

ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ

Proposte di modifiche al decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, riguardanti il Reddito di Cittadinanza

INDICE

Premessa

1. L'informazione, primo strumento di equità
2. Un percorso appropriato per ogni famiglia
3. Percorsi flessibili nel tempo
4. Costruire insieme le risposte
5. Senza programmazione, non c'è governo
6. Una strategia per l'occupazione nel sociale
7. Utili alla collettività, utili a sé stessi
8. Valutazione e trasparenza
9. Riconoscere la realtà delle persone senza dimora
10. Garantire la sicurezza degli operatori

11 febbraio 2019

Premessa

Il documento contiene alcune proposte di modifica al Decreto 28 gennaio 2019, n.4, concernenti il Reddito di cittadinanza (RdC). Le proposte sono state costruite nel modo seguente. Sono stati riesaminati i testi illustrati sia dall'Alleanza sia singolarmente dai suoi componenti durante le audizioni presso la XI Commissione Lavoro del Senato (4,5 e 6 febbraio scorso), tenendo conto del dibattito e delle riflessioni successive alla loro presentazione. Si è verificata altresì la compatibilità tra le indicazioni contenute in questi scritti e l'impianto del RdC delineato nel Decreto.

Il risultato sono le proposte avanzate di seguito, suddivise in 10 sezioni. Contengono quelle istanze condivise da gran parte di coloro i quali sono impegnati - a vario titolo - nella lotta alla povertà che paiono coerenti con il disegno del RdC e che, pertanto, potrebbero a nostro parere rafforzarlo.

1.L'informazione, primo strumento di equità

Obiettivo

Massimizzare la possibilità di ricevere informazione ed orientamento per chi è interessato al RdC in una fase inevitabilmente complessa quale quella di avviamento della misura, evitando il disorientamento tra le persone ed il sovraccarico sotto il profilo del supporto informativo per i soggetti deputati alla ricezione delle domande (Caf e Poste). A tal fine è necessario non disperdere l'esperienza maturata in materia di informazione ed orientamento con i Punti unici di accesso comunali previsti dal Rei (D.Lgs. 147/7, art. 5 comma 1).

Proposte

-Mantenere i Punti unici di accesso comunali adattandone le funzioni al RdC, che non prevede più la possibilità di presentare la domanda ai Comuni.

-Poiché difficilmente le Poste ed i Caf potranno rispondere autonomamente alle innumerevoli richieste di informazioni che si presenteranno nel periodo di introduzione della misura è ragionevole attendersi che un certo numero di queste giungerà comunque ai Comuni. I Punti unici di accesso sono gli unici luoghi attrezzati per affrontarle. Abolirli significherebbe disperdere il patrimonio di competenza sul campo accumulato, con il Rei, su questo fronte.

- I Punti Unici svolgeranno, nondimeno, la funzione di orientamento ed informazione sui passaggi da compiere per gli utenti RdC indirizzati al percorso di inclusione sociale, di responsabilità dei Comuni.

2.Un percorso appropriato per ogni famiglia

Obiettivi

Primo, suddividere i nuclei aventi diritto al RdC tra i percorsi disponibili una volta riconosciuto il beneficio economico – solo contributo monetario, contributo monetario e inclusione lavorativa (CpI), contributo monetario e inclusione sociale (Comuni) – secondo criteri che tengano in considerazione la multidimensionalità della povertà e le condizioni dei diversi componenti della famiglia. Secondo, concentrare lo sforzo dei servizi, non ancora adeguatamente strutturati per seguire tutti gli utenti, verso coloro i quali ne potranno trarre maggiore beneficio (art 4, comma 2,3,5).

Proposte

-Modificare gli attuali criteri utilizzati per determinare l’invio ad uno dei percorsi indicati, basati esclusivamente sul pronostico di occupabilità dei componenti adulti del nucleo, così da prendere anche in considerazione a) il profilo socio-anagrafico del nucleo, b) le condizioni di tutti i suoi componenti. Se si pensa a qualunque aspetto della povertà non legato all’assenza di lavoro, la parzialità di questi criteri balza agli occhi. L’esempio emblematico, ma non l’unico, riguarda i minori, i quali (né adulti né occupabili) “non esistono” per i criteri attualmente in uso.

-Inviare ai Comuni tutte le famiglie che siano già state utenti Rei, ad eccezione di quelle coinvolte esclusivamente nell’inclusione lavorativa, così da evitare duplicazioni dei percorsi.

- Utilizzare, in una prima fase, i criteri di suddivisione iniziale - opportunamente modificati - per determinare un ordine di priorità temporale nell’invio ai servizi (logica dei codici del pronto soccorso/della gestione delle liste di attesa in sanità), così da massimizzare i benefici effetti della fruizione dei servizi per i target più idonei. Nel breve periodo, infatti, difficilmente tanto i Cpi quanto i Comuni potranno prendere in carico l’intera, notevole, mole di nuovi utenti.

-La contemporaneità dell’introduzione dei nuovi criteri di ripartizione dell’utenza tra i percorsi e dell’immissione di un’elevata porzione di nuovi beneficiari rende il 2019 un anno particolare per il sistema del welfare locale. Lo scenario del 2020 sarà differente. Pertanto, pare opportuno prevedere la possibilità di rivedere i criteri di suddivisione tra i percorsi al termine del 2019, e di farlo per via amministrativa, senza dover ricorrere ad un nuovo intervento legislativo.

-Per discutere in modo più puntuale la ripartizione dell’utenza tra i differenti percorsi bisognerebbe conoscere le stime del Governo sul numero delle famiglie inviate ad ognuno di questi ma ciò non è possibile perché la Relazione Tecnica al Decreto non le contiene. Ci si augura che, nei prossimi giorni, il Governo renderà note le proprie stime in proposito al fine di consentire un trasparente confronto pubblico su questo punto cruciale.

3.Percorsi flessibili nel tempo

Obiettivo

Facilitare la possibilità che il nucleo o i suoi singoli componenti possano, in qualunque momento successivo all'approdo iniziale presso Comune o Centro per l'Impiego, ricorrere (anche) agli interventi previsti dall'altro soggetto nell'ambito di una progettazione integrata delle risposte.

Proposte

-Rafforzare l'attuale previsione della possibilità di ricevere servizi ed interventi sociali per i componenti dei nuclei che approdano ai Cpi (art 4, comma 13), anche dotando questi ultimi di strumenti di valutazione atti a verificare la presenza di situazioni che lo richiedano.

- Prevedere la definizione, in tempi rapidi, di linee guida per il coordinamento tra Cpi e Servizi Sociali Comunali, elaborate di intesa tra Stato, Conferenza delle Regioni ed Anci. Infatti, la necessità di rafforzare la collaborazione tra Cpi e Servizi Sociali Comunali non può essere risolta per via normativa, né solo potenziando una piattaforma digitale di dialogo e cooperazione applicativa.

-Prevedere che, a partire da quanto previsto dalle linee guida, ogni Regione - con proprio atto - individui le modalità organizzative opportune per garantire ai richiedenti la misura valutazioni integrate di carattere lavorativo e sociale, anche mediante protocolli o unità valutative specificamente dedicate. Si propone, dunque, un percorso articolato in norma nazionale/linee guida Stato-Regioni-Anci/modalità organizzative regionali finalizzato a promuovere la collaborazione tra Servizi Sociali Comunali e Cpi nel rispetto delle competenze dei diversi livelli di governo e delle differenti specificità territoriali.

4. Costruire insieme le risposte

Obiettivo

Rafforzare le modalità di collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti, a vario titolo, nella lotta alla povertà al fine di costruire insieme risposte integrate. Si tratterebbe di continuare nel percorso previsto dal Rei in tale direzione, senza disperdere il bagaglio di esperienza accumulato sinora ed introducendo i correttivi necessari. Le proposte contenute in questa sezione riguardano aspetti già presenti nel D. Lgs. 147/17 (in particolare art. 13,14,15,16)

Proposte

-Prevedere la realizzazione delle attività previste dal RdC per i Comuni da parte di questi associati a livello di Ambito Territoriale.

-Prevedere che i Comuni assicurino il coinvolgimento degli enti del terzo settore, delle parti sociali, delle forze produttive del territorio e della comunità territoriale nelle attività di promozione degli interventi di lotta alla povertà.

-Prevedere maggiori modalità di confronto e collaborazione tra le Regioni e lo Stato nei diversi passaggi legati all'implementazione della misura, aspetto riguardante varie parti del Decreto.

-Armonizzare l'erogazione del RdC con le misure regionali contro la povertà.

-Reintrodurre il Comitato per la lotta alla povertà e l'Osservatorio per la lotta alla povertà. La presenza di questi luoghi è necessaria per favorire il confronto tra i diversi livelli istituzionali (Comitato) e per valorizzare il punto di vista dei soggetti sociali (Osservatorio).

5. Senza programmazione, non c'è governo

Obiettivo

Introdurre un sistema programmatico che coinvolga i diversi livelli di governo nella determinazione degli obiettivi, modulandoli rispetto alle specificità dei differenti territori, nella relativa attuazione e nella successiva verifica. La presenza di un sistema programmatico integrato Stato-Regioni-Ambiti Territoriali rappresenta una condizione essenziale per governare un fenomeno complesso come l'attuazione del RdC. Allo scopo di sfruttare l'esperienza compiuta sinora con il Rei, il sistema programmatico dovrebbe riprendere quello previsto dal D. Lgs. 147/17 (in particolare art. 8, 13 comma 2 e 14), migliorandolo dove necessario.

Proposte

-Prevedere il ruolo programmatico dello Stato rispetto all'utilizzo delle risorse per i servizi compresi nel RdC. La programmazione statale permette di definire obiettivi condivisi per l'intero territorio nazionale, coerentemente con la natura di livello essenziale della misura, articolandoli in modo da tenere conto delle differenze geografiche.

-Prevedere il ruolo delle Regioni nella programmazione dei servizi necessari all'attuazione del RdC nel proprio territorio. Questo punto e il successivo seguono la stessa logica: la necessità di un impegno forte delle Regioni nel costruire l'infrastruttura per l'operatività del livello essenziale RdC nel territorio. Sono gli stessi soggetti impegnati a livello locale, a partire dai Comuni, a richiederlo.

-Prevedere il ruolo delle Regioni 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) così come tra questi e le realtà associative e del terzo settore.

-Prevedere la definizione dell'utilizzo delle risorse a livello di Ambito Territoriale attraverso i Piani territoriali di contrasto alla povertà.

6. Una strategia per l'occupazione nel sociale

Obiettivo

In materia di occupazione degli operatori, l'attenzione si è sinora concentrata su quelli impegnati nell'inclusione lavorativa. È necessario, altresì, mettere in campo anche una strategia organica per incrementare l'occupazione degli operatori sociali, la cui assenza danneggerebbe fortemente l'attuazione del RdC. I fondi sono disponibili: la sfida consiste nell'assicurare il loro utilizzo allo scopo di assumere un numero adeguato di operatori sociali, con opportune qualificazioni e configurazioni contrattuali. In proposito si veda anche il documento presentato da Anci in audizione.

Proposte

-Assicurare ai Comuni, in tempi brevi, tutte le risorse utilizzabili. È necessario che abbiano a disposizione, insieme ai "Fondi servizi sociali Rei" 2018 ricevuti da qualche mese, quelli per il 2019, e che sia garantita la continuità nell'assegnazione delle risorse all'avviso 3/2016 FSE-PON per il secondo triennio (2019-2021).

-Estendere le possibilità per le assunzioni da parte dei Comuni. Si tratterebbe, innanzitutto, di ampliare la possibilità di assumere in deroga ai vincoli degli Enti Locali (prevista dall'art. 1, comma 200 legge n. 205/2017 – legge di bilancio 2018) da un terzo alla metà del "Fondo servizi sociali Rei". Infatti, mentre nelle aree del Paese dove il welfare locale è maggiormente strutturato un terzo è sufficiente, così non è in quelle dove i servizi sono meno presenti.

-Prevedere la possibilità di assumere il nuovo personale a tempo indeterminato. Oggi ciò non avviene, nella maggior parte dei casi: ciò assesta un colpo fatale alla possibilità che un nuovo welfare locale metta radici nel nostro Paese.

-Prevedere la possibilità di utilizzare una quota minoritaria delle risorse per l'assunzione di altri operatori sociali qualificati e di personale tecnico-amministrativo. Infatti, le esigenze legate alla realizzazione del RdC riguardano gli assistenti sociali in misura prevalente ma non esclusiva.

-Monitorare il fenomeno. La norma può ampliare le possibilità di assumere per gli Enti Locali, poi sono questi ultimi a dover sfruttare l'opportunità di farlo. Per verificare quanto accade, è necessaria la costituzione di un apposito tavolo permanente tra Stato ed Anci.

7. Utili alla collettività, utili a sé stessi

Obiettivo

Migliorare la qualità dei progetti di utilità sociale previsti, controllandone i rischi, valorizzandone le potenzialità ed incrementandone la fattibilità (art. 4, comma 5).

Proposte

-Precisare che i progetti non debbono risultare in alcun modo sostitutivi di attività retribuite svolte da altri soggetti.

-Precisare che il coinvolgimento degli utenti RdC in questi progetti ha natura temporanea, per evitare fenomeni come quelli verificatisi, talvolta, con i lavori socialmente utili.

-Rendere il vincolo delle 8 ore settimanali flessibile, in base ai differenti profili di progetti e di utenti. I soggetti coinvolti già oggi in attività simili - Comuni e Terzo Settore - concordano nel ritenere 8 ore settimanali decisamente troppo poche, in alcuni casi, per progetti realmente utili a beneficiari e collettività.

-Rimandare ad un successivo atto di dettaglio, da costruire con il coinvolgimento di Regioni e Comuni, gli innumerevoli aspetti applicativi. Lasciare i territori senza un simile atto renderebbe assai complessa per loro l'effettiva realizzazione dei progetti.

8. Valutazione e trasparenza

Obiettivi

Primo, rafforzare la capacità di imparare dall'esperienza dell'attuazione del RdC. Secondo, rendere possibile un dibattito pubblico e trasparente in merito (art. 10).

Proposte

-Introdurre la finalità della valutazione accanto a quella del monitoraggio. Puntare esclusivamente sul monitoraggio significa limitare la possibilità di comprendere "cosa sta funzionando e cosa no" della misura e, quindi, quali correttivi eventualmente apportare.

-Destinare annualmente 2.5 milioni di Euro del Fondo per il RdC ad attività di monitoraggio e valutazione. Una lunga esperienza dimostra che senza fondi dedicati, peraltro di ammontare risibile sul totale del budget, è impossibile realizzare azioni incisive in materia.

-Istituire un organismo tecnico-scientifico, composto da esperti di provata competenza, che operi in piena autonomia e gestisca i processi di raccolta dell'evidenza empirica sul funzionamento del RdC, relazionando regolarmente i soggetti istituzionali responsabili e l'opinione pubblica. L'organismo rafforzerebbe il presidio scientifico di monitoraggio e valutazione, e si farebbe garante della pubblicizzazione dei dati.

-Prevedere la definizione, in sede di avviamento della misura, di indicatori quantitativi da verificare nel tempo, sia per la parte di sostegno al reddito che per quella dei percorsi di inclusione. Si offrirebbero così punti di riferimento chiari tanto all'opinione pubblica quanto agli studiosi.

-Prevedere - nell'ambito delle piattaforme digitali per l'implementazione del RdC - la raccolta di dati longitudinali riguardanti i beneficiari, che (opportunamente anonimizzati) devono essere a disposizione di chiunque li richieda per realizzare analisi indipendenti. Si eviterebbe così il ripetersi dei problemi dovuti alla pubblicizzazione estremamente ridotta da parte dell'Inps dei dati in proprio possesso sul Rei.

9.Riconoscere la realtà delle persone senza dimora

Si sostengono le proposte della FIO-PSD (Federazione Italiana degli Organismi per le Persone Senza Dimora), aderente all'Alleanza, finalizzate a tenere conto delle effettive condizioni delle persone senza dimora nell'accesso al RdC e nei successivi passaggi. Tali proposte sono da considerare indicazioni provenienti dall'intera Alleanza (Allegato I).

10.La sicurezza degli operatori

Si sostiene la proposta del Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali (CNOASS) finalizzata ad incrementare la sicurezza di professionisti ed operatori coinvolti nel RdC (Allegato II).

ALLEGATO I – PROPOSTE FIO-PSD PER I SENZA DIMORA

Le presenti proposte sono da intendersi a tutela di una fascia di popolazione fragile, vulnerabile e multiproblematica ovvero persone in condizione di grave deprivazione materiale (senza dimora).

Art. 2 - Beneficiari

In ragione del principio di uguaglianza sostanziale e dei doveri di solidarietà e protezione sociale di cui lo Stato è garante, preso atto che il Reddito di cittadinanza è istituito per favorire altresì l'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e considerato che l'accesso ad una misura sociale non può essere subordinato a tipologie di soggiorno o particolari tipologie di residenza con il manifesto rischio di escludere proprio coloro che necessitano di essere inclusi in un sistema di tutela, protezione e promozione sociale, **chiediamo che all'articolo 2, comma 1, lett. a, si aggiungano i seguenti comma:**

- **comma 3:** *residente in Italia anche in via non continuativa negli ultimi due anni nel caso in cui si tratti di beneficiario che versa in una **condizione di grave deprivazione materiale (senza dimora)** così come sottolineato dalle Linee Indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta (<https://www.fiopsd.org/linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta-in-italia/>) approvate in Conferenza Stato Regioni il 5 Novembre 2015*

- **comma 4:** *iscritto in anagrafe presso una **via fittizia** (circolare Istat n.29/1992) territorialmente non esistente ma equivalente in valore giuridico generalmente riservata alle persone senza dimora che pur in assenza di un'abitazione mantengono il diritto oggettivo ad una iscrizione anagrafica (legge anagrafica n. 1228 del 24.12.1954) e si considerano residenti nel Comune ove eleggono il proprio domicilio)*

Questa integrazione può essere al servizio di un duplice obiettivo, perseguire la promozione umana e sociale delle persone più fragili offrendo un riconoscimento formale e consentire allo Stato di registrare e conoscere tutta la popolazione stabilmente presente sul proprio territorio.

- **comma 5:** *titolari di **certificazione di progetto di sostegno sociale** rilasciata da un servizio pubblico, in collaborazione con enti di promozione sociale e terzo settore, che attesti che la persona date le sue particolari condizioni di fragilità e vulnerabilità è nota ai servizi e riceve regolarmente assistenza di tipo sociale, socio-assistenziale, sanitaria e di orientamento.*

Quest'ultimo riconoscimento è prassi consolidata nell'ambito dell'inserimento socio-lavorativo di categorie svantaggiate così come stabilito dall'art. 3 della legge 381/91 che prevede altresì che, ai fini dell'ottenimento degli sgravi fiscali per l'inserimento occupazionale di tali persone, un ente pubblico possa rilasciare una attestazione di presa in carico del soggetto tale da poter garantire pari opportunità, dignità e accesso ad un sistema di protezione sociale che favorisce altresì l'inserimento occupazionale.

Può succedere che una persona, mentre percepisce il reddito di cittadinanza, venga sfrattata e perda la residenza. In questo caso, alla situazione di difficoltà, si aggiungerebbe la perdita del diritto al reddito di cittadinanza, posto che la legge prevede che il requisito della residenza debba sussistere per tutto il periodo di percezione del beneficio.

Si propone pertanto la seguente modifica all'Art. 2, comma 1, lettera a) numero 2
per tutta la durata del beneficio in modo continuativo; in caso di perdita della residenza sarà sufficiente l'elezione di domicilio nel comune in cui la persona si trova.

Art. 3 - Beneficio economico

Essere senza tetto, senza casa, casa, vivere in sistemazioni insicure e sistemazioni inadeguate (<https://www.fiopds.org/ethos-classificazione-senza-dimora/>), così come il sovraffollamento o gli eccessivi costi dell'abitare (in Italia per il 35% delle persone in povertà il costo della casa supera il 40% del reddito disponibile) fanno da corollario alla povertà abitativa e alimentano un **bisogno abitativo** che l'articolo 3 si propone di correggere prevedendo che il reddito di cittadinanza si componga di due elementi: beneficio economico e sostegno ai costi dell'abitare.

A questo proposito chiediamo che l'art. 3, comma 1 sia integrato come segue:

lettera c) una componente ad integrazione del reddito del nucleo familiare - anche unipersonale - sia riconosciuto alle persone in grave privazione materiale (senza dimora) come "dote abitativa" da destinare come sostegno a futura locazione.

Chiediamo altresì, rendendoci disponibili a collaborare, che, come prevede l'**articolo 2 comma 2** del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, venga elaborato **specifico Regolamento** ai sensi dell'art. 17, comma 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che preveda **integrazioni dei casi di accesso** alla misura di cui al comma 1, sulla base di indicatori di disagio socio economico che riflettono le caratteristiche della multidimensionalità della povertà e tengano conto, oltre che della situazione economica, anche delle condizioni di esclusione sociale, di disabilità, di privazione socio-sanitaria, educativa e abitativa.

A conclusione della presente proposta, teniamo a sottolineare che la povertà estrema (grave privazione materiale) è emblema della multidimensionalità della povertà essendo - secondo la definizione della Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani - un intreccio di povertà sia assolute che relative di beni materiali, di competenze, di possibilità e capacità che si combinano in situazioni di fragilità personali multidimensionali e stadi di bisogno estremi e che secondo l'ultima rilevazione coinvolge in Italia oltre 50 mila persone (Istat 2015).

ALLEGATO II – PROPOSTE CNOAS PER LA SICUREZZA DEGLI OPERATORI

Relazione

Come evidenziato dalle ricerche internazionali, dalle indagini svolte da numerose istituzioni italiane e dai drammatici fatti di cronaca gli operatori dei CPI ed i professionisti Assistenti sociali sono particolarmente esposti a episodi di violenza e stress lavoro correlato (burn out e stress post traumatico). Si è dimostrato che le cause sono collegate a due fattori principali: la mancanza di specifiche procedure di prevenzione e le aspettative delle persone rispetto agli interventi d'aiuto previsti.

In questo senso, tenuto conto dell'impatto della misura Reddito di Cittadinanza, della situazione ancora precaria di molti servizi sociali territoriali e dei Centri per l'impiego e delle aspettative importanti dei cittadini che nei prossimi mesi si rivolgeranno ai servizi succitati, si ritiene fondamentale un intervento normativo che obblighi i datori di lavoro e le organizzazioni a dotarsi delle specifiche misure preventive e di sicurezza per i diversi professionisti e operatori coinvolti.

Tale misura, oltre a non avere alcun onere per lo Stato, si prefigge di ridurre la conflittualità tra cittadini ed istituzioni oltre a prevenire gli interventi, spesso necessari, da parte delle forze di sicurezza pubblica.

Testo:

Al fine di ridurre i rischi per tutti gli operatori e professionisti coinvolti dalla presente misura, coerentemente con quanto disposto dal D.lgs. 9 aprile 2008 n. 81 e ss. mm., è obbligatorio per tutte le organizzazioni e istituzioni coinvolte, e comunque laddove operino professionisti assistenti sociali, prevedere specifiche misure di sicurezza volte a prevenire e gestire gli episodi di violenza, modalità di rilevazione e segnalazione degli eventi sentinella da parte degli enti di appartenenza, protocolli operativi con le forze dell'ordine al fine di garantire interventi tempestivi, procedure di presa in carico della vittima di atti violenti.