

Contributo del BIN-Italia
al dibattito parlamentare sui ddl 2494, 2241, 2437
in tema di “contrasto alla povertà e riordino della prestazioni”
Senato della Repubblica – Commissione XI - audizione del 18.1.2017

La scrivente organizzazione è stata ascoltata da questa stessa Commissione in data 26 marzo 2015, occasione in cui ha avuto modo di fornire le proprie indicazioni nel contesto di una possibile legificazione in tema di istituzione del reddito minimo garantito o del reddito di cittadinanza. In quella fase il tema “reddito” pareva imporsi nel calendario dei lavori parlamentari sulla scia di ampie mobilitazioni popolari: pensiamo alla presentazione di un disegno di legge di iniziativa popolare, all’avvio della XVI Legislatura, corredato da circa 80.000 firme (con il sostegno di 170 tra associazioni e partiti) e alla successiva campagna “dei cento giorni” capitanata dall’associazione Libera, con la quale centomila cittadini hanno ancora una volta sollecitato l’adozione in tempi certi di una misura di reddito garantito.

D’altra parte è noto a tutti il degradarsi della condizione sociale di ampie fasce di popolazione; mentre ci si approssima al decennale della “più grande recessione dopo quella del 1929”, appare sempre più insostenibile e ingiustificabile l’inazione su un tema tanto essenziale quale quello della garanzia dei mezzi vitali nei riguardi dei cittadini esposti al rischio di esclusione sociale.

Eppure quel percorso si è interrotto anticipatamente senza produrre risultati tangibili sul piano della produzione normativa. E ci si trova oggi a discutere di progetti legislativi di tutt’altra natura che, fuor dal comune riferimento alla lotta alla povertà e all’esclusione sociale, ben poco hanno in realtà a che vedere con i progetti di istituzione di un autentico reddito garantito o di cittadinanza.

Ricorre a nostro giudizio nei ddl oggi in discussione un’idea coercitiva e compassionevole delle tutele sociali, che mira a governare, e diremmo quasi ad “addomesticare” la parte di popolazione uscita sconfitta dalla crisi (precari, esodati, scoraggiati, ceti impoveriti) mediante l’erogazione di magri sussidi e lo svolgimento di attività para-lavorative in ruoli marginali; si tende all’istituzione di enclosures sociali e giuridiche, si va verso un regime amministrativo dei poveri separato, sottratto alla comunicazione con il resto degli scambi sociali.

Pochi esempi basteranno a dare illustrazione di quanto sosteniamo.

a) Misure di attivazione che si accompagnano all'erogazione della misura

Ad esempio con riferimento al ddl 2494 l'accesso al reddito di inclusione (Rei) è subordinato all'accettazione di un progetto personalizzato di attivazione, i cui caratteri sono solo debolmente delineati dal disegno di legge delega. La predisposizione del progetto è demandata a un'apposita équipe multidisciplinare costituita a livello territoriale, composta dal personale di tutte le amministrazioni locali competenti in materia di servizi per l'impiego, formazione, politiche abitative, tutela della salute, istruzione. Anche il ddl 2437 prevede la formazione di appositi organismi multidisciplinari per la redazione di progetti personalizzati. Sul punto l'esame al Senato dovrebbe seriamente prendere in considerazione la possibilità di introdurre degli emendamenti, prevedendo che le misure di attivazione ritenute necessarie vengano demandate sul piano amministrativo, anziché ad una équipe territoriale ad hoc, ai centri per l'impiego, reparti amministrativi già oggi incaricati della gestione di numerose politiche attive e di numerosi percorsi di avviamento al lavoro e ricollocazione lavorativa, potenziati come è noto dai decreti attuativi del cosiddetto Jobs act. Il centro per l'impiego sarebbe pertanto il perfetto candidato ad assumere il ruolo di gestore anche della misura di contrasto alla povertà del Rei (o altre similari), non solo per la contiguità della tipologia di intervento che i centri per l'impiego hanno negli ultimi anni praticato, ma anche e soprattutto per rendere evidente che la detta misura non è rivolta in via elettiva a soggetti definitivamente esclusi dal mercato del lavoro. Una simile previsione è bene dunque che venga sin d'ora inserita nella legge delega.

Ma quel che è altrettanto grave è che il ddl 2494 rimane estremamente sfuggente riguardo al contenuto stesso delle misure di attivazione, in quanto si limita a prevedere che lo stesso è adottato secondo principi generalizzati di presa in carico dei beneficiari medesimi, sulla base di una valutazione multidimensionale del bisogno e un'attenta definizione degli obiettivi ed un monitoraggio degli esiti.

Ai destinatari dei progetti è garantita semplicemente una piena partecipazione nella fase di predisposizione dei progetti stessi. A parte dunque un obbligo di consultazione del beneficiario, non vi è in capo a chi redige il progetto di attivazione alcun vincolo da seguire. Sarebbe bene invece che già a partire dalla discussione presso il Senato venisse in chiaro l'esigenza di introdurre delle ben precise garanzie di ordine sostanziale, a tutela della coerenza del bagaglio professionale acquisito dal beneficiario e del livello di reddito precedentemente maturato.

Negli altri ddl in esame il rischio di "soggezione amministrativa" dei beneficiari della misura di sostegno è se possibile ancora più amplificato. Nel ddl 2241, ad esempio, si prevede che il beneficiario del "reddito minimo garantito" venga

addirittura “arruolato” di forza in un esercito del lavoro e dunque avviato a mansioni lavorative tutte da definire nel loro contenuto. Nel ddl 2437 è prevista invece l’istituzione di sfuggenti “lavori minimi di comunità” che, sebbene almeno in questo caso attivabili (secondo il ddl) solo su richiesta dell’interessato, nondimeno paiono consegnati in modo da “circoscrivere” il soggetto in un ambito liminare, ben lontano da un condizione “di pieno diritto” cui restano associate le figure lavorative standard. Questo la dice lunga su quanto sia distante l’impostazione delle misure in esame da una autentica aspirazione welfaristica di stampo europeo.

Nelle esperienze del welfare europeo è ampiamente dibattuta l’esigenza di condizionare i benefici di integrazione del reddito a specifici obblighi di attivazione del soggetto. Nondimeno è avvertito il rischio che il condizionamento troppo netto del beneficiario all’autorità amministrativa chiamata a gestire la misura, finisca per svalutare le competenze e le aspirazioni del soggetto, con la possibile creazione di un mercato del lavoro segmentato, destinato a soggetti emarginati, o peggio costretti ad attività para-lavorative poste sotto la tutela dei servizi sociali.

Per trovare una soluzione equilibrata al problema non va mai perso di vista il fatto che le misure di contrasto alla povertà hanno come scopo precipuo quello di contribuire al miglioramento delle condizioni di vita della persona; pertanto le politiche volte a favorire l’attivazione del soggetto dovrebbero rimanere sganciate da ogni logica coercitiva e dovrebbero essere rispettose delle diverse esigenze, lasciando quindi alle persone il diritto di scegliere autonomamente quale percorso intraprendere e garantendo loro allo stesso tempo uno standard di vita dignitoso. In molti Paesi europei sono previsti in favore dei beneficiari delle misure di welfare dei semplici incentivi, privi di vincolatività, a seguire corsi di formazione professionale o percorsi di reinserimento concordati con gli uffici pubblici competenti; tutto ciò è però inteso nel senso di consentire alla persona di trovare il “proprio” modo di partecipare al benessere generale.

In definitiva laddove vi siano forme di “condizionatezza” o ipotesi di “attivazione” del soggetto queste devono dimostrarsi all’altezza delle competenze e capacità del beneficiario e dunque dovrebbero rispondere a un qualche criterio di “congruità” rispetto alle aspettative di vita e alle esperienze del soggetto.

b) Individuazione “al ribasso” della platea dei beneficiari

Secondo il ddl 2494 la misura del reddito di inclusione (Rei) è garantita uniformemente in tutto il territorio nazionale ed è articolata in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona. Per la componente economica, il decreto legislativo dovrà stabilire - oltre alle cause di sospensione e di decadenza - un limite di durata, con possibilità di rinnovo al fine del

completamento del progetto personalizzato o della ridefinizione di un progetto del tutto nuovo.

E' previsto un graduale incremento della componente economica della misura in esame e una graduale estensione della platea dei beneficiari, che verrà operata in futuro mediante decisioni amministrative, sulla base delle risorse che affluiranno al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale istituito dall'articolo 1, comma 386 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. I beneficiari oggetto della graduale estensione sono da individuare in via prioritaria tra i nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave o con donne in stato di gravidanza accertata o con persone di età superiore a 55 anni in stato di disoccupazione.

A prescindere dalla insufficienza delle risorse preventivate a copertura del Rei (di cui tra breve si dirà), fattore questo che non permette una copertura adeguata dal rischio povertà, va segnalata l'insufficienza anche dell'obiettivo finale additato dal disegno di legge. Si prevede infatti che i beneficiari, pur a seguito delle auspicabili estensioni future della misura, saranno pur sempre dei soggetti in povertà conclamata, e con carichi familiari particolarmente gravosi, nella specie con figli minori o disabili, o con anziani disoccupati o donne in stato di gravidanza. Non si immagina dunque, neppure in un lontano futuro e neppure in presenza di ulteriori risorse che potranno alimentare il Fondo a ciò preposto, che il Rei possa un domani raggiungere una platea di beneficiari più vasta.

Eppure l'intenso dibattito europeo in materia e l'insieme delle iniziative adottate da organi dell'Unione e dagli Stati per assicurare livelli dignitosi di reddito a persone a rischio di esclusione sociale hanno reso chiaro che la platea dei soggetti interessati a misure di redistribuzione del reddito e a strumenti di reddito minimo, è molto più ampia di quella dei "poveri assoluti". La detta platea comprende come minimo i disoccupati che non riescono a rientrare nel mercato del lavoro, le persone in difficoltà nelle cosiddette transizioni lavorative, i giovani in cerca di prima occupazione, i precari e sottoccupati che non riescono a ricavare dall'attività un reddito "decente". A fianco di queste categorie a rischio vi sono certo anche degli ulteriori soggetti gravemente emarginati, da tempo esclusi dalle attività produttive per problemi familiari, psicologici o anche connessi all'estrema povertà dell'ambiente in cui vivono. Sarebbe però un grave errore prospettico confinare a quest'ultima categoria di persone una misura che vorrebbe invece, secondo le intenzioni proclamate, ampliare le protezioni esistenti, adeguarle ai bisogni emergenti e promuovere lo sviluppo della persona.

c) Insufficiente copertura finanziaria

Il comma 6 del disegno di legge 2494 dispone in merito alla copertura finanziaria della misura del Rei, stabilendo che all'attuazione della delega si provvede nei limiti delle risorse del già citato Fondo di cui all'articolo 1, comma 386, della legge

n. 208 del 2015. Il detto Fondo ha una dotazione pari a 1,030 mld di euro per il 2017 e a 1,054 mld a decorrere dal 2018, e tali risorse sono destinate a garantire l'attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Il detto Piano è adottato con cadenza triennale, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali, e deve individuare una progressione graduale (nei limiti delle risorse disponibili) nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà. Il primo Piano nazionale di lotta alla povertà, attualmente in vigore, prevede una serie di interventi, tra cui spicca la riedizione della "carta acquisti" (ora ribattezzata SIA, Sostegno di inclusione attiva), ma sono previsti altri programmi quali quelli denominati ASDI (destinato a disoccupati che hanno terminato la fruizione del sussidio di disoccupazione), FEAD (che prevede la distribuzione di prodotti alimentari agli indigenti), #HomelessZero (destinato ai senza fissa dimora), eccetera.

E' ovviamente molto agevole rilevare, a fronte dei dati sulla povertà assoluta e relativa in questo Paese, l'insufficiente impegno finanziario fin qui preventivato. L'ISTAT ha infatti stimato l'insieme dei soggetti in povertà assoluta in circa 4.600.000 unità e in 1 milione e 582mila famiglie. Ipotizzando dunque precauzionalmente che sia soltanto questa la platea cui in prima battuta si applicherà la misura del Rei e ipotizzando ancora che il Fondo sia dedicato per intero al finanziamento di questa unica misura, si otterrebbe (come rilevato anche dai servizi studi del Senato) un importo medio unitario del beneficio pari a circa 230 euro annui a regime (circa 20 euro mensili). A livello familiare, il beneficio sarebbe pari a 660 euro annui. D'altra parte alla dotazione complessiva va certamente sottratto quanto verrà impiegato per la redazione dei progetti personalizzati e per l'erogazione dei servizi alla persona in essi previsti.

*

Sembra conclusivamente alla scrivente associazione che, con i ddl attualmente all'esame, ci sia fermati a enorme distanza dalle rivendicazioni "popolari" ricordate in premessa, e dalla stesse indicazioni degli organi sopranazionali che da anni richiamano l'Italia all'obbligo di istituzione di una misura di reddito minimo sul modello di quelle presente nella generalità dei Paesi europei basterà in questa sede ricordare la storica raccomandazione n. 441/92 della Commissione europea, che rappresenta ancora un punto di riferimento essenziale in materia. La raccomandazione (reiterata sostanzialmente nel 2008 in piena crisi economica, valorizzando il RMG anche come mezzo per tenere alti i consumi in funzione anticiclica) invita tutti gli Stati ad introdurre questo istituto ed offre precisi paradigmi di ordine quantitativo e qualitativo per determinarne i contorni precisi.

La detta misura di salvaguardia del reddito non può essere inferiore al 60% del reddito mediano da lavoro dipendente valutato per ciascuno Stato; oltre all'erogazione monetaria il beneficiario deve essere eventualmente sostenuto nelle spese per l'affitto e aiutato con forme di tariffazione agevolata nell'accesso ai servizi pubblici essenziali (luce, gas ecc.); infine anche per le spese impreviste ed eccezionali serve un aiuto pubblico in quanto il soggetto povero o a rischio di esclusione sociale si troverebbe nell'impossibilità di coprirle.

Assai importante nel precisare i contorni della detta misura di salvaguardia dei minimi vitali è la risoluzione del Parlamento europeo del 21.10.2010 approvata con 540 voti a favore e 19 contro, che ha riaffermato la centralità di questo strumento per la coesione continentale e per fronteggiare la crisi economica internazionale. Il Parlamento europeo ha invitato tutti gli Stati che ne sono ancora privi, ad introdurre con urgenza tale diritto e tutti gli altri a mantenersi nei parametri quantitativi e qualitativi già indicati dalle due raccomandazioni del 1992 e del 2008 della Commissione.

Alla luce di tali parametri di fondo e delle esperienze concretamente attuate nella quasi totalità dei Paesi europei, non si può che concludere nel senso dell'inadeguatezza della misura proposta nei ddl in questione.

Qualora i sigg.ri Senatori volessero trovare degli spunti per una legificazione davvero adeguata alle sfide della contemporaneità, lasciamo alla loro riflessione il pdf di una recente pubblicazione del BIN-Italia, utile secondo noi alla necessaria ricentratura del discorso sul reddito. Vi troveranno un dibattito straordinariamente ricco, da cui il legislatore accorto non dovrebbe mancare di trarre degli spunti innovativi.