

# ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

**DAL REDDITO DI CITTADINANZA  
ALLA LEGGE 85/2023**

LE PROPOSTE DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ

## Introduzione

A partire dal 1 agosto, la sospensione del Reddito di cittadinanza è divenuta realtà per circa 160 mila famiglie. L'Alleanza contro la povertà in Italia ha subito espresso preoccupazione per le ricadute, che già si stanno registrando sui diversi territori. Si avvia dalle prossime settimane una fase nuova, nella quale famiglie e persone che vivono in una condizione di povertà assoluta e fragilità sociale non avranno altri riferimenti, se non i Centri per l'impiego, i servizi sociali dei Comuni e le organizzazioni sociali e di volontariato. In alcune Regioni, il messaggio notificato dall'Inps ha suscitato allarme e, in assenza di indicazioni precise, una vera e propria ressa presso gli uffici dei servizi sociali, ai centri per l'impiego e le sedi Inps, a loro volta impreparati e privi di istruzioni.

Alla luce di questo, Alleanza contro la povertà in Italia ha chiesto, da un lato, che la sospensione del sostegno economico sia momentaneamente derogata, con un prolungamento dell'erogazione del RdC, dall'altro che, contestualmente, i Comuni siano messi nelle condizioni di far fronte alle richieste e di esercitare le funzioni che la legge assegna agli Enti Locali.

Al di là di questa misura a breve termine, "emergenziale", necessaria per far fronte immediatamente alla tensione sociale che viene segnalata, Alleanza contro la povertà ribadisce la necessità di migliorare la legge che ha riformato lo strumento di sostegno minimo al reddito intervenendo sull'Assegno d'Inclusione. A questo scopo, con le 35 organizzazioni che ne fanno parte, ha prodotto un position paper, contenente analisi e proposte concrete. Se ne propone qui un'anticipazione sintetica, allo scopo di offrire uno strumento di riflessione e di lavoro.

### **Dalla destinazione categoriale all'universalismo**

Sebbene il decreto, in sede di conversione, sia stato migliorato, risolvendo alcune delle criticità che l'Alleanza contro la povertà aveva segnalato, permangono tuttavia alcune importanti problematiche e relative possibilità di miglioramento: **prima fra tutte, la destinazione categoriale**, che esclude coloro che sono ritenuti occupabili in base ad un criterio anagrafico, privando così dell'accesso alla nuova misura il 42% delle famiglie beneficiarie del Rdc secondo l'Ufficio Parlamentare di Bilancio e una percentuale anche superiore ( 50%) secondo le nostre stime.

**L'obiettivo principale, che ancora una volta evidenziamo, è il ritorno a una misura universale, che sia rivolta in favore di tutti quei nuclei familiari che si trovano in una difficile condizione economica, indipendentemente dall'età dei loro componenti.**

## Le 8 proposte

A partire dalla prospettiva di ripristinare questa condizione, l'Alleanza contro la povertà formula 8 proposte per la prossima Legge di Bilancio:

- 1. Reintrodurre la soglia reddituale di accesso differenziata per coloro che sono in locazione a 9.360 euro**  
Questa modifica comporterebbe un costo annuale aggiuntivo assai contenuto, pari a 150 milioni, a fronte di un aumento della platea degli aventi diritto non trascurabile (145 mila nuclei).
- 2. Allentare il vincolo di residenza per gli stranieri da 5 a 2 anni**  
Questa riduzione, da una prima simulazione, potrebbe portare a un incremento di 15.000 famiglie beneficiarie, a fronte di un costo piuttosto contenuto pari a meno di 120 milioni annui.
- 3. Rivedere la scala di equivalenza**  
La scala di equivalenza dell'Adl risulta a nostro parere inadeguata poiché esclude alcuni componenti dei nuclei familiari beneficiari. L'Alleanza propone che ogni maggiorenne senza carichi di cura ora escluso abbia invece un peso pari allo 0,25 e che contestualmente il tetto massimo della scala di equivalenza possa eventualmente essere innalzato. Si avrebbe così un aumento della platea dei percettori di 64 mila famiglie e un aumento dell'importo medio della prestazione di 300 euro annui. Il costo annuo dell'intera operazione ammonterebbe a circa 620 milioni.
- 4. Indicizzare soglia reddituale e sostegno all'affitto**  
Per evitare che il valore dell'Assegno d'inclusione venga in futuro progressivamente eroso dalla crescita dei prezzi, l'Alleanza propone che almeno le due componenti dell'importo del beneficio, la soglia reddituale di riferimento ed il sostegno per l'affitto, vengano annualmente indicizzate sulla base dell'inflazione registrata a fine anno a partire dal gennaio 2025. Stimiamo un costo per questa operazione pari a 190 milioni nel primo anno ai quali si aggiungerebbero 140 milioni in ogni anno successivo.
- 5. Ridefinire l'offerta congrua**  
L'Adl basa il concetto di occupabilità esclusivamente su un criterio di età anagrafica. Particolarmente restrittiva è la modifica dell'offerta congrua. L'Alleanza propone di vincolare la condizione di "occupabilità" all'analisi multidisciplinare dei bisogni e delle competenze, da effettuare ex-ante. E che l'offerta congrua sia definita analogamente a quella prevista per percettori di Naspi.
- 6. Migliorare la cumulabilità reddito-lavoro.**  
Oltre a rispondere al principale obiettivo di contrasto alla povertà, la misura dovrebbe risultare per i componenti del nucleo beneficiario che possono essere attivati nel mondo del lavoro come un vero e proprio *in-work benefit*. A tale scopo proponiamo che il reddito da lavoro, fino ad una soglia reddituale stabilita e aggiornata periodicamente, sia computato in misura ridotta (al 60%) nel calcolo dell'ammontare della prestazione, per evitare una "trappola di povertà" e permettere un'integrazione graduale del reddito minimo attraverso il lavoro.

**7. Più risorse umane e finanziarie ai Comuni**

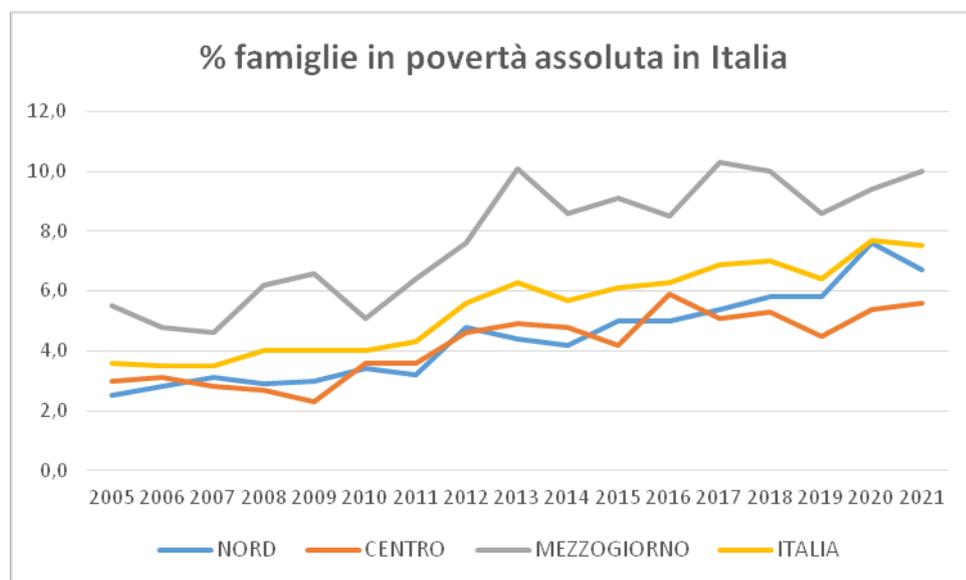
I Comuni, attraverso gli ambiti sociali, devono poter svolgere un vero e proprio ruolo di regia e a tal fine vanno rafforzati in termini di personale e risorse. Per questo è necessario prevedere sia un maggiore coordinamento tra servizi e tra amministrazioni attraverso dei protocolli operativi, sia un investimento straordinario di risorse finanziarie, strumentali e, soprattutto, umane, anche in deroga ai vincoli assunzionali.

**8. Garantire la volontarietà della partecipazione ai PUC**

La partecipazione dei beneficiari dell'Assegno di Inclusione ai PUC – possibilità prevista nel decreto - deve essere volontaria, secondo una logica basata sulla conquista della consapevolezza di sé e capacitazione dei soggetti più fragili. Occorre inoltre che i Comuni, anche con il supporto degli ETS, siano messi nelle condizioni di ampliare quanto possibile la offerta di PUC, così da facilitare l'adesione a tali percorsi.

## Introduzione e contesto

In Italia, la povertà assoluta è purtroppo un problema cresciuto sempre più negli anni. Gli ultimi dati forniti dall'ISTAT nel giugno 2022 ci restituiscono una fotografia preoccupante.



Dati ISTAT 15/05/2022. Elaborazione AcP

Nel 2021, erano in condizione di **povertà assoluta** poco più di **1,9 milioni di famiglie** (7,5% del totale) **pari a circa 5,6 milioni di individui** (9,4% come l'anno precedente). Il disagio è stato più marcato per le **famiglie con figli minori**, per le quali l'incidenza passa dall'8,1% delle famiglie con un solo figlio minore al 22,8% di quelle che ne hanno da tre in su. Valori elevati si registrano anche per le coppie con tre o più figli (20,0%) e per le famiglie di altra tipologia, dove spesso coabitano più nuclei familiari (16,3%). Ancora elevata la povertà assoluta tra gli **stranieri**, che sono oltre un 1,6 milioni, con una incidenza pari al 32,4%: oltre quattro volte superiore a quella degli italiani (7,2%). Le famiglie in povertà assoluta sono, nel 68,7% dei casi, famiglie di soli italiani (quasi 1 milione e 350mila) e per il restante 31,3% famiglie con stranieri (oltre 614mila), pur rappresentando queste ultime solo il 9% del totale

La situazione è stata parzialmente mitigata dalle misure di contrasto alla povertà assunte nel nostro Paese e introdotte nel 2018 che, seppur in parte non abbiano coinvolto le persone in povertà assoluta, ne hanno comunque contenuto l'andamento a fronte del peggioramento delle condizioni del Paese, in specie causa COVID. In particolare, in relazione al RDC (e PdC), secondo il **Rapporto sulla politica di bilancio - giugno 2023**, redatto dall'**Ufficio Parlamentare del Bilancio** (UPB), elaborando i dati INPS, *"a partire da aprile 2019, i nuclei beneficiari del Rdc e della PdC (inizialmente pari a 570.000) sono cresciuti costantemente, fatta eccezione per i mesi iniziali e ottobre del 2020 (sospensione obbligatoria dopo i diciotto mesi di fruizione), fino a raggiungere 1,4 milioni di nuclei familiari a luglio del 2021; nei mesi successivi è iniziata una graduale diminuzione proseguita anche nei primi mesi del 2023"*.

## **La riforma in atto**

Come noto, con il **DL 48/2023**, convertito con L. 85/2023, il Reddito di Cittadinanza è stato sostituito da **due nuove misure**: la prima è uno strumento di contrasto alla povertà e di sostegno all'inclusione sociale (l'Assegno di Inclusione) rivolto ad alcune categorie di famiglie; la seconda è un provvedimento diretto a chi versa in condizione di povertà nella fascia di età 19-59 anni, teso a favorire l'inserimento o il ritorno al lavoro attraverso percorsi di formazione e orientamento.

L'Assegno di Inclusione interviene in particolare sulla platea dei beneficiari (famiglie con all'interno: un minore, o un over 60; o un disabile; o componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione) e sulle risorse appostate.

L'UPB, nel Rapporto sopra citato, ha elaborato alcune stime circa le conseguenze per i beneficiari dell'Assegno in confronto a quelli del RdC, precisando che tali elaborazioni sono precedenti alle ultime correzioni al testo, che hanno leggermente ampliato la platea dei beneficiari:

*“Dei quasi 1,2 milioni di nuclei beneficiari di RdC [NDR: al dicembre 2022], circa 400.000 (il 33,6 per cento) sono esclusi dall'Adl perché al loro interno non sono presenti soggetti tutelati. Dei restanti 790.000 nuclei in cui sono presenti soggetti tutelati, circa 97.000 (il 12,1 per cento) risulterebbero comunque esclusi dalla fruizione dell'Adl per effetto dei vincoli di natura economica. Nel complesso, dunque, i nuclei beneficiari dell'Adl risulterebbero poco più di 690.000, circa il 58 per cento degli attuali beneficiari del RdC.*

*In termini di individui, i soggetti non beneficiari dell'Adl sarebbero circa 823.000 (un terzo circa dei percettori del RdC), di cui 553.000 per effetto dell'esclusione dei nuclei senza tutelati e 270.000 appartenenti a nuclei tutelati ma esclusi per effetto dei vincoli di carattere economico.*

*Nel complesso circa l'88 per cento dei disabili, degli over 60 e dei minori percettori di RdC potrebbero continuare a beneficiare dell'Adl, una circostanza rilevabile solo per meno della metà dei soggetti in età da lavoro.” (pag. 151)*

Circa le **risorse destinate all'Assegno di Inclusione**, esse vanno da 5,615 miliardi di euro del 2024 a salire fino a 6,258 miliardi di euro del 2033. Anche in questo caso, l'UPB nel medesimo rapporto fa un confronto tra risorse del RdC e risorse dell'Adl:

*“In termini di benefici complessivi la soppressione del RdC e l'introduzione dell'Adl comportano per le famiglie precedentemente percettrici di RdC una riduzione netta dei trattamenti di circa 2,5 miliardi su base annua, sostanzialmente dovuti all'esclusione dalla misura dei nuclei in cui non sono presenti disabili, minori e over 60 (tab. 4.2). Si riducono per circa 216 milioni i trattamenti dei nuclei tutelati esclusi dall'Adl per effetto dei vincoli di natura economica. Per questi ultimi la perdita del RdC viene parzialmente compensata dall'incremento dell'Assegno unico, erogato in precedenza solo in misura parziale.*

*Le risorse destinate ai nuclei beneficiari dell'Adl nel complesso ammontano a circa 6,1 miliardi (considerando Adl e Assegno unico) e sostanzialmente equiparano i trattamenti ricevuti nel regime previgente, con un saldo positivo di circa 188 milioni. “ (pag 152)*

Il **DL 48/23** contemplava, nella sua versione originaria, alcuni **elementi migliorativi** rispetto al RdC: la separazione dell'Assegno unico per i figli, che determina un maggior beneficio anche se solo per alcune famiglie con minori; la franchigia di 3.000 euro, che consente un cumulo parziale del nuovo reddito da lavoro con il sussidio.

Il percorso parlamentare di conversione ha previsto qualche miglioramento ulteriore in alcune sue parti: l'ampliamento della platea dei beneficiari e la conseguente rimodulazione della scala di equivalenza, con l'introduzione dei componenti in condizione di svantaggio inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali e il connesso aumento del finanziamento di 42 milioni di euro; la possibilità per gli interessati alla misura di essere impegnati su progetti utili alla collettività, gestiti dai Comuni o dalle Amministrazioni pubbliche, anche con la collaborazione degli Enti del Terzo Settore, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo, e di tutela dei beni comuni; il coinvolgimento dei CAF per la presentazione delle domande.

Vi sono però anche alcune importanti **criticità** che non hanno trovato possibilità di correzione nel passaggio in Parlamento: prima fra tutte, la destinazione ancora eccessivamente categoriale, che esclude coloro che sono ritenuti occupabili in base ad un criterio anagrafico, privando così dell'accesso alla nuova misura il 42% dei beneficiari il Rdc; la nuova scala di equivalenza, che non include tutti i componenti del nucleo familiare che riceve l'AdI e che comporta sensibili differenze di beneficio a seconda della composizione e dell'età dei medesimi; la riduzione della soglia reddituale di accesso per coloro che sono in locazione, che rischia di escludere dalla platea alcuni nuclei familiari in difficoltà economica e senza una propria abitazione; la mancanza di un'indicizzazione della misura, difetto che già presentava il RdC, ma che diventa ancor più rilevante di fronte alle fiammate inflazionistiche che si sono registrate nell'ultimo biennio.

# 1. Beneficiari

## 1 a. Contesto e problemi

I nuclei familiari beneficiari di almeno una mensilità del RdC sono stati nel 2022 circa 1,7 milioni, con un costo per le casse dello Stato di circa 8 miliardi. La distribuzione territoriale della prestazione (sempre nel 2022) è prevalentemente orientata verso il mezzogiorno, dove risiede il 62% dei nuclei beneficiari, mentre il 22% risiede al nord e il 16% al centro. Se si effettua un confronto con l'incidenza della povertà assoluta sulla popolazione residente (fonte UPB), si vede che la percentuale di beneficiari riceventi il RdC si avvicina a quella dei poveri assoluti nel mezzogiorno (8,6% contro 11,4%), mentre nel centro rappresenta solo il 40% e nel nord non raggiunge neppure il 20%. Tenendo anche conto che una quota di percettori del RdC non è in povertà assoluta, e che il costo della vita mostra evidenti differenziazioni territoriali, risulta evidente che la copertura della prestazione è nelle regioni del centro e del nord piuttosto contenuta rispetto al bisogno.

Dal punto di vista della composizione familiare, la distribuzione dei percettori del RdC mostra inoltre un evidente sbilanciamento nei confronti delle famiglie monocomponenti (ben oltre il 40%) e bicomponenti (superiori al 20%), mentre risultano poco coperte in particolare le famiglie numerose (quelle con almeno 5 componenti), che rappresentano solo il 6% del totale. Questa distribuzione risulta senz'altro sbilanciata rispetto all'attuale composizione delle famiglie italiane, poiché dai dati annuali Istat sull'incidenza della povertà risulta invece che proprio le famiglie con minori, come già evidenziato, e in particolare quelle numerose presentano i valori più critici.

Era dunque auspicabile una riforma della misura di sostegno minimo al reddito che potesse rendere la platea dei percettori più consona con quella delle famiglie in povertà, nonché gli importi del beneficio più rispondenti ai bisogni delle medesime. L'Alleanza aveva negli scorsi anni proposto una serie di modifiche in tal senso (su scala di equivalenza, vincoli anagrafici, soglie patrimoniali, ecc.).

Il nuovo Assegno d'Inclusione (AdI) opera invece per sottrazione, sulla base dell'ipotesi che non occorra una misura di reddito minimo universale ancorché selettiva, bensì sia sufficiente un sostegno reddituale solo per le famiglie con componenti in situazione di fragilità. Si parte dal presupposto che le risorse finora destinate al RdC fossero sovradimensionate e che la loro destinazione nei confronti di individui considerati per la loro età occupabili non fosse giusta, ma anzi determinasse un disincentivo all'offerta sul mercato del lavoro. La tabella seguente mette a confronto la platea di beneficiari (in migliaia) delle due misure, secondo le nostre stime, in base al numero dei componenti dei nuclei familiari interessati:

Numerosità familiare	Famiglie beneficiarie (in migliaia)					
	Rd C	Composizione %	AdI	Composizione %	Differenza	Variazione %
Un componente	724	42%	303	35%	-421	-58%
Due componenti	353	21%	216	25%	-137	-39%
Tre componenti	265	15%	150	18%	-115	-43%

Quattro o più componenti	375	22%	185	22%	-190	-51%
<b>Totale</b>	<b>1717</b>	<b>100%</b>	<b>853</b>	<b>100%</b>	<b>-863</b>	<b>-50%</b>

A una simile riduzione della platea dei beneficiari, intorno al 50% (le stime dell'UPB, effettuate su una banca dati leggermente diversa poiché riferita ai beneficiari nel mese di dicembre 2022, indicano una riduzione del 42%)<sup>1</sup>, si accompagnerebbe un incremento sostanziale del beneficio medio annuale, che aumenterebbe circa di 70 euro al mese. Complessivamente la riforma genererebbe un risparmio annuo pari a circa 3,6 miliardi. Tale stima sembra differire sostanzialmente da quella dell'UPB. In realtà essa non include la variazione della spesa per assegno unico indotta dall'introduzione dell'Adi, che determina una variazione di spesa di circa un miliardo. Tenendo conto di questa le due stime non differiscono particolarmente in termini di costo.

A fronte di un numero di famiglie che perdono la misura assai consistente (929.000), a causa prevalentemente dei vincoli categoriali restrittivi imposti nonché della riduzione della soglia di accesso per le famiglie in locazione e della modifica della scala di equivalenza, si registra un ingresso di nuovi percettori assai inferiore (66.000), legato in gran parte all'allentamento del vincolo di residenza (da 10 a 5 anni) e in parte minore alla modifica della scala di equivalenza. Nonostante il notevole ridimensionamento della platea dei beneficiari, il loro riequilibrio percentuale in favore dei nuclei con più componenti è inferiore a quanto si potesse immaginare, sebbene in termini assoluti vi sia una forte diminuzione delle monocomponenti (restano sostanzialmente gli over 60 ed i disabili), che invece è un effetto desiderato da parte del governo. Infatti, a causa della diversa scala di equivalenza e della riduzione della soglia di accesso per le famiglie in locazione, diminuiscono sensibilmente come evidenziato in tabella anche i nuclei con più componenti.

Anche la distribuzione territoriale non sembra che risulti sensibilmente modificata, anzi i nuclei beneficiari nel mezzogiorno si ridurrebbero in termini percentuali di meno rispetto a quelli nel nord e nel centro, dunque la ripartizione territoriale resterebbe sbilanciata in favore dei primi che rappresenterebbero sempre poco meno del 60% degli interessati, sebbene occorra ricordare che il livello di povertà è senz'altro maggiore nelle regioni meridionali.

Infine le nostre stime (analogamente a quelle dell'UPB) rilevano una notevole diminuzione dei beneficiari AdI rispetto al RdC (l'80%) nelle classi reddituali più elevate (reddito familiare sopra i 7.500€), a causa dei nuovi requisiti categoriali ed economici richiesti. La nuova misura dunque tende a perdere maggiormente una delle principali caratteristiche di un reddito minimo, ovvero quella di integrazione di un reddito considerato insufficiente, per diventare una misura in larga prevalenza rivolta verso chi presenta redditi particolarmente contenuti o nulli.

Questo effetto è in parte legato alla riduzione della soglia reddituale di accesso per coloro che sono in locazione: una riduzione che noi non riteniamo adeguata, poiché soprattutto per chi si trova in una difficile condizione economica un sostegno per l'abitare, a maggior ragione data la peculiare

<sup>1</sup> Nelle nostre stime (come in quelle dell'UPB) per ragioni inerenti al modello di simulazione utilizzato non è stato possibile includere i nuclei familiari con fragilità già in carico presso i servizi sociali certificati dalla P.A., che invece sono stati inclusi dalla Legge nella potenziale platea dei beneficiari, grazie ad un apposito emendamento approvato nel corso dell'iter parlamentare. Di questo occorre tener conto per la valutazione delle percentuali riportate.

restrizione categoriale dei percettori introdotta, può risultare fondamentale. Se il problema consisteva in una certa rigidità della componente affitto, la si sarebbe potuta modulare diversamente, anche riequilibrandola rispetto a quella reddituale, piuttosto che togliere improvvisamente il sostegno all'abitare a chi dispone di risorse economiche assai contenute. Oltretutto, questo potrebbe incentivare il sommerso nei confronti di alcune locazioni.

### **1 b. Proposta**

Come evidenziato nel corso dell'audizione parlamentare, non abbiamo condiviso l'abbandono del principio di universalismo selettivo e l'introduzione di un meccanismo categoriale. Tutto ciò, al momento dell'approvazione definitiva della legge ci è apparso come un significativo passo indietro, anche per le conseguenze sociali che potrebbero rilevarsi.

Riteniamo che **l'obiettivo principale che ci si dovrebbe porre sia quello di un ritorno a una misura universale, che sia rivolta in favore di tutti quei nuclei familiari che si trovano in una difficile condizione economica, indipendentemente dall'età dei loro componenti.** Il superamento del vincolo categoriale dell'AdI legato all'età, connesso ad un'inclusione nella scala di equivalenza di tutti quei soggetti con età tra 18 e 59 anni oggi esclusi, comporterebbe per la misura un aumento molto rilevante dei nuclei aventi diritto (diventerebbero complessivamente poco meno di 1,5 milioni), una crescita degli importi medi (+310€ annui) ed una notevole lievitazione dei costi, che raggiungerebbero 9 miliardi annui, più elevati di quelli relativi al RdC e superiori di 4 miliardi rispetto a quelli previsti per l'AdI.

Come risulta evidente, il ritorno all'universalismo selettivo richiede dunque una particolare attenzione sull'eventuale ridisegno dello strumento e un impiego di risorse sostanziale.

Si tratta di un obiettivo importante, non indipendente dalle scelte di politica di bilancio che saranno conseguite dal Governo, che dovrà impegnarsi a reperire le risorse necessarie anche attraverso il sostegno delle politiche comunitarie.

Riteniamo, intanto, necessario **reintrodurre la soglia reddituale di accesso differenziata per coloro che sono in locazione a 9.360€.**

I risultati di questa proposta sono illustrati nella seguente tabella:

Proposta di riforma dell'AdI	Famiglie beneficiarie (in migliaia)		Importo medio annuo (in euro)		Spesa annuale (in miliardi di euro)	
	RdC	AdI	RdC	AdI	RdC	AdI
Base	1717	854	5030	5874	8,63	5,02
Re-introduzione soglia affittuari	1717	999	5030	5174	8,63	5,17

Come si vede questa modifica comporterebbe un costo annuale aggiuntivo assai contenuto, pari a 150 milioni, a fronte di un aumento della platea degli aventi diritto non trascurabile (145mila nuclei). La riduzione dell'importo medio del beneficio conferma che si tratta di famiglie che si

trovano ad avere già un reddito, dunque prevalentemente di *working poor* che potrebbero in tal modo ricevere un piccolo ma importante sostegno dallo Stato per pagare l'affitto.

## 2. Il vincolo anagrafico per gli stranieri

### 2 a. Contesto e problemi

Nel passaggio dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione, sono stati modificati parzialmente i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno richiesti per accedere alla misura di sostegno. Il legislatore ha apportato un primo miglioramento con la riduzione del vincolo di residenza da 10 a 5 anni e con la previsione del riconoscimento della misura anche ai titolari dello status di protezione internazionale. Due avanzamenti dettati dalla violazione delle norme comunitarie della precedente normativa, in relazione alla possibilità di accesso per i cittadini stranieri: era stata aperta una procedura di infrazione da parte della Commissione UE ed era già intervenuta INPS, nella predisposizione della modulistica, che comprendeva anche i permessi di soggiorno per protezione internazionale, erroneamente esclusi dal decreto-legge n.4/2019 istitutivo della misura.

L'elemento discriminatorio, per quanto indiretto, della previsione di 10 anni di residenza (di cui gli ultimi 2 continuativi) era comprovata dai dati sui beneficiari del RdC: tra questi, la percentuale di cittadini non italiani non era in alcun modo corrispondente ai dati demografici sulla presenza di popolazione straniera in povertà in Italia.

Le previsioni della nuova normativa dovrebbero, dunque, generare un ampliamento della platea di beneficiari con cittadinanza straniera. Secondo la Relazione Tecnica del decreto-legge 48/2023, il moltiplicatore da applicare per quantificare l'aumento della popolazione straniera è 1,60 e, secondo il Servizio di Bilancio del Senato, quindi, la stima dell'incremento di nuclei beneficiari, a fronte della riduzione da 10 a 5 anni del requisito di residenza, è pari a 45.000: una stima calcolata a partire dal dato sulla popolazione straniera che nel passaggio dal Rdc (125.000 nuclei) al nuovo strumento continuerà a fruirne (75.000), per un totale di percettori ipotetici, quindi, pari a 130.000. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha proposto una stima leggermente superiore, ipotizzando 50.000 nuclei, pari a 148.000 persone in più, per una spesa annua di 360 milioni.

Questa riduzione del vincolo di residenza, pur andando nella giusta direzione, non è però ancora sufficiente a rispondere né alla necessità che uno strumento di contrasto alla povertà sostenga tutte le persone in povertà in ragione della loro condizione economica e non di altri vincoli, né alla violazione delle disposizioni comunitarie che hanno portato alla procedura di infrazione nei confronti dell'Italia sul Reddito di Cittadinanza e che potrebbero, quindi, portare a un nuovo procedimento.

Nella comunicazione diffusa dalla Commissione Europea il 15 febbraio 2023, in cui si annuncia l'avvio della procedura, si chiariscono, infatti, i diversi profili di violazione del diritto comunitario che sussisterebbero anche con il requisito richiesto dei 5 anni di residenza:

- a norma del Regolamento UE n.492/2011 e della direttiva 2004/38/CE le prestazioni di sicurezza sociale devono essere pienamente accessibili ai cittadini UE indipendentemente da dove abbiano soggiornato prima, e, in particolare, i cittadini UE non impegnati in attività lavorativa devono poter accedere alla prestazione alla sola condizione di essere residenti da 3 mesi;
- la direttiva 2003/109/CE prevede che i soggiornanti di lungo periodo provenienti da paesi terzi abbiano accesso alla prestazione al pari dei cittadini UE.

La Commissione, dunque, ha già evidenziato come il requisito della residenza protratta per accedere a una prestazione sociale sia una violazione del diritto comunitario in materia di libera circolazione dei lavoratori, diritti dei cittadini e soggiornanti di lungo periodo, andando a penalizzare sia i cittadini dell'Unione Europea, sia i cittadini di paesi terzi, sia gli stessi cittadini Italiani, i quali perderebbero la possibilità di accedere alla prestazione in caso di trasferimento all'estero per un periodo di lavoro.

## **2 b. Proposta**

Una misura di sostegno al reddito, finanziata peraltro dalla fiscalità generale (dunque dalle imposte versate da tutti i residenti) non dovrebbe creare discriminazione alcuna, tantomeno sulla base della cittadinanza. Pertanto su queste basi, chiediamo di accelerare l'allentamento del **vincolo di residenza portando gli attuali 5 anni, su un più ragionevole livello di 2 anni**. Questa riduzione, da una prima simulazione, potrebbe portare a un incremento di 15.000 famiglie beneficiarie a fronte di un costo piuttosto contenuto pari a 120 milioni annui.

### **3. Scala di equivalenza**

#### **3 a. Contesto e problemi**

La scala di equivalenza del RdC presentava almeno due evidenti difetti: dava un peso troppo contenuto ai minori (pari alla metà di quello dei maggiorenni); aveva un tetto massimo troppo basso. A confronto con le scale di equivalenza principalmente usate risultava dunque crescere in maniera troppo lieve all'aumentare dei componenti di minore età per poi appiattirsi in corrispondenza di nuclei familiari non ancora numerosi. Come effetto determinava un accesso alla misura e un importo della prestazione sbilanciato a danno delle famiglie con minori in particolare se numerose. L'Alleanza aveva già richiesto la parificazione della scala di equivalenza a quella dell'ISEE o almeno la parificazione del peso dei minori a quello dei maggiorenni, con contestuale aumento del tetto massimo.

Dal 2022 l'introduzione dell'assegno unico universale (AUU) ha permesso di accrescere sostanzialmente il sostegno in favore dei nuclei con minori anche per le famiglie beneficiarie del Rdc, che hanno potuto integrare la prestazione con l'AUU sebbene in misura parziale, determinando una soluzione soddisfacente per uno dei problemi legati alla scala di equivalenza. Restava invece irrisolto l'altro problema che determinava un accesso ridotto al RdC per le famiglie con minori in particolare rispetto alla loro situazione economica.

L'AdI modifica drasticamente la scala di equivalenza e consente un cumulo completo della prestazione con l'AUU. Quest'ultima scelta è senz'altro positiva e permette ad alcune famiglie con minori di ricevere un importo complessivamente maggiorato delle due prestazioni a confronto di quello che si riceve con l'RdC. Si tratta tuttavia solo delle famiglie con almeno un minore di età inferiore a tre anni, o con 3 minori, oppure con un componente disabile o non autosufficiente. Queste tre tipologie familiari sono infatti ritenute degne di carichi di cura, mentre al contrario la nuova scala di equivalenza esclude dal computo tutte i componenti maggiorenni che non hanno tali carichi. Non si tratta dunque di una vera e propria scala di equivalenza, bensì di un coefficiente moltiplicativo che dipende sì dal numero dei componenti ma in particolare anche dalla loro età. Possono così crearsi forti iniquità orizzontali tra famiglie con la stessa composizione: ad esempio una famiglia tipo composta da due coniugi e un minore potrebbe addirittura perdere il sussidio quando quest'ultimo compie tre anni o comunque vederlo fortemente ridotto per la sensibile riduzione della "scala di equivalenza" (da 1,55 a 1,15); lo stesso potrebbe accadere ad una famiglia con due coniugi e tre minori una volta che uno di questi ultimi diventasse maggiorenne (il coefficiente si ridurrebbe da 1,8 a 1,25).

In sostanza i maggiorenni con età compresa tra 18 e 59 anni senza carichi di cura sono come dei "fantasmi" all'interno del nucleo per quanto riguarda la corretta valutazione della consistenza reddituale del medesimo, determinante sia per l'accesso alla prestazione che per la quantificazione del beneficio. Questo elemento contraddice il principio economico stesso alla base di una scala di equivalenza che, per mettere a confronto il reddito familiare di nuclei di diversa dimensione, vuole che la medesima si incrementi per ogni elemento presente nel nucleo. Paradossalmente invece questi maggiorenni diventano determinanti rispetto alle condizionalità cui sono soggetti, nei confronti delle quali eventuali mancanze possono condurre a revoca temporanea o definitiva della prestazione per l'intero nucleo familiare. Una contraddizione che appare stridente.

### 3 b. Proposta

La “scala di equivalenza” del RdC sulla quale avevamo evidenziato nel corso del tempo notevoli criticità, non ha trovato una positiva evoluzione in quella dell’AdI, che proprio per questo riteniamo debba essere sensibilmente modificata. Pur non condividendo il concetto di carico di cura così come introdotto, che ad esempio a nostro parere non può limitare per la medesima l’età del minore al di sotto dei tre anni, riteniamo che per ragioni di costo e di logica intrinseca alla riforma possa essere mantenuta una differenziazione del peso dei componenti che ne tenga conto. Occorre tuttavia che ogni componente della famiglia che riceve la prestazione venga valutato all’interno del nucleo; allo scopo proponiamo che **ogni maggiorenne senza carichi di cura ora escluso dalla scala di equivalenza abbia invece un peso pari allo 0,25** e che contestualmente il tetto massimo della medesima possa eventualmente essere innalzato. I risultati di questa proposta in termini di beneficio per i percettori di AdI ed in termini di costi sono illustrati dalla tabella sottostante.

Proposta di riforma	Famiglie beneficiarie (in migliaia)		Importo medio annuo (in euro)		Spesa annuale (in miliardi di euro)	
	RdC	AdI	RdC	AdI	RdC	AdI
Base	1717	854	5030	5874	8,63	5,02
Peso 0,25 agli esclusi dalla scala	1717	918	5030	6149	8,63	5,64
Peso 0,25 agli esclusi dalla scala (senza tetto)	1717	923	5030	6148	8,63	5,68

Come evidenziato una scala di equivalenza siffatta determinerebbe, pur mantenendo i vincoli categoriali di accesso, un aumento della platea dei percettori di 64mila famiglie. Si tratterebbe di quelle famiglie con redditi equivalenti bassi nelle quali, insieme ai soggetti che si vogliono tutelare (minori, anziani e disabili) vi sono anche maggiorenni senza carichi di cura oggi non considerati. Anche l’importo medio annuo della prestazione risulterebbe aumentato di oltre 300 euro; mentre il costo annuo dell’intera operazione ammonterebbe a circa 620 milioni. Se venisse contestualmente tolto anche il tetto alla scala di equivalenza si avrebbe un incremento assai contenuto della platea delle famiglie coinvolte e dei relativi costi, a dimostrazione che in realtà la scala di equivalenza dell’AdI cresce assai più lentamente di quella del RdC all’aumentare dei componenti del nucleo familiare, conseguentemente il tetto imposto risulta poco vincolante.

## 4. Indicizzazione

### 4 a. Contesto e problemi

Uno dei principali difetti del RdC consiste nella sua mancata indicizzazione al costo della vita. Tale mancanza ha determinato un'erosione del sostegno reddituale per i percettori tutto sommato contenuta nel biennio successivo all'introduzione della misura (2020-21), data la dinamica poco vivace dei prezzi legata anche alla crisi pandemica (-0,2% nel primo anno e +1.9% nel secondo). La forte impennata subita dall'inflazione nel 2022 (+8.1%), dovuta alla crisi energetica, ha tuttavia evidenziato quanto potesse essere fragile in termini reali il vigente sistema di sostegno minimo al reddito. Complessivamente l'assenza di indicizzazione ha dunque determinato una contrazione del valore reale del RdC nel triennio di poco inferiore al 10%. In sostanza il beneficio massimo per un single con casa di proprietà si è ridotto in termini reali di circa 50 euro al mese, che diventano poco meno di 80€ nel caso di abitazione in affitto. E' una contrazione comunque consistente, trattandosi di uno strumento di sostegno minimo al reddito.

Uno degli elementi qualificanti delle prime bozze emerse della riforma di tale strumento era proprio la sua indicizzazione (sia delle soglie reddituali che di quelle ISEE), sebbene per ragioni di costo essa fosse prevista solo a partire dal 2026, anno per il quale si prevede che l'inflazione si riassetti su un valore più moderato del 2%. La legge 85/2023 di conversione del decreto, come d'altra parte già il testo definitivo di quest'ultimo, non prevede tuttavia alcuna forma d'indicizzazione.

### 4 b. Proposta

Per evitare che il valore dell'Assegno d'inclusione venga in futuro progressivamente eroso dalla crescita dei prezzi, l'Alleanza propone che almeno **le due componenti dell'importo del beneficio, la soglia reddituale di riferimento ed il sostegno per l'affitto, vengano annualmente indicizzate sulla base dell'inflazione registrata a fine anno a partire dal gennaio 2025**. Prendendo come riferimento le previsioni d'inflazione indicate nel DEF per il periodo 2024-26 (2,7% per il 2025 e 2% per gli anni successivi), tale indicizzazione determinerebbe secondo le nostre stime un costo aggiuntivo per lo Stato pari a circa 190 milioni nel 2025 ai quali si aggiungerebbero circa 140 milioni per ciascuno degli anni successivi (dunque 330milioni nel 2026, 470 nel 2027 e così via)<sup>2</sup>.

## **5. Offerta congrua**

### **5 a. Contesto e problemi**

I dati ANPAL dimostrano come i beneficiari dell'RdC indirizzati ai Centri per l'impiego, al 30 Aprile 2023, sono stati 777mila, di cui 109mila (il 14%) sono stati esonerati dal sottoscrivere il Patto per il Lavoro in virtù delle varie situazioni di esclusione, esonero o rinvio e circa 100mila (il 13%) risultavano occupate. Pertanto, poco meno di 3 persone su 4 (568mila) erano tenute a sottoscrivere il Patto, ma di queste il 78% era rappresentato da persone senza alcuna esperienza lavorativa nel triennio precedente. L'Anpal, per mezzo di un modello di profilazione quantitativa, ha anche stimato la probabilità di trovare un'occupazione in base alle caratteristiche dei lavoratori. Solo 1 su 30 aveva probabilità di trovare un lavoro entro un anno, mentre il 66% era a rischio di cadere nella disoccupazione di lunga durata.

Si riscontra quindi un'enorme condizione di fragilità lavorativa tra gli "occupabili", molti dei quali in possesso al massimo del diploma di scuola media, oltre ad essere fuori dal mercato del lavoro regolare da molti anni.

I soggetti più vulnerabili sono i giovani under 30, le donne, gli stranieri, i residenti al Sud, le persone con titolo di studio più basso, le professioni meno qualificate, nella ristorazione, nei servizi alle famiglie e nei servizi di supporto alle imprese.

È necessario intervenire strutturalmente per limitare il più possibile le vulnerabilità, evitando che queste si cristallizzino in disagio e, parallelamente, rigenerare il capitale umano dei lavoratori vulnerabili che continuano, inoltre, a pagare il riflesso dell'alto tasso di inflazione.

In Italia manca una domanda di lavoro adeguata alle caratteristiche di potenziali lavoratori molto fragili e con basse qualifiche, che sia capace di offrire, al contempo, condizioni dignitose.

L'offerta di lavoro "congrua" è disciplinata in termini generali: a) dall'articolo 25 del d.lgs 150/2015 (Jobs Act); b) dal DM 10 aprile 2018, n. 42. In particolare per il Reddito di cittadinanza, l'offerta "congrua" era regolata dall'articolo 4, comma 9, del d.l. 4/2019, convertito in legge 26/2019.

La congruità non ha mai avuto a che fare, quindi, con valutazioni soggettive, espresse dal disoccupato percettore di sostegno al reddito, che può rifiutare un'offerta di lavoro in quanto considerata non soddisfacente rispetto alla propria aspirazione professionale, ma determinata da elementi oggettivi, definiti dalle norme.

La Legge n. 234 del 30 dicembre 2021 - Legge di Bilancio 2022 - aveva ridotto a due (anziché tre) le offerte di lavoro congrue: la prima, a tempo pieno e indeterminato o a tempo parziale e determinato, doveva essere a 80 km da casa (100 minuti di trasporto pubblico), la seconda, esclusivamente a tempo pieno e indeterminato, poteva riguardare l'intero territorio nazionale. Il rifiuto della prima offerta determinava la decurtazione del reddito di cittadinanza di 5 euro ogni mese, mentre il rifiuto della seconda, sanciva la perdita del diritto al beneficio.

Successivamente, la Legge di Bilancio 2023 è intervenuta ulteriormente eliminando la parola "congrua" in relazione all'offerta di lavoro rivolta al beneficiario di RdC, stabilendo la decadenza dal beneficio al rifiuto della prima offerta. Ha introdotto, inoltre, il divieto di percepire il Reddito di Cittadinanza per i giovani che non hanno assolto l'obbligo scolastico.

Attualmente, il componente del nucleo familiare beneficiario dell'Assegno di inclusione attivabile al lavoro, preso in carico dai servizi per il lavoro competenti, è tenuto ad accettare una sola offerta di lavoro con determinate caratteristiche, più avanti descritte.

L'RdC ha manifestato criticità importanti per quanto riguarda il meccanismo dell'attivazione lavorativa. La crisi pandemica ha sicuramente ostacolato la piena riuscita del progetto, insieme ad un lento e faticoso avvio delle procedure organizzative, a una macchina amministrativa complessa, e a un funzionamento dei Cpl che ha dovuto fare i conti con il sotto-finanziamento degli stessi e con una gestione inefficiente delle professionalità impiegate (questione "Navigator").

Non sono disponibili dati sulle offerte di lavoro per i percettori di RdC né su quelle rifiutate. Gli unici fruibili sono quelli relativi alla presa in carico da parte dei centri per l'impiego, che riguardano solo una parte della platea che ha sottoscritto il patto per il lavoro. Tutti gli altri sono inviati ai servizi sociali. Tuttavia, la presa in carico non indica chi ha un lavoro, o lo ha rifiutato, ma attesta che è avvenuto un incontro con gli addetti dei centri per l'impiego. La pandemia ha comportato la sospensione della parte attiva della misura del RdC, ma è noto che il mal funzionamento dei centri per l'impiego non riguarda solo i lavoratori fragili.

Tuttavia, l'Assegno di Inclusione non sembra correggere le criticità del Reddito di Cittadinanza relative alla parte attiva della misura. L'Adi, infatti, definisce il concetto di occupabilità basandolo esclusivamente su un criterio di età anagrafica. Vengono esclusi soggetti solo anagraficamente abili al lavoro, ma nei fatti caratterizzati spesso da diverse tipologie di fragilità.

Particolarmente restrittiva è la modifica dell'offerta congrua. Come detto, l'RdC in origine prevedeva 3 proposte di lavoro, progressivamente più distanti dal luogo di residenza; si è poi arrivati a una sola offerta di lavoro su tutto il territorio nazionale, in seguito alla Legge di Bilancio 2023.

Tale requisito viene confermato nell'Assegno di Inclusione, a patto che l'offerta preveda un contratto a tempo indeterminato. Qualora, invece, il contratto sia a tempo determinato o di somministrazione, oppure nel nucleo beneficiario sia presente un minore di 14 anni, il luogo di lavoro deve essere entro 80 km e raggiungibile al massimo entro 120 minuti con i mezzi pubblici.

### **5 b. Proposta**

Vincolare la condizione di "occupabilità" all'analisi multidisciplinare dei bisogni e delle competenze, da effettuare ex-ante. Un migliore *targeting* permetterebbe un più efficace indirizzamento verso offerte di lavoro non solo congrue, ma anche compatibili.

Occorre ridefinire l'offerta congrua per non limitare in modo considerevole l'accesso dei fragili percettori dell'Adi nel mercato del lavoro, tenendo conto dalle necessarie garanzie di sopravvivenza. Non si può ignorare inoltre un elemento importante come l'azione di reskilling (ossia un'attività di formazione mirata e robusta) per avvicinare la persona in cerca di occupazione ai profili richiesti dal mercato. Una formazione professionalizzante quindi indirizzata ad un innalzamento del livello di qualificazione/EQF rispetto al livello di istruzione posseduto.

Rispetto all'offerta congrua, **proponiamo che sia definita analogamente a quella prevista per percettori di Naspi.**

## 6. Cumulabilità reddito-lavoro

### 6 a. Contesto e problemi

La cumulabilità reddito-lavoro nell'RdC è una criticità che è stata riscontrata dall'analisi di Alleanza contro la Povertà, nonché della "Commissione Saraceno" del Ministero del Lavoro. Trovando un lavoro durante l'erogazione del beneficio, nel cumulare il nuovo reddito con il sussidio per ogni euro guadagnato se ne perde l'80%, fino ad una perdita del 100% al momento della modifica dell'ISEE.

Si verifica, pertanto, il paradosso che rende competitivo il sussidio con il lavoro a basso reddito: questo può scoraggiare l'accettazione di un'occupazione o anche spingere verso il lavoro nero (pur sottolineando che tale piaga non ha certo origine con il RdC), generando il meccanismo della trappola della povertà e del lavoro sottopagato e senza tutele.

A questa problematica si associa un fenomeno comune in tutta Europa, ma particolarmente incisivo in Italia: il lavoro povero. Oggi, il rischio di povertà non riguarda solo le famiglie che si trovano sotto una determinata soglia. Il fenomeno dei "*working poor*", lavoratori che, anche se occupati, non godono di un reddito sufficiente per sé e la propria famiglia, è dilagante ed espone le persone al rischio di permanere nella condizione di povertà. L'Eurostat riporta che nel 2022 in Italia l'11.5% dei lavoratori maggiori di 18 anni era *working poor* (3.2 milioni di lavoratori), percentuale che sale al 14% se si considera la platea dei single.

L'Adl prevede una franchigia di 3000 euro lordi annui entro i quali le retribuzioni guadagnate (principalmente da lavori di breve durata o saltuari) non partecipano al calcolo del reddito.

La franchigia è un passo in avanti rispetto al RdC, verso l'integrazione tra il beneficio del reddito minimo e il reddito da lavoro, seppur rudimentale. Siamo, infatti, ancora distanti dalla definizione di un vero "*in-work benefit*", cioè di sussidio che integra la retribuzione di mercato per portarla a livelli più accettabili, particolarmente necessario in un'epoca post pandemica e inflazionistica in cui le distanze tra poveri assoluti e persone di poco al di sopra della soglia di povertà si sono assottigliate enormemente. Inoltre, la franchigia è valida solo per le nuove attivazioni, escludendo chi un lavoro già ce l'ha pur rientrando nell'Adl. Superati i 3000€ lordi annui, l'aliquota marginale si attesta direttamente al 100%.

La soluzione ottimale, per Alleanza Contro la Povertà (anche guardando alle migliori esperienze europee per ridurre la povertà in maniera strutturale) è una misura capace di favorire, laddove possibile, l'attivazione e l'inclusione nel mercato del lavoro delle persone inattive e/o disoccupate del nucleo familiare e, allo stesso tempo, garantire ai lavoratori poveri migliori opportunità di lavoro.

Sia il nostro Position Paper di ottobre 2021, sia il Rapporto del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, hanno indicato l'importanza, per gli schemi di reddito minimo garantito, dei meccanismi di cumulo che facilitano la combinazione tra lavoro e reddito, accrescono l'attrattiva del lavoro e costituiscono un disincentivo nei confronti dell'inattività o della combinazione tra sussidio e lavoro nero.

Questi meccanismi generano una combinazione virtuosa, che ha la finalità di sostenere e accompagnare l'inclusione lavorativa riducendosi gradualmente, fino all'ottenimento di un'occupazione stabile, di qualità, che garantisca un reddito adeguato.

### **6 b. Proposta**

Oltre a rispondere al principale obiettivo di contrasto alla povertà, la misura dovrebbe risultare per i componenti del nucleo beneficiario che possono essere attivati nel mondo del lavoro come un vero e proprio *in-work benefit*. A tale scopo proponiamo la riduzione al 60% dell'aliquota marginale effettiva sul reddito da lavoro, per permettere un'integrazione graduale del reddito minimo con quest'ultimo, fino ad una soglia reddituale stabilita e aggiornata periodicamente, come nel modello francese.

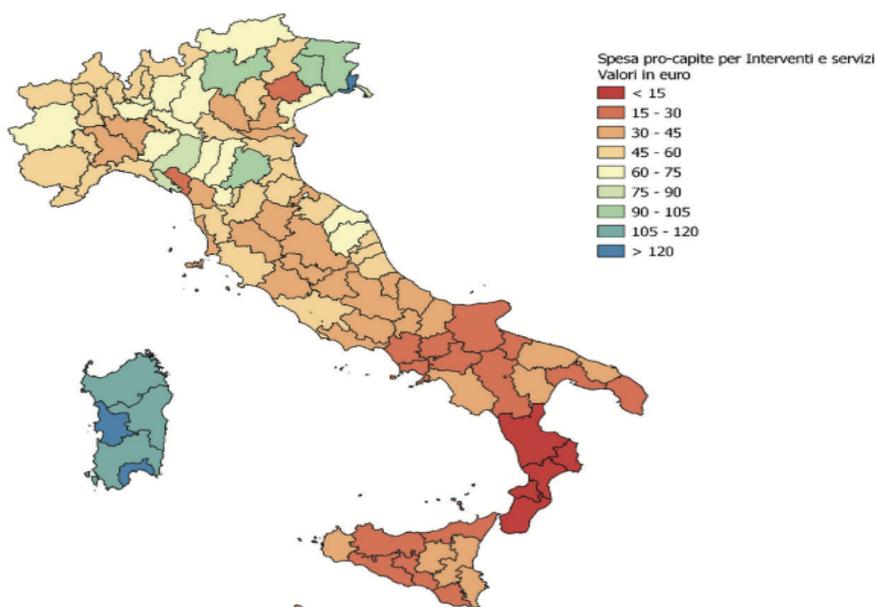
## 7. Ruolo dei Comuni (inclusione sociale)

### 7 a. Contesto e problemi

La spesa sociale in Italia, nonostante abbia fatto registrare un lieve incremento tra 2009 e 2019, oltre ad essere ancora troppo bassa in rapporto ai crescenti bisogni della popolazione (a partire da aumento della povertà e invecchiamento) è anche molto differenziata da Regione a Regione e all'interno delle stesse tra le diverse province, come analizzato in un recente Rapporto CNEL sui servizi sociali territoriali: su una media nazionale di 126 euro pro-capite si passa, infatti, dai 583 euro di Bolzano ai 6 di Vibo Valentia, passando – nella stessa regione – per i 125 di Macerata e gli 86 di Ascoli Piceno, con forti differenziazioni anche per la spesa pro-capite per il servizio sociale professionale.

L'analisi nel dettaglio della spesa complessiva – come si vede nella figura riportata - evidenzia come la distribuzione territoriale della spesa per interventi e servizi<sup>3</sup> sia differente da regione a regione, a dimostrazione di come i noti divari territoriali andranno a condizionare la possibilità che i Comuni e gli Ats avranno di assolvere ai compiti che la legge 85/2023 gli attribuisce in ragione del territorio in cui operano.

Map. 16 - La spesa sociale pro-capite provinciale dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN per Interventi e servizi, 2019, valori in euro



Fonte: Rapporto CNEL su I Servizi Sociali Territoriali, gennaio 2023

La presa in carico dei percettori dell'Assegno di Inclusione, nella schematica procedura individuata dalla norma, appare positiva in particolare nell'aver ripristinato l'analisi preliminare dei bisogni del nucleo da parte del servizio sociale del comune o dell'Ats, che nel passaggio da REI a Rdc era

3

Per interventi e servizi si intende l'erogazione di servizi come l'attività di servizio sociale professionale svolta dagli assistenti sociali, i servizi di integrazione sociale per soggetti deboli o a rischio, le attività ricreative, di mediazione culturale, di inserimento al lavoro, di assistenza domiciliare, ecc. Tali servizi sono raggruppati in sei sottocategorie che accorpano 31 attività elementari complessive.

venuta meno. La previsione di una valutazione multidimensionale preliminare è fondamentale per valutare la complessità della condizione in cui si trova ciascuna famiglia e ciascun componente e per poter così attuare tutti gli interventi e i servizi necessari a favorirne l'inclusione sociale e l'uscita dalla povertà, attivando – dove necessario – anche un'équipe multidisciplinare, con il coinvolgimento di tutti gli operatori della rete dei servizi territoriali.

Perché questa procedura funzioni e, soprattutto, sia efficace nel dare risposte alla popolazione in condizione di bisogno - in attesa di verificare le modalità con cui dovrà espletarsi che saranno definite da appositi decreti ministeriali – è però necessario che la rete dei servizi pubblici territoriali, che è giustamente chiamata a svolgere questo ruolo fondamentale nella presa in carico della popolazione, sia rafforzata e potenziata, investendo prioritariamente dove maggiori sono le difficoltà. Il rischio, altrimenti, è che le istituzioni pubbliche vengano meno al loro compito costituzionale di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della persona e si consolidi un processo di esternalizzazione e privatizzazione anche nella stessa presa in carico della popolazione in difficoltà.

### ***7 b. Proposta***

I comuni, attraverso gli ambiti sociali, devono poter svolgere un vero e proprio ruolo di regia e a tal fine vanno rafforzati in termini di personale e risorse. Gli operatori dei servizi sociali, così come quelli dei Centri per l'Impiego, dei servizi abitativi, della salute, dei servizi educativi e della formazione, devono essere messi in grado di integrare le loro professionalità e conoscenze per poter assumere la centralità che la norma gli attribuisce nel valutare la multidimensionalità dei bisogni che la condizione di povertà genera e da cui è generata e nel poter attivare tutti gli interventi e i servizi necessari a superarla. Per questo è necessario prevedere sia un maggiore coordinamento tra servizi e tra amministrazioni, in particolare tra servizi sociali e Centri per l'Impiego, attraverso dei protocolli operativi sia un investimento straordinario di risorse finanziarie, strumentali e, soprattutto, umane, anche in deroga ai vincoli assunzionali, che colmi i divari esistenti da regione a regione, da Ambito Territoriale Sociale ad Ambito Territoriale Sociale, da Comune a Comune.

## **8. Progetti utili alla collettività (PUC)**

### **8 a. Contesto e problemi**

Il DL 48/2023 – similmente a quanto già era previsto con il RdC - prevede che, nell'ambito del percorso personalizzato, possa essere previsto l'impegno nella partecipazione a progetti utili alla collettività (PUC), a titolarità dei Comuni o di altre Amministrazioni Pubbliche (a tale fine convenzionate con i Comuni). Tali progetti potranno essere realizzati in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, e svolti presso il comune di residenza, compatibilmente con le altre attività del beneficiario. Lo svolgimento di tali attività è a titolo gratuito.

La norma prevede inoltre che equivalga alla partecipazione ai PUC l'adesione, definita d'intesa con il Comune, ad attività di volontariato presso enti del Terzo settore, da svolgere nel comune di residenza nei medesimi ambiti di intervento di cui sopra.

Mentre con il RdC veniva previsto in legge che la partecipazione ai PUC fosse obbligatoria e con una durata non inferiore al numero di 8 ore settimanali, aumentabili fino ad un numero massimo di 16 ore complessive settimanali (D. Lgs. 1/2019 Art 4 comma 15), ora le modalità e i termini di attuazione dei PUC saranno definiti con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Si tratta di un rimando che lascia ampi spazi e che andrà attentamente vigilato per evitare rischi di usi impropri dello strumento. Ricordiamo in ogni caso che la norma ora prevede che *“nell'ambito del percorso personalizzato può essere previsto l'impegno alla partecipazione a progetti utili alla collettività”*: si è quindi di fronte ad una possibilità e non di un obbligo. (art 6 comma 5 bis).

L'inclusione sociale è un processo delicato, che rappresenta un pilastro fondamentale per la creazione di una società equa, diversa e solidale ed implica l'accettazione e il riconoscimento di ogni individuo come membro a pieno titolo della società, indipendentemente dalla loro etnia, religione, genere, disabilità, orientamento sessuale o status socio-economico. Significa pertanto superare le barriere che impediscono alle persone di partecipare attivamente alla vita sociale, economica e politica (art 3 Cost).

Per promuovere l'inclusione sociale, è necessario adottare approcci multidimensionali che siano in grado di integrare più aspetti, così come riassumibili dalla seguente figura, tratta dal *“Rapporto 2023 - Patto per l'inclusione sociale del Reddito di Cittadinanza: una valutazione di processo della presa in carico”* (World Bank Group e Min. Lavoro, maggio 2023, pag. 71)

Figura 24 – Mappatura teorica bisogni, obiettivi, impegni e sostegni utilizzata per le analisi

Bisogni	Obiettivi	Impegni	Sostegni
Bisogni di cura, salute, funzionamento degli adulti	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sostenere le azioni di cura e i carichi di assistenza;</li> <li>Potenziare e sviluppare il benessere e funzionamento della persona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comportamenti di prevenzione e cura, individuate da prof. sanitari</li> <li>Cura dei bisogni di assistenziali di familiari adulti</li> <li>Potenziamento dell'autonomia personale</li> <li>Contatti con AS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terzo settore 147 [3]; 4); 6]]</li> <li>Trasf. in denaro</li> <li>Sanitarie e sociosan.</li> <li>Povertà estreme</li> <li>Interventi D.Lgs.</li> </ul>
Situazione economica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Migliorare la condizione economica e favorire l'esigibilità dei diritti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestione del bilancio familiare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terzo settore</li> <li>Trasf. in denaro</li> <li>Scolast. ed educ.</li> <li>Area abitativa</li> </ul>
Lavoro e formazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>Migliorare/sviluppare la condizione lavorativa/occupazionale</li> <li>Potenziare/favorire percorsi di istruzione, formazione sviluppo delle competenze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atti di ricerca di lavoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terzo settore</li> <li>Trasf. in denaro</li> <li>Scolast. ed educ.</li> <li>Formazione</li> <li>Politiche del lavoro</li> <li>Interventi D.Lgs. 147 [1], 5]]</li> <li>Interventi D.Lgs. 147 [2], 5]]</li> <li>Altri interventi lavoro</li> </ul>
Educazione, salute e cura dei minori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sostenere la cura di bambini e ragazzi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frequenza e impegno scolastico</li> <li>Cura di bisogni cognitivi, di affetto, sicurezza, stabilità, autonomia e socializz. dei minorenni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terzo settore</li> <li>Trasf. in denaro</li> <li>Politiche del lavoro</li> <li>Scolast. ed educ.</li> <li>Formazione</li> <li>Sanitarie e sociosan.</li> <li>Interventi D.Lgs. 147 [2], 3]]</li> <li>Altri interventi</li> </ul>
Condizione abitativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preservare l'alloggio/Migliorare la condizione abitativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reperimento/mantenimento dell'alloggio e cura della casa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terzo settore</li> <li>Trasf. in denaro</li> <li>Sanitarie e sociosan.</li> <li>Povertà estreme</li> <li>Area abitativa</li> <li>Interventi D.Lgs. 147 [3], 6]]</li> <li>Altri interventi</li> </ul>
Reti familiari e sociali	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potenziare le reti sociali di prossimità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cura delle relazioni parentali e sociali</li> <li>Partecipazione ai PUC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terzo settore 5]]</li> <li>D.Lgs. 147 [2]; 4),</li> <li>Altri interventi</li> </ul>

Si tratta di una mappa assai articolata e complessa, di cui i PUC sono solo una parte, relativa al potenziamento delle reti sociali e di prossimità: una azione che, per avere esito positivo, occorre si basi su un coinvolgimento libero delle persone, sostenendole e “capacitandole” affinché possano orientarsi nelle loro scelte e percorsi verso l’autonomia. Eventuali forzature rischiano di vedere vanificato l’esito dei PUC, anzi possono prestare il fianco anche ad azioni di ostacolo se non di vero e proprio sabotaggio delle attività previste dal PUC e del percorso d’inclusione. A fronte di beneficiari della misura con scarse abilità sociali, va profuso uno sforzo per allargare l’offerta e l’orientamento, considerando anche la scelta verso la partecipazione ad un PUC come parte del percorso di “capacitazione” e acquisizione di competenze ed abilità sociali.

### 8 b. Proposta

Come già a suo tempo sostenuto, l’Alleanza ritiene che **la partecipazione dei beneficiari dell’Assegno di Inclusione ai PUC debba essere volontaria, secondo una logica basata sulla conquista della consapevolezza di sé e capacitazione dei soggetti più fragili**. Come evidenziato i PUC sono parte dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa. Essi possono vedere esiti positivi solo laddove siano costruiti a monte protocolli specifici, su progettualità condivise con le parti sociali, il terzo settore e l’associazionismo più ampio e diffuso, utili alla costruzione di un processo di fiducia che punti su una convinta e, responsabile e partecipativa adesione agli stessi da parte dei beneficiari, che porti a valorizzarne e incrementarne le competenze e la proattività necessaria all’inclusione sociale.

Occorre inoltre che i Comuni, anche con il supporto degli ETS, siano messi nelle condizioni di ampliare quanto possibile la offerta di PUC così che facilitare l'adesione a tali percorsi.