

LA RIFORMA DELLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

Un contributo di Caritas Italiana per il dibattito

Il Governo intende realizzare una riforma complessiva delle politiche contro la povertà in Italia. Al fine di contribuire alla discussione su un cambiamento così rilevante per le fasce più deboli della popolazione, Caritas Italiana ha costituito un apposito gruppo di lavoro¹. Il presente documento rappresenta il primo esito degli approfondimenti svolti finora ed è stato condiviso anche dall'Ufficio Nazionale per i problemi sociali e il lavoro della Conferenza Episcopale Italiana.

1. IN BREVE

Il nostro suggerimento è quello di **sostituire il Reddito di Cittadinanza (Rdc) con due misure**, tra loro complementari: l'Assegno Sociale per il Lavoro (Al) e il Reddito di Protezione (Rep).

L'Assegno Sociale per il Lavoro (Al) è rivolto alle persone in grave difficoltà economica, senza lavoro da un determinato periodo di tempo (occupabili) e prive di sostegni pubblici per la disoccupazione. La sua finalità è il re-inserimento lavorativo. Si articola in un trasferimento monetario e in attività mirate a trovare un nuovo impiego. È a tempo limitato e pone ai beneficiari stringenti condizioni affinché si impegnino attivamente nella ricerca di un'occupazione.

Il Reddito di Protezione (Rep) è rivolto alle famiglie in povertà. Assicura la possibilità di condurre una vita decente e offre percorsi di reinserimento sociale e/o di avvicinamento al mercato del lavoro. Si compone di un trasferimento monetario e di servizi alla persona, differenziati in base alle specifiche caratteristiche delle famiglie. Lo si riceve per un certo periodo di tempo, concluso il quale è possibile presentare nuovamente domanda e, se persiste la condizione di povertà, continuare a fruirne.

Il passaggio ad Al e Rep implica l'adozione di criteri per individuare gli aventi diritto e per stabilire gli importi dei contributi economici più equi rispetto al Rdc. Inoltre, comporta specifiche strategie di rafforzamento dei percorsi d'inclusione sociale e lavorativa.

2. LE RAGIONI

La proposta qui illustrata si fonda su tre ragioni principali, illustrate di seguito.

¹ Il gruppo di lavoro di Caritas Italiana sulla riforma è costituito da: Cristiano Gori (Coordinatore, Università di Trento e collaboratore di Caritas Italiana), Massimo Baldini (Università di Modena e Reggio Emilia), Andrea Barachino (Caritas diocesana di Concordia-Pordenone), Marco Berbaldi (Caritas diocesana di Savona), Don Bruno Bignami (Ufficio Nazionale per i problemi sociali e il lavoro della Conferenza Episcopale Italiana), Giulio Bertoluzza (Università di Trento), Tomas Chiaromonte (Ufficio Nazionale per la pastorale della salute della Conferenza Episcopale Italiana), Alessandro Ciglieri (consulente e collaboratore di Caritas Italiana), Nunzia De Capite (Caritas Italiana), Massimo De Minicis (Università di Roma – La Sapienza), Roberto Franchini (Servizio Nazionale per la pastorale delle persone con disabilità), Domenico Leggio (Caritas diocesana di Ragusa), Marco Lora (Ufficio Nazionale per la pastorale della salute della Conferenza Episcopale Italiana), Claudio Lucifora (Università Cattolica di Milano), Maria Luisa Maitino (Irpet Toscana), Manos Matsaganis (Politecnico di Milano), Lucia Mazzuca (Consulente indipendente), Daniele Pacifico (Ocse, Parigi), Letizia Ravagli (Irpet Toscana), Nicola Sciclone (Irpet Toscana), Alberto Zanardi (Università di Bologna).

Primo, **assicura il diritto a un'esistenza dignitosa per chiunque sia caduto in povertà**, come avviene in tutta Europa. Nel farlo, rende i criteri di accesso meglio corrispondenti all'effettiva presenza della povertà nel nostro paese rispetto a quanto faccia il RdC.

Secondo, **coniuga diritti e doveri**. Combina la garanzia di un'esistenza dignitosa con la richiesta di adesione a un progetto di cambiamento/miglioramento della propria vita. A tal fine intende superare progressivamente le difficoltà incontrate sinora nei percorsi di inclusione sociale e lavorativa.

Terzo, **supera la confusione tra l'obiettivo dell'inserimento lavorativo e quello della tutela di ultima istanza**, prevedendo due misure distinte con finalità differenti. Le separa attraverso l'unico criterio impiegabile allo scopo, cioè la vicinanza delle persone coinvolte al mercato del lavoro.

3. LA PROPOSTA

In questo primo elaborato del gruppo di lavoro Caritas non vengono esposti numeri, siano essi riferiti alle soglie di accesso, agli importi da ricevere o alle risorse complessivamente necessarie. Ciò è intenzionale: infatti, quando in documenti simili vengono presentate cifre di qualsivoglia natura, solitamente la gran parte dell'attenzione è attirata da queste voci. Adesso, invece, **abbiamo bisogno di confrontarci sulle logiche di fondo e sull'impostazione complessiva**, ovvero sulle politiche contro la povertà che desideriamo per gli anni a venire. È a questo tipo di riflessione che si vuole qui contribuire.

La tabella riportata di seguito sintetizza le caratteristiche delle due misure proposte.

La mappa della proposta

	ASSEGNO SOCIALE PER IL LAVORO (AL)	REDDITO DI PROTEZIONE (REP)
<i>Obiettivi</i>	Re-inserimento lavorativo	Garanzia del diritto a uno standard di vita minimamente accettabile Reinserimento sociale e/o avvicinamento al mercato del lavoro
<i>A chi è rivolto</i>	Singola persona	Nucleo familiare
<i>Criteri per riceverlo</i>	Disagio economico + Vicinanza al mercato del lavoro + Residenza da cinque anni in Italia	Povertà economica + Residenza da cinque anni in Italia
<i>Importo</i>	Somma fissa Importo di valore inferiore a quello di Rep	Somma variabile Importo tanto maggiore quanto minori sono le risorse possedute
<i>Durata</i>	12-18 Mesi	18 Mesi

	Non rinnovabile	Rinnovabile finché il bisogno persiste
<i>Percorso degli utenti</i>	Controlli preventivi Sottoscrizione di impegni come condizione per ricevere Al Condizionalità forte	Controlli preventivi Sottoscrizione di impegni come condizione per ricevere Rep Condizionalità media
<i>Cumulabilità</i>	Cumulabile con Rep, con regole semplici	Cumulabile con Al, con regole semplici

Vengono ora meglio specificati i contenuti della tabella.

A chi è rivolto

La mancanza di lavoro è un problema individuale: il target di Al sono, dunque, i singoli.

La povertà è una questione familiare: il target di Rep sono, pertanto, i nuclei.

Criteri per riceverlo

Rep viene erogato a ogni famiglia in povertà assoluta, definita come la mancanza delle risorse necessarie a raggiungere uno standard di vita minimamente accettabile.

Al è fornito a tutti coloro i quali si trovano in condizione di disagio economico e sono vicini al mercato del lavoro, condizione che si verifica quando: i) si è esaurita la fruizione dei sussidi di disoccupazione contributiva (Naspi o Dis-Coll) e si è ancora in una condizione di disoccupazione involontaria oppure ii) si è terminato di ricevere l'occupazione regolare da un certo periodo, ma non si possiede il requisito contributivo necessario per accedere a Naspi o Dis-Coll.

I criteri di accesso sono meglio rispondenti alle effettive condizioni della popolazione coinvolta rispetto ad oggi, con riferimento a: numerosità e composizione del nucleo familiare, residenza in Italia e differenze territoriali. Il punto è sviluppato oltre.

Importo

La somma erogata mensilmente con il Rep permette di raggiungere l'obiettivo di assicurare uno standard di vita minimo; di conseguenza, è tanto maggiore quanto minori sono le risorse economiche della famiglia coinvolta. L'importo di Al, invece, è inferiore a quello di Rep, così da incentivare il re-inserimento lavorativo del beneficiario, che è l'obiettivo principale della misura.

Durata

12-18 mesi rappresentano un arco temporale nel quale l'individuo ha una vicinanza al mercato del lavoro (durata del periodo non in occupazione) tale da renderlo adatto alle attività di robusto inserimento lavorativo previste da Al. Dopo non è più così e gli interventi devono, pertanto, variare. La possibilità di ricevere Rep continua nel tempo sino a quando le famiglie rimangono in povertà. In tal modo, si assicura il diritto ad uno standard di vita minimamente accettabile.

Percorso degli utenti

L'intero ciclo delle verifiche sul possesso dei requisiti previsti dalla legge (requisiti economici, composizione nucleo, possesso di autoveicoli, procedimenti penali in corso, ecc.) deve essere completato prima di autorizzare l'erogazione del beneficio.

Quest'ultimo, inoltre, viene fornito solo una volta che sia stato siglato un patto di collaborazione con i nuovi beneficiari, i quali – informati di un set di condizionalità minime universali, definite in base al profilo delle diverse situazioni - decidono di attenervisi. Non si tratta di un mero consenso informato, bensì dell'accettazione di intraprendere un percorso di cambiamento.

La presenza dei due aspetti menzionati accomuna Al e Rep, mentre diversa è la declinazione della condizionalità, definibile come i comportamenti che i percettori sono chiamati a mettere in atto al fine di migliorare la propria condizione, pena la riduzione o cessazione del contributo economico percepito. Nel caso di Al, infatti, la condizionalità è più forte – tanto nell'impegno richiesto quanto nelle possibili sanzioni – al fine di promuovere al meglio la ricerca di un nuovo lavoro.

Cumulabilità

Le due misure sono cumulabili. L'eventuale sovrapposizione tra Al, contributo individuale per il lavoro, e Rep, contributo familiare per la povertà, è basata su semplici regole. Se in una famiglia che richiede il Rep vi è un utente di Al, il contributo Al ricevuto viene inserito nel conteggio delle risorse economiche considerate per stabilire l'eventuale accesso a Rep. L'importo di Al sarà poi detratto da quello del Rep eventualmente fruito.

Venendo ai percorsi d'inclusione, se il componente di una famiglia che riceve Rep rientra nei criteri di occupabilità di Al, dovrà seguire le attività di inserimento lavorativo previste da quest'ultimo, con le relative regole. La famiglia, invece, seguirà il percorso di inclusione sociale del Rep.

4. PER IL CONFRONTO

Qual è la logica del sistema?

Il Governo ha dichiarato l'intenzione, condivisibile, di sostituire il Reddito di Cittadinanza con due misure, una rivolta ai poveri che non sono in condizione di lavorare e l'altra destinata a quelli che, invece, lo sono. Un simile assetto è già stato fatto proprio da otto Paesi europei, diversi dei quali vicini al nostro (Austria, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna). È la strada scelta dalla proposta Caritas, con Assegno Sociale per il Lavoro e Reddito di Protezione. Seguendo i modelli europei, una è una misura di inserimento lavorativo per persone occupabili in difficoltà economica e l'altra è una misura di tutela di un reddito minimo per le famiglie povere.

Puntare su due misure distinte e con profili chiaramente definiti e differenziati, come nel caso di Rep e Al, avrebbe vari vantaggi. Vediamone i principali. Primo, renderebbe più semplice ed efficace la gestione degli interventi e l'organizzazione dei servizi. Secondo, offrirebbe maggiori possibilità di costruire risposte adatte alle specifiche caratteristiche dei diversi percettori. Terzo, assicurerebbe ai rispettivi beneficiari più chiarezza in merito a cosa si possono aspettare e a cosa ci si aspetta da loro. Quarto, monitorare l'andamento di due misure con profili e obiettivi differenti sarebbe più facile e

aumenterebbe la trasparenza al dibattito pubblico. Pertanto, sembrerebbe utile tradurre in pratica l'intenzione, tante volte esplicitata nel recente passato, di abbracciare la logica delle due misure.

Che cosa è l'occupabilità?

Merita alcune annotazioni la categoria di "occupabilità" visto che le azioni di inserimento lavorativo sono rivolte agli individui ritenuti con le migliori probabilità di trovare un impiego, i cosiddetti occupabili. Se questi sono individuati come coloro i quali vivono in famiglie senza componenti disabili, minori o ultra 60enni, verrebbe introdotta un'inedita definizione di occupabilità, basata esclusivamente sulla composizione del nucleo. Non accade in nessun paese europeo. Questo criterio di occupabilità non riguarderebbe l'occupabilità, che è una caratteristica individuale, bensì esclusivamente la composizione del nucleo familiare.

Un simile criterio produrrebbe conseguenze negative in termini di equità: ipotizzando che gli occupabili abbiano maggiori probabilità di trovare lavoro, si prevedono per essi sostegni di durata e di importo inferiore rispetto agli altri utenti. Ma, per via dei particolari criteri individuati, tra gli occupabili rientrano anche persone assai fragili e senza alcuna prospettiva occupazionale nel breve-medio periodo, che pertanto saranno svantaggiate per il semplice fatto di non avere figli o un componente over-60 nel nucleo.

Vi sono altresì conseguenze negative rispetto all'efficacia. Se le persone individuate come occupabili non sono, in effetti, quelle con maggiore probabilità di trovare lavoro, i risultati in termini di inserimenti occupazionali non potranno che essere deludenti.

Nella proposta Caritas gli occupabili sono individuati secondo un criterio abitualmente in uso a livello internazionale, cioè la vicinanza al mercato del lavoro (condizione di disoccupazione da non più di un certo periodo). E la misura rivolta loro è l'Al. È giusto sostenere gli occupabili solo per alcuni periodi e con importi minori, ma solo a patto che siano individuati correttamente e che poi vi sia comunque il Rep, come misura di ultima istanza.

Le politiche contro la povertà raggiungono i poveri?

La corrispondenza tra i poveri assoluti e i percettori del RdC è minore di quanto abitualmente si pensi. Da una parte, le famiglie in povertà assoluta che ricevono la misura sono troppo poche (tra il 39 e il 50%): in altre parole, nella migliore delle ipotesi la metà di coloro i quali versano in povertà assoluta in Italia non gode della misura. Dall'altra, esistono troppe famiglie non in povertà assoluta che ricevono il RdC (tra il 36 e il 51%). Dunque, una quota compresa tra un terzo e la metà dei percettori non si trova in condizioni di povertà assoluta, pur avendo i requisiti per accedere alla misura. Il Reddito di cittadinanza, pertanto, sovente "sbaglia mira" e non raggiunge coloro ai quali dovrebbe prioritariamente rivolgersi; nella stragrande maggioranza dei casi questo esito negativo non è la conseguenza di frodi messe in atto dai beneficiari, bensì di errori nell'impostazione stessa del RdC. Per modificare il quadro tratteggiato, la proposta Caritas attribuisce priorità a una strategia complessiva di miglioramento della capacità delle politiche di intercettare i poveri. In tre mosse. Primo, non penalizzare le famiglie numerose e con figli nella determinazione dei criteri di accesso,

come oggi accade. Secondo, superare le discriminazioni verso gli stranieri (i 10 anni di residenza necessari per ricevere il Rdc). Terzo, prendere atto delle forti differenze territoriali esistenti nel nostro Paese in termini delle risorse necessarie per vivere e modulare i criteri di accesso di conseguenza - differenze riguardanti tanto le macro-aree territoriali (Nord/Centro/Sud) quanto le dimensioni dei Comuni (piccolo/medio/grande). Queste azioni, e le tematiche che sottendono, non sono da considerare singolarmente, bensì come parte di un'unica strategia. Una strategia che, come Caritas ha auspicato in più occasioni, parta dai poveri nel disegnare le politiche.

L'auspicio è che "partire dai poveri" diventi un obiettivo prioritario della riforma.

Quali strategie per favorire l'inserimento lavorativo?

I percorsi di inclusione (sociale e lavorativi) hanno l'ambizione di convertire una situazione problematica in uno stato di benessere delle persone che li intraprendono: si parte, quindi, da una condizione di difficoltà per approdare – si spera - a uno stato migliore rispetto a prima per le persone, sotto molteplici punti di vista (economico, relazionale, di salute, di competenze, ecc.). È questa la prospettiva promozionale sottesa ai percorsi di inclusione. Un ulteriore passo in avanti in questa direzione potrebbe consistere nel creare le condizioni effettive perché il transito dalla formazione all'inserimento lavorativo sia reso più certo nei suoi sbocchi lavorativi e dunque più nitido per coloro i quali sono coinvolti nei percorsi formativi. Già l'ultima legge di bilancio ha previsto il vincolo per i percettori di Rdc che non abbiano completato il ciclo di istruzione dell'obbligo di adempiere a tale prescrizione. Per il futuro si potrebbe dunque investire nell'irrobustimento della filiera della formazione professionale, che nel nostro paese è molto sfilacciata, affidata com'è a una pluralità di soggetti sia pubblici e privati e soprattutto non sempre saldamente connessa con il fronte della domanda di lavoro. Un collegamento diretto e stretto fra i percorsi formativi e di qualificazione professionale e le esigenze/richieste del mercato del lavoro locale (l'ambito territoriale di riferimento in questo caso dovrebbe essere la regione) permetterebbe di finalizzare i training proposti alle persone a effettivi inserimenti lavorativi al completamento della formazione prevista. Questa prospettiva richiede un forte ingaggio di imprese e datori di lavoro locali che andrebbero coinvolti attivamente in questo processo di dialogo, confronto e progettazione con gli istituti professionali e i Centri provinciali di Istruzione adulta (CPIA). Alcune interessanti esperienze realizzate in alcuni contesti locali attestano la fattibilità e il potenziale insito in una prospettiva di questo tipo.

Un contributo per il confronto

Caritas Italiana è impegnata da tempo sul doppio binario dell'analisi dell'attuazione delle misure contro la povertà susseguitesì in Italia negli ultimi anni, anche in una prospettiva comparata, e della costruzione di proposte orientate ad assicurare alle persone in povertà risposte il più possibile adeguate e promozionali. Il documento presentato è il frutto di un lavoro plurale di studio e approfondimento di cui rappresenta una sintesi e un primo passo. A sostegno delle tesi esposte sono, inoltre, disponibili focus specifici sia sul disegno delle due misure che sul funzionamento dei servizi,

elaborati a partire anche da un'attenta ricognizione che Caritas ha fatto del punto di vista di esperti e operatori nei territori.

30 marzo 2023