

ALLEANZA
CONTRO
LA POVERTÀ
IN ITALIA
REDDITO DI INCLUSIONE SOCIALE

Commissione XI Senato
DDL S 2494
09/11/2016
Audizione

ALLEANZA CONTRO LA POVERTA' IN ITALIA

Commissione XI Senato
DDL S 2494
09/11/2016
Audizione

Premessa

I contenuti della presente nota hanno l'obiettivo di proporre alcuni interventi sul testo approvato alla Camera dei Deputati lo scorso 14 luglio al fine di introdurre una misura nazionale di contrasto alla povertà prossima alle caratteristiche del Reddito d'Inclusione Sociale (Reis) proposto dall'Alleanza contro la povertà in Italia. Le considerazioni proposte sui singoli punti del Disegno di Legge Delega hanno dunque l'obiettivo di far scaturire dalla discussione parlamentare uno strumento di contrasto alla povertà assoluta che sia il più possibile assimilabile al Reis, il cui disegno, ricordiamo, è stato elaborato nel corso di un biennio da un gruppo di professori universitari e da tecnici esperti provenienti dalle diverse associazioni che compongono l'Alleanza contro la povertà in Italia. Secondo quest'ultima, il Reis e il Piano nazionale contro la povertà - attraverso il quale la misura viene progressiva introdotta nel Paese sino a raggiungere l'intera popolazione in povertà assoluta - sono parti complementari di uno stesso progetto unitario per la riforma del welfare. Parti, dunque, che non possono essere considerate disgiuntamente l'una dall'altra. L'Alleanza, pertanto, ha recentemente richiesto a Governo e Parlamento che l'approvazione del disegno di legge qui discusso sia contestuale a quella di un Piano nazionale con le caratteristiche indicate sopra..

(art 1 comma 2 lettera a)

I COSTI DELL'ABITARE

Un sostegno economico la cui consistenza prescinde dal costo dell'abitare, che come è noto rappresenta uno dei problemi principali per le persone in condizioni di povertà, risulta essere piuttosto iniquo per coloro che non dispongono di una propria abitazione.

Inoltre la considerazione di tale costo tramite, come indicato nel Reis, la deduzione di una parte dell'importo del canone di locazione dal reddito disponibile, permette di differenziare l'entità del beneficio anche al livello territoriale almeno per coloro che sono in affitto, rendendolo più rispondente ai bisogni delle diverse realtà, cosa non consentita con la formulazione attuale. Uno dei principali limiti del SIA, a nostro giudizio, risiede proprio in questa mancata flessibilità.

La declinazione del Reddito d'Inclusione nel testo in esame al Senato non include esplicitamente i costi dell'abitare nella definizione del beneficio, come invece avviene chiaramente nel Reis. Manca dunque questa importante specifica nella definizione del sostegno monetario che ne caratterizza la natura per le ragioni sopra indicate, questo al momento rende ancora incompleta la convergenza tra i due schemi.

(art 1 comma 2 lettera a)

L'INSERIMENTO LAVORATIVO

Occorre uno specifico riferimento alla strumentazione relativa alle politiche attive del lavoro relativamente alle condizionalità legate ai percorsi di introduzione lavorativa dei beneficiari. Già ora, in relazione al SIA, è previsto che vi sia un "progetto personalizzato di presa in carico" (art 6 del [DECRETO 26 maggio 2016](#), Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) su tutto il territorio nazionale. (16A05212), (GU n.166 del 18/7/2016))

L'art 7, in particolare, prevede il rispetto di una serie di condizioni, quali:

- al comma 2:
- "a) frequenza almeno bisettimanale di contatti con i competenti servizi del Comune responsabili del progetto"

- “b) atti di ricerca attiva di lavoro”;
- “c) adesione a iniziative per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro, iniziative di carattere formativo o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, accettazione di congrue offerte di lavoro;”
- al comma 3 prevede
 “Con riferimento alle attività di cui al comma 2, lettere b) e c), il progetto personalizzato rimanda al patto di servizio personalizzato stipulato ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo n. 150 del 2015...”

In sostanza, già oggi con il SIA (oltre che con l'ASDI), laddove vi è un Progetto personalizzato che prevede percorsi di inserimento lavorativo, esso rimanda al patto di servizio personalizzato di cui al D Lgs 150/15 art 20 (Patto di servizio personalizzato) e a tutta la strumentazione di politiche attive del lavoro.

(art 1 comma 2 lettera b)

ARTICOLAZIONE DI COSA SI INTENDE CON “SERVIZI ALLA PERSONA”

Il testo uscito dalla Camera ha introdotto la previsione della componente servizi dei livelli essenziali ma non ha fornito alcuna specificazione in merito. Si propone di definire i passaggi necessari affinché i servizi alla persona siano parte costitutiva della nuova misura.

Si precisa che i livelli essenziali dei servizi suddividono andrebbero suddivisi in alcune macro-categorie: **informazione, accesso ai servizi, presa in carico e percorsi di inserimento sociale e lavorativo**. E' importante individuare delle macro-categorie di riferimento, altrimenti i livelli essenziali rimangono troppo vaghi e ciò crea difficoltà nel verificarli a livello attuativo

Il Reis prevede di definire un numero ridotto di livelli essenziali dei servizi - che siano però chiari e misurabili - nella logica trovare un equilibrio tra poche regole nazionali, precise e verificabili, e la valorizzazione della progettualità locale. Informazione, accesso, presa in carico e percorsi di inserimento sociale e lavorativo costituiscono appunto i punti di riferimento per queste regole.

art 1 comma 2 lettera c

STRANIERI EU E NON EU

Come scritto attualmente, il testo rischia di ingenerare confusione, così come sottolineato anche nel Dossier n. 362 del Servizio Studi del Senato (pag 8).

Le norme prevedono una disciplina diversa a seconda se si è cittadini EU o extra EU: nel primo caso è sufficiente la residenza; nel secondo, oltre la residenza è necessario anche il soggiorno. Pertanto nel testo occorre distinguere i due casi.

In ogni caso occorre fare riferimento al quadro regolatorio comunitario di accesso alle prestazioni sociali.

art 1 comma 2 lettera d

UNIVERSALITÀ VS CATEGORIE

Le priorità di ampliamento della platea dei beneficiari risentono chiaramente della necessità di avere una continuità tra gli strumenti oggi in campo, il SIA e l'ASDI, ed il nuovo Reddito d'Inclusione. Occorre tuttavia notare che una restrizione categoriale delle platee resta giustificabile solo per provvedimenti di natura temporanea in quanto mal si concilia col concetto di livello essenziale delle prestazioni. Piuttosto, in presenza di risorse insufficienti a coprire l'intera platea obiettivo, uno strumento di lotta alla povertà dovrebbe innanzi tutto sostenere le famiglie più povere e poi all'aumentare delle risorse sostenere via via quelli meno poveri. Questo è il criterio che noi auspicavamo nella proposta del Reis.

Questo criterio, peraltro, risulterebbe anche di più facile gestione per gli enti locali e non genererebbe aspettative eccessive da parte della potenziale platea di riceventi derivanti dalla possibile stratificazione dei criteri di accesso e dalle conseguenti complicazioni (ad es. nel caso del SIA: la tipologia familiare, l'Isee e il criterio multidimensionale).

Nella proposta dell'Alleanza il Reis viene introdotto gradualmente utilizzando l'intensità della povertà come unico criterio per la progressiva entrata nella misura poiché - secondo noi - non esistono poveri di serie a e di serie b: se tutti i poveri sono uguali (siano essi minori o adulti, con

disabilità o meno, disoccupati o meno e così via), allora l'unico possibile criterio per distinguere tra loro consiste nell'intensità della povertà.

In subordine, purché il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale venga adeguatamente incrementato anno dopo anno per arrivare a coprire al massimo in un quadriennio tutti i poveri assoluti, potrebbe avere senso mantenere la continuità continuando a fornire un sostegno a coloro che oggi ricevono SIA e ASDI e che si trovano nelle medesime condizioni economiche domani. L'assorbimento di tali misure dovrebbe dunque essere graduale ma occorrerebbe specificare che il successivo ampliamento della platea, oltre quella potenziale dei due strumenti suddetti, dovrà comunque avvenire adottando il principio della condizione di maggior povertà.

Infine, **se il Fondo dovesse avere un incremento contenuto**, necessario solo a completare le platee di SIA e ASDI, **cosa che noi non auspiciamo**, si potrebbe mantenere l'ordine già imposto nel testo in esame con la definizione delle relative platee, cercando di completarle. In questo caso però il Rei non sarebbe una misura universalistica ma resterebbe una misura ristretta ad alcune categorie di poveri e **non potrebbe dunque essere definita come un livello essenziale**. Regioni ed enti locali conseguentemente dovrebbero essere informati sulla natura categoriale della misura, anche per meglio gestire le eventuali domande in eccesso e per avere una più chiaro riferimento di come e dove eventualmente agire con risorse proprie per potenziare la misura sul proprio territorio.

art 1 comma 2 lettera d

GRADUALITÀ IN UN TEMPO DEFINITO

E' importante proseguire nel percorso avviato lo scorso anno per affrontare con sempre maggior decisione e impegno la lotta alla povertà assoluta, che deve essere finalizzata a offrire alle persone strumenti per uscire da tale condizione e consentire loro di dare il proprio contributo al Paese.

E' un impegno che non va interrotto ma va portato sino in fondo, affinché, con la necessaria gradualità e in un tempo definito, le misure previste siano effettivamente universali così da dare certezza *in primis* alle persone in povertà, quindi alle Istituzioni, nazionali e locali, e ai tanti soggetti privati impegnati su tale fronte.

A fronte degli eventuali ulteriori stanziamenti in Legge di Bilancio sottolineiamo quanto sia altresì importante, volendo evitare di limitarsi ad introdurre una misura categoriale, come sopra ricordato, dare continuità al percorso fissando obiettivi e tempi: un cammino va avviato avendo chiaro dove si vuole andare e attraverso quali tappe.

Ciò consentirebbe di dare solida base al DDL in discussione e in particolare al Piano Nazionale contro la Povertà.

Certo è un impegno che ha un suo peso. Ma è anche vero che il non far nulla, o il limitarsi ad un intervento parziale che aggiungerebbe un'altra misura frammentaria e insufficiente a contrastare adeguatamente la povertà, comporterebbe comunque per il Paese una serie di costi sia in termini economici che sociali. Avviene già oggi in altri settori, ad esempio per la salute o l'ambiente, dove la mancanza di interventi comporta *ex post* comunque chiaramente dei costi per il Paese. Quindi meglio impegnare oggi adeguate risorse con un piano cadenzato intervenendo in modo strutturato e per tempo, piuttosto che ritrovarsi comunque domani a farsi carico dei costi diretti ed indiretti dei mancati interventi contro la povertà.

l'art 1 comma 2 lettera e bis

CHI È L'ENTE RESPONSABILE DELLA MISURA?

Il testo approvato dalla Camera prevede quali saranno i soggetti chiamati in causa per predisporre i progetti personalizzati (le equipe multidisciplinari), ma non indica CHI è l'ente responsabile della misura, un aspetto che riteniamo assai importante. Occorre colmare tale lacuna indicando chi e con quale modalità viene individuato il responsabile della misura.

Nella realtà locale dei servizi, la gestione associata dei medesimi fa la differenza per assicurarne maggiore efficacia ed efficienza, e il livello dell'ambito territoriale è unanimemente riconosciuto come quello appropriato in tal senso.

Rispetto a quale forma di gestione associata della nuova misura prediligere, la logica da noi proposta coniuga l'indicazione di un obiettivo da parte dello Stato, riguardante un livello essenziale, con l'autonomia dei territori nel determinare, sulla base delle proprie specificità, quale sia la modalità migliore per raggiungerlo.

Sono infatti i Comuni di ogni singolo ambito a decidere quale sia la forma di gestione associata da utilizzare nella loro realtà per gestire la nuova misura. Numerose sono le opzioni possibili per l'indicazione dell'ente responsabile della misura: uno dei Comuni, un Consorzio intercomunale, l'Unione dei Comuni, l'Azienda Servizi alla persona, l'Azienda speciale e altro ancora. Ovviamente, non può e non deve essere lo Stato ad indicare quale sia la forma di gestione unitaria del Rei più adatta agli specifici contesti locali.

l'art 1 comma 2 lettera e bis

COME ACCEDERE ALLA MISURA?

Il testo approvato dalla Camera, prevede quali saranno i soggetti chiamati in causa per predisporre i progetti personalizzati (le equipe multidisciplinari), ma non indica COME accedervi, cioè attraverso quali servizi.

Riteniamo che tale lacuna debba essere colmata, magari prendendo quale spunto quanto già previsto ora per l'attuazione del SIA (cfr DM 25/06/2016 art 3 comma 2 lett b) i)".

In Italia, l'attuale sistema di interventi contro la povertà è non solo nettamente inadeguato per il complessivo volume di risorse economiche dedicate ma anche frantumato in una miriade di prestazioni non coordinate, che devono essere richieste in luoghi diversi. Questa situazione produce significative conseguenze negative per i poveri, legate alla difficoltà di accedere alle misure delle quali avrebbero bisogno, così come per il sistema di welfare, che incontra notevoli difficoltà a coordinare le (seppur scarse) risposte esistenti.

Il nuovo investimento di risorse economiche per la lotta alla povertà oggi in atto sarebbe inefficace se non accompagnato da uno sforzo teso di semplificazione del sistema e delle procedure di accesso.

Nondimeno, bisogna tenere conto del fatto che il dibattito alla Camera ha messo in evidenza l'intenzione condivisa dalla maggior parte delle forze politiche di non modificare le prestazioni assistenziali esistenti.

Occorre coniugare il mantenimento delle diverse prestazioni esistenti con l'unitarietà del percorso per i nuclei in povertà assoluta attraverso il seguente percorso logico:

- Esiste un punto unico di accesso dove è possibile fare richiedere e ricevere informazioni su tutte le prestazioni rivolte a chi è in povertà;
- Il richiedente va dal punto unico e viene lì calcolato a quali prestazioni ha diritto;
- se pur ricevendo alcune prestazioni, o non ricevendone alcuna, non arriva alla soglia di povertà, riceve il Rei e viene inviato al Comune per la valutazione multidimensionale sociale.

All'art. 2 comma 2 lettera h)

EVITARE UNA "TRAPPOLA DELLA POVERTÀ"

Si vuole evitare che si crei un forte disincentivo all'accettazione di un lavoro che permetterebbe la fuoriuscita dalla condizione di povertà, per via della perdita immediata del sussidio monetario legato al Reddito d'Inclusione.

Infatti, così come è importante creare condizionalità nell'ambito del percorso personalizzato di reinclusione socio-lavorativa, è altrettanto importante evitare rinunce all'entrata del mercato del lavoro per via di "trappole di povertà" che determinerebbero situazioni economicamente sconvenienti.

E' auspicabile a tale scopo che permanga almeno in un primo periodo una parte del sussidio nel caso in cui il reddito guadagnato dal nuovo lavoro non sia adeguatamente elevato, così come chiaramente riportato anche nella nostra proposta (Rei).

Data la linea d'indirizzo che contraddistingue la legge delega non indichiamo durata e modalità di questa permanenza, ma riteniamo che essa possa essere definita tenendo anche in considerazione quanto già deciso in tal senso dal legislatore nella definizione dell'ASDI (cfr. Art.4

DM 29/2015 e cfr. Art. 9 e 10 Dlgs 22/2015) che risponde perfettamente al principio sopra indicato.

art 1 comma 4 lettera d)

REALIZZARE ATTIVITÀ FORMATIVE

Nell'impianto proposto dalla Alleanza contro la Povertà occupa uno spazio cruciale il concetto di "infrastruttura nazionale per il welfare locale", cioè un insieme di strumenti che lo Stato - in collaborazione con le regioni - fornisce ai soggetti del territorio per metterli in condizione di operarli al meglio.

Nel passaggio alla Camera sono stati introdotti significativi miglioramenti al testo per costruire questa infrastruttura, come il monitoraggio, i protocolli formativi, le iniziative di confronto tra operatori e la possibilità di realizzare interventi di tutoraggio a sostegno dei territori in difficoltà con la nuova misura.

Manca, però, un elemento fondamentale dell'infrastruttura: realizzare attività formative.

Queste sono cruciali se si vogliono mettere gli operatori nella effettiva condizione di interpretare al meglio gli ambiziosi obiettivi posti dalla riforma. Tutte le ricerche sottolineano l'importanza che abitualmente ricopre la formazione e il fatto che siano gli operatori a richiederla. Se la formazione è importante in condizioni "normali", lo è ancora di più nel caso di un intervento innovativo come quello definito dalla delega.

La spesa per la formazione, peraltro, è del tutto residuale rispetto agli stanziamenti già previsti per la delega.

Inoltre, riteniamo che l'impegnativa sfida di costruire l'infrastruttura per sostenere e realizzare i servizi sociali così riformati - a partire quindi dalle attività di supporto nazionale quali i protocolli formativi e operativi della presente lettera, ma anche il sistema informatico di cui alla lettera i), così come la gestione sul territorio - non possa essere fatta "senza ulteriori oneri per la finanza pubblica" ma invece necessiti di un concreto investimento, correndo il rischio che la riforma non abbia solide basi sulle quali procedere.

All'art 1 comma 4 lettera h)

COLLABORAZIONE FRA I VARI SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI ED ALTRE CORREZIONI

Riteniamo debbano essere apportate alcune correzioni al testo che intendono:

- da un lato, rafforzare la collaborazione fra i vari soggetti pubblici e privati che svolgono un ruolo in tali ambiti, usando quindi il termine "prevedere" in luogo del più blando "promozione";
- dall'altro, rafforzare le modalità di raccordo tra politiche sociali e politiche del lavoro, un aspetto sempre più importante specie quando si tratta di passare da una logica assistenziale a una "capacitante" le persone, e che nella versione attuale del testo ci pare ancora lasco.

Inoltre, considerata la recente approvazione della Legge sul terzo settore (L 106/16), e sua conseguente definizione, si suggerisce, per evitare confusioni e fraintendimenti, di abbandonare l'uso della frase "privato sociale" (che, sebbene esistente in sociologia, non trova riscontro definitorio giuridico e quindi non è chiaro a chi ci si riferisca) e fare riferimento diretto alla Legge appena approvata.

All'art 1 comma 4 lettera i)

COLLABORAZIONE PUBBLICI PRIVATO: TRASPARENZA E ACCESSIBILITÀ AI DATI

E' necessaria una particolare trasparenza e accessibilità ai dati e alle informazioni per il monitoraggio, rendendoli disponibili anche alle soggetti sociali (indicati peraltro nella lettera h del medesimo comma) chiamati a partecipare alla realizzazione della strategia di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.