

Sette Solidarietà

Sette opera bene

# “ADEGUATE AI TEMPI E AI BISOGNI”

RAPPORTO 2023 SULLE POLITICHE DI CONTRASTO

ALLA POVERTÀ IN ITALIA



**“Adeguate ai tempi e ai bisogni”**  
**Rapporto sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia**

**Introduzione** pag. 1  
*Don Marco Pagnello*

**CAPIRE LO SCENARIO ATTUALE**

**1. La riforma delle politiche contro la povertà: a che punto siamo** pag. 3  
*Cristiano Gori*

**IMPARARE DALL'ESPERIENZA INTERNAZIONALE**

**2. Il disegno della misura: povertà o lavoro? Un confronto europeo** pag. 13  
*Daniele Pacifico*

**IMPARARE DALL'ESPERIENZA ITALIANA**

**3. Criteri di accesso e importi erogati: tra adeguatezze e iniquità** pag. 36  
*Massimo Baldini*

**4. I percorsi d'inclusione: attuazione e sviluppo** pag. 48  
*Nunzia De Capite*

**5. Riformare le riforme: ostacoli e opportunità** pag. 64  
*Giulio Bertoluzza e Lucia Mazzuca*

**GUARDARE AVANTI**

**6. Per continuare** pag. 69  
*Cristiano Gori*

**RESPONSABILE SCIENTIFICO**

*Cristiano Gori, Università di Trento e Caritas Italiana*

**CURATORI:**

*Don Marco Pagnello e Nunzia De Capite, Caritas Italiana*

## INTRODUZIONE

*Don Marco Pagnello – Direttore, Caritas Italiana*

Nessuna riforma è positiva o negativa in sé, dipende da come viene disegnata. Questa regola di carattere generale vale anche per la riforma delle politiche contro la povertà prevista dal nuovo Governo, ancor più dato che il suo profilo – al di là dell’annunciato passaggio da una a due misure contro la povertà – pare ad oggi piuttosto indeterminato.

Affinché la nuova riforma possa avere un esito positivo per le tante famiglie in povertà che vivono nel nostro Paese, Caritas Italiana ritiene necessarie tre condizioni: riuscire a trarre lezione dalle esperienze maturate sinora, avere a disposizione il tempo necessario ad affrontare temi complessi, promuovere un confronto costruttivo tra tutti i soggetti – istituzionali e sociali – interessati.

“Imparare dall’esperienza, migliorare le risposte” è, non a caso, il titolo del Rapporto Caritas sulle politiche contro la povertà in Italia (2021). Significa evitare approcci teorici o astratti e cercare di capire cosa ha funzionato e cosa no nelle risposte realizzate sinora, così da superarne le criticità e valorizzarne gli aspetti positivi. È la strada che proviamo a seguire anche in questo testo.

Il Rapporto comincia fornendo gli elementi di sfondo utili a contestualizzare le analisi successive, riguardanti le attuali indicazioni in merito all’intervento transitorio per il 2023 e alla riforma del RdC. Il principale obiettivo dichiarato dal nuovo Governo per questa riforma consiste nel sostituire il RdC con due misure, una rivolta ai poveri che non sono in condizione di lavorare e l’altra destinata a quelli che - invece - lo sono. Poiché si tratta di una novità per l’Italia, non è alla nostra penisola che bisogna guardare per imparare dall’esperienza. Il secondo capitolo, dunque, esamina quali sono stati i punti di forza e i punti di debolezza emersi nei Paesi che hanno introdotto soluzioni simili.

I successivi tre capitoli, invece, vogliono mettere in luce alcuni messaggi ricavabili dalla recente esperienza italiana, con il Rei prima e il RdC poi, riprendendo i monitoraggi Caritas, così come l’ampia mole di contributi prodotti da una varietà di esperti e centri di ricerca negli ultimi anni. I capitoli sono organizzati in modo di rispondere alle domande chiave che la formulazione di una riforma solleva: a “chi” rivolgersi (definire utenti e importi, cap. 3), “cosa” fornire (percorsi di inclusione, cap. 4) e “come” farlo, (riformare le riforme, cap. 5).

I soggetti coinvolti nelle politiche contro la povertà sono tanti: gli enti pubblici (in particolare Regioni, Centri per l’Impiego e Ambiti Sociali) sono titolari di specifiche attribuzioni in tema di progettazione, gestione e realizzazione di politiche di welfare per cui il loro coinvolgimento gioca un ruolo primario, essendo le istituzioni più vicine ai cittadini. Non di meno, i soggetti sociali – enti non profit, associazioni di volontariato, sindacati ecc. - in virtù del rapporto di prossimità che li lega ai cittadini, dispongono di conoscenze pratiche e possono suggerire ipotesi di soluzione a problemi di rilievo collettivo.

Il coinvolgimento di questa molteplicità di attori nella predisposizione della riforma è necessario, per due motivi. Da una parte permetterà di beneficiare delle loro conoscenze ed esperienze e, dall’altra, creerà le condizioni per la realizzazione di un percorso di cambiamento condiviso.

La decisione del Governo di rinviare la riforma al 2024 è positiva e non scontata. Sovente, infatti, le

norme vengono predisposte con troppa celerità, spinti dall'esigenza politica di mostrare all'opinione pubblica che si è in grado di affrontare un determinato problema rapidamente e senza esitazioni. Il risultato sono abitualmente riforme malfatte, e, a pagarne le conseguenze, sono i cittadini. Questa volta non è andata così. Il tempo, dunque, c'è. Ora si tratta di farne buon uso, mettendo a punto misure efficaci, in grado di contrastare le povertà dei nostri tempi e contribuire alla costruzione di comunità capaci di includere.

# 1. LA RIFORMA DELLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ: A CHE PUNTO SIAMO

Cristiano Gori—Università di Trento e Caritas Italiana

## 1.1 Introduzione

L'Italia e la Grecia sono stati gli ultimi due Paesi in Europa a dotarsi di una misura nazionale contro la povertà. Nel 2017, introdussero rispettivamente il Reddito d'Inclusione (Rei) e il Reddito di Solidarietà. Quest'ultimo è ancora in vigore, ha avuto via via una serie di aggiustamenti negli anni e il sostegno da parte delle forze politiche elleniche è progressivamente cresciuto. In Italia, invece, nel 2019 il Rei è stato sostituito dal Reddito di Cittadinanza, che sarà a sua volta rimpiazzato, nel 2024, dalle nuove misure del Governo Meloni. Non è la stabilità, dunque, a contraddistinguere le politiche contro la povertà in Italia.

Per affrontare il mutevole contesto del nostro Paese è necessario munirsi di opportuni strumenti conoscitivi: è quello che Caritas Italiana – come spiega il Direttore nell'Introduzione – intende fare attraverso un articolato percorso di approfondimento, di cui questo rapporto rappresenta il primo passaggio.

Il presente capitolo ricostruisce lo scenario nel quale si collocano le analisi proposte nel proseguo del testo. La prossima sezione richiama le differenze tra i principali schieramenti in campo nei programmi elettorali per le recenti elezioni politiche (sez. 2) mentre le successive discutono le scelte del nuovo Esecutivo contenute nella Legge di Bilancio per il 2023: il rinvio della riforma (sez. 3), l'intervento transitorio (sez. 4) e le altre azioni previste (sez. 5). Infine, si propone una sintesi conclusiva dei punti chiave del capitolo (sez. 6).

## 1.2 La lotta alla povertà nei programmi elettorali

La grande e confusa attenzione dedicata alla povertà durante la campagna elettorale in vista delle elezioni politiche del 25 settembre 2022 suggerisce di partire da qui. Mesi di infuocati dibattiti hanno visto i fautori dell'abolizione del Reddito di Cittadinanza (RdC) contrapporsi ai sostenitori del suo mantenimento. Tuttavia, la lettura dei programmi elettorali indica che nessuno schieramento proponeva di cancellare gli interventi nazionali contro la povertà. Le forze politiche, invece, si sono divise tra chi vuole potenziare quello esistente (il RdC) e chi intende sostituirlo con misure diverse. In altre parole, i partiti concordano sulla necessità di politiche contro la povertà mentre divergono su come disegnarle.

### Sostituzione o rafforzamento del RdC?

È questa la scelta strategica fondamentale che separa i programmi delle principali forze in campo. Il CentroDestra (CD) intende sostituire il RdC con altre prestazioni mentre PD e M5S lo vogliono mantenere e rafforzare attraverso alcuni correttivi (a partire da quelli legati all'ampliamento dell'utenza).

L'idea dei partiti di CD è piuttosto chiara: rimpiazzare il RdC con due misure, la prima rivolta ai

poveri non in grado di lavorare e l'altra destinata a quelli che possono. Quest'obiettivo strategico è stato confermato, dopo il voto, dal nuovo Governo per la riforma da introdurre nel 2024.

S'intenderebbe affrontare così un limite intrinseco del RdC, cioè il sovraccarico di obiettivi: voler essere, contemporaneamente, una politica di contrasto alla povertà e una politica attiva del lavoro. Tale confusione ha prodotto - negli scorsi anni - innumerevoli criticità a ogni livello, sia nella concreta realizzazione degli interventi che nel caotico dibattito pubblico. Costruire due misure con logiche differenti può essere - in linea generale - una finalità condivisibile: il capitolo 2 mostra che è già stata scelta da otto Paesi europei.

Tuttavia, il fattore decisivo è come la si traduce in pratica: le indicazioni del CD in proposito, però, sono confuse e non convincenti riguardo alcuni aspetti. Fratelli d'Italia fornisce poche indicazioni nel suo programma, che annovera tra "i soggetti impossibilitati a lavorare o difficilmente occupabili", e quindi esclusi dall'inserimento lavorativo, "disabili, over 60, nuclei con minori a carico". L'intervento transitorio del 2023, come discusso più avanti, si rifà a questi stessi criteri, che paiono però inappropriati.

### **I finanziamenti, il sociale e il lavoro**

Per quanto riguarda le risorse economiche, il programma del Pd e quello del M5S prevedono azioni di rafforzamento del RdC, come l'ampliamento dell'utenza, che incrementerebbero gli stanziamenti dedicati. Il CD, dal canto suo, non fornisce indicazioni in materia. Bisogna ricordare che, grazie al massiccio innesto di nuovi fondi avvenuto con l'introduzione del RdC, la spesa pubblica italiana contro la povertà è oggi in linea con la media europea.

Venendo ai percorsi d'inclusione, il recente confronto politico sul RdC si è ossessivamente concentrato sui temi riguardanti quella lavorativa mentre ha trascurato l'inclusione sociale, parte fondativa della lotta alla povertà. Ora è necessario superare questo "dibattito distorto" e attribuire alla dimensione sociale del contrasto alla povertà la considerazione che merita. Tutti i programmi elettorali, invece, pongono un'enfasi assai maggiore sull'inserimento occupazionale dei percettori delle misure contro la povertà, dedicandovi varie indicazioni specifiche (riguardanti centri per l'impiego, agenzie per il lavoro, formazione, incentivi alle imprese e così via). L'attenzione verso l'inclusione sociale (i percorsi di miglioramento delle condizioni di vita degli interessati, non legati primariamente al lavoro) è assente o, quando presente, decisamente minore (Gori, 2022a).

La tabella 1 sintetizza le indicazioni sul futuro del RdC contenute nei programmi elettorali delle maggiori forze politiche in corsa nelle recenti elezioni.

**Tabella 1 - Il futuro del Reddito di Cittadinanza nei programmi elettorali 2022**

	<b>Partito Democratico e Movimento Cinque Stelle</b>	<b>CentroDestra</b>
<i>Obiettivo strategico</i>	Rafforzare il RdC	Sostituire il RdC con due interventi differenziati
<i>Logica</i>	Mantenere il RdC e prevedere una serie di correttivi	Introdurre due misure rivolte: l'una ai poveri in condizione di lavorare; l'altra ai poveri non in condizione di lavorare
<i>Spesa pubblica dedicata</i>	Crescente	Non indicata
<i>Attenzione all'inclusione lavorativa</i>	Presente e alta	Presente e alta
<i>Attenzione all'inclusione sociale</i>	Parzialmente presente e contenuta	Parzialmente presente e contenuta

### **La vera alternativa è tra buongoverno e malgoverno**

Quelli illustrati sin qui sono gli orientamenti che emergono dai programmi, ovviamente da considerare con la cautela che sempre richiedono simili documenti. La tabella sopra sintetizza le due principali posizioni alternative in campo, che vedono PD e M5S da una parte e CD dall'altra.

Per terminare, è utile tornare a quanto detto all'inizio. Il confronto pubblico pre-elettorale è stato prevalentemente incentrato sulla contrapposizione tra abolizione o mantenimento del RdC o delle politiche contro la povertà tout court. Ma non sta qui il nocciolo della questione. Infatti, l'alternativa decisiva per il futuro della lotta alla povertà in Italia non è tra mantenimento o abolizione, bensì tra buongoverno o malgoverno di questa politica pubblica. In sintesi: l'introduzione del Reddito di Cittadinanza ha avuto il merito storico di portare finalmente la spesa pubblica contro la povertà a livelli europei; allo stesso tempo, la misura presenta numerose criticità, ben note e ampiamente dimostrate. Si tratta ora di capire in che modo mettervi mano, sapendo che i problemi da affrontare sono tanti e complessi. A questo impegnativo compito è chiamato il Governo Meloni.

### **1.3 Il rinvio della riforma al 2024**

Dopo il grande interesse suscitato dal tema della povertà in campagna elettorale, si era creato un

clima di notevole aspettativa per le prime scelte del nuovo Governo in materia. La direzione imboccata dall'Esecutivo si è, infine, palesata con la Legge di Bilancio 2023. La principale decisione lì contenuta consiste nel rinviare la riforma delle politiche contro la povertà al 2024.

Posticiparne l'introduzione è stata una scelta positiva. Elaborare una riforma, infatti, è sempre un'attività complessa e difficile, che per essere realizzata al meglio richiede un periodo adeguato: il fattore tempo è decisivo. Spesso, però, le leggi vengono emanate e applicate con troppa celerità, spinti dall'esigenza politica di mostrare all'opinione pubblica che si è in grado di affrontare un determinato problema rapidamente e senza esitazioni. Questo modo di agire porta abitualmente a licenziare nuove normative con disegni mediocri e insoddisfacenti: a farne le spese sono i cittadini. Bene ha fatto, dunque, il Governo Meloni a prendersi il tempo opportuno per esaminare una materia così delicata.

Diversa è stata la vicenda dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza tra il 2018 e il 2019, come discute il capitolo 5. La nuova misura, seppur contraddistinta da un alto grado di complessità, fu elaborata in pochi mesi e adottata addirittura attraverso la decretazione d'urgenza, un iter particolarmente rapido utilizzato generalmente in caso di catastrofi naturali o di impellenti problemi di ordine pubblico. Gli esiti non furono positivi. Diverse carenze tecniche del Reddito sono dovute - ben più di quanto si possa immaginare - al semplice fatto che non vi è stato il tempo di approfondire le molteplici questioni legate al varo della nuova misura.

Nel merito della riforma, il Governo ha confermato che intende realizzare quanto annunciato nel programma elettorale: sostituire il RdC con due misure, una rivolta ai poveri che non sono in condizione di lavorare e l'altra destinata a quelli che - invece - lo sono.

### **Figura 1 – Il rinvio della riforma al 2024**

Si tratta di una decisione strategica, da giudicare positivamente  
 Per elaborare riforme complesse è necessario un tempo adeguato  
 Non è stato ripetuto l'errore compiuto durante l'introduzione del RdC  
 Ora il tempo che serve per una buona riforma c'è: bisogna utilizzarlo al meglio

#### **1.4 L'intervento transitorio per il 2023**

In attesa della riforma del 2024, la Legge di Bilancio contiene una misura transitoria per il 2023. Si prevede che, quest'anno, alcune fasce di percettori del Rdc ricevano al massimo 7 mensilità rispetto alle abituali 12. Il Governo ha dichiarato che tale novità riguarda le persone con maggiori probabilità di trovare un impiego, i cosiddetti occupabili, che saranno supportati mediante il potenziamento delle attuali attività di formazione e accompagnamento al lavoro.

La logica dell'intervento illustrata dagli esponenti dell'Esecutivo è lineare: si riduce il sostegno a coloro per i quali si ritiene realisticamente possibile il reperimento di un'occupazione in 7 mesi. Gli interessati verranno specificamente formati e affiancati per poter conseguire questo risultato in modo più efficace di quanto non sia avvenuto sinora: di conseguenza, trascorsi i fatidici 7 mesi, non avranno

più bisogno della misura. Il risparmio atteso dalla riduzione delle mensilità ammonta a 958 milioni di euro.

### **Il nuovo criterio di occupabilità non riguarda l'occupabilità**

Stando così le cose, la definizione di occupabilità riveste la massima importanza perché costituisce lo spartiacque tra chi nel 2023 potrà ricevere tutte le mensilità e chi un numero ridotto. L'Anpal (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro) definisce l'occupabilità come "la probabilità che un individuo in cerca di occupazione possa trovare lavoro in un determinato arco di tempo". Il dibattito tecnico internazionale concorda nel ritenere occupabile colui per il quale questa probabilità è significativa; le applicazioni del concetto sono innumerevoli.

Nel Reddito di Cittadinanza, sin dalla sua introduzione (2019), si considera occupabile chi è senza lavoro da non più di due anni. Il grado di occupabilità è determinato dal Centro per l'Impiego attraverso la profilazione dell'utente, che comporta di esaminare precedenti esperienze lavorative, competenze professionali, istruzione, situazione familiare, contesto socio-economico e altro.

Secondo il testo attuale della Legge di Bilancio, invece, a essere occupabili – quindi interessate al limite dei 7 mesi – sono le persone che vivono in famiglie senza membri disabili, minori o ultra 60enni. Pertanto, le caratteristiche personali di chi dovrebbe trovare un lavoro (capacità professionali, livello di studi, esperienze pregresse e così via) non vengono prese minimamente in considerazione. Si è occupabili se in famiglia non c'è né un figlio minore, né una persona con disabilità né un over60. Punto. Chiunque abbia un figlio minore diventa automaticamente non occupabile: quello dei nuclei con prole diventa così il gruppo numericamente più corposo che ricade sotto questo singolare dettame di non occupabilità.

Mentre a livello internazionale l'occupabilità viene sempre definita su base individuale – valutando anche le responsabilità familiari dell'interessato, ma insieme a numerosi altri aspetti e non come unica discriminante - l'Esecutivo ne introduce un'inedita concezione su base familiare: qui tutto quello che conta è la composizione del nucleo. Si tratta di una novità assoluta per l'Europa, dove nessun Paese adotta criteri simili (Cfr. ad es. European Commission & Social Protection Committee, 2022).

Ecco, quindi, il nocciolo della questione. Il criterio di occupabilità previsto per il 2023 non riguarda affatto l'occupabilità perché le persone soggette al limite dei 7 mesi non sono state individuate in base alla loro maggior probabilità di trovare lavoro. Può invece essere considerato un mal concepito criterio di protezione di alcune famiglie, in particolare quelle con figli, alle quali si vogliono assicurare tutte le mensilità.

## Figura 2 - Chi sono le persone soggette al limite degli 7 mesi

846mila individui, poco più del 20% degli utenti del RdC

In prevalenza sono single o coppie senza figli

Il 30% ha istruzione superiore alla scuola dell'obbligo

Il 60% ha più di 40 anni

Il 65% vive nel meridione

Le caratteristiche individuali di queste persone rilevanti ai fine dell'occupabilità - come istruzione, esperienze lavorative, reddito - non mostrano differenze significative rispetto a quelle di chi ha la stessa età e continuerà a ricevere 12 mesi di sussidio.

Fonte: Baldini, 2022.

### Le conseguenze delle regole per il 2023

Le conseguenze delle indicazioni per la suddivisione dell'utenza previste per il prossimo anno non sono di poco conto per almeno quattro motivi.

Primo, il Governo dichiara un obiettivo ma non compie le scelte necessarie per cercare di raggiungerlo. Infatti, la logica dell'intervento transitorio si basa sull'assunto che i beneficiari soggetti al limite dei 7 mesi siano quelli potenzialmente inseribili al lavoro con più facilità e più rapidamente. Al contrario, è palese che la popolazione interessata non viene scelta in base a quest'eventualità e il box sopra lo conferma.

Secondo, ricade sotto la regola dei 7 mesi anche chi versa in situazione di grande vulnerabilità. Per via dei particolari criteri individuati, infatti, tra chi non potrà ricevere il RdC tutto l'anno rientrano anche persone assai fragili e senza alcuna possibilità occupazionale, che saranno però svantaggiate dal semplice fatto di non avere figli o un componente over60 nel nucleo.

Terzo, si introduce un principio di discriminazione nei confronti dei poveri senza figli. L'idea che i minori debbano essere sostenuti con continuità è sacrosanta, ma l'obiettivo di tutelarli si può declinare diversamente, in primis favorendo efficaci pratiche di conciliazione. Non è chiaro, però, per quale ragione l'assenza di figli debba impedire a persone magari estremamente deboli di poter contare sulla misura per 12 mesi.

Quarto, si limitano le possibilità per le famiglie di uscire dalla povertà. Come si è visto, dove vi sono figli minori i genitori non sono soggetti ai percorsi d'inclusione occupazionale. In sostanza, chi ha figli non deve preoccuparsi di (ri)entrare nel mercato del lavoro. Ciò nell'immediato può risultare una forma di tutela ma non permette di gettare le basi affinché - in prospettiva - questi nuclei possano superare la loro condizione di indigenza (Gori, 2022b).

Il Governo Meloni ha compiuto la positiva scelta di rinviare la riforma del RdC al 2024, assicurandosi il tempo di idearla opportunamente. Per farlo, tuttavia, bisognerebbe per prima cosa superare le criticità presenti nella misura transitoria del 2023.

### Figura 3 – L'intervento transitorio per il 2023

Si tratta di una misura mal disegnata, da non prendere in considerazione nella riforma  
 L'occupabilità non dipende dalla probabilità di trovare lavoro, caso unico in Europa  
 L'occupabilità dipende esclusivamente dalla composizione del nucleo familiare  
 Vengono definite occupabili anche persone senza nessuna possibilità di impiego

#### 1.5 Altri interventi previsti nella Legge di Bilancio

Tra gli altri interventi riguardanti il Reddito di Cittadinanza contenuti nella Legge di Bilancio per il 2023, di seguito ci si sofferma innanzitutto su quello riguardante l'obbligo scolastico, dato il suo grande rilievo. Successivamente pare utile approfondire le indicazioni di ampia portata simbolica, ma prive di rilevanza pratica.

##### Il completamento dell'obbligo scolastico

A partire dal 2023, l'erogazione del Reddito di Cittadinanza ai giovani tra i 18 e i 29 anni che non hanno concluso la scuola dell'obbligo è condizionata anche all'iscrizione e alla frequenza di un percorso di studi finalizzato all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione sino al conseguimento dell'obbligo scolastico o, comunque, di una qualifica di durata almeno triennale. Tale percorso sarà realizzato dagli organismi competenti, i CPIA (Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti), che offrono servizi per l'istruzione in età adulta ai cittadini italiani e stranieri con almeno 16 anni di età. Le azioni formative necessarie saranno indicate in un apposito protocollo stipulato da Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali e Ministero dell'Istruzione e del Merito.

L'obiettivo del soddisfacimento dell'obbligo formativo è assolutamente condivisibile. È ben noto agli operatori, e tutte le ricerche lo confermano, che il basso (o bassissimo) livello di scolarizzazione rappresenta uno dei principali ostacoli al possibile (re)inserimento lavorativo e sociale dei beneficiari del RdC. Nel nostro Paese, peraltro, il problema è molto diffuso. Secondo i dati resi noti dal Ministero dell'Istruzione, infatti, su 364.101 percettori di Reddito di Cittadinanza tra i 18 e i 29 anni, 11.290 possiedono soltanto la licenza elementare o addirittura nessun titolo e altri 128.710 soltanto il titolo di licenza media. Anche a livello internazionale, inoltre, il legame tra assolvimento degli obblighi d'istruzione e fruizione di una misura contro la povertà rappresenta una forma di condizionalità assai diffusa (*Raitano, Jessoula, Gallo, Pagnini*).

Venendo all'attuazione, seppure le informazioni ad oggi disponibili siano scarse, è ragionevole supporre che i tempi per tradurre questa indicazione in pratica non saranno brevi. Sarà necessario il già menzionato protocollo tra i Ministeri competenti, ci si dovrà organizzare di conseguenza a livello locale e si dovranno allineare le tempistiche per iscriversi ai CPIA (le finestre d'iscrizione sono previste solo in alcuni momenti dell'anno) e per richiedere il RdC (si può fare sempre). L'impressione, dunque, è che una parte significativa del 2023 sarà impiegata a costruire le condizioni per la realizzazione di tale condizionalità. In ogni modo, il rilievo che il Governo vi ha attribuito e l'ampio consenso che ha raccolto suggeriscono che si tratterà di un elemento qualificante della riforma del 2024. In questa prospettiva, a

fare la differenza, nel bene o nel male, saranno le scelte relative alla declinazione in pratica di tale condivisibile principio e la capacità di affrontare un tema così delicato e complesso che riguarda numerosi poveri.

#### Figura 4 – Il completamento dell’obbligo scolastico

Positivo il collegamento tra fruizione del RdC e completamento dell’obbligo scolastico  
 Esiste un diffuso problema di bassa scolarizzazione tra i percettori del RdC  
 Sembra che l’obbligo scolastico sarà parte qualificante della riforma del 2024  
 Il passaggio decisivo consisterà nelle scelte riguardanti la sua traduzione in pratica

#### Le misure simboliche

La Legge di Bilancio prevede che i Comuni debbano coinvolgere nei Progetti Utili alla Collettività (PUC) tutti i beneficiari del RdC tenuti agli obblighi (cioè allo svolgimento di un percorso d’inclusione, sia esso sociale o lavorativo). Si tratta di una disposizione lontana dalla realtà perché i PUC hanno sinora interessato una parte quantitativamente esigua degli utenti del RdC, per via del significativo impegno richiesto per progettare e gestire questi progetti e per i rilevanti oneri amministrativi ad essi connessi (cfr. cap. 4). Peraltro, questa disposizione rafforza i contenuti della precedente Legge di Bilancio, secondo la quale i Comuni dovevano impiegare nei PUC almeno un terzo dei beneficiari tenuti agli obblighi. La norma istitutiva del RdC, invece, ha attivato i PUC senza fornire indicazioni sull’ampiezza dell’utenza.

La legge di Bilancio contiene anche novità in materia di condizionalità, prevedendo che il rifiuto della prima offerta congrua di lavoro ricevuta comporti la sospensione del beneficio. Si tratta, di nuovo, di una misura destinata a non avere impatto per un semplice motivo: la condizionalità relativa all’accettazione delle offerte di lavoro congrue non viene di fatto applicata nella realtà, come mostrano tutte le ricerche e confermano gli operatori che lavorano sul campo. Diverse le ragioni, riguardanti l’ambiguità del concetto stesso di offerta congrua, l’impossibilità di verificare le effettive interazioni tra domanda e offerta di lavoro, le sanzioni previste e altro (Gori, Bertoluzza, Mazzuca, 2022). Di nuovo, le indicazioni in materia sono state rafforzate nel tempo. Infatti, la Legge istitutiva nel RdC prevedeva la sospensione del beneficio dopo il terzo rifiuto, la precedente Legge di Bilancio dopo il secondo rifiuto e questa dopo il primo.

Le previsioni normative in merito a PUC e offerta congrua condividono alcuni tratti essenziali. Entrambe sono del tutto inapplicabili e rafforzano precedenti indicazioni che andavano in quella direzione. Inoltre, ambedue hanno una forte portata simbolica e intendono trasmettere all’opinione pubblica il medesimo messaggio: creare i presupposti affinché i percettori del RdC si impegnino a fondo per migliorare la propria condizione. Sarebbe opportuno, in futuro, non riproporre disposizioni simboliche e completamente avulse dalla realtà.

**Figura 5 – Le azioni simboliche su offerta congrua e PUC**

	<b>Si sospende il beneficio al rifiuto della...</b>	<b>Sono tenuti a partecipare ai PUC...</b>
<i>2019</i> <i>Istituzione RdC</i>	Terza offerta congrua di lavoro	Nessuna indicazione sul numero dei beneficiari
<i>2021</i> <i>Legge di Bilancio Draghi</i>	Seconda offerta congrua di lavoro	Almeno un terzo dei beneficiari tenuti agli obblighi
<i>2022</i> <i>Legge di Bilancio Meloni</i>	Prima offerta congrua di lavoro	Tutti i beneficiari tenuti agli obblighi
<b>EFFETTIVA</b> <b>APPLICAZIONE</b>	Nessuna	Nessuna

## 1.6. Conclusioni

I principali punti emersi nel capitolo vengono sintetizzati di seguito e, dove opportuno, sono messi in connessione con i temi trattati nel resto del rapporto.

- L'obiettivo di sostituire il RdC con due misure potrà risultare utile o dannoso a seconda di come verrà tradotto in pratica. Il capitolo 2 presenta l'esperienza degli otto Paesi europei che hanno già introdotto un modello simile a quello oggi prefigurato per l'Italia.
- La decisione di rinviare la riforma al 2024 è positiva perché disegnare cambiamenti complessi richiede un tempo adeguato, a cui spesso i decisori rinunciano per l'esigenza politica di fornire risposte rapide. Ora il tempo necessario c'è: si tratta di utilizzarlo al meglio.
- Non sono state fornite sinora altre informazioni sulla riforma del 2024. Questa, tuttavia, rappresenta un'occasione imperdibile per mettere mano all'insieme dei principali problemi del Reddito di Cittadinanza. I capitoli 3 e 4 analizzano tali criticità.
- L'intervento transitorio per il 2023 è mal congegnato. L'occupabilità, caso unico in Europa, non dipende dalla probabilità di trovare lavoro ma esclusivamente dalla composizione del nucleo familiare. La riforma non dovrebbe ripetere gli errori contenuti in questo intervento.
- L'introduzione di un legame tra la fruizione del RdC e il completamento dell'obbligo scolastico è positiva. Infatti, il basso livello di scolarità dei percettori della misura è un problema cruciale. La sfida consisterà nel disegnare questo legame nel modo migliore.
- Gli interventi riguardanti i PUC e l'offerta congrua di lavoro sono accomunati dalla natura esclusivamente simbolica, senza alcuna ricaduta concreta. Si auspica che, d'ora in avanti, il ricorso a disposizioni simboliche e del tutto sganciate dalla realtà venga superato.
- Per il futuro delle politiche contro la povertà sarà decisiva la capacità della nuova classe di governo di predisporre e gestire un delicato percorso di cambiamento, in un settore assai complesso e gravato da numerosi problemi. Il tema è discusso nel capitolo 5.

## Bibliografia

---

Baldini, M. (2022), *Riforma del Reddito di Cittadinanza: identikit degli “occupabili”*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 12 dicembre.

European Commission & Social Protection Committee (2022), *The Minimum Income Report*, Brussels: European Commission.

Gori, C. (2022a), *Cosa sarà del Reddito di Cittadinanza?*, in [www.welforum.it](http://www.welforum.it), 20 settembre.

Gori, C. (2022b), *Ma l’occupabilità non dipende dalla possibilità di trovare lavoro*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

Gori, C., Bertoluzza, G., Mazzuca, L. (2022), *Reddito di Cittadinanza: un infuocato dibattito su una condizionalità immaginaria*, in [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it).

Raitano, M., Jessoula, M., Gallo, G., Pagnini, C. (2021), *Fighting poverty and social exclusion - including through minimum income schemes. Luxembourg : European Parliament*

## 2. IL DISEGNO DELLA MISURA: POVERTÀ O LAVORO? UN CONFRONTO EUROPEO

Daniele Pacifico, OCSE<sup>1</sup>

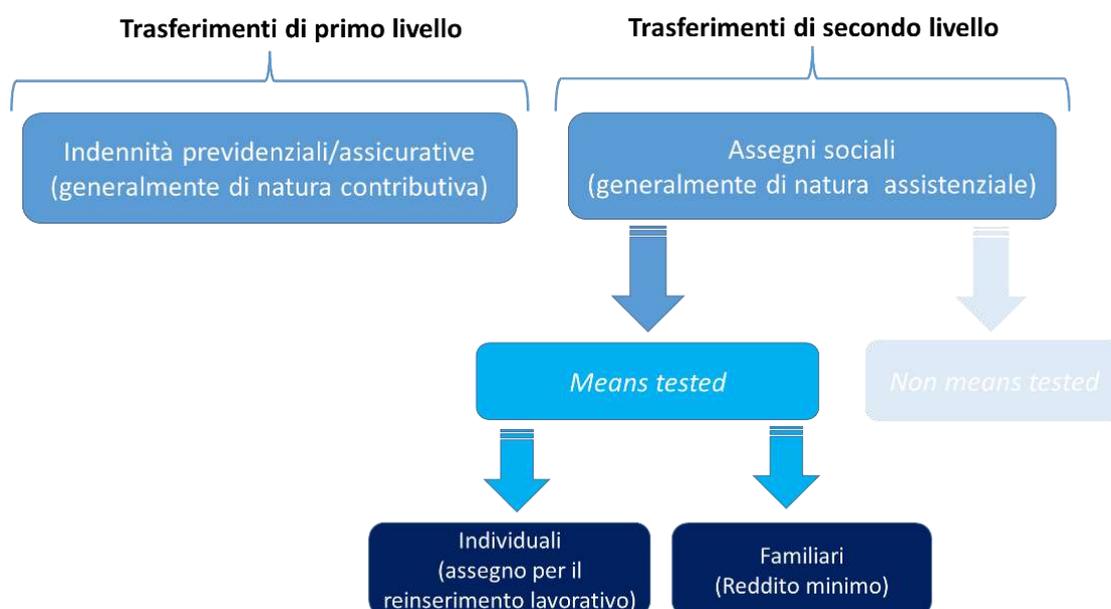
### 2.1 Introduzione

Il presente capitolo analizza i principali programmi di sostegno al reddito esistenti nei paesi europei per prevenire e alleviare la povertà economica. Si concentra in particolare sui trasferimenti sociali rivolti ai disoccupati. La disoccupazione è infatti uno degli eventi maggiormente associati al rischio di povertà nella popolazione in età da lavoro, per cui questi trasferimenti contribuiscono in maniera fondamentale alla lotta contro la povertà.

Vale la pena di sottolineare che i disoccupati, per definizione, sono persone “occupabili”, ovvero considerate idonee sia allo svolgimento sia alla ricerca di una attività lavorativa secondo le modalità stabilite dai servizi competenti. In particolare, il capitolo analizza i trasferimenti sociali rivolti ai disoccupati man mano che aumenta la durata della disoccupazione e quindi la distanza dal mercato del lavoro ed il rischio di povertà.

In caso di disoccupazione, il primo livello di sostegno al reddito è in genere dato da programmi di natura contributiva. In tutti i 27 paesi europei, i lavoratori pagano infatti dei contributi sociali che danno accesso a delle indennità di disoccupazione di tipo assicurativo, volte cioè a mantenere quanto più possibile stabile il loro reddito in caso di perdita o riduzione temporanea del lavoro. In Italia, la principale indennità contro la disoccupazione è la Nuova Assicurazione per l’Impiego (NASPI).

Per i disoccupati che non hanno accesso alle indennità di natura assicurativa, per mancanza di requisiti o perché ne hanno già fruito per i tempi previsti, i sistemi di welfare europei prevedono altre tipologie di sussidi volti a fornire una protezione di “secondo livello” rispetto alla protezione di primo livello fornita dai sussidi di tipo assicurativo (Figura 1). Questi trasferimenti sono finanziati in tutto o in parte dalla fiscalità generale. L’accesso alla misura è in genere regolato da una prova dei mezzi economici del beneficiario e/o della sua famiglia (in inglese “*means test*”)<sup>2</sup>. Rientrano in questa categoria i programmi di reddito minimo (presenti in tutti i paesi europei) e gli assegni sociali per il reinserimento lavorativo dei disoccupati (presenti solamente in alcuni paesi)<sup>3</sup>. In Italia, questi programmi convivono nell’ambito del Reddito di Cittadinanza, che svolge dunque la doppia funzione di supporto al reinserimento lavorativo e all’inclusione sociale.



**Figura 1. Misure di sostegno al reddito rivolte ai disoccupati**

Il Governo italiano, come discusso nel capitolo precedente, ha annunciato che nel 2024 entrerà in vigore la riforma delle politiche contro la povertà. Il principale obiettivo consiste nel sostituire il Reddito di Cittadinanza con due misure, una rivolta ai poveri che non sono in condizione di lavorare e l'altra destinata a quelli che - invece - lo sono. Seppure le indicazioni in merito siano ad oggi assai scarse, la direzione sembra quella di prevedere, da una parte, una misura di reddito minimo e, dall'altra, un assegno sociale per il reinserimento lavorativo. Risulta, dunque, di particolare interesse per il nostro Paese confrontarsi in proposito con le altre realtà europee.

Il presente capitolo è strutturato come segue: l'analisi inizia con una descrizione delle indennità contributive contro la disoccupazione, ovvero i trasferimenti di primo livello rivolti a chi ha appena perso il lavoro (Sezione 2). La Sezione 3 passa in rassegna i programmi di supporto di secondo livello, mettendo in relazione quelli di reddito minimo e quelli di reinserimento lavorativo. La Sezione 4 fornisce una caratterizzazione degli assegni sociali di reinserimento lavorativo per i paesi che li hanno adottati, la Sezione 5 ne approfondisce la generosità. La Sezione 6 invece confronta i paesi europei in merito a spesa pubblica e condizionalità sui programmi di secondo livello. La Sezione 7 conclude.

## 2.2 Indennità contributiva contro la disoccupazione

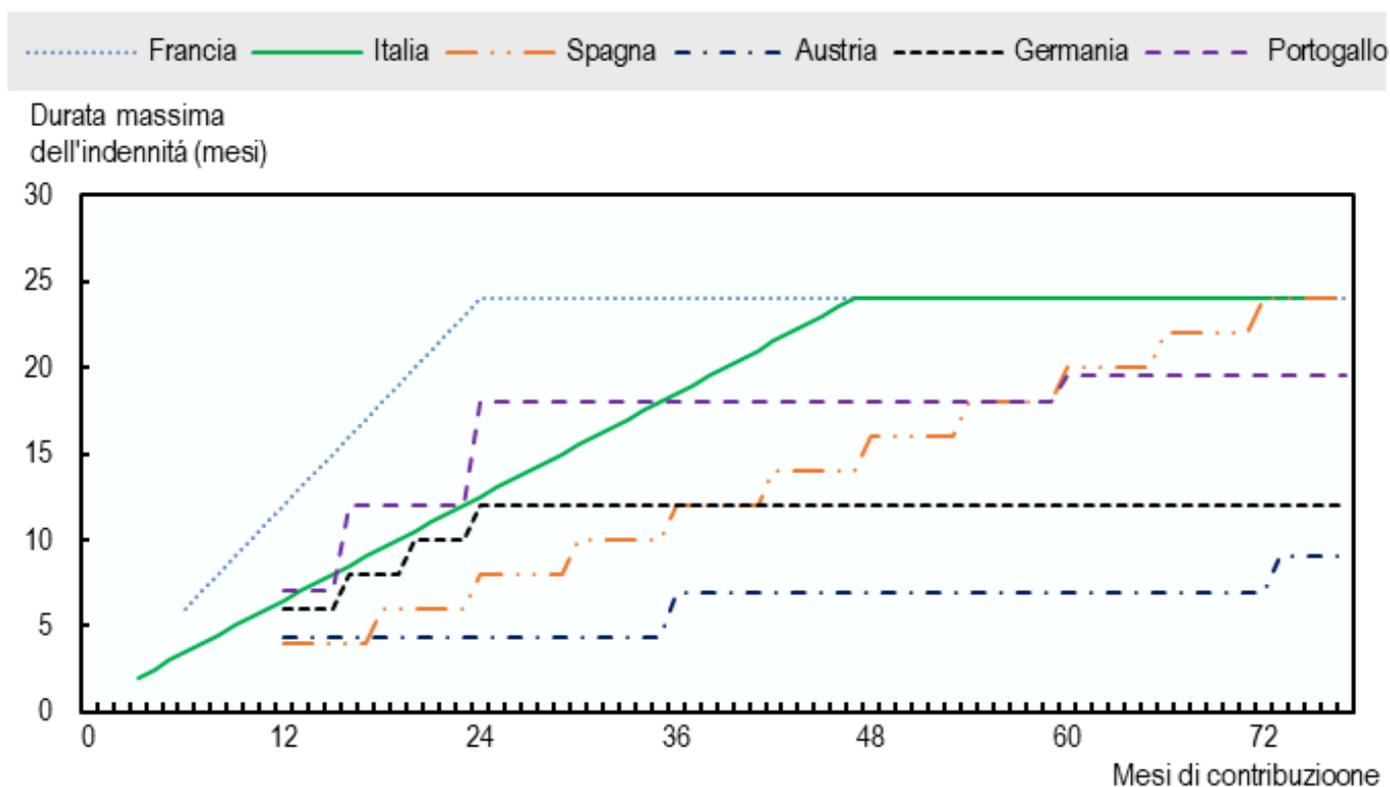
In tutti i paesi europei i datori di lavoro ed i lavoratori pagano dei contributi sociali che servono ad assicurare il lavoratore in caso di perdita dell'impiego. Questi sistemi assicurativi - come, ad esempio, la NaSpI in Italia - consentono al lavoratore di minimizzare la perdita di reddito e di potere d'acquisto in caso di disoccupazione involontaria. Tre aspetti caratterizzano i programmi di natura assicurativa contro la disoccupazione:

- 1) Tutti prevedono dei requisiti contributivi/occupazionali minimi di accesso (Tabella 1).

2) La durata dell'indennità è limitata nel tempo ed aumenta al crescere della durata del periodo di contribuzione/occupazione.

3) L'ammontare dell'indennità è solitamente una percentuale delle ultime retribuzioni percepite prima della perdita del lavoro<sup>4</sup>.

**Figura 2. Relazione tra mesi di contribuzione e durata massima dell'indennità assicurativa**



Fonte: [Modello Tax-Benefit dell'OCSE](#). I calcoli fanno riferimento ad una persona di 40 anni di età senza carichi familiari (in alcuni paesi UE la durata del sussidio dipende dall'età del lavoratore e/o dalla composizione della sua famiglia – si veda la tabella 1 allegata per i dettagli in ciascun paese europeo).

La Figura 2 mostra i punti (1) e (2) per alcuni paesi europei. In Germania, ad esempio, un lavoratore diventa eleggibile all'indennità di disoccupazione per una durata massima di sei mesi solamente dopo aver versato 12 mesi di contributi durante i due anni precedenti la perdita di lavoro. La durata massima dell'indennità aumenta gradualmente all'aumentare dei mesi di contribuzione, raggiungendo il massimo di 12 mesi dopo 24 mesi di contributi. In Italia e Francia, a differenza degli altri paesi, la durata massima del sussidio cresce linearmente al crescere dei contributi versati. In entrambi i paesi la durata massima è di 24 mesi, con la differenza che in Italia tale durata è raggiunta dopo 48 mesi di contributi, mentre in Francia dopo appena 24 mesi<sup>5</sup>.

Quanto sono generose le indennità assicurativa contro la disoccupazione dei paesi europei? Rispondere a questa domanda non è semplice poiché, come descritto sopra al punto (3), i trasferimenti di natura assicurativa contro la disoccupazione sono generalmente calcolati sulla base dei contributi

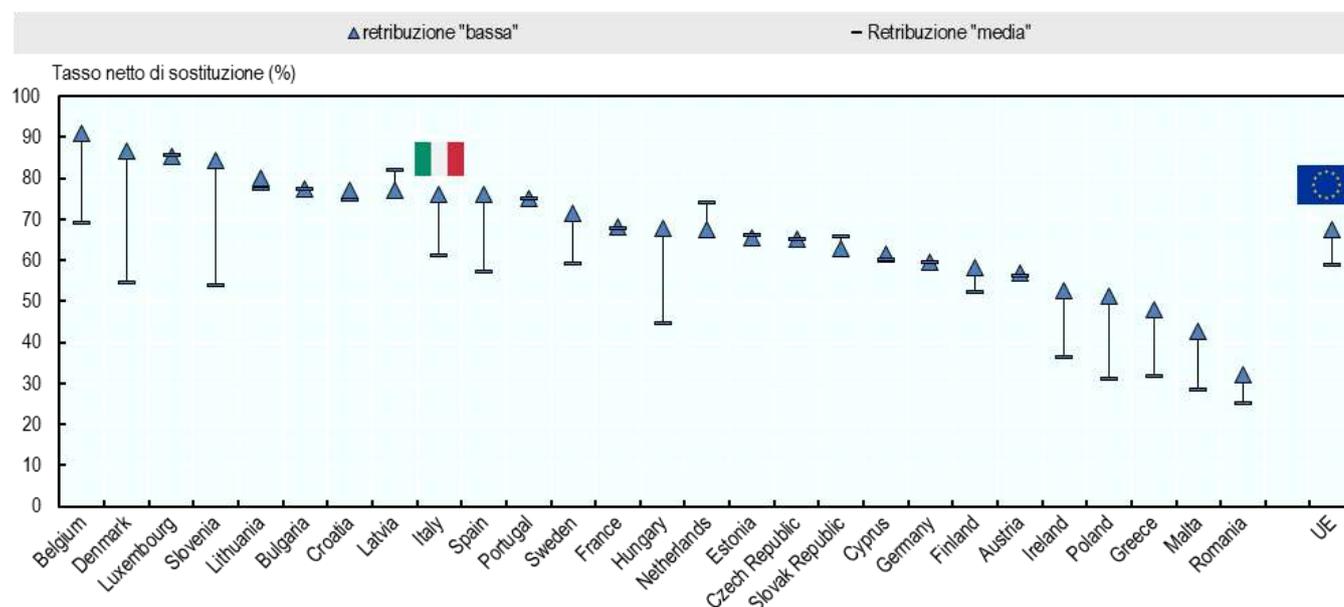
versati e delle ultime retribuzioni percepite<sup>6</sup>. Per capire quanto queste indennità siano generose si utilizza quindi un indicatore, il tasso netto di sostituzione, cioè il reddito netto di un disoccupato 'tipo' espresso in percentuale del suo reddito netto prima della perdita del lavoro. La Figura 3 mostra i valori di questo indicatore per due differenti livelli di retribuzione (bassa e media) prima della disoccupazione.<sup>7</sup> Poiché in molti paesi UE le indennità di natura assicurativa hanno una durata limitata nel tempo e l'ammontare dell'assegno si riduce man mano che aumentano i mesi di disoccupazione i calcoli si riferiscono all'inizio del periodo di disoccupazione (il primo mese)<sup>8</sup>. In tal modo, la figura consente di confrontare i tassi di sostituzione *massimi* garantiti dalle indennità contributive contro la disoccupazione di ciascun paese europeo.

I valori mostrati nella Figura 3 evidenziano chiaramente la natura assicurativa delle indennità di disoccupazione di tipo contributivo. I tassi di sostituzione sono infatti relativamente alti e pari in media al 60% dell'ultima retribuzione percepita per un lavoratore con una retribuzione media. Inoltre, è importante notare come l'esistenza di importi massimi e minimi delle indennità rafforzino il meccanismo assicurativo in particolare per i lavoratori con retribuzione bassa<sup>9</sup>. Ciò è vero in particolare in Belgio, Danimarca, Slovenia, ed Ungheria.

Anche l'Italia ha dei tassi di sostituzione più generosi per i lavoratori con retribuzioni relativamente basse (76% rispetto ad una media europea del 67%). Il tasso di sostituzione per le retribuzioni medie è invece in linea con la media europea (61% vs 59%).

### Figura 3. Tasso netto di sostituzione dell'indennità assicurativa di disoccupazione

Reddito netto del disoccupato, in % del reddito netto prima della perdita del lavoro



Note. I calcoli considerano una persona disoccupata da un mese che ha versato contributi per 20 anni prima di diventare disoccupato. Nei paesi in cui l'indennità di disoccupazione dipende dall'età del disoccupato e dalla struttura familiare, i calcoli considerano una persona di 40 anni senza carichi familiari. Per retribuzione "bassa" si intende il 60% della retribuzione media. I calcoli includono l'impatto delle tasse sul reddito e dei contributi sociali versati. I calcoli escludono eventuali trasferimenti volti a ridurre i costi dell'abitazione.

Fonte: [Modello Tax-Benefit dell'OCSE](#), versione 2.5.1. I calcoli si riferiscono alla legislazione in vigore nel 2022.

## 2.3 Reddito minimo ed assegno per il reinserimento lavorativo

Come già affermato, ci sono delle situazioni in cui i lavoratori non hanno accesso alle indennità di natura assicurativa di primo livello. Ciò può accadere in particolare nei paesi con requisiti contributivi di accesso particolarmente stringenti, oppure per i lavoratori con carriere discontinue e/o precarie, ad esempio per via di contratti part-time, stagionali o intermittenti<sup>10</sup>. Allo stesso modo, accade per i disoccupati con periodi di disoccupazione relativamente lunghi che perdono il diritto all'indennità assicurativa man mano che il loro periodo di disoccupazione supera la durata massima dell'indennità (Tabella 1.A nell'appendice).

Nell'Unione Europea, i disoccupati che non hanno accesso al sussidio di primo livello, hanno solitamente accesso a due possibili tipologie di sostegno al reddito di secondo livello:

- Reddito minimo (attualmente presente *in tutti* i paesi UE);
- Assegno sociale per il reinserimento lavorativo (presente solo in alcuni paesi UE).
- In generale, salvo qualche eccezione, entrambi questi programmi sono basati su una prova dei mezzi definita a livello familiare. Le principali differenze tra questi due programmi riguardano i seguenti aspetti:
- Il target dell'intervento: la famiglia nel caso del reddito minimo e l'individuo nel caso dei programmi di reinserimento lavorativo.
- L'intensità delle politiche attive a cui il beneficiario è tenuto a partecipare: generalmente più forte per i programmi di reinserimento lavorativo.
- La metodologia di calcolo dell'importo: quest'ultimo è indicato come integrazione al reddito familiare nel caso del reddito minimo e come somma fissa, spesso definita su base giornaliera, per i programmi di reinserimento lavorativo.
- I requisiti contributivi/occupazionali di accesso: assenti nel caso dei programmi di reddito minimo e presenti, salvo qualche eccezione, nel caso dei programmi di reinserimento lavorativo<sup>11</sup>.
- La possibilità di cumulare il reddito ricevuto con l'indennità assicurativa contro la disoccupazione: consentita per quasi tutti i programmi di reddito minimo, ma non consentita per i programmi di reinserimento lavorativo<sup>12</sup>.
- La possibilità di lavorare: Il reddito minimo è compatibile con l'attività lavorativa in quasi tutti i paesi europei, anche se il reddito da lavoro che viene percepito riduce il trasferimento ricevuto<sup>13</sup>. In genere, l'attività lavorativa del percettore del reddito minimo "occupabile" non solo è consentita ma spesso viene incentivata mediante bonus fiscali o *in-work benefits*. Lo stesso non avviene con l'assegno per il reinserimento lavorativo, che nella maggior parte dei paesi non è compatibile con l'attività lavorativa, in particolare quella a tempo pieno<sup>14</sup>.
- La durata: illimitata (con riesami periodici) nel caso del reddito minimo, variabile a seconda dell'assegno per il reinserimento lavorativo. In quattro (degli otto) paesi che hanno un

programma di questo tipo, la durata è limitata (Estonia, Grecia, Portogallo e Spagna). Negli altri quattro paesi la durata è invece illimitata (con riesami periodici) fin tanto che la persona è considerata “occupabile” dai servizi competenti<sup>15</sup>.

- La possibilità di cumulare le due misure assistenziali: consentita in tutti i paesi dove è presente l’assegno per il reinserimento lavorativo, anche se l’ammontare dell’assegno è incluso nel reddito familiare considerato per calcolare il reddito minimo, riducendone conseguentemente l’importo e dunque la spesa a livello nazionale.

**Tabella 2. Differenze tra Reddito Minimo e Assegno per il Reinserimento Lavorativo**

	Reddito minimo garantito	Assegno per il reinserimento lavorativo
Target	Famiglia	Individuo
Durata	Illimitata (con riesami periodici)	Limitata/illimitata
Calcolo	Integrazione al reddito familiare	Somma fissa
Prova dei mezzi	Si	Si
Requisiti occupazionali/ contributivi	No	Si
Possibilità di lavorare senza perdere il diritto al sussidio	Si	Solo in alcuni paesi
Condizionalità e sanzioni	Si	Si
Cumulabilità con indennità assicurativa di disoccupazione	Si	No
Cumulabilità col Reddito minimo	-	Si

\* Si veda le tabelle in appendice per maggiori dettagli e per le eccezioni alla casistica generale.

Gli assegni sociali per il reinserimento lavorativo dei disoccupati sono presenti nei seguenti paesi europei: Austria, Finlandia, Francia, Estonia, Grecia, Portogallo, Svezia e Spagna<sup>16</sup>. Pure Germania, Irlanda e Malta prevedono in realtà dei trasferimenti di questo tipo. Tuttavia, rispetto agli altri otto paesi sopracitati, la differenza tra questi programmi ed il programma di reddito minimo è più formale che sostanziale. Infatti, il calcolo dell’importo, la prova dei mezzi, la durata ed il target sono identici rispetto a quelli previsti dal programma di reddito minimo. Le differenze tra i due programmi riguardano, ove presenti, la componente di attivazione lavorativa e/o di inclusione sociale, come ad esempio la frequenza del monitoraggio da parte dei servizi competenti e le sanzioni in caso di inadempienza<sup>17</sup>. In Germania, ad esempio, i disoccupati che non hanno accesso all’indennità assicurativa, o che hanno esaurito il diritto alla prestazione, possono ricevere sostegno economico mediante un programma di natura assistenziale *means tested* il cui appellativo dipende dal livello di “occupabilità” del richiedente. Chi, ad esempio, viene inserito in percorsi di reinserimento lavorativo riceve il “*Arbeitslosengeld II*” (*Indennità di disoccupazione II*), mentre chi è considerato inabile al lavoro riceve il “*Grundsicherung*” (*Protezione sociale di base*). Il livello di supporto è lo stesso, così come la durata del sussidio (illimitata, con riesami periodici) e le soglie di reddito e patrimonio che definiscono la prova dei mezzi. Anche a Malta e in Irlanda il programma ha una denominazione che dipende dal livello di occupabilità del beneficiario. Si parla di “*Jobseeker’s allowance*” in Irlanda e “*Unemployment*

*Assistance*” a Malta qualora il beneficiario venga inserito in percorsi di reinserimento lavorativo, mentre si riceve il *“Basic Supplementary Welfare Allowance”* in Irlanda o il *“Social Assistance”* a Malta qualora il beneficiario venga considerato inabile al lavoro ed inserito in un percorso di inclusione sociale. Si noti che il “modello tedesco” è quello a cui si è ispirato il legislatore italiano nel 2019 con la riforma del Reddito di Cittadinanza<sup>18</sup>.

La Figura 4 riassume visivamente quanto discusso finora in merito alla relazione tra i diversi programmi di sostegno al reddito per i disoccupati esistenti nei paesi europei. Si noti che il programma di reddito minimo è presente in tutti i paesi, sia come integrazione ad altri assegni (nell’eventualità che l’ammontare ricevuto sia inferiore alla soglia del reddito minimo) sia come fonte principale di sostentamento per chi non ha accesso ad altre forme di aiuto. Come descritto sopra, in paesi come Grecia e Spagna il programma di reinserimento lavorativo ha una durata limitata nel tempo ed è condizionata all’aver raggiunto la durata massima dell’indennità contributiva contro la disoccupazione. In altri paesi, come ad esempio Finlandia e Francia, possono accedere al programma di reinserimento lavorativo anche coloro che non hanno maturato i requisiti sufficienti per accedere all’indennità contributiva. Inoltre, in questi paesi, la durata del programma non è predefinita (come in Grecia o Spagna) ma dura fin tanto che il disoccupato è considerato tale (quindi disponibile e idoneo sia allo svolgimento sia alla ricerca di una attività lavorativa).

**Figura 4. La relazione tra trasferimenti di primo e secondo livello per i disoccupati**



## 2.4 I programmi di reinserimento lavorativo a confronto

Questa sezione passa in rassegna gli assegni sociali per il reinserimento lavorativo previsti negli otto paesi europei dove questi programmi sono presenti e differiscono in maniera sostanziale dall’assegno di reddito minimo. La Tabella 2.A in appendice fornisce ulteriori dettagli ed un quadro di sintesi sulle caratteristiche principali di questi programmi in ciascun paese.

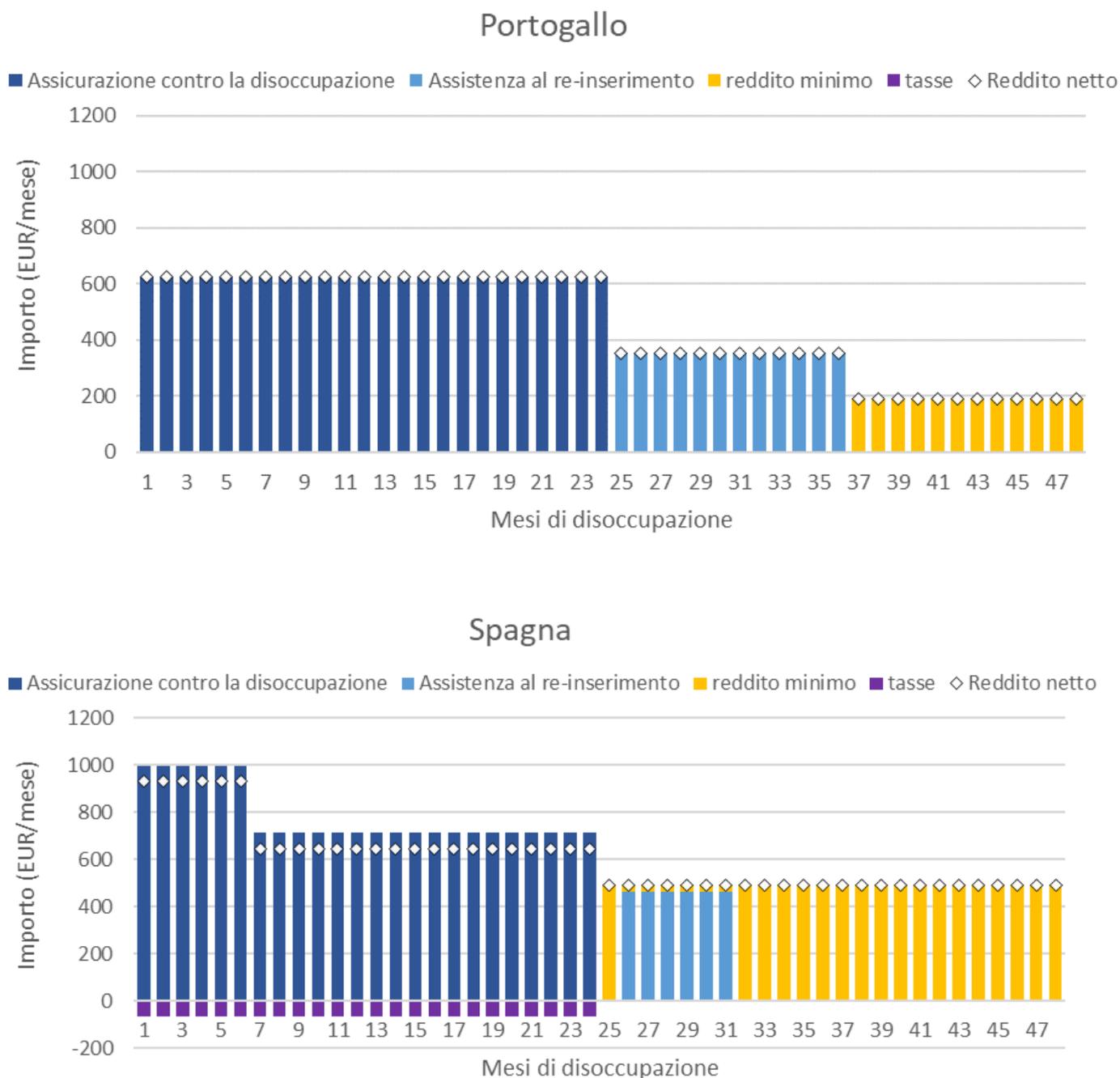
## Portogallo e Spagna

Un primo aspetto che salta all'occhio analizzando la Figura 4 è che in quattro degli otto paesi considerati, Estonia, Grecia, Portogallo e Spagna, questi programmi hanno una durata limitata nel tempo, mentre negli altri quattro la durata è illimitata (con riesami periodici dei requisiti).

Nei quattro paesi dove il programma ha durata limitata, l'accesso è condizionato o all'esaurimento del diritto all'indennità assicurativa o all'aver comunque lavorato in passato, seppur in misura minore rispetto a quanto richiesto per accedere all'indennità assicurativa. In Portogallo, ad esempio, chi ha maturato 180 giorni di contributi negli ultimi 12 mesi prima della disoccupazione non ha accesso al sussidio assicurativo (che richiede almeno 360 giorni di contribuzione negli ultimi 24 mesi prima della disoccupazione) ma può fare domanda per il "*Subsidio social de desemprego*" se ha un reddito (familiare) inferiore ad una certa soglia. Questo sussidio ha una durata massima di 24 mesi (12 nel caso in cui il disoccupato abbia ricevuto in precedenza il sussidio di tipo assicurativo). Uno schema simile esiste in Spagna ("*Prestaciones por desempleo de nivel asistencial*") e dura da un minimo di 6 mesi ad un massimo di 30 a seconda dei contributi versati in precedenza, dell'età e della presenza di familiari a carico<sup>19</sup>.

La figura 5 mostra per il Portogallo e la Spagna come si evolve il sostegno al reddito per un disoccupato "tipo" al crescere della durata della disoccupazione (si veda la nota sotto la figura per le caratteristiche della persona considerata). Durante i primi mesi di disoccupazione il sostegno al reddito proviene unicamente dall'indennità contributiva contro la disoccupazione (barre blue scure). L'ammontare dell'indennità è di circa 600 euro al mese. Al raggiungimento della durata massima dell'indennità contributiva il disoccupato che non ha ancora trovato lavoro accede al programma per il reinserimento lavorativo, che fornisce un reddito mensile di circa 380 euro. Al termine di questo programma (12 mesi per chi ha terminato l'indennità contributiva) il disoccupato accede al programma di reddito minimo, che in Portogallo è pari a circa 200 euro al mese per una persona sola e senza altri redditi.

Il sistema spagnolo è simile a quello portoghese, con la differenza che chi ha terminato l'indennità contributiva può fare domanda per il programma di reinserimento lavorativo dopo quattro settimane dal termine dell'indennità. Poiché in Spagna, come negli altri paesi europei, è possibile cumulare il reddito minimo con altre misure di sostegno al reddito, durante il mese di "attesa" tra la fine dell'indennità contributiva e la data d'inizio dell'assegno per il reinserimento lavorativo, il disoccupato percepisce il reddito minimo (barre gialle). Infine, si noti che poiché l'ammontare del reddito minimo per una persona sola in Spagna è leggermente superiore all'ammontare dell'assegno per il reinserimento lavorativo, il disoccupato che percepisce l'assegno per il reinserimento lavorativo può integrare il suo reddito mediante l'assegno del reddito minimo. Nella figura 5 ciò si può notare dall'altezza delle barre gialle (l'importo del reddito minimo), che è leggermente superiore rispetto all'altezza delle barre blue (l'indicano l'importo dell'assegno per il reinserimento lavorativo).

**Figura 5. Il supporto al reddito per i disoccupati in Portogallo e Spagna**

Note: i calcoli fanno riferimento ad un disoccupato di 45 anni senza carichi familiari, senza disabilità e con 20 anni di contributi sociali prima di diventare disoccupato. I calcoli per l'indennità assicurativa contro la disoccupazione assumono una retribuzione "bassa", pari al 60% di quella media nazionale. I risultati assumono che il disoccupato sia perfettamente abile al lavoro, che non abbia altre fonti di reddito e patrimoni, e che *non* abbia accesso a sussidi per il sostegno abitativo.

Fonte: [Modello Tax-Benefit dell'OCSE](#), versione 2.5.1. I calcoli si riferiscono alla legislazione in vigore nel 2022.

### Austria, Francia e Svezia

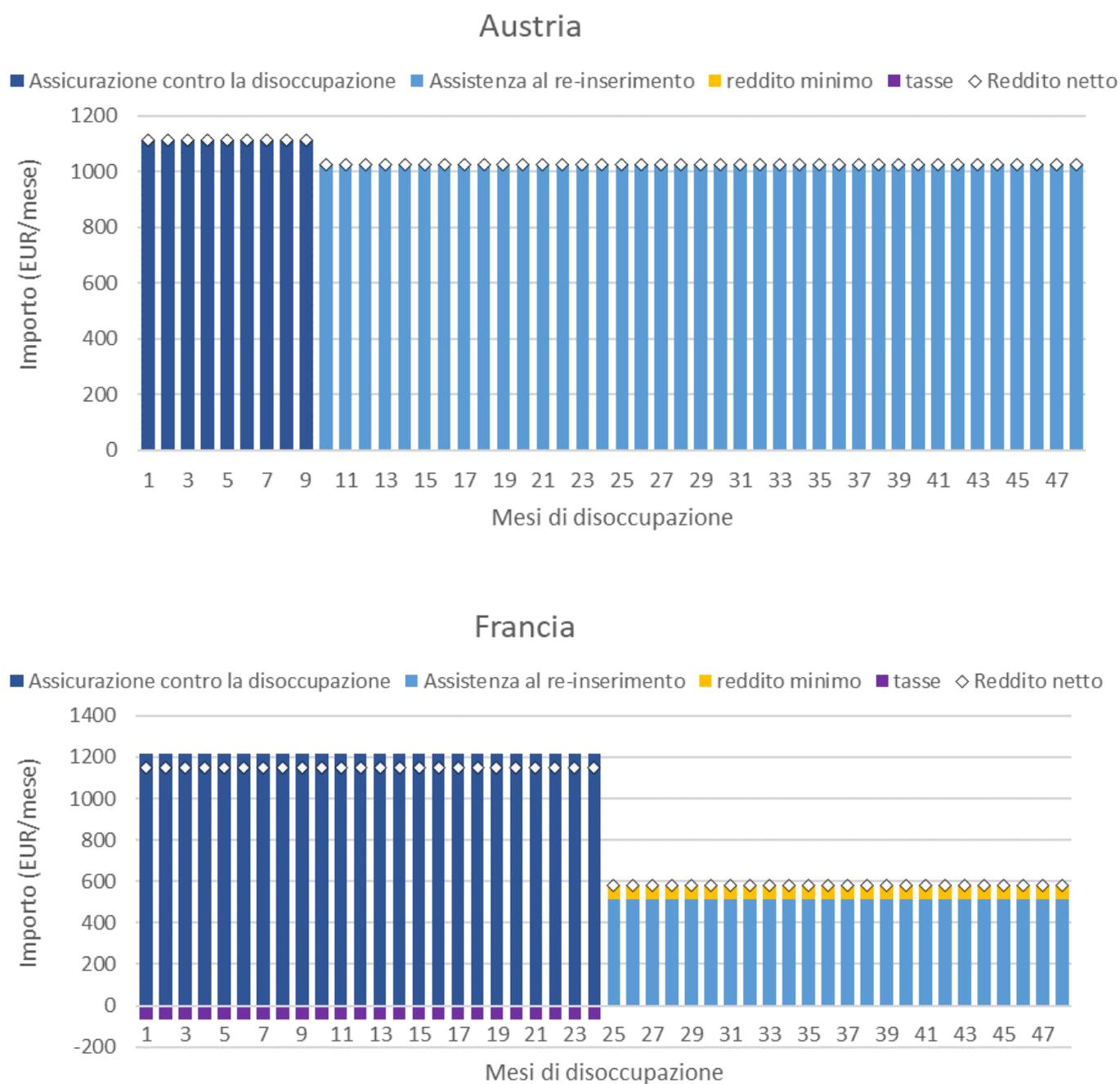
Anche in Austria, Francia e Svezia, l'accesso al programma prevede dei requisiti occupazionali e/o

contributivi minimi di accesso. Tuttavia, a differenza di Estonia, Grecia, Portogallo e Spagna, il programma in questi tre paesi ha una durata *illimitata*. La Figura 6 replica i calcoli mostrati nella Figura 5 (per lo stesso disoccupato “tipo”) per l’Austria e la Francia. Come mostra la Figura 6, a differenza della Figura 5, il disoccupato che inizia a percepire l’assegno per il reinserimento lavorativo al termine dell’indennità contributiva continua a percepire l’assegno senza limiti (nella figura fino a 48 mesi di disoccupazione). Si noti infine che in Francia, come discusso per la Spagna (Figura 5), il beneficiario dell’assegno per il reinserimento lavorativo può eventualmente integrare il suo reddito con l’assegno del reddito minimo (che ha un importo leggermente maggiore, come mostrato nella Figura 6).

In Austria, il programma denominato “*Notstandshilfe*” è accessibile solo per coloro che hanno i requisiti contributivi minimi per l’accesso all’indennità assicurativa (52 settimane di contributi negli ultimi 24 mesi) e che hanno esaurito il diritto a questa indennità<sup>20</sup>. Quest’ultimo aspetto può ridurre l’accesso al programma per i disoccupati con carriere discontinue o precarie. In tal caso, queste persone possono comunque accedere al programma di reddito minimo (*Bedarfsorientierte Mindestsicherung*). Un aspetto peculiare del programma per il reinserimento lavorativo austriaco (insieme a quello svedese) è il calcolo del sussidio che non è una somma fissa come negli altri paesi ma una percentuale della precedente indennità assicurativa.

Anche in Francia, il programma di sostegno al reinserimento lavorativo (*Allocation de solidarité spécifique*) richiede al disoccupato di aver lavorato in passato. I requisiti sono particolarmente stringenti (cinque anni di occupazione negli ultimi dieci anni), soprattutto se confrontati con la velocità con la quale si raggiungono i requisiti per l’accesso all’indennità assicurativa di primo livello (*Allocation d’aide au retour à l’emploi* – si veda la Figura 2). Tuttavia, anche in Francia, i disoccupati che non raggiungono i requisiti minimi di accesso possono accedere al reddito minimo (*Revenu Solidarité Active*). Chi invece raggiunge i requisiti minimi di accesso per l’*Allocation de solidarité spécifique* può rimanere nel programma fin tanto che soddisfa i requisiti di eleggibilità ed è in grado di lavorare (sono previsti riesami periodici da parte del centro per l’impiego - il “*pôle emploi*”). Inoltre, anche in Francia è possibile cumulare l’*Allocation de solidarité spécifique* con il reddito minimo: considerando che l’ammontare del *Allocation de solidarité spécifique* è pari a circa 5<sup>1</sup> euro al giorno (circa 944 euro al mese), l’integrazione con il *Revenu Solidarité Active* diventa un supplemento importante soprattutto per i disoccupati con carichi familiari.

In Svezia, allo scadere dell’indennità assicurativa (dopo 300 giorni, 450 nel caso di minori a carico), chi è ancora disoccupato viene inserito in un programma di reinserimento lavorativo chiamato *Garanzia di Lavoro e Sviluppo* (*Jobb- och utvecklingsgarantin*) in tanto che non viene ricollocato nel mercato del lavoro. La durata del programma è quindi potenzialmente illimitata. Come in Austria, il sostegno al reddito ricevuto durante la partecipazione al programma è una frazione della precedente indennità assicurativa (65%).

**Figura 6. Il supporto al reddito per i disoccupati in Austria e Francia**

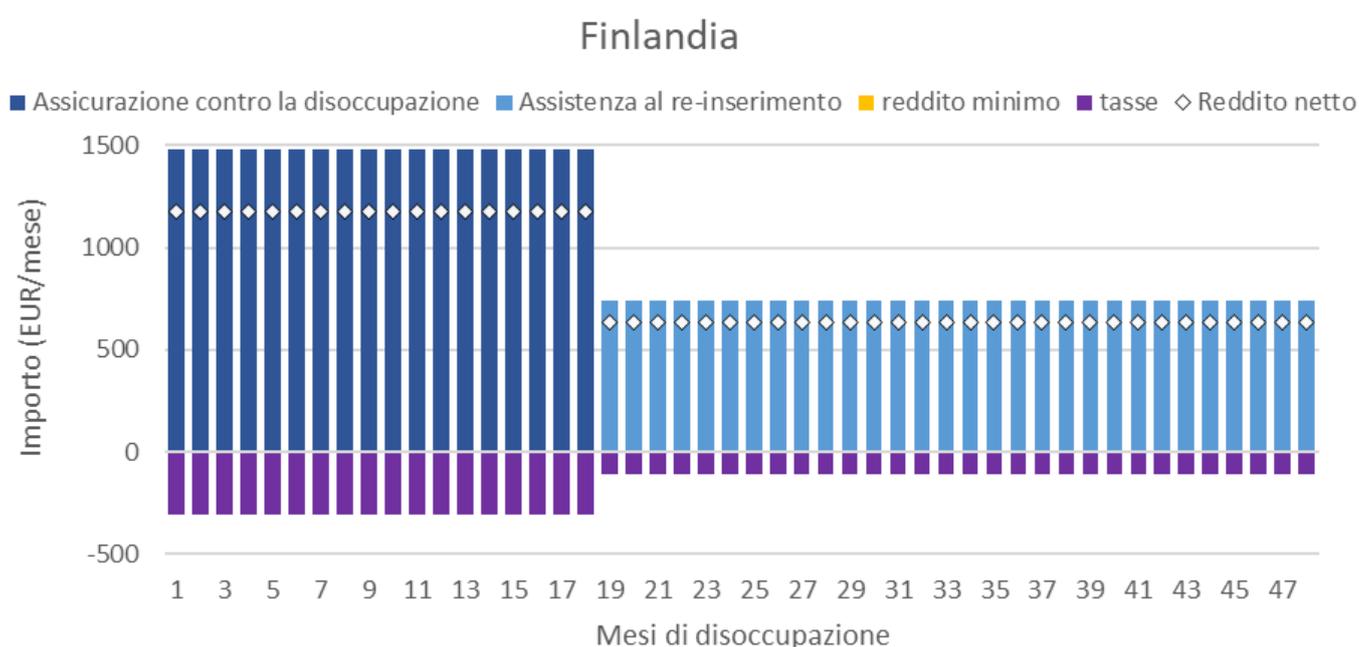
Fonte: [Modello Tax-Benefit dell'OCSE](#), versione 2.5.1. I calcoli si riferiscono alla legislazione in vigore nel 2022.

## Finlandia

Concludiamo questa rassegna con la descrizione del programma finlandese. A differenza degli altri paesi, in Finlandia il programma di reinserimento lavorativo non prevede alcun requisito contributivo o occupazionale. Tutte le persone non occupate e considerate abili al lavoro hanno accesso al programma se rispettano gli altri requisiti di eleggibilità e superano la prova dei mezzi. La durata del sostegno è potenzialmente illimitata fino all'età pensionabile, con riesami periodici dei requisiti. Anche in Finlandia, come negli altri paesi considerati con l'eccezione di Svezia e Austria, il sostegno al reddito è una somma fissa pagata al disoccupato su base giornaliera (34 euro). La Figura 7 replica anche per la

Finlandia i calcoli mostrati nelle Figure 5 e 6 per gli altri paesi. Al termine dell'indennità contributiva contro la disoccupazione (barre blu), il disoccupato che non ha ancora trovato lavoro inizia a percepire l'assegno per il reinserimento lavorativo (barre celesti). In Finlandia, l'importo di questo assegno per una persona sola è pari a circa 750 euro al mese. Tuttavia, poiché in Finlandia gli assegni sono soggetti a tassazione, l'importo netto dell'assegno è pari a circa 600 euro al mese. Così come in Austria e Francia, la durata dell'assegno è illimitata: anche per durate molto lunghe della disoccupazione (48 mesi nella Figura 7) il disoccupato continua a poter percepire l'assegno, a patto che venga ancora considerato "occupabile".

**Figura 7. Il supporto al reddito per i disoccupati in Finlandia**



Fonte: [Modello Tax-Benefit dell'OCSE](#), versione 2.5.1. I calcoli si riferiscono alla legislazione in vigore nel 2022.

### 2.5 La generosità dei programmi di reinserimento lavorativo e reddito minimo

La Figura 8 mostra per tutti i paesi europei il livello di supporto ricevuto da un disoccupato di 45 anni senza carichi familiari, considerato "occupabile" dai servizi competenti, e con un passato contributivo sufficientemente "lungo" (20 anni) da aver consentito l'accesso all'indennità di primo livello. I calcoli fanno riferimento ad un disoccupato con una durata molto estesa della disoccupazione, pari a 25 mesi<sup>21</sup>. Infine, si consideri che i calcoli includono, nei paesi dove sono previsti, contributi pubblici per l'affitto<sup>22</sup>.

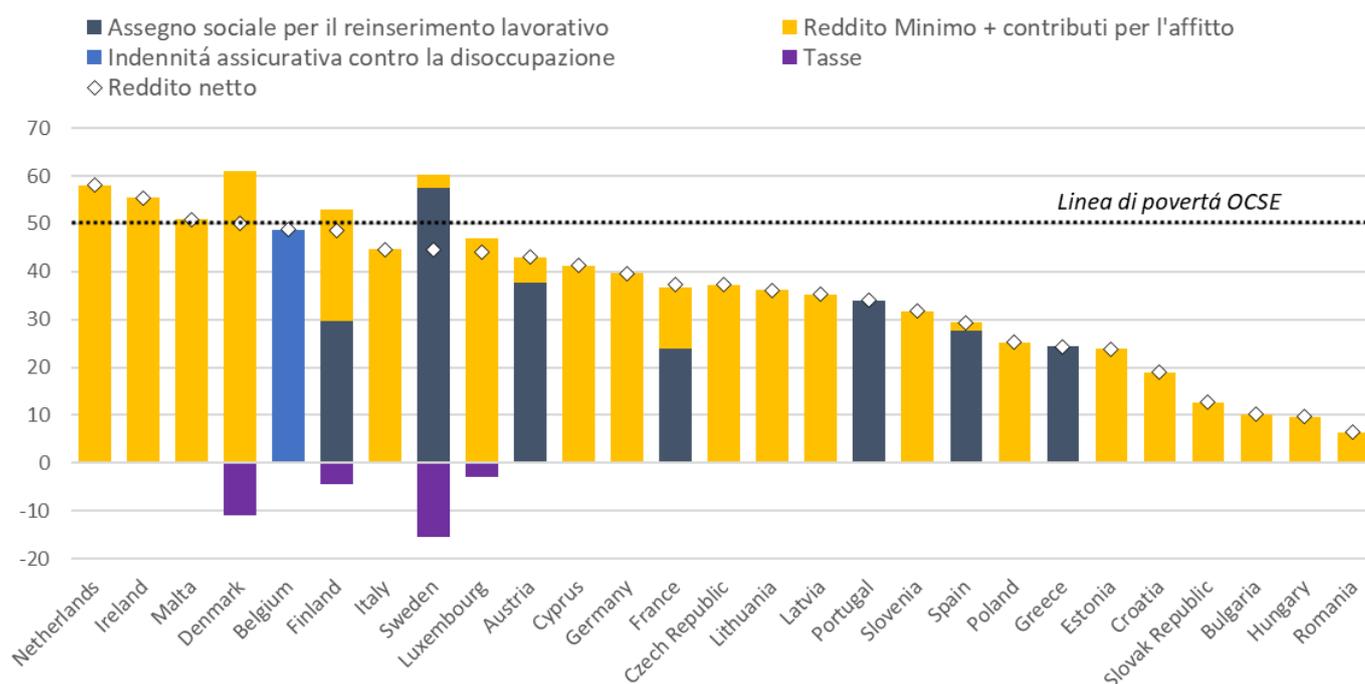
Per consentire il confronto tra paesi, gli importi sono stati divisi per la mediana del reddito disponibile del paese. In tal modo, i valori in figura mostrano la distanza dalla linea di povertà OCSE, definita come il 50% del reddito disponibile mediano. In Italia, ad esempio, la mediana del reddito disponibile (equivalente) è pari a circa 21000 euro, mentre l'ammontare del Reddito di Cittadinanza

ricevuto per 12 mesi da una persona sola è pari a 9360 euro (6000 euro più 3360 euro di contributo per l'affitto). Tale valore, è pari al 44% della mediana del reddito disponibile, ovvero 6 punti percentuali sotto la linea di povertà OCSE (Figura 8).

Nella maggior parte dei paesi europei, il sostegno ricevuto dal disoccupato in esame proviene dal programma nazionale di reddito minimo e da eventuali contributi per l'affitto. Solo in alcuni paesi (7 nel grafico) il sostegno proviene dai sussidi per il reinserimento lavorativo (barre blu scuro). Solo in un paese, il Belgio, il sostegno proviene ancora dall'indennità assicurativa contro la disoccupazione (barre blu chiaro)<sup>23</sup>. Come osservato in precedenza (Figure 5 e 6), in Francia e Spagna il disoccupato in esame riceve, oltre all'indennità di reinserimento lavorativo, un supplemento proveniente dal reddito minimo. Rispetto a quanto mostrato nelle Figure 5 e 6, tale supplemento è relativamente maggiore (soprattutto in Francia) per via dei contributi per l'affitto (non inclusi nelle figure precedenti). Il confronto tra la Figura 7 e la Figura 8, mostra che i contributi per l'affitto forniscono un importante supplemento al reddito del percettore dell'assegno sociale per il reinserimento lavorativo anche in Finlandia (ed in misura minore pure in Austria)<sup>24</sup>.

### Figura 8. Supporto ricevuto da persone abili al lavoro dopo 24 mesi di disoccupazione

% del reddito disponibile mediano del paese



Note: i calcoli fanno riferimento ad un disoccupato di 45 anni senza carichi familiari, senza disabilità e con 20 anni di contributi sociali prima di diventare disoccupato. I calcoli per l'indennità assicurativa contro la disoccupazione assumono una retribuzione "bassa", pari al 60% di quella media nazionale. I risultati assumono che il disoccupato sia perfettamente abile al lavoro, che non abbia altre fonti di reddito e patrimoni, e che abbia accesso ai contributi per l'affitto. Per il calcolo del contributo per l'affitto, è stato ipotizzato un affitto annuo pari al 20% del salario medio del paese (pari a 580 euro al mese in Italia).

Fonte: [Modello Tax-Benefit dell'OCSE](#), versione 2.5.1. I calcoli si riferiscono alla legislazione in vigore nel 2022.

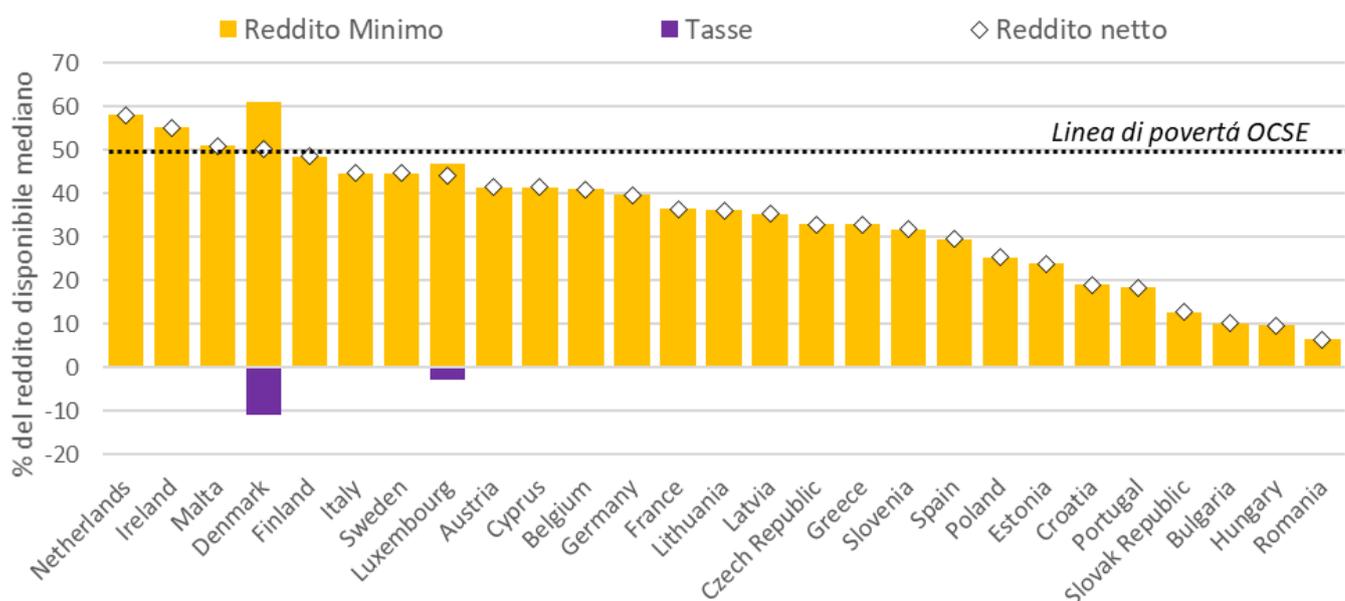
I risultati mostrano che in tutti i paesi europei il disoccupato in esame riceve una qualche forma di sostegno al reddito. Non esistono paesi europei in cui un disoccupato single senza carichi familiari e

perfettamente abile al lavoro non riceva un sostegno economico<sup>25</sup>. Si noti che a partire da luglio 2023 ciò non sarà più vero per l'Italia, in quanto un single in età da lavoro, senza carichi familiari e senza disabilità verrà definito "occupabile" e dunque non più elegibile per il Reddito di Cittadinanza.

La Figura 9 replica i calcoli della Figura 8 assumendo però che la persona in oggetto non abbia accesso ad altri programmi se non al reddito minimo e ai contributi per l'affitto, ad esempio per via di mancanza dei requisiti contributivi/occupazionali o perché classificato come "non occupabile" dai servizi competenti. Come ci si può aspettare, le differenze rispetto alla Figura 8 riguardano solo alcuni dei paesi che prevedono un programma di sostegno al reinserimento lavorativo (più il Belgio). Le differenze sono tuttavia modeste. In Svezia, ad esempio, il programma di reddito minimo (*Ekonomiskt bistånd*) offre un livello di protezione per una persona sola pari al 59± del reddito mediano, un valore molto inferiore rispetto all'assegno per il reinserimento lavorativo (45% del reddito disponibile mediano - Figura 8). Tuttavia, i contributi per l'affitto in Svezia consentono di integrare il reddito del percettore del reddito minimo fino a raggiungere il 42% del reddito disponibile mediano, quindi con una differenza di appena 3 punti percentuali rispetto a quanto raggiunto dal beneficiario dell'assegno per il reinserimento lavorativo (Figura 8). Un meccanismo simile avviene in Austria (-4 punti percentuali per un affittuario). In paesi come Finlandia, Francia e Spagna, il livello di reddito raggiunto è lo stesso della Figura 8, in quanto il sostegno per il reinserimento lavorativo ha un importo inferiore al reddito minimo (un aspetto già visibile nella Figura 6).

### Figura 9. Generosità massima del programma di reddito minimo (inclusi eventuali contributi per l'affitto)

% del reddito disponibile mediano del paese



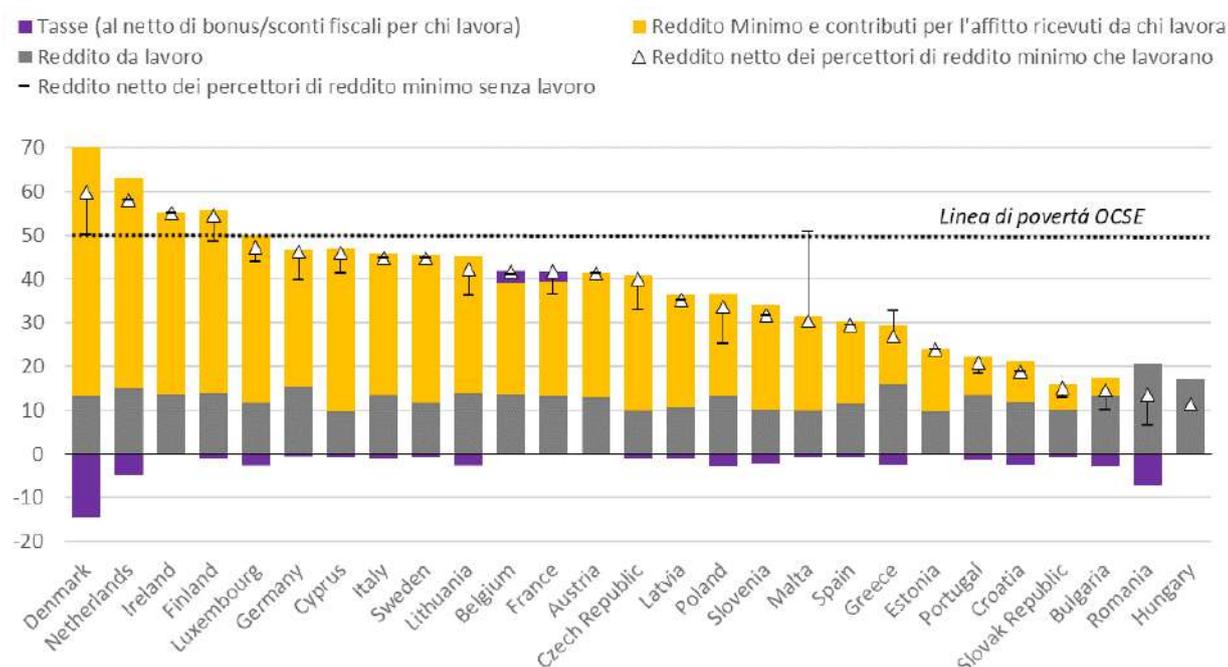
Note: i calcoli fanno riferimento ad una persona di 45 anni senza carichi familiari, senza disabilità e senza altre fonti di reddito. Ai fini del calcolo del contributo per l'affitto, è stato ipotizzato un affitto annuo pari al 20% del salario medio del paese (pari a 580 euro al mese in Italia). Per l'Italia, il valore mostrato in figura è pari a 780 euro al mese (espresso in % del reddito mensile mediano), ovvero l'ammontare del RdC con il supplemento per l'affitto.

Fonte: [Modello Tax-Benefit dell'OCSE](#), versione 2.5.1. I calcoli si riferiscono alla legislazione in vigore nel 2022.

La Figura 10 mostra come varierebbe il reddito di una persona che percepisce esclusivamente il reddito minimo ed eventuali contributi per l'affitto (ovvero con un reddito pari a quello mostrato nella Figura 9) nell'eventualità che questa stessa persona trovasse (e mantenesse nel tempo) un lavoro part-time molto modesto, pari a 10 ore la settimana con un salario orario pari al 40% di quello medio nazionale. La Figura 10 confronta il reddito netto di questo lavoratore povero (l'indicatore triangolare) con il reddito netto nel caso di completa assenza di occupazione (l'indicatore orizzontale, pari all'indicatore romboidale mostrato nella Figura 9). Come già evidenziato nella Tabella 2.A, la stragrande maggioranza dei paesi europei consentono al percettore di reddito minimo di cumulare l'assegno con il reddito da lavoro senza limiti di tempo e nella misura in cui la prova dei mezzi e gli altri requisiti siano mantenuti<sup>26</sup>. Le poche eccezioni riguardano l'Ungheria (non è possibile cumulare le due forme di reddito) e Malta, dove il cumulo è possibile solo per un periodo limitato di tempo (3 anni)<sup>27</sup>. La figura 10 mostra inoltre che in molti paesi europei non solo il lavoro è consentito ma è anche incentivato, ad esempio mediante bonus fiscali, trasferimenti per i lavoratori con bassi redditi ("in-work benefits") o semplicemente non considerando una parte del reddito da lavoro prodotto nel calcolo dell'assegno del reddito minimo. Nei paesi dove operano questi meccanismi incentivanti, la distanza tra i due indicatori mostrati nella Figura 10 è positiva (ad esempio in Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Lituania e Polonia). Ciò non accade in Italia, dove per ogni euro guadagnato dopo i primi 12 mesi il Reddito di Cittadinanza si riduce di pari ammontare, lasciando dunque invariato il reddito disponibile nel caso il beneficiario percepisca dei redditi molto bassi inferiori alla soglia di eleggibilità del sussidio.

### Figura 10. Relazione tra reddito minimo ed occupazione

Confronto tra il reddito di un percettore di reddito minimo senza occupazione ed il reddito in caso di occupazione



Note: l'indicatore orizzontale indica il reddito netto dell'individuo descritto nella Figura 9 (il livello massimo di reddito

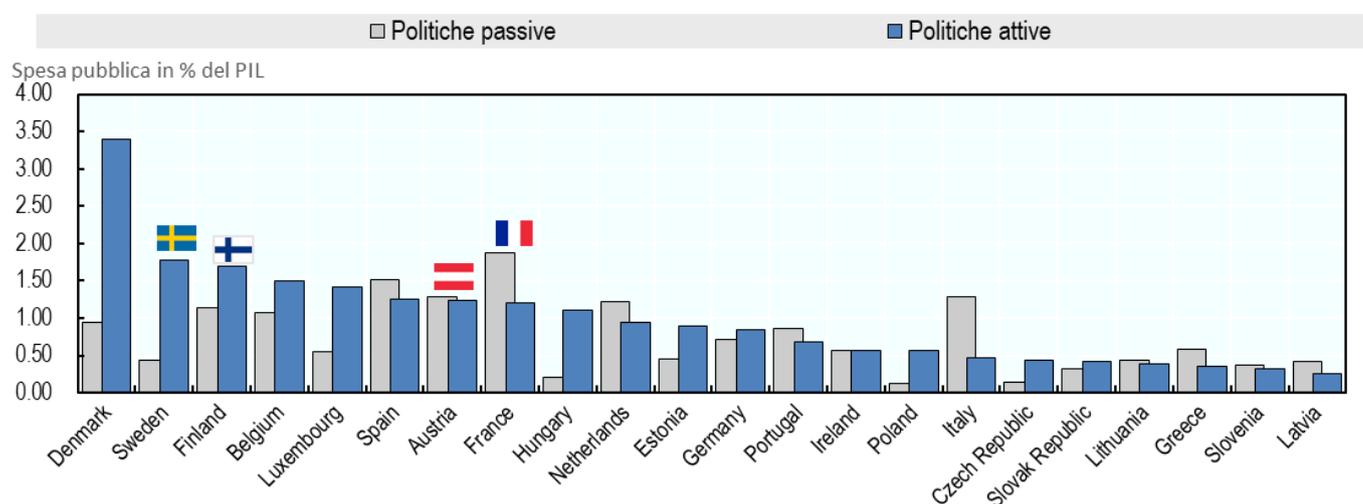
minimo che è possibile ricevere nel caso la persona non abbia accesso ad altre forme di sostentamento). L'indicatore triangolare mostra il reddito netto della stessa persona nel caso lavorasse stabilmente per 10 ore la settimana con una retribuzione pari al 40% della retribuzione media. Nel caso dell'Italia, il reddito da lavoro annuale raggiunto sulla base di queste ipotesi è pari a circa 4000 euro annui. Le barre colorate mostrano la composizione del reddito netto del percettore del reddito minimo che lavora.

Fonte: [Modello Tax-Benefit dell'OCSE](#), versione 2.5.1. I calcoli si riferiscono alla legislazione in vigore nel 2022.

## 2.6 La spesa dei paesi europei e la condizionalità

Dopo aver presentato i programmi di sostegno al reddito rivolti ai disoccupati è importante porre l'accento sulla spesa comparata dei singoli paesi per queste misure. La Figura 11 mostra per un insieme di paesi europei la spesa in percentuale del PIL per le misure di politica attiva del lavoro (barre grigie) e per le misure di sostegno al reddito (barre celesti)<sup>28</sup>.

**Figura 11. Spesa pubblica per politiche attive e passive del lavoro, in % del PIL**



Fonte : OCSE (<https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>). I dati si riferiscono al 2019 poiché quelli del 2020 e 2021 includono spese straordinarie e transitorie collegate alla pandemia.

Nei paesi dove esistono degli assegni per il reinserimento lavorativo dalla durata (potenzialmente) illimitata, (Austria, Finlandia, Francia e Svezia), la spesa per le politiche attive del lavoro è tra le più alte d'Europa. Ciò non sorprende considerando che, per essere efficaci e raggiungere il loro obiettivo, questi programmi richiedono investimenti significativi per la formazione e riqualificazione professionale dei disoccupati<sup>29</sup>. L'Italia, al contrario, è il secondo paese europeo in termini di spesa per le misure di sostegno "passivo" al reddito (risultato dovuto in parte dalla spesa storicamente molto alta per gli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro) ed è tra gli ultimi in termini di spesa per le politiche attive.

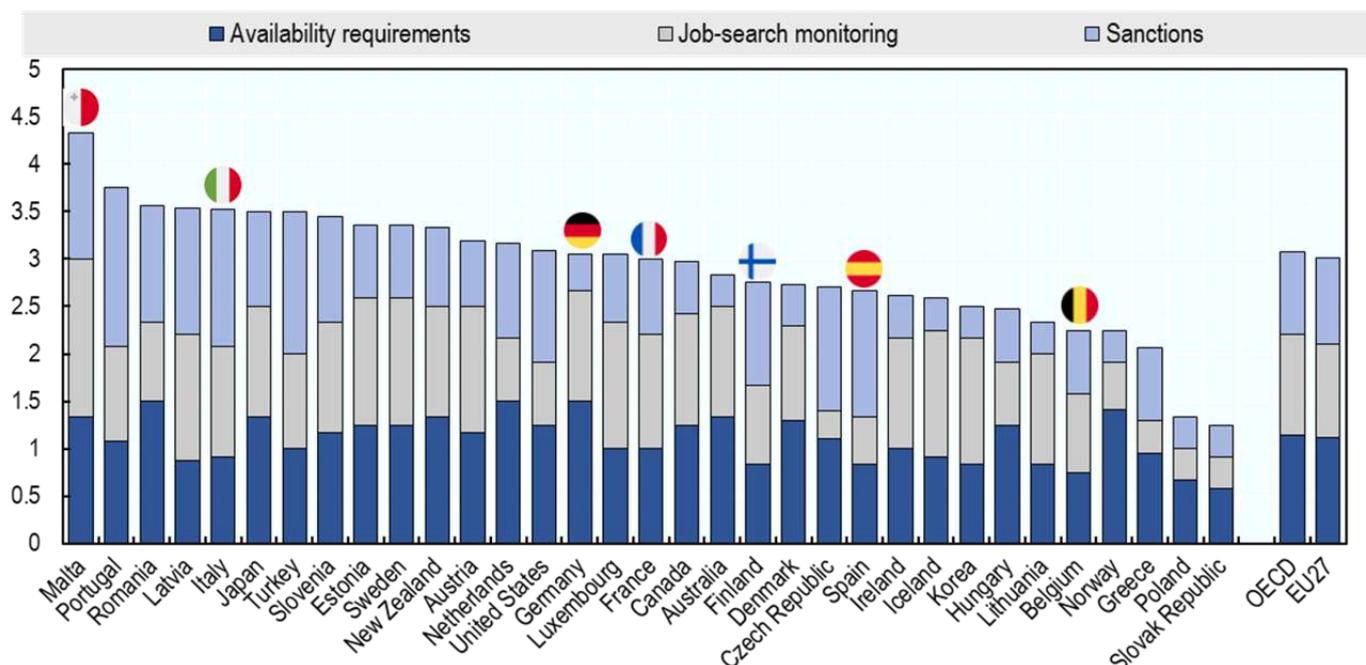
Si vuole infine approfondire le condizionalità, ovvero quei vincoli di attivazione a cui i beneficiari devono adempiere per ricevere il sussidio. Questi sono un elemento fondamentale che caratterizza tutti i programmi di reddito minimo e di reinserimento lavorativo presenti nei paesi europei. L'OCSE da molti anni calcola un indice di severità delle sanzioni e dei requisiti di attivazione per i percettori abili al lavoro ed occupabili. Più l'indice è alto, più i requisiti e/o le sanzioni sono stringenti. Ad esempio,

l'indice aumenta se, a parità di condizioni, un paese revoca il sussidio al rifiuto della prima offerta di lavoro.

La Figura 12 mostra che l'Italia è il quarto paese in Europa per la severità delle sanzioni e dei requisiti di attivazione richiesti ai percettori del Reddito di Cittadinanza "occupabili". Tra l'altro, i calcoli non considerano le ultime modifiche al sistema delle condizionalità introdotte dai governi Draghi e Meloni, che hanno ulteriormente inasprito le sanzioni per chi rifiuta più di una volta un'offerta di lavoro congrua. Se includessimo queste misure nella Figura 12, l'Italia risulterebbe avere un indice di severità inferiore solo a quello di Malta. Al contrario, nei paesi che prevedono degli assegni sociali per il reinserimento lavorativo, i requisiti tendono ad essere meno stringenti, in particolare per quanto riguarda le sanzioni previste in caso di inadempienza. Una possibile ragione che spiega questa relazione è la volontà di non *scoraggiare* la partecipazione al programma per il reinserimento lavorativo di quei disoccupati particolarmente "fragili" e distanti dal mercato del lavoro. Infatti, meccanismi sanzionatori e requisiti di attivazione molto stringenti rischiano di disincentivare la partecipazione al programma soprattutto per chi pensa, per un motivo o per l'altro, di non essere nelle condizioni di riuscire a rispettare il programma di attivazione che gli verrà prescritto. Il rischio, in questo caso, è che la mancata partecipazione al programma (e alle attività connesse di formazione e riqualificazione professionale) porti queste persone particolarmente fragili fuori da qualunque radar istituzionale, aumentando al contempo il rischio di lavoro nero, povertà ed emarginazione sociale.

### Figura 12. Indice OCSE di severità dei criteri di attivazione e delle sanzioni per i percettori di trasferimenti assistenziali

(5 = massimo livello di rigidità)



Fonte: OCSE 2022, [www.oecd.org/social/strictness-benefit-eligibility.htm](http://www.oecd.org/social/strictness-benefit-eligibility.htm)

## 2.7 Conclusioni

L'analisi condotta nel corso del capitolo ha evidenziato i seguenti aspetti:

1) I paesi europei dove l'intensità della povertà in età lavorativa è minore sono quelli che combinano:

- Un assegno sociale volto al reinserimento lavorativo a quei disoccupati che, per vari motivi, non hanno accesso alle indennità assicurative contro disoccupazione.

- Spesa elevata in politiche attive per il lavoro.

- Reddito minimo garantito per chi non ha accesso ad altre forme di sussistenza.

Meccanismi di attivazione e sanzioni non troppo severi per i disoccupati che percepiscono assegni per il reinserimento lavorativo o di reddito minimo.

2) In tutti i paesi Europei esistono dei programmi di reddito minimo garantito volti ad alleviare la povertà economica, ovvero programmi che impiegano il criterio del *basso reddito* per definire l'accesso e l'importo ricevuto. Non è previsto in nessun paese europeo che un disoccupato senza altre forme di sostentamento non abbia accesso al reddito minimo solo perché considerato "occupabile", anzi in molti paesi europei i percettori di reddito minimo con maggiore vicinanza al mercato del lavoro ricevono maggiore supporto in caso di occupazione. A partire da luglio 2023, l'Italia sarà l'unico paese europeo a non avere un programma di sostegno al reddito volto ad alleviare la povertà economica delle persone con basso reddito considerate "occupabili".

3) Nella maggior parte dei paesi europei, l'occupabilità di una persona viene definita caso per caso dai servizi competenti che erogano il sussidio economico (centri per l'impegno o comuni, a seconda dei paesi). Solo in alcuni paesi dell'Europa dell'Est, ad esempio la Bulgaria, la definizione di occupabilità è definita per legge.

4) Mentre i programmi di reddito minimo esistono in tutti i paesi europei, gli assegni sociali per il reinserimento lavorativo esistono solo in otto paesi (Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Portogallo, Spagna, Svezia). Questi programmi differiscono sotto molti aspetti da quelli di reddito minimo. In genere, i primi sono rivolti all'individuo mentre i secondi sono rivolti alle famiglie. I primi prevedono abitualmente il pagamento di una somma fissa (definita spesso su base giornaliera per chi partecipa regolarmente alle attività previste dal piano di attivazione), i secondi pagano una somma calcolata come integrazione al reddito familiare fino ad una determinata soglia (che dipende dalle caratteristiche della famiglia). Il testo ha evidenziato altre differenze significative e la diversità delle casistiche presenti nei singoli paesi.

5) In tutti i paesi che prevedono gli assegni sociali per il reinserimento lavorativo, il sussidio ricevuto mediante tale programma è incluso nel reddito familiare considerato per calcolare l'importo del reddito minimo, se questo viene richiesto. Conseguentemente, ciò riduce l'importo del reddito minimo ricevuto e dunque la spesa su base nazionale per questo programma.

6) In tutti i paesi europei tranne uno (l'Ungheria) i percettori del reddito minimo che lavorano mantengono il diritto all'assegno (ovviamente ridotto) se continuano a rispettare gli altri criteri di eleggibilità e di reddito. In molti paesi, i percettori del sussidio che trovano un lavoro vengono incentivati finanziariamente mediante sconti fiscali o altri trasferimenti rivolti ai lavoratori poveri.

**Tabella 1.A. Requisiti minimi e durata massima dell'indennità assicurativa contro la disoccupazione**

Indennità assicurativa contro la disoccupazione (dati relativi al 2022)		
	Requisiti minimi di accesso	Durata massima
<i>Austria</i>	Prima domanda: 52 settimane di contributi negli ultimi 24 mesi. Domande successive: 28 settimane negli ultimi 12 mesi prima della disoccupazione.	20-52 settimane a seconda dell'anzianità contributiva e dell'età
<i>Belgium</i>	I requisiti minimi dipendono dall'età. Variano da un minimo di 312 giorni ad un massimo di 624 negli ultimi 42 mesi prima della disoccupazione.	Nessun limite
<i>Bulgaria</i>	12 mesi negli ultimi 18 mesi prima della disoccupazione.	4-12 mesi a seconda dell'anzianità contributiva
<i>Croatia</i>	9 mesi negli ultimi 24 mesi prima della disoccupazione.	90-450 giorni a seconda dell'anzianità contributiva
<i>Cyprus</i>	26 settimane di contributi prima della disoccupazione	6 mesi
<i>Czech Republic</i>	12 mesi di contributi negli ultimi 24 mesi	5-11 mesi a seconda dell'anzianità contributiva
<i>Denmark</i>	12 mesi di occupazione negli ultimi 36 mesi.	2 anni
<i>Estonia</i>	12 mesi di occupazione negli ultimi 36 mesi.	180-360 giorni a seconda dell'anzianità contributiva
<i>Finland</i>	26 settimane negli ultimi 28 mesi	300-400 giorni a seconda dell'anzianità contributiva
<i>France</i>	130 giorni negli ultimi 24 mesi	122 giorni - 36 mesi a seconda dell'età e dell'anzianità contributiva
<i>Germany</i>	12 mesi di contributi negli ultimi 30 mesi.	6-24 mesi a seconda dell'età e dell'anzianità contributiva
<i>Greece</i>	125 giorni negli ultimi 14 mesi	5-12 mesi a seconda dell'anzianità contributiva
<i>Hungary</i>	12 mesi di contributi negli ultimi 3 anni	massimo 90 giorni a seconda dei giorni di contribuzione effettivi
<i>Ireland</i>	104 settimane di contributi, di cui almeno 39 versati durante l'anno fiscale precedente la disoccupazione (oppure 26 settimane in ciascuno dei due anni fiscali precedenti l'anno in cui si richiede il sussidio)	6-9 mesi a seconda dell'anzianità contributiva
<i>Italy</i>	13 settimane negli ultimi 4 anni	massimo 24 mesi a seconda delle settimane di contribuzione effettive
<i>Latvia</i>	12 mesi negli ultimi 16 mesi prima della disoccupazione	8 mesi
<i>Lithuania</i>	12 mesi negli ultimi 30 mesi prima della disoccupazione	9-11 mesi a seconda dell'anzianità contributiva
<i>Luxembourg</i>	26 settimane negli ultimi 12 mesi prima della disoccupazione	360 giorni nell'arco di due anni. 182 giorni addizionali per persone difficilmente occupabili. Per disoccupati con almeno 50 anni, estensioni fino a 12 mesi a seconda dell'anzianità contributiva.
<i>Malta</i>	50 settimane, di cui almeno 20 nei due anni solari precedenti la disoccupazione	156 giorni
<i>Netherlands</i>	26 settimane nelle ultime 36 settimane prima della disoccupazione	24 mesi
<i>Poland</i>	12 mesi negli ultimi 18 mesi prima della disoccupazione	6 - 12 mesi a seconda del tasso di disoccupazione e dell'anzianità contributiva
<i>Portugal</i>	360 giorni negli ultimi 24 mesi prima della disoccupazione	per gli under 30: min 150 giorni - max 330 giorni a seconda dell'anzianità contributiva. Per disoccupati tra i 30 e 40 anni: min 180 giorni - max 420 giorni a seconda dell'anzianità contributiva. Per disoccupati tra i 40 e 50 anni: min 201 giorni - max 540 a seconda dell'anzianità contributiva Over 50: min 270 giorni - max 540 giorni a seconda dell'anzianità contributiva
<i>Romania</i>	12 mesi negli ultimi 24 mesi prima della disoccupazione	6-12 mesi a seconda dell'anzianità contributiva
<i>Slovak Republic</i>	2 anni di contributi negli ultimi 4 anni precedenti la disoccupazione	6 mesi
<i>Slovenia</i>	10 mesi negli ultimi 24 mesi	3 mesi - 25 mesi a seconda dell'età e dell'anzianità contributiva
<i>Spain</i>	360 giorni durante i 6 anni precedenti la disoccupazione	4 mesi - 24 mesi a seconda dell'età e dell'anzianità contributiva
<i>Sweden</i>	12 mesi di iscrizione alla cassa assicurativa + almeno 6 mesi di occupazione negli ultimi 12 mesi. Per chi soddisfa i soli requisiti occupazionali è possibile accedere al "sussidio di base" contro la disoccupazione (Grundförsäkring)	300 giorni (450 nel caso di figli sotto i 18 anni)

Tabella 2.A Elementi caratterizzanti gli assegni sociali per il reinserimento lavorativo.

	Nome del programma nella lingua nazionale	Requisiti occupazionali o contributivi	Durata	Ammontare	Relazione con l'indennità assicurativa	Relazione con il programma di reddito minimo	Prova dei mezzi e soglia reddituale
<i>Austria</i>	<i>Notstandshilfe</i>	Gli stessi dell'indennità assicurativa (si veda l'allegato 1)	Illimitata	92% dell'indennità assicurativa contro la disoccupazione	Il sussidio può essere ricevuto solo dopo aver terminato di ricevere l'indennità assicurativa	Piena cumulabilità, il sussidio è incluso nella prova dei mezzi del RM	si
<i>Estonia</i>	<i>Töötutoetus</i>	180 giorni negli ultimi 12 mesi	270 giorni, inclusi eventuali giorni di ricezione dell'indennità assicurativa	292 euro al mese	I due sussidi non possono essere ricevuti allo stesso tempo	Piena cumulabilità, il sussidio è incluso nella prova dei mezzi del RM	si
<i>Finlandia</i>	<i>Työmarkkinatuki</i>	Nessuno	Illimitata, riesame periodico dei requisiti	34 euro al giorno	I due sussidi non possono essere ricevuti allo stesso tempo	Piena cumulabilità, il sussidio è incluso nella prova dei mezzi del RM	si
<i>Francia</i>	Allocation de solidarité spécifique	5 anni di contributi negli ultimi 10	Illimitata, riesame ogni 6 mesi	17 euro netti al giorno	I due sussidi non possono essere ricevuti allo stesso tempo	Piena cumulabilità, il sussidio è incluso nella prova dei mezzi del RM	si
<i>Grecia</i>	Επίδομα Μακροχρόνιως Ανέργων	Gli stessi dell'indennità assicurativa (125 giorni negli ultimi 14 mesi)	12 mesi	200 euro al mese	Il sussidio può essere ricevuto solo dopo aver terminato di ricevere l'indennità assicurativa	Piena cumulabilità, il sussidio è incluso nella prova dei mezzi del RM	si
<i>Portogallo</i>	<i>Subsidio social de desemprego</i>	180 giorni negli ultimi 12 mesi	24 mesi per chi non è eleggibile per l'indennità assicurativa. 12 mesi per chi ha ricevuto l'indennità assicurativa	350 euro al mese	Il sussidio può essere ricevuto solo dopo aver terminato di ricevere l'indennità assicurativa (per chi ne ha diritto)	Piena cumulabilità, il sussidio è incluso nella prova dei mezzi del RM	si
<i>Spagna</i>	<i>Prestaciones por desempleo de nivel asistencial</i>	Dipende dall'età. Solo per chi ha più di 52 anni non sono previsti requisiti contributivi	Dipende dall'età, dai contributi sociali accumulati e dalla presenza di carichi familiari. Durata minima e massima: 6-18 mesi	460 euro al mese	Il sussidio può essere ricevuto solo dopo aver terminato di ricevere l'indennità assicurativa (per chi ne ha diritto)	Piena cumulabilità, il sussidio è incluso nella prova dei mezzi del RM	Si
<i>Svezia</i>	Jobb- och utvecklingsgarantin	Gli stessi requisiti occupazionali dell'indennità assicurativa (ma non quelli contributivi)	Illimitata nel caso in cui il disoccupato sia regolarmente iscritto all'assicurazione contro la disoccupazione. Altrimenti massimo 450 giorni dal termine del sussidio "assicurativo di base" contro la disoccupazione (Grundförsäkring)	65% dell'indennità assicurativa contro la disoccupazione. Per chi non ha accesso all'indennità assicurativa: 365 SEK al giorno.	Il sussidio può essere ricevuto solo dopo aver terminato di ricevere l'indennità assicurativa	Piena cumulabilità, il sussidio è incluso nella prova dei mezzi del RM	No

## NOTE

1] Economista presso l'Organizzazione per il Commercio e lo Sviluppo Economico. Le opinioni espresse in questo contributo sono personali e non possono essere in alcun modo riferite all'OCSE. Per informazioni e contatti: daniele.pacifico@oecd.org

2] La "prova dei mezzi" consiste in una misurazione accurata della condizione economica di chi richiede il sussidio, al fine di accertarne il reale stato di bisogno. Poiché la condizione economica del richiedente è determinata dalla condizione economica della famiglia in cui vive (intesa come insieme di persone che vivono sotto lo stesso tetto), la prova dei mezzi considera in genere l'insieme dei redditi e dei patrimoni dell'intera famiglia. Poiché la numerosità familiare ha un impatto sulla condizione economica del singolo componente, l'insieme delle risorse economiche della famiglia viene divisa per un coefficiente detto "scala di equivalenza". La scala di equivalenza più semplice è data dalla numerosità familiare. Scale di equivalenza più elaborate in genere impiegano dei valori inferiori rispetto alla numerosità familiare (ad esempio 1,5 per una famiglia di 2 componenti) in modo da tenere in opportuna considerazione le economie di scale generate dalla convivenza di più persone sotto lo stesso tetto (ad esempio la condivisione delle bollette e l'uso di elettrodomestici). La "prova dei mezzi" in Italia viene solitamente effettuata mediante l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente).

3] In tutti i sistemi di protezione sociale esistono una serie di altri programmi di sostegno al reddito, tipicamente di natura assistenziale e means tested, che svolgono altre funzioni oltre a quella di favorire il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale delle persone fragili. Esistono ad esempio dei trasferimenti volti a sostenere la natalità e la genitorialità (assegni ai figli); assegni volti a ridurre le spese per l'abitazione (contributi per l'affitto e/o per le bollette); assegni contro la disabilità (assegno agli invalidi civili), ecc. I trasferimenti contro la disoccupazione (contributivi e non) sono in genere compatibili con questi altri trasferimenti.

4] Quest'ultimo punto rende esplicito il meccanismo assicurativo dei programmi contributivi: essendo l'assegno una frazione della retribuzione passata, il calo di reddito in caso di disoccupazione è solitamente limitato, in particolare durante i primi mesi di disoccupazione quando l'ammontare dell'indennità è solitamente più alto.

5] Il sistema francese verrà riformato a partire da gennaio 2023.

6] L'ammontare dell'indennità può dipendere da molti altri fattori, ad esempio la presenza di familiari a carico e l'età.

7] I calcoli assumono che il disoccupato abbia 40 anni, non abbia carichi familiari e che abbia 20 anni di contributi.

8] In Italia, ad esempio, la NASpI si riduce del 3% ogni mese a partire dal sesto mese di fruizione.

9] Tale risultato in realtà non dipende solo dai massimi e minimi del trasferimento ma anche dalla progressività della tassazione del reddito e dall'eventualità che l'indennità di disoccupazione sia soggetta a tassazione. Si noti che l'aspetto redistributivo non è scontato per un programma di tipo assicurativo, il cui obiettivo in genere non è redistribuire ma assicurare un livello di reddito paragonabile a quello osservato prima dell'evento rischioso.

10] A seconda del meccanismo di acquisizione dei diritti assicurativi (si veda la tabella 1.A nell'appendice), i lavoratori "precarì" riescono a maturare dei diritti "parziali", ad esempio di importo e durata limitati. Inoltre, a seconda dei paesi, la maturazione di nuovi diritti assicurativi riinizia da zero appena il disoccupato inizia un nuovo lavoro, a prescindere dall'esaurimento o meno dei diritti accumulati in precedenza. In questi paesi, i lavoratori che alternano periodi di disoccupazione con brevi periodi di lavoro hanno dunque più difficoltà ad accedere all'indennità assicurativa.

11] I requisiti contributivi/occupazionali servono non solo per finanziare (in parte) il programma ma anche come metodo per selezionare le persone che possono trarre maggiore beneficio dal programma di reinserimento lavorativo, ovvero quelle che hanno lavorato nel passato recente e che dimostrano dunque una certa "vicinanza" al mercato del lavoro. I requisiti contributivi/occupazioni, dove previsti, sono in genere meno stringenti rispetto a quelli previsti per l'accesso all'indennità assicurativa.

12] L'indennità assicurativa è solitamente inclusa nel reddito familiare del reddito minimo (riducendone quindi l'ammontare). Nel caso dell'assegno per il reinserimento lavorativo, chi ha diritto all'indennità assicurativa deve in genere raggiungere la durata massima di fruizione prima di poter richiedere l'assegno.

13] In Ungheria, chi trova un'occupazione perde immediatamente il diritto al sussidio. A Malta è invece consentito lavorare solo per un periodo di tempo (massimo tre anni), anche se è tuttavia possibile cumulare il reddito proveniente da "lavoretti

occasionalità” senza alcun limite temporale.

14] La ragione di tale vincolo risiede nella natura del programma di reinserimento lavorativo, che spesso richiede al disoccupato una partecipazione intensa e a tempo pieno a programmi di formazione e riqualificazione professionale. In Estonia, Grecia e Portogallo i percettori del sussidio non possono svolgere alcuna attività lavorativa. In Francia è possibile lavorare solo per tre mesi ed entro determinati limiti di reddito. In Irlanda è possibile solo per tre giorni su cinque della settimana. In Spagna è possibile lavorare solo part time. In Svezia il pagamento è sospeso durante i giorni di lavoro.

15] Solo in pochi stati, generalmente quelli dell’Europa dell’est, ad esempio Bulgaria e Repubblica Ceca, la definizione di “occupabilità” è stabilità a livello legislativo. Nella maggior parte de paesi, sono i servizi competenti territoriali con i quali il beneficiario del trasferimento deve interfacciarsi, a definire caso per caso il livello di occupabilità ed i percorsi che sono più funzionali ad accrescerla (dove possibile).

16] Il Belgio merita una trattazione separata in quanto è l’unico paese europeo dove l’indennità assicurativa contro la disoccupazione (Assurance chômage) ha una durata illimitata. Di conseguenza, pur non essendoci un programma ad-hoc per il reinserimento lavorativo, chi ha maturato i requisiti per l’indennità assicurativa continua a ricevere supporto fin tanto che è ritenuto “occupabile” e partecipa regolarmente alle attività previste dal patto per il lavoro stipulato con il centro per l’impiego. In Belgio, i disoccupati che non hanno maturato contributi sufficienti per accedere all’indennità assicurativa, o che non sono più considerati “occupabili”, vengono indirizzati al programma di reddito minimo (Revenu de moyens d’existence et d’intégration).

17] Per un’analisi comparata dei requisiti di attivazione e delle sanzioni previste dai programmi di primo e secondo livello nei paesi OCSE si rimanda a questa pagina (in inglese): [www.oecd.org/social/strictness-benefit-eligibility.htm](http://www.oecd.org/social/strictness-benefit-eligibility.htm).

18] In Germania, come in Italia, esiste di fatto un’unica prestazione economica che combina l’assistenza sociale con l’assistenza alla disoccupazione. Entrambe le forme di assistenza in Germania sono gestite da un unico ente, il Jobcentre che “indirizza” i beneficiari verso determinati percorsi di assistenza/reinserimento lavorativo sulla base delle loro caratteristiche.

19] Per i disoccupati con più di 52 anni, la durata è illimitata. Per i disoccupati che hanno percepito l’indennità assicurativa e non hanno familiari a carico, l’eleggibilità al sussidio di reinserimento lavorativo richiede almeno 45 anni di età e dura al massimo 6 mesi. Per chi ha familiari è possibile ricevere il sussidio anche se l’età è inferiore a 45 anni e la durata è più lunga (dipende dall’età).

20] Le 52 settimane di contributi valgono solo nel caso di prima domanda. In caso di domande successive sono sufficienti 28 settimane di contributi negli ultimi 12 mesi. Si veda la tabella 2.A per ulteriori dettagli.

21] Tale durata è stata scelta in quanto in tutti i paesi europei tranne il Belgio, l’indennità assicurativa di primo livello con 20 anni di contributi per una persona di 45 anni non supera mai la durata di 24 mesi. La soglia dei 24 mesi senza occupazione in Italia rappresenta inoltre il primo livello di profilazione impiegato nell’ambito del Reddito di Cittadinanza per definire l’occupabilità del percettore.

22] I calcoli mostrati nelle figure della Sezione 2.4 non includono i contributi pubblici per l’affitto al fine di consentire al lettore di concentrare l’attenzione sulla relazione tra il reddito minimo e l’assegno per il reinserimento lavorativo. Infatti, i contributi per l’affitto sono spesso inclusi nella prova dei mezzi del reddito minimo, riducendone o addirittura azzerandone l’importo.

23] Il Belgio è l’unico paese europeo dove un disoccupato con le caratteristiche sopracitate ha accesso illimitato all’indennità assicurativa di disoccupazione.

24] Se si considerassero alter tipologie familiari, come ad esempio una coppia di disoccupati con dei figli a carico, il grafico mostrerebbe altre forme di supporto al reddito, in particolare gli assegni per familiari a carico. Gli assegni per familiari a carico sono in genere inclusi nella prova dei mezzi sia dei programmi di reddito minimo che di reinserimento lavorativo. Di conseguenza, nei paesi con assegni per familiari a carico relativamente generosi, il supporto ricevuto mediante i programmi di reddito minimo e/o reinserimento lavorativo è inferiore.

25] I calcoli assumono che la persona rispetti e segua correttamente il percorso di attivazione stabilito con i servizi per l’impegno competenti.

26] La Figura 10 non considera gli incentivi finanziari “transitori” (ovvero di durata limitata nel tempo) rivolti ai percettori del reddito minimo che trovano occupazione. In Italia, ad esempio, durante il primo anno di occupazione, il 20% del reddito da lavoro prodotto non è considerato nel calcolo del Reddito di Cittadinanza. Questi incentivi transitori esistono in molti paesi europei e sono in genere molto più generosi di quanto previsto in Italia. La Figura 10 non include questi incentivi proprio in quanto transitori e dunque meno incentivanti rispetto a quelli senza limiti temporali (che sono invece inclusi nella Figura 10).

27] La barra gialla mostrata per Malta si riferisce al contributo per l’affitto, che al contrario del reddito minimo può essere cumulato col reddito da lavoro.

28] La spesa per le misure di politica attiva include, tra le altre, la spesa sostenuta per la formazione e riqualificazione professionale dei disoccupati, gli incentivi all’occupazione, la spesa per la creazione diretta di posti di lavoro e gli incentivi all’avviamento di nuove attività professionali. La spesa per le misure di sostegno “passivo” include, tra le altre, le indennità contributive contro la disoccupazione, gli assegni per il reinserimento lavorativo, le indennità di compensazione del reddito in costanza del rapporto di lavoro (come la CIG in Italia), Indennità contro il licenziamento, indennità “parziali” di disoccupazione e la spesa per determinati schemi di prepensionamento (che in certi paesi sono assimilabili a dei sussidi contro la disoccupazione).

29] Inoltre, bisogna considerare che molti di questi programmi richiedono spesso una partecipazione intensa, spesso a tempo pieno alle attività previste nel patto per il lavoro concordato con i servizi per l’impegno competenti.

## 3. CRITERI DI ACCESSO E IMPORTI EROGATI: TRA ADEGUATEZZE E INIQUITÀ

Massimo Baldini, Università di Modena e Reggio Emilia

### 3.1 Introduzione

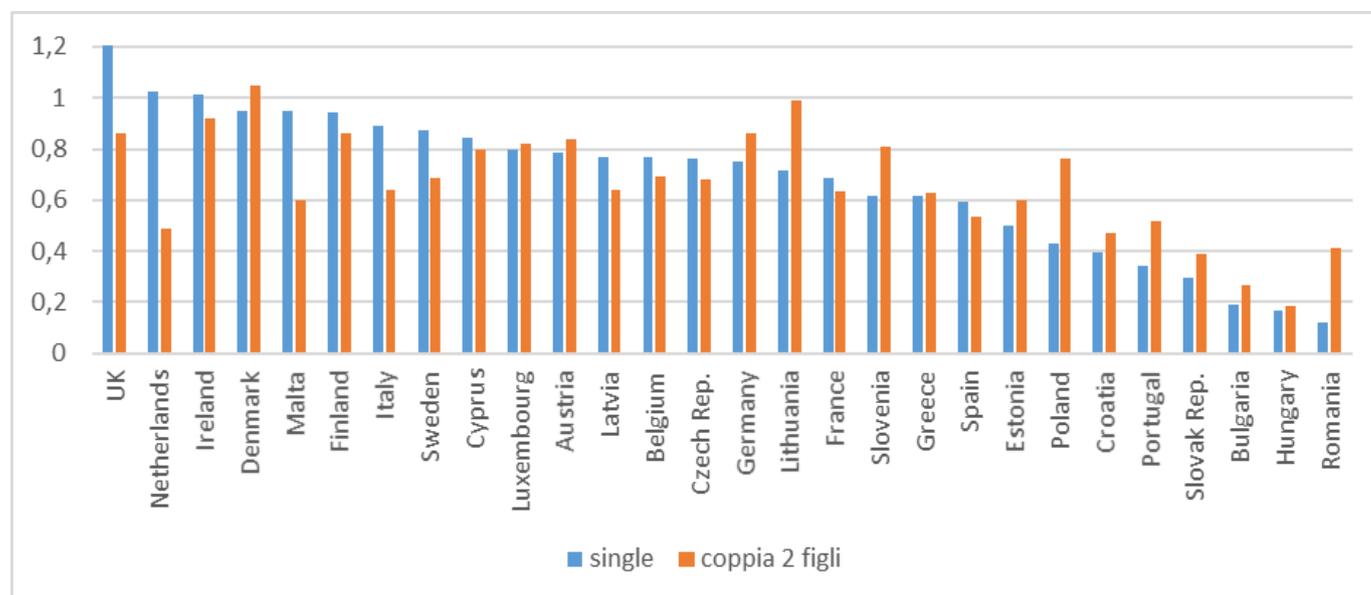
Fin dall'introduzione del Reddito di Cittadinanza (RdC) si è sviluppato un ampio dibattito sull'adeguatezza delle regole che definiscono il diritto a riceverlo e l'importo del beneficio. Il disegno della misura può infatti avere effetti significativi nella vita delle persone che la ottengono e quindi sulla sua capacità di contrastare efficacemente la povertà. Sappiamo che il RdC sarà sostituito nel 2024 da due diverse misure, a seconda delle possibilità di reinserimento lavorativo dei beneficiari. Nella prospettiva della riforma, può essere utile mettere a fuoco alcuni aspetti che sono emersi sul disegno del RdC con riferimento alla definizione dei criteri di accesso e alla determinazione degli importi.

### 3.2 I risultati ottenuti

Il RdC ha avuto sicuramente un impatto molto significativo su povertà e diseguaglianza. Questo effetto può essere misurato con simulazioni che confrontano la distribuzione del reddito prima e dopo il trasferimento. L'indice di Gini della distribuzione del reddito equivalente<sup>1</sup> diminuisce di circa 1 punto (Baldini e Gallo 2021, Curci et al. 2020) e anche l'incidenza della povertà assoluta scende: se misurata in base al reddito da 6.9% al 5.2% delle famiglie (Baldini e Gallo 2021), se misurata in base al consumo da 8.5% a 6.6% (Curci et al. 2020). Ancora più significativa è la riduzione dell'intensità della povertà, cioè della distanza media del reddito dei poveri dalla soglia di povertà.

Quanto all'importo medio, la figura 1 presenta, per i Paesi europei, il rapporto tra il valore dei trasferimenti assistenziali che spettano ad una famiglia priva di reddito in affitto e la soglia Eurostat di povertà relativa di reddito<sup>2</sup>. Per l'Italia questi trasferimenti includono il solo RdC nel caso del single, mentre per la coppia con figli si aggiunge l'assegno unico ai figli di recente introduzione. L'importo del RdC è relativamente maggiore per i nuclei di piccola dimensione e risulta adeguato in termini di quota della linea di povertà che riesce a coprire, in linea con i più generosi paesi europei. Questa figura si riferisce però solo al valore medio del RdC. Va verificato che esso riesca davvero a raggiungere i poveri, e se al di là delle medie vi siano differenze negli importi ricevuti dai poveri, o nella possibilità di riceverlo, a seconda delle loro caratteristiche.

**Fig. 1 Rapporto tra trasferimenti e soglia di povertà relativa Eurostat per nuclei privi di reddito in affitto**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ocse e Eurostat

### 3.3 La capacità di raggiungere i poveri

Va messo in luce che l'insieme dei poveri assoluti coincide solo in parte con quello dei beneficiari della misura. Secondo l'Istat le famiglie in povertà assoluta<sup>3</sup> nel nostro Paese sono 1,9 milioni, mentre i nuclei con RdC nel mese di settembre 2022 sono stati 1,15 milioni: quindi almeno il 40% dei poveri non lo riceve. In realtà la percentuale di poveri che non sono percettori del RdC è superiore perché alcuni beneficiari del RdC non sono in povertà. Le tre simulazioni disponibili (Tab. 1) concordano nell'indicare l'esistenza di questo problema mentre differiscono sulla stima della percentuale di famiglie povere che riceve effettivamente la misura, collocata tra il 39% e il 50% (Caritas 2021; Banca d'Italia 2020 e Cnel 2019).

Le ragioni sono diverse. In primo luogo, vi sono differenze notevoli tra il modo con cui si calcola la povertà e i criteri per accedere al RdC. L'Istat misura la povertà sulla base della spesa, mentre l'accesso al RdC dipende dal reddito e dal patrimonio della famiglia. In secondo luogo, c'è un vincolo di bilancio complessivo. La spesa annuale per il RdC si aggira attorno ai 9 miliardi, ma se la misura andasse ad un numero di nuclei uguale a quello di tutte le famiglie povere secondo Istat, la spesa salirebbe almeno a 12,5 miliardi, ipotizzando un importo mensile di 550 euro (e ricordiamo che, dato che varie famiglie che lo ricevono non versano in povertà assoluta, una quota significativa di quelle che lo sono rimarrebbe comunque esclusa). Un ruolo significativo è svolto anche da alcune regole di selezione dei beneficiari, che saranno discusse nella sezione successiva. Infine, accade sempre che alcuni poveri non domandino un trasferimento ad essi rivolto, per varie ragioni (stigma, lavoro irregolare, scarsa conoscenza delle regole). Secondo la Banca d'Italia, il 5% dei poveri non rispetta il criterio dei 10 anni di residenza in Italia necessario per ricevere la misura, mentre ben il 40% dei poveri non soddisfa i requisiti riguardanti

le condizioni economiche (reddito o patrimonio).

**Tab. 1 Le famiglie in povertà assoluta che ricevono il RdC in Italia**

	Percentuale di poveri assoluti che ricevono RdC (tasso di copertura)	Percentuale di poveri assoluti che non ricevono RdC (tasso di falsi negativi)
<i>Caritas</i>	44%	56%
<i>Banca d'Italia</i>	50%	50%
<i>Cnel</i>	39%	61%

Così come vi sono famiglie povere senza RdC, vi sono anche molte famiglie che non sono povere che invece lo ricevono. Dalla Tab. 2 si ricava che la quota dei beneficiari che non sono poveri è del 36% secondo il Rapporto Caritas, del 51% secondo Banca d'Italia., del 38% secondo il lavoro del Cnel. La quota è maggiore nel secondo studio perché in esso si misura la povertà – come fa Istat - in termini di bassi consumi, mentre gli altri due considerano povera assoluta una famiglia che ha reddito disponibile inferiore alla soglia Istat di povertà assoluta. Infatti, se la povertà è segnalata da una bassa spesa per consumi, una famiglia può avere un reddito modesto, e quindi ricevere il RdC, ma un consumo superiore alla linea di povertà. La spesa per consumi può non essere bassa grazie al ricorso al risparmio, o a trasferimenti da parenti o amici, oppure la famiglia sta semplicemente dichiarando un reddito inferiore al vero.

**Tab. 2 Le famiglie percettrici del RdC in povertà assoluta in Italia**

	Percentuale di percettori RdC che sono in povertà assoluta	Percentuale di percettori RdC che non sono in povertà assoluta (tasso di falsi positivi)
<i>Caritas</i>	64%	36%
<i>Banca d'Italia</i>	49%	51%
<i>Cnel</i>	62%	38%

C'è un'altra ragione che spiega come mai famiglie non povere possano ricevere il RdC: le soglie Istat di povertà sono variabili anche per area geografica, perché l'Istat tiene conto del diverso livello dei prezzi tra Nord e Sud del paese nel calcolarle. Il costo del paniere minimo di beni e servizi è quindi maggiore al Nord, così come è maggiore anche nei grandi centri rispetto alle aree periferiche. Le regole del RdC sono invece uniche a livello nazionale.

Al Sud, dove i prezzi sono inferiori al Nord, vi possono quindi essere famiglie che non sono povere

perché la loro spesa si confronta con una bassa linea di povertà, ma che hanno diritto al RdC perché hanno un reddito inferiore alla soglia di reddito fissata per il RdC, che è unica a livello nazionale. Il contrario avviene al Nord. Ad esempio, nel 2021 la soglia di povertà assoluta Istat per una persona sola tra 18 e 59 anni è di 577 euro in un piccolo comune del Mezzogiorno, quindi con 600 euro al mese di reddito e consumo non si è poveri, eppure si ha diritto al RdC se si vive in affitto.

D'altra parte, le famiglie numerose hanno spesso (in tutto il paese, ma l'effetto è più forte al Nord) redditi superiori ai valori soglia del RdC e quindi rischiano di non ottenerlo. Tuttavia, questi redditi sono spesso inferiori alle soglie di povertà Istat: se consumano quanto guadagnano sono poveri, ma non possono ottenere il RdC. Ad esempio, se una famiglia di 4 persone (2 adulti e 2 minori tra 4 e 10 anni) residente al Nord guadagna e spende 1400 euro al mese, è povera secondo il criterio Istat, ma non può richiedere il RdC. La tab. 3 riassume le considerazioni svolte circa la coincidenza solo parziale tra poveri e percettori del RdC.

**Tab. 3 Le mancate coincidenze tra insieme dei poveri e insieme dei percettori di RdC**

<i>Povero assoluto ma non riceve il RdC</i>	Famiglie numerose in tutto il paese, soprattutto al Nord Reddito maggiore della soglia RdC Patrimonio non rispetta i limiti Straniero ma in Italia da meno di 10 anni È fisiologico che qualcuno non richieda la misura
<i>Non povero assoluto ma riceve il RdC</i>	Reddito basso ma spesa alta grazie a trasferimenti o risparmi Evasori, lavoro irregolare Nuclei di piccola dimensione, soprattutto al Sud

### 3.4 Differenti profili della popolazione povera

È utile approfondire il tema dell'imperfetta correlazione tra povertà e RdC, per verificare quali siano gli aspetti del disegno della misura che la generano. Ci pare che i fattori più rilevanti siano i seguenti.

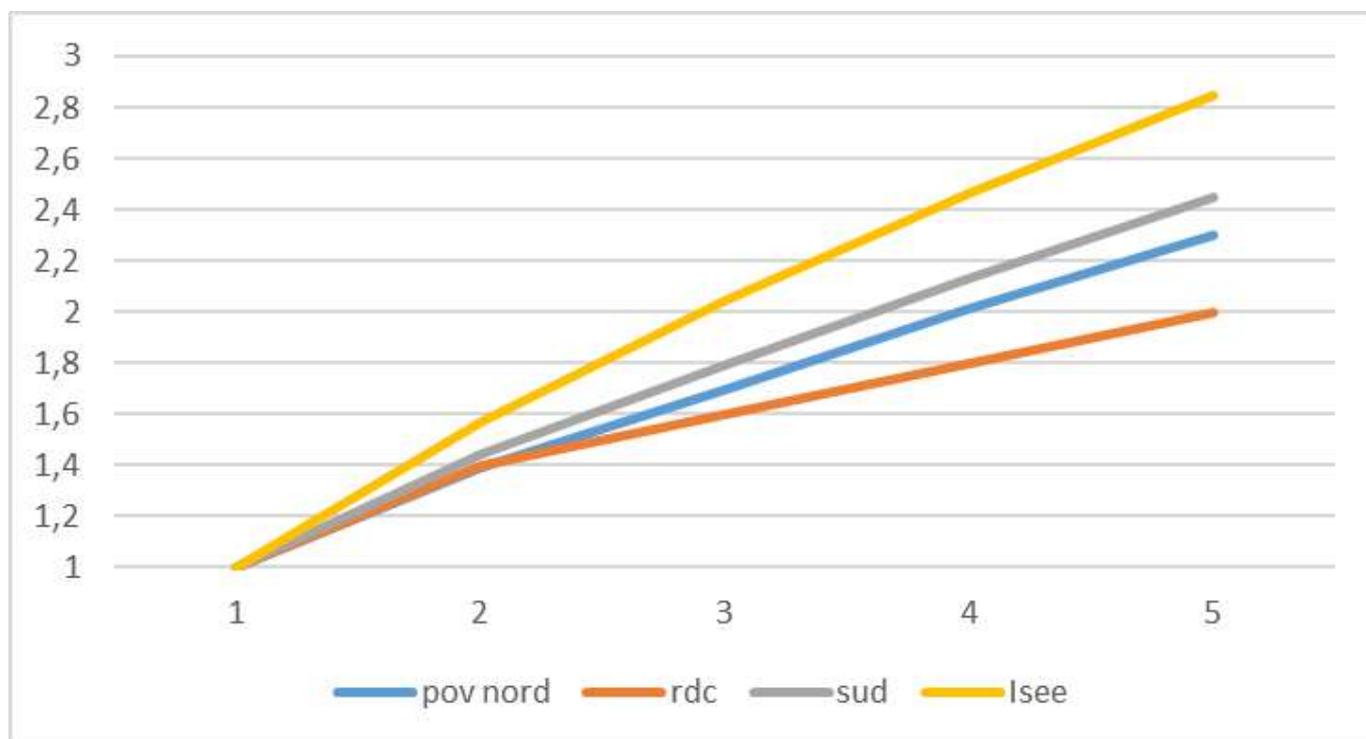
#### La scala di equivalenza

Uno dei problemi su cui si è concentrata da subito l'attenzione generale è costituito dalla scala di equivalenza, cioè il fattore moltiplicativo che permette di adattare la soglia pensata per una persona singola ai nuclei con più componenti. Per una persona che vive sola l'importo annuo del RdC si ottiene infatti come differenza tra la soglia di 6000 euro annui (500 mensili) e il reddito disponibile, più un'eventuale componente affitto che al massimo vale 3360 euro (280 al mese). Se la famiglia ha più di una persona, la "componente reddito" si ottiene moltiplicando la soglia del singolo di 6000 euro annuali per

un'apposita scala di equivalenza. La componente affitto invece non dipende dal numero dei componenti. Per il calcolo della scala, ogni maggiorenne oltre al primo ha peso 0,4, mentre ogni minore ha peso 0,2. La somma dei pesi non può superare 2,1. Ad esempio, per calcolare la soglia di un nucleo di 4 persone (due genitori e due minori) è sufficiente moltiplicare la soglia per una persona per un fattore 1,8 (1 per il primo componente, 0,4 per il secondo, 0,2 per i due minori).

La scala di equivalenza del RdC è solo una di quelle possibili. In generale, se la scala aumenta molto quando la dimensione della famiglia cresce, essa è favorevole alle famiglie numerose, perché è più probabile che abbiano reddito inferiore alla soglia. Se invece aumenta lentamente, è probabile che molte famiglie numerose rimangano escluse dal trasferimento. La fig. 2 mostra, per famiglie di crescente numerosità, la scala RdC, quella Isee e quelle implicite nel calcolo della povertà assoluta Istat per le famiglie residenti al Nord o al Sud. La scala RdC è la più bassa. Una scala "piatta" penalizza le famiglie con minori sia nell'accesso alla misura, perché è più difficile avere un reddito inferiore alla soglia, sia nel calcolo del trasferimento. Tornando alla fig. 1, nel caso della coppia con due figli il solo RdC, senza assegno unico, rappresenterebbe il 53% della soglia di povertà, assai meno dell'89% per il RdC destinato alla persona che vive sola. Con l'introduzione dell'assegno unico alle famiglie con figli i problemi derivanti per le famiglie numerose da una scala di equivalenza piatta si sono ridimensionati, ma solo in parte, perché l'assegno unico può integrare il RdC solo per chi riceve quest'ultimo, ma abbiamo appena sottolineato che per le famiglie numerose è più difficile, rispetto a quelle piccole, accedere al RdC.

**Fig. 2 Alcune scale di equivalenza**



Nota: nostre elaborazioni. Se il numero dei componenti è  $\leq 2$  la famiglia è composta solo da adulti, poi da un numero crescente di figli nella fascia 4-10 anni

La tab. 4 mostra il rapporto tra il solo RdC e la soglia di povertà per la persona sola e per una famiglia

con 2 adulti e 2 minori, prive di reddito. Questo rapporto è sempre superiore per la persona sola, soprattutto per famiglie in affitto.

**Tab. 4 Rapporto tra RdC e soglia di povertà assoluta per nuclei privi di reddito**

	Persona sola		Coppia con 2 figli	
	proprietà	Affitto	proprietà	Affitto
<i>Nord grande centro</i>	59%	91%	53%	69%
<i>Nord piccolo centro</i>	65%	102%	58%	76%
<i>Sud grande centro</i>	79%	122%	67%	88%
<i>Sud piccolo centro</i>	87%	135%	72%	94%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat e Inps

La Tab. 5 mostra che in effetti vi sono forti differenze nella probabilità di ottenere il trasferimento, per i poveri, in funzione della dimensione della famiglia. La seconda colonna riporta la composizione dei nuclei che a settembre 2022 hanno ricevuto il RdC, mentre la colonna di destra presenta la suddivisione delle famiglie povere assolute nel 2021 in base alle stime Istat. Ad esempio, le persone sole costituiscono il 24% del totale dei nuclei in povertà, ma ben il 47% di quelle che ricevono il RdC.

**Tab. 5 Composizione delle famiglie povere e delle famiglie con RdC**

	Ripartizione delle famiglie beneficiarie del RdC	Ripartizione delle famiglie povere assolute
<i>1 componente</i>	47%	24%
<i>2 componenti</i>	20%	18%
<i>3 componenti</i>	15%	18%
<i>4 componenti</i>	11%	24%
<i>5 componenti</i>	4%	11%
<i>6 e più componenti</i>	2%	4%
<i>Italia</i>	100%	100%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat e Inps

## Gli anni di residenza in Italia

Possono richiedere il RdC solo le persone che risiedono in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Ciò esclude molte famiglie di immigrati, anche se è noto che il rischio di povertà è per loro molto superiore a quello degli autoctoni. Le famiglie con stranieri, infatti, sono proprio quelle per le quali l'incidenza della povertà è maggiormente cresciuta negli ultimi 15 anni, ed è oggi enormemente superiore a quella dei nuclei di soli italiani: nel 2021 è del 7.2% per le persone con cittadinanza italiana e del 32.4% per chi ha cittadinanza straniera (5.7% per le famiglie di soli italiani, 30.6% per le famiglie di soli stranieri). Inoltre, molti immigrati vivono nelle regioni settentrionali, quindi questa discriminazione non danneggia allo stesso modo tutte le zone del paese. Al Nord infatti le persone straniere rappresentano il 43% del totale dei poveri assoluti (969mila su 2.25 milioni), nel Mezzogiorno il 14% (348mila su 2,45 milioni). Un terzo dei nuclei poveri ha almeno uno straniero, ma solo una famiglia su 10 con RdC ha almeno uno straniero (Tab. 6). Un requisito minimo di anni di residenza è opportuno, ma 10 anni sono eccessivi.

**Tab. 6 Composizione delle famiglie povere e delle famiglie con RdC**

	<b>Ripartizione delle famiglie beneficiarie del RdC</b>	<b>Ripartizione delle famiglie povere assolute</b>
<i>Famiglie di italiani</i>	89%	68%
<i>Famiglie con almeno uno straniero</i>	11%	32%
<i>Italia</i>	100%	100%

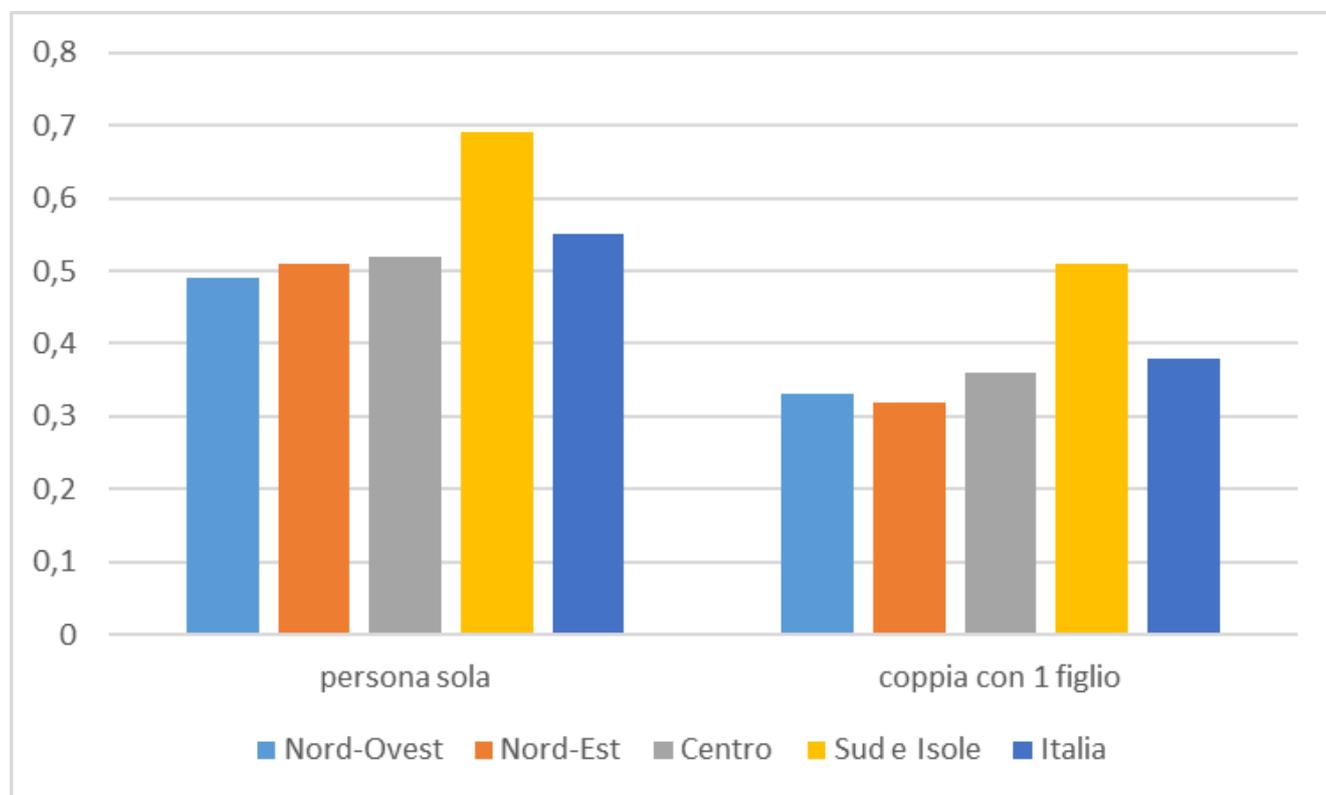
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

## Le differenze territoriali

Il numero dei nuclei in povertà assoluta nel 2021 è simile tra Nord e Mezzogiorno: 835mila nel Nord, 826mila nel Mezzogiorno (e 299mila al Centro). Eppure, la ripartizione per aree del numero delle famiglie che ricevono il RdC è molto diversa: 232mila al Nord e 756mila nel Mezzogiorno a ottobre 2022. La ragione principale di questa diversa copertura sta nel fatto che il costo della vita è diverso tra queste aree. L'Istat ne tiene conto, con soglie di povertà diverse tra Nord, Centro e Sud, mentre - come abbiamo visto - le regole di accesso al RdC e di calcolo del suo importo sono le stesse per tutto il paese. Sono così penalizzate le famiglie povere residenti al Centro-Nord, che a parità di tenore di vita, avendo redditi e patrimonio mediamente superiori a quelli dei poveri che vivono nel resto del paese, hanno una maggior probabilità di essere escluse dalla misura e, se ammesse, ricevono un trasferimento minore. Sono anche penalizzate le famiglie povere residenti nelle grandi aree urbane, anche al Sud, rispetto a quelle che vivono nei piccoli centri, con minor costo della vita. La fig. 3 mostra il rapporto tra il valore massimo del RdC e il reddito netto mediano di due tipi di famiglie nelle varie zone del paese. Si conferma che in effetti gli importi del RdC sono relativamente maggiori al Sud. Il rapporto è inoltre, come atteso, mediamente

te superiore per la persona sola rispetto alla coppia con un figlio.

**Fig. 3 Rapporto tra l'importo massimo del RdC per nuclei in affitto e il reddito netto mediano nel 2021**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Come esempio di penalizzazione nell'accesso, si consideri ad esempio una famiglia di 4 persone in affitto residente in un grande centro del Nord con reddito di 1235 euro ed una del Sud con le stesse caratteristiche e reddito 950. La differenza tra i due redditi è simile a quella tra i livelli medi dei prezzi tra le aree, quindi il tenore effettivo di vita è lo stesso, però la prima è esclusa dal RdC. Per quanto riguarda la penalizzazione nell'importo, se una famiglia di 4 persone del Nord ha reddito di 780 euro riceve 400 euro al mese per RdC, mentre la stessa famiglia al Sud con reddito di 600 euro (analogo in termini di potere d'acquisto) riceve 580 euro. Entrambe lo ottengono, ma riceve di più la famiglia che, a parità di condizioni, vive in una zona con minor costo della vita. Si veda anche la Tab. 4 che mostra come il rapporto tra RdC e linea di povertà sia maggiore per chi risiede nelle regioni meridionali. Ne segue che (Tab. 7) le famiglie del Sud sono il 42% di quelle in povertà, ma i due terzi di quelle con RdC.

**Tab. 7 Composizione delle famiglie povere e delle famiglie con RdC**

	<b>Ripartizione delle famiglie beneficiarie del RdC</b>	<b>Ripartizione delle famiglie povere assolute</b>
<i>Nord</i>	20%	43%
<i>Centro</i>	15%	15%
<i>Sud</i>	65%	42%
<i>Italia</i>	100%	100%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat e Inps

Uno stesso importo del sussidio erogato in zone con diverso livello dei prezzi ha conseguenze non solo sulla probabilità di accedere al trasferimento a parità di condizioni di vita, ma anche, probabilmente, sui comportamenti. Importi relativamente più alti nelle zone più povere del paese possono ridurre la mobilità dei lavoratori tra Sud e Nord e possono incidere sulle scelte lavorative. Il Sud soffre di molte penalizzazioni rispetto al resto del paese nella qualità e quantità dei servizi pubblici e nella dotazione di infrastrutture. Ma un sussidio relativamente maggiore, in relazione al costo della vita, può compensare solo parte di questi divari. Può essere utile, ad esempio, rispetto alla carenza strutturale dei trasporti pubblici o dei servizi per i minori. Può fare poco o nulla per compensare molti altri divari (servizi sanitari, scuola ecc.). In generale, per superare queste differenze bisogna agire su di esse potenziando servizi e investimenti. Gli interventi del Pnrr sono inoltre stati disegnati anche per contribuire a ridurre i divari.

Un modo per tenere conto in modo flessibile delle differenze nel costo della vita potrebbe consistere nel fissare una soglia base unica a livello nazionale, a cui si aggiungono importi variabili non solo tra aree, ma anche al loro interno, per compensare differenze nella spesa da sostenere per poter accedere a beni e servizi essenziali, ad esempio nel costo per il riscaldamento o per l'affitto.

### 3.5 Gli importi medi ricevuti

Le caratteristiche della scala di equivalenza e la mancata considerazione delle differenze nel costo della vita hanno conseguenze, come detto, non solo nella probabilità di accesso, ma anche nell'importo ricevuto. Le differenze nei valori medi mensili ricevuti dalle famiglie nel mese di ottobre 2021 riportati nella tab. 8 riflettono le considerazioni esposte.

Criteri di accesso e definizione degli importi sono due aspetti correlati ma distinti. Le famiglie del Nord ricevono in media meno di quelle del Sud non solo a causa della mancata considerazione del diverso costo della vita, ma anche per la maggior presenza nelle regioni meridionali di famiglie con figli. I nuclei degli stranieri ottengono meno degli altri perché la maggior dimensione media di queste famiglie non compensa l'effetto della loro concentrazione nelle regioni settentrionali. Si noti inoltre che l'impor-

to medio cresce molto lentamente all'aumentare del numero dei componenti, come atteso sulla base di una bassa scala di equivalenza. Nel passaggio da 1 a 4 componenti l'importo medio del RdC, partendo da un valore comunque non basso per la persona sola (si veda la Fig. 1), cresce solo del 56%.

In sintesi, l'importo medio del RdC è relativamente maggiore per le famiglie di piccola dimensione, soprattutto i single, in affitto, che risiedono nelle regioni meridionali, di cittadinanza italiana. È invece relativamente minore per i nuclei numerosi e per le famiglie residenti al Nord.

**Tab. 8 Importo medio mensile del RdC per tipo di famiglia**

Area di residenza	RdC medio mensile	Cittadinanza del richiedente	RdC medio mensile	Tipo di famiglia	RdC medio mensile
<i>Nord</i>	522	Italiana	553	Persona sola	453
<i>Centro</i>	542	Comunitaria	561	Coppia senza minori	532
<i>Sud</i>	609	Extracomunitaria	531	Coppia con 1 minore	628
				Coppia con 2 minori	708

Fonte: Osservatorio Inps novembre 2022

### 3.6 Gli incentivi al lavoro

Il RdC è stato pensato come un sussidio alternativo al reddito da lavoro. Sul sito del governo dedicato ad esso si legge che è destinato a chi si trova "momentaneamente in difficoltà": par di capire tra un lavoro e l'altro. Se chi lo riceve inizia un'attività come dipendente, il trasferimento diminuisce di 80 centesimi per ogni euro guadagnato lavorando, che diventano 100 dopo il rinnovo della dichiarazione Isee. Se il reddito da lavoro mensile passa, ad esempio, da 0 a 500 euro, di altrettanto diminuisce (dopo l'aggiornamento della dichiarazione Isee) il RdC. Il reddito disponibile quindi non cambia. È come se vi fosse un'imposta sul reddito da lavoro con aliquota effettiva del 100%.

Ovviamente, se grazie al lavoro il reddito supera la soglia RdC, il sussidio si annulla e la persona esce dalla povertà, ma bisogna considerare che in Italia vi sono tantissimi posti di lavoro che offrono salari bassi e che in molti nuclei che ricevono il RdC vi sono persone che lavorano, evidentemente con occupazioni poco remunerate o svolte in modo saltuario.

Un sussidio ben disegnato dovrebbe premiare chi svolge un'attività lavorativa, non penalizzarlo, e potrebbe essere lo strumento attraverso cui, al di là della retorica sulla dignità del lavoro, la collettività garantisce a tutte le persone che lavorano un reddito dignitoso. Ma l'attuale sistema opera al contrario, perché chi comincia a lavorare può scoprire che il lavoro non paga, visto che l'incremento di reddito derivante dal salario viene compensato dal calo del RdC. Per gli autonomi vige un meccanismo simile, per cui dopo 9 mesi dall'incremento di reddito il sussidio diminuisce in misura pari al maggior reddito da

lavoro. Se poi per lavorare si affrontano costi aggiuntivi legati ad esempio al trasporto o alla cura dei familiari, si può capire come questo sistema possa garantire un tenore di vita maggiore a chi rinuncia a cercare un'occupazione. Nei paesi europei, schemi simili hanno inevitabilmente aliquote marginali effettive piuttosto alte, attorno al 50% (Coady et al. 2021) ma inferiori a quelle del RdC italiano che, come visto, sono tra l'80% e il 100%. Il RdC attuale è quindi penalizzante per chi ha piccoli redditi da lavoro e può disincentivare la ricerca di un'occupazione. Esistono schemi alternativi che premiano il lavoro e garantiscono comunque un livello minimo di trasferimento a tutti (Colombino 2018).

Un sussidio disegnato in modo da incentivare il lavoro può essere molto più efficace del RdC attuale nel quale a regole di calcolo del sussidio che non premiano il lavoro, si aggiungono condizionalità molto rigide (obblighi di accettare offerte di lavoro o di frequentare corsi di formazione) ma che spesso rimangono sulla carta. Anche se si passasse ad un sistema in cui le condizionalità vengono applicate in modo severo, come pare voglia fare il governo, è più probabile che una persona cominci a lavorare perché sceglie di farlo e non perché è obbligata. Ovviamente sempre se vi sono possibilità di lavoro.

## Bibliografia

Baldini M., Gallo G. (2021), *Chi riceve il Reddito di Cittadinanza e a quanto ammonta*, cap. 1 del Rapporto Caritas "Lotta alla povertà, Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte, un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza",

[http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/Monitoraggio\\_RDC/RAPPORTO\\_CARITAS\\_RDC2021.pdf](http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/Monitoraggio_RDC/RAPPORTO_CARITAS_RDC2021.pdf)

Caritas Italiana (2021), *Rapporto "Lotta alla povertà, Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte, un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza"*.

Gallo G., Raitano M. (2019), *Reddito di cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni*, in XXI Rapporto Cnel Mercato del lavoro e contrattazione collettiva

Coady D., Jahan S., Matsumoto R., Shang B. (2021), *Guaranteed Minimum Income Schemes in Europe: Landscape and Design*, IMF WP/21/179, July

Colombino U. (2018), *Come costruire una flat tax che riduce la povertà*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

Curci N., Grasso G., Recchia P., Savegnago M. (2020): *Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis*, Banca d'Italia, Temi di Discussione n. 1298.

Istat (2022), *Condizioni di vita e reddito delle famiglie*, anni 2020 e 2021

Ministero del lavoro (2021), *Relazione del comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza*, ottobre.

## NOTE

1] L'indice di Gini è una misura statistica della disuguaglianza che descrive quanto omogenea o diseguale sia la distribuzione del reddito o della ricchezza tra la popolazione di una Paese. L'indice assume un valore tra 0 e 1, ed un indice di Gini più elevato è associato a maggiore disuguaglianza.

2] La soglia di povertà relativa dell'Eurostat è pari al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale. Le fonti dei dati sono il tax-benefit web calculator disponibile nel sito dell'Ocse per i sussidi e Eurostat per la linea di povertà.

3] Versa in povertà assoluta chi non può sostenere le spese minime necessarie ad acquisire i beni e i servizi ritenuti essenziali, nel contesto italiano, a conseguire uno «standard di vita minimamente accettabile». Ciò significa, in concreto, raggiungere livelli nutrizionali adeguati, vivere in un'abitazione dotata di acqua calda ed energia, potersi vestire decentemente, poter acquistare medicinali e usare i mezzi pubblici, e così via. La soglia di povertà assoluta definita dall'Istat rappresenta il valore monetario dell'insieme di queste spese: chi non può affrontarle si trova in tale stato. È questa la povertà vera e propria e nel dibattito, tecnico e politico, si fa abitualmente riferimento alla povertà assoluta.

La principale definizione alternativa si riferisce alla povertà relativa. La sperimenta chi ha una disponibilità di risorse fortemente inferiore a quella della maggior parte degli individui della società in cui vive. Secondo l'Istat questa situazione si verifica quando il consumo familiare equivalente – cioè aggiustato opportunamente rispetto alla numerosità del nucleo – è inferiore alla metà del consumo medio pro-capite della popolazione. Per l'Eurostat, come si è visto, è in povertà relativa chi ha un reddito inferiore a quello mediano del proprio Paese. Quella relativa, tuttavia, non rappresenta una forma di povertà bensì di accentuata diseguaglianza. La specificità della povertà, infatti, consiste nell'impossibilità di avere uno standard di vita ritenuto minimamente accettabile nel proprio contesto sociale. Disporre di risorse economiche molto inferiori rispetto agli altri, invece, non significa necessariamente essere privi di quelle necessarie a raggiungere tale standard.

## 4. I PERCORSI DI INCLUSIONE. ATTUAZIONE E SVILUPPO

Nunzia De Capite, Caritas Italiana

### 4.1 Premessa

Nella legge di bilancio 2023 il Governo ha annunciato modifiche future del Reddito di Cittadinanza a cui si lavorerà nel corso del 2023 e che saranno rese operative nel 2024. In questo contributo si intende fornire, alla luce del nuovo quadro che si sta delineando, una serie di spunti sui percorsi di inclusione sociale affinché, nella prospettata riforma del RdC, si tenga conto dell'esperienza degli operatori e dei beneficiari e di quanto imparato dalle esperienze pregresse, ad esempio con la precedente misura del Reddito di inclusione (REI). Sappiamo ormai che l'attuazione delle misure contro la povertà è un processo lungo, frammentato e non lineare, ma l'esperienza degli ultimi anni ci dice anche che è possibile individuare alcuni punti chiave che la caratterizzano. Questioni ricorrenti che rappresentano le condizioni necessarie per il buon funzionamento delle misure stesse e, se attentamente considerate, permettono di capire dove si incagliano i processi.

Alcune domande hanno guidato questa riflessione: se si pensa all'esperienza del REI e si considera quella del RdC, quali insegnamenti si possono ricavare su alcuni snodi fondamentali del processo di attuazione? Rispetto al lavoro locale sui territori che cosa insegnano il passato del REI e il presente del RdC?

Le fonti utilizzate sono le evidenze empiriche tratte dal monitoraggio del Reddito di inclusione realizzato da Caritas Italiana nel 2018, i risultati del monitoraggio del RdC promosso da Caritas Italiana nel 2021, il confronto recente (focus group e documento di lavoro novembre-dicembre 2022) con un gruppo di esperti che stanno coadiuvando il gruppo di lavoro di Caritas Italiana sulle politiche contro la povertà<sup>1</sup>.

Nelle prossime pagine ci si concentrerà sull'inclusione sociale, tralasciando i processi di inserimento lavorativo. Questa scelta è motivata dal fatto che i due percorsi, pur riconducibili entrambi nel perimetro dell'inclusione, presentano specificità e caratteristiche proprie e richiedono, pertanto, di essere trattati separatamente. Inoltre, sui percorsi di inclusione sociale in questi mesi si è avuto modo di raccogliere una mole più consistente di informazioni e si era dunque in grado di offrire un quadro più approfondito basato sulle testimonianze di operatori ed esperti del settore.

### 4.2 Contributo economico e inclusione sociale: due facce della stessa medaglia

Sia nella letteratura scientifica che nell'esperienza della maggior parte dei paesi europei, si condivide da tempo l'idea che le misure contro la povertà siano composte da due elementi strettamente legati fra loro: un contributo economico erogato alle famiglie per soddisfare le loro esigenze materiali, che viene considerato la componente passiva della misura, e una controparte attiva, che richiede cioè la partecipazione delle persone che ricevono la misura e consiste nell'accesso a servizi e nello svolgimento da parte dei percettori di una serie di attività finalizzate a favorirne l'integrazione sociale e lavorativa<sup>2</sup>.

La combinazione della parte passiva e di quella attiva è stata declinata negli anni in molti modi

diversi all'interno degli schemi di reddito minimo adottati nei diversi paesi europei. In particolare per gli elementi di attivazione, ovvero l'inserimento sociale e lavorativo, due sono stati gli approcci adottati: uno basato su incentivi e sanzioni, tipico delle politiche per il lavoro, in base al quale la parte di attivazione è considerata una condizione (si parla infatti di condizionalità) per ricevere il beneficio economico e quindi un obbligo a cui il beneficiario deve ottemperare, e un altro invece che considera l'inclusione delle persone un valore aggiunto che si genera nella relazione di fiducia con i percettori, che è poi la logica sottesa al lavoro dei servizi sociali (Visentin, 2022). Tutt'oggi il dibattito sull'inclusione oscilla fra i due poli obbligo-opportunità, spesso lasciando che, nella realtà della attuazione della misura, le due accezioni convivano (è accaduto per il Reddito di inclusione e accade ancora per il Reddito di cittadinanza).

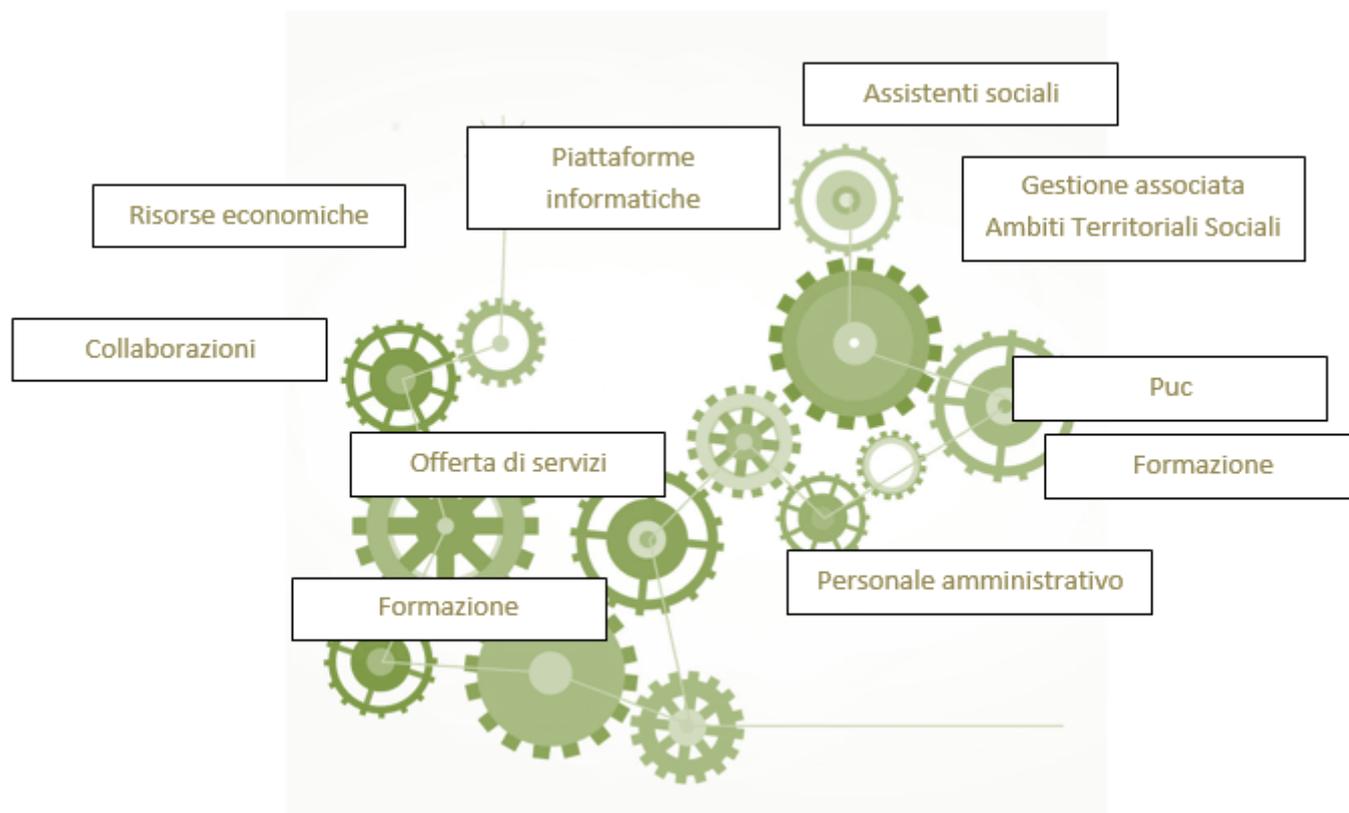
Per affrontare, dunque, il tema dell'inclusione legata alle politiche contro la povertà è utile avere a mente questi aspetti e considerare anche che attorno a questo concetto permangono dei nodi irrisolti e delle ambiguità che occorre sciogliere, come si vedrà nel prossimo paragrafo.

#### **4.3 Inclusione: tre dimensioni fondamentali per comprenderla**

In primo luogo, quando si parla di inclusione sociale spesso si ha in mente uno stato, una condizione, una caratteristica definita che c'è o manca del tutto. E invece un primo aspetto fondamentale da considerare è proprio il tratto processuale dell'inclusione. Essa è una meta che si può raggiungere al termine di un percorso, lungo, tortuoso, con strozzature e ingorghi e che non sempre approda al risultato sperato per una molteplicità di ragioni. Un percorso, quindi, dall'esito non scontato e dai tempi incerti.

L'indefinitezza dell'approdo è spiegata anche al fatto che, trattandosi di un processo, l'inclusione sociale chiama in causa una considerevole quantità di soggetti e si articola in numerose fasi fra loro spesso concatenate. Lo schema seguente illustra il complesso e articolato ingranaggio dell'inclusione sociale in cui ogni rotellina svolge un ruolo fondamentale, in stretto coordinamento con le altre: gli assistenti sociali e il personale amministrativo dei Comuni, il ruolo degli Ambiti Territoriali Sociali e della gestione associata, ma anche l'offerta dei servizi, i Progetti utili alla collettività (PUC) e le collaborazioni locali per offrire alle persone una gamma variegata e qualificata di opportunità di integrazione sociale, le risorse economiche necessarie per sostenere ulteriormente i percettori di RdC in situazioni particolarmente critiche, la formazione continua degli operatori e il sostegno ad essi, sottoposti a tensioni e pressioni costanti per contemperare la gestione dei problemi delle famiglie e gli adempimenti burocratici e, infine, il rapporto degli operatori con gli strumenti informatici (piattaforme), utili ma a volte molto onerosi. Di tutto questo si avrà modo di parlare nel paragrafo dedicato alle questioni chiave.

**Figura 1 L'articolato ingranaggio dell'inclusione sociale**



Da ultimo, un aspetto cruciale per capire le logiche di funzionamento dell'inclusione sociale è costituito dalla compresenza di due livelli: un livello nazionale e uno locale. La dimensione nazionale riguarda le prescrizioni di legge; quella locale è il terreno in cui si realizzano concretamente le azioni che permettono alle persone di migliorare la propria situazione sociale, psicologica, relazionale e lavorativa. I percorsi di inclusione dipendono, quindi, sia da ciò che è stabilito per legge sia dal modo in cui la previsione viene attuata sui territori.

Come già il precedente Reddito di Inclusione, anche il Reddito di Cittadinanza è una misura nazionale che prevede il forte coinvolgimento degli attori locali per poter essere pienamente realizzata nella sua parte di inclusione: il contributo economico è di competenza dell'Inps ed è dunque di livello nazionale, mentre gli interventi di sostegno sono di competenza dei servizi sociali dei Comuni e dei Centri per l'impiego a livello provinciale, le realtà più vicine e a diretto contatto con le persone.

Questo doppio livello è un vantaggio poiché, essendo una misura nazionale, si afferma il diritto per ogni cittadino che abbia i requisiti previsti, di richiederla e ottenerla su tutto il territorio nazionale, ma è anche un fattore di complessità che non va trascurato in quanto i processi di inclusione si possono realizzare solo in specifici contesti territoriali e grazie al coinvolgimento di degli attori ivi presenti. Ragionare di inclusione, allora, vuol dire tenere insieme la scala nazionale e quella locale, che è fatta di una molteplicità di variabili territoriali: ampiezza dei Comuni, grado di strutturazione degli Ambiti Territoriali Sociali, organico dei servizi sociali, livello di rafforzamento dei centri per l'impiego, consistenza e attivazione di reti locali con il terzo settore e imprenditori, ecc. Queste variabili

concorrono a creare la cosiddetta “infrastrutturazione del welfare locale”, che risulta essere una preconditione fondamentale per l’inclusione e che, se non realizzata in modo omogeneo, non permette di trasformare l’inclusione in pratica confinandola, di fatto, a un appello generico e astratto.

**Figura 2 Il doppio livello nazionale-locale**



La doppia dimensione nazionale-locale ha un corollario, che è uno dei grandi apprendimenti di questi cinque anni di misure contro la povertà in Italia. Abbiamo visto che l’attuazione locale è la cartina di tornasole dell’efficacia di una misura e che i territori scontano profonde differenze nel loro grado di infrastrutturazione sociale. L’esperienza indica che per garantire percorsi omogenei di inclusione su tutto il territorio nazionale e per favorire una infrastrutturazione sociale diffusa e capillare occorre che il processo di attuazione venga incanalato, predefinito nel suo iter e nei suoi strumenti. Così facendo si riduce il rischio di rendere discrezionale e incerta la realizzazione delle fasi di inclusione. Questo implica, per esempio, la necessità per i Comuni associati di dotarsi di funzioni o strutture organizzative per la realizzazione di alcune fasi dell’iter di inclusione. Si pensi al caso della equipe multidisciplinare proposta nel Reddito di Inclusione, che prevedeva il coinvolgimento, oltre che degli operatori dei servizi sociali, anche degli operatori di altre strutture territoriali referenti delle Asl, delle scuole, educatori, operatori dei centri per l’impiego, delle associazioni di volontariato, Caritas, ecc.

È, quindi, importante che a livello nazionale si individuino strumenti per l’attuazione locale e che questi siano resi vincolanti per i territori coinvolti nel funzionamento della misura. Lasciare alla discrezionalità dei singoli Comuni il ricorso a certe modalità di lavoro pure auspicate (come il fare rete) significa non puntare su cambiamenti strutturali e di sistema, ma affidarsi alla volontà dei singoli responsabili degli uffici di piano e degli operatori. E questo non basta a garantire miglioramenti duraturi e condivisi.

## 4.4 Le questioni sul tappeto

### Effettuare i controlli prima dell'erogazione monetaria

Uno dei cambiamenti nel passaggio dal REI al RdC è consistito nell'erogare il contributo prima che fosse completato l'intero ciclo di verifiche dei requisiti posseduti dai richiedenti. Una volta che la persona fa domanda (tramite patronato, sito Inps o poste), l'Inps verifica il possesso dei requisiti economici (Isee e soglie economiche) e, in caso positivo, avvia l'iter di erogazione del contributo. Le verifiche sulla conformità del nucleo che spettano ai Comuni, come quella della residenza, vengono effettuate successivamente. Questa modalità presenta un evidente vantaggio: permette a nuclei in stato di bisogno di ricevere tempestivamente l'aiuto economico.

Negli scorsi mesi è però emerso chiaramente il grande limite insito nel controllo "post-presentazione domanda": a distanza di tempo dalla prima erogazione, molti nuclei si sono visti revocare o sospendere la misura per imprecisioni e problemi nella residenza, per la mancata corrispondenza tra nuclei Isee e stati di famiglia/anagrafe o per il mancato possesso dei requisiti anagrafici. E alla revoca si è aggiunta la richiesta da parte dell'Inps di restituzione delle cifre già erogate e utilizzate dalle persone, così compromettendo il già precario equilibrio economico di molte famiglie e costringendole a rivolgersi a realtà come le Caritas per fronteggiare la situazione debitoria.

Con il REI questo tipo di problema non si era posto, perché erano i Comuni ad avere la responsabilità ultima di certificare che l'iter dei controlli fosse concluso: oltre a occuparsi delle verifiche di propria competenza, infatti, (composizione nucleo e residenza), i Comuni erano in contatto con l'Inps, che aveva in carico le altre verifiche (Isee e soglie economiche), attraverso la condivisione di informazioni su una piattaforma a compilazione congiunta da parte dei due enti. Una volta eseguiti tutti i controlli i Comuni potevano validare via piattaforma la richiesta e solo a quel punto l'Inps procedeva alla erogazione del contributo.

I numeri molto più consistenti di beneficiari di RdC rispetto al REI non consentono realisticamente un ritorno alla gestione della domanda da parte dei Comuni. Tuttavia, segnaliamo che sarebbe comunque utile posticipare l'erogazione del beneficio economico al completamento dei controlli, prevedendo un presidio ultimo dei Comuni nella certificazione finale, che sarebbe possibile sfruttando le possibilità garantite dalle piattaforme già operative.

### Allineare l'erogazione del contributo economico e il contatto con i servizi

Il secondo punto, legato al precedente, ha a che fare con la netta separazione dei livelli di competenza del RdC: l'erogazione del contributo economico affidata al livello nazionale (Inps) da una parte e il supporto tramite i servizi affidato al livello locale (Comuni e CPI) dall'altra. In questo quadro non c'è un titolare o garante unico della gestione della misura e questo genera confusione. La filiera della attuazione si sfrangia sin da subito, non appena la persona riceve il contributo. A quel punto, infatti, tutto l'onere dell'attuazione viene trasferito sui territori e i due livelli, nazionale e locale, continuano a restare separati. Come se l'unico interlocutore per l'Inps, per Comuni e i CPI dovesse essere il

beneficiario senza nessuna mediazione da parte di nessun livello istituzionale intermedio.

Una tale impostazione fa emergere un problema di massima rilevanza: il tempo. Da quando le persone ricevono il contributo economico possono infatti passare mesi prima che vengano contattate dai servizi sociali o dai centri per l'impiego. Questo sia a causa dell'altissimo numero di beneficiari del RdC che ha ingolfato, soprattutto nei primi mesi, le strutture territoriali e ha generato ritardi di cui si risente ancora oggi, ma anche a causa delle difficoltà che gli operatori incontrano nel raggiungere le persone ai recapiti che essi hanno fornito in sede di presentazione della domanda.

Le conseguenze di questo disallineamento temporale si ripercuotono su molti aspetti: i beneficiari non ricevono subito tutte le informazioni sulla misura, i cui vincoli sono conosciuti solo parzialmente da chi fa domanda; i servizi devono avviare un percorso di inclusione a molti mesi di distanza da quando la persona ha iniziato a ricevere il beneficio economico, con ovvia ritrosia degli interessati ad assumersi obblighi inizialmente non preventivati; inoltre, non essendoci, come nel REI, un passaggio preliminare di tutto il nucleo ai servizi sociali, questi riescono a ricomporre la frammentarietà delle informazioni sul nucleo solo quando la collaborazione tra essi e i centri per l'impiego è effettiva. Infine, l'aspetto più preoccupante: posticipare il supporto dei servizi rappresenta per i nuclei con particolari difficoltà una privazione assai deleteria, quando invece essi avrebbero bisogno di un aiuto il più tempestivo possibile.

### **Promuovere la gestione associata e sostenere gli Ambiti Territoriali Sociali**

La consacrazione effettiva degli Ambiti Territoriali Sociali come unità organizzative responsabili della programmazione delle risorse e della gestione locale dei servizi dedicati arriva nel 2017 con la legge sul REI. Il passaggio alla gestione associata come modalità di funzionamento degli Ambiti è tuttavia un processo ancora in corso e che richiede di essere sostenuto in modo capillare e sistematico.

L'esperienza di questi anni dimostra, infatti, che dove la gestione associata è consolidata (e poggia su forme più solide come consorzi e aziende, con autonomia giuridica) la funzione di regia e governo dell'Ambito è agita in modo efficace e l'integrazione fra le risorse e i diversi interventi è forte (come ad esempio nei programmi PIPPI, agenzie abitare, inserimenti lavorativi di nuclei, disabilità).

Ne consegue che l'attuazione del RdC ne guadagni nettamente e sia più avanzata, come hanno testimoniato molti operatori e responsabili di uffici di piano, potendo contare su strutture coordinate nella gestione delle risorse, nelle procedure per affidamento dei servizi e in quelle di assunzione del personale. E questo è tanto più vero per territori ampi, in cui il numero dei beneficiari di RdC è alto.

È importante che gli Ambiti restino il punto di riferimento organizzativo, in quanto ci sono piccoli Comuni in Italia che non sarebbero in grado di gestire gli adempimenti richiesti. Ma anche gli ATS hanno i loro problemi: spesso, ad esempio, non hanno personalità giuridica e sono in difficoltà dal punto di vista del personale. Quindi non basta appellarsi genericamente al ruolo degli Ambiti, ma bisogna sottolineare la necessità di passare alla gestione associata, lasciando però ai Comuni la possibilità di scegliere la soluzione più adatta a loro. L'obiettivo è arrivare ad avere soggetti che sui territori possano operare liberamente con personalità giuridica.

La gestione associata va dunque rafforzata, coordinata e supportata con attività di consulenza, supporto e strumenti amministrativi e giuridici adeguati, magari prevedendo anche forme vincolanti per costruire assetti organizzativi più stabili. Inoltre, si dovrebbero riaccorpere tutti i diversi interventi

normativi sulla gestione associata che sono sparsi fra varie previsioni e fonti. Al momento questa dispersione crea molta confusione.

Sappiamo che il Ministero del Lavoro si sta muovendo da qualche tempo in questa direzione di supporto e consulenza, al fine di offrire ai territori il sostegno necessario per realizzare questo passaggio cruciale, che è anche preconditione per un uso efficiente delle risorse destinate agli ATS, per una programmazione adeguata e per una soddisfacente applicazione delle misure.

### **Rafforzare le funzioni amministrative degli Ambiti**

A partire dal 2016, con l'avvio dei PON, poi l'istituzione del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, fino ad arrivare a oggi, gli Ambiti Territoriali sono stati i destinatari di una mole considerevole di risorse economiche afferenti a fonti nazionali ed europee.

Se questo rappresenta un indiscutibile passo in avanti bisogna anche segnalare che, a livello locale, l'impatto organizzativo è stato considerevole: obblighi di rendicontazione, regole e procedure diverse da seguire per i diversi fondi di riferimento, ingorgo amministrativo con ripercussioni sul lavoro sociale. Ne emerge la necessità di consolidare questo rafforzamento degli ATS, anche per quanto riguarda le funzioni amministrative e le competenze sul versante procedurale-contabile per la gestione e la rendicontazione delle risorse, sempre più basata su modelli di rendicontazione europea.

La quota servizi del Fondo povertà permette di acquisire personale amministrativo, ma gli operatori affermano che bisogna anche prevedere una formazione specifica su queste funzioni fondamentali, da cui dipende la sopravvivenza e il funzionamento ordinario degli Ambiti. Finora la formazione fornita dal Ministero del Lavoro non ha toccato questi aspetti, ma sappiamo che rispetto a questo ci sono novità in arrivo che potrebbero colmare le lacune registrate finora.

Una delle soluzioni prospettate dagli operatori consiste nel suggerire di ricorrere a figure di project manager specializzate e in grado di amministrare budget e progetti anche di diversa natura, data la mole di risorse da incastrare.

### **Migliorare gli strumenti informativi presenti**

I sistemi informativi possono alleggerire e migliorare lo svolgimento di alcune fasi del lavoro oppure possono trasformarsi in un onere ulteriore per gli operatori, di cui essi non colgono il senso per via dei ridotti o inesistenti vantaggi sul proprio lavoro ordinario.

Le piattaforme create per il Reddito di cittadinanza sono due: la piattaforma GEPI, che fa riferimento al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e serve a gestire i Patti per l'inclusione sociale da parte dei servizi sociali e i PUC; la piattaforma MYAnpal, che fa riferimento ad Anpal, serve a raccogliere dati sui Patti per il lavoro di cui sono titolari i centri per l'impiego.

Le piattaforme in questione hanno mostrato varie criticità in questi anni. I maggiori e ricorrenti rilievi mossi ad esse dagli operatori dei servizi sociali e dei centri per l'impiego riguardano in prima istanza il mancato collegamento (interoperabilità) tra i due sistemi, che non dialogano fra loro, impendendo di fatto l'accesso a dati che sarebbero di reciproca utilità per gli operatori (sia servizi sociali che centri per l'impiego) coinvolti nella presa in carico delle persone. I dati poi non sono aggiornati in tempo reale, in quanto questa operazione dipende dal caricamento effettuato dal

Ministero del Lavoro una volta che l'Inps ha trasmesso i dati. Nonostante questo problema sia stato segnalato sin dai primi mesi dopo l'avvio delle piattaforme, ad oggi non sembra ancora risolto.

Gli operatori dei servizi sociali che lavorano con GEPI hanno poi in più occasioni espresso pareri molto critici nei confronti della piattaforma: si tratta di un sistema informativo strutturato in cartelle singole a uso dei territori che consente solo l'inserimento dei dati senza possibilità di estrazioni massive o di elaborazioni ad hoc. Questa modalità unidirezionale ("one way") di funzionamento finisce col generare frustrazione negli operatori che concorrono non senza fatica ad alimentarlo, ma non possono ricavarne alcun vantaggio diretto per il proprio lavoro. Sarebbe molto utile, a parer loro, poter ottenere dati da comunicare alla collettività, per rendicontare l'attività dei servizi ai cittadini o ad altre amministrazioni (accountability) e utilizzare i dati per la programmazione sociale e l'allocazione delle risorse degli Ambiti in direzione di quegli ambiti di intervento più urgenti per il territorio.

L'assenza di un ritorno operativo immediato per i territori, unita alla gravosità del funzionamento della piattaforma, produce un'altra conseguenza: ingessa il lavoro degli operatori, soprattutto i neoassunti che, alla loro prima esperienza di lavoro, vengono fagocitati dalla logica delle piattaforme. Se queste garantiscono modalità omogenee di lavoro, è però anche vero che a volte finiscono con il diventare un fine piuttosto che essere vissute come un mezzo per il lavoro sociale. Molte realtà locali sono intervenute su questo aspetto ricorrendo alla supervisione degli operatori, ma a causa dell'alto turn over fra gli assistenti sociali questa difficoltà non è stata ancora completamente superata.

D'altra parte, gli operatori riconoscono che le sessioni formative previste dal Ministero siano un valido sostegno e suggeriscono che sarebbe utile prevedere in organico figure specifiche di tecnici dedicati all'utilizzo della piattaforma, anche per evitare che questa mansione sottragga tempo prezioso alla presa in carico delle persone. Sempre gli operatori ritengono che ormai non sia possibile prescindere dal fatto che la domanda per ricevere il RdC venga gestita da piattaforme. I singoli Comuni o Ambiti non possono farne a meno, perché la misura è nazionale e adesso che un sistema esiste e funziona non si può tornare indietro. Si può tuttavia capire come adeguare gli strumenti disponibili alle reali necessità di chi quotidianamente li utilizza.

### **Le collaborazioni e l'offerta dei servizi**

Per quanto riguarda la collaborazione tra i servizi locali, questa ha vissuto un arretramento nel passaggio dal REI al RdC. Nel REI non solo veniva riconosciuta la centralità dei Comuni nel coordinamento dei rapporti tra gli attori locali (pubblici e privati) coinvolti nell'attuazione, ma venivano anche costituite le equipe multidisciplinari che, con i Comuni a capo del loro coordinamento generale, hanno visto la collaborazione di un'ampia compagine di strutture presenti sul territorio quali Asl, scuole, consultori, centri per l'impiego, enti di formazione, ecc.. Per il RdC, invece, i servizi sociali si occupano, come i centri per l'impiego, solamente dei nuclei loro assegnati e lo fanno a compartimenti stagni, con rare occasioni di coinvolgimento di altri nodi della rete. Ove presenti, queste collaborazioni si sono incagliate in un dedalo di vincoli burocratici, al punto che molti Comuni hanno preferito rinunciare alla formalizzazione della rete, realizzando invece collaborazioni "extra piattaforma", e quindi non censite dal sistema GEPI.

In generale si è notato che il lavoro di rete è proseguito in continuità nei contesti in cui il

coordinamento locale era già una realtà consolidata prima del RdC, mentre la nascita di nuove collaborazioni non è stata favorita dalla misura. Ad oggi, dove le esperienze di welfare di Comunità pregresse erano più forti e già in corso si riscontra una maggiore attivazione da parte dei soggetti locali nella costruzione dei percorsi di inclusione del RdC. Qui ci si è mossi anche sperimentando interventi nuovi (percorsi di gruppo, azioni dedicate a target specifici (come ad esempio genitori con figli 0-3), inesistenti prima del RdC.

Mentre in alcune zone la collaborazione con gli enti del terzo settore è già ben sviluppata (in virtù della realizzazione di interventi specifici come servizi educativi o erogazione di contributi economici aggiuntivi), la carenza più significativa riguarda la componente pubblica, in particolare il comparto sanitario e scolastico, ma anche alcuni settori abitualmente meno coinvolti nei percorsi di inclusione sociale (ad es. area sport o cultura). Per alcuni operatori più che insistere sul rafforzamento del rapporto tra servizi sociali e CPI, si dovrebbe potenziare la relazione tra i servizi sociali, le Asl e le scuole soprattutto, che sono i grandi assenti di questo processo e il cui apporto è fondamentale nella costruzione dei progetti personalizzati. D'altro canto, se è l'inclusione sociale l'obiettivo a cui tendere, allora si deve avere a disposizione una gamma ampia, diversificata e coordinata di interventi e servizi che possano coprire l'intero arco di esigenze e bisogni delle persone: dalla genitorialità al sostegno psicologico, dal supporto educativo alla formazione e così via. I servizi sociali devono quindi poter contare sia su servizi interni sia sull'attivazione di supporti esterni in rete.

Questa collaborazione non può essere affidata al livello informale: una prima indicazione caldeggiata dagli operatori è quella di rendere la collaborazione obbligatoria per legge, in quanto solo i vincoli normativi possono assicurare che l'integrazione fra servizi sociali e gli altri soggetti citati sia effettiva e strutturale e sfoci nella nascita di sistemi coordinati.

Ma ciò non basta: sono fondamentali i dispositivi di *governance* di cui i territori dovrebbero dotarsi, ovvero tavoli di lavoro, equipe, cabine di regia. Questi andrebbero o indicati a monte e fissati centralmente oppure si potrebbe prevedere la possibilità di codificare e riconoscere le soluzioni organizzative che i territori escogitano via via a livello locale, alimentando così un cruscotto di alternative anche sulla base dell'esperienza concreta. Rispetto a questo punto, la circolazione di buone pratiche, esempi, modelli di buona collaborazione tra servizi già sperimentati aiuterebbe senz'altro i territori ad attingere a un patrimonio di conoscenze istruttivo. La declinazione del coordinamento a livello locale dovrebbe poi passare per la stipula di appositi accordi formali (protocolli) tra le varie parti, come accadeva per il REI, che definiscano ruoli, responsabilità e risorse attivabili per i progetti individuali.

Un punto centrale è poi quello della regia del coordinamento: molti operatori sottolineano l'utilità di affidare ai Comuni questa funzione a tutela dell'avvio e del compimento del processo.

Un ruolo fondamentale dovrebbero averlo anche le Regioni, in quanto responsabili della integrazione regionale fra il settore del lavoro, quello sanitario e quello sociale. Ad esse sarebbe opportuno fornire linee guida o indicazioni precise per l'avvio delle collaborazioni locali e per l'applicazione della normativa nazionale. Inoltre, queste potrebbero promuovere la realizzazione di percorsi formativi nel campo dell'innovazione sociale, del supporto alla costituzione di imprese di terzo settore e dello sviluppo dell'associazionismo, per creare un humus fertile per la nascita di reti.

In ultimo, bisogna comunque sottolineare come il numero alto di beneficiari di RdC attuale non permetta di costruire in tempi brevi i progetti per l'inclusione e l'integrazione della rete. Ecco perché bisogna ancora insistere sulla necessità di proseguire nel rafforzamento dell'organico del personale dei servizi sociali: occorre un investimento sui servizi sociali, con interventi mirati alla formazione e al sostegno degli assistenti sociali, non trascurando del pari anche i progettisti, gli amministrativi e tutto il personale dell'ufficio di piano.

### **Flessibilità nell'uso delle risorse per i progetti personalizzati**

Uno dei temi più volte posti dagli operatori è quello della scarsa flessibilità concessa ai case manager e agli assistenti sociali nell'uso delle risorse economiche: il Fondo povertà non finanzia la formazione di base, non è prevista la possibilità di gestire liberamente le risorse per le famiglie seguite e inoltre bisogna collegare con fatica fondi diversi per poter realizzare percorsi di inclusione sociale in favore di uno stesso nucleo.

La situazione attuale si configura come un "puzzle di fondi": non è facile realizzare i servizi combinando i diversi fondi a disposizione e, nei contesti in cui ci sono difficoltà organizzative, questo rallenta o blocca i processi. In questa situazione bisognerebbe governare in modo unitario il sistema e non a canne d'organo. Il rischio altrimenti è l'irrilevanza, come denunciano gli operatori: si hanno le opportunità, ma non si ha la possibilità di raggiungere i risultati.

Inoltre, nella logica della continuità della presa in carico che caratterizza il modo di lavorare dei servizi sociali, il fatto che le risorse dedicate ai beneficiari di RdC non siano estendibili ad altre platee di persone rappresenta un vincolo irragionevole: è proprio per i fuoriusciti dal RdC che, invece, ad esempio, servirebbero risorse per spezzare il circolo della povertà. Chi esce dalla misura può rimanere appena sopra la soglia di povertà oppure possono verificarsi casi di beneficiari che si vedono revocata la misura a causa della mancanza di requisiti di residenza o soggiorno e che però continuano ad avere necessità di supporto da parte dei servizi sociali. Gli assistenti sociali che hanno queste persone in carico potrebbero fornire loro assistenza nella fase di transizione e per un periodo di tempo determinato, evitando che questi cadano in povertà o entrino nei circuiti della economia illegale o nella trappola dell'indebitamento.

### **I PUC: una esperienza a tre dimensioni**

I PUC (progetti utili alla collettività) toccano almeno tre dimensioni del RdC: i percorsi di inclusione, in quanto si tratta di traiettorie di inclusione dei beneficiari che possono essere osservate nel loro svolgimento e analizzate rispetto ai risultati ottenuti, anche a distanza di tempo; la rete locale, visto che questi progetti possono essere promossi direttamente dai Comuni oppure prevedere il coinvolgimento di enti del terzo settore o organizzazioni di cittadinanza o imprese sociali, ecc.; il modo in cui i percettori vivono la condizionalità: per i beneficiari infatti i PUC, inseriti nel progetto personalizzato redatto con i servizi sociali e per l'impiego, sono un obbligo a cui non possono sottrarsi e nella ultima legge di bilancio essi sono stati resi obbligatori per tutti i percettori.

Rispetto al primo punto, i PUC sono una interessante pratica, in molti casi terminata, di percorso di inclusione circoscritto nel tempo e definito nello spazio che è possibile osservare e valutare nella sua

interezza: essi consentono di ricavare informazioni utili su alcuni aspetti dei beneficiari che potrebbero non essere emersi in sede di colloquio con gli operatori dei servizi (p. es. le modalità di risposta e attivazione delle persone, il loro grado di partecipazione, affidabilità, motivazione, aspettative, riconoscimento). Permettono poi di raccogliere il punto di vista sui beneficiari di operatori esterni ai servizi sociali e ai centri per l'impiego e questo ne arricchisce e completa il profilo. Inoltre, offrono la possibilità di comprendere e affinare l'abbinamento tra profili e attività a seconda delle caratteristiche dei beneficiari, creando anche modelli replicabili di inclusione e favorendo il transito delle persone verso l'inserimento lavorativo.

Rispetto al terzo punto, l'esperienza finora ci dice che i beneficiari coinvolti, al di là di alcune resistenze iniziali, hanno manifestato in molti casi apprezzamento per questa forma di impegno, arrivando anche a chiedere di poter prolungare l'attività oltre il termine del periodo previsto, anche se non sono mancati casi di adempimento formale senza particolare entusiasmo o motivazione; spesso i PUC hanno consentito alle persone di percepirsi "in regola", in grado cioè di risarcire la comunità per l'aiuto economico ricevuto dallo Stato: un altro modo di vivere la condizionalità su cui si potrebbe avviare una riflessione.

In genere poi per via delle complessità organizzative e amministrative richieste, i PUC hanno funzionato meglio dove si è realizzato un intenso lavoro di team tra referenti amministrativi del Comune, assistenti sociali, eventuali referenti di organizzazioni terze affidatarie del servizio e dove c'è stato personale dedicato per gestire gli aspetti amministrativi; come segnalato, inoltre, si sono rivelati molti utili i monitoraggi costanti dell'andamento del progetto e le valutazioni finali che considerano il punto di vista di beneficiari e operatori. In tutto questo sarebbe di grande supporto la nascita di una comunità di pratiche per far circolare le informazioni e facilitare in particolare i Comuni in difficoltà.

I PUC sono un tale patrimonio di conoscenza (sul profilo dei percettori della misura, sul come si realizza l'inclusione e sugli esiti dei percorsi stessi) da poter alimentare una pluralità di studi e analisi di vario tipo e su una enorme quantità di aspetti diversi. A oggi, nel catalogo riepilogativo dei PUC gestito dal Ministero del lavoro, ne risultano caricati circa 22.300 di cui il 45% sono terminati il 31 ottobre 2022. Nella sua configurazione attuale, il sistema non permette lo scarico e l'analisi dei dati in forma aggregata e consente solo limitate interrogazioni. Sarebbe auspicabile rendere disponibili i dati in diversi formati per consentirne un accesso agevole a scopi di ricerca e la possibilità di utilizzare al meglio le informazioni presenti, anche per elaborare proposte di cambiamento.

## **Inclusione e occupabilità**

Dal punto di vista sociale e lavorativo, l'inclusione è una componente incerta e difficilmente determinabile nei suoi esiti: dipende dalle persone e dai contesti in cui queste vivono e si muovono. È dunque anche difficile valutarla, se non attraverso tecniche specifiche. Nel giugno del 2022 il Ministero del Lavoro ha avviato una valutazione controfattuale del RdC per cogliere le differenze tra l'impatto che la misura ha su coloro che ricevono il contributo economico unito ai servizi e l'impatto su coloro che, invece, sono solo destinatari di erogazione economica senza intervento dei servizi.

Se consideriamo l'inclusione sociale, lo strumento dei progetti personalizzati è la parte più osservabile e metodologicamente definita del processo di inclusione. Gli operatori danno una

valutazione molto positiva degli strumenti e della formazione che il Ministero ha realizzato in questi anni. In particolare, l'impianto attuale, basato sulle linee guida derivanti dal modello PIPPI, è considerato coerente e per certi versi anche sfidante per i servizi. Se la direzione è chiara, il problema risiede ancora una volta negli aspetti attuativi che si collegano a problemi di carattere strutturale:

- l'inesperienza generale dei case manager (frequentemente alla prima esperienza di lavoro);
- il grande turn over degli operatori (effetto anche dell'immissione di risorse economiche per il potenziamento dei servizi);
- il conseguente rischio di applicare gli indirizzi per la presa in carico e in particolare lo strumento (GEPI) come fine e non come mezzo per condurre l'analisi dei bisogni;
- il rischio di non progettare insieme alla persona/nucleo le direzioni del proprio empowerment.

Ciò impone un'attenzione particolare alla gestione degli aspetti legati al personale che non potrà mancare nei prossimi anni, almeno fino a quando non si sarà raggiunto un livello di strutturazione sufficiente nella maggior parte degli Ambiti Territoriali. La stabilità del personale incide infatti sulla continuità assistenziale dei beneficiari e quindi sul sostegno e sulla qualità delle risposte fornite (immaginiamo la fatica di un beneficiario nel dover cambiare spesso assistente sociale e nel dover instaurare creare ogni volta nuove relazioni di fiducia).

Se consideriamo il versante lavoro, il passaggio dal REI al RdC ha segnato un altro cambiamento. Nel REI l'occupabilità era associata ai percorsi di inclusione ed era concepita come esito a valle di questi: la persona riceveva il REI e, se il suo bisogno era prevalentemente lavorativo, lo si indirizzava ai CPI. Con il RdC, invece, l'occupabilità diventa il principale criterio adottato per distinguere, sin dall'inizio a livello amministrativo (splitting), la platea dei beneficiari da indirizzare ai centri per l'impiego da quella da inviare ai servizi sociali. Esso si basa sul maggior o minor grado di vicinanza al mercato del lavoro: chi è vicino al mercato del lavoro viene "assegnato" ai CPI, chi invece è più lontano viene residualmente indirizzato ai servizi sociali.

Il primo punto da sottolineare è che se ci si muove all'interno del perimetro delle misure contro la povertà, i criteri da utilizzare dovrebbero essere pertinenti a questa dimensione e non esterni ad essa: la povertà, quindi, e non il lavoro.

Inoltre, l'esperienza di questi anni di RdC ha mostrato come la vicinanza al mercato del lavoro e dunque la maggiore occupabilità dei beneficiari di RdC sia un concetto relativo che va tarato rispetto alle caratteristiche peculiari dei beneficiari: alla data del 30 giugno 2022, il 73% dei beneficiari non occupati in carico ai servizi per il lavoro non ha mai avuto un contratto di lavoro dipendente o in para-subordinazione nei 36 mesi precedenti (481mila individui); sono persone che nel 70% dei casi hanno conseguito al massimo il titolo della scuola secondaria inferiore e hanno alle spalle una elevata frammentarietà dei percorsi professionali pregressi (il 36,3% dei beneficiari non occupati ha lavorato al massimo 3 mesi e un ulteriore 20,2% per un periodo compreso tra i 3 e i 6 mesi) (cfr. Anpal, 2022).

Il secondo punto da porre in evidenza è che, dato questo quadro, considerare l'occupabilità un obiettivo raggiungibile per questo target di persone e farne un indicatore di successo e buona riuscita di una politica contro la povertà rischierebbe ancora una volta, come già accaduto per il RdC, di creare aspettative irrealistiche ritorcendosi contro la misura stessa in fase di valutazione.

Infine la legge di bilancio 2023 introduce, nella parte di interventi transitori per il 2023, un criterio di

occupabilità del tutto inedito non solo nel quadro dell'esperienza italiana, ma anche nel panorama internazionale. In ragione di ciò l'impatto di questa adozione dovrà essere attentamente valutato per evitare che gli eventuali errori si trascino nella riforma del 2024.

**Tabella 3 Riepilogo dei punti chiave sull'inclusione sociale**

Questioni	Criticità attuali	Proposte emerse per possibili miglioramenti/correttivi
<b>Contributo economico erogato prima di aver concluso l'iter delle verifiche</b>	Sospensione/revoca della misura a distanza di mesi dalla ricezione Restituzione delle cifre incassate e spese Sospensione dei percorsi di accompagnamento	Posticipare l'erogazione del beneficio economico al completamento dei controlli, prevedendo un presidio ultimo dei Comuni nella certificazione finale
<b>Disallineamento tra erogazione del contributo economico e contatto con i servizi</b>	Due fasi separate Non ricevere istruzioni sulla misura Non ricevere un tempestivo supporto sociale Condizionalità indebolita e poco applicabile Difficoltà di ricomporre le informazioni sul nucleo	Allineare erogazione del contributo economico e contatto con i servizi
<b>Gestione associata degli Ambiti Territoriali Sociali ancora poco diffusa</b>	Difficoltà di regia e coordinamento da parte dell'Ambito Territoriale dove la gestione associata è poco solida Problemi nelle procedure di affidamento dei servizi e assunzione di personale dove la gestione associata non c'è I piccoli comuni hanno problemi a gestire gli adempimenti richiesti	Favorire la gestione associata attraverso: consulenza e supporto strumenti amministrativi e giuridici forme vincolanti riordino degli interventi normativi
<b>Sistemi informativi onerosi</b>	Non interoperabili fra loro Funzionamento "one way" (input senza estrazione dati) Lavoro ingessato e molto oneroso per gli operatori Impossibilità di accedere a dati utili Impossibilità di trarre dati per programmazione locale e accountability Da mezzo a fine in se stesso	Rendere gli strumenti operativi adeguati alle esigenze di chi le utilizza
<b>Collaborazione locale e offerta di servizi insufficiente</b>	Arretramento rispetto al REI Vincoli burocratici onerosi per formalizzare le collaborazioni Scarsa nascita di nuove collaborazioni Assenza della componente pubblica (asl, scuole)	Una regia unica Obbligatorietà Dispositivi normativi predefiniti (accordi e protocolli) Ruolo di supporto delle regioni
<b>Funzioni amministrative degli ATS ancora deboli</b>	Difficoltà di incastrare le diverse risorse, consistenti, a disposizione per realizzare interventi locali Regole e procedure diverse da fono a fondo	Figure di project manager Consulenze e formazione ad hoc da parte del Ministero
<b>Risorse economiche poco flessibili</b>	Difficoltà di incastrare le diverse risorse Risorse RdC vincolate ai beneficiari RdC (non utilizzabili per i revocati)	Agio per operatori e case manager nell'uso delle risorse economiche in base alle esigenze delle famiglie
<b>PUC da valutare</b>	Procedure amministrative onerosi per i comuni Assenza di dati di monitoraggio/valutazione	Alleggerimento oneri burocratici Figure dedicate Lavoro in team comuni, servizi sociali, terzo settore, imprese

## 4.5 Verso la transizione

In conclusione si vuole porre l'accento su altri due punti emersi nel confronto con gli operatori e che proprio in ragione dell'esperienza degli ultimi anni potrebbe essere utile considerare nella fase di transizione che ci avviamo a vivere nel prossimo futuro.

### Accesso ai dati (anche opensource) per monitoraggi civici e trasparenza

Se lo si considera nel suo complesso, il RdC è separato in tre tronconi distinti: l'erogazione del contributo economico gestito dall'Inps, i percorsi di inclusione sociale realizzati dai servizi sociali dei Comuni con il coordinamento gestionale, amministrativo, consulenziale e formativo del Ministero del Lavoro e i percorsi di inserimento lavorativo affidati ai centri per l'impiego locali che afferiscono alle Regioni, mentre la gestione delle politiche attive del lavoro e della piattaforma nazionale di raccolta dati è in capo all'Anpal. Una molteplicità, non sempre sufficientemente coordinata e ben congegnata, di attori e fasi che si ripercuote anche sulla disponibilità e l'accesso ai dati sui percettori della misura.

Anche sotto questo profilo infatti regna purtroppo la frammentazione e la disorganicità delle informazioni. Ogni troncone è gestito da più soggetti istituzionali ed è governato da un titolare che è anche il referente per la raccolta e gestione dei dati tramite le due piattaforme di cui si è parlato nei paragrafi precedenti, GEPI (Ministero del Lavoro) e MyAnpal (Anpal). Alcuni rilasci istituzionali periodici (Osservatorio Inps sul reddito di cittadinanza e note Anpal) permettono di avere dati aggregati con alcune informazioni generali (numero nuclei e persone percettori, cittadinanza, nuclei con minori, nuclei con disabilità, per gli indirizzati ai centri per l'impiego livello di istruzione, esperienza professionale pregressa, tipo di contratti, condizione occupazionale, ecc.) sui percettori di RdC. È inoltre accessibile sul sito del Ministero del Lavoro l'elenco dei PUC attivati finora, con possibilità di consultare le singole schede progettuali, ma non i dati complessivi sul numero di beneficiari coinvolti o per regione. Infine, il Ministero del Lavoro ha pubblicato nel novembre del 2020 il rapporto di monitoraggio del RdC con un primo bilancio della misura per il periodo dal 1 aprile 2019 al 30 giugno 2020, con anche dati sulle prese in carico dei beneficiari e sui PUC. Aggiornamenti sulla misura con affondi ad hoc sono poi inseriti annualmente nei rapporti Inps, pubblicati in luglio.

Dietro apposita e argomentata richiesta il coordinamento statistico attuariale dell'Inps mette a disposizione alcuni dati sul RdC specifici anche disaggregati per regione, dopo aver valutato le finalità della ricerca e le ragioni della richiesta.

A ben vedere sarebbero moltissimi i dati utilizzabili per ricerche e analisi da parte di studiosi ed esperti del settore.

L'assenza di monitoraggi periodici istituzionali con rilasci sistematici soprattutto sul versante sociale insieme al difficile accesso a dati disaggregati non ha giovato alla misura in questi anni. Il terreno della comunicazione è stato colonizzato da inchieste giornalistiche non interessate ai processi né alle cause, ma focalizzate su situazioni singole e dai risvolti aneddotici. Nulla su funzionamenti e risultati. Ma generalizzazioni senza fondamento che hanno alimentato la retorica svilente sul reddito di cittadinanza, senza l'argine di considerazioni basate su dati ed evidenza empirica di fonte pubblica.

Un accesso ai dati per attività di monitoraggio e ricerca procurerebbe a questo punto vantaggi sotto molti profili: favorirebbe la circolazione di studi e indagini su aspetti specifici non direttamente

indagabili, anche per una questione di risorse economiche, dal livello centrale; renderebbe le amministrazioni trasparenti e “accountable” rispetto all’opinione pubblica; accrescerebbe il senso di partecipazione e coinvolgimento della società civile; permetterebbe di ancorare a solide basi empiriche le proposte di modifica e revisione della misura, evitando il rischio di cambiamenti discrezionali non attenti alle esigenze delle persone e alla realtà di operatori e amministrazioni locali e nazionali.

### **In dialogo con operatori, amministrativi e uffici di piano prima di prevedere modifiche e curare la transizione**

Una riforma del RdC nel 2024, come indicato nella legge di bilancio 2023, significa per tutti accingersi a vivere la terza modifica di una misura di contrasto alla povertà nel nostro paese da quando l’Italia si è dotata di strumenti di questo tipo, ossia dal 2017 quando fu introdotto il REI.

Nel 2019, quando si passò al RdC, non solo mancò del tutto un confronto preliminare sul disegno della nuova misura con gli operatori e con i soggetti coinvolti nella attuazione sia a livello locale che nazionale, ma non ci si pose neanche il problema di accompagnare la transizione dalla vecchia alla nuova misura (cfr. capitolo 5). Chi ha avuto modo di ascoltare le persone sui territori nei mesi immediatamente successivi ha potuto constatare che l’estromissione degli operatori in questa fase ha rappresentato un elemento di enorme e trascurata criticità nella fase attuativa del RdC: le persone che fino ad allora avevano lavorato con il REI e che nel giro di qualche mese si sono ritrovate a gestire una misura completamente diversa hanno lamentato di non essersi sentite motivate, di essere scoraggiate dai cambiamenti di cui non comprendevano la *ratio* e soprattutto di sentirsi confinate a meri esecutori, semplici comprimari e non più attori responsabili dell’attuazione di una misura così complessa.

Questo diaframma fra nazionale e locale non ha favorito il passaggio già non agevole dal REI al RdC. L’esperienza del 2019 ci dice quindi che è fondamentale coltivare il dialogo e confronto con gli operatori a tutti i livelli di attuazione (Ministeri, Regioni, ATS, CPI) per raccogliere opinioni, pareri, per comprendere risvolti poco noti del concreto funzionamento delle misure e, soprattutto, per rendere partecipi di questo processo le persone che quei cambiamenti saranno chiamate a metterli in partica nel loro lavoro quotidiano.

Infine curare la transizione. Sarebbe un segnale di grande discontinuità da parte del Governo attuale rispetto al passato riuscire a progettare e curare con attenzione il processo di transizione da una misura a una sua versione modificata: significherebbe mettere davvero al centro l’interesse per le persone in povertà che questa misura la ricevono e considerare con rispetto e riconoscenza il lavoro di coloro che con questa misura si confrontano ogni giorno. Un investimento che pur richiedendo qualche sforzo in questo 2023 darebbe moltissimi frutti nel futuro, evitando strappi e garantendo scorrevolezza nella fase di attuazione. Vorrebbe dire aver imparato dall’esperienza, facendo tesoro degli errori compiuti in passato con la volontà e la determinazione di superarli a vantaggio dell’intera cittadinanza.

## Bibliografia

---

Anpal (2022), *Reddito di cittadinanza*, Nota 9/2022, ottobre.

Caritas Italiana (2018), *Povert  in attesa. Rapporto 8674 su povert  e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli Editore

Caritas Italiana (2021), *Lotta alla povert : imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di cittadinanza*, Edizioni Palumbi

Commissione europea (2022), *The 8688 Minimum Income Report*. Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL)

Inps (2022), *I primi tre anni di Reddito e pensione di cittadinanza. Analisi 8675-2021. Beneficiari, importi, caratteristiche, persistenza*, (a cura di S. Bombelli, S. Lucchini), 5<sup>2</sup> febbraio 6466

Visentin M. (2022), *La collaborazione tra servizi sociali e centri per l'impiego*, in Gori C., *Le politiche del welfare sociale*, Firenze, Mondadori Universit .

## NOTE

---

1] Per i contributi di riflessione forniti sui temi trattati in questo capitolo si ringraziano A. Ciglieri, P. Monda, F. Pesaresi, I. Piazzoni. La responsabilit  di quanto scritto   esclusivamente mia.

2] Per una disamina delle diverse situazioni a livello europeo si veda ad esempio il recente "The 2022 minimum income report". Joint report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL).

## 5. RIFORMARE LE RIFORME: OSTACOLI E OPPORTUNITÀ

Giulio Bertoluzza, Università di Trento & Caritas Italiana

Lucia Mazzuca, Università di Trento

Il percorso che ha condotto all'introduzione nel nostro Paese di una misura nazionale di contrasto della povertà ha visto, nell'arco di pochi anni, il susseguirsi di importanti cambiamenti. La prima misura – il Reddito di Inclusione (Rei) – è stata adottata nel 2017, per poi lasciare il campo nel 2019 al Reddito di Cittadinanza (RdC). Quest'ultimo sarà sostituito, nel 2024, con risposte differenziate rivolte ai poveri che non sono in condizione di lavorare e a quelli che - invece - lo sono.

Il presente contributo discute alcune questioni chiave che entrano in gioco nei processi di cambiamento delle politiche pubbliche. Si tratta di questioni riguardanti le modalità di elaborazione e di costruzione di una riforma, destinate ad avere un impatto decisivo sulla sua traduzione in pratica. “Come” fare le riforme, infatti, non è meno importante di “Cosa” queste prevedano. L'obiettivo consiste nell'evidenziare i principali vincoli ed opportunità con cui dovrà confrontarsi l'imminente nuova riforma delle politiche di contrasto della povertà nel nostro Paese. Per farlo, ci si baserà sulle lezioni apprese dall'introduzione del Rei, da quella del RdC, e dall'esperienza internazionale.

### 5.1 I tempi di formulazione: i danni della fretta

Disegnare una riforma è un'attività complessa e difficile: bisogna scegliere gli strumenti da utilizzare, stabilire le regole da introdurre, selezionare i servizi da istituire o rafforzare, fissare i criteri per individuare i destinatari, prevedere le diverse fasi dell'attuazione, ecc. (Howlett e Ramesh 2003). Si tratta, pertanto, di un processo che richiede tempi adeguati per potere essere condotto al meglio.

In realtà, spesso, i tempi con cui una misura viene disegnata, e poi approvata, sono troppo brevi. La ragione prevalente risiede nell'esigenza politica di mostrare all'opinione pubblica che si è in grado di affrontare un determinato problema rapidamente e senza esitazioni; tanto più quest'ultimo è conosciuto e percepito come rilevante, quanto più la pressione a fare presto sale. Il disallineamento tra i tempi della politica e quelli necessari a una corretta formulazione è un problema non solo nel nostro Paese, ma anche nel contesto internazionale. Genera abitualmente effetti controproducenti, sia per gli operatori impegnati ad attuare con gran dispendio di energia una misura scritta troppo in fretta, sia per i destinatari che si trovano a ricevere risposte non sempre adeguate.

Il RdC, seppur contraddistinto da un alto grado di complessità, è stato elaborato in pochi mesi e anche la discussione parlamentare è risultata molto rapida, in quanto la misura è stata introdotta sotto forma di decreto d'urgenza. Ciò ha significato avviare una riforma di ampia portata senza il tempo necessario a costruirla in maniera coerente, generando così diverse criticità evidenziate già nelle prime fasi di attuazione. Molto più di quanto abitualmente si pensi, numerose tra le carenze tecniche presenti nel Reddito sono dovute al semplice fatto che non vi è stato il tempo di approfondire le molteplici questioni legate all'introduzione della nuova misura (Gori 2020).

Diverso nelle motivazioni, ma simile negli effetti è il caso della Spagna. L'introduzione della prima

misura di reddito minimo su base nazionale, nel maggio 2020, fu accelerata notevolmente per la necessità di arginare subito le conseguenze della pandemia sulle famiglie meno abbienti. Questo costrinse però a modifiche già a quattro mesi dall'introduzione, in quanto l'impostazione originaria – carente perché elaborata troppo in fretta - ostacolava l'accesso di un'ampia parte di potenziali beneficiari (Arriba González de Durana e Rodríguez-Cabrero 2021).

Occorre, quindi, dedicare tempi congrui alla fase del disegno di una riforma. È, dunque, da giudicare positivamente la decisione del nuovo Governo di prevedere l'introduzione della riforma del RdC nel 2024.

## 5.2 L'attuazione delle politiche: una fase cruciale ma sottovalutata

L'attuazione di una politica pubblica rappresenta una fase decisiva: è qui che vengono messe in campo tutte le procedure, le risorse e gli strumenti previsti per raggiungere gli obiettivi preposti. Eppure, l'attuazione è abitualmente considerata dai decisori un processo automatico e privo di complicazioni, che segue “naturalmente” l'adozione della legge in questione (Bobbio et al. 2017); questo fenomeno, comune a livello internazionale, risulta in Italia particolarmente accentuato.

Nella realtà, però, tradurre le politiche in pratica non è cosa semplice né immediata, per una varietà di motivi che riguardano la natura della problematica da fronteggiare, l'organizzazione della macchina amministrativa, le relazioni tra gli attori coinvolti e, non da ultimo, il contesto socio-economico e politico in cui la misura si sviluppa (Hupe e Hill 2021). Non è raro, dunque, che l'attuazione di una politica, anche se ben disegnata, possa richiedere più tempo di quello preventivato, subire fasi di stallo o generare effetti inattesi e quindi discostarsi dalle intenzioni originarie dei decisori.

Nel caso del RdC, al netto dei ritardi dovuti alla fase pandemica, la messa in atto di componenti chiave della misura, come la presa in carico dei beneficiari da parte dei servizi competenti (servizi sociali e centro per l'impiego) o l'attuazione dei Progetti Utili alla Collettività, ha richiesto tempi non rapidi: a lungo i beneficiari hanno percepito, o stanno ancora percependo, il sussidio senza quella presa in carico o la partecipazione ai PUC che la normativa fissa, invece, come condizioni vincolanti. Anche per il Rei il processo di attuazione si è rivelato più lento e complesso del previsto. In tale occasione, la messa a regime dei percorsi di inclusione sociale dei beneficiari ha richiesto tempi abbastanza estesi, diventando effettiva solo a ridosso dell'entrata in vigore del RdC (Gori 2020).

Circostanza analoga si è verificata in Grecia, dove in un primo periodo i problemi nell'implementazione dei percorsi di accompagnamento hanno relegato la nuova misura di reddito minimo alla sola funzione di sussidio monetario, sebbene sia stata congegnata per favorire il reinserimento sociale e lavorativo dei beneficiari (Laliati et al. 2019). Più in generale, a livello internazionale è nota da tempo la complessità dell'attuazione delle politiche di contrasto della povertà, in particolare nella parte più impegnativa da tradurre in pratica, quella riguardante i percorsi d'inclusione di responsabilità dei servizi di welfare locale (Johansson e Panican 2016).

L'attuazione, dunque, costituisce una fase cruciale della vita delle politiche, da cui dipende in misura significativa il loro successo o il loro fallimento. Così sarà anche per la riforma del RdC. Risulterà, dunque, decisivo progettare sin dall'inizio in dettaglio le tappe del percorso attuativo, mettendo bene a fuo-

co gli ostacoli da superare, e costruire le condizioni affinché i diversi soggetti coinvolti possano affrontarle al meglio. Prima ancora, a fare la differenza sarà il grado di consapevolezza del decisore circa le difficoltà insite nella traduzione di qualunque riforma in pratica.

### **5.3 Partire dai dati di realtà: un principio ovvio ma non scontato**

Nel fare le riforme si dovrebbe “Imparare dall’esperienza per migliorare le risposte” (Caritas Italiana 2021). Bisognerebbe elaborarle, in altre parole, a partire dall’analisi della realtà su cui intendono agire. Sembra ovvio ma non lo è affatto: a livello europeo è noto come i dati disponibili a livello locale, regionale o nazionale siano raramente presi in considerazione quando si introducono dei cambiamenti nelle politiche (Commissione europea 2022). Non di rado, infatti, le riforme vengono realizzate come se dovessero calarsi “su un foglio bianco” e non su complessi e articolati sistemi di welfare.

Un esempio interessante di realizzazione di una riforma con un (tentato) forte ancoraggio ai dati è quello della Francia: dal 2007 al 2009 l’attuale Revenu de Solidarité Active è stato oggetto di una sperimentazione scientifica preliminare in 34 dipartimenti francesi, i cui risultati avrebbero dovuto orientare i decisori nell’estendere o meno la misura in tutto il Paese. Necessità e contingenze politiche condussero, tuttavia, ad estendere frettolosamente la misura, tenendo in conto solo parzialmente i risultati emersi della sperimentazione (Arrignon 2019).

La predisposizione del RdC, avvenuta – come detto – assai rapidamente, è stata effettuata senza compiere una disamina approfondita dell’andamento della misura allora in essere, il Rei, nei suoi aspetti positivi così come in quelli negativi. Un esempio è legato alle condizionalità: erano emerse difficoltà nell’applicazione delle stesse da parte degli operatori impegnati nel Rei. Questo aspetto non è stato preso in considerazione e difficoltà simili si sono ripresentate anche nel RdC.

Tutto si può dire sul Reddito di Cittadinanza, tranne che non sia stato oggetto di analisi, raccolte di dati e approfondimenti. Dal 2019 ad oggi, infatti, sono stati numerosi i contributi di analisi dell’implementazione della misura che ne hanno sottolineato punti di forza e debolezza, tra i quali il Monitoraggio plurale di Caritas Italiana, la relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del RdC, molteplici rapporti e documenti di INAPP, INPS e ANPAL, i contributi di numerosi esperti ecc. Questi documenti restituiscono un quadro complesso ma abbastanza dettagliato dell’esperienza del RdC.

Le conoscenze su cui fondare il disegno riforma prevista per il 2024, dunque, ci sono. Si tratta di sfruttarle.

### **5.4 Il confronto a più voci: non per forma, ma per migliori risposte**

Le misure contro la povertà - siano esse il RdC, il Rei o altre - vengono denominate “nazionali” ma la loro realizzazione è, in realtà, l’esito di un articolato processo che coinvolge i diversi livelli di governo e una varietà di attori nei territori.

Tenere in considerazione questa molteplicità di soggetti è importante nella fase di formulazione della riforma: gli enti pubblici (in particolare Regioni, Centri per l’Impiego e Ambiti Sociali) sono titolari di

specifiche attribuzioni in tema di progettazione, gestione e realizzazione di politiche di welfare per cui il loro coinvolgimento gioca un ruolo primario, essendo le istituzioni più vicine ai cittadini. Non di meno, i soggetti sociali – enti non profit, associazioni di volontariato, sindacati ecc. - in virtù del rapporto di prossimità che li lega ai cittadini, dispongono di conoscenze pratiche e di ipotesi di soluzione a problemi di rilievo collettivo, che andrebbero tenute debitamente in conto.

Non sempre ciò avviene. Nel caso del RdC, è mancato un fattivo coinvolgimento dei soggetti istituzionali e degli attori sociali nel percorso di elaborazione della misura, contraddistinto da un notevole accentramento nelle mani del Governo centrale. Più recentemente, e allargando la visuale, il pensiero corre al PNRR. La definizione delle diverse azioni lì previste, nei suoi diversi passaggi, ha rappresentato sovente un caso emblematico di accentramento delle decisioni in capo allo Stato e di scarso coinvolgimento degli altri livelli di governo così come dei soggetti sociali.

In Europa, d'altra parte, il dibattito sulle politiche contro la povertà riconosce sempre più la necessità di coinvolgere gli attori del territorio nella formulazione delle misure. Viene evidenziato altresì il valore sostanziale e non formale di un simile coinvolgimento, individuandolo come via maestra per la definizione di politiche innovative (Oosterlynck, Novy e Kazepov 2019).

La scelta di rinviare la riforma al 2024 fornisce al Governo lo spazio per ascoltare i diversi attori istituzionali e i vari soggetti sociali, e per confrontarsi con essi. Farlo permetterà di beneficiare delle loro conoscenze ed esperienze e creerà le condizioni per un percorso di riforma condiviso.

## 5.5 L'eredità del passato: valorizzare quanto c'è di buono

La riforma in programma viene a valle di due esperienze rilevanti e nuove per il panorama italiano, quella del Rei nel 2017 e quella del RdC nel 2019. Questi interventi, insieme ai punti deboli, hanno dimostrato anche punti di forza interessanti, la cui eredità è bene non sprecare. Una riforma dovrebbe intervenire dove necessario e, al contempo, tenere in considerazione da subito le opportunità che emergono dall'esperienza fatta.

Un esempio in questo senso viene dall'esperienza italiana. Pur partendo da un disegno iniziale centrato sull'operato dei centri per l'impiego, il Reddito di Cittadinanza ha poi incorporato come sua ulteriore componente essenziale i percorsi di inclusione sociale gestiti dai Comuni, previsti già dal Rei, riconoscendone così la rilevanza (Anci 2019).

Guardare all'esperienza non significa solamente raccogliere quanto in essa c'è di positivo. Significa anche poter identificare con precisione i punti deboli degli interventi pregressi e quindi applicare i correttivi in modo mirato, dove necessario e senza disperdere risorse sia nel disegno della riforma sia nella sua attuazione.

Agire con prudenza e rigore su poche leve fondamentali può essere il modo più efficace per introdurre cambiamenti importanti delle misure in essere (Caritas Italiana 2021). Gli studi internazionali mostrano come modifiche radicali che ripartano dalle fondamenta siano più difficili da realizzare rispetto a una ridefinizione mirata dei punti chiave (Guy Peters 2018). Intervenire secondo questa prospettiva può produrre una riforma migliore sul lungo periodo.

## Bibliografia

---

- Anci (2019) *Il ruolo dei Comuni nel Reddito di Cittadinanza*, disponibile presso Secondo Welfare <https://www.secondowelfare.it/povert-e-inclusione/il-ruolo-dei-comuni-nel-reddito-di-cittadinanza/>
- Arriba González de Durana, A., Rodríguez-Cabrero, G. (2021), *New developments in the national guaranteed minimum income scheme in Spain*, ESPN Flash Report 6465/59, European Social Policy Network (ESPN)
- Arrignon, M. (2019), *De l'expérimentation sociale en politique ou la preuve par les chiffres. Le cas de la réforme du Revenu de Solidarité Active*, Revue d'anthropologie des connaissances, 13-4
- Bobbio, L., Pomatto, G., Ravazzi, S. (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze*, Mondadori, Firenze
- Caritas Italiana (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del reddito di cittadinanza*, Roma, Edizioni Palumbi
- Commissione europea (2022) *The Minimum Income Report. Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL)*
- Gori, C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, Roma-Bari, Laterza
- Guy Peters, B. (2018), *The logic of policy design in Policy Problems and Policy Design*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, pp. 1-34.
- Howlett, M., Ramesh M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna
- Hupe, P., Hill, M (2021), *Implementing public policy*, Sage, Londra.
- Johansson, H., Panican A. (2016), *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Laliati, V., Kourachanis, N., Skamnakis, C. (2019), *Through the Eyes of Beneficiaries: The Greek Social Solidarity Income (Ssi) Experience*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 7, pp. 767-400
- Oosterlynck, S., Novy, A., Kazepov, Y. (2019), *Local social innovation to combat poverty and exclusion. A critical appraisal*, Policy Press, Bristol.

## 6. PER CONTINUARE

**Cristiano Gori—Università di Trento e Caritas Italiana**

Nonostante sia giunto al termine, il rapporto non prevede alcuna conclusione. Questo lavoro, come illustrato dal Direttore nell'Introduzione, rappresenta infatti il primo passo del percorso di riflessione e proposte sul futuro delle politiche contro la povertà in Italia che Caritas intende proseguire nei prossimi mesi. Non si tratta di concludere, dunque, bensì di continuare. A tal fine, il presente capitolo fissa alcuni punti emersi nelle pagine precedenti, che paiono di particolare rilievo per il prosieguo del dibattito.

### 6.1 L'elaborazione della riforma

#### Il rinvio al 2024 offre l'opportunità di elaborare una buona riforma

Spesso i Governi preparano le leggi con eccessiva velocità, mossi dall'urgenza politica di mostrare all'opinione pubblica che sanno affrontare un determinato problema rapidamente e senza esitazioni. Il risultato abitualmente è l'emanazione di normative mal congegnate e destinate a creare problemi ai cittadini cui sono indirizzate. Esempio, in tal senso, è il veloce percorso di ideazione e introduzione del Reddito di Cittadinanza, avvenuto tra il 2018 e il 2019.

Il Governo Meloni, invece, ha deciso di rinviare la riforma del Reddito di Cittadinanza al 2024. Si tratta di una scelta positiva poiché elaborare una riforma è sempre un'attività complessa e difficile, che per essere realizzata al meglio richiede un periodo adeguato: il fattore tempo è decisivo.

Ora il tempo c'è, si tratta di farne buon uso.

#### Il previsto passaggio a due misure è già stato realizzato in vari Paesi europei

Il principale obiettivo annunciato dall'Esecutivo per la riforma del 2024 consiste, coerentemente con il programma elettorale, nel sostituire il Reddito di Cittadinanza con due misure, una rivolta ai poveri che non sono in condizione di lavorare e l'altra destinata a quelli che, invece, lo sono.

Seppure nella realtà il confine tra chi può e chi non può lavorare sia sempre sfumato, non si tratta di un orientamento anomalo a livello internazionale: un simile assetto è già stato fatto proprio da otto Paesi europei, diversi dei quali vicini al nostro (Austria, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna). Il sistema di politiche contro la povertà di questi Stati, infatti, si articola in una misura di reddito minimo (di stampo più sociale e rivolta alle famiglie) e in un assegno per il reinserimento lavorativo (di stampo più lavoristico e rivolta agli individui).

#### La riforma potrà risultare utile o dannosa: dipende da come sarà disegnata

Seguire la strada dello sdoppiamento del RdC in due misure potrà produrre esiti tanto positivi quanto negativi. Un possibile aspetto favorevole consiste nell'affrontare il limite intrinseco del Reddito, ovvero il sovraccarico di obiettivi: voler essere, contemporaneamente, una politica di contrasto alla povertà e una politica attiva del lavoro. Un potenziale elemento negativo, invece, potrebbe essere rappresentato da una suddivisione della popolazione indigente tra le due misure non coerente con le

rispettive finalità (come è il caso dell'intervento per il 2023) e/o che porti a escludere dal sistema di tutela pubblica un certo numero di persone e famiglie in povertà.

Gli esempi potrebbero continuare, ma il punto di fondo è uno: a decidere l'esito della riforma sarà la sua effettiva elaborazione, cioè la definizione dei dispositivi scelti per tradurre i nuovi obiettivi in pratica. Passaggio da compiere, peraltro, nell'ambito di una politica pubblica già segnata da un elevato grado di complessità tecnica.

## 6.2 Gli errori da evitare

### **Il confine da non oltrepassare: il diritto dei poveri a un'esistenza decente**

Molteplici sono le scelte a disposizione per dare concretezza ai nuovi obiettivi della riforma. Nel ponderarle, non bisognerebbe mai prescindere da un presupposto fondamentale: il diritto a un'esistenza dignitosa per chiunque sia caduto in povertà. In tutta Europa chi si trova in condizioni d'indigenza (con risorse economiche inferiori a una determinata soglia di povertà) è titolato a un aiuto pubblico. Non pare concepibile che l'Italia diventi l'unico Paese privo di tale diritto.

Questo concetto generale merita una specificazione riguardante l'occupabilità. In nessun Paese europeo a un disoccupato senza altre forme di sostentamento è precluso l'accesso al sostegno economico contro la povertà solo perché considerato occupabile. In altre parole, è giusto utilizzare gli incentivi, le sanzioni e le forme di accompagnamento più adeguate affinché chi può si (re)inserisca nel mercato di lavoro. Ma un eventuale esito negativo di questo processo non può mettere in discussione il diritto a una vita decente.

### **La riforma non dovrebbe ripetere gli errori dell'intervento transitorio**

In attesa della riforma, nel 2023 il 20% dei percettori del RdC potrà ricevere al massimo 7 mensilità rispetto alle abituali 12. Il Governo ha dichiarato che si tratta degli individui con le migliori probabilità di reperire un impiego, i cosiddetti occupabili, che saranno supportati mediante il potenziamento delle attività di formazione e accompagnamento al lavoro.

Tuttavia, le persone soggette al vincolo dei 7 mesi sono state individuate in base non alla loro maggior probabilità di trovare lavoro, ma considerando unicamente la composizione del nucleo familiare. Sono, infatti, coloro che vivono in nuclei senza componenti disabili, minori o ultra 60enni. Più che di occupabilità, qui si può parlare di un mal concepito criterio di protezione di alcune famiglie, in particolare di quelle con figli. Una simile definizione di occupabilità non esiste in alcun Paese europeo e produce numerosi effetti negativi: il primo tra tutti è quello di includere tra chi è sottoposto al vincolo dei 7 mesi anche persone assai fragili e senza alcuna possibilità occupazionale, destinate così a trovarsi prive sia del RdC sia di un lavoro a partire da agosto. Dunque, trasferire le specificità dell'intervento transitorio nella riforma significherebbe vanificarne le possibilità di successo.

### 6.3 L'occasione da cogliere

#### **La riforma offre l'opportunità di affrontare i principali limiti del Reddito di Cittadinanza**

Gli obiettivi dichiarati dal nuovo Governo per la riforma prevista nel 2024 riguardano esclusivamente la già menzionata suddivisione del RdC in due misure. La riforma, tuttavia, rappresenta anche l'occasione per mettere mano all'insieme dei principali problemi del Reddito di Cittadinanza, riguardanti i criteri di accesso, la definizione degli importi e i percorsi d'inclusione sociale e lavorativa (alcuni tra i più rilevanti sono richiamati a partire dal paragrafo successivo).

Tali problemi sono, come noto, significativi: una simile opportunità, dunque, è imperdibile. Peraltro, i numerosi studi compiuti, dati raccolti e approfondimenti realizzati negli anni scorsi restituiscono un quadro analitico piuttosto completo dell'esperienza del RdC. Qualora, per citare un recente rapporto Caritas, l'Esecutivo volesse "imparare dall'esperienza per migliorare le risposte", le basi conoscitive necessarie non mancherebbero.

#### **Bisogna aumentare la quota di poveri assoluti tra i beneficiari del RdC**

La corrispondenza tra i poveri assoluti e i percettori del RdC è minore di quanto abitualmente si pensi. Da una parte, le famiglie in povertà assoluta che ricevono la misura sono troppo poche: il 39% secondo il Cnel, il 44% per la Caritas, il 51% secondo la Banca d'Italia. In altre parole, nella migliore delle ipotesi la metà di coloro i quali versano in povertà assoluta in Italia non gode della misura. Dall'altra, esistono troppe famiglie non in povertà assoluta che ricevono il RdC: in base alle diverse stime il 36% (Caritas), il 38% (Cnel), il 51% (Banca d'Italia). Dunque, una quota compresa tra un terzo e la metà dei percettori non si trova in condizioni di povertà assoluta, pur avendo i requisiti per accedere alla misura.

Il Reddito, pertanto, sovente "sbaglia mira" e non raggiunge coloro ai quali dovrebbe prioritariamente rivolgersi; nella stragrande maggioranza dei casi questo esito negativo non è la conseguenza di frodi messe in atto dai beneficiari, bensì di errori nell'impostazione stessa del RdC. Bisogna, dunque, rivedere i criteri di accesso (la composizione del nucleo, la residenza in Italia, l'area territoriale e altri) al fine di incrementare la percentuale di poveri assoluti tra i fruitori della misura.

#### **È necessario costruire un pensiero sulle differenze territoriali nella lotta alla povertà**

Il RdC prevede soglie economiche di accesso e importi del contributo uguali in tutta Italia, a fronte di un costo della vita molto differenziato territorialmente. Questo aspetto è denso di implicazioni, ma il relativo dibattito ha sinora scontato l'assenza di un pensiero su un tema decisivo: come disegnare politiche nazionali contro la povertà in uno Stato contrassegnato da elevate differenze geografiche? I dati disponibili suggeriscono due punti di partenza per la discussione.

Uno è la nuova geografia della povertà, fenomeno che sino alla crisi del 2008 si era sempre concentrato nel meridione; da allora lo scenario è però profondamente mutato. La povertà infatti, pur rimanendo più diffusa al Sud ha "rotto gli argini" al Nord, passando da percentuali residuali ad altre molto più consistenti, indici di un'inedita rilevanza sociale. Le politiche nazionali, però, non hanno ancora registrato questo cambiamento. Non a caso, ogni 100 famiglie in povertà assoluta presenti nelle

diverse aree del Paese, nel Nord ricevono il RdC 37, nel Centro 69 e nel Sud 95.

L'altro è il dibattito sulla questione meridionale, in particolare sull'individuazione degli interventi statali più appropriati a promuovere lo sviluppo del Sud. Gli importi del RdC, stabiliti a livello nazionale, nelle regioni meridionali, dove il costo della vita è minore, risultano piuttosto elevati. L'interrogativo da porsi è se, una volta assicurato il diritto a una vita decente, una maggior consistenza delle somme del RdC rappresenti una risposta utile per chi le riceve e per il complessivo contesto socio-economico. Numerosi e autorevoli esperti della questione meridionale esprimono dubbi in proposito. Bastano questi pochi cenni a ricordare la complessità della discussione sulle differenze territoriali nella lotta alla povertà. Continuare a evitarla, d'altra parte, non pare utile.

### **Negli interventi sociali la strada è tracciata: la sfida è percorrerla meglio**

Venendo ai percorsi d'inclusione, cominciamo da quelli di natura sociale. L'impianto del RdC in materia è stabilizzato – è lo stesso del precedente Rei - e condivisibile. La strada, dunque, è tracciata ma è necessario percorrerla meglio, superando le criticità manifestatesi sinora. Pur nelle notevoli differenze territoriali, i problemi registrati sono riconducibili a due grandi aree: il governo dei percorsi e gli interventi disponibili per realizzarli.

Per rafforzare il governo locale del sociale si devono potenziare gli Ambiti Territoriali Sociali, che ne sono responsabili, anche promuovendo il passaggio dei Comuni coinvolti alla gestione associata, la quale consente di utilizzare meglio le risorse economiche disponibili. Inoltre sono necessarie altre azioni a sostegno degli Ambiti, come l'incremento del personale non operativo, quali responsabili e coordinatori, e di figure amministrative di supporto.

Rispetto agli interventi sociali, l'offerta è ancora scarsa e inadeguata così da non consentire agli operatori di disporre di quella gamma ampia e diversificata di risposte necessaria per fronteggiare le diverse situazioni di disagio e garantire alle persone un supporto complessivo. Si tratta, dunque, di estenderla, considerando la varietà di soluzioni possibili. Ad esempio: sostegno alla genitorialità familiare, sostegno psicologico, supporto nella gestione del budget familiare, tirocini formativi, progetti di utilità collettiva (PUC) e così via. In quest'ottica anche il rafforzamento dell'obbligo scolastico previsto nella Legge di bilancio per il 2023, se opportunamente declinato, può essere utile.

### **Negli interventi per il lavoro si deve puntare anche sulla domanda**

Mentre nell'inclusione sociale un modello stabilizzato e condivisibile esiste, nell'inclusione lavorativa le politiche contro la povertà italiane sono ancora alla ricerca di un'identità. Sinora ci si è concentrati principalmente sull'offerta di lavoro (cioè le persone che offrono i propri servizi nel mercato), agendo perlopiù sul miglioramento/aggiornamento delle competenze dei potenziali lavoratori. L'attuazione è stata complicata, si pensi alla vicenda dei CPI, ma su questa strada bisogna proseguire, come si sta facendo attraverso il programma Gol.

Invece, ha ricevuto sinora minore attenzione la domanda di lavoro delle imprese, della pubblica amministrazione e degli altri soggetti interessati. D'altra parte, se non c'è domanda e/o se questa non incontra l'offerta, ogni sforzo sul fronte occupazionale è destinato ad essere vano. Un problema riguarda la bassa domanda: nel nostro Paese vi sono, al confronto con l'Europa, pochi posti di lavoro; è

una questione presente da lungo tempo, che la recente crescita degli occupati non modifica nelle sue linee di fondo. Un altro nodo risiede nelle difficoltà ad incrociare domanda e offerta: anche dove vi sono posti, non di rado non si trovano lavoratori e ciò vale pure per le occupazioni che richiedono basse qualifiche (quelle spesso che caratterizzano i profili professionali delle persone in povertà). Il rilievo di tali questioni è tale che, in una strategia pluriennale di lotta alla povertà, il tema della domanda di lavoro dovrebbe essere collocato al centro.

## **6.4 Dalla normativa alla realtà**

### **Sarebbe fatale sottovalutare la complessità della fase attuativa**

La fase di traduzione in pratica di una politica pubblica rappresenta uno stadio decisivo: è qui che vengono messe in campo tutte le procedure, le risorse e gli strumenti previsti per raggiungere gli obiettivi individuati. Eppure, l'attuazione è solitamente considerata dai decisori un processo automatico e privo di complicazioni, che segue "naturalmente" l'adozione di una legge; tale fenomeno, comune a livello internazionale, nel nostro Paese risulta particolarmente accentuato.

Nel riformare le politiche contro la povertà sarebbe fatale cadere nell'abituale errore italiano di sottovalutare questa fase cruciale. Sarà indispensabile, dunque, progettare dettagliatamente sin dall'inizio le tappe del percorso attuativo, mettendo bene a fuoco gli ostacoli che potranno presentarsi e costruendo le condizioni affinché i diversi soggetti coinvolti possano affrontarli al meglio. Prima ancora, a fare la differenza sarà il grado di consapevolezza del decisore circa le difficoltà insite nella traduzione di qualunque riforma nella pratica.



via Aurelia, 796 | 00165 Roma  
tel. (+39) 06 661771 | [segreteria@caritas.it](mailto:segreteria@caritas.it) [www.caritas.it](http://www.caritas.it)

Foto: © Caritas Saluzzo—Pietro Battisti