



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Busso, S., Gori, C., Martelli, A., Meo, A. (2021). Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura. *POLITICHE SOCIALI*, 3, 531-552 [10.7389/102755].

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/849166> since: 2024-05-06

Published:

DOI: <http://doi.org/10.7389/102755>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia. Tre chiavi di lettura

Sandro Busso – Università di Torino

Cristiano Gori – Università di Trento

Alessandro Martelli – Università di Bologna

Antonella Meo – Università di Torino

1. Introduzione

La pandemia ha avuto un impatto dirompente su un assetto di misure nazionali di sostegno al reddito che andava faticosamente consolidandosi a partire dal 2013, anno dell'istituzione della Carta Acquisti Sperimentale (Martelli 2015), a cui è seguito nel 2016 il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA). È però dal 2018, con le prime erogazioni del Reddito di Inclusione (ReI) e, successivamente, con l'entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza (RdC), che si è aperta una fase in cui sperimentazioni e interventi transitori hanno lasciato il passo a una misura strutturale che costituisce livello essenziale delle prestazioni. L'insieme degli interventi volti a rispondere alla situazione emergenziale si è dunque innestato su uno scenario che non poteva ancora dirsi consolidato e in cui molto rimaneva da fare per implementare la complessa struttura organizzativa delle politiche di contrasto alla povertà.

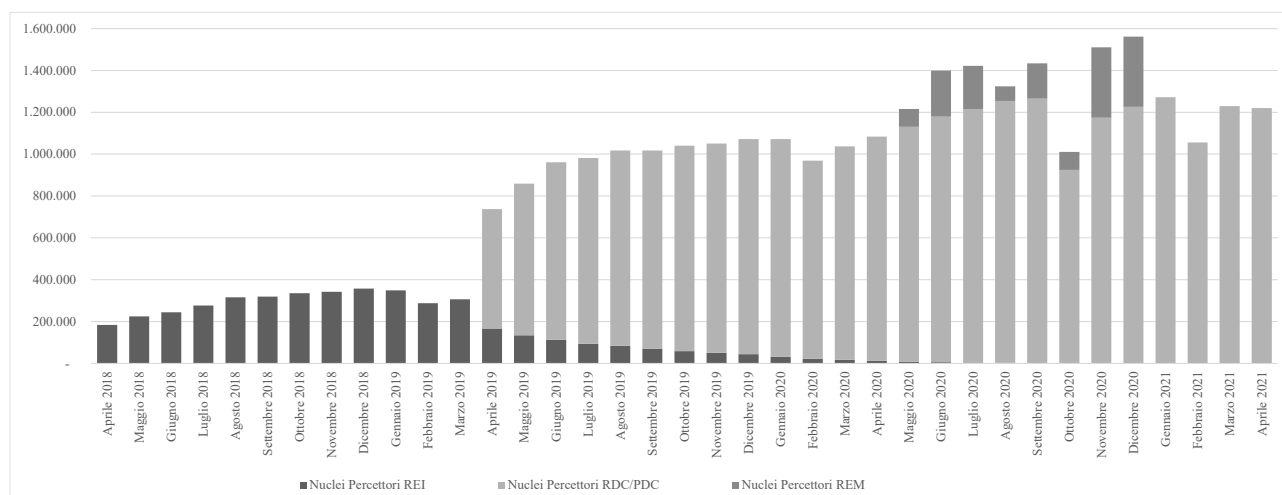
Muovendo dalla ricostruzione di questo scenario, l'articolo propone alcune riflessioni che vanno oltre il focus sulla pandemia e riguardano il sistema nazionale di misure contro la povertà nel suo insieme. Nello specifico, individua tre chiavi analitiche che permettono di mettere a fuoco alcune questioni ancora aperte nel percorso di istituzionalizzazione della lotta alla povertà nel nostro paese: la tensione tra interventi ordinari e interventi straordinari (par. 2), la problematica armonizzazione fra obiettivi diversi, riconducibili al sostegno al reddito e all'inserimento socio-lavorativo (par. 3), il faticoso coordinamento tra il livello nazionale e quello locale (par. 4). Le conclusioni tireranno brevemente le fila del percorso compiuto.

2. Assetti in trasformazione e scelte di policy

Negli oltre tre anni successivi all'entrata in vigore del ReI (Gennaio 2018), la platea dei beneficiari degli interventi nazionali di contrasto alla povertà è andata crescendo pressoché costantemente, con una forte accelerazione impressa dall'introduzione del RdC, assestandosi negli ultimi mesi del 2020 intorno al milione e duecentomila nuclei percettori al mese, con una spesa per i soli trasferimenti di

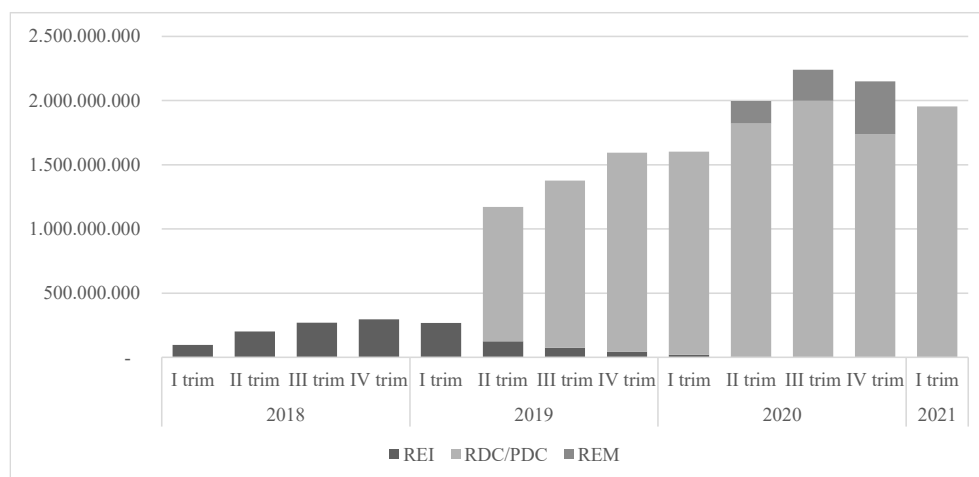
quasi 2 miliardi a trimestre (cfr. figg. 1 e 2)¹. Un simile incremento è dovuto alla crescente inclusività delle misure, ma al tempo stesso alle trasformazioni del contesto socio-economico prodotte dalla pandemia: a partire da aprile 2020, infatti, il numero di nuovi accessi al RdC è aumentato in modo costante di oltre 40.000 unità al mese (Corte dei Conti 2021). Nel primo trimestre del 2021 i nuclei beneficiari sono stati 1.484.444, per un totale di 3.398.603 persone coinvolte, in maggioranza residenti nel Mezzogiorno (61,2%) e di cittadinanza italiana (86%) (INPS 2021).

Fig. 1 – Nuclei percettori di sostegno al reddito per tipo di misura



Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Inps sul Reddito e Pensione di Cittadinanza (vari rapporti)

Fig. 2 – Spesa per trasferimenti diretti ai beneficiari per tipo di misura



Fonte: Nostra elaborazione su dati Osservatorio Inps sul Reddito e Pensione di Cittadinanza (vari rapporti)

¹ In questo trend di crescita si registra un'unica battuta d'arresto nell'ottobre 2020, coincidente con la scadenza del periodo di 18 mesi di permanenza nella misura dei primi beneficiari del RdC.

Com'è noto, gli interventi previsti dai vari decreti che si sono succeduti a partire da marzo 2020 si sono sviluppati lungo direttrici differenti. Per quanto riguarda il contrasto della povertà, la misura ordinaria, il RdC, è stata affiancata da due interventi straordinari: la cosiddetta “solidarietà alimentare” e il Reddito di emergenza (Rem). La prima, introdotta nel marzo 2020, prevedeva lo stanziamento in capo ai Comuni italiani di 400 milioni di euro per l'adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare volte a consentire l'acquisto di beni di prima necessità. La misura è stata rinnovata due volte nei mesi successivi, con un livello di risorse sostanzialmente analogo².

Il Rem rappresenta dunque l'unica misura emergenziale di contrasto alla povertà di carattere nazionale, con uno stanziamento iniziale di 971 mln di euro, di cui nel 2020 hanno usufruito complessivamente 425 mila nuclei beneficiari (INPS 2021, cfr. Figg. 1 e 2). Di questi una quota consistente, pari al 43%, ha beneficiato della misura per un periodo di 5 mesi, durata massima di fruizione determinata dal cumulo delle mensilità previste dal decreto istitutivo e dai due successivi rinnovi³ (ibid.). Come nel caso della solidarietà alimentare, anche il Rem non è venuto meno, e ulteriori sette mensilità sono state previste per il 2021⁴.

La misura ha assunto da subito un carattere residuale, essendo stato posto il vincolo del mancato accesso alle altre misure anti-crisi come requisito per beneficiarne. Mentre la proposta degli esponenti della società civile che ne hanno sostenuto l'introduzione era quella di un Reddito di Cittadinanza per l'emergenza (Asvis, Forum DD, Gori 2020), cioè di un rafforzamento temporaneo della misura ordinaria, la sua istituzione è andata dunque a sovrapporsi al RdC. L'estensione di alcuni criteri rispetto a quanto previsto nel RdC è di particolare interesse. Innanzitutto, agli stranieri è stata richiesta esclusivamente la residenza in Italia al momento della domanda, a differenza dei 10 anni - di cui gli ultimi 2 continuativi - del RdC. Inoltre, sono stati allentati i vincoli sul patrimonio: le soglie di patrimonio mobiliare sono state elevate a 10.000 Euro per un singolo (6000 nel RdC), più 5000 per ogni componente (2000) sino a un massimo di 20.000 (10.000); non sono stati imposti vincoli sul patrimonio immobiliare (nel RdC vi è un limite di 30.000 Euro, esclusa la residenza principale). Queste due novità erano previste anche dalla proposta originaria insieme a una terza, non accolta, finalizzata ad agevolare la fruizione della misura da parte di chi lavora nel sommerso (ibidem).

2 Il primo rinnovo è stato definito con il D.L. 23 novembre 2020, n. 154, che manteneva invariato lo stanziamento (400 mln di euro), mentre il secondo è previsto dal cosiddetto “Decreto Sostegni bis” (D.L. 25 maggio 2021, n. 73) e prevede un impegno di 500 mln.

3 Il decreto istitutivo, decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34 (Decreto Rilancio), definiva il periodo di fruizione in due mensilità. Successivamente, il decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104 ha introdotto la possibilità di richiedere un'ulteriore mensilità. Infine, il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, ha previsto due ulteriori quote per i mesi di novembre e dicembre 2020. Come si avrà modo di dire più avanti, per effetto del basso take up lo stanziamento iniziale ha coperto tutte tre le tranche del 2020, per una spesa complessiva di 830 mln di Euro.

4 Il decreto “Sostegni bis” (D.L. 25 maggio 2021, n. 73) ha infatti previsto quattro mensilità di Rem per i mesi da giugno a settembre (art. 36), in aggiunta alle tre già disposte con il DL Sostegni (D.L. 41, del 22 marzo 2021) per il periodo marzo-maggio.

La maggiore inclusività dei criteri del Rem rispetto al RdC sembra però contrastare con il dato relativo al tasso di take-up, ovvero la percentuale di coloro che, rispetto agli aventi diritto potenziali, fruiscono effettivamente della misura. Le evidenze disponibili rendono possibile calcolare il dato esclusivamente per il primo (d.l. 34/2020) e il secondo (d.l. 104/2020) Rem. In entrambi i casi si registra un take-up intorno al 40% (Gori 2020b; UPB 2020; Ministero del Lavoro et al. 2020)⁵. In altre parole, circa 6 famiglie su 10 aventi diritto al Rem non ne hanno di fatto beneficiato. Se fare in modo che chi ha diritto a una prestazione contro la povertà effettivamente ne fruisca è sempre un obiettivo complesso, un take-up al 40% rappresenta un valore piuttosto basso se comparato alle percentuali degli altri paesi relative alle misure ordinarie contro la povertà (Dubois e Ludwinek 2015). Si consideri che le misure straordinarie contro la povertà introdotte all'estero a seguito del Covid-19, analoghe al Rem, hanno avuti tassi di take-up superiori a quelli delle misure ordinarie (The World Bank 2021). E in condizioni “normali”, cioè nel contesto pre-pandemico, il valore del RdC era particolarmente elevato nel panorama internazionale, oltre il 70% (Irpel 2019).

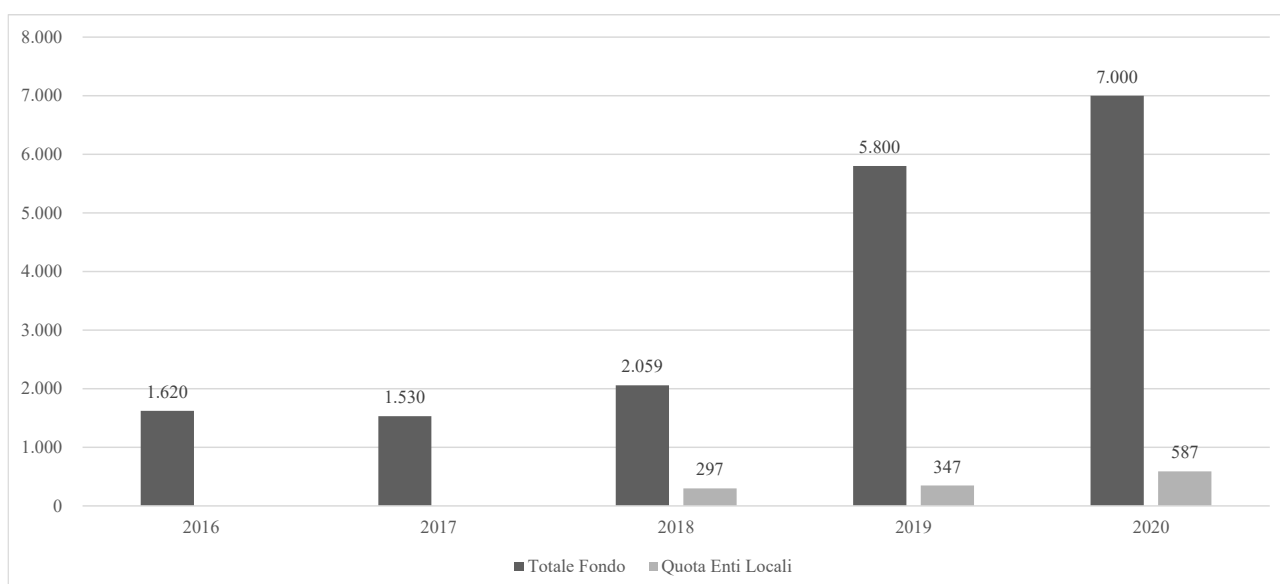
Lo scenario tratteggiato fin qui rappresenta un punto di partenza fondamentale per riflettere sulla prima delle chiavi analitiche proposte, ovvero la relazione tra misure ordinarie e misure straordinarie nel sistema di contrasto alla povertà, oggetto del prossimo paragrafo.

Il confronto tra l'assetto precedente e quello pandemico consente di mettere in luce un secondo nodo cruciale del sistema italiano di interventi di lotta alla povertà, ovvero il rapporto tra trasferimenti monetari e percorsi di attivazione individualizzati volti all'inserimento sociale e lavorativo. Questi ultimi, infatti, non sono previsti dall'impianto del Rem in virtù della sua natura transitoria e degli evidenti limiti imposti dal contesto di emergenza (Busso e Meo 2021), che si ripercuotono inevitabilmente anche sul percorso di messa a regime del RdC, segnando una battuta d'arresto sul versante più problematico della sua implementazione. Un dato su tutti restituisce questa criticità: come emerge dal rapporto CNEL (2021), su poco più di un milione di percettori di RdC soggetti al Patto per il lavoro solo il 39,2% risultava preso in carico dai servizi a 18 mesi dalla sua introduzione. Le difficoltà nella fase attuativa dei percorsi personalizzati, che non appaiono circoscritte ai soli patti per il lavoro, non hanno ricadute soltanto in termini di valutazione del livello di implementazione della misura, ma si inseriscono in un ragionamento più ampio sulla centralità di reddito e lavoro nel contrasto alla povertà (di cui ci occuperemo nel par. 3), che costituisce una delle chiavi di lettura dello scenario nazionale di maggior interesse.

⁵ Il tasso di take-up è calcolato al netto di coloro che avrebbero avuto diritto al Rem ma sono rientrati tra i beneficiari di RdC.

Da ultimo, la partita dell'attivazione rimanda alla terza dimensione analitica proposta, ovvero quella del rapporto tra livello nazionale e livello locale⁶. Fin dall'avvio delle sperimentazioni, infatti, le misure di contrasto alla povertà hanno assunto un carattere multi-livello, in cui la copertura dei trasferimenti monetari ai percettori era affidata al livello nazionale, mentre la predisposizione dei percorsi personalizzati era in capo agli Enti locali. Anche nel corso della pandemia, nonostante l'assenza della componente di attivazione nel Rem, tale assetto è stato mantenuto, dal momento che ai Comuni è stata affidata la gestione dei fondi per la solidarietà alimentare. Come vedremo (cfr. par. 4), questo impianto coincide con un trend di crescita delle risorse per gli Enti locali, "al traino" dell'aumento di risorse nazionali e, in particolare, del Fondo per la lotta alla povertà (cfr. fig. 3), il quale prevede dal 2018 l'istituzione della cosiddetta "quota servizi", volta a favorire l'implementazione locale dei progetti di attivazione legati al Rdc.

Fig. 3 – Fondo povertà e quota enti locali (v.a. in mln di €)



Fonte: Nostra elaborazione su dati Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome

3. Tra risposte ordinarie e risposte straordinarie

La discussione in merito alla tensione tra la risposta ordinaria dello Stato contro la povertà - il RdC - e quella straordinaria - il Rem - deve prendere le mosse dalla menzionata estensione di alcuni criteri

⁶ Per approfondire questa dimensione, ci si è avvalsi della documentazione empirica raccolta dagli autori durante la comune partecipazione al progetto PRIN: "CoPInG. Contrasting Poverty through Inclusive Governance. A study on the local implementation of the national minimum income scheme in Northern Italy". La ricerca, attualmente in corso di svolgimento, prevede uno studio del processo di implementazione del RdC in cinque regioni del Nord Italia, e coinvolge quattro Unità Locali facenti capo all'Università di Trento (Capofila), all'Università di Torino, all'Università di Bologna e al Politecnico di Milano.

di accesso in quest'ultima. Se tale esigenza è emersa per rispondere alle specificità della pandemia, ogni cambiamento introdotto in emergenza solleva questioni da considerare anche nella prospettiva di una eventuale revisione del RdC nello scenario post-pandemico.

Innanzitutto, la decisione di assicurare anche agli stranieri da pochi anni nel nostro paese la possibilità di ricevere il Rem era motivata dalla diffusione, tra loro, di situazioni di fragilità economica ed occupazionale e, dunque, da una particolare esposizione alle conseguenze economiche del *lockdown*. D'altra parte, anche in condizioni "normali", prevedere una soglia di ben 10 anni di residenza è evidentemente discriminatorio, come la letteratura ha ampiamente rilevato (Sgritta 2020; Pacifico, 2021). In proposito va aggiunta una considerazione. Si vedrà oltre come al mix tra il clima concitato, la fretta e la numerosità delle misure da introdurre, che ha contraddistinto le settimane intercorse tra l'insorgere della pandemia e il Decreto "Rilancio" istitutivo del Rem, siano ascrivibili alcuni limiti del suo disegno; è stato, d'altra parte, questo stesso clima a rendere possibile una netta modifica dei requisiti di residenza rispetto al RdC senza sostanzialmente alcuna discussione politica in proposito. In tempi e in condizioni di "normalità" di certo la questione sarebbe stata al centro di un ruvido confronto politico, dall'esito tutt'altro che scontato.

Venendo ai criteri riguardanti il patrimonio, si è deciso di non considerare quelli per l'immobiliare, essendo quest'ultimo difficilmente smobilizzabile nel breve periodo. Rispetto al patrimonio mobiliare, come anticipato, i criteri previsti dal RdC sono stati allentati, dato che al cospetto di una fase economica che si annunciava dura ancora per lungo tempo, chiedere a una famiglia di esaurire quasi i propri (pochi) risparmi nell'immediato avrebbe significato metterla in difficoltà nei mesi successivi, riducendone le opportunità di costruzione di un futuro decente. Di nuovo, la presenza di stringenti criteri di accesso di natura patrimoniale del RdC – considerati nell'Isee, così come nei requisiti specificamente dedicati – solleva numerosi interrogativi che vanno ben oltre la crisi pandemica. Infatti, mentre sono condivisibili le ragioni che spingono a prenderli in considerazione - in particolare la necessità di evitare che famiglie povere di reddito, ma ricche di patrimonio a causa di evasione ed elusione fiscale, risultino beneficiarie – la loro effettiva definizione pare eccessivamente restrittiva alla luce delle condizioni delle famiglie bisognose nel nostro paese (Morelli 2020).

I dati mostrati in precedenza su Rdc e Rem spingono, inoltre, a confrontarsi con un ulteriore interrogativo: perché il take-up della misura ordinaria è stato significativamente superiore a quello registrato nei paesi comparabili e quello della misura straordinaria significativamente inferiore? Rispetto al Rdc, la letteratura disponibile converge nell'individuare un insieme di cause così sintetizzabili: i) l'informazione fornita dai media sulla sua introduzione è stata estremamente diffusa;

ii) decisiva in tal senso è risultata la spinta della forza politica a cui si deve la sua introduzione (il Movimento 5 Stelle) che attribuiva al RdC una fortissima valenza identitaria e simbolica; iii) ha contribuito a questa spinta la percezione dei vertici del Movimento che il Reddito fosse rivolto a una platea di popolazione ben più ampia di quella effettivamente interessata (tutti coloro i quali sono in povertà relativa), come previsto dalla storica proposta del Movimento, ma non dall'intervento effettivamente introdotto (Baldini e Gallo, 2021).

Restano, dunque, da investigare le ragioni del take-up particolarmente contenuto del Rem. Per cercare di comprenderlo, in chiave comparativa, bisogna mettere a confronto le scelte compiute dal nostro Governo con quelle prevalenti a livello internazionale. All'estero, infatti, si è compiuto uno sforzo particolare per facilitare la presentazione della domanda, agendo sulle due leve disponibili a tal fine: informazione e semplificazione delle procedure (Barigazzi 2021). In Italia, invece, ciò non è avvenuto: non è stata effettuata la necessaria campagna informativa, a cui va aggiunta la confusione creata dalla molteplicità delle prestazioni anti-crisi previste, che ha reso ulteriormente difficile comprendere a chi il Rem fosse rivolto. Ha contribuito all'incertezza la contemporanea presenza delle due misure contro la povertà, il RdC e il Rem, i cui confini non erano chiaramente definiti, anzi con una fascia significativa di utenza che avrebbe potuto ricevere sia l'una sia l'altra. Nella proposta originaria – come anticipato - il Rem era denominato “Reddito di Cittadinanza per l’Emergenza” perché - nella sua fase di vigenza - avrebbe dovuto sostituire il RdC per i nuovi richiedenti. Durante quel periodo chi già riceveva il RdC avrebbe continuato a farlo, mentre le nuove domande di sostegno contro la povertà avrebbero potuto indirizzarsi esclusivamente al Rem. Quest'ultimo era pensato come una prestazione per ampliare - in via eccezionale e temporanea - l'utenza del RdC (Asvis, Forum DD, Gori 2020).

Le ragioni della differente impostazione adottata sono riconducibili alle dinamiche politiche interne al Secondo Governo Conte. Nelle settimane precedenti al varo del Rem, al suo interno si era diffusa la convinzione della necessità di una misura straordinaria contro la povertà, capace di arrivare là dove quella ordinaria non poteva ma la nuova situazione richiedeva. Allo stesso tempo, posizioni opposte convergevano nel rendere il RdC immutabile. Per chi lo aveva voluto, il Movimento Cinque Stelle, ogni cambiamento avrebbe trasmesso il messaggio simbolico della sua inadeguatezza: una misura dal significato così forte per la propria identità non lo poteva tollerare. Per chi era meno convinto della sua bontà, in particolare la parte del PD più orientata al centro e Italia Viva, era da evitare qualsivoglia intervento che lo avrebbe temporaneamente rafforzato, con il forte rischio che da transitorio diventasse definitivo. Dunque, bisognava fare di più contro la povertà, ma al tempo stesso non si poteva toccare lo strumento ordinario impiegato per contrastarla: ecco, dunque, l'origine delle

due misure. Infine, l'assenza di un disegno di policy che, almeno, ne definisse un po' più chiaramente i confini e ne riducesse le sovrapposizioni è dovuta alle peculiarità di quella fase (Gori, 2020b).

All'estero, come si anticipava, si è risposto all'eccezionalità del periodo pandemico prevalentemente disegnando misure straordinarie di più facile accesso rispetto alle prestazioni abituali contro la povertà, semplificando le procedure necessarie alla presentazione della domanda (The World Bank 2021). Ciò non si è verificato in Italia. Nella domanda è stata aggiunta alla richiesta di informazioni auto-dichiarate su reddito e patrimonio (poi verificate dall'Inps) quella di un Isee valido. Operazione non semplice da espletare, in particolare per chi ha bassi livelli di istruzione, che peraltro richiede la raccolta di diverse informazioni e certificazioni sulle proprie condizioni economiche e il loro trasferimento in un'apposita modulistica. In epoca di lockdown, inoltre, la possibilità di ricevere supporto nell'elaborazione dell'Isee da parte di CAF e Patronati è risultata inevitabilmente limitata. Le peculiarità del periodo di pandemia avrebbero pertanto sconsigliato l'utilizzo dell'Isee, come suggerito dalla proposta originaria. Va notato ancora che si è chiesto l'Isee, ma nei fatti non si è previsto di impiegarlo per selezionare l'utenza. Infatti, il valore stabilito come soglia di accesso (15.000 Euro) è estremamente elevato per una misura di questo genere; basti ricordare che il 73% di tutti gli Isee compilati in Italia, in prevalenza non per misure rivolte ai poveri, è più basso (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2021). Non a caso, solo il 2,6% delle domande presentate è stato respinto per un valore Isee superiore. La complessità delle procedure ha, dunque, scoraggiato molte famiglie dal presentare domanda di Rem. Altre, invece, lo hanno fatto, ma non sono state prese in considerazione perché prive di un Isee valido, come segnalato da Inps.

Alla luce delle considerazioni appena fatte, viene da chiedersi perché la presentazione dell'Isee sia stata inserita tra le condizioni per ricevere la misura. Nel confronto informale con i proponenti il Governo ha argomentato che solo la presenza dell'Isee avrebbe reso possibile all'Inps processare le domande ed erogare le prestazioni in tempi brevi (o comunque i più rapidi possibili). Non è possibile formulare un giudizio su questa posizione perché presuppone una conoscenza della macchina amministrativa preclusa a chi ne è all'esterno (Gori, 2020b).

Secondo un'interpretazione differente, il ricorso all'Isee avrebbe rappresentato un modo per contenere la spesa dedicata senza dichiararlo, poiché rendere complesse le procedure significa inevitabilmente abbassare il take-up. Tuttavia, riconsiderando a distanza di tempo i fatti esaminati, la spiegazione più plausibile pare quella dell'inerzia istituzionale. Nella decisione di impiegare l'Isee ha avuto un ruolo chiave la struttura amministrativa, che - nonostante il drastico cambiamento del contesto nel quale è stata chiamata ad operare - ha replicato i propri comportamenti abituali: sarebbe stato mantenuto l'Isee, utilizzato abitualmente nell'accesso alle prestazioni di welfare (a partire dal RdC), perché si è sempre agito così. Il nuovo scenario pandemico, con la conseguente esigenza di

raggiungere il maggior numero possibile di persone nel più breve tempo possibile, non sarebbe stato percepito come motivo sufficiente per modificare il proprio operato. Spesso, simili dinamiche inerziali non costituiscono l'esito di ragionamenti espliciti, bensì semplicemente chi le promuove continua a comportarsi come ha sempre fatto (Gori 2020a).

4. Tra sostegno al reddito e politica del lavoro

In tempo di pandemia, quando la gravità della situazione medico-sanitaria ha trasferito i suoi effetti al sistema economico-occupazionale e, dunque, ha investito l'intera vita sociale nella sua quotidianità, la presenza di uno schema di reddito minimo nazionale – nonostante la necessità di affiancarvi uno strumento emergenziale - ha mostrato tutta la sua rilevanza e ha certamente attenuato il disagio di chi da tali effetti è stato più colpito. Eppure, sul piano del riconoscimento della centralità e legittimazione di un dispositivo come il RdC, sia in ambito politico sia entro l'opinione pubblica l'atteggiamento è rimasto ora cauto, ora tiepido. Se ciò si può comprendere in termini di critiche sollevate sin dalla definizione dell'impianto di questo strumento e, a maggior ragione, all'interno dell'opposizione alle forze di governo, anche queste ultime tuttavia non hanno messo enfasi nel rivendicare meriti: ciò in buona parte va messo in relazione alla presenza di retoriche e regimi di giustificazione che hanno accompagnato il RdC nella sua fase ideativa e poi fondativa e che non hanno trovato piena attuazione nel disegno definitivo della misura e nel suo processo di implementazione, precedentemente e in parallelo alla crisi pandemica (Gori 2020b).

Ogni sistema di welfare, a partire dalla logica di fondo che lo caratterizza, poggia su regimi di giustificazione che si alimentano di valori, concezioni morali, visioni del mondo, definizioni della realtà. Essi si rintracciano sia nell'opinione pubblica, sia nelle 'narrazioni' seguite dai decisori. I criteri di meritevolezza che trovano applicazione nelle politiche sociali in senso generale (Granaglia 2001, Rossi 2017) si rintracciano anche nelle misure volte al contrasto della povertà (Morlicchio 2012), al cui interno si formano rappresentazioni diverse dei poveri e della stessa povertà, con conseguenze in termini di legittimazione e differenziazione delle strategie e degli strumenti messi a punto nel sostegno al reddito (Busso et al. 2018).

Se ci si sofferma sul registro discorsivo delle politiche di contrasto alla povertà, si incontrano alcune costruzioni narrative ricorrenti. Una delle più potenti e diffuse è quella della responsabilità della condizione di povertà in capo agli stessi poveri, che per insufficiente capacità di gestione della propria vita, per pigrizia e/o opportunismo non si rendono autonomi attraverso il lavoro (Anselmo et al. 2020, Busso et al. 2018). Ad essa si collega quella che, nel dare forma a servizi e interventi, intreccia attivazione e personalizzazione, oscillante lungo un continuum che va da dispositivi di welfare capacitanti tesi a mettere individui e famiglie in condizione di raggiungere livelli minimi di

sussistenza e di difendersi da tendenze sistemiche escludenti, sino a meccanismi di condizionalità in forza dei quali l'onere della prova (di 'buona volontà' e di abilità ad uscire dal disagio) poggia sulle spalle dei portatori di bisogno stessi, invitati innanzitutto alla ricerca e accettazione di opportunità lavorative (Bolzoni e Granaglia 2018, Borghi e van Berkel 2007).

In termini di retoriche che potrebbero definirsi 'di base', poiché risalenti ai grandi dilemmi interpretativi sul rapporto fra economia e società, si può poi fare riferimento alla 'contesa' fra spiegazioni monodimensionali (reddituale-monetarie) e multidimensionali della povertà (Martelli 2020a), con il corollario della spiegazione della povertà innanzitutto come assenza/carenza di lavoro. Queste 'narrazioni' possono essere ampiamente sovrapponibili alla forma tecnico-operativa assunta dallo strumento di policy che viene adottato con apposita normativa, oppure mantengono una funzione prevalentemente simbolico-identitaria, talvolta anche per bilanciamenti interni a forze di governo non pienamente convergenti, che si distanzia dal contenuto effettivo dei provvedimenti licenziati.

Cosa si può osservare, da questo punto di vista, in relazione agli schemi di reddito minimo introdotti ed implementati in Italia, con particolare riferimento al RdC e includendo la fase pandemica?

Il RdC presenta in tal senso una configurazione fortemente caratterizzata, amplificata dalla narrazione che lo ha accompagnato e, talvolta, da questa sovrastato rispetto alla sua 'fattualità' operativa (Gori 2020b). Su di un piano più marcatamente politico-ideologico, legato a esigenze di posizionamento ed anche di compromesso fra le due forze della coalizione di governo che ha istituito la misura, è stata abbondantemente evidenziata la scarsa amichevolezza, per dir così, rispetto ai poveri di origine straniera, con il limite a 10 anni di residenza sul territorio italiano, dei quali gli ultimi due in forma continuativa, per potervi accedere.

In un'ottica, invece, maggiormente connessa a una certa visione della povertà stessa e delle dinamiche di distribuzione e redistribuzione riconducibili alle disuguaglianze socio-economiche di un Paese, l'impianto del RdC risponde a un'idea di povertà come assenza di occupazione che è stata un architrave della proposta del M5S presente sin dal primo disegno di legge depositato nell'ottobre 2013. Se questa interpretazione appare criticabile alla luce delle trasformazioni economico-produttive e del mercato del lavoro, dalle quali emerge una sempre più diffusa insufficienza del possesso di un'occupazione per assicurare un'autonomia reddituale al di sopra della soglia di povertà (Cantillon e Vandebroucke 2014, Gori 2020b, Saraceno 2015)⁷, nondimeno ha rappresentato il perno dell'intera iniziativa di policy ed è stata al centro delle retoriche governative, tanto da portare a qualificare il RdC come una misura di politica del lavoro. A corollario di questa centratura, il combinarsi di visioni

⁷ Insufficienza che è resa oggi ancor più evidente dai contraccolpi economici del Covid-19 (Busilacchi 2020).

della povertà come responsabilità individuale con timori di effetti passivizzanti degli strumenti di welfare ha riportato sulla scena retoriche intransigenti, negative o addirittura colpevolizzanti, che nel confronto politico fra governo e opposizione ha visto su entrambi i fronti la reiterata esortazione a evitare che i beneficiari stessero “seduti sul divano”, frutto di un processo di convergenza verso una rappresentazione del fenomeno della povertà e, in senso più ampio, del prodursi e riprodursi delle disuguaglianze, semplificata, quando non moralistica, certamente espressione di un approccio stigmatizzante (Anselmo et al. 2020).

A riprova di quanto le retoriche possano essere anche molto distanti rispetto alla ‘messa a terra’ di un provvedimento che è l’esito del confronto in sede parlamentare prima e dell’articolato e difficoltoso processo di implementazione poi, e che si trova a fare i conti con le condizioni socio-economiche e politiche circostanti, è possibile cogliere le debolezze e anche le contraddizioni emerse nella fase attuativa del RdC (Gori 2020b), soprattutto in riferimento alla sua dichiarata funzione di politica del lavoro.

Da un lato, si è trattato ampiamente di “un infuocato dibattito su una misura immaginaria” (*ibidem*, 164): innanzitutto perché il dispositivo licenziato con la legge di conversione n. 26 del 28 marzo 2019 non ha definito una misura basata esclusivamente sull’inclusione lavorativa, ma anche per le gravi difficoltà derivanti in prima battuta dalla faticosa e inefficiente operativizzazione della strategia legata ai servizi per l’impiego, in seconda battuta dagli effetti della pandemia in termini sia di ulteriore ritardo del dispiegamento di interventi e servizi, sia di peggioramento del mercato del lavoro. I “perduranti modesti effetti” del RdC “quale meccanismo di politica attiva per il lavoro” sono stati da ultimo rimarcati dalla Corte dei Conti (2021, 221). Dall’altro lato, l’iniziale enfasi sulle opportunità di cambiamento offerte a individui e famiglie tramite la leva occupazionale si è trasformata successivamente in una più concreta spinta verso obiettivi di redistribuzione attraverso l’erogazione del contributo economico, cosa resa ancor più evidente in fase pandemica (*ibidem*).

L’ambiguità di una misura di sostegno al reddito presentata come misura di politica attiva del lavoro è risultata dunque evidente. Ne sono testimonianza sia il numero limitato di prese in carico entro il Patto per il lavoro precedentemente richiamato, da mettere certamente in relazione alla difficoltà di funzionamento e frequentazione dei servizi durante la fase pandemica, ma non riconducibile solo alle pressioni del contesto emergenziale; sia la diffusa presenza tra i beneficiari di profili a scarsa occupabilità (Baldini e Gallo 2021), condizione efficacemente sintetizzata dall’indice di profiling (una misura della probabilità di permanere nella condizione di disoccupazione o inoccupazione che si muove tra un minimo pari a 0 e un massimo pari a 100) che, per i percettori del RdC, raggiunge un valore medio di 88 (Associazione Nazionale Navigator, 2021); sia, ancora, la diffusione della povertà anche tra chi lavora, tenendo conto che la metà tanto dei nuclei beneficiari di RdC quanto dei nuclei

in povertà assoluta ha almeno un occupato al proprio interno (Baldini e Gallo 2021). Va da sé che le diverse problematiche legate alla sfera occupazionale non possono essere osservate solo sul lato dell'offerta di lavoro, ma vanno riferite anche ai caratteri della domanda di lavoro in chiave di disponibilità, qualità ed inclusività delle chance occupazionali assicurate dal sistema economico-produttivo. Un carente impianto del RdC in termini di in-work benefit ha accentuato la sua difficoltà a porsi come politica attiva del lavoro.

La distanza tra retoriche di partenza e concrete dinamiche emerse sul campo consente di capire come mai l'innegabile importanza del RdC in tempi di grave crisi economico-occupazionale non abbia goduto di particolare enfasi.

Allo stesso tempo, la scelta di intervenire nell'emergenza pandemica non con già un allentamento dei requisiti entro il dispositivo esistente, bensì generando il Rem, strumento di pura erogazione monetaria senza condizionalità, ha posto sul tavolo due questioni cui occorrerà prestare la dovuta attenzione (Busso e Meo 2021): da una parte, il riemergere del codice colpevolezza/incolpevolezza, sulla base del quale a chi si è impoverito durante la pandemia non occorre chiedere né proporre azioni di inclusione socio-lavorativa invece previste per i beneficiari del RdC; dall'altra, la sperimentazione *de facto* di un reddito di cittadinanza in senso proprio, cioè incondizionato, ovvero la prefigurazione concreta – almeno per una certa idea di povertà - di un diritto a ricevere un supporto economico senza uno stretto corrispettivo in termini di doveri e responsabilizzazione.

Nell'insieme, queste evidenze ribadiscono la debolezza della via 'in kind' delle politiche di lotta alla povertà, nonostante il forte e inedito investimento nel welfare dei servizi (locali) recentemente prodottosi in termini di aumentato e stabile finanziamento. Si tratterà anche sotto questo profilo di monitorare l'eventuale scarto tra retoriche e implementazione, per evitare che una recente e ancora fragile – dunque reversibile - legittimazione di un modello di policy che combina denaro e progetti di inclusione sia terreno di arretramenti e riduzionismi.

5. Tra nazionale e locale

Una chiave di lettura ulteriore del RdC e della strategia di contrasto alla povertà anche in tempi di pandemia ha a che fare con i rapporti tra il livello nazionale e quello locale. È nel gioco complesso di interazioni tra livello centrale di governo e territori che è possibile cogliere dinamiche di cambiamento in corso e possibili nodi critici.

L'istituzione e la messa a regime, per di più in un arco temporale relativamente breve, di misure nazionali di reddito minimo (prima il Rei poi il RdC) danno conto dell'accresciuto impegno dei governi nella lotta alla povertà, favorendo la ricalibratura di un sistema di welfare in cui quest'ultima è stata tradizionalmente molto residuale (Ascoli 1984). Al contempo, questioni rilevanti emergono in

merito al ruolo che il livello locale riveste nel sistema di sostegno al reddito nel nostro paese. I toni trionfalistici con cui, in ultimo, il RdC è stato presentato - una misura “rivoluzionaria” che avrebbe assolto alla promessa dell’abolizione della povertà – hanno avvalorato la lettura di un intervento forte di tutela sociale dei cittadini da parte dello Stato e, dunque, di una maggiore funzione regolativa esercitata dal livello centrale. È questa la cifra che ha prevalso anche nei discorsi pubblici e nella comunicazione istituzionale (Gori 2020b).

Se ci si sposta sui territori questa retorica sembra trovare accoglienza anche tra gli attori del welfare locale. Tra i policymaker comunali e i referenti territoriali dei servizi sociali e degli enti del terzo settore, almeno nelle regioni settentrionali oggetto della nostra ricerca, si percepisce l’idea che la scala nazionale dell’azione pubblica abbia riacquisito visibilità e rilevanza nel campo del contrasto alla povertà. Il fatto che la povertà sia stata posta al centro di una politica nazionale specifica viene letto come un elemento di novità, vengono enfatizzati il ruolo dello stato e del finanziamento strutturale delle misure, prende forma la tesi che sia iniziata una fase nuova. I segnali di una tendenza alla centralizzazione sono avvertiti in forte discontinuità con il passato, discontinuità evidente se si pensa al radicamento e alla portata del processo, avviato negli anni Novanta, di ri-organizzazione territoriale delle politiche sociali (Kazepov e Barberis 2013). Tale processo ha visto un crescente decentramento di queste ultime a favore dei livelli sub-nazionali di governo e l’emergere di sistemi complessi di governance multi-livello entro cui è cresciuta la rilevanza degli enti locali, per quanto in assenza di una cornice regolativa nazionale in grado di assicurare omogeneità delle prestazioni e dei diritti (Fargion 1997; Kazepov 2009).

La discontinuità si coglie anche sul piano delle retoriche: se la dimensione territoriale del welfare è stata rappresentata in passato come quella più adeguata a intercettare i nuovi bisogni dei cittadini, formulare risposte flessibili, valorizzare i potenziali cooperativi locali mobilitando risorse e attori (Bifulco 2015), recentemente trova invece poco spazio nei discorsi pubblici sulla povertà e il suo contrasto. È interessante riflettere sullo scarto tra retoriche e implementazione, ravvisabile ieri come oggi. In tempi di esaltazione del welfare locale per le sue virtù inclusive e di promozione della partecipazione dal basso, nella stagione della programmazione partecipata delle politiche sociali a seguito della legge 328/2000, si erano generate negli attori delle politiche sui territori aspettative di un forte investimento nel locale, in direzione di una maggiore integrazione fra servizi e della loro qualificazione in chiave più universalistica. Nonostante il fermento e l’attivazione dei contesti locali nelle tornate dei Piani di zona (Busso e Negri 2012; Andreotti e Mingione 2016), tali aspettative si sono scontrate con resistenze e ostacoli, in uno scenario di sussidiarietà “passiva” data dall’attribuzione agli enti locali di risorse inadeguate (Kazepov 2008). La portata innovativa di quella stagione si è presto ridimensionata. La mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni

sociali, la battuta di arresto nel processo di sviluppo territoriale dei servizi sociali, il disimpegno dei governi nazionali dopo l'approvazione della legge quadro, la contrazione delle risorse destinate al finanziamento del welfare locale, hanno contribuito ad aggravare la situazione (Arlotti e Sabatinelli 2020).

Oggi la situazione appare ribaltata: a fronte di una minor enfasi discorsiva sulla rilevanza dei sistemi di welfare locale, i trasferimenti ad essi dedicati crescono. Dal 2013 la quota di risorse destinate al welfare locale sui fondi nazionali registra un incremento, ritornando ai livelli di inizio anni Duemila. Se nei primi due anni dalla sua istituzione il Fondo nazionale per la lotta alla povertà non contemplava alcun trasferimento agli Enti locali, come anticipato, dal 2018 è invece prevista una "quota servizi" ad essi destinata, corrispondente a 297 mln nel 2018, 347 nel 2019 e a 587 nel 2020. Con l'introduzione delle misure nazionali di contrasto alla povertà aumentano dunque le opportunità di potenziamento dei servizi territoriali⁸ e le possibilità di integrazione dei fondi nazionali, europei e regionali.

Tuttavia, pur rappresentando il terreno su cui si gioca la sfida dell'implementazione delle misure nazionali di reddito minimo, la dimensione territoriale è trascurata nel dibattito pubblico. Si noti che la retorica prevalente non solo assegna centralità al livello nazionale, ma assume implicitamente un "vuoto" su scala locale di interventi di sostegno al reddito. Eppure a livello comunale e regionale hanno preso forma nel corso del tempo diverse misure, soprattutto nei contesti in cui l'infrastrutturazione sociale è più robusta e la tradizione di welfare più consolidata, in un quadro di estrema frammentazione ed eterogeneità territoriale quanto a livelli di copertura, generosità dei benefici e criteri di condizionalità, ben oltre il noto divario tra Nord e Sud del paese (Lumino e Morlicchio 2013; Benassi 2016; Granaglia e Bolzoni 2016). L'assenza di una cornice di riferimento nazionale ha contribuito, in particolare nelle regioni con sistemi di welfare più deboli, alla breve durata delle sperimentazioni delle misure regionali o locali (Lumino e Morlicchio 2013; Natili 2016). La variabilità territoriale in termini di prestazioni, risorse, capacità amministrativa, reti di servizi (D'Emilione, Giuliano, Ranieri 2020) investe anche i progetti personalizzati di inclusione previsti dalle politiche nazionali di contrasto alla povertà (Caritas Italiana 2021). Il panorama italiano risulta dunque particolarmente problematico. In un paese tradizionalmente connotato da elevate disparità territoriali e da una forte differenziazione dei sistemi di welfare locale, le misure nazionali hanno introdotto ulteriori elementi di complessità (Martelli 2020b). Il RdC li ha incrementati innescando un

⁸ Tra gli impegni contenuti nel Memorandum d'intesa tra Governo e Alleanza contro la povertà per l'attuazione della Legge Delega sul contrasto alla povertà (n. 33, 15 marzo 2017) vi è l'introduzione di una specifica linea di finanziamento strutturale per i servizi di inclusione sociale connessi al Reddito di Inclusione in forma di quota vincolata da destinare ai territori (Gori et al. 2016).

“terremoto” organizzativo negli enti locali, mettendo in discussione la centralità assunta con il ReI dai servizi sociali nel governo del sistema e ponendo enfasi sui Centri per l’impiego. Per i sistemi di welfare territoriali la sua istituzione ha comportato un notevole sforzo organizzativo ed esigenze di ricalibratura delle politiche locali e di rivisitazione delle misure assistenziali, per ridurre il rischio di duplicazioni o di frammentazione degli interventi. È plausibile immaginare si siano sviluppate sia pratiche di razionalizzazione che seguono la via ‘bassa’ del risparmio penalizzando gli utenti, sia pratiche di potenziamento del welfare locale a fronte della disponibilità di risorse nuove, essendo il sostegno economico a carico del livello nazionale⁹.

In questo scenario si sono calati i tre stanziamenti emergenziali ai Comuni italiani per l’adozione di misure urgenti di solidarietà alimentare. L’intero e cospicuo ammontare è stato gestito interamente a livello locale e ha richiesto un lavoro oneroso di organizzazione e coordinamento. Se l’Ordinanza del 30 marzo 2020 ha esplicitamente menzionato il ruolo dei servizi sociali territoriali nell’individuazione della platea dei beneficiari e nella determinazione dei sostegni, le modalità di intervento e di erogazione, nonché i criteri di accesso ai buoni spesa e ai pacchi viveri sono risultati molto differenziati. Gli ampi margini di interpretazione e discrezionalità concessi ai Comuni dalla stessa Ordinanza e la deroga rispetto a obblighi di rendicontazione si sono tradotti in un’attuazione fortemente eterogenea sul territorio, difficile da ricostruire e analizzare alla luce della carenza di flussi informativi e di rilevazioni disponibili (Marcolin, Orlich, Bertoluzza 2021). Nonostante le linee guida messe a disposizione dall’Anci per promuovere uniformità di implementazione, si è registrata ancora una volta un’estrema varietà a livello nazionale, influenzata a sua volta da quella differenziazione di dotazione infrastrutturale, modalità di coordinamento e raccordo tra attori locali, notoriamente esistente fra i sistemi di welfare territoriali.

In relazione al consolidamento, non solo nell’ambito della lotta alla povertà, di un quadro regolativo capace di definire standard nazionali ed esigibilità delle prestazioni di cittadinanza sociale¹⁰ - il rapporto tra governo centrale e territori rappresenta tuttora una dimensione analitica interessante con cui guardare alle tensioni in campo e alla differenziazione di stili ed esiti dei processi di implementazione delle policies, in vista di un maturo ed equilibrato assetto di sussidiarietà “attiva” (Kazepov 2008). Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali per il triennio 2021 – 2023, di recente approvazione, stabilisce linee di indirizzo e strategie di policy che prefigurano un avanzamento in tale direzione, con la definizione e progressiva introduzione dei livelli essenziali delle

⁹ Al momento non sono disponibili evidenze a sostegno del prevalere dell’una o dell’altra tendenza.

¹⁰ In attesa, altresì, di un potenziamento e una omogeneizzazione dei saperi e della qualità delle pratiche professionali, pur sensibili alle peculiarità di ciascun territorio.

prestazioni sociali e l'assegnazione di priorità ad azioni di potenziamento e strutturazione dei sistemi territoriali dei servizi sociali attraverso una programmazione integrata nazionale.

6. Conclusioni. Tra un contesto instabile e un contesto stabile

L'articolo ha proposto tre chiavi di lettura per discutere il percorso di istituzionalizzazione delle misure nazionali di contrasto alla povertà in Italia, collocando le specificità della fase pandemica in una prospettiva di più lungo periodo. Risposte ordinarie vs risposte straordinarie, sostegno al reddito vs politica del lavoro e politiche nazionali vs politiche locali rappresentano le coppie di concetti che hanno guidato le riflessioni contenute nelle pagine precedenti. Queste coppie possono essere immaginate anche come polarità che definiscono lo spazio analitico entro cui prende forma un sistema di contrasto alla povertà. Alla luce delle considerazioni avanzate, il sistema italiano non sembra posizionarsi in modo netto e stabile rispetto alle polarità individuate. Da questa incertezza o ambiguità di posizionamento discendono anche le difficoltà di definire in modo durevole e organico obiettivi, strumenti di policy e ruolo dei diversi attori in campo.

Nell'ottica di un consolidamento della lotta alla povertà e di un suo adeguamento alle nuove esigenze poste dalla crisi pandemica, le dimensioni analitiche suggerite evidenziano questioni aperte che non possono essere risolte con una presunta valutazione di efficacia delle singole misure, ma che chiamano in causa il sistema di tutela dalla povertà nel suo complesso. L'identità e la tenuta nel tempo di quest'ultimo richiede che siano sciolti, intorno alle polarità individuate, i nodi che tuttora si presentano come sfide aperte rispetto all'inclusività, all'equità e all'efficacia del nostro sistema.

L'introduzione temporanea di uno strumento emergenziale quale il Rem, a fianco della misura strutturale – il RdC - non ancora entrata pienamente a regime anche per il sopraggiungere dell'emergenza sanitaria, riproduce e rafforza quel quadro di estrema discontinuità e frammentazione, categoriale e territoriale, che connota storicamente gli interventi di sostegno al reddito nel nostro paese e che ha prodotto profili di cittadinanza disuguali, nonché ripropone il mancato raggiungimento di un soddisfacente equilibrio tra misure monetarie e interventi socio-lavorativi.

L'avvicinarsi di bonus, sperimentazioni, interventi una tantum ha peraltro comportato volta a volta oneri organizzativi e di riassetto dei sistemi locali di welfare. La portata delle sfide in gioco ripropone con forza la rilevanza della scala locale dell'azione pubblica e delle condizioni di implementazione delle misure nel raccordo con il livello nazionale. Se la pandemia ha comportato l'introduzione di nuove prestazioni, ha al tempo stesso rallentato o complicato quel processo di infrastrutturazione e consolidamento dei servizi sociali indispensabile per la combinazione di strumenti *cash* e *in kind* prevista dal RdC.

In termini più generali, a fronte dell'elevato dinamismo del campo di policy della lotta alla povertà, con il susseguirsi di sperimentazioni, l'introduzione di una prima misura nazionale strutturale, la sua rapida sostituzione con una seconda e l'insorgere della pandemia, si dovrà verificare come nel prossimo futuro si possa passare a un contesto di policy più stabile e compiuto, nel quale l'ampio bagaglio di esperienze maturate negli ultimi anni possa essere valorizzato per far fronte alle diverse questioni che il presente contributo ha posto sul tappeto, innanzitutto sotto il profilo dell'equità e della capacità di promuovere percorsi di inclusione.

Bibliografia

- Andreotti A. e Mingione E. (2016), *Local welfare systems in Europe and the economic crisis*, in «European Urban and Regional Studies», 23, 3, pp. 252-266.
- Anselmo M., Morlicchio E. e Pugliese E. (2020), «*Poveri e imbroglioni*». *Dentro il Reddito di cittadinanza*, in «il Mulino», 1/2020, pp. 53-63.
- Arlotti M. e Sabatinelli S. (2020), *Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00*, in «Politiche Sociali», 7,3, pp. 357-374.
- Ascoli U. (1984), *Welfare state all'italiana*, Bari, Laterza.
- Associazione Nazionale Navigator, *Report Navigator. L'importanza di chiamarsi Navigator: complessità e contesto di riferimento di una nuova professione*, 2021 (www.associazionenavigator.it/report-navigator)
- Asvis, Forum Disuguaglianze Diversità, con Gori C. (2020), *Curare l'Italia di oggi, guardare all'Italia di domani. Proposta per rendere universale la protezione sociale contro la crisi*, Roma, 30 marzo.
- Baldini M. e Gallo G. (2021), «*Chi*» riceve il Reddito di Cittadinanza e a «quanto» ammonta, in Caritas Italiana, 2021, *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Roma, Caritas Italiana, pp. 11-42.
- Barigazzi A. (2021), *Il Covid-19 e i sistemi di protezione sociale dei Paesi Ocse*, in Arachi G., Baldini M. e Toso S. (a cura di), *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2020*, Bologna, Il Mulino, pp. 225-245.
- Benassi D. (2016), *Lombardia, Puglia, Livorno: alcune considerazioni sulle recenti iniziative locali in tema di reddito minimo contro la povertà*, in «Politiche Sociali», 1, pp. 153-158.
- Bifulco L. (2015), *Il welfare locale*, Roma, Carocci.
- Bolzoni M. e Granaglia E. (2018), *Attivazione e politiche di contrasto alla povertà*, in «Quaderni della Coesione Sociale», n. 1, pp. 3-26.
- Borghi V. e van Berkel R. (2007), *Individualised service provision in an era of activation and new governance*, in «International Journal of Sociology and Social Policy», 9, 10, pp. 413-424.
- Busilacchi G. (2020), *Le misure di contrasto alla povertà durante l'emergenza Covid-19*, in «Politiche Sociali», 2, pp. 325-330.
- Busso S. e Meo A. (2021), *L'esercito dei nuovi poveri. Rappresentazioni semplificate nel governo dell'emergenza*, in M. Cuono, F. Barbera, M. Ceretta (a cura di), *L'emergenza Covid-19. Un laboratorio per le scienze sociali*, Roma, Carocci, pp. 113-119.

- Busso S. e Negri N. (2012), *La programmazione sociale a livello locale*, Roma, Carocci.
- Busso S., Meo A., Morlicchio E. (2018), *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito*, in «Sinappsi», 8, 3, pp. 69-83.
- Cantillon B., Vandebroucke F. (2014), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?*, New York, Oxford University Press.
- Caritas Italiana (2021), *Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Roma, Caritas Italiana.
- CNEL (2021), *XXII Rapporto Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, Roma, CNEL.
- Corte dei Conti (2021), *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*, <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=61abdab8-0d9c-4f62-9214-90f89454295b>.
- D'Emilione M., Giuliano G., Ranieri C. (2020), *Le trasformazioni del sistema di welfare locale osservate dal monitoraggio sulla programmazione sociale di zona*, in «Politiche Sociali», 7, 3, pp. 485-506.
- Dubois H. e Ludwinek A. (2015), *Access to social benefits: reducing non take-up*, Brussels, Eurofound.
- Fargion V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Gori C. (2020a), *Perché poche famiglie ricevono il Reddito di Emergenza*, in «lavoce.info», 9 dicembre.
- Gori C. (2020b), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, Laterza, Bari-Roma.
- Gori C. et al (2016), *Il Reddito d'Inclusione Sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Granaglia E. (2001), *Modelli di politica sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Granaglia E. e Bolzoni M. (2016), *Il reddito di base*, Roma. Ediesse.
- INPS (2021), *Report trimestrale Rei-RdC-REm Aprile 2019-Marzo 2021, Osservatorio statistico su reddito e pensione di cittadinanza*, https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Report_trimestrale_Rei-RdC_Rem_Aprile_2019-Marzo_2021.pdf
- Irpet (2019), *La povertà in Toscana*, in AA.VV., *Le povertà in Toscana – Terzo rapporto 2019*, Firenze, Regione Toscana.
- Kazepov Y. (2008), *The Subsidiarization of social Policies: Actors, Processes and Impacts*, in «European Societies», 2, pp. 247-73.
- Kazepov Y. (a cura di) (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma Carocci.
- Kazepov Y. e Barberis E. (a cura di) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali*, Roma, Carocci.
- Lumino R. e Morlicchio E. (2013), *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 2, pp.235-248.
- Marcolin M. e Orlich R. (2021), *I buoni comunali*, in Caritas Italiana, *Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Roma, Caritas Italiana, pp. 311-339.

- Martelli A. (2015), *Oltre la sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 38(3), 347-356.
- Martelli A. (2020a), *Tra economia e società. Traiettorie di impoverimento e risposte di policy*, in F. Berti F. e A. Valzania (a cura di), *Precarizzazione delle sfere di vita e disuguaglianze*, Milano, Franco Angeli, pp. 153-166.
- Martelli A. (2020b), *Lotta alla povertà e schemi di reddito minimo. Il Reddito di Cittadinanza tra disegno e implementazione*, in Urban it, *Rapporto sulle città 2020*, Working paper 2.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021), *Il nuovo Isee. Rapporto di monitoraggio relativo agli anni 2018 e 2019*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal (2020), *Il mercato del lavoro 2020 – Una lettura integrata*, Roma, Ministero del Lavoro et al.
- Morelli S. (2020), *Se crolla il mito del risparmio degli italiani*, in «lavoce.info», 17 aprile.
- Morlicchio E. (2012), *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna.
- Pacifico D. (2021), *Uno sguardo comparativo sul Reddito di Cittadinanza*, in Caritas Italiana, *Rapporto di monitoraggio sul Reddito di Cittadinanza*, Roma, Caritas Italiana, pp. 271-310.
- Rossi P. (2017), *Il welfare come merito? Logiche di responsabilizzazione e processi di individualizzazione nell'accesso ai servizi socio-assistenziali*, in «Rassegna italiana di sociologia», n. 3, pp. 579-614.
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Sgritta G.B. (2020), *Politiche e misure contro la povertà: il Reddito di Cittadinanza*, in «Politiche Sociali», 1, pp. 39-56.
- The World Bank (2021), *Social protection and job responses to Covid-19: a real time review of countries measures*, versione marzo 2021, Washington, The World Bank.
- UPB (Ufficio Parlamentare di Bilancio) (2020), *Il quadro d'insieme dei decreti Ristori*, Focus tematico n° 3, Roma, UPB.