

8 Audizione XI Commissione Lavoro Senato della Repubblica

5 febbraio 2019

Caritas Italiana

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

Premessa

Caritas Italiana è l'organismo della Conferenza Episcopale Italiana istituito più di quarant'anni fa per sensibilizzare e stimolare la comunità cristiana alla realizzazione di interventi in favore di coloro che versano in stato di bisogno. A tal fine Caritas Italiana coordina statutariamente le 218 Caritas diocesane presenti su tutto il territorio italiano. Negli anni tutto questo si è tradotto anche nel sostegno a una capillare rete di circa tremila centri di ascolto diocesani e parrocchiali, che rappresentano il primo livello di intervento a carattere orientativo a cui le persone accedono. I dati di questi centri di ascolto relativi alle persone in difficoltà incontrate confluiscono in un **Rapporto annuale sulle povertà in Italia**, giunto ormai alla 17^{ma} edizione, a cui si è aggiunto dal 2014 anche un **Rapporto sulla valutazione delle politiche di contrasto alla povertà**. Queste attività di studio e ricerca hanno consentito di approfondire l'evoluzione del fenomeno della povertà intercettato presso i nostri centri di ascolto e servizi nel corso degli anni, soprattutto dall'inizio della crisi nel 2007 in poi, di indagarne le cause e di valutare anche l'impatto sui beneficiari Caritas delle misure di contrasto alla povertà di matrice pubblica, prima il SIA e poi il REI. Dal 2016 in poi infatti Caritas Italiana monitora annualmente il modo in cui le Caritas sui territori hanno rimodulato le loro prassi di intervento alla luce dell'esistenza di misure nazionali di contrasto alla povertà, armonizzandole con queste ultime e se questo abbia garantito alle persone in povertà un sostegno adeguato e quanto più possibile coordinato.

Caritas Italiana può dunque ad oggi contare su una base informativa consistente ed empiricamente ancorata riguardo alla povertà e agli interventi su di essa, tale da permetterle di esprimere valutazioni di merito che si spera possano fornire indicazioni utili a orientare una misura come il RdC rivolto alle persone in povertà assoluta.

In ossequio all'art. 3, comma *d* del proprio Statuto, siamo infatti chiamati a *“realizzare studi e ricerche sui bisogni per aiutare a scoprirne le cause, per preparare piani di intervento sia curativo che preventivo, nel quadro della programmazione pastorale unitaria, e per stimolare l'azione delle istituzioni civili ed una adeguata legislazione”*.

Considerazioni generali

Soprattutto nella prospettiva - a cui un soggetto come Caritas è più attenta - della capacità di promuovere presso i beneficiari percorsi di uscita dalla povertà e di sviluppo delle competenze individuali, il Reddito di Cittadinanza (RdC) contiene alcune novità che vanno riconosciute:

- cerca di intervenire con maggiore incisività sulla componente di inclusione lavorativa delle politiche contro la povertà
- adottando requisiti economici meno stringenti amplia il target delle precedenti

misure

- impegna una quantità di risorse non comparabile rispetto ai provvedimenti precedenti nel settore
- incrementa in maniera significativa i finanziamenti per i servizi sociali a partire dal 2020.

Presenta tuttavia alcune gravi criticità sui destinatari e sui meccanismi di *governance* della misura, con una articolazione non particolarmente attenta alla sussidiarietà né verticale né orizzontale.

Peraltro, sul piano del metodo, non ha visto né in sede elaborativa, né prevede in sede attuativa meccanismi di coinvolgimento dei soggetti sociali e di Terzo settore, che sono i principali attori di solidarietà nei territori.

Ciò premesso, si propongono alcuni correttivi alle questioni poste in ordine a:

- a) migliorare la capacità di rispondere alla multidimensionalità della povertà
- b) valorizzare il contributo dei diversi soggetti istituzionali e sociali.

Le preoccupazioni sul decreto

La previsione di una residenza di 10 anni per i beneficiari – di cui gli ultimi due continuativi – esclude certamente dalla misura le persone migranti regolarmente presenti sul nostro territorio e rischia di escludere le persone in condizioni di grave marginalità, in particolare i soggetti senza dimora, prescindendo dalla loro cittadinanza.

Un provvedimento di contrasto alla povertà non può che essere inclusivo, altrimenti crea la paradossale situazione di generare e/o implementare condizioni di disagio grave o di **disuguaglianza nell'accesso**.

D'altro canto questa previsione riteniamo comporti una lesione di diritti costituzionali e di previsioni normative europee, con il rischio di una revisione della norma – seppure differita temporalmente – che costringerà a modificare anche l'attuale previsione finanziaria.

Inoltre, il meccanismo di *governance* – che marginalizza il ruolo delle Regioni e riduce quello degli enti locali rispetto all'attuale normativa in materia – non fa emergere in conseguenza il ruolo dei soggetti sociali e di volontariato territoriali, omettendo una componente che è, nella realtà, fondamentale nella costruzione di una rete di supporto intorno alle condizioni di vulnerabilità, non demandabile esclusivamente ai servizi sociali territoriali.

Come dimostra il monitoraggio che abbiamo condotto sul REI, le Caritas diocesane in più dell'80% dei casi sono state coinvolte nella implementazione della misura, realizzando attività di carattere informativo per beneficiari o operatori propri o attivando forme di sostegno complementari (sostegno all'abitazione, ulteriore supporto economico, attività per i minori) molte volte di concerto con i servizi sociali rispetto alla inclusione sociale.

L'accesso alla misura

Rispetto a questo punto sembra quanto mai opportuna la previsione di **centri di orientamento** che supportino le persone già nella fase preliminare di informazione sulla misura, presentazione della domanda oltre che successivamente per la compilazione della stessa e durante tutto l'iter di verifica amministrativa dei requisiti e attesa del responso.

Come dimostra l'esperienza del REI, la fase di avvio di una nuova misura è inevitabilmente punteggiata di difficoltà o ritardi che possono ripercuotersi sui tempi di valutazione e sugli esiti delle domande, creando disagio ai beneficiari. È pertanto fondamentale garantire ai

cittadini la possibilità di interfacciarsi con intermediari che sappiano dove e come rintracciare le informazioni utili per dare le giuste indicazioni alle persone. Questa funzione che col REI veniva svolta dai servizi sociali attraverso i punti di accesso previsti dal decreto 147, non viene contemplata nel decreto. Il rischio che si intravede è di favorire il disorientamento fra i potenziali beneficiari che non sapranno a chi rivolgersi e finiranno con il riversare queste esigenze impropriamente su CAF e Poste, a cui è affidato il solo recepimento delle domande, generando intasamento e ritardi; oppure sui servizi sociali, che non sono più titolati a svolgere questa funzione e sui soggetti del Terzo Settore, a cui questo compito non compete.

Un'altra criticità rilevante è connessa all'invio iniziale dei nuclei aventi diritto al RdC ai Centri per l'Impiego (patto per il lavoro) o ai servizi sociali comunali (patto per l'inclusione sociale).

Attualmente la suddivisione dei nuclei tra CPI o Comuni è stabilita per via amministrativa, sulla base di criteri basati esclusivamente sul 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). Questa modalità rischia di sottovalutare le condizioni soggettive di fragilità o i percorsi già attivi di presa in carico dei beneficiari: riteniamo che l'analisi della condizione di povertà di una famiglia non possa essere ridotta all'occupabilità dei componenti adulti.

La questione che sottoponiamo è quella che, pur mantenendo la suddivisione iniziale dell'utenza per via amministrativa, questa sia modificata in modo da tenere in adeguata considerazione il **profilo socio-anagrafico del nucleo**, nei suoi diversi componenti, in particolare rispetto alla **presenza dei minori o di condizioni soggettive di fragilità**.

Il percorso nel tempo

L'esperienza diretta sul campo suggerisce di promuovere maggiormente nel decreto il **coordinamento tra Comuni e Centri per l'Impiego** qualora, nella fase successiva all'accesso iniziale presso uno dei due soggetti, si manifesti la necessità di ricorrere agli interventi previsti dall'altro.

Il continuo monitoraggio del REI compiuto da Caritas nei territori segnala diverse criticità in merito che sarebbe paradossale non tenere in considerazione: solo l'8% dei 197.332 poveri incontrati nel corso del 2017 nei 1.982 centri di ascolto in rete presentava un solo problema legato all'assenza di lavoro. Il 40% presentava da 3 o più problemi contestualmente e inoltre queste persone sono state incontrate in media 6,6 volte e hanno ricevuto circa 13 interventi a testa all'anno. Questo dimostra che la povertà è un fenomeno non riconducibile esclusivamente alla mancanza di lavoro, che richiede interventi intensivi e costanti su più livelli per poter essere affrontata adeguatamente. Una intensificazione della collaborazione fra CPI e servizi sociali è dunque fondamentale e va pertanto operativamente agevolata e resa agile.

Il decreto è auspicabile quindi non solo che promuova queste modalità di collaborazione ma anche che preveda la predisposizione di **indicazioni operative, attraverso strumenti quali linee guida o altro**, elaborate di intesa tra Stato e Conferenza delle Regioni. Sotto questo profilo si consideri per esempio che già col REI in molti contesti la costituzione di tavoli congiunti tra CPI e servizi sociali ha rappresentato una efficace modalità operativa

per un primo screening sui casi e una adeguata programmazione degli interventi da realizzare.

LA RETE DEL WELFARE

Il welfare locale

Va scongiurato il rischio che il passaggio al RdC possa vanificare i faticosi processi di avviamento o rafforzamento della rete del welfare locale per il contrasto alla povertà con il REI, che rappresentano uno degli effetti più rilevanti della precedente normativa in materia. Il nostro monitoraggio evidenzia come il REI abbia stimolato la formalizzazione delle collaborazioni tra Caritas e ambiti per la implementazione della misura sui territori, molte volte aperte anche ad altri soggetti territoriali impegnati nel contrasto alla povertà.

Il rafforzamento della collaborazione tra Comuni e CPI, dunque, è auspicabile che sia parte di una strategia più ampia, che sarebbe opportuno partisse dalla valorizzazione della cooperazione tra i Comuni a livello di ambito sociale e poi con tutti i servizi territoriali, valorizzando 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 altri attori della rete. Se non si tenesse conto di questo sostrato di collaborazioni e alleanze che si sta faticosamente consolidando sui territori si correrebbe il rischio di frammentare il sistema di welfare locale, segmentando e balcanizzando i diversi ambiti di intervento (p. es. lavoro e inclusione sociale con salute, abitazione, scuola) con il risultato di rendere faticosa la progettazione di interventi sui diversi aspetti della povertà, finendo in tal modo col compromettere per molti beneficiari la possibilità di fuoriuscita dallo stato di bisogno in cui si trovano.

Le Regioni

L'efficacia di una misura di tale complessità non può prescindere da una strutturale collaborazione tra il livello statale e le Regioni, che consentirebbe di costruire le condizioni necessarie ai territori per realizzare al meglio il RdC.

Non si dimentichi inoltre che l'esistenza in alcune regioni (Puglia, Emilia Romagna, Sardegna, Friuli) di misure regionali di contrasto alla povertà richiederà a molte amministrazioni uno sforzo ulteriore, a distanza di poco più di un anno dalla entrata in vigore del REI, di armonizzazione delle misure regionali con una nuova misura, il RdC.

Anche in questo caso disperdere il patrimonio di pratiche sedimentate negli ultimi anni con dispendio di risorse e tempo rappresenterebbe a livello regionale un rischio troppo alto da correre, oltre che un costoso danno per la costruzione dei sistemi di welfare regionali negli anni a venire.

Alla luce di ciò sembra utile, dunque, riconoscere nel decreto il ruolo delle Regioni nel contesto istituzionale italiano così come prevedere:

- maggiori forme di confronto e collaborazione tra queste e lo Stato nei diversi passaggi legati all'implementazione della misura
- il loro ruolo nella programmazione dei servizi necessari all'attuazione del RdC e nella promozione di forme di collaborazione tra i diversi attori pubblici coinvolti nell'attuazione del RdC a livello territoriale (servizi sociali, CPI, istruzione, politiche abitative e salute) e le realtà territoriali e del Terzo Settore.

Conclusioni

In sintesi si segnala l'opportunità di intervenire sui seguenti aspetti:

- i requisiti dei beneficiari per quanto riguarda la loro *residenza, in direzione inclusiva e preventiva* rispetto a una prevedibile e fondata azione ricorsuale
- le dinamiche di presa in carico con maggiore attenzione alla *multidimensionalità della povertà*
- la *governance* della misura in senso sussidiario, riconoscendo il ruolo dei soggetti sociali a livello territoriale e ripristinando, in tutto o in parte, l'articolazione programmatica della normativa precedente (sul REI)
- *norme transitorie* che garantiscano un passaggio il più possibile tutelato, il meno disagiato possibile e celere da un istituto a un altro per le persone beneficiarie della misura attualmente in vigore.