



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo

PON
INCLUSIONE



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

CONVEGNO

LA FORMAZIONE E LA RICERCA NEI PATTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE DEL REDDITO DI CITTADINANZA

Esperienze realizzate, lezioni apprese, sfide da affrontare

Roma, 30-31 maggio 2022

Intervento di Cristina Berli

*Dirigente della Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale
del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

Entrerò subito nel vivo, provando a rispondere ad una prima domanda. Quale è il senso di questo incontro, del percorso di formazione cui avete partecipato e del lavoro che insieme stiamo svolgendo?

La prima cosa che voglio sottolineare è che non si tratta meramente di garantire percorsi di aggiornamento e riqualificazione del personale. Intento di per sé già meritorio. Questa attività, insieme ad altre rappresenta il cantiere di una misura, il Reddito di cittadinanza, ancora in costruzione. Questa attività di formazione e ricerca ha rappresentato una fucina di idee e prassi, ed è parte di un cantiere più grande, che ha per obiettivo la costruzione di un pezzo del nostro sistema di welfare. Una più forte strutturazione del pilastro sociale in tutti i territori del nostro paese, al fianco dei pilastri della sanità e della previdenza. Nel proseguo della mattinata nell'ambito delle aule tematiche sono richiamati 4 temi relativi al percorso di accompagnamento delle famiglie che sono stati oggetto di questo percorso di formazione e sono cruciali nella attuazione della misura, non entro nel merito, ma il lavoro che state facendo insieme alla Università di Padova, mettendo a frutto le professionalità di ciascuno, per ricercare la modalità più appropriata di intervento, scambiare pratiche di lavoro, definire e diffondere un framework che agevoli il lavoro di ciascuno, rappresenta un patrimonio per l'intero sistema dei servizi. Un patrimonio in continuo accrescimento.

Il primo punto, dunque, è che questa attività rappresenta quello che definirei un **cantiere dei diritti**. Un cantiere per l'effettività dei diritti.

Mi piace parlare di cantiere perché tra i diritti e la loro esigibilità c'è un enorme lavoro da fare di cui gli aspetti normativi sono solo il primo tassello rispetto al percorso di effettiva implementazione. Cantiere dei diritti, dunque.

Ma di quali diritti stiamo parlando? In questo caso si tratta di applicare un **diritto costituzionale**, prima ancora che un dettato normativo. Su questo punto permettetemi una parentesi, richiamando il bellissimo discorso agli studenti di Milano sulla costituzione di Pietro Calamandrei, membro

dell'assemblea costituente, del 1955. Diceva Calamandrei "La Costituzione deve essere considerata, non come una legge morta, deve essere considerata, ed è, come un programma politico. La Costituzione contiene in sé un programma politico concordato, diventato legge, che è obbligo realizzare. Nella nostra Costituzione c'è un articolo che è il più impegnativo, impegnativo per noi che siamo al declinare, ma soprattutto per voi giovani che avete l'avvenire davanti. Esso dice: << È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese >>." Più oltre Calamandrei sostiene "quando l'articolo vi dice: << E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale ~~che impediscono il pieno sviluppo della persona umana~~ >>, riconosce con ciò che questi ostacoli oggi ci sono, di fatto, e che bisogna rimuoverli. Dà un giudizio, la Costituzione! Un giudizio polemico, un giudizio negativo contro l'ordinamento sociale attuale, che bisogna modificare attraverso questo strumento di legalità, di trasformazione graduale che la Costituzione ha messo a disposizione dei cittadini italiani. Osservo per inciso che l'articolo 3 attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli. E la repubblica è lo Stato e le sue istituzioni, gli enti territoriali, la pubblica amministrazione, in poche parole noi, dipendenti di questi pubblici uffici. Naturalmente dal 1955 molta strada è stata fatta, ma ne manca ancora da fare.

Prosegue ancora Calamandrei. "La Costituzione è un pezzo di carta: lo lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno, in questa macchina, rimetterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere quelle promesse, la propria responsabilità. Perdonatemi questa digressione, ma mi piaceva inserire questo nostro cantiere per la costruzione di un tassello del sistema di welfare, dentro il lungo percorso di attuazione del dettato costituzionale.

Dunque, con il Reddito di cittadinanza e le misure che lo hanno preceduto stiamo attuando una parte del programma costituzionale. Si tratta di concorrere alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione alla vita della comunità. Ma come concorre il Reddito di cittadinanza all'attuazione di questo programma costituzionale. Qui vi è una prima scelta di campo, già intrapresa a cominciare con il Reddito di inclusione e le sperimentazioni che lo hanno preceduto: la rimozione degli ostacoli economici e sociali non può basarsi su meri trasferimenti monetari. Da qui la scelta del legislatore di stabilire che rappresentano livelli essenziali delle prestazioni da riconoscere in modo uniforme nell'intero territorio nazionale non solo il beneficio economico ma anche i servizi di accompagnamento alle persone e alle famiglie nell'ambito dei patti per il lavoro e per l'inclusione sociale.

Un altro punto da sottolineare, molto caro al mio direttore, è la funzione chiave di questi percorsi di accompagnamento nel garantire **la cittadinanza** attraverso l'inclusione sociale e lavorativa. La cittadinanza, infatti, nel dettato costituzionale si esercita nella partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese. Non è dunque il reddito in sé a garantire la cittadinanza, ma la misura nella sua interezza. Da questo punto di vista la denominazione "reddito di cittadinanza" forse non è del tutto appropriata. Ma al di là degli aspetti nominalistici è fondamentale che l'erogazione del beneficio vada di pari passo con la componente di inclusione attiva della misura, nella quale appunto si esercita la cittadinanza, tramite la presa in carico delle persone e la sottoscrizione dei Patti. In assenza di questo viene snaturata la misura e la sua rispondenza al dettato costituzionale.

Allora, abbiamo risolto? Il reddito di cittadinanza è un livello essenziale delle prestazioni in tutte le sue componenti e nella sua interezza garantisce la cittadinanza. No, non abbiamo risolto. Calamandrei diceva la costituzione è solo un pezzo di carta e io aggiungo che anche la legge istitutiva del Reddito di cittadinanza è solo un pezzo di carta. Allora il secondo punto centrale è quello della **effettiva implementazione**. Il processo di implementazione di una norma è l'aspetto più delicato e complesso. Spesso assente nel dibattito pubblico. E richiede tempo.

A seguito della emanazione della norma istitutiva del RDC sono stati definiti i decreti attuativi, tra cui il decreto che istituisce il sistema informativo del reddito di cittadinanza, sono state approvate le linee guida sugli strumenti operativi per la valutazione dei bisogni e la definizione dei patti per l'inclusione sociale, sono state messe a disposizione dei territori risorse per il rafforzamento dei servizi, a valere sul PON Inclusione e sul Fondo Povertà, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con Banca mondiale, ha messo a disposizione dei Comuni la Piattaforma GePI che informatizza gli strumenti e ne permette una gestione unitaria, è stato offerto agli operatori supporto tecnico nell'utilizzo della piattaforma e una formazione di base on line sugli strumenti, sono stati predisposti materiali e manuali informativi e grazie all'Università di Padova il corso di Alta formazione universitaria oggetto di questo incontro.

Tuttavia, c'è ancora molto lavoro da fare. L'Inps deve garantire l'interoperabilità con le sue banche dati per consentire su GEPI un tempestivo aggiornamento dei dati sui beneficiari RDC. Dobbiamo consentire uno scambio di dati in interoperabilità anche con le regioni e i grandi comuni dotati di proprie piattaforme per la gestione dei servizi sociali. Ma soprattutto dobbiamo **mettere in rete i servizi territoriali e rafforzare la capacità operativa dei singoli servizi**. Questa è la vera sfida che fa parte del più grande cantiere per la costruzione del sistema integrato dei servizi sociali, il cui riferimento primario risale alla legge 328 del 2000.

Mi voglio allora concentrare su due aspetti. Il carico di lavoro e responsabilità che ricade sui Comuni e sui loro servizi e gli interventi che sono stati messi in campo per supportare i Comuni in questo impegno e rafforzare il sistema dei servizi.

Partiamo dai carichi di lavoro. Questi due anni di pandemia, cui si è aggiunta negli ultimi mesi la crisi internazionale, hanno visto crescere l'area del disagio economico e sociale e con essa la pressione sul sistema dei servizi di welfare, pressione di cui sono visti gli effetti nel 2020 e nel 2021 e che verosimilmente continuerà nei prossimi anni. In questo contesto sono aumentati in modo importante i nuclei beneficiari del reddito di cittadinanza. Dal 2019 al 2021 i nuclei beneficiari sono passati da un 1 milione e 107 mila a 1 milione e 770 mila. A marzo 2022 sono già 1 milione 473 mila. Ci si aspetta che il numero di nuclei si stabilizzi al livello del 2021, 1 milione e 770 mila nuclei corrispondenti a 3 milioni e 952 mila individui.

Ma chi sono i beneficiari del Reddito di cittadinanza? Concentriamoci sui beneficiari correnti della misura, escludendo i beneficiari della pensione di cittadinanza.

Parliamo di circa 2 milioni e 700 mila persone.

Il 26 % sono minorenni, circa 700 mila bambini e ragazzi. Una platea su cui è fondamentale intervenire per rompere il circolo vizioso di trasmissione intergenerazionale della povertà. In particolare, oltre 100 mila sono nei primi 1000 giorni di vita, una fase delicata della vita, cui avete dedicato una specifica attività di ricerca azione. Circa il 5% sono anziani con oltre 65 anni. Molti,

circa 400 mila, sono gli adulti nella età che precede la pensione, dai 55 ai 65 anni, una età in cui è difficile trovare lavoro se lo hai perso. Il 3,2% sono persone con disabilità.

Prevalgono i titoli di studio bassi. Dai dati ANPAL, quasi il 72% dei beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro presenta, a livello nazionale, un titolo di istruzione di livello non superiore alla licenza media.

Dati non dissimili riguardano i beneficiari indirizzati al patto per l'inclusione sociale. Dai dati raccolti dai case manager dei Comuni durante l'analisi preliminare, considerando i soli individui 25-64 anni tenuti agli obblighi, il 5% risulta totalmente privo di titolo di studio, il 12% ha solo la licenza elementare, un ulteriore 45% la licenza media, un ulteriore 12% non fornisce il dato. Inoltre, con riferimento ai giovani tra i 18 e i 24 anni, sono oltre 34 mila coloro che risultano usciti precocemente dal sistema di istruzione e formazione. Questi dati mettono in evidenza la necessità di un forte investimento in formazione (anche di base) per una rilevante quota di beneficiari RDC, in funzione di un più efficace reinserimento sociale e lavorativo.

Anche in riferimento alle esperienze lavorative pregresse emerge un quadro di grande debolezza.

Considerando i beneficiari di età superiore ai 15 anni, solo per il 55% si trova l'esistenza di un rapporto di lavoro, anche pregresso, negli archivi delle comunicazioni obbligatorie cui sono tenuti i datori di lavoro. Nel 73% dei casi tale lavoro risulta già terminato al momento dell'indirizzamento ai servizi. La gran parte di questi ha perso il lavoro da molti mesi. Per circa il 38% infatti, si è interrotto da oltre tre anni. Per un ulteriore 14% da oltre due anni ma meno di tre e per un ulteriore 17% da oltre un anno ma meno di due. Le esperienze lavorative pregresse risultano inoltre spesso frammentate e di breve durata. Nel complesso emerge il quadro di una platea debole dal punto di vista dell'istruzione e della facilità di accesso al mercato del lavoro. Dietro questi numeri ci sono storie diverse che necessitano di essere prese in carico attraverso una progettazione personalizzata. In particolare, con riferimento agli adulti appartenenti a nuclei in cui nessun componente ha avuto accesso negli ultimi due anni al mercato del lavoro o ai suoi ammortizzatori, spetta ai servizi sociali la definizione insieme alle famiglie dei percorsi più appropriati. Questi numeri ci fanno capire quanto sia grande, complesso ma anche cruciale il compito affidato ai servizi sociali.

Al riguardo mi preme sottolineare le iniziative che si stanno mettendo in campo per rafforzare l'intero sistema dei servizi sociali.

- 1) Il finanziamento nazionale è cresciuto in modo sostanziale negli ultimi anni grazie agli stanziamenti aggiuntivi operati sui principali fondi (in particolare Fondo non autosufficienza e quota servizi del Fondo povertà) e alla creazione di ulteriori fondi. Ai fondi nazionali si sono aggiunte dal 2021 le risorse specificamente destinate al rafforzamento dei servizi sociali territoriali stanziati dall'art. 1 co. 791 della Legge di bilancio 2021 all'interno del Fondo di solidarietà comunale, per un ammontare pari a 216 milioni nel 2021, in crescita fino a 651 a decorrere dal 2030. A differenza che in passato, i fondi stanziati sono per la massima parte stati inseriti come strutturali in bilancio dello Stato, ovvero gli stanziamenti sono automaticamente appostati. Questo permette di avere certezza delle risorse ed offre la possibilità di una programmazione effettiva degli interventi. A queste risorse si aggiungono gli stanziamenti dei fondi europei e del PNRR.

2) È stato approvato il Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023- di cui fa parte il Piano povertà, che affronta il tema della integrazione delle diverse fonti di finanziamento, tratta in modo unitario la programmazione dei diversi fondi, con un orizzonte temporale triennale, individua i servizi prioritari in vista della loro definizione come livelli essenziali collegandoli al ruolo che il sistema dei servizi sociali ha nel garantire una vita dignitosa alle persone.

3) le ultime due leggi di bilancio rafforzano il percorso di definizione dei livelli essenziali.

La legge di bilancio 2021 (art. 1, commi 794-804) ha concretamente sostenuto il potenziamento del sistema dei servizi sociali comunali attraverso l'individuazione di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000. A tal fine sono state stanziare risorse puntuali, con un intervento di tipo strutturale. L'incentivo riguarda il personale in servizio a tempo indeterminato, riconoscendo nella stabilità del rapporto di lavoro un elemento cruciale a garanzia dei lavoratori ma anche della continuità della relazione con i beneficiari con i quali si intraprende un percorso di cambiamento.

La legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021) ha poi fornito una prima definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS). In particolare sono stati riconosciuti come livelli essenziali alcuni dei servizi indicati dal Piano sociale come prioritari. Nello specifico:

- a) pronto intervento sociale;
- b) supervisione del personale dei servizi sociali;
- c) servizi sociali per le dimissioni protette;
- d) prevenzione dell'allontanamento familiare;
- e) servizi per la residenza fittizia;
- f) progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente.

Inoltre, la legge di bilancio ha qualificato gli ambiti territoriali sociali (ATS) quale sede necessaria in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS sul territorio. Si tratta di un passo importante per rafforzare la gestione associata e garantire l'attuazione uniforme dei livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale.

Al riguardo stiamo mettendo in campo due iniziative, che vedranno la collaborazione di tutti i livelli di governo:

1) La stesura di linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali per l'Attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali.

2) Nel contesto della Cabina di regia del Reddito di cittadinanza si intende lavorare alla definizione di linee guida per favorire la collaborazione in rete dei servizi territoriali, compresi quelli appartenenti a filiere amministrative diverse.

Questo breve excursus ha avuto lo scopo di inquadrare il lavoro che insieme stiamo facendo per l'attuazione del reddito di cittadinanza nell'ambito di una cornice più ampia nella quale il percorso

di definizione del sistema integrato dei servizi sociali sta avendo una importante accelerazione. In questo campo largo, ci sono dei tratti comuni, degli elementi fondanti, rispetto ai quali le diverse le diverse aree di intervento (povertà, infanzia, disabilità, per citarne alcune) si contaminano proficuamente l'una con l'altra. Ne riassumo alcuni, rischiando di banalizzare. La necessità di attivare servizi a fianco dei contributi economici, la necessità con riferimento ai bisogni complessi di sostituire le singole erogazioni di servizi con una presa in carico integrata, la necessità di considerare la persona o la famiglia in modo olistico nella sua interezza, con i suoi bisogni e le sue risorse, la necessità di lavorare in rete con altri servizi, sono tutti elementi che si stanno affermando e specificando, frutto di riflessioni, di esperienze, di storie di successo e fallimenti da cui imparare. In ogni caso **i progressi che si stanno facendo in questo cantiere sono il frutto di un lavoro collettivo.** Allora vorrei concludere ringraziando. Tuttavia, anche volendo non potrei ringraziare tutti coloro che hanno contribuito a questo lavoro collettivo, che ci vede coinvolti anche in partenariato con la Banca mondiale. Permettetemi però di ringraziarne alcuni. I colleghi dell'area sociale delle regioni e dei Comuni, con i quali c'è stata davvero una leale collaborazione, il consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali, con il quale ci siamo spesso confrontati, alleanza contro la povertà e gli altri stakeholder che promuovono questo percorso ma soprattutto l'Università di Padova, Paola Milani e tutto il suo bellissimo team, con i quali è talmente piacevole lavorare che troviamo sempre nuovi campi di intervento, e tutti i partecipanti ai corsi, gli assistenti sociali e gli altri operatori dei servizi, che sono il grande motore di questa sfida. Grazie davvero.