

Audizione XI Commissione Lavoro Senato della Repubblica

5 febbraio 2019

ALLEANZA CONTRO LA POVERTA' IN ITALIA

Nota relativa al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni

Premessa

L'Alleanza contro la Povertà in Italia ha già espresso le proprie valutazioni sul Reddito di Cittadinanza (d'ora in avanti RdC) in due precedenti documenti – resi noti rispettivamente il 4 dicembre e il 24 gennaio, qui allegati. Sinteticamente, i principali punti di forza della misura sono, a nostro avviso:

- lo stanziamento di risorse senza precedenti destinato alla lotta contro la povertà,
- il conseguente incremento dei nuclei aventi diritto,
- il maggiore sforzo dedicato alla componente di inclusione lavorativa degli interventi di contrasto alla povertà,
- l'incremento del fondo servizi sociali a decorrere dal 2020.

I principali punti di debolezza riguardano:

- i criteri per la distribuzione delle risorse, che danneggiano le persone straniere residenti in Italia, le famiglie con figli e coloro i quali vivono nel nord del Paese,
- la partenza prematura della misura, le cui concrete conseguenze rischiano di danneggiare i poveri di oggi e di domani,
- il disegno delle risposte eccessivamente sbilanciato verso la dimensione lavoristica della povertà,
- un sistema di governance che non valorizza adeguatamente il contributo dei diversi attori, pubblici e privati, impegnati nella lotta contro la povertà.

Rimandando ai documenti allegati per quanto concerne gli altri temi, la presente nota tocca alcuni aspetti sui quali intervenire – a nostro parere – al fine di migliorare la capacità del RdC di rispondere alla multidimensionalità della povertà e di valorizzare adeguatamente il contributo dei diversi soggetti istituzionali e sociali.

In premessa, l'Alleanza contro la Povertà desidera, inoltre, esprimere il proprio rammarico per lo scarso coinvolgimento nell'elaborazione della misura. Ciò ha impedito di beneficiare del sapere e dell'esperienza della gran parte degli individui e dei soggetti organizzati quotidianamente a fianco dei poveri, raccolti appunto nell'Alleanza.

1.L'invio iniziale dei nuclei ai servizi

Ci si riferisce all'invio iniziale dei nuclei aventi diritto al RdC ai centri per l'impiego (percorso per il lavoro) o ai servizi sociali comunali (percorso per l'inclusione sociale). Si tratta di un punto al quale dedicare, a nostro parere, particolare attenzione, poiché influenza in modo decisivo l'intero percorso degli utenti.

Per assegnare a ciascuno il percorso più rispondente al proprio bisogno il Rei prevede il pre-assessment di ogni nucleo da parte di operatori sociali specializzati dei Comuni. Questo modello risulta preferibile in via generale. Tuttavia, i servizi sociali comunali non paiono oggi in condizioni di fornire un pre-assessment all'ampia mole di nuova utenza prevista in breve tempo con l'introduzione del RdC. Dunque, almeno nell'immediato, l'invio dei nuclei ai Comuni o ai Cpi per via amministrativa sembra inevitabile.

Pur mantenendo la suddivisione iniziale dell'utenza per via amministrativa, tuttavia, riteniamo auspicabile *integrare gli attuali criteri indicati per determinare l'invio ad uno dei due servizi (art 4, comma 5)*. Questi criteri, infatti, non considerano la multidimensionalità della povertà, essendo riferiti esclusivamente al pronostico di occupabilità dei componenti maggiorenni del nucleo non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi (età tra 18 e 26 anni, l'assenza di occupazione da non più di due anni, l'aver sottoscritto un patto di servizio negli ultimi due anni o essere beneficiario della NASPI). Riteniamo, dunque, opportuno individuare *criteri ulteriori che: a) prendano in considerazione aspetti socio-anagrafici, b) si riferiscano ai diversi componenti del nucleo*.

Nel breve periodo, inoltre, difficilmente sia i Cpi sia i Comuni potranno prendere in carico tutta la notevole mole di nuovi utenti. Al fine di massimizzare i benefici effetti della fruizione dei servizi per i target più idonei suggeriamo *di utilizzare, in una prima fase, i criteri di suddivisione iniziale - opportunamente integrati - per determinare un ordine di priorità temporale nell'invio ai servizi (logica dei codici del pronto soccorso/della gestione delle liste di attesa in sanità)*.

2.Il coordinamento tra Cpi e Servizi Sociali Comunali

Si ritiene auspicabile facilitare la possibilità che il nucleo o suoi singoli componenti possano, in qualunque momento successivo all'accesso iniziale presso uno dei due soggetti, ricorrere (anche) agli interventi previsti dall'altro, nell'ambito di una progettazione integrata delle risposte.

A tal fine suggeriamo di *rafforzare l'attuale previsione della possibilità di ricevere servizi ed interventi sociali per i componenti dei nuclei che approdano ai Cpi (art 4, comma 13)*, anche dotando questi ultimi di strumenti di valutazione atti a verificare se nei nuclei compaiono esigenze richiedenti interventi sociali.

Evidentemente la necessità di rafforzare la collaborazione tra Cpi e Servizi Sociali Comunali non può essere risolta per via normativa, né solo potenziando una piattaforma digitale di dialogo e cooperazione applicativa. Dunque, il Decreto dovrebbe anche prevedere *la predisposizione, in tempi rapidi, di linee guida per il coordinamento tra Cpi e Servizi Sociali Comunali, elaborate di intesa tra Stato e Conferenza delle Regioni*.

3. Il welfare locale

È diffuso, nei territori, il timore che il passaggio al RdC vanifichi i faticosi processi di avviamento o rafforzamento della rete locale per il contrasto alla povertà realizzati con il Rei. Si tratta di un rischio da evitare, per non perdere il prezioso lavoro compiuto sinora nei territori.

Il rafforzamento della collaborazione tra Comuni e CPI, dunque, dovrebbe essere parte di *una strategia complessiva per la promozione della rete del welfare locale*. Una strategia che valorizzi la cooperazione tra i Comuni a livello di Ambito Sociale e poi con tutti i servizi territoriali, e promuova altresì il ruolo del Terzo Settore, nelle sue articolate componenti, nella programmazione e nella realizzazione di una strategia integrata di risposte locali contro la povertà in collaborazione con tutti gli attori della rete.

4. Il ruolo delle Regioni

Solo una sostanziale collaborazione il livello statale e le Regioni permetterà di costruire le condizioni necessarie ai territori per realizzare al meglio il RdC. Bisognerebbe, dunque, non solo riconoscere opportunamente nel Decreto il ruolo delle Regioni nell'architettura istituzionale del nostro Paese ma anche *prevedere maggiori modalità di confronto e collaborazione tra le Regioni e lo Stato* nei diversi passaggi legati all'implementazione della misura.

Pure cruciale è prevedere *il ruolo delle Regioni nella programmazione dei servizi necessari all'attuazione del RdC nel proprio territorio e nella promozione di forme di collaborazione tra i diversi attori* pubblici coinvolti nell'attuazione del RdC a livello territoriale (servizi sociali, Cpl, istruzione, politiche abitative e salute) così come tra questi e le realtà associative e del terzo settore.

5. I progetti di utilità sociale

L'attuale formulazione dell'art 4, comma 15, dovrebbe essere rivista al fine tanto di rafforzare le tutele rispetto ai rischi insiti in tali progetti quanto di rendere possibile l'effettiva realizzazione delle loro potenzialità. Da una parte, infatti, pare necessario precisare che *i progetti non debbono essere in alcun modo sostitutivi di attività retribuite svolte da altri attori* e che la loro realizzazione ha *natura temporanea*. Dall'altra, sembra necessario *rendere il vincolo delle 8 ore settimanali flessibile, in base al tipo di progetto e di utenza* poiché, per alcune tipologie di interventi si tratta di un limite troppo basso.

Inoltre, gli innumerevoli aspetti legati all'attuazione di tali progetti suggeriscono che la *norma rimandi ad un successivo atto amministrativo di dettaglio*, in assenza del quale la loro messa in atto da parte dei Comuni sembra assai complessa.

**LEANZA
CONTRO
LA POVERTÀ
IN ITALIA**

MAGGIORI RISORSE, PEGGIORI RISPOSTE
LA POSIZIONE DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA SUL REDDITO DI
CITTADINANZA

24 GENNAIO 2019

Risorse maggiori o risposte peggiori per i poveri nel nostro Paese? Il Reddito di Cittadinanza (RdC) – come disegnato nel Decreto appena presentato - contiene entrambe le cose. In un'unica mossa, infatti, si stabilisce un ampio stanziamento a favore dei poveri ma si peggiorano gli interventi disponibili oggi e quelli che si potranno costruire domani.

Il modello

Il RdC incrementa sensibilmente i fondi destinati a coloro i quali vivono in povertà. È il più ampio trasferimento di risorse per la lotta alla povertà mai effettuato in Italia. In concreto, ciò permetterà a molti di poter sostenere spese fondamentali per la propria vita quotidiana. Si tratta di un risultato assai positivo.

Le criticità riguardano, invece, le risposte delineate. Il Reddito di Cittadinanza si rivolge ai poveri ma gli interventi previsti si concentrano sulla ricerca del lavoro. Tuttavia, numerosi poveri non sono in condizioni di lavorare, o non lo sono immediatamente, e – per chi lo è – le offerte di impiego debbono effettivamente esistere. In assenza di adeguate politiche finalizzate alla crescita dell'occupazione, attraverso forti investimenti, quest'ultimo è un presupposto molto fragile. L'errore di fondo consiste nel fare dell'incremento dell'occupazione, un obiettivo che non compete primariamente a queste, la ragion d'essere delle politiche contro la povertà. Senza dimenticare che gran parte delle azioni di promozione del lavoro - come il potenziamento dei centri per l'impiego – richiederà un lasso di tempo significativo prima di diventare realtà.

I minori sono ai margini del RdC. Da una parte vengono sfavoriti nella distribuzione dei fondi, a causa della scala di equivalenza adottata. Dall'altra si riduce la loro possibilità di ricevere quei servizi educativi e sociali cruciali per progettare un domani migliore. Trascurare la realtà e il futuro di bambini e adolescenti è una conseguenza logica del modello proposto: in una visione concentrata sul lavoro, infatti, non può esserci spazio per l'infanzia.

Più in generale, con il RdC vengono meno molte risposte che non riguardano la mancanza di lavoro. Il giusto rafforzamento degli interventi per l'occupazione dovrebbe essere complementare alla previsione di quelli concernenti i differenti aspetti della povertà (responsabilità familiari, relazioni, condizioni psicologiche, istruzione, salute, disabilità ed altro). Il RdC, invece, sottovaluta nettamente il fatto che il lavoro, seppure fondamentale, è solo una tra le dimensioni della povertà. La naturale conseguenza è la negativa marginalizzazione dei servizi sociali comunali, che sono però gli unici a possedere le competenze necessarie per comprendere i molteplici volti della povertà.

Invece, il Reddito d'Inclusione (Rei) - attualmente vigente - si basa su una visione della povertà in tutte le sue componenti. Il Rei nasce da un'attività di incessante pressione e da un'articolata proposta dell'Alleanza contro la Povertà in Italia, che raggruppa la gran parte di chi è quotidianamente a fianco

Guardando avanti

Il nostro timore, dunque, è che il profilo del Reddito di Cittadinanza non consenta di valorizzare l'opportunità di disporre di un ampio finanziamento. C'è il rischio che il RdC si riveli la strada sbagliata per rispondere alle esigenze dei poveri, senza peraltro raggiungere gli obiettivi di incremento occupazionale. Ciononostante, quando si comprenderà che non si è scelta la via migliore per combattere l'esclusione sociale, tornare indietro sarà complicato. E a farne le spese saranno i poveri.

In aggiunta, esiste il pericolo che tutto ciò faccia crescere la schiera di chi si oppone alla lotta contro la povertà. Se pensiamo all'Italia tra sei mesi o un anno, temiamo che il malfunzionamento del Reddito di Cittadinanza indurrà molti ad affermare che: "il RdC ha fallito, quindi sostenere i poveri è sbagliato".

Noi stiamo elaborando puntuali proposte di miglioramento del Decreto, con lo spirito costruttivo che ci ha sempre contraddistinto. Da sola, però, nemmeno la nostra più totale disponibilità può bastare. Ci auguriamo, dunque, di poter avviare un approfondito confronto con il Governo e con il Parlamento nell'esclusivo interesse delle persone e delle famiglie che vivono in povertà in Italia.



NON PERDIAMO QUESTA OCCASIONE

**I DUBBI DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA SUL REDDITO DI
CITTADINANZA**

ROMA, 4 DICEMBRE 2018

carico. In altre parole, nel 2019 non si riuscirebbe ad introdurre il modello d'intervento previsto dal RdC ma, esclusivamente, si vanificherebbero gli sforzi compiuti sinora, creando confusione nei territori.

Partire dalla realtà della povertà

Qual è l'esperienza delle persone e delle famiglie cadute in povertà? Si tratta di un vissuto che tocca numerosi aspetti della condizione umana: economici, familiari, lavorativi, di salute, psicologici, abitativi, relazionali ed altri. Di conseguenza, in tutti i Paesi europei, il principale obiettivo delle politiche contro la povertà consiste nel fronteggiare le molteplici dimensioni del fenomeno. Benché oggi, in Italia, si insista molto sull'incrementare direttamente l'occupazione degli utenti, questo rappresenta uno dei fini, ma non l'unico.

Si delinea il pericolo di rendere il RdC un ibrido: una politica contro la povertà per quanto riguarda i beneficiari (tutti i poveri assoluti), ma una politica contro la disoccupazione rispetto agli interventi messi in campo. Si sposerebbe così una concezione monodimensionale della povertà, che la lega esclusivamente alla mancanza di occupazione, a scapito di quella multidimensionale, che prende in considerazione la varietà di aspetti sopra richiamati. In concreto, una simile scelta priverebbe i poveri di quell'insieme di risposte di cui l'inclusione lavorativa, seppur cruciale, è solo una parte.

A livello locale, gli unici attori a detenere le competenze necessarie per affrontare la multidimensionalità della povertà sono i servizi sociali comunali: a questi, pertanto, bisogna assegnare la regia della misura. Riconoscere la multidimensionalità significa, inoltre, promuovere la collaborazione tra i vari soggetti che possono fornire le molteplici risposte di cui i poveri hanno necessità (Comuni, Centri per l'Impiego, Associazioni, Terzo Settore, Scuola, Edilizia pubblica, Asl ed altri). Il disegno del Rei fa propria questa impostazione.

Il Rei è frutto di esperienza e dialogo

Il Rei riprende in ampia parte la proposta del Reis (Reddito d'Inclusione Sociale) elaborata dall'Alleanza³ attraverso un lungo lavoro di analisi delle precedenti esperienze – nazionali ed estere – e di dialogo con chi opera nei servizi territoriali così come con le persone cadute in povertà. L'impostazione del Reis, e quindi del Rei, rappresenta l'esito di quanto

³ Gori, C. et al., 2016, "Il Reddito d'Inclusione Sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la Povertà in Italia", Bologna, Il Mulino. Si trova qui una versione in forma di volume di una proposta, il Reis appunto, che l'Alleanza avanza da tempo. Le precedenti versioni della proposta sono reperibili in www.redditoinclusione.it

propria incolumità, in questo caso, bensì di sicurezza sociale davanti al diffondersi del rischio di povertà. Tale aspetto cruciale, sinora sottovalutato, discende dall'evoluzione della povertà in Italia. A partire dal 2005, infatti, l'indigenza è cresciuta tra i gruppi sociali storicamente più colpiti (Sud, famiglie senza occupati, famiglie con tre figli), ma ha conosciuto anche una diffusione senza precedenti tra fasce di popolazione che, in precedenza, si sentivano al sicuro (Nord, famiglie con occupati, famiglie con uno o due figli). Dunque, la povertà ha "rotto gli argini" e riguarda trasversalmente l'intera società italiana: come mai prima, il rischio di cadervi è diffuso e percepito come una concreta minaccia. Nell'ambito delle trasformazioni illustrate emerge anche l'esplosione della povertà assoluta nel Centro-Nord, dove oggi vive il 57% delle persone in tale condizione. Sarà, dunque, decisivo preoccuparsi di garantire in ogni area del Paese il diritto al RdC in maniera corrispondente alla diffusione del fenomeno.

Non l'ennesima riforma della riforma

L'introduzione del Rei, avvenuta appena un anno fa, ha dato il via a una riforma ampia e composita. Il monitoraggio indipendente che stiamo realizzando⁴ mostra che la sua attuazione sta richiedendo notevoli sforzi a tutti gli attori del welfare locale coinvolti, incontrando spesso significative difficoltà di tipo organizzativo, gestionale e culturale. Modificare radicalmente l'impianto del Rei, oggi in rodaggio, costringerebbe tali attori ad affrontare un'ulteriore mole di cambiamenti e adattamenti, con gran dispendio di tempo ed energie: tutto ciò li distoglierebbe proprio dall'obiettivo di offrire risposte adeguate ai poveri.

Qualunque riforma ambiziosa, qual è il Rei, richiede anni per dare i suoi frutti ma questo obiettivo è raggiungibile solo in un quadro normativo stabile. Smontarne l'impianto, svuotare il Fondo povertà e ripartire da zero sarebbe fatale. Si ripeterebbe così l'errore commesso tante volte in passato, quando i nuovi Governi avevano stravolto riforme varate dai predecessori al fine di marcare la propria diversità. Questa diffusa mancanza di stabilità nei percorsi d'innovazione è stata una causa decisiva dei numerosi fallimenti incontrati nei tentativi di modernizzare le politiche pubbliche italiane.

⁴"Il Reddito d'Inclusione (Rei). Monitoraggio del primo anno di attuazione", svolto da Alleanza contro la Povertà in Italia con il sostegno di Fondazione Cariplo. Si tratta – a nostra conoscenza – dell'unico monitoraggio di livello nazionale sull'attuazione del Rei attualmente in corso. I primi risultati saranno resi noti nel gennaio 2019.

paradossalmente la possibilità di elaborare efficaci percorsi d'inclusione lavorativa poiché l'attività di coordinamento assorbirebbe ai Cpl molte forze, distogliendoli inevitabilmente da questo obiettivo.

La fretta è cattiva consigliera

Benché un incremento degli stanziamenti sia necessario sin dal prossimo anno, è sconsigliabile portarlo subito - se anche fossero disponibili - ai circa 5,8 miliardi annui aggiuntivi necessari per rispondere adeguatamente a tutti i poveri. Il RdC, qualunque sia la forma definitiva che prenderà, si basa su un mix di contributi economici e progetti personalizzati costruiti dai servizi territoriali, innanzitutto Comuni e Cpl; entrambi però non sarebbero in grado, in così breve tempo, di elaborare progetti per tutta la popolazione di riferimento. Pertanto, rivolgersi già nel 2019 ad ogni povero produrrebbe confusione e/o porrebbe il RdC sullo stesso piano di un mero contributo economico, danneggiandone oltretutto la credibilità.

L'imminente Legge di Bilancio dovrebbe prevedere che - al massimo entro un triennio - il RdC sia dotato stabilmente di tutte le risorse necessarie, mentre l'utenza andrebbe progressivamente ampliata a partire del 2019. In tal modo si raggiungerebbe oggi un risultato storico - risolvere il nodo dei finanziamenti per i poveri - e si darebbero certezze agli operatori dei territori sull'evoluzione dei prossimi anni. Si creerebbe così un contesto istituzionale stabile, condizione imprescindibile per mettere chi lavora nel welfare locale nelle condizioni di dedicarsi alla complessa opera di costruzione delle migliori risposte per i poveri.

Di fronte a questi dubbi su come si sta configurando il RdC, l'Alleanza contro la Povertà esprime l'auspicio che, nella definizione del RdC, il Governo avvii quanto prima con essa un percorso di confronto sui contenuti, valorizzando le sue competenze e il suo radicamento territoriale. Un percorso animato da un unico obiettivo comune: dare ai poveri di questo Paese le risposte delle quali hanno bisogno. Riteniamo che tale fine possa essere raggiunto solo attraverso un impegno collettivo di tutti gli attori coinvolti nella lotta alla povertà, sia a livello centrale che sui territori.