

CAPITOLO XV

## Il Reddito di Cittadinanza: una riforma mancata?

di Luca Pesenti e Michele Marzulli\*

### Limiti del Reddito di cittadinanza

L'introduzione nel nostro ordinamento di una misura universalistica di reddito minimo rappresenta una delle principali innovazioni visse dal sistema di welfare italiano negli ultimi decenni. Dopo avere ricostruito gli andamenti della povertà negli ultimi anni, il contributo prova a fare il punto sul processo storico che ha portato all'attuazione della misura del Reddito di Cittadinanza, concentrandosi poi sull'analisi di quest'ultimo strumento per mostrarne i numerosi elementi di debolezza, primo tra tutti il rischio di una torsione in senso assistenzialista che mal si concilia con le logiche di investimento sociale perseguite con strumenti simili in altri Paesi europei. Proprio sulla scorta di quelle esperienze, vengono avanzate anche alcune piste di miglioramento, a cominciare dalla necessità di un drastico potenziamento delle componenti di attivazione socio-lavorativa.

Parole chiave: Povertà, reddito minimo, welfare, attivazione, investimento sociale.

*Sommario:* 1. La povertà in Italia: andamenti. – 2. Le politiche di contrasto: una storia frammentata. – 3. Per una prima valutazione degli effetti del RdC. – 4. Considerazioni finale e proposte per il futuro.

### 1. La povertà in Italia: andamenti

Le ultime statistiche ufficiali sulla povertà diffuse dall'Istat (2020) fotografano la condizione degli italiani nell'anno 2019. Colgono dunque gli effetti dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza, mentre naturalmente non possono contabilizzare gli effetti (certamente rilevanti) che dobbiamo attendere a fron-

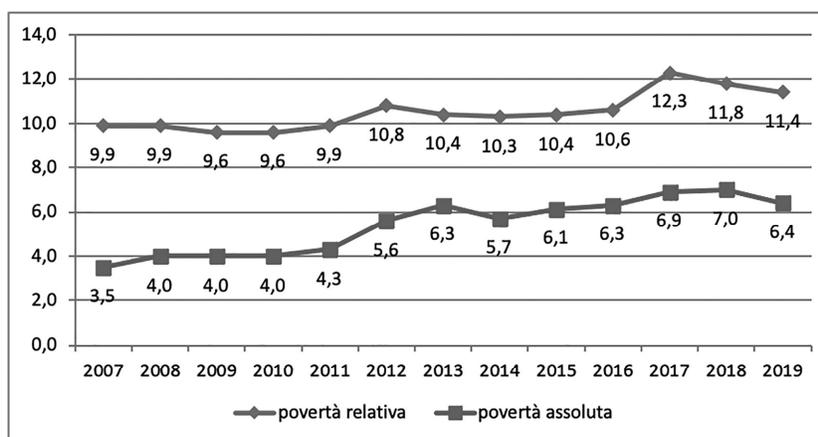
\* Luca Pesenti è Professore associato di sociologia generale, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, UCSC; Michele Marzulli è Assegnista di ricerca, Facoltà di Scienza Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore.

te degli effetti socio-economici determinati dalla pandemia di Covid-19.

Si tratta per la prima volta da alcuni anni di dati in diminuzione, con buone probabilità per merito (almeno parziale) delle nuove politiche sociali introdotte dal Governo Conte I. Nel 2019 quasi 1,7 milioni di famiglie si trovava in condizione di povertà assoluta (6,4% delle famiglie rispetto al 7,0% dell'anno precedente), per un numero complessivo di quasi 4,6 milioni di individui (7,7% del totale, erano l'8,4% nel 2018).

Dopo un decennio in cui la povertà assoluta è raddoppiata, si riducono dunque per la prima volta il numero e la quota di famiglie in condizioni di bisogno. Nel 2019 la diffusione della povertà assoluta diminuisce in misura significativa a livello complessivo (-0,6 punti percentuali) (Figura 1) grazie all'andamento favorevole avvenuto nelle regioni del Mezzogiorno (-1,4 punti percentuali) e nelle regioni del Centro (-0,9 punti percentuali), mentre resta stazionaria la situazione nelle regioni del Nord, dove si concentra maggiormente la popolazione immigrata che registra tassi di povertà molto elevati, di gran lunga superiori al resto della popolazione residente (Tabella 1).

Figura 1 – Andamento della povertà assoluta e relativa in Italia, 2007-2019 (valori %)



Fonte: ISTAT (2020)

Tabella 1 – Indicatori di povertà assoluta, per ripartizione territoriale (2018 e 2019)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	Migliaia di unità							
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Famiglie povere	716	726	284	242	822	706	1.822	1.674
Persone povere	1.894	1.860	795	663	2.352	2.071	5.040	4.593
	Incidenza (%)							
Famiglie povere	5,8	5,8	5,3	4,5	10,0	8,6	7,0	6,4

Fonte: ISTAT (2020)

Vedremo più avanti che proprio questi andamenti così differenziati tra Nord e Sud possono probabilmente essere spiegati attraverso l'analisi della distribuzione di chi ha potuto beneficiare del RdC. Ma è utile prima ricostruire (seppur sinteticamente) il lungo cammino delle politiche pubbliche che, nell'arco di due decenni, hanno provato a costruire una misura unica nazionale di contrasto della povertà.

## 2. Le politiche di contrasto: una storia frammentata

La storia degli interventi di contrasto alla povertà nel nostro paese si presenta dapprima come una scrittura incerta, scarsamente efficace, quasi sempre inadeguata alla necessità, fortemente frammentata. Mentre in buona parte dell'Europa furono istituiti schemi di reddito minimo tra la fine della II Guerra Mondiale e gli anni Ottanta (Madama, 2019), in Italia si cominciò a parlarne soltanto nel 1997 quando, durante il Governo Prodi, venne nominata la cd. *Commissione Onofri* con l'obiettivo di effettuare un'analisi sui bisogni e sulla spesa sociale italiana. Il Rapporto finale redatto dalla Commissione rifletteva sul concetto di "minimo vitale", ritenendo una misura di supporto su questo tema non semplicemente alla stregua di un aiuto caritativo, quanto piuttosto di uno specifico diritto di cittadinanza,

adottando i tratti tipici di ciò che oggi viene definito come *reddito minimo garantito*<sup>1</sup>.

### 2.1 Gli esordi: esperimenti nel segno della frammentarietà

A distanza di un anno da tali indicazioni da parte della Commissione Onofri, il Governo diede così avvio alla sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (RMI), avviato in 39 comuni italiani nel 1999 e due anni più tardi esteso in altri 267<sup>2</sup>. Si trattava della prima misura nazionale pensata come innovazione del sistema di *welfare* italiano, in particolare come superamento della tradizionale dimensione categoriale ad elevata frammentazione attribuita ai beneficiari. L'esperimento fu concluso nel 2004 (Governo Berlusconi II), poiché giudicato eccessivamente costoso e poco efficace. Si dovette attendere la legge n. 133/2008 per l'introduzione di una nuova misura, la cd. *Social Card*, carta precaricata a importo fisso (40 euro per un totale massimo di 480 euro annui) utilizzabile dal soggetto beneficiario per l'acquisto di beni e servizi predefiniti (generi alimentari, prodotti farmaceutici, pagamento di bollette per la fornitura di gas ed energia elettrica) e indirizzata a un target molto ridotto di persone in gravi situazioni di precarietà economica, con vincolo esplicito legato alla cittadinanza e rivolto alle sole famiglie con figli fino all'età di 3 anni o a persone di età superiore ai 65 anni. Le numerose criticità dello strumento (Rovati e Pesenti, 2015; Madama, 2019) spinsero il legislatore a introdurre una nuova *Social Card* (anno 2011) sperimentata inizialmente nelle 12 città metropolitane (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona). Due le novità rispetto alla precedente misura: non essere più limitata ai cittadini italiani e soprattutto vincolata alla sottoscrizione di un patto di accompagnamento finalizzato all'elaborazione di un progetto personalizzato volto all'inserimento lavorativo e sociale. Si trattava della prima rilevante innovazione nelle politiche socio-assistenziali, che di fatto introduceva interventi ispirati al modello delle politiche attive del lavoro, con condizionalità obbligatoria (Lodigiani, 2008), interpretate come alternativa al classico modello assistenzialistico. Nello stesso periodo, si registrò uno "sciame" di misure regionali reso possibile dal nel frattempo introdotto conferimento costituzionale alle regioni delle competenze in materia di

<sup>1</sup> Si veda Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della sfera sociale, Relazione finale 1997, <http://www.edscuola.it/archivio/handicap/onofri.pdf>.

<sup>2</sup> Si veda legge finanziaria 447/97 e successivo decreto legislativo 237/98.

assistenza sociale: ricordiamo qui il caso del Reddito di cittadinanza campano (2004-2010), il Programma di promozione della cittadinanza sociale (PCS) della Basilicata (2006-2008), il Reddito di Garanzia del Trentino (2009-2017) e del Lazio (2009-2010), il Reddito di Base per la Cittadinanza (RDB) del Friuli Venezia Giulia (2009-2010). Ancora una volta, il modello italiano di politiche di contrasto alla povertà si configurava come fortemente arretrato, costituito da misure frammentate, che procedono per addizioni successive con una configurazione istituzionale molto, troppo, differenziata (Madama, 2019).

## 2.2 La maturazione di una sensibilità compiuta: dal REI al RdC

Il punto di svolta nell'applicazione di un'organica politica di contrasto alla povertà in Italia è rappresentato dalla nascita di un cartello di organizzazione sociali che assumeranno nel tempo le vesti di un autentico *advocacy group*. Nel 2013 nacque infatti su iniziativa di ACLI e Caritas Italiana l'*Alleanza contro la povertà*, cartello di 35 sigle del mondo sindacale e associativo, con la finalità di predisporre una proposta organica denominata "Reddito di Inclusione sociale" (ReIS)<sup>3</sup>.

La proposta del Reddito di inclusione sociale rappresentò una novità di carattere universale che intendeva superare la logica assistenzialistica di tipo categoriale da sempre adottata dal *welfare* italiano. Tale proposta divenne oggetto nel 2015 di un *Memorandum* tra l'Alleanza e il Governo, primo passo per la definitiva approvazione del D. Lgs. n. 147 del 15 settembre 2017 in cui venne costituito il *Reddito di Inclusione*, composto da un beneficio di tipo economico erogato mensilmente anche in questo caso su una carta di pagamento elettronica (chiamata Carta REI) e un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa elaborato dai servizi sociali dei Comuni. L'integrazione di questi due diversi elementi era naturalmente pensata per attivare il soggetto richiedente a recuperare gli strumenti necessari per l'uscita da una condizione di povertà. Elemento caratterizzante nella logica dell'attivazione della persona era legato al progetto personalizzato, predisposto dai Servizi Sociali del Comune e riguardante tutti i singoli componenti del nucleo familiare nei diversi ambiti di vita (scuola, educazione, lavoro).

<sup>3</sup> Una puntuale ricostruzione del percorso e della proposta avanzata dall'Alleanza contro la povertà è reperibile in Gori et al. (2016).

Pur non essendo ancora giunto alla sua piena implementazione (e dunque a una compiuta valutazione di efficacia), il Governo Conte I decise di sostituire il REI con un nuovo strumento, considerato la proposta di bandiera principale del Movimento 5 Stelle: il Reddito di Cittadinanza. Il decreto legge n. 4 del 2019, istitutivo del Reddito e della Pensione di cittadinanza, ha assorbito il Reddito di Inclusione (REI), la misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Il REI era finanziato nei limiti delle risorse del Fondo povertà, istituito dalla legge di stabilità 2016: gran parte delle risorse di questo fondo sono confluite nell'ambito del nuovo Fondo per il reddito di cittadinanza, riducendo, conseguentemente, a decorrere dal 2019, le risorse del Fondo povertà, nel quale residuano ora quelle destinate al rafforzamento e alla programmazione degli interventi e dei servizi sociali.

Il nuovo RdC è stato presentato dai suoi proponenti come una misura al tempo stesso di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale e consiste in un sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari, associato a un percorso di reinserimento lavorativo e finalizzato quindi all'inclusione sociale<sup>4</sup>. I requisiti necessari per accedervi sono i seguenti: cittadinanza (essere cittadino italiano o europeo, o residente in Italia da almeno 10 anni); reddito (indicatore ISEE minore di 9.360 euro annui); patrimonio immobiliare (oltre alla prima casa possedere un patrimonio al di sotto del valore di 30.000 euro); patrimonio finanziario (non superiore ai 6.000 euro); reddito familiare (inferiore a 6.000 euro annui moltiplicato per la scala di equivalenza. La soglia del reddito è elevata a 9.360 euro nei casi in cui il nucleo familiare risieda in una abitazione in affitto)<sup>5</sup>. Sul piano pratico, il beneficio economico del Reddito di cittadinanza è costituito da un'integrazione del reddito familiare, fino alla soglia, su base annua, di 6.000 euro (moltiplicata, in caso di nuclei con più di un componente, secondo una scala di equivalenza), a cui si aggiunge (nel caso in cui il nucleo risieda in un'abitazione in locazione) una componente pari all'ammontare del canone annuo stabilito nel medesimo contratto di locazione, fino a un massimo di 3.360 euro annui. In ogni

<sup>4</sup> <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-cittadinanza/Pagine/default.aspx>.

<sup>5</sup> <https://www.redditicittadinanza.gov.it/>.

caso il valore minimo del beneficio non può essere inferiore a 480 euro annui. Il beneficio può essere goduto per un periodo di diciotto mesi, rinnovabile a condizione che lo stesso venga sospeso per un mese. Anche in questo caso il beneficio economico è erogato attraverso una card elettronica che permette di soddisfare le esigenze previste per la carta acquisti, nonché di effettuare prelievi di contante entro un limite mensile non superiore a 100 euro per un individuo singolo.

L'erogazione del Reddito di cittadinanza è subordinata alla dichiarazione, da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, di immediata disponibilità al lavoro, nonché alla sottoscrizione, da parte dei medesimi, di un Patto per il lavoro ovvero di un Patto per l'inclusione sociale. Tra gli obblighi in capo al beneficiario vi è quello di accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue, definite tali sulla base di criteri temporali e di distanza (che diventano meno selettivi al crescere della durata del godimento del Reddito di cittadinanza e in relazione al numero di offerte rifiutate). Ai fini della valutazione della congruità della distanza, rileva anche la circostanza che nel nucleo familiare siano presenti componenti con disabilità oppure figli minori. È stato inoltre specificato che la congruità dipende anche dall'importo della retribuzione, che deve essere superiore al 10 per cento della misura massima del beneficio fruibile dal beneficiario del RdC. Sono previsti incentivi a favore dei datori di lavoro privati e degli enti di formazione accreditati per le assunzioni, a tempo pieno e indeterminato, di soggetti beneficiari del Reddito di cittadinanza, nonché in favore dei beneficiari del RdC che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi 36 mesi di fruizione del RdC.

Al fine di favorire il reinserimento occupazionale del beneficiario di RdC, si prevede l'adozione di un *Piano straordinario* di potenziamento dei Centri per l'impiego (Cpi) e delle politiche attive del lavoro, triennale e aggiornabile annualmente, che individua specifici standard di servizio per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia e i connessi fabbisogni di risorse umane e strumentali delle Regioni e delle Province Autonome. Il Piano definisce anche il ruolo delle figure che devono (nelle intenzioni del legislatore) affiancare i beneficiari del RdC nel reinserimento lavorativo (*navigator*) e che devono supportare gli operatori dei Cpi svolgendo una funzione di assistenza tecnica.

### 3. Per una prima valutazione degli effetti del RdC

La natura fortemente simbolica di questa misura (sovraccaricata di significati in particolare dal Movimento 5 Stelle, che con un eccesso di enfasi aveva annunciato attraverso il suo *leader* addirittura l'eliminazione della povertà grazie a questo intervento<sup>6</sup>), nonché le sue dimensioni in termini di spesa, rendono particolarmente rilevante la necessità di adeguati esercizi valutativi circa la reale capacità di copertura del bisogno e gli effetti raggiunti. Si tratta, va detto subito, di un esercizio difficile, stante la strutturale ambiguità di questa misura, al tempo stesso presentata come intervento assistenziale, strumento di politica attiva del lavoro, meccanismo di investimento sociale (Sgritta, 2020). Secondo i dati dell'Osservatorio Statistico INPS (2021) aggiornati al 31 dicembre 2020 i nuclei percettori di RdC sono 1.112.260 per un totale di individui di poco superiore ai 2,7 milioni. I nuclei percettori di Pensione di Cittadinanza sono invece 137.549 per un totale di 156.163 individui. I percettori di un beneficio economico superiore a 400 euro sono pari al 68,5%. Alcune considerazioni aggiuntive sono possibili grazie al primo Rapporto di monitoraggio sull'applicazione del RdC, rilasciato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali a inizio novembre 2020. Si tratta di uno strumento prezioso per fare una prima analisi e provare ad avanzare conclusivamente alcuni elementi critici.

Innanzitutto occorre segnalare come nel Sud e Isole l'incidenza dei percettori del RdC sul totale della popolazione superi l'8%, un valore doppio rispetto alle medie nazionali, a conferma di una misura che (come per altro atteso) tende a concentrarsi nelle aree a maggior incidenza della povertà. Conseguentemente, il 62% dei percettori del RdC risultano residenti nelle regioni del Sud e Isole, mentre maggior equilibrio distributivo si registra per le PdC, distribuite per il 50% dei casi nel Sud e Isole.

La Tabella 2 aiuta ad approfondire questo elemento distributivo, comparando il dato dei beneficiari complessivi della misura (compresi dunque i percettori di Pensione di Cittadinanza) con il dato dei nuclei famigliari e degli individui in condizione di povertà assoluta (ovvero impossibilitati ad avere consumi adeguati per sopperire ai cosiddetti *basic needs* legati a condizioni di vita dignitosa). Utilizzeremo per effettuare questo esercizio i dati relativi

<sup>6</sup> <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/09/26/di-maio-a-porta-a-porta-con-la-manovra-aboliremo-la-poverta-lironia-della-rete-dimaioabolisce-e-trending-topic/4651483/>.

alla diffusione di RdC e PdC a fine 2019, poichè a quell'anno sono riferiti i dati ISTAT sulla povertà assoluta con i quali desideriamo svolgere i nostri raffronti.

Per quanto riguarda la tipologia dei beneficiari, dal report ministeriale si evince che sono equamente distribuiti fra uomini e donne (anche se per queste ultime è maggiore la quota relativa alla PdC); più rilevante che abbia raggiunto anche i figli minori delle famiglie in povertà. Infatti, la fascia d'età tra 0 e 17 anni rappresenta più di un quarto dei beneficiari (26,2%). Inoltre il 4,5% è rappresentato da persone con disabilità.

Un argomento specifico riguarda il grado di copertura che questa misura riesce a garantire rispetto alla potenziale platea di beneficiari. Risulta di particolare evidenza la distribuzione squilibrata dei contributi a livello territoriale. Se a livello nazionale i percettori risultano essere il 66,8% dei nuclei famigliari potenzialmente bisognosi, il gap tra i territori appare molto pronunciato: se i due strumenti riescono a coprire la quasi totalità del bisogno presente nel Sud e Isole (tasso di copertura del 95,7% delle famiglie e dell'85,2% degli individui poveri), risultano invece del tutto insufficienti nel livello di risposta ai bisogni della popolazione residente nelle regioni del Nord, dove il tasso di copertura è rispettivamente del 37,6% (nuclei) e 32% (individui).

Tabella 2 – Beneficiari RdC+PdC, povertà assoluta e tasso di copertura della misura, per ripartizione territoriale (anno 2019, v.a. e %)

	Beneficiari RdC + PdC		Povertà assoluta 2019		Tasso di copertura Rdc + PdC	
	Nuclei	Individui	Nuclei	Individui	Nuclei	Individui
Italia	1.117.603	2.734.260	1.674.000	4.593.000	66,8%	59,5%
Nord	272.763	594.461	726.000	1.860.000	37,6%	32,0%
Centro	168.917	375.146	242.000	663.000	69,8%	56,6%
Sud e Isole	675.923	1.764.965	706.000	2.071.000	95,7%	85,2%

Fonte: Ministero del Lavoro e Politiche Sociali (2020), ISTAT (2020)

Come detto all'inizio del contributo, l'Italia ha sempre rappresentato un'eccezione nel panorama europeo. Mentre, infatti, paesi come Gran Bretagna e Germania introducevano misure di sostegno al red-

dito tra la fine della II Guerra Mondiale e gli anni '60, il nostro paese, insieme al gruppo dei paesi con welfare mediterraneo (Grecia, Portogallo e Spagna) ritardava questi interventi o li riduceva molto (si pensi alla pensione sociale, denominato "assegno sociale" dal 1996 che ammonta a poco più di 450 euro totali). Tra il 2017, con l'introduzione del REI, e il 2019 è stato fatto evidentemente un salto di qualità, soprattutto in termini quantitativi. Ma dal confronto con la media europea emerge ancora una volta l'esiguità dell'intervento nel nostro paese. Secondo i calcoli del Ministero (2020: 133), infatti, le misure di contrasto alla povertà raggiungono nel 2019 il 5,2% della popolazione (nel 2017 il dato era circa il 2%). La media europea, intorno al 10%, rimane evidentemente ancora lontana e, soprattutto, rimane scoperta una quota di circa i due terzi delle persone che si trovano in condizione di povertà (cfr. *supra*, Fig. 1).

### 3.1 Una misura di investimento sociale?

Resta infine da valutare la capacità di dar seguito alla seconda (e probabilmente più rilevante, in termini di investimento sociale) componente del RdC, ovvero quella dell'attivazione della persona ai fini di reimmersione nel mercato del lavoro. Anche in questo caso si può fare riferimento ai dati del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali (2020) e dunque necessariamente parziali in quanto aggiornati al 31 dicembre 2019. Occorre preventivamente segnalare come gran parte dei beneficiari non fosse titolare di un rapporto di lavoro: infatti, chi percepiva almeno 8.145 euro annui risultava escluso dal beneficio. Interessante però il fatto che il 13% degli individui che hanno percepito durante il 2019 il beneficio (pari a 259.217 persone) aveva un contratto di lavoro subordinato o parasubordinato attivo al momento dell'attivazione della misura. Si tratta di un dato rilevante perché riguarda i cosiddetti *working poor*, cittadini che pur lavorando percepiscono redditi così bassi da non poter essere autosufficienti. Una categoria di lavoratori che solitamente accede in maniera molto marginale alle misure socio-assistenziali. Nulla si dice, invece, sugli effetti diretti dei *Patti* previsti come vincolanti per l'attivazione del beneficio economico. Una carenza sorprendente, che è possibile però "aggirare" grazie ai dati riportati nel (per altro precedente) Rapporto annuale della Corte dei Conti (2020), in cui richiamando comunicazioni di ANPAL Servizi si faceva riferimento a un totale di 39.760 persone avviate al lavoro dopo l'approvazione della domanda di RdC, salite (sempre secondo i dati ANPAL) al primo marzo 2020 a 65.302, di cui però

nel 61,8% risultavano beneficiari di contratti a tempo determinato, il 18,3% a tempo indeterminato (inclusi gli apprendisti) e per la restante parte impiegati con contratti di somministrazione, collaborazioni ed altre tipologie di lavoro di breve durata<sup>7</sup>. A prima vista, insomma, non si tratta di risultati particolarmente significativi, tanto da spingere la stessa Corte dei Conti ad avanzare una forte perplessità poiché “non sembra riscontrarsi una maggiore vivacità complessiva dell’attività dei Centri per l’impiego (CPI) ed una crescita del loro ruolo nell’ambito delle azioni che si mettono in campo per la ricerca del lavoro” (Corte dei Conti, 2020: 253).

#### 4. Considerazioni finale e proposte per il futuro

Il dibattito sul RdC ha focalizzato per mesi l’attenzione sulle politiche di contrasto alla povertà nel nostro paese. Sono stati due gli argomenti più rilevanti che vogliamo ricordare. Da un lato si è da più parti lamentato il rischio di creare una misura meramente *assistenziale*, cioè che tendesse a tenere forzatamente in condizione di bisogno alcuni strati della popolazione (la cosiddetta “trappola della povertà” segnalata molto tempo fa da Murray [1984]). Dall’altro si è sottolineato il rischio di abusi, cioè la possibilità che risultassero beneficiari persone prive del diritto alla misura. Le cronache quasi quotidiane raccontano che una simile critica non fosse totalmente infondata.

Ci permettiamo però di sottrarci, parzialmente, a questo dibattito per avanzare qualche considerazione di carattere più generale. Sulla considerazione che una simile misura avrebbe comportato degli elevati costi sociali, possiamo ricordare che questo vale per tutti gli schemi che presentano una alta condizionalità: maggiori sono i vincoli (la prova dei mezzi, *means test*), maggiore l’asimmetria informativa tra cittadini e istituzione di controllo, maggiori sono i costi. Le possibili distorsioni sono cioè una prevedibile conseguenza di quella “debolezza delle istituzioni statuali” che è un carattere eminente di tutti i paesi mediterranei citati sopra e quindi anche italiana (Ferrera, 2010). La vicenda quasi paradossale dei 2.700 *navigator* (che per lungo tempo hanno rischiato di essere i soli “beneficiari” *in fieri* della misura stessa e che si ritrovano a inizio 2021 in una condizione di precarietà e di incertezza in termini di continuità contrattuale) e la difficoltà di rinnovare in profondità i servizi pubblici

<sup>7</sup> Cfr. l’area dedicate sul sito [www.anpalservizi.it](http://www.anpalservizi.it).

di accompagnamento al lavoro testimoniano però di un problema più generale.

Quanto detto si concretizza nel caso del recente report relativo al RdC che (come già segnalato) poco o nulla indica circa gli effetti della misura sul mercato del lavoro. Ma la duplice finalità (contrasto alla povertà e politica attiva del lavoro) era, almeno nella narrazione politica, la vera chiave di volta della misura, cioè l'avvio dell'Italia verso il paradigma del *social investment*. Fino ad oggi non è però possibile esprimere un giudizio sull'efficacia in termini di *workfare* e lo stesso ministero non ha ritenuto opportuno inserire questa riflessione nel report relativo al primo anno di RdC.

Se guardiamo più in generale all'evoluzione delle politiche contro la povertà in Italia, ci permettiamo di avanzare alcune riflessioni conclusive. Assumendo una prospettiva differente, che fa riferimento a un paradigma complessivo relativo al sistema di welfare, cioè la cosiddetta proposta di "welfare responsabile" (Cesareo, 2017; Cesareo, Pavesi, 2019), riteniamo possibile avanzare alcune linee di analisi a nostro avviso essenziali. In primo luogo, ci dobbiamo soffermare sul modello di *governance* che la misura di RdC sembra presupporre: un modello *gerarchico*, di tipo statale e con forti venature centraliste (Bertin, 2009). Un modello in cui la struttura centrale (il Ministero) programma un intervento, in perfetta solitudine, e si occupa anche dell'erogazione diretta (INPS), demandando alla periferia (Province e Comuni, soprattutto in questo caso), sia la verifica della condizione di necessità, sia l'organizzazione di tutti i servizi per la rioccupazione dei beneficiari, senza prendere per es. in considerazione misure in genere ritenute fondamentali come la formazione e l'aggiornamento professionale (si pensi a quanto sarebbe importante collegare il RdC a interventi fondamentali a livello europeo come il FSE e il FESR).

Al contrario, sembra opportuno indicare nella *attivazione* dei beneficiari e nella *integrazione e condivisione* tra le istituzioni una delle possibili vie di uscita dalla "trappola" in cui sembrano incastrate anche le misure di contrasto alla povertà. È ciò che in termini di welfare responsabile definiamo come "attivazione capacitante" e "integrazione condivisa" tra i soggetti sociali (Marzulli, Pesenti, 2019: 121 e ss.).

In termini di *governance* e quindi di rapporto tra istituzioni pensare un modello differente significa per es. ragionare in termini *multilivello*, cioè condividere una strategia tra le istituzioni pubbliche e non escludere altri attori che insistono sui territori. Se la misura di

uscita dalla condizione di povertà tramite il lavoro prevede il coinvolgimento di diverse istituzioni, ai diversi livelli di governo, è evidente che essi dovranno essere in qualche misura coinvolti nella programmazione dell'intervento. Altrimenti il rischio è rivedere quanto accaduto negli ultimi mesi: lo Stato centrale che emanava direttive; le Regioni che avrebbero dovuto intervenire con le assunzioni dirette dei navigator che spesso si sono trovate in difficoltà (quando non hanno apertamente boicottato la misura); i Comuni travolti da una crescente domanda sociale di assistenza, nell'impossibilità di verificare tutte le condizioni previste; infine, il redivivo livello provinciale che è stato destinatario di ingenti risorse per ammodernare i Cpi, ma che ad oggi non è in grado di verificare quale sia stato il destino lavorativo dei percettori di RdC.

Ancora, proprio perché il welfare può beneficiare della collaborazione di altri attori, sarebbe opportuno pensare al coinvolgimento di altri soggetti sociali che hanno a che vedere con il mercato del lavoro: dalle organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro, fino alle agenzie private che si occupano di collocamento, senza dimenticare le organizzazioni di terzo settore (come le cooperative di tipo B, secondo la denominazione della L. 381/1991).

C'è infine da chiedersi se, in attesa di una riforma complessiva della pubblica amministrazione capace di renderla davvero efficiente su tutto il territorio nazionale e soprattutto nelle zone in cui la povertà è più concentrata, non sia il caso di modificare le condizionalità per l'accesso al RdC. Questo avvicinerrebbe questa misura a ciò che prevale in Europa, cioè il reddito minimo garantito. Ma soprattutto permetterebbe di sciogliere l'ambiguità di una misura che rende le politiche attive del lavoro una appendice dell'integrazione al reddito, fino ad oggi poco rilevante e non soggetta ad adeguata verifica.

## Bibliografia

- Bertin, G., *La governance ibrida*, in «Studi di Sociologia», III, 47, (2009), pp. 249-280.
- Cesareo, V., Pavesi, N. (a cura di), *Il welfare responsabile alla prova. Una proposta per la società italiana*, Milano, Vita e Pensiero, 2019.
- Corte dei Conti, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma 15 maggio 2020.
- Ferrera, M., *The South European Countries*, in Castels, F.G., et al. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 616-629.

- Gori, C., Baldini, M., Martini, A., Motta, M., Pellegrino, S., Pesaresi, F., Pezzana, P., Sacchi, S., Spano, P., Trivellato, U., Zanini, N., *Il Reddito d'inclusione sociale (REIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- ISTAT, *Le statistiche ISTAT sulla povertà. Anno 2019*, Roma, 2019.
- ISTAT, *Report trimestrale Rei-RdC- REm Aprile 2019 – Dicembre 2020*, a cura dell'Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, Roma, 2021.
- Madama, I., *Le politiche socioassistenziali*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 263-324.
- Marzulli, M., Pesenti, L., *La questione della povertà*, in Cesareo, V., Pavesi, N. (a cura di) *Il welfare responsabile alla prova. Una proposta per la società italiana*, Milano, Vita e Pensiero, 2019, pp. 121-127.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Reddito di cittadinanza. Rapporto annuale 2020*, Roma, 1° novembre 2020.
- Murray, C., *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, New York, Basic, 1984.
- Pesenti, L., *L'esercito dei nuovi poveri e l'idea di reddito minimo*, in «Vita e Pensiero», I, 98 (2015), pp. 71-76.
- Ranci, C., Pavolini, E., *Le politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- Rovati, G., Pesenti, L., *Food poverty, food bank*, Milano, Vita e Pensiero, 2015.
- Sgritta, G., *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, in «Politiche Sociali», I (2020), gennaio-aprile, pp. 39-56.
- Welfare responsabile*, Cesareo, V. (a cura di), Milano, Vita e Pensiero, 2017.