

PARTE TERZA

Il Reddito di Cittadinanza per le persone senza dimora

Il caso degli ospiti delle strutture Caritas

di Carmelo Bruni

Tra le diverse forme che può assumere la povertà, l'assenza di una dimora ne costituisce senza dubbio l'aspetto più severo e, in una società ricca come la nostra, anche uno tra i più incomprensibili.

Tra le diverse forme che può assumere la povertà, l'assenza di una dimora ne costituisce senza dubbio l'aspetto più severo e, in una società ricca come la nostra, anche uno tra i più incomprensibili. Anche il premio Nobel Amartya Sen, citando il maestro Arthur Cecil Pigou, osserva che «perfino Pigou ha dimostrato che nel determinare “in una nazione un livello minimo di reddito reale” sotto il quale le persone non dovrebbero essere costretti a scendere, “esso deve essere concepito non come un minimo soggettivo di soddisfazione, ma come un minimo oggettivo di condizioni”. E si proseguiva poi definendo questo minimo in termini di possesso di merci: “il minimo include certe quantità e qualità ben determinate di abitazione, di cure mediche, di istruzione, di cibo, di tempo libero, i servizi sanitari, di sicurezza del luogo di lavoro e così via”» (Sen, 1985, p. 50). Per l'economista indiano, quindi, l'abitazione - insieme almeno con la salute, l'istruzione, il lavoro - costituiscono funzionamenti di base, pre-requisiti per l'esercizio delle libertà di ottenere il well-being attraverso i funzionamenti conseguiti.

Interventi volti ad alleviare la condizione dei senza dimora sono parte della storia dell'assistenza sociale, anche se condita da atteggiamenti

menti polari, a seconda che il povero fosse conosciuto o estraneo alla collettività (Mollat, 1978; Geremek, 1986; Paglia, 2014). Così, se da un lato il mendicante era aiutato perché “riconosciuto” (Honneth, 2017) in quanto parte della comunità, dall’altro lato il vagabondo era invece temuto ed emarginato in quanto estraneo.

Anche in epoca odierna l’atteggiamento nei confronti dei più poveri tra i poveri risente del pregiudizio e del fastidio dei molti. Di conseguenza – laddove la politica segue il sentore della maggioranza – anche le politiche sociali hanno posto e pongono tuttora un’attenzione residuale nei confronti della povertà più estrema: sicuramente vi è maggiore l’attenzione nei confronti dell’aiuto ai poveri, più di quanto in realtà si faccia per contrastare la povertà. In particolare, quando si parla di politiche di contrasto alla povertà si intende fare riferimento a “una serie di azioni capaci di intervenire su meccanismi sociologici che producono i rischi sociali, così come sui meccanismi di contrasto alle disuguaglianze sociali. Queste si distinguono rispetto alle politiche a favore dei poveri con le quali si tratta di agire mediante interventi di carattere personalizzato ed individuale, mediante piani individualizzati di sostegno e accompagnamento all’acquisizione, o al recupero, di quei capitali di cui sono privi: umano e sociale, prima che economico” (Bruni, 2014, p.159).

La **povertà** è stata più recentemente teorizzata come un **fenomeno multidimensionale** (Sen, 1992), più che come un fenomeno meramente legato a carenze attribuibili alla dimensione monetaria. Così, il povero risulta essere un soggetto nel quale si rileva la presenza di più assenze: assenza di istruzione, di salute, di reti sociali di sostegno e soccorso, di lavoro e così via. Nonostante sia diffusa la convinzione che, data la multidimensionalità del fenomeno, «le politiche di contrasto alla povertà non possono basarsi su una concezione univoca dei poveri; mentre chi soffre di deprivazioni multiple ha bisogno di molto di più che un sostegno al reddito, questo può bastare a chi ha solo un reddito inadeguato» (Dovis, Saraceno, 2011, p. 45), è fuor di dubbio che il reddito costituisca uno dei fattori più rilevanti nella definizione della condizione di povertà. Assieme ad esso giocano un ruolo chiave anche altri fattori, tanto che si può parlare di **multifattorialità dei percorsi causali** che conducono alla condizione di povero, così come si parla di multidimensionalità della condizione di povertà nel momento in cui questa si palesa. Ciò accade in virtù della multiproblematicità che si accompagnano all’assenza di denaro: per esempio, ridotto accesso ad una alimentazione piena ed equilibrata, diminuito accesso alle cure, scarsa o nulla intensità di lavoro e così via.

La natura articolata del problema della povertà, dunque, richiede che le azioni politiche di contrasto ad essa siano differenziate, e che abbiano come scopo precipuo **l’inclusione sociale dei soggetti in condizioni di disagio economico**: il sostegno al reddito è una parte di un lavoro complesso che deve mirare alla restituzione della piena autonomia ai soggetti stessi, nonché alla messa in atto di interventi di inclusione attiva.

Anche se tipicamente l’intervento di politica socio-assistenziale a favore dei poveri si è composto di due percorsi, a volte integrati, più spesso separati (Gori, 2022):

1. Trasferimenti monetari: sussidi per far fronte alle elementari esigenze quotidiane;
2. Prestazioni di servizio: servizi di segretariato sociale, presa in carico, ospitalità diurna o notturna, mense e così via,

i primi sono stati quelli più facilmente utilizzati (Ascoli, 2011; Ferrera, 2019), tanto che il nostro sistema di welfare si è caratterizzato tipicamente per uno sbilanciamento a favore dei trasferimenti monetari a danno delle prestazioni di servizio.

A tal proposito, dopo una lunga stagione di gestazione che ha preso avvio con la commissione Gorrieri del 1997¹ e le prime sperimentazioni a cavallo tra la fine del XX e l'inizio di questo secolo, anche il nostro paese si è dotato di uno strumento di reddito di base², soprattutto in relazione alla spinta proveniente dalla UE, con la Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 (2008/867/CE), relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro. In questa, a partire dalla considerazione che "il rispetto della dignità umana è un principio fondatore dell'Unione Europea, la cui azione è volta in particolare a promuovere la piena occupazione e il progresso sociale, a lottare contro l'esclusione sociale e la discriminazione nonché a promuovere la giustizia e la protezione sociale", gli Stati membri sono invitati a "elaborare e applicare una strategia globale e integrata a favore dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, combinando un adeguato sostegno al reddito, mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento e l'accesso a servizi di qualità". Vale la pena di sottolineare come questa raccomandazione distingue tra: **coloro che sono in grado di lavorare**, per i quali le politiche di inclusione attiva dovrebbero facilitare l'inserimento in posti di lavoro sostenibili e di qualità; e dall'altro lato, **coloro che invece non sono in grado di lavorare** e quindi non sono occupabili, ai quali viceversa vanno garantite risorse sufficienti per vivere dignitosamente, sostenendone la partecipazione sociale.

Come è noto esistono due grandi famiglie di redditi minimi (Busilacchi, 2013):

- ▶ **Incondizionati**, si rifanno al principio di universalismo, quindi diritto al reddito come diritto alla cittadinanza.
- ▶ **Condizionati**, si basano sul principio dell'universalismo selettivo e sulla prova dei mezzi.

Ciascuno di questi presenta vantaggi e svantaggi:

- ▶ I primi in positivo garantiscono una piena esigibilità del diritto al reddito inteso come diritto universalistico di cittadinanza; escludono costi di transizione amministrativa e lo stigma sociale; hanno effetti sulla possibilità di scelta di un lavoro "buono" e di conciliarlo con il tempo libero. Dal lato negativo, invece, presentano alti costi e una minore efficienza nel contrasto alla povertà.
- ▶ I secondi, invece, presentano in positivo il fatto che sono più efficienti rispetto alle risorse erogate e facilitano l'inclusione attiva dei beneficiari. Dal lato negativo, invece, se ne sottolinea il fatto che creano fenomeni di stigma, hanno alti costi per controlli amministrativi necessari per evitare i falsi positivi, sono soggetti alla "trappola della povertà" e spesso la loro copertura e connessa protezione derivata è bassa.

Tra i primi rientra **il reddito di base**: «Il reddito di base è un reddito pagato regolarmente in denaro, individuale e universale. Esso differisce inoltre dal reddito minimo

¹ In particolare, la Commissione proponeva l'istituzione di una misura di reddito minimo garantito, il minimo vitale. Grazie ad esso, "qualsiasi individuo, indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione che, per ragioni non dipendenti dalla propria volontà, si trovi in condizioni di indigenza, viene aiutato con sostegni economici o con l'offerta di opportunità e servizi affinché possa uscire dallo stato di bisogno" (Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997, p. 99).

² Il D.lgs. 237/1998, prevede l'introduzione e l'attivazione in via sperimentale del Reddito Minimo d'Inserimento (Rmi), definito come una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli.

perché è erogato senza condizioni; non implica l'obbligo da parte dei beneficiari a lavorare o a rendersi disponibile sul mercato del lavoro» (Van Parijs, Vanderborght, 2017, p. 38). Quindi, quando si parla di RdC «ci si colloca lungo un orizzonte ideale in cui a tutti sia garantito, se non con il lavoro con attribuzioni pubbliche, un reddito che consenta la cittadinanza, quindi non un reddito che assicuri un diritto all'esistenza, ma un reddito che consenta un'esistenza da cittadini, conferendo alla nozione di cittadinanza sociale un significato non escludente, bensì includente e costituzionalmente orientato, raggrumabile nella possibilità per tutti di avere le risorse, materiali ma anche morali, per poter vivere liberamente e dignitosamente, partecipando all'organizzazione politica ed economica del Paese e svolgendo una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (Tripodina, 2013, p. 16).

Tra i secondi, invece, rientrano i **redditi sperimentati nel nostro paese**, e caratterizzati da un approccio *work-first* (Ciarini, 2020), cioè legato alla condizione che il beneficiario si attivi per cercare un lavoro, quale misura di politica attiva del lavoro. Infatti, il **Reddito di Cittadinanza**, nonostante il nome, non è rivolto a tutti i cittadini, ma contiene elementi di selettività: «esaminando la disciplina introdotta in Italia con il d.l. n. 4/2019, ritiene che, a dispetto del nomen iuris, questa misura non sia corrispondente al vero Reddito di Cittadinanza, Quest'ultimo, infatti, è un reddito incondizionato garantito a tutti, su base individuale, senza che sia richiesta la prova dei mezzi o dei requisiti lavorativi. L'intervento del legislatore italiano, invece, appare qualificabile più come un reddito minimo garantito, cioè un reddito "erogato subordinatamente alla verifica della condizione economica di colui che lo richiede" che presuppone "la disponibilità a lavorare o comunque a partecipare ad attività di reinserimento sociale e/o lavorativo» (Russolillo, 2021, p. 74).

In particolare, come è noto, in Italia a marzo 2019 il governo guidato da una coalizione tra Lega Nord e Movimento 5 Stelle ha introdotto il Reddito di Cittadinanza, definito come una misura attiva rivolta ai cittadini italiani al fine di reinserirli nella vita sociale e lavorativa del Paese. È una tipica misura di reddito condizionato, avente uno scopo duplice: il sostegno alla popolazione in stato di povertà e l'attivazione degli inattivi e dei disoccupati nel mercato del lavoro (Salmieri, 2022). Il RdC in Italia è nato con l'obiettivo di porre delle condizioni in quanto non è stata inteso come strumento volto a superare situazioni di bisogno, ma come misura promozionale di reinserimento sociale e lavorativo, diretto a rendere il soggetto attivo, autonomo ed indipendente grazie al proprio lavoro.

La misura sin dal suo apparire ha suscitato diverse critiche, che non è il caso di riepilogare qui per intero, ma che si fondano essenzialmente sul fatto che invece di riguardare tutti coloro che si trovano in una condizione di povertà assoluta, si rivolgeva a chi si trova in una condizione di povertà relativa. Inoltre, poiché la povertà assoluta è una realtà multidimensionale, non riconducibile esclusivamente alla mancanza di lavoro, ma anche ad un'altra varietà di condizioni (abitative, relazionali, legate alla presenza in famiglia di figli o altri componenti fragili e così via), non ci si poteva limitare ad uno strumento orientato solo al reinserimento lavorativo. Infine «il targeting di qualsiasi misura non è perfetto. Otterranno il Reddito di Cittadinanza anche famiglie che non sono povere, per errori amministrativi o perché lavorano in nero. E invece molte famiglie che sono povere non faranno alcuna domanda. La quota di beneficiari sarà dunque inferiore al 100%. La seconda ragione è che **la povertà è un fenomeno dinamico**. Ogni giorno migliaia di famiglie entrano in povertà e altre vi escono. Avere un sistema di trasferimenti efficiente è importante, ma non potrà mai riuscire a tenere il passo con questa realtà. Vi saranno sempre dei

periodi di difficoltà non coperti dall'intervento pubblico, per quanto efficace. Infine, un trasferimento monetario di solito riduce l'intensità della povertà, cioè avvicina il reddito alla soglia, molto più raramente è così elevato da superarla. L'incidenza della povertà in Italia è più alta rispetto a molti paesi simili, perché fino a poco tempo fa non esisteva una misura dedicata a questo, se non per gli anziani. Piuttosto che ripartire da zero sarebbe meglio investire sulla misura che già esiste, il reddito di inclusione, anche cambiandogli nome, procedendo con gradualità e attenzione agli effetti, ma scordiamoci di poter abolire la povertà attraverso un trasferimento monetario» (Baldini, 2018).

In ultima istanza, al fondo della misura vi era una tara originaria «poiché nella concezione della misura **si è poco tenuto conto della realtà effettiva in cui versa il mercato del lavoro italiano**, ovvero una scarsa presenza di vacancies da parte delle imprese e un'ancora più scarsa tendenza di quest'ultime a veicolare le richieste attraverso i Centri per l'Impiego. Se si fa riferimento alle stime dell'ISTAT (2021), nel secondo trimestre 2021, il tasso di posti vacanti destagionalizzato – per il totale delle imprese con dipendenti – si attesta all'1,3% nel complesso delle attività economiche, all'1,4% nell'industria e all'1,6% nei servizi. Si tratta di quote davvero esigue rispetto alle capacità di assorbimento necessarie per far fronte alla massa italiana di beneficiari del RdC avviabili al lavoro. Anche considerando lo sviluppo a pieno regime delle attività di formazione e riqualificazione necessarie affinché migliori l'occupabilità dei beneficiari del RdC e dunque anche la loro appetibilità, resta evidente quanto sia utopistico considerare efficace la misura in termini di politica attiva del lavoro. Si aggiunga anche che circa la metà dei Centri per l'Impiego risulta in seria difficoltà nell'offrire servizi di orientamento e di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Se poi osserviamo unicamente le regioni del Mezzogiorno, nelle quali si concentra il maggior numero di beneficiari del RdC, risulta che 2 Centri per l'Impiego su 5 non hanno nessun addetto in grado di gestire i servizi di rinvio alla formazione professionale (ANPAL, 2018). Il Reddito di Cittadinanza, dunque, si pone come uno strumento importante di lotta alla povertà, ma è destinato a restare poco incisivo rispetto alle dinamiche del mercato del lavoro» (Salmieri, 2021).

Ultima, ma non meno importante, il carattere fortemente selettivo della misura, che ha finito per escludere le persone maggiormente emarginate, perché uno dei criteri più rilevanti riguardava la residenza in Italia per almeno 10 anni, dei quali gli ultimi due in modo continuativo³.

Sono stati realizzati diversi studi con l'obiettivo di misurare ed analizzare il fenomeno del "non take up" delle misure di contrasto alla povertà, ma si è osservato che la maggior parte di questi lavori **non ha preso in considerazione la situazione degli homeless**⁴. Dagli studi emergono alcune fondamentali ragioni per le quali i senza tetto hanno difficoltà nell'accedere ai diritti sociali a cui il resto della popolazione ha accesso:

1. **La mancanza di informazioni:** i senza dimora non accedono perché sono spesso estranei ai circuiti di assistenza sociale, e non conoscono le misure a

³ Così come previsto dall'art. 2, comma 1, lettera a) punto 2 del D.L. 4/2019, convertito con modificazioni dalla L. 26/2019.

⁴ Tra i pochi studi che lo hanno fatto, i più rilevanti sono quelli condotti da Emin Network nel 2014 e da Eurofound nel 2015. Tali studi sono stati integrati ed ulteriormente elaborati nello studio sulle misure di reddito minimo in Europa realizzato da IRS per il Parlamento europeo nel 2017.

cui potrebbero avere diritto, e quando ne sono a conoscenza, non sanno come richiederli;

2. **L'accesso è troppo complesso:** in diversi paesi le procedure per la presentazione della domanda sono complesse e i senzatetto spesso non dispongono delle competenze e delle risorse personali e culturali necessarie per muoversi all'interno della burocrazia, in particolare perché numerosi studi⁴ hanno dimostrato una forte associazione tra l'essere senzatetto e l'essere affetto da varie forme di disturbo mentale. La difficoltà è particolarmente rilevante nei paesi in cui la domanda deve essere presentata online.
3. **Barriere sociali:** le persone temono di essere stigmatizzati, sentono la richiesta di aiuto confliggere col loro orgoglio, oppure non hanno fiducia nelle istituzioni o possono non sentire di avere bisogno di aiuto;
4. **Barriere amministrative:** sono numerose le ragioni di tipo amministrativo/burocratico che possono ostacolare l'accesso dei senza dimora ai diritti sociali. In molti paesi europei il motivo principale è la mancanza della residenza nel comune dove essi scelgono di fermarsi e, più in generale, la mancanza di un indirizzo stabile: non possedendo un indirizzo in molti paesi non possono essere registrati come legalmente residenti. Le stesse difficoltà si incontrano nell'accesso all'assistenza sanitaria, anche nei paesi dove essa è un diritto garantito a tutti. Il problema è spesso il fatto che per poter effettuare una visita specialistica o un esame è ovunque necessaria la prescrizione del medico di medicina generale, per avere il quale è necessario avere la residenza.
5. **Condizionalità nell'accesso alle prestazioni:** nella maggior parte dei paesi europei l'accesso a misure di reddito minimo è condizionato all'intraprendere un'attività sociale o lavorativa. In caso di inadempienza, i beneficiari possono essere sanzionati fino all'esclusione dal sostegno economico. I senzatetto possono trovare particolarmente difficile accettare le offerte di lavoro che vengono loro proposte, soprattutto se si trovano nella condizione di dormire per strada. Gli assistenti sociali dovrebbero tener conto delle loro particolari difficoltà, ma dagli studi analizzati emerge chiaramente che non è sempre così. Un esempio emerge dallo studio⁵ inglese realizzato per il Parlamento inglese nel 2018 che riporta i risultati di una rilevazione condotta da *Homeless Link* in Inghilterra tra ottobre 2014 e gennaio 2015. È stato infatti rilevato che il problema più comune che gli ospiti dei ricoveri notturni dovevano affrontare era proprio quello delle sanzioni, riportato dal 90% delle strutture contattate (Crepaldi Chiara, 2019).

La situazione è migliorata nel 2020, quando il Ministero del Lavoro⁵ ha chiarito che il Reddito di Cittadinanza spetta anche ai senza dimora e che l'articolo 2 della legge anagrafica numero 1228/1954 dispone che la persona senza dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio. Così, una volta riconosciuta o comunque presente l'iscrizione nei registri anagrafici di un Comune italiano al momento della presentazione della domanda, il requisito della continuità della residenza per due anni nel territorio italiano potesse essere accertato per via sostanziale limitatamente ai richiedenti che risultavano precedentemente cancellati dai registri anagrafici di un comune a seguito di uno dei procedimenti di cancellazione per irreperibilità.

⁵ Con la nota n. 1319 del 19 febbraio 2020.

Da quel momento in poi anche i senza dimora hanno potuto avere accesso al Reddito di Cittadinanza, completando così un vuoto normativo che rischiava di creare le premesse per una gravissima inadempienza costituzionale. Ma cosa concretamente ha significato questo nella vita dei senza dimora lo possiamo cominciare ad analizzare dai risultati di questa breve indagine realizzata tra gli ospiti delle strutture residenziali della Caritas diocesana di Roma.

L'indagine

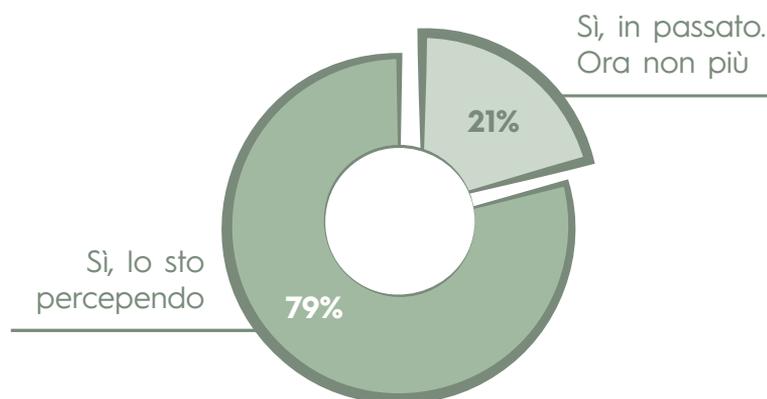
Nel periodo marzo - maggio 2023, la Caritas di Roma in collaborazione con l'Università Sapienza, ha svolto un'indagine tra 280 persone senza dimora ospiti delle strutture di accoglienza Ostello "Don Luigi Di Liegro" e Comunità "Santa Giacinta"⁶.

Gli ospiti intervistati, che hanno dichiarato di aver percepito il Reddito di Cittadinanza sono stati in totale 33, e 26 di loro dichiarano di percepirlo ancora: 14 da meno di 2 anni.

Si tratta di persone dotate di una formazione che non ha superato il livello della scuola media superiore (in tutto sono 6 le persone che dichiarano di avere il diploma secondario) e che in genere ha completato o la scuola dell'obbligo o si è fermata prima. Di conseguenza le professioni svolte nel corso della vita sono state generalmente poco qualificate, di scarso prestigio sociale, poco remunerate. Sono soprattutto uomini e civilmente soli: perché single, separati/divorziati o vedovi.

Insomma, ci troviamo di fronte alla classica situazione di fragilità nella formazione e nella rete sociale personale, che senza il sostegno del capitale sociale istituzionale e comunitario vive situazioni di emarginazione estrema.

PERCEPISCE IL RdC?



L'ammontare percepito è o è stato per quasi tutti pari o inferiore ai 500 euro mensili.

⁶ Hanno contribuito a questa ricerca le studentesse del corso di Laurea in Progettazione, Gestione e Valutazione dei Servizi sociali (ProSS), Greta Camerlengo, Giulia Conforto, Beatrice Filoni, Maria Costanza Massotti e Marica Rossi.

Com'è noto, per fare la domanda si poteva utilizzare una di queste 4 modalità:

- ▶ recandosi in un ufficio di Poste Italiane;
- ▶ in modalità telematica, accedendo al portale www.redditicittadinanza.gov.it;
- ▶ presso i CAF o i patronati;
- ▶ online attraverso il sito INPS.

Ovviamente in questo frangente i senza dimora potevano essere "accompagnati" da strutture di supporto, come i centri di ascolto o i servizi sociali che li avrebbero aiutati a compiere i passi necessari.

A tal proposito, 30 dei percettori si sono avvalsi dei Centri di assistenza fiscale, 2 di poste italiane, 1 all'INPS: 6 di loro dichiarano di essere stati aiutati dai servizi sociali nella compilazione della domanda, poi consegnata in uno dei 3 centri citati. Nessuno è ricorso al portale, a conferma di come la scelta delle modalità procedurali per accedere ad un beneficio, rischino di tagliare fuori proprio coloro che hanno le competenze più deboli: che normalmente coincidono anche con le persone più emarginate.

La misura, come detto, è stata pensata come politica attiva del lavoro e prevede: un beneficio economico, erogato mensilmente con accredito su una carta di pagamento elettronica (Carta RdC); un percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa mirato al superamento della condizione di povertà. Inoltre, proprio in virtù della vocazione "workfarista" della misura, e in ragione delle caratteristiche del nucleo beneficiario, al sussidio economico si accompagnava l'obbligo della sottoscrizione di uno dei seguenti documenti⁷:

- ▶ della Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID);
- ▶ del Patto per il lavoro presso il Centro per l'Impiego (per gli occupabili);
- ▶ del Patto per l'inclusione sociale presso i Servizi Sociali dei Comuni (per i non occupabili).

Il legislatore richiede, inoltre, che i maggiorenni di età pari o inferiore ai 29 anni devono essere convocati dai Centri per l'Impiego per la definizione del Patto per il lavoro, anche se il loro nucleo familiare ha sottoscritto un Patto per l'inclusione sociale. Dei 33 ospiti della Caritas che hanno fruito del RdC, 11 sono stati indirizzati ai Centri per l'Impiego. Solo 4 di loro erano, però, nelle condizioni di avere un lavoro, che in 2 casi si è palesato grazie al Centro per l'Impiego (come lavapiatti o operatore in un'impresa di pulizie), mentre negli altri 2 casi è arrivato grazie alla mediazione dei Servizi Sociali, nell'ambito di progetti di inclusione lavorativa gestiti proprio dai Municipi.

Le ragioni dell'assenza di proposte di lavoro sono attribuite da 12 di loro a motivi riconducibili a inidoneità al lavoro (soprattutto per l'età avanzata o per ragioni di salute); gli altri 10 asseriscono che i motivi dell'esclusione sono a loro sconosciuti.

⁷ Restano esclusi da questi obblighi:

- minorenni;
- beneficiari del RdC pensionati;
- beneficiari della PdC;
- soggetti di oltre 65 anni di età;
- soggetti con disabilità (legge 12 marzo 1999, n. 68) per i quali è prevista l'adesione volontaria al percorso di accompagnamento, all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale;
- soggetti già occupati o che frequentano un regolare corso di studi o corsi di formazione o tirocini;
- soggetti che si assumono i carichi di cura per la presenza nel nucleo familiare di soggetti minori di tre anni o in condizione di disabilità grave o non autosufficienti (come definito ai fini ISEE);
- soggetti in particolari condizioni di salute;
- lavoratori in stato di disoccupazione.

Insomma, è chiaro che le condizioni di salute – sia dal punto di vista fisico che psichico – l'età avanzata e l'inadeguatezza delle competenze professionali rispetto alle odierne richieste del mercato del lavoro, rendono problematico coinvolgere queste persone in percorsi di inclusione lavorativa. A tal proposito anche il Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza⁸, sottolineando le criticità dell'impianto generale della misura, asserisce che alcune di queste: «hanno a che fare con le caratteristiche dei beneficiari "teoricamente occupabili" per età e condizioni di salute, ma in molti casi effettivamente non immediatamente occupabili per mancanza di qualifiche, anche basse, che quindi richiedono percorsi di attivazione diversi, probabilmente più lunghi, per consentire l'acquisizione delle competenze che potrebbero renderli occupabili» (MLPS, 2021, p. 9).

«È chiaro che la condizione di salute, l'età avanzata e l'inadeguatezza delle competenze professionali, rispetto alle odierne richieste del mercato del lavoro, rendono problematico coinvolgere queste persone in percorsi di inclusione lavorativa.»

Questo è viepiù vero, alla luce della particolare situazione dei senza dimora ospitati dalla Caritas di Roma, per i quali si è rivelato più frequentemente il ricorso ai Patti per l'Inclusione. Questo è avvenuto per 12 degli ospiti, anche se solo in 4 casi ciò ha dato luogo ad un impegno in corsi di formazione o in brevi esperienze di avviamento al lavoro. Anche in questo caso, la responsabilità non è certo da attribuire ai percettori: «la difficoltà riscontrata nell'attivazione dei Patti per l'Inclusione Sociale è largamente dovuta alla carenza di organico, particolarmente grave in alcuni contesti, spesso quelli con un maggior numero di beneficiari, a fronte di una grande crescita delle domande di presa in carico a seguito dell'introduzione del RdC. Anche nel caso dei Patti per l'Inclusione Sociale, inoltre, l'attività è stata rallentata nei mesi della pandemia, provocando un accumulo di ritardi nelle prese in carico. Accanto alle carenze di organico, le disomogeneità territoriali sembrano dovute anche alle diverse modalità (e capacità) di governance e cooperazione tra i diversi soggetti a livello locale» (MLPS, 2021, p. 12). Inoltre, a fronte della considerazione della povertà in un'ottica multidimensionale, come detto sopra, l'operatività stessa dei servizi sociali ne è risultata limitata: «il carico di lavoro per gli assistenti sociali, oltre alla difficoltà nel coinvolgere nelle équipes gli specialisti degli altri servizi territoriali, ha notevolmente limitato il ricorso ai percorsi complessi di tipo multidisciplinari. Nel caso in cui le équipes sono state formalizzate hanno poi incontrato non pochi ostacoli operativi [...] soprattutto con l'aumento della platea dei beneficiari registratosi con il passaggio al RdC, i servizi sociali si sono visti costretti a fronteggiare un carico gravoso di Patti di Inclusione Sociale contemporaneamente all'infittirsi del lavoro di tipo amministrativo

⁸ Di cui all'articolo 10, comma 1-bis, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, istituito con Decreto Ministeriale n. 49 del 15 marzo 2021.

e burocratico, alla complessità nel mantenere vivi i contatti con utenti mai prima di allora abituati al rapporto con i servizi sociali, alla serie di ritardi nell'implementazione delle piattaforme informatiche e, per finire, alla nuova modalità di gestione dei beneficiari che in alcuni casi vengono re-inviati dai Cpl ai servizi sociali e viceversa» (Bruni-Peris Cancio, 2021, pp. 112-113).

Ma questo costituisce un problema solo laddove ci si schiaccia in una prospettiva di work-fare che riduce l'inclusione e l'integrazione nella società solo ad una questione di partecipazione al mercato del lavoro. Ma se vale l'idea che il "regime di Welfare" (Saraceno, Benassi, Morlicchio, 2022) deve dar vita ad una rete inclusiva - fondata sulla cooperazione di Stato, Mercato, Terzo Settore e Famiglie (Ferrera M., 2019) - allora anche il semplice trasferimento monetario garantito puntualmente alle persone più fragili, costituisce un viatico per l'inizio di un percorso di inclusione e integrazione sociale, conseguito per vie diverse dalla esclusiva integrazione lavorativa. A ciò si aggiunga che i $\frac{3}{4}$ di loro affermano di essere seguiti, quando ce n'è bisogno, dai servizi sociali.

Il sussidio in questo caso consente anche a persone che, per la loro condizione, hanno bisogno di una sistemazione alloggiativa permanente, di permettersi delle piccole spese che danno loro una parvenza di "normalità", cioè di inclusione nella società e che prima non potevano permettersi (lo asseriscono 31 dei 33 percettori), anche facendo fronte a spese impreviste (lo asseriscono in 23). Tra le spese effettuate più di frequente si sono registrate:

- ▶ le spese per mangiare qualche volta fuori della struttura;
- ▶ alcune spese alimentari e mediche per curare patologie per le quali altrimenti non avrebbe speso⁹;
- ▶ in alcuni casi spese per tabacchi oppure per comprare capi di abbigliamento nuovi;
- ▶ infine, in qualche caso, i soldi sono stati usati per aiutare i figli o familiari.

Alcuni ospiti (in 12) asseriscono che il sussidio non è sufficiente per arrivare a fine mese, mentre la metà di loro, lamenta che la regola che impedisce il cumulo del denaro rappresenti un ostacolo: vorrebbero avere la possibilità di risparmiare qualcosa anche per il futuro¹⁰.

In definitiva, emerge un giudizio sostanzialmente positivo rispetto alla misura, infatti gli ospiti asseriscono che grazie al RdC:

- ▶ hanno visto migliorare le loro relazioni familiari nel 31,8% dei casi;
- ▶ hanno visto migliorare le loro relazioni amicali nel 38,1% dei casi;
- ▶ hanno visto migliorare le loro condizioni di salute nel 69,6% dei casi;
- ▶ hanno visto migliorare il loro benessere psicologico nel 70,8% dei casi;
- ▶ hanno visto migliorare il loro benessere economico nel 80,0% dei casi.

⁹ È acclarato che alla povertà di risorse economiche consegue una riduzione anche delle spese essenziali, come quelle alimentari e di salute (Franzini, 2020)

¹⁰ Che, com'è noto, costituisce anche una delle proposte avanzate dal citato Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza.

Una breve riflessione conclusiva

In conclusione, questo piccolo spaccato sulla realtà degli ospiti delle strutture di accoglienza della Caritas di Roma, palesa dei risultati che sono in linea con quanto la letteratura ha già segnalato a proposito del RdC (Salmieri, 2021; MLPS, 2021; Salmieri, 2022). Al di là delle valutazioni generali, nello specifico riguardante i senza dimora, la misura del RdC si presenta come non integrata a percorsi di promozione sociale.

Infatti, nel caso dei senza dimora ci troviamo di fronte ad una condizione che rimanda chiaramente alla presenza di una serie di fragilità che rendono la persona poco adatta, e nel contempo poco appetibile, per il mercato del lavoro. Il discorso cambia se spostiamo la nostra attenzione sul loro coinvolgimento in attività di pubblica utilità svincolate da una logica *workfarista*. Se queste sono coordinate e seguite dal servizio sociale e inserite in un Piano di Intervento Individuale complesso – con interventi integrati sociosanitari, laddove la persona soffre di patologie invalidanti, come spesso accade con i senza dimora – allora è possibile nel tempo raggiungere l’obiettivo di includere pienamente e strutturalmente il senza dimora, magari anche attraverso paralleli programmi di *housing*.

Proprio a tal proposito, com’è noto, il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza prevede azioni tese a migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizione di estrema emarginazione¹¹ e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei. Inoltre, prevede di integrare le politiche e gli investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private, sia la rigenerazione urbana e territoriale.

Il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza prevede azioni tese a migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizione di estrema emarginazione e di deprivazione abitativa.

Tutto questo si traduce concretamente in due categorie di interventi:

1. *Housing temporaneo*, che mette a disposizione di singoli, piccoli gruppi o famiglie appartamenti nell’ambito di progetti personalizzati per singola persona/famiglia dalla durata di 24 mesi, con l’obiettivo di attuare programmi di crescita personale e autonomia;
2. *Stazioni di posta*, ovvero centri che offriranno, oltre a un’accoglienza notturna limitata, ulteriori servizi quali servizi sanitari, ristorazione, orientamento al lavoro, distribuzione di beni alimentari ecc.

¹¹ Misura M5C2 riguardante “Infrastrutture Sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore”.

In relazione ai servizi sanitari, poi, sempre il PNRR prevede nella misura 6¹² la realizzazione di reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale: l'obiettivo è rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare e una più efficace integrazione con tutti i servizi socio-sanitari.

Insomma, dal punto di vista della programmazione sono state messe in campo delle iniziative promettenti, anche se con queste sole azioni non si può certo pensare di risolvere una volta per tutte il problema della grave emarginazione.

Oggi però ci sarebbero anche le risorse per potere dare avvio a programmi e progetti integrati, capaci di coinvolgere tutte le realtà chiamate a dare un contributo alla costruzione di una società inclusiva: lo Stato, le famiglie, ma anche il privato e il privato sociale.

L'occasione è ghiotta, ci sono risorse per ripartire, speriamo di non vederle ancora una volta passare utilizzate invano sotto i nostri occhi.

¹² Nello specifico la M6C1, che riguarda "Reti di Prossimità, Strutture e Telemedicina per l'Assistenza Sanitaria Territoriale".

Riferimenti bibliografici

Ascoli U. (a c. di), 2011, *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna

Baldini M., 2018, *Perché il Reddito di Cittadinanza non abolisce la povertà*, La Voce.info, 5 ottobre 2018, <https://www.lavoce.info>

Bruni C., 2014, *Prefazione all'edizione italiana*, in Sullivan T. J., *Politiche sociali. Un approccio sociologico ai problemi sociali*, Milano, Pearson Italia

Bruni, C., Peris Cancio L. F., 2021, *Politiche sociali, servizi sociali e povertà*, in L. Salmieri (a cura di), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, pp. 101-131

Busilacchi G., 2013, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, Franco Angeli

Ciarini A., 2020, *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, Il Mulino

Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 1997, *Relazione finale*, Roma

Crepaldi Chiara, 2019, *Peer Review on "Access to social assistance and rights for homeless people" Thematic Discussion Paper*, UE - Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion

Dovis P., Saraceno C., 2011, *I nuovi poveri. Politiche per le disuguaglianze*, Torino, Codice Edizioni

Ferrera M., 2019, *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino

Franzini M. (2020), *Il Covid-19 e le disuguaglianze economiche*, *Questione Giustizia*, consultabile all'indirizzo web: https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-covid-19-e-le-disuguaglianze-economiche_08-04-2020.php

Geremek B., 1986, *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia w Europie*; tr. it. *La Pietà e la Forza. Storia della miseria e della carità in Europa*, Roma-Bari, Laterza.

Gori C., 2022, *Le politiche del welfare sociale*, Milano, Mondadori

Honneth A., 2017, *La libertà negli altri. Saggi di filosofia sociale*, Il Mulino, Bologna

MLPS, 2021, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, Roma

Mollat M., 1978, *Les pauvres au Moyen Age. Etude Sociale*, Hachette, Paris; tr. it. *I poveri nel Medioevo*, Laterza, Bari, 2001

Paglia V., 2014, *Storia della povertà. La rivoluzione della carità dalle radici del cristianesimo alla Chiesa di papa Francesco*, Rizzoli, Milano

Russolillo M., 2021, *Politiche del lavoro e Reddito di Cittadinanza*, Ustica (PA), Villaggio Letterario

Salmieri, L., 2021, *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà

Salmieri, L., 2022, *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Teorie, pratiche e strumenti per gli assistenti sociali*, Milano, Franco Angeli

Saraceno C, Benassi D, Morlicchio E., 2022, *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Bologna, Il Mulino

Sen A. K., 1985, *The Standard of Living: Lecture 1 Concepts and Critiques*, in Hawthorn G. (edit by), *The Standard of Living, The Tanner Lecture*, Cambridge, Cambridge University Press; tr. it. *Il Tenore di Vita*, Marsilio Editori, Venezia, 1998

Sen A.K., 1992, *Inequality reexamined*, Oxford University Press, Oxford; tr. It., *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna, 2010.

Sen A.K., *Development as freedom*, New York, Knopf, 1999, tr.it., *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.

Van Parijs P., Vanderborough Y., 2017, *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. – London; tr. it. *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, Il Mulino, 2017

Tripodina C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.