

ALLEGATO I – CONFRONTI INTERNAZIONALI

La durata delle misure di reddito minimo

La grande maggioranza degli Stati EU adotta misure di reddito minimo che possono essere erogate in modo continuativo nel tempo (prime tre colonne). Questa continuità è costruita in modi differenti: ci sono alcuni Stati in cui la durata del beneficio è illimitata e la revoca avviene nel momento in cui i destinatari comunicano una variazione positiva nelle condizioni economiche. La maggioranza degli Stati prevede una durata illimitata della misura assieme ad un controllo periodico della eleggibilità da parte degli organi competenti (colonna 2). Perlopiù questo controllo avviene ogni anno. Altri Stati ancora prevedono una durata limitata nel tempo, anche in questo caso variabile da pochi mesi ad alcuni anni (colonna 3). In questo caso, allo scadere del periodo è sempre possibile fare un rinnovo, per cui in presenza delle condizioni di eleggibilità la misura viene erogata senza interruzioni. La misura di reddito minimo viene invece erogata in modo non continuativo in Italia, dove per il Reddito di Cittadinanza è previsto lo stacco di un mese ogni 18.

Durata delle misure di reddito minimo in Europa (Fonte Oecd, <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>)

Continuativa			Non continuativa
<i>Illimitata fino al variare delle condizioni</i>	<i>Illimitata con controllo perio- dico</i>	<i>Limitata ma rinnovo illimitato</i>	<i>Limitata rinnovo con stacco 1 mese</i>
Bulgaria	Belgio	Austria	Italia
Danimarca	Cipro	Croazia	
Spagna	Rep. Ceca	Estonia	
	Francia	Finlandia	
	Germania	Grecia	
	Ungheria	Lettonia	
	Islanda	Lituania	
	Irlanda	Portogallo	
	Liechtenstein	Slovenia	
	Lussemburgo		
	Malta		
	Polonia		
	Romania		
	Rep. Slovacca		
	Svezia		
	Svizzera		
	Olanda		

La definizione di occupabilità

A livello Europeo, è possibile confrontare le definizioni di occupabilità che vengono adottate per identificare quella parte dei poveri che ha maggiori probabilità di reinserimento nel mercato del lavoro. L'occupabilità è valutata in base alla presenza/assenza di alcuni requisiti (vedi tabella sotto), dei quali i più importanti sono:

- aver terminato la fruizione dell'indennità di disoccupazione assicurativa (ad esempio Austria, Francia, Grecia, Portogallo);
- aver maturato gli stessi requisiti contributivi della disoccupazione assicurativa (ad esempio Estonia, Finlandia);
- essere attivamente alla ricerca di una occupazione (ad esempio Spagna, Malta, Grecia).

L'occupabilità è quindi sempre definita rispetto alla storia lavorativa del singolo insieme alla sua disponibilità di cercare un lavoro: due parametri che guardano all'individuo. Al contrario, in nessun Paese è presente una definizione di occupabilità che tenga in considerazione la presenza o assenza di particolari carichi di cura a livello del nucleo familiare.

Definizione di occupabilità nelle politiche contro la povertà (Fonte Oecd, <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>)

<i>Austria</i>	Aver terminato la disoccupazione assicurativa
<i>Estonia</i>	Essere disoccupati volontari o involontari, con gli stessi requisiti della disoccupazione assicurativa
<i>Finlandia</i>	Requisiti per l'accesso all'indennità assicurativa, con ulteriore requisito economico
<i>Francia</i>	Aver terminato la disoccupazione assicurativa o ex-lavoratori autonomi
<i>Grecia</i>	Aver terminato la disoccupazione assicurativa ed essere disponibili al lavoro
<i>Malta</i>	Essere registrati come disoccupati in ricerca attiva di una occupazione
<i>Portogallo</i>	Aver fruito di almeno 180 giorni di indennità assicurativa negli ultimi 12 mesi (120gg per involontari)
<i>Spagna</i>	Dare prova di ricerca attiva di lavoro ed avere particolari bisogni economici

ALLEGATO II – COME RAFFORZARE I PERCORSI DI INCLUSIONE

Premessa. Per poter parlare di inclusione, prima capiamo che tipo di misura contro la povertà vogliamo

Prima di ragionare sui percorsi di inclusione (sociali e lavorativi) associati alle misure di sostegno al reddito per persone in povertà, è opportuno preliminarmente chiarirsi rispetto alla configurazione che dovrebbe avere una misura contro la povertà: una sorta di bonus per il sostegno economico delle persone che consiste nel solo trasferimento di denaro al nucleo svincolato da qualunque impegno e attivazione per chi lo riceve (si pensi alla misura del Reddito di emergenza – REM – messa in campo durante la pandemia per sostenere decine di migliaia di nuclei che non avevano i requisiti per accedere al RdC) oppure una misura che preveda che chi la riceve condivide l'idea di intraprendere un percorso di inclusione e sia disposto a seguire le varie fasi in cui esso si sviluppa?

Nel secondo caso, il tema della inclusione è costitutivo della misura e va dunque affrontato in stretto abbinamento con quella parte che consiste nell'erogazione economica, proprio per evitare molte delle difficoltà che l'esperienza di attuazione del Reddito di Cittadinanza ha messo in luce in questi anni. Di seguito verranno esaminate le 5 principali criticità dei processi di inclusione riscontrate con il RdC e per ciascuna di esse sono presentate alcune ipotesi di soluzione elaborate immaginando una misura in cui il sostegno economico e l'accompagnamento sociale e l'empowerment siano strettamente integrate fra loro e procedano all'unisono.

1. Le verifiche dei requisiti. Perché è importante e urgente completarle prima dell'erogazione del contributo

I problemi attuali

Attualmente il problema delle verifiche risiede principalmente nell'accertamento dei requisiti anagrafici e della conformità del nucleo ISEE rispetto al nucleo anagrafico (per come cioè risulta dallo stato anagrafico).

- *Requisiti anagrafici di residenza*

Rispetto ai requisiti anagrafici di residenza, oggi l'Inps può effettuare solo alcune verifiche con le informazioni di cui dispone; i casi "sospesi" vengono poi rimandati ai Comuni per ulteriori approfonditi controlli che solo i Comuni sono in grado di effettuare. L'esperienza di questi anni ci dice che, nel caso della ricostruzione del periodo di residenza in Italia, vige una insopprimibile discrezionalità da parte degli uffici anagrafici dei Comuni in merito ai criteri da soddisfare per poter avere accesso alla misura (in alcuni casi è richiesta l'attestazione di frequenza scolastica rilasciata dalla scuola, in altri il contratto di lavoro, ecc.). Questo crea disomogeneità applicativa ed eterogeneità di trattamento.

In ogni caso va detto che una certa proficua collaborazione fra Inps e Comuni su questo tema si è instaurato negli anni.

- *Corrispondenza tra nucleo Isee e nucleo anagrafico*

Questo è ad oggi il vulnus maggiore se si considerano le verifiche ed è qui che si annida la maggior parte degli illeciti. Infatti le regole anagrafiche di definizione del nucleo non corrispondono a quelle vigenti per l'Isee e pertanto possono verificarsi discrepanze che solo se accertate preventivamente possono evitare che la misura sia erogata a nuclei che non ne avrebbero diritto.

L'unico modo per impedire che questo accada è verificare direttamente, attraverso l'esibizione dello stato anagrafico da parte del richiedente, la corrispondenza del nucleo anagrafico con quello dichiarato nell'Isee. Questo passaggio in passato veniva garantito dagli operatori dei Comuni in sede di presentazione della domanda per il REI da parte delle persone. Oggi la composizione del nucleo Isee è invece autodichiarata, sia nel caso in cui le persone facciano domanda direttamente sul sito Inps, sia nel caso in cui si rivolgano a CAF e Patronati, che acquisiscono le autodichiarazioni del richiedente senza ulteriori controlli oppure procedono con l'inoltro della domanda anche se sono palesi alcune incongruenze, di cui risponderanno i richiedenti direttamente. Dunque, una volta che l'Inps ha accertato le irregolarità anagrafiche, non è possibile per il beneficiario a cui viene chiesto di sanare l'indebito, chiamare in causa i Caf, nel caso in cui si rendesse conto, come accade molte volte, che l'errore è imputabile al fatto che il Caf, pur in presenza di mancanza di requisiti, non sia intervenuto per impedire l'invio della domanda, in quanto l'autodichiarazione solleva questi ultimi da molte responsabilità.

Ipotesi di soluzione

Le verifiche dei requisiti anagrafici di residenza, così come della corrispondenza tra nucleo Isee e nucleo anagrafico, dovrebbero essere svolte e completate prima di procedere all'erogazione del beneficio e questo andrebbe fatto su tutti i nuclei (oggi sono effettuate a campione sul 5% dei beneficiari). In caso di presentazione della domanda presso Caf e Patronati si potrebbe introdurre il vincolo per i richiedenti di esibire il certificato di stato anagrafico in modo che la compilazione dell'Isee effettuata presso gli sportelli rispecchi l'effettiva situazione anagrafica del nucleo. Si potrebbe inoltre introdurre un vincolo di responsabilità per Caf e Patronati, come accade tuttora per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi, tale per cui, in caso di errori, i Caf e i Patronati possano essere chiamati in causa e ne rispondano relativamente alla loro sfera di competenza.

2. La presa in carico e la firma del progetto personalizzato. Perché è importante che esse precedano l'erogazione del contributo

I problemi attuali

A oggi il Reddito di cittadinanza viene erogato ai nuclei che ne fanno richiesta, previo accertamento del possesso da parte loro di alcuni requisiti economici (reddito e patrimonio) da parte dell'Inps.

Per i beneficiari la cosiddetta fase di "presa in carico" da parte dei servizi sociali o dei Centri per l'impiego, a seconda che il nucleo sia indirizzato agli uni o agli altri in base al grado di vicinanza del richiedente al mercato del lavoro, è dunque successiva, spesso anche di alcuni mesi, alla ricezione del contributo.

Questo disallineamento tra erogazione del contributo economico e contatto con i servizi ha prodotto conseguenze non trascurabili sui percettori:

- le persone non sono a conoscenza del fatto che la misura non si esaurisce nel solo contributo economico, ma prevede alcuni impegni vincolanti per chi la riceve a cui bisogna attenersi, pena la perdita del beneficio economico. Questa descrizione/presentazione delle caratteristiche del Rdc dovrebbe essere quanto meno contestuale alla ricezione del beneficio. Diversamente il rischio è che le persone vivano come completamente separate e scollegate le due componenti della misura (contributo economico e attivazione) che, invece, sono le due facce della stessa medaglia;
- come conseguenza di ciò, inoltre, in questo modo si indeboliscono i vincoli di condizionalità previsti dalla misura, che per gli operatori diventa difficile far valere una volta che il beneficio economico è percepito già da tempo dalle famiglie;
- molti nuclei versano in condizioni di grave bisogno sotto il profilo sociale, psicologico, relazionale, lavorativo e per essi, una volta entrati nella misura, in aggiunta al contributo economico, è urgente un intervento immediato da parte degli operatori dei servizi sociali. Sebbene il sostegno economico allevi la situazione di molte famiglie, tuttavia il supporto sociale è non meno fondamentale in questi casi. Posticiparlo, spesso anche di mesi, rispetto alla ricezione del contributo, non ha rappresentato una risposta adeguata per costoro.

Con la precedente misura del Rei questo problema non sussisteva in quanto per poter ricevere il contributo, i richiedenti dovevano rispondere ai spesso reiterati contatti telefonici e postali degli operatori dei servizi sociali con la richiesta alle persone di recarsi presso gli uffici per le verifiche preliminari.

Ipotesi di soluzione

Nella prospettiva di una misura che punti all'empowerment delle persone, il progetto personalizzato, ovvero il percorso da realizzare con esse per promuoverne capacità e autonomia, costituisce il fulcro dell'intervento sociale. Non più solo un mero adempimento (si riceve un sostegno economico da parte della collettività e si è pertanto chiamati e tenuti a restituire ad essa quanto dovuto sotto forma di impegno e riconoscenza), ma una logica di intervento più complessiva e impegnativa a cui aderire o meno (un supporto attraverso svariate opportunità di miglioramento delle loro condizioni di vita). Sotto questo profilo, dunque, si potrebbe prevedere un primo step di base per i richiedenti in entrata nella misura, che consiste in un set di "condizionalità minime universali" a cui tutti e tutte debbano in prima istanza attenersi (p. es. iscrizione al Centro provinciale di istruzione adulti per il completamento del ciclo di istruzione obbligatoria, contatto con Asl o consultori, SERD, ecc.), non uguale per tutti ma modulato in base alle fragilità di ciascuno. In questo modo il contributo economico non partirebbe se prima non si è siglato il patto di collaborazione con la persona che, informata del set di condizionalità minime universali, decide a quel punto di attenersi. A ciò dovrebbe fare seguito, negli step successivi, la costruzione del dettagliato percorso personalizzato con la conseguente attivazione di risposte integrate multilivello sul territorio.

La certezza e la chiarezza sin da subito rispetto al tipo di partecipazione richiesta a chi decide di far domanda dovrebbe garantire che ad aderire a questa proposta siano le persone che condividono l'approccio abilitante e promozionale della misura (non solo un bonus, ma un percorso di empowerment non stigmatizzante, impegnativo, ma anche opportunamente accompagnato da professionisti e servizi).

3. Rete locale e ingaggio istituzionale. Perché non si può prescindere dal farla in un certo modo (con alcune accortezze)

I problemi attuali

Perché un intervento sociale possa dispiegare i suoi effetti benefici sulle vite delle persone, all'analisi multidimensionale della situazione condotta dagli assistenti sociali occorre che faccia seguito l'attivazione di una articolata e variegata gamma di servizi sul territorio in grado di rispondere alla multifattorialità del disagio di nuclei e persone (istruzione, salute, componente psicologica e relazionale, esigenze abitative, ecc.).

Se ormai l'analisi multidimensionale è una modalità di lavoro acquisita dagli operatori sociali, il vero nodo sui territori resta quello della esistenza di una offerta locale di servizi adeguata ai bisogni, soddisfacente sotto il profilo qualitativo e quantitativo, il più possibile completa e soprattutto integrata.

Uno dei limiti maggiori segnalati dagli operatori dei servizi sociali rispetto al loro operato in questi tre anni di applicazione del RdC è stato proprio il fatto di non poter far fronte alle esigenze delle persone mettendo a disposizione delle opportunità locali per superare i loro problemi (un tirocinio formativo, il completamento del ciclo di istruzione obbligatorio, un corso abilitante, un corso di supporto nella gestione del bilancio familiare, ecc.).

Sono due le questioni che entrano in gioco in questo caso: la prima riguarda il fatto che in molti casi i territori sono privi o scarsamente dotati dei servizi e delle attività necessari, che non sono surrogabili dai servizi sociali in autonomia, non essendo ambiti di pertinenza di questi ultimi; la seconda riguarda il fatto che, anche nei casi in cui l'offerta ci fosse, i servizi vengono "comperati" nella logica dell'acquisto di ciò che non si ha, piuttosto che in quella della costruzione di una rete a titolarità pubblica responsabile della presa in carico a monte dei problemi delle persone e del successivo intervento. Così non si affronta il nodo di un coordinamento stabile di questi servizi all'interno di una rete strutturata locale che li renda disponibili e consenta, quindi, di attivarli a seconda delle circostanze e delle esigenze. In questi anni, con il RdC, la costruzione della rete sui territori per fornire le risposte integrate di cui si è detto prima, si è risolta in una serie di adempimenti burocratici molto onerosi per gli operatori dei servizi sociali (richiesta a ciascun servizio – p. es. Asl, scuola, associazioni, CPI, ecc. – di designare il referente incaricato di seguire il gruppo di lavoro sul RdC, registrazione formale su una piattaforma dei nominativi e poi attivazione della collaborazione effettiva) e totalmente in capo a loro, tanto da essere il più delle volte elusi, rinunciando alla formalizzazione della rete e, nella migliore delle ipotesi, lavorando informalmente e sfruttando una

consuetudine di rapporti coltivati negli anni con le scuole, le Asl, il mondo dell'associazionismo locale.

L'assenza di un vincolo normativo rispetto alla creazione di una rete locale (come invece era stato fatto per il Rei, che prevedeva per decreto la costituzione di una cabina di regia locale per la presa in carico e la gestione delle situazioni), così come la mancanza di un soggetto garante del suo funzionamento (con il Rei erano i Comuni) ha fatto sì che questo aspetto sia stato trascurato in questi ultimi anni, disperdendo anche quanto su questo era stato fatto nel 2017-2018. Proprio l'esperienza del Rei ha reso evidente come lo sforzo iniziale fatto dai territori per costituire le cabine di regia locali si sia poi tradotto in una efficace e proficua collaborazione quotidiana tra i diversi soggetti che si occupano di povertà nei contesti locali, a tutto vantaggio della adeguatezza delle risposte e quindi della vita delle persone nonché del ruolo degli operatori.

Ipotesi di soluzione

Dal momento che è la realizzazione degli interventi il punto focale da cui dipende l'avvio di un percorso di capacitazione delle persone, molto si gioca sulla presenza e consistenza di un sistema locale integrato di interventi.

Fra le soluzioni applicative in prima istanza si potrebbe e dovrebbe riconoscere alla rete locale istituzionale lo status di livello essenziale (LEP) inderogabile che, al pari, ad esempio, dell'indicatore costituito dal rapporto tra assistenti sociali e popolazione, è una condizione essenziale per l'empowerment delle persone e che, se presente, garantisce un omogeneo trattamento delle persone nei diversi contesti locali.

Al fine di renderne vincolante la realizzazione si potrebbe, per esempio, assoggettare l'erogazione delle quote del Fondo povertà alla messa a punto sui territori di accordi interistituzionali di intervento tra i soggetti che localmente sono chiamati a cooperare sulla misura per i percorsi di inclusione: Centri Provinciali di istruzione adulti, Centri per l'impiego, Asl, associazioni che si occupano di contrasto alla povertà, enti di formazione, consultori, Serd, enti che lavorano con i minori, ecc.. L'accordo locale dovrebbe essere associato a un forte investimento centrale di ingaggio da parte dei Ministeri implicati: infatti prevedere per legge la definizione di accordi locali potrebbe non essere sufficiente a rendere stringente questo adempimento sui territori, a meno di non fare in modo che ciascun Ministero coinvolto (Istruzione, Salute, ecc.) indirizzi alle rispettive articolazioni territoriali una comunicazione mirata sugli impegni da assumere, in modo da compattare e responsabilizzare l'intera filiera attuativa da monte a valle.

Un altro passaggio ineludibile dovrebbe prevedere il forte, attivo e partecipato coinvolgimento delle Regioni che su tutti gli ambiti di intervento correlati al contrasto alla povertà (salute, istruzione, lavoro) hanno competenza e risorse, e con le quali vanno elaborati dei patti ad hoc per assicurare cooperazione, messa a sistema dei servizi e sinergia fra programmi, iniziative progettuali e fondi già attivi sui diversi fronti (v. GOL sul lavoro).

Definito il perimetro istituzionale, gli strumenti per dare corpo alla collaborazione interistituzionale locale sono due: in primo luogo le equipe multidimensionali o cabine di regia locali o tavoli di

inclusione per il contrasto alla povertà, che dovrebbero appunto riunire tutti gli incaricati dei diversi servizi territoriali e prevedere anche la partecipazione degli enti di terzo settore che si occupano di questo tema. In secondo luogo, per evitare che la responsabilità così come l'incombenza di dare vita a questi dispositivi ricada interamente sugli operatori dei servizi sociali già oberati, sarebbe utile prevedere l'istituzione di una figura ad hoc, come ad esempio un "manager di rete", che sia preposto e abbia come mandato professionale principale quello di creare e mantenere la rete (alcuni esempi positivi in Ambiti Territoriali piccoli già esistono, con soggetti specializzati in questo) e che, pur facendo capo all'Ambito territoriale sociale, sia riconosciuto a livello locale da tutti gli attori¹.

Dopo aver risolto il nodo della creazione e configurazione della rete, il gruppo di lavoro così istituito dovrà poi dotarsi di un modello di intervento e di una metodologia condivisa che dovrà considerare le diverse sfere di competenza e i differenti approcci disciplinari adottati dai servizi in rete. La rete, infatti, non si può risolvere in una giustapposizione di soggetti che continuano a lavorare ciascuno per conto proprio, ma è il contesto in cui si crea un modo completamente diverso di operare a livello locale, valorizzando singole specialità e mettendole in circolo per creare un valore aggiunto. Questo step, pur riguardando la dimensione micro del lavoro in team, non per questo è da trascurare o dare per scontata o non presidiare anche centralmente.

Un ulteriore passo in avanti nella direzione dell'inclusione lavorativa potrebbe consistere nel far sì che il passaggio dalla formazione all'inserimento lavorativo sia maggiormente garantito nei suoi sbocchi lavorativi. Per il futuro si potrebbe cioè investire nell'irrobustimento della filiera della formazione professionale con un collegamento diretto e stretto fra i percorsi formativi e di qualificazione professionale e le esigenze/ricieste del mercato del lavoro locale (l'area territoriale di riferimento in questo caso dovrebbe essere la regione): questo permetterebbe di finalizzare i training proposti orientandoli a effettivi inserimenti lavorativi una volta completato l'iter della formazione prevista. Ciò richiede però un forte ingaggio di imprese e datori di lavoro locali da coinvolgere sin da subito in questo processo di dialogo, confronto e progettazione con gli istituti professionali e i Centri provinciali di Istruzione adulta (CPIA).

4. Il sistema informativo e lo scambio di informazioni tramite piattaforma

I problemi attuali

Una delle difficoltà incontrate con il Rdc a livello locale consiste oggi nella mancata comunicazione (interoperabilità) tra le diverse piattaforme informatiche che gestiscono i tre sistemi di banche dati del Rdc: quella dell'Inps, quella che fa capo al Ministero del Lavoro (GEPI) per i progetti di inclusione sociale e quella che fa capo all'Anpal per i percorsi di inserimento lavorativo (MyAnpal).

¹ Esempi interessanti di equipe obbligatorie già attive sui territori sono quelle relative alla erogazione del contributo/assegno di cura per il supporto ai **caregiver familiari**, in vigore in alcuni Comuni e Regioni e che, dovendo autorizzare l'erogazione del contributo in favore delle famiglie, sono tempestive nell'analisi e nella valutazione delle richieste.

Questi tre sistemi non sono collegati tra loro in tempo reale, non sono cioè interoperabili: gli scambi di informazioni e dati e, dunque, la migrazione delle informazioni da un sistema all'altro viene effettuata successivamente all'aggiornamento da parte di ciascun ente di una specifica porzioni di dati sulla propria piattaforma e alla comunicazione delle variazioni a Inps: in pratica l'Inps comunica alcuni dei dati RdC al Ministero del Lavoro tramite GEPI e a Regioni e CPI tramite MyAnpal. Ma il ritorno con i debiti aggiornamenti e integrazioni alla piattaforma Inps avviene attraverso comunicazione separata dei Comuni al Ministero del lavoro e delle Regioni (CPI) all'Anpal. Questo fa sì che la piattaforma Inps non sia mai costantemente aggiornata se non con un certo ritardo. Per gli operatori è una lacuna che produce ricadute molto consistenti sulla operatività e sulla gestione delle situazioni: non si è a conoscenza in tempo reale di blocchi o sospensioni della misura o di variazioni intercorse dalla presentazione della domanda al momento in cui si consulta la piattaforma, rischiando di non realizzare percorsi di inclusione sintonici rispetto allo stato della erogazione prettamente economica del beneficio.

Ipotesi di soluzione

A questo si potrebbe ovviare ripristinando il sistema in vigore con il Rei che prevedeva la possibilità per gli operatori dei servizi sociali di lavorare su un applicativo creato appositamente dall'Inps e aggiornato in tempo reale sullo stato della domanda, sui controlli, sulle verifiche e sulle variazioni in itinere. In questa prospettiva GEPI e MyAnpal potrebbero invece essere riservate alla gestione dei percorsi di inclusione, come già accade ora, ma in tal modo si metterebbero gli operatori nelle condizioni di avere il quadro completo e aggiornato della parte economica della misura.

5.I PUC. A quali condizioni renderli uno strumento di inclusione, evitando di disperdere quanto ha funzionato finora

I problemi attuali

I progetti utili alla collettività (PUC) rientrano nella gamma di proposte di attività che i servizi sociali e i Centri per l'impiego possono fare ai beneficiari del RdC e che costoro sono tenuti a svolgere. Prevedono un minimo e un massimo di impegno orario settimanale (da 8 a 16 ore) in attività gestite o direttamente dai Comuni oppure da enti del terzo settore in ambito sociale, artistico, di tutela dell'ambiente, culturale, ecc.

L'esperienza finora dice che, dal punto di vista dei beneficiari coinvolti, questa proposta è stata valutata molto positivamente: al di là di alcune resistenze iniziali e anche se non sono mancati casi di adempimento formale senza particolare entusiasmo o motivazione, chi ha svolto i PUC ha manifestato in molti casi apprezzamento per questa forma di impegno, arrivando anche a chiedere di poter prolungare l'attività oltre il termine del periodo previsto; inoltre spesso i PUC hanno consentito alle persone di percepirsi "in regola", in grado cioè di risarcire la comunità per l'aiuto economico ricevuto dallo Stato: un altro modo di vivere la condizionalità.

Dal punto di vista dei Comuni, che ne sono i titolari, sono state messe in evidenza una serie di complessità organizzative e amministrative (capacità progettuale dei Comuni, personale dedicato agli adempimenti previsti, collegamento con CPI e servizi sociali, ecc.) che si sono scaricate sul personale dei Comuni trasformando una interessante opportunità in una incombenza gravosa. I PUC finora hanno infatti funzionato meglio dove si è realizzato un intenso lavoro in team tra referenti amministrativi del Comune, assistenti sociali, eventuali referenti di organizzazioni terze affidatarie del servizio e dove c'è personale dedicato per gestire gli aspetti amministrativi.

Essi costituiscono inoltre un prezioso patrimonio di conoscenza (sugli aspetti organizzativi, su come si realizza l'inclusione e sugli esiti dei percorsi stessi) che andrebbe valorizzato con monitoraggi, valutazioni e rilevazioni ad hoc proprio in vista di una modulazione di questa proposta che tenga conto sia delle opinioni espresse dai beneficiari che del punto di vista degli operatori, senza la cui collaborazione questo tipo di iniziative esprimono una quota minima delle loro potenzialità.

Ipotesi di soluzione

Proprio alla luce di queste prime considerazioni si possono segnalare alcuni punti di attenzione in vista del futuro.

Per sviluppare le potenzialità di inclusione dei PUC sarebbe auspicabile un coinvolgimento ampio del bacino locale di associazioni, enti e realtà di terzo settore che potrebbero fornire un apporto in termini di proposte di empowerment, collegamento tra le attività di stampo sociale a cui sono tenuti i beneficiari di RdC e un rapporto positivo con il territorio e il resto della popolazione. In questo modo i Comuni potrebbero occuparsi interamente ed esclusivamente degli oneri amministrativi, individuando a monte delle linee di attenzione progettuale da promuovere a livello locale e su cui attivare bandi di idee per sollecitare la creatività del mondo del terzo settore e offrire così alle persone percorsi di qualità in grado di generare benefici all'intera comunità.

Una ipotesi di questo tipo richiede, come intuibile, corposi stanziamenti di risorse. Non si deve però escludere la possibilità di prevedere la creazione di partnership con sponsor esterni a cui i Comuni potrebbero chiedere una compartecipazione. Non mancano esempi in questa direzione che si potrebbe analizzare per studiare i vantaggi e i limiti di soluzioni di questo tipo e implementare questa proposta evitando di liquidarla frettolosamente.

ALLEGATO III – LA CAPACITA’ DEL RDC DI RAGGIUNGERE I POVERI

Secondo l’Istat le famiglie in povertà assoluta nel nostro Paese sono 1,9 milioni, mentre i nuclei con RdC nel mese di settembre 2022 sono stati 1,15 milioni: quindi almeno il 40% dei poveri non lo riceve. In realtà la percentuale di poveri che non sono percettori del RdC è superiore perché alcuni beneficiari del RdC non sono in povertà. Le tre simulazioni disponibili (Tab. 1) concordano nell’indicare l’esistenza di questo problema mentre differiscono sulla stima della percentuale di famiglie povere che riceve effettivamente la misura, collocata tra il 39% e il 50% (Caritas 2021, Banca d’Italia 2020 e Cnel 2019).

Le famiglie in povertà assoluta che ricevono il RdC in Italia

	Percentuale di poveri assoluti che ricevono RdC (tasso di copertura)	Percentuale di poveri assoluti che non ricevono RdC (tasso di falsi negativi)
<i>Caritas</i>	44%	56%
<i>Banca d’Italia</i>	50%	50%
<i>Cnel</i>	39%	61%

Così come vi sono famiglie povere senza RdC, vi sono anche molte famiglie che non sono povere che invece lo ricevono. Questo accade, nella grandissima parte dei casi, non per frodi compiute dai percettori bensì per errori di disegno del RdC. Dalla Tab. 2 si ricava che la quota dei beneficiari che non sono poveri è del 36% secondo il Rapporto Caritas, del 51% secondo Banca d’Italia, del 38% secondo il lavoro del Cnel².

Le famiglie percettrici del RdC in povertà assoluta in Italia

	Percentuale di percettori RdC che sono in povertà assoluta	Percentuale di percettori RdC che non sono in povertà assoluta (tasso di falsi positivi)
<i>Caritas</i>	64%	36%
<i>Banca d’Italia</i>	49%	51%
<i>Cnel</i>	62%	38%

² La quota è maggiore nel secondo studio perché in esso si misura la povertà – come fa Istat - in termini di bassi consumi, mentre gli altri due considerano povera assoluta una famiglia che ha reddito disponibile inferiore alla soglia Istat di povertà assoluta. Infatti, se la povertà è segnalata da una bassa spesa per consumi, una famiglia può avere un reddito modesto, e quindi ricevere il RdC, ma un consumo superiore alla linea di povertà. La spesa per consumi può non essere bassa grazie al ricorso al risparmio, o a trasferimenti da parenti o amici, oppure la famiglia sta semplicemente dichiarando un reddito inferiore al vero.

Per come è stato disegnato, dunque, il RdC si segnala per una bassa capacità di raggiungere i poveri. Al fine di incrementarla, bisogna agire su tre aspetti innanzitutto.

La composizione del nucleo familiare

Uno dei problemi del Rdc subito emersi è costituito dalla scala di equivalenza, cioè il fattore moltiplicativo che adatta la soglia al numero e all'età dei componenti della famiglia. Visto che l'importo per il singolo è piuttosto alto, per motivi di bilancio si è dovuto scegliere una scala molto piatta. Le famiglie povere con molti figli sono quindi penalizzate sia nella probabilità di ottenere il Rdc sia nel suo importo. Il recente assegno unico alle famiglie con figli attenua solo in parte il problema, perché non può rimediare al fatto che per le famiglie numerose è più difficile ottenere il Rdc.

Il requisito di residenza

La regola per cui per richiedere il Rdc servono almeno dieci anni di residenza in Italia esclude molte famiglie di immigrati, per le quali il rischio di povertà è molto alto ed è cresciuto di più negli ultimi anni rispetto agli italiani. Un requisito di residenza è opportuno, ma dieci anni sono troppi.

Le differenze territoriali nel costo della vita

Nel calcolare la povertà assoluta l'Istat tiene opportunamente conto delle differenze territoriali nel costo della vita tra macro aree (Nord/Centro/Sud) e tra comuni di diverse dimensioni (piccoli/medi/grandi). Invece, il Rdc ignora tali differenze, stabilendo regole di accesso e calcolo dell'importo uguali in tutto il paese. La conseguenza è che il numero dei nuclei poveri assoluti è simile tra Nord e Mezzogiorno, mentre il rapporto tra numero dei beneficiari e numero dei poveri del Rdc è molto maggiore al Sud. Le famiglie povere residenti al Centro-Nord, a parità di tenore di vita, hanno redditi e patrimonio mediamente superiori a quelli dei poveri che vivono nel resto del paese e dunque sono più spesso escluse dalla misura e, se ammesse, ricevono un trasferimento più basso. Sono anche penalizzate le famiglie povere residenti nelle grandi aree urbane, anche al Sud, rispetto a quelle che vivono nei piccoli centri con minore livello dei prezzi. In sintesi, in Italia esistono elevate differenze nel costo della vita tra macro-aree (Nord/Centro/Sud) e tra comuni di diverse dimensioni (piccoli/medi/grandi) ma queste non sono in alcun modo prese in considerazione dal RdC, con importanti conseguenze negative in termini di equità.