

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020

ISSN 2465-2059

**Lotta alla povertà e schemi di reddito minimo.
Il Reddito di cittadinanza tra disegno ed
implementazione**

Alessandro Martelli

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2020
LE CITTÀ PROTAGONISTE DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE
ottobre 2020

Abstract

Se l'istituzione di uno schema di reddito minimo in Italia appare tardiva, in riferimento al contesto europeo, il dinamismo degli ultimi anni ha tuttavia portato in un breve arco temporale alla definizione di due impianti – quello del Reddito di inclusione nel 2017 e quello del Reddito di cittadinanza nel 2019 – piuttosto differenti sia per l'articolazione interna sia per la narrazione politico-culturale sottostante. Allo stesso tempo, per entrambi il disegno normativo va necessariamente letto in combinazione con il complesso intreccio attuativo che, come accade ad ogni misura di *policy*, corrisponde alla sua messa in atto. Il contributo, dopo aver sinteticamente riepilogato i principali passaggi istituzionali dell'ultimo quinquennio, si concentra sul Reddito di cittadinanza rispetto alla sua fisionomia in termini di accesso ed equità, nonché alle sfide dell'implementazione in riferimento alla governance multilivello e alle dinamiche situate relative all'azione degli operatori e alle condizioni dei beneficiari.

If a minimum income scheme in Italy was adopted late in comparison with European countries, nevertheless in a few years two different measures – as to their structure and the underlying narrative – were approved: the Reddito di inclusione in 2017 and the Reddito di cittadinanza in 2019. For an appropriate comprehension of both one and the other, the regulatory framework needs to be analysed together with its implementation. The paper briefly describes the main institutional steps in the last years, and then focuses on its features in terms of access and equity, but also on multilevel governance issues and situated dynamics related to both social operators and beneficiaries.

Parole chiave / Keywords

Reddito minimo, Lotta alla povertà, Processo di implementazione, Governance multilivello, Cash/in kind benefits

Minimum income, Fight against poverty, Implementation process, Multilevel governance, Cash/in kind benefits

Premessa

La lotta alla povertà costituisce uno dei riflessi più antichi dei sistemi di welfare, anche se può dirsi obiettivo mai del tutto raggiunto. In Italia gli ultimi anni sono stati caratterizzati da un aumento della povertà assoluta, con un andamento che ha visto lievitare la quota di popolazione coinvolta dal 3,3% del 2005 all'8,4% del 2018 (Istat) e, al suo interno, una progressiva crescita dell'esposizione per i minori. Il fenomeno della povertà è strettamente legato alle condizioni economiche e del mercato del lavoro e il consistente peggioramento poc'anzi indicato è certamente da ricollegarsi agli effetti della crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2007/8. La rete di protezione sociale contrasta tale fenomeno sostanzialmente attraverso due modalità: preventivo-promozionale e riparativa. La strategia che cerca di evitare il prodursi di situazioni di povertà si sviluppa mediante politiche economico-occupazionali, educativo-formative e familiari; l'azione diretta a ridurre l'impatto della povertà sulla vita di individui e famiglie si alimenta prevalentemente di interventi di sostegno al reddito. Entro quest'ultimo versante, l'Italia è stata protagonista recentemente di una stagione di sperimentazione ed istituzionalizzazione di schemi di reddito minimo che ha da ultimo trovato espressione nel Reddito di cittadinanza (Rdc), approvato il 28 marzo 2019 con la Legge n. 26 ed erogato a partire dal 6 aprile dello stesso anno. Dopo una prima ripresa di centralità della lotta alla povertà che ha portato alla Carta acquisti sperimentale nel 2014/15, il cammino verso una misura più solida ed estesa di reddito minimo è passato per il Sostegno per l'Inclusione Attiva -SIA (con possibilità di inoltrare domanda dal 2 settembre 2016 al 31 ottobre 2017) e, successivamente, per il Reddito di inclusione - Rei (per il quale la possibilità di inoltrare domanda ha avuto decorrenza dall'1 dicembre 2017 al 28 febbraio 2019), divenuto Livello essenziale delle prestazioni. L'architettura e la logica del Rdc sono sensibilmente diverse da quella del Rei, anche se, rispetto al Decreto Legge n. 4 approvato il 28 gennaio 2019 nel consiglio dei Ministri, l'iter parlamentare successivo ha portato a licenziare una norma che, entro il percorso del "Patto per l'inclusione", ha di fatto inglobato la prospettiva di politica sociale su cui la misura precedente si imperniava¹.

3

L'architettura del Reddito di cittadinanza e i dati dell'Osservatorio Inps sulla sua attuazione

L'istituzione del Rdc², avvenuta con una certa fretta e oggetto di rilevanti aggiustamenti intervenuti in sede parlamentare, ha avuto l'indubbio merito di confermare la lotta alla povertà come obiettivo istituzionale in termini di livello essenziale delle prestazioni, estendendo in modo significativo rispetto al Rei sia la platea dei beneficiari (dal gennaio 2018 al marzo 2019 il Rei ha coinvolto 506mila nuclei, per un totale di 1,4 milioni di persone; da aprile 2019 a gennaio 2020 il Rdc ha riguardato 933mila nuclei, per un totale di oltre 2,4 milioni di individui³), sia la consistenza del trasferimento

1 L'Alleanza contro la povertà ha promosso un'estesa analisi a livello nazionale tanto dell'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva [Leone 2017], quanto del Reddito di inclusione [Alleanza contro la povertà in Italia 2019].

2 Per una puntuale ricostruzione dei principali passaggi che hanno portato al Reddito di cittadinanza e delle sue caratteristiche salienti si veda Anci-Cittalia 2019.

3 La Pensione di cittadinanza, istituita all'interno della stessa normativa che ha introdotto il Rdc, è stata

monetario erogato a ciascun nucleo (la media del Rei è stata di 292 euro, quella del Rdc è di 534 euro), sia la stessa quota di finanziamenti a supporto dei servizi sociali territoriali (per il 2020, si è passati dai 470 milioni previsti dal Rei ai 587 fissati dal Rdc)⁴. A fronte di questi aspetti indubbiamente positivi nell'ottica di un consolidamento della lotta alla povertà, senza entrare nella complessa strutturazione del Rdc⁵ va evidenziata la presenza di aspetti problematici, alcuni dei quali si delineano come sfide rispetto all'equità e alla fattibilità operativa della misura.

È noto come la retorica che ha accompagnato il Rdc, all'indomani dell'approvazione del Decreto il 28 gennaio 2019 nel Consiglio dei Ministri, sia stata fortemente contrassegnata dalla volontà di mettere in campo una politica del lavoro («una rivoluzione del mondo del lavoro») e da una semantica in cui i poveri appaiono fortemente sospetti di pigrizia e/o opportunismo [Busso *et al.* 2018; Anselmo *et al.* 2020]. Nel contraddittorio combinarsi di tale retorica con la prospettiva assai più inclusiva e promozionale che ha caratterizzato in particolare il dibattito originario in seno al Movimento 5 Stelle, ispirato anche al Basic Income [Van Parijs e Vanderborght 2017], i meccanismi di promozione, condizionalità e sanzionamento che ne sono scaturiti appaiono a loro volta internamente eterogenei. Rispetto ad una logica di tutela, è interessante qui ricordare come – ai fini della definizione di una offerta di lavoro congrua – vi sia la previsione per cui l'entità della retribuzione deve essere superiore di almeno il 10 per cento rispetto al beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione. Ciò porta evidentemente ad un considerevole impegno sul fronte della promozione di occupabilità per i beneficiari e della individuazione di offerte di lavoro 'robuste', con una sfida di enorme difficoltà per Anpal e per i Centri per l'impiego, a fronte delle asperità e delle diversificate condizioni che connotano il mercato del lavoro e le dinamiche economiche nel nostro Paese [Anselmo *et al.* 2020]. Sullo sfondo di questa curvatura e delle relative implicazioni⁶, l'impianto del Rdc ha ricevuto diverse critiche di inadeguatezza rispetto ai caratteri con cui la povertà si è manifesta in Italia. Tra queste: la rigidità della definizione di una soglia unica di accesso per l'intero Paese, che non terrebbe nel dovuto conto la differenziazione territoriale esistente, peraltro valorizzata dallo stesso sistema di calcolo dell'Istat sulla povertà assoluta⁷; una sottovalutazione dei bisogni delle famiglie numerose, tradizionalmente più esposte al rischio di povertà e, in particolare, di quelle con minorenni, a causa del fatto che la scala di equivalenza adottata produce al riguardo una distorsione⁸; la forte selettività introdotta nei confronti dei

riconosciuta a poco meno di 126mila nuclei (composti esclusivamente da una o più persone di età pari o superiore a 67 anni), per un totale di 142.759 soggetti coinvolti.

4 I dati sono desunti dall'Osservatorio Inps sul Reddito di inclusione, attualmente ridenominato Osservatorio sul Reddito e Pensione di cittadinanza

5 Si rinvia in tal senso alle informazioni predisposte in forma dedicata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (<https://www.redditicittadinanza.gov.it/>), al prezioso sito "FondiWelfare" realizzato da ANCI e Cittalia (www.fondiwelfare.it/contrastoallapovera/), nonché al già citato Osservatorio istituito dall'Inps (<https://www.inps.it/NuovoportaleINPS/default.aspx?sPathID=%3b0%3b46437%3b52633%3b&lastMenu=52633&iMenu=1&iNodo=52633&p4=2>).

6 Tra le quali quella per cui per sostenere obiettivi occupazionali occorrerebbe prevedere *in-work benefits* attualmente non presenti nel disegno della misura.

7 Si veda al riguardo l'impostazione del calcolo del valore monetario della povertà assoluta (<https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>)

8 Il parametro della scala di equivalenza è pari a 1 per il primo componente del nucleo familiare ed è incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di 18 anni e di 0,2 per ogni ulteriore

cittadini stranieri.

I dati più recenti rilasciati dall'Osservatorio dell'Inps⁹ indicano che, tra i 933mila nuclei percettori di Rdc (al netto dei decaduti dal diritto), il 41% vede la presenza di minori, quando le statistiche sulla povertà assoluta riferite al 2018 segnalano che quelle con minori sono tra le più esposte, con valori ben al di sopra della media delle famiglie [Istat 2019]. Per quanto riguarda gli stranieri, le circostanze politiche in cui il provvedimento è stato licenziato hanno portato a criteri di tipo anagrafico molto restrittivi (certificazione di 10 anni di permanenza in Italia, di cui gli ultimi due in modo continuativo) e i dati confermano l'effetto selettivo prodottosi: a fronte di un rischio di povertà assoluta che, in presenza di componenti stranieri, è da 4 a 5 volte quella di famiglie composte da soli membri italiani [Istat 2019], nell'88,6% dei casi il Rdc è stato riconosciuto a nuclei in cui il richiedente ha cittadinanza italiana. Se queste sono tra le questioni di accesso ed equità del Rdc che hanno avuto maggior risonanza nel dibattito, occorre prestare un'attenzione particolare ad un tema meno discusso e meno sentito dalla stessa opinione pubblica, ma certamente cruciale: quello del processo di implementazione della misura.

Un nodo cruciale: le sfide dell'implementazione

La rilevanza dell'implementazione di una misura nel campo delle politiche di welfare è stata sottolineata da tempo [Berman 1978], anche se non ha mai guadagnato l'attenzione necessaria, tanto da non costituire un tema centrale sia nel lavoro di ricerca sia, soprattutto, nella predisposizione e nella manutenzione delle migliori condizioni affinché una misura di protezione sociale abbia le più elevate probabilità di successo. E questo nonostante la storia delle politiche sociali in Italia sia costellata di esperienze di *policy* inefficienti o ampiamente depotenziate da carenze nel contesto e/o nelle dinamiche dell'implementazione: emblematiche, in questo senso, le criticità evidenziate in merito alla breve stagione del Reddito minimo di inserimento inaugurata alla fine del secolo scorso [Saraceno 2002; Kazepov 2011], nella consapevolezza peraltro che difficoltà attuative più elevate siano da considerarsi 'normali' in presenza di disegni di riforma di ampio respiro, come quelli relativi alla lotta alla povertà [Gori 2018].

Sebbene il percorso coperto negli ultimi 3 anni per la definizione di uno schema di reddito minimo abbia registrato la fondamentale costituzione e successiva conferma di livelli essenziali delle prestazioni e di un fondo stabile per il supporto dei servizi territoriali, sul piano dell'attuazione del complesso dispositivo messo in campo si riscontrano ancora problematiche dalla cui gestione e soluzione dipende ampia parte del successo e della tenuta di questa azione di *policy*.

Vista in termini di *governance* multilivello, la sfida dell'implementazione richiede un ulteriore miglioramento dell'interazione tra Inps e territori, così come del funzionamento della Rete della protezione e dell'inclusione sociale, ma soprattutto si gioca a livello di welfare locale e, in particolare, nell'integrazione tra politiche del lavoro e politiche sociali.

componente minorenni, fino a un massimo di 2,1, ovvero fino a un massimo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, così come definite ai fini dell'Isee.

⁹ Ci si riferisce qui alle informazioni che giungono sino al mese di gennaio 2020 compreso.

Come è noto, la prima distribuzione dei beneficiari a questa o quell'agenzia (i Centri per l'impiego o i Servizi sociali, rispettivamente per il Patto per il lavoro e per il Patto per l'inclusione sociale) deriva in modo sostanzialmente automatico dai dati immessi nella domanda, ma immediatamente dopo tale passaggio, che è frutto di una semplificazione (sulla cui volontarietà e consapevolezza e sul cui significato nella fase di disegno istituzionale della misura qui non ci si addentra, pur se si tratta di aspetti non secondari), tra questi due soggetti dove necessariamente avviarsi un raccordo che copre aspetti di tipo informativo, di analisi del bisogno, di presa in carico congiunta, di valutazione dei risultati e che deve consentire di gestire in modo adeguato e in forma integrata la combinazione fra trasferimento monetario e progetti di inclusione, alla luce delle condizioni effettive dei nuclei beneficiari e del contesto in cui essi si muovono. Si tratta di nodi fondamentali su cui si giocano rappresentazioni e selettività (si pensi ad esempio all'appropriatezza degli indicatori utilizzati e alla possibile competizione fra i punti di vista messi in campo in termini di politiche del lavoro o di politiche sociali). Sia i servizi sociali sia, in maniera più diretta, i servizi per il lavoro si confrontano peraltro con la questione – ineludibile per il processo di implementazione – del grado di inclusività del mercato del lavoro ('dei' mercati del lavoro), a fronte dell'elevata differenziazione dei contesti locali per ragioni di tipo socio-demografico, socio-economico, nonché per le diverse risorse e tradizioni di welfare. La portata delle sfide in campo richiede un enorme sforzo, a fronte della «faticosa infrastrutturazione dei sistemi di welfare locale» [Martelli 2019].

Occorre dunque continuare a dedicare energie e conoscenze alla promozione di forme di accompagnamento e di monitoraggio idonee a rendere più adeguate ed omogenee possibile le diverse dotazioni territoriali (socio-economiche e welfaristiche). Particolare attenzione va riservata all'interazione fra schemi nazionali e strumenti locali, avendo cura di osservare l'utilizzo e l'effetto della quota per il sostegno ai servizi, nonché tanto le difficoltà quanto le pratiche innovative con cui nei diversi contesti tale interazione prende forma. Per dare pieno riconoscimento alla fase dell'implementazione non è più rinviabile una valutazione d'impatto sui destinatari delle politiche di reddito minimo, sia per l'estrema importanza di conoscere più approfonditamente i nuclei beneficiari del Rdc, monitorare le loro condizioni e capire come il Rdc intervenga sulle loro strategie di sopravvivenza e riemersione [Anselmo *et al.* 2020], sia per ricavarne apprendimento organizzativo. A tal proposito, lo studio dell'efficacia di una misura che si basa sulla combinazione di strumenti *cash* e *in kind* richiede con urgenza un modello di valutazione ed un corredo di indicatori in linea con una lettura multidimensionale e processuale del fenomeno povertà che, adottando una metodologia quali-quantitativa in cui vengano coinvolti beneficiari ed operatori, non si riduca ad un semplice adattamento di modelli valutativi esterni al campo e alla semantica delle politiche sociali e sappia promuovere una cultura dei servizi in cui venga ridimensionata la centralità dei trasferimenti monetari [Ascoli e Sicora 2017].

Non si può tralasciare, in chiusura, un pur breve riferimento alle circostanze della diffusione del Coronavirus: al di là del terribile impatto sulla salute e sulle strutture sanitarie, vi saranno anche grandi sconvolgimenti sia nella portata dei bisogni sociali, sia nelle condizioni dell'economia e del mercato del lavoro, sia nell'organizzazione delle risposte a livello nazionale e locale [Barca e Gori 2020]. Ciò una volta di più richiederà, dopo aver definito strategia ed interventi, grande capacità di governo del processo di implementazione.

BIBLIOGRAFIA

- Alleanza contro la povertà in Italia (a cura di)
2019 *Il Reddito di inclusione (Rei). Un bilancio*. Rimini, Maggioli.
- Anci-Cittalia
2019 *Reddito di cittadinanza. Il percorso e l'impegno dei Comuni*. Roma.
- Anselmo, M.; Morlicchio, E.; Pugliese, E.
2020 «Poveri e imbroglioni». *Dentro il Reddito di cittadinanza*. Bologna, il Mulino.
- Ascoli, U.; Sicora, A.
2017 *Servizio sociale e welfare in Italia: la necessità di una nuova «grammatica» per le politiche pubbliche. Nota introduttiva*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 1, p. 9-15.
- Barca, F. e Gori, C.
2020 *Una protezione sociale universale per affrontare subito l'emergenza. Proposte costruttive per il confronto in Parlamento e nel Paese*. [online] https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/03/Protezione-sociale-universale-a-misura-delle-persone-Barca-Gori_conForumDD.x19154.pdf
- Berman, P.
1978 *The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy*. Santa Monica, Rand Corporation.
- 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 «Sinapsi», VIII, 3, p. 69-83.
- Gori, C.
2018 *L'attuazione del REI. A che punto siamo*, in Caritas Italiana, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Istat
2019 *La povertà in Italia. Anno 2018*.
- Leone, L. (a cura di)
2017 *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI, Alleanza contro la povertà*. Roma.
- Martelli, A.
2019 *L'analisi dell'implementazione del Reddito di inclusione. Indicazioni e riflessioni*, in Alleanza contro la povertà in Italia (a cura di), *Il Reddito di inclusione (Rei). Un bilancio*. Rimini, Maggioli.

Saraceno, C. (a cura di)
2002 *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*. Roma, Carocci.

8

Van Parijs, P. e Vanderborght, Y.
2017 *Il reddito di base. Una proposta radicale*. Bologna, il Mulino.