal 2011.