

# Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà

| REPORT DI RICERCA |



a cura di Luca Salmieri

**Osservatorio Interdipartimentale Permanente  
sui Servizi Sociali e le Povertà**

# Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà

## | REPORT DI RICERCA |

---

# **Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà**

---

## **| REPORT DI RICERCA |**

a cura di Luca Salmieri

---

**Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà  
Via Salaria 113 – 00198 – Roma (Italia)**

Published in Open Access



Il Report è disponibile per il download al seguente link:

[urly.it/3fdhm](https://urly.it/3fdhm)

© 2021 OIPSSP [Osservatorio Interdipartimentale  
Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà]



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti  
pubblicati sono soggetti alla licenza  
Creative Commons - Attribuzione - versione 3.0.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>

È dunque possibile riprodurre, distribuire,  
trasmettere e adattare liberamente dati e analisi  
del presente Report di ricerca, anche a scopi  
commerciali, a condizione che venga citata la fonte.  
Immagini, loghi, eventuali marchi registrati e altri  
contenuti di proprietà di terzi appartengono ai  
rispettivi proprietari e non possono essere  
riprodotti senza il loro consenso.

### **Sistema di citazione:**

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

### **Citazione Capitolo:**

Corasaniti, A. (2021). «I numeri del Reddito di Inclusione e del Reddito di Cittadinanza», in L. Salmieri (a cura di), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, pp. 51-78.

**ISBN 978-88-946538-0-9**

---

*Tutti i diritti letterari e artistici sono riservati*

Osservatorio Interdipartimentale Permanente  
sui Servizi Sociali e le Povertà  
Via Salaria 113 – Stanza 274 - Piano 1.  
00198 Roma (Italia)  
Tel. +39 0649918470



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

Questa pubblicazione è il frutto di una ricerca cui ha contribuito il Fondo di ateneo, Sapienza, Università di Roma, Grandi Progetti, 2018 *Economic inequalities, old and new forms of poverty and new policies of social inclusion. A multidimensional analysis of the Italian inclusion income*

Responsabile scientifico Luca Salmieri

---

Editato da Officine di Layout

Realizzato da RapidJet

Anno di pubblicazione 2021 agosto

Pubblicato: 6 settembre 2021

ISBN 978-88-946538-0-9

---

## Elenco acronimi ricorrenti nel testo

AROPE	At Risk of Poverty or Social Exclusion
ASDI	Assegno Sociale di Disoccupazione
ATS	Ambiti Territoriali Sociali
CpI	Centri per l'Impiego
CPIA	Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti
DID	Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro
FNA	Fondo per le non autosufficienze
FNPS	Fondo nazionale per le politiche sociali
ISEE	Indicatore della Situazione Economica Equivalente
ISRE	Indicatore della Situazione Reddittuale
LEA	Livelli Essenziali di Assistenza
LEP	Livelli Essenziali delle Prestazioni
NASpI	Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego
NEET	<i>(Young people) Not in Education, Employment or Training</i>
PAAS	Accordo di Partenariato per i Servizi di Consulenza
PaIS	Patto di Inclusione Sociale
PaL	Patto per il Lavoro
PdC	Pensione di Cittadinanza
PNLPES	Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale
PUC	Progetto Utile alla Collettività
QSFP	Quota Servizi del Fondo Povertà
RdC	Reddito di Cittadinanza
ReI	Reddito di Inclusione
REM	Reddito di Emergenza
SIA	Sostegno all'Inclusione Attiva
SIUSS	Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali
Ue	Unione europea

---

## **2. POVERTÀ E MISURE ECONOMICHE DI CONTRASTO. LETTERATURA E INQUADRAMENTO**

**Luca Salmieri**

### **2.1. La povertà e le misure economiche di contrasto**

I diversi schemi di reddito minimo istituiti nei Paesi dell'Unione Europea, entro la finalità comune di proteggere i cittadini dalla povertà estrema, presentano caratteristiche variabili, principalmente in rapporto ai criteri di eleggibilità e alla generosità delle erogazioni, mentre costituisce un tratto unificante la condizionalità della misura all'attivazione personale e familiare attraverso percorsi formativo-lavorativi e accudimento dei membri più deboli del nucleo (in particolare i minori).

Nel dicembre 2017, quando viene introdotto in Italia il Reddito di Inclusione, per la prima volta il nostro Paese si dota di una misura nazionale di reddito minimo. Tale tipo di misura o misure molto simili erano da tempo presenti nella maggioranza dei Paesi europei. Ovvero fino a pochi anni fa, il nostro Paese era uno dei pochi del continente ad essere sprovvisto di un programma valevole sul tutto il territorio e destinato alle famiglie prive delle risorse economiche minime a garantire un livello accettabile di vita. Il ReI si basa, infatti, su, due elementi tipici delle misure adottate da tempo negli altri Paesi europei per contrastare la povertà: un'erogazione monetaria calcolata sulla scorta delle disponibilità finanziarie e della dimensione del nucleo familiare e una partecipazione a percorsi di inclusione sociale e/o lavorativa. A seguire, il Reddito di Cittadinanza è entrato in vigore il 6 marzo 2019 prima dell'approvazione finale del provvedimento parlamentare del 26 del 2019 che convertiva in legge il precedente Decreto d'urgenza approvato nel gennaio. Tale misura, tuttora in vigore, si basa su regole più restrittive per i cittadini extracomunitari: se con il ReI accedevano ai benefici della misura i cittadini di origine extracomunitaria regolarmente presenti in Italia da almeno 5 anni, con il RdC il periodo di residenza è stato elevato a 10 anni. Tuttavia, è possibile considerare il RdC sulla falsa riga del ReI ovvero uno strumento universale di contrasto della povertà che, tra l'altro, ha di molto esteso, rispetto alla prima misura, la platea di beneficiari.

Al di là dei differenti livelli di efficacia delle due misure, è possibile subito distinguerle per le intenzioni e il disegno che ha sorretto le due misure: la prima, il ReI, appare meno caratterizzata come politica di attivazione e inserimento nel mercato del lavoro e più come garanzia a protezione degli effetti della povertà economica, seppure con importi economici molto contenuti; la seconda, il RdC sembra più orientata all’inserimento lavorativo – almeno negli obiettivi formalmente dichiarati – e meno alla lotta contro la povertà, sebbene, nei fatti, visti gli enormi ostacoli di inserimento lavorativo dei suoi numerosi beneficiari, essa è sinora risultata soprattutto, se non soltanto, come uno strumento di contrasto alla povertà economica e tra l’altro, cosa non di poco conto, con erogazioni più generose rispetto alla precedente misura.

## 2.2. Le forme di reddito minimo in Europa

Misure di contrasto alla povertà e di sostegno universale basate su un reddito minimo per i disoccupati erano presenti da molto tempo nei principali paesi europei: nel Regno Unito già dal secondo dopoguerra, in Germania dal 1961, in Danimarca, Paesi Bassi, Belgio dai primissimi anni Settanta, in Francia dalla fine degli anni Ottanta. Gli unici paesi europei che nel nuovo millennio erano ancora privi di misure simili erano la Grecia e l’Italia: gli ultimi due, dal 2017, a dotarsi di uno strumento di reddito minimo per le fasce più povere della popolazione.

In ambito europeo, già dal 1992, la Commissione Europea aveva iniziato ad esortare gli stati membri che ne erano ancora privi a dotarsi di misure per il reddito minimo dei cittadini. La Strategia Europea ‘2020’ che ha rappresentato l’indirizzo e gli orientamenti nel decennio 2010-2020, ponendosi tra gli obiettivi quello di far uscire dalla condizione di indigenza e di esclusione sociale almeno 20 milioni di persone entro quella data, ha rappresentato una svolta ambiziosa che, nonostante lontana dal traguardo prefissato, ha fatto sì che gli stati membri destinassero almeno il 20% delle risorse del Fondo Sociale Europeo ad interventi di contrasto della povertà (Jessoula, Madama, 2018).

Parimenti, negli anni più recenti, l’approccio delle Raccomandazioni prodotte dagli organismi apicali della Comunità Europea si è spostato verso il concetto di ‘attivazione’. Nel 2006 veniva lanciata una consultazione a livello europeo su questo approccio come politica per favorire l’inclusione sociale, proponendo una prima definizione ufficiale del concetto con un taglio operativo: «la quota di persone al di fuori del mercato del lavoro» era definita come lo «zoccolo duro di soggetti con pochissime possibilità di trovare un lavoro che per tale ragione sono a forte rischio di cadere in povertà ed esclusione sociale» (Commissione Europea, 2006, 2).

Pur riconoscendo il ruolo vitale che gli schemi di reddito minimo svolgono nel favorire la riduzione della povertà estrema negli stati membri che adottano tali misure, la Commissione Europea sosteneva che tali politiche



dovessero «anche promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro di coloro che sono in grado di lavorare» avanzando l'adozione di una strategia politica globale che combinasse tre principi cardine: «i) un collegamento con il mercato del lavoro attraverso opportunità di lavoro o di formazione professionale; ii) un sostegno al reddito per raggiungere un livello minimo per una vita dignitosa; iii) un migliore accesso ai servizi che possono contribuire a rimuovere alcuni degli ostacoli che si frappongono all'inclusione sociale» (Commissione europea, 2006, 8). Secondo la Commissione, l'interconnessione operativa di tali principi poteva essere definita come un'effettiva strategia di «inclusione attiva». Come appare in modo evidente, questi tre principi cardine sono diventati i riferimenti principali delle due misure poi introdotte in Italia, il ReI e il RdC.

Tuttavia, già dagli anni precedenti, molti Paesi europei avevano fatto registrare un forte slittamento delle politiche di contrasto alla povertà da un regime culturale, politico ed economico che insisteva sulle funzioni redistributive ad uno che privilegia nettamente la strategia dell'attivazione dei soggetti, raggiungibile attraverso il rafforzamento dei servizi a sostegno dell'inclusione nel mercato del lavoro (Saraceno, 2002; Hemerijck, 2017). Sostanzialmente, l'agenda sociale dell'Unione Europea ha strenuamente promosso riforme del welfare orientate al lavoro come ricetta politica per sviluppare misure di inclusione sociale (Cantillon, Vandenbroucke, 2014). Prima della crisi iniziata nel 2007-08, questa strategia è anche in parte riuscita, soprattutto in termini di politica occupazionale (Van Rie, Marx, 2012). Tuttavia, non ha scalfito la diffusione e l'aumento della povertà tra la popolazione in età lavorativa. In quella prima fase, nella maggioranza dei Paesi europei le famiglie povere con occupati hanno poco beneficiato della crescita occupazionale, mentre la capacità di ridurre la povertà attraverso le varie forme di protezione è diminuita a scapito sia delle famiglie senza lavoro che di quelle composte da *working poor*. Dallo scoppio della crisi del 2007-08 in poi, le cose sono ovviamente peggiorate a seguito della crescita della disoccupazione e della contrazione delle misure redistributive, contribuendo ad un aumento generale della povertà (Gábos et al., 2015).

Negli anni a noi più vicini, nonostante una costante focalizzazione sulla questione del ravvicinamento al mercato del lavoro, le Raccomandazioni della Commissione Europea e le indicazioni di *policy* hanno esteso gli obiettivi della strategia dell'inclusione attiva anche a coloro che risultano formalmente occupati, ma versano in condizioni di forte disagio economico. In termini di *governance*, è stata promossa una visione che vorrebbe favorire l'implementazione dei processi sviluppo delle misure di inclusione attiva basati sull'integrazione tra i livelli locali, regionali, nazionali ed europei delle politiche. Nei fatti, una larga maggioranza di Paesi europei negli anni recenti ha implementato misure per attivare i percettori di reddito minimo nelle dinamiche di inserimento lavorativo e per ridurre gli effetti di dipendenza dal beneficio economico dato che, in termini operativi, si può senz'altro affermare che l'obiettivo finale dell'approccio di inclusione attiva è lo sviluppo e il consolidamento di un sostegno orientato all'occupazione.

Ad ogni modo, queste misure sono state spesso giustificate da vantaggi fiscali più che dagli effettivi ritorni in termini di inclusione sociale (Marchal, Van Mechelen, 2014). Così in diversi Paesi le riforme più recenti si sono focalizzate sull'inserimento di vincoli negativi e sanzioni, rigide condizionalità e altra tanto severe prove dei mezzi che svantaggiano coloro che hanno serie difficoltà a trovare inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro e che rendono molto residuale il ricorso a servizi di inclusione sociale basati su programmi educativi, abitativi, sociali e sanitari. Queste misure si basano solitamente sui seguenti principi: massima priorità ai programmi di inclusione nel mercato del lavoro rispetto a forme di redistribuzione economica e ad altre misure passive; concentrazione degli interventi sulle persone più difficili da collocare nel mercato del lavoro; enfasi sulle sfide organizzative per migliorare il coordinamento tra le agenzie pubbliche che gestiscono i servizi sociali e quelle pubbliche e private che si occupano di formazione e *matching* tra domanda e offerta di lavoro; rigidi vincoli di bilancio per garantire la sostenibilità finanziaria a medio termine degli interventi (Clegg, 2013; Natili, 2020). La principale critica a questo approccio è che l'imposizione di troppe condizioni ai beneficiari riconduce alle condizioni di povertà economica o perché appunto le soglie di accesso, l'ammontare e i margini di capienza dei sussidi si riducono o perché le persone sono costrette ad accettare posti di lavoro mal pagati, poco protetti o ancora perché il mercato del lavoro soffre strutturalmente di una bassissima domanda di lavoro, come nel caso italiano (Cantillon, 2011; Iannone, 2019).

Di seguito si propone una breve rassegna e mappatura delle misure di reddito minimo presenti nei principali Paesi europei. In questa rassegna consideriamo il reddito minimo garantito a tutti o almeno ad una buona parte dei cittadini in condizioni di povertà, escludendo quindi le forme di sostegno economico fortemente segmentate per categorie di cittadini. Per reddito minimo intendiamo un sostegno economico che si basa sulle condizioni economiche dei richiedenti, piuttosto che su contributi sociali versati in passato, come principale criterio per definire il diritto e l'ammontare alla prestazione. Si tratta, in altre parole, di una misura a base non contributiva e finanziata dalla fiscalità generale. Per una persona in età lavorativa senza lavoro, tale minimo viene in genere fornito attraverso un beneficio economico di assistenza, mentre per gli occupati, la maggior parte degli stati dell'Unione Europea ha legiferato in materia, prevedendo salari minimi a cui sono poi associati benefici legati al lavoro e alla famiglia (Marchal, Marx, 2018). In maniera più specifica, in accordo con l'European Social Policy Network (2017), consideriamo gli schemi di reddito minimo essenzialmente i regimi di sostegno al reddito per le persone in età lavorativa (sia se occupati, sia se inattivi o disoccupati) che forniscono una rete di sicurezza adeguata al reddito per le persone non ammissibili ai benefici di previdenza sociale o per quelle il cui diritto a tali benefici è decaduto. Si tratta, in effetti, delle misure intese a prevenire o contrastare la povertà (spesso solo quella assoluta e non quella relativa) e a garantire un tenore di vita minimamente dignitoso ai singoli e alle persone a

loro carico quando non dispongono di altri mezzi finanziari o dispongono di mezzi finanziari ritenuti largamente insufficienti.

I sistemi di reddito minimo possono essere suddivisi in cinque tipi, anche se naturalmente i confini tra queste categorie devono essere considerati in maniera fluida: *i)* gli schemi di intervento diretti e completi, aperti a tutti coloro che dimostrano mezzi finanziari insufficienti per il sostegno personale e del proprio nucleo familiare; *ii)* gli schemi di intervento diretti e non basati su particolari categorie, ma che prevedono un'ammissibilità e una copertura molto limitate; *iii)* le misure generali di ultima istanza con prestazioni riservate a specifiche categoriche che tuttavia finiscono per coprire la maggioranza dei soggetti in stato di bisogno; *iv)* reti complesse di interventi differenti e in alcuni casi sovrapposti che finiscono però per coprire ampie fasce della popolazione in stato di bisogno; *v)* misure molto limitate, parziali o frammentarie, ristrette a categorie specifiche e che non coprono molti di coloro che sono in stato di bisogno. Quest'ultimo tipo in effetti presenta elementi tali da non poter essere considerato un reddito minimo. Non è un caso che sia presente in un solo Paese dell'Europa.

**TAB. 2.1** – Schema dei tipi di misure di reddito minimo in Europa. 2017.

I	II	III	IV	V
Misure dirette e semplici aperte a tutte le persone in stato di bisogno	Misure dirette e semplici con ammissibilità e copertura limitate	Misure generali di ultima istanza	Reti complesse di interventi differenti	Misure molto limitate, parziali o frammentarie
Belgio	Austria	Germania	Francia	Bulgaria
Cipro	Croazia	Lettonia	Irlanda	
Danimarca	Grecia	Polonia	Romania	
Estonia	Lituania	Regno Unito		
Finlandia	Portogallo			
Islanda	Serbia			
Norvegia	Ungheria			
Paesi Bassi				
Slovacchia				
Slovenia				
Spagna				
Svezia				
Svizzera				

Fonte: Elaborazione a cura dell'autore su dati e analisi European Social Policy Network.

Nella Tabella 2.1 sono riportate le cinque categorie di misure di reddito minimo e per ciascuna i Paesi i cui schemi di intervento sono classificati come aderenti. La scelta di non includere l'Italia è dovuta al fatto che l'analisi – condotta a partire dai Report nazionali prodotti per European Social Policy Network – si basa sulle informazioni e i dati aggiornati al 2016, quando nel nostro Paese le misure di riferimento avevano una forte differenziazione regionale<sup>2</sup>. Tuttavia, sulla scorta dell'analisi delle misure del ReI e del RdC che

<sup>2</sup> Sempre nel 2016, la Grecia aveva soltanto da pochissimo avviato una misura sperimentale di reddito minimo limitata nel tempo e soltanto ad alcune aree del paese. Nelle pagine seguenti i riferimenti alla Grecia riguardano appunto le valutazioni di questa misura pilota.

proponiamo nei prossimi due paragrafi, possiamo anticipare che l'Italia potrebbe essere senz'altro inclusa tra i Paesi del gruppo *ii*.

È utile procedere in maniera sintetica analizzando le caratteristiche salienti delle misure adottate nei principali Paesi Europei. In molti tra questi il contributo del reddito minimo è ancora troppo limitato e i progressi compiuti nel corso dell'ultimo decennio sono stati abbastanza inadeguati rispetto all'incidenza della povertà assoluta. Spesso la mancanza di finanziamenti sostenibili, unita ad una copertura limitata e ad un'organizzazione carente derivante, tra l'altro, da una *governance* amministrativa e gestionale non efficace, un accesso ristretto alle informazioni sui diritti di esigibilità oppure un'eccessiva burocrazia e stigmatizzazione dei beneficiari impediscono di garantire il livello minimo di base economica ai più vulnerabili. Inoltre, sebbene vi siano stati alcuni progressi nello sviluppo di un approccio tendente all'inclusione, troppo spesso questo si concentra quasi esclusivamente sugli strumenti di inserimento lavorativo, sulla condizionalità e su *means tests* molto complessi che finiscono per rendere molto complicata la partecipazione dei più poveri tra i poveri. In molti Paesi gli sforzi non sono ancora sufficientemente calibrati sullo sviluppo di un approccio integrato e mirato a sostenere l'inclusione sociale in forme polivalenti (Crepaldi et al., 2017).

I criteri più comuni di ammissibilità si basano sulla mancanza di risorse finanziarie, sull'assenza di entrate al di sopra di una certa soglia: in molti casi è dirimente la nazionalità e/o la residenza, come nel caso del RdC italiano. In altri ancora, è determinante la disponibilità immediata a lavorare (salvo gli impedimenti per motivi di salute), l'età (mai inferiore ai 18 anni) e l'assenza di qualsiasi altra prestazione sociale.

Nella maggior parte dei Paesi, le erogazioni avvengono sulla scorta di criteri rigorosi stabiliti dalle legislazioni o su parametri prestabiliti a cui si aggiungono però valutazioni discrezionali o versioni locali. Tuttavia, in alcuni Paesi vi sono approcci completamente discrezionali: ad esempio, in Lituania le autorità locali possono valutare autonomamente le decisioni da prendere nei confronti dei singoli potenziali beneficiari. In Norvegia e in Islanda la legislazione nazionale sull'assistenza sociale offre solo indicazioni di massima sul livello delle prestazioni e sui criteri di ammissibilità, lasciando un ampio margine di manovra agli orientamenti politici e alla discrezionalità dei singoli Comuni. Tuttavia, nella maggior parte dei Paesi in cui vi è un elemento di discrezionalità, questo viene utilizzato il più delle volte quando vi sono erogazioni aggiuntive o pagamenti *una tantum* in circostanze eccezionali. Ad esempio, in Danimarca e Islanda possono essere concesse quote di denaro aggiuntive per affrontare le spese per cure dentistiche, occhiali, elettrodomestici o per acquistare un computer. In Polonia il sussidio, discrezionale, può includere assegni aggiuntivi *una tantum* per coprire (interamente o in parte) le spese domestiche per alimenti, medicinali e cure sanitarie, carburante, vestiti, piccole riparazioni, funerali. In Slovenia l'approccio discrezionale è ampiamente utilizzato per la distribuzione di somme straordinarie che completano l'assegno economico ordinario (European Social Policy Network, 2017).

La maggioranza delle misure di reddito minimo riposa su un meccanismo predefinito per calcolare il livello di importo e si basa su una serie di indicatori che di solito tengono conto della composizione dei nuclei familiari. Il principio più comune è la definizione di standard minimi di qualità della vita o il ricorso ad indicatori economici (ad esempio, l'indice dei prezzi, la definizione statistica di un paniere di beni, la soglia di povertà assoluta, quella di povertà relativa, un particolare livello di bilancio familiare). Ad esempio, in Germania, il livello dei benefici è calcolato a partire dai consumi dei gruppi sociali a basso reddito. Si tratta di una scelta almeno concettualmente efficace poiché la stessa povertà assoluta è solitamente calcolata sulla base del valore e del tipo di consumi. In Finlandia, le prestazioni di assistenza sociale di base sono legate all'indice del costo della vita, ma il livello da erogare è stabilito dal Parlamento con una valutazione che può tenere conto o meno degli adeguamenti degli indicatori sul costo della vita. In Portogallo, l'importo per l'integrazione sociale (RSI) è definito da un decreto del Ministero della Solidarietà e della Sicurezza Sociale e corrisponde ad una percentuale di un indice definito di 'sostegno sociale' (European Social Policy Network, 2017).

In un numero significativo di Paesi, la base per la determinazione dei livelli di prestazioni risulta invece più aleatoria, ovvero priva di una chiara logica basata sulla prova dei mezzi (*means test*). Ad esempio, il livello del reddito minimo garantito (GMI) in Lettonia è riesaminato su base annuale in conformità con i negoziati tra il Ministero del Welfare e l'associazione lettone dei governi locali e regionali in relazione al progetto annuale di bilancio centrale. Il livello del reddito minimo è quindi il risultato di un compromesso politico-economico e non è legato ad alcun indicatore che consideri i redditi delle famiglie o ad alcun criterio oggettivo di benessere. In altri casi, in cui il livello è fissato a partire da valutazioni politiche, non si tiene conto del numero di componenti della famiglia del percettore: questo approccio, ad esempio, è seguito in Ungheria.

È tuttavia bene sottolineare che la diversa generosità delle erogazioni può essere determinata dalla combinazione di programmi di diversa natura. Per esempio, la prova dei mezzi impiegata per calcolare l'ammontare del reddito minimo può includere l'ammontare di un trasferimento di altro tipo (gli assegni familiari), riducendone così l'importo finale. Inoltre, in quasi tutti i Paesi le forme di reddito minimo si basano sul numero dei componenti del nucleo familiare, ma le scale di equivalenza sono molto diverse tra loro (Pacífico, 2021).

Infine, quasi tutti i programmi reddito minimo si fondano su requisiti specifici per il patrimonio immobiliare e mobiliare. Ad esempio, la prima casa è esclusa dalla prova dei mezzi in circa metà dei Paesi europei. Alcuni includono la prima casa con delle franchigie sul valore catastale o di mercato (Austria, Belgio, Grecia, Francia, Paesi Bassi e Portogallo), altri la includono solo se l'immobile supera una certa dimensione o numero di stanze (Bulgaria, Germania), altri ancora la includono in toto (Danimarca, Lituania e Svezia). L'eventuale possesso di altri immobili oltre la prima casa comporta l'esclusione dal trasferimento economico in Bulgaria, Croazia, Estonia e Romania.

In Slovenia e Ungheria l'esclusione avviene solo se il valore di queste proprietà supera una certa soglia, mentre in Austria, Finlandia e Svezia l'accesso al trasferimento può essere vincolato alla vendita di tali proprietà. In molti altri paesi Europei, il valore di tali immobili e di eventuali terreni è parte della prova dei mezzi per l'intero valore della proprietà (Danimarca, Germania, Spagna, Lettonia, Lituania,) oppure dopo l'applicazione di specifiche franchigie (Belgio, Grecia, Francia e Paesi Bassi). Per quanto riguarda invece i beni mobili, in Belgio, Irlanda, Spagna e Ungheria il patrimonio mobiliare è incluso senza franchigie nel *means test*. In altri Paesi tra cui Danimarca, Germania e Paesi Bassi, viene incluso dopo l'applicazione di particolari franchigie. Il valore delle franchigie varia molto in base al Paese e sovente in relazione alle dimensioni familiari. In alcuni Paesi il sostegno non viene concesso se il valore del patrimonio mobiliare è positivo (Croazia e Romania) o se supera una certa soglia (Slovenia).

I Paesi europei presentano poi notevoli differenze per quanto riguarda la regolarità con cui aumentano i livelli delle prestazioni e la base su cui tali aumenti si verificano. Mentre la maggioranza ha un meccanismo chiaro, in circa un quarto dei casi non esiste un criterio prestabilito e la rivalutazione è arbitraria (European Social Policy Network, 2017).

La maggior parte delle misure di reddito minimo prevede condizioni molto rigide per i beneficiari e in molti casi queste sono state inasprite nel corso degli ultimi anni a causa della crisi economica<sup>3</sup> e delle politiche di *austerity*. Nella maggior parte dei casi, le condizioni prevedono l'obbligo di iscriversi ai servizi pubblici di collocamento o ai *job center*, di firmare Patti per il lavoro o Piani personali di orientamento, formazione e ricerca attiva del lavoro; svolgere attività di formazione e aggiornamento; partecipare a lavori di pubblica utilità; accettare offerte di lavoro; partecipare a misure di attivazione, sia che si tratti di formazione, sviluppo personale o servizio sociale; aver già fatto ricorso ad altri schemi e prestazioni di sicurezza sociale; tenere informata l'amministrazione di eventuali altri benefici di qualsiasi natura che possano alterare lo status grazie al quale si riceve il reddito minimo. In alcuni Paesi, i beneficiari devono partecipare a lavori pubblici o socialmente utili (è così in Belgio, Danimarca, Ungheria, Lettonia, Romania e Croazia). In altri casi ancora, alcune condizioni come l'obbligo di accettare qualsiasi proposta di lavoro disponibile in un certo raggio territoriale possono venire meno: è così in Austria, Croazia e Paesi Bassi. Nel caso olandese, i Comuni possono concedere un'esenzione temporanea dall'obbligo di accettare un'offerta di lavoro se ricorrono impedimenti specifici: fenomeni di dipendenza, essere genitore unico con bambini piccoli o avere oltre i 57 anni. Sono molto pochi i Paesi in cui la condizionalità è fortemente limitata (Austria, Finlandia, Polonia). In nessun Paese del continente europeo è dato rinvenire una misura di

---

<sup>3</sup> È questa una dinamica a dir poco paradossale: le condizioni di crisi economica dovrebbero stimolare gli sforzi ad incrementare i finanziamenti strutturali destinati alla lotta contro la povertà. Invece assistiamo spesso a tagli e riduzione degli investimenti giustificati dalla logica dell'*austerity* a protezione dei bilanci pubblici (Pierson, 2009; Pantazis, 2016; Bode, 2017; Cummins, 2018).

reddito minimo che non sia sottoposta ad alcuna forma minima di condizionalità (European Social Policy Network, 2017;).

Nella maggior parte degli schemi di reddito minimo previsti in Europa, non vi è alcun limite alla durata del beneficio che può essere erogato fino a quando i criteri di ammissibilità delle domande restano soddisfatti. Tuttavia, in poco più della metà dei casi, la misura prevede una rivalutazione periodica delle erogazioni. Ad esempio, in Estonia l'indennità di sussistenza viene rinnovata mensilmente, ma non vi è alcun limite al numero di volte che il beneficio può essere rinnovato. Vi sono tuttavia Paesi in cui il reddito minimo viene riconosciuto per un periodo molto limitato di tempo: è così in Grecia, Lettonia e Portogallo.

In diversi Paesi le prestazioni di reddito minimo consentono una via preferenziale oppure forniscono sovvenzioni o ancora riducono i costi di accesso ad altri servizi e prestazioni. In particolare, tali servizi e prestazioni rientrano nell'ambito delle politiche volte a ridurre i rischi o le condizioni di vulnerabilità sociale: si tratta di programmi di istruzione e/o di formazione professionale, come avviene ad esempio in Islanda e in Portogallo; oppure di pasti gratuiti nella scuola dell'obbligo come per esempio succede in Portogallo o nel Regno Unito, di servizi all'infanzia – Germania, Lituania, Romania – assistenza sanitaria o assicurazioni sanitarie – Belgio, Germania, Ungheria, Islanda, Portogallo, Romania – consulenza e assistenza da parte dei servizi sociali – Grecia, Islanda – sconti sui consumi – Portogallo, Romania – sostegno per gli studenti delle scuole superiori (accade in Lituania) o ancora esenzioni fiscali (Svizzera).

L'adeguatezza degli importi delle varie misure di reddito minimo varia a seconda del tipo di struttura familiare. Per esempio, in Irlanda le famiglie con figli appaiono relativamente più svantaggiate rispetto alle altre, mentre in Polonia sono più avvantaggiate le famiglie numerose rispetto a quelle con pochi componenti (al di là che si tratti di minori o adulti). In Lituania il sostegno alle famiglie con figli (sia quelle monoparentali che quelle con due genitori) risulta notevolmente più elevato a causa di uno schema dell'equivalenza molto generoso, mentre gli importi in caso di un figlio unico risultano molto contenuti.

L'insufficienza degli importi derivanti dalle misure di reddito minimo rispetto ai livelli nazionali ritenuti necessari per una vita dignitosa emerge come un dato acclarato per molti Paesi. Gli esperti dell'European Social Policy Network (2017) reputano che il livello degli importi sia adeguato in appena in tre paesi – Svizzera, Islanda e Paesi Bassi – mentre in Bulgaria, Germania, Estonia, Grecia, Francia, Ungheria, Croazia, Lettonia, Portogallo, Romania e Slovacchia gli importi sono considerati di gran lunga insufficienti. Come evidenza più lampante del livello di inadeguatezza degli importi troviamo il fatto che essi sono di gran lunga inferiori alla soglia del rischio di povertà (AROPE (*At Risk of Poverty or Social Exclusion*)). Tale soglia è calcolata, per ogni Paese, fissando il tasso al 60% della mediana del totale nazionale del reddito equivalente delle famiglie.

Forse non è un caso che i tre Paesi le cui misure di reddito minimo sono considerate dispensatrici di importi economici adeguati siano al contempo inclusi nel gruppo di Paesi che si sono dotati di misure dirette e semplici, aperte a tutti i soggetti in effettivo stato di bisogno. Invece, nei casi di misure con contributi molto esigui – Lettonia, Polonia, Romania – per una singola persona l'importo non supera il 29% della soglia AROPE, mentre nei regimi con contributi più generosi – Belgio, Austria, Danimarca, Irlanda e Paesi Bassi – gli importi possono arrivare fino al 91% della soglia AROPE (con l'eccezione dell'Irlanda in cui addirittura l'importo è superiore, attestandosi al 121% della soglia AROPE). Le ricerche condotte dagli esperti dell'European Social Policy Network evidenziano che in alcuni casi i livelli degli importi possono essere persino inferiori alla soglia di povertà assoluta: è il caso dell'Estonia, della Grecia, della Francia e della Slovacchia. In Grecia, il sostegno massimo è inferiore anche alla soglia del 40% di reddito equivalente mediano nazionale, che è la soglia della povertà estrema.

L'aspetto relativo alla copertura della popolazione indigente è altresì importante: per vincoli di bilancio si è soliti osservare che più ampia è la copertura della popolazione in condizioni di deprivazione, meno elevati sono mediamente gli importi delle misure di reddito minimo. In quasi la metà dei Paesi europei – Belgio, Svizzera, Germania, Danimarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Islanda, Lituania, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Slovacchia – le condizioni di ammissibilità fanno sì che le misure di reddito minimo coprano una fetta molto ampia della popolazione altrimenti povera o a rischio di povertà. In altri Paesi, invece, la copertura è molto poco estesa: Bulgaria, Croazia, Ungheria, Lettonia, Portogallo, Serbia e Romania hanno misure che non vanno oltre il 20% della popolazione in stato di bisogno. Negli altri Paesi ancora la copertura delle persone bisognose risulta estremamente parziale. Tuttavia, la copertura può variare significativamente in base alle diverse condizioni dei potenziali beneficiari. In Francia, ad esempio, circa metà degli adulti più poveri non usufruisce del reddito minimo garantito. Il tasso di copertura può variare anche a seconda delle aree territoriali interne ai singoli Paesi.

La maggior parte dei Paesi che fanno leva su schemi con copertura media sono inclusi nel modello *ii* – misure dirette e semplici con ammissibilità e copertura limitate. Il quadro per i Paesi del modello *iii* – misure generali di ultima istanza – è invece molto variegato: vi sono alcuni Paesi con copertura parziale, la Germania con una copertura abbastanza ampia e la Lettonia con una copertura molto limitata.

Nel corso degli anni alcuni Paesi – Austria, Belgio, Finlandia, Slovenia – hanno esteso la quota di popolazione in condizioni di deprivazione inclusa nelle misure di reddito minimo – mentre altri – Danimarca, Francia, Portogallo, Romania, Ungheria, Regno Unito – hanno registrato una diminuzione dei tassi di copertura. Ciò sembra essere l'esito di condizioni di accessibilità basate sul *means test* sempre più rigide e dell'uso sanzioni. In Portogallo le famiglie povere con bambini sono state tra le più colpite. Nel Regno Unito agli inizi gli schemi erano improntati alla massima copertura, ma nel corso del tempo sono divenuti sempre più residuali e hanno escluso la convergenza



tra le misure di sostegno agli affitti, le misure di detassazione e le misure di reddito diretto, restringendo inoltre l'accesso alla popolazione immigrata (Crepaldi et al., 2017).

Esistono gruppi della popolazione che vengono esclusi dal reddito minimo anche quando versano in condizioni di grave indigenza. Ad esempio, in Austria, Belgio, Svizzera, Germania, Francia, Irlanda, Islanda, Lituania, Svezia e Regno Unito sono esclusi gli immigrati e i richiedenti asilo così come gli extracomunitari irregolari. I rifugiati non sono ammessi alle misure di sostegno economico previste in Belgio, Svizzera, Finlandia, Francia, Norvegia e Portogallo. Le persone senza dimora o le persone che pagano fitti non registrati – ovvero categorie sociali che più di altre vivono di solito in condizioni di estrema povertà – non possono beneficiare delle misure di sostegno economico in Germania, Lettonia e in Repubblica Ceca. I giovani francesi, gli studenti islandesi e i giovani slovacchi che vivono presso istituti di assistenza pubblica non possono accedere al reddito minimo.

Dato che la maggior parte degli schemi di reddito minimo erogano cifre considerate di molto inferiori alla soglia AROPE, non sorprende che solo in alcuni Paesi, ovvero in Irlanda, Islanda, Paesi Bassi, le misure siano state in grado di favorire concretamente la riduzione del numero di persone in povertà. In Austria, Belgio, Germania, Francia, Polonia, Portogallo, Romania e Slovacchia l'impatto risulta molto limitato. Invece, dal 2009 al 2016 il trend è stato negativo in Belgio, Danimarca, Ungheria, Lituania, Norvegia, Romania, Svezia, Regno Unito (European Social Policy Network, 2017).

In generale pare che non si possa stabilire una relazione diretta tra il tipo di reddito minimo e la riduzione o l'aumento del tasso di rischio di povertà. Islanda e Paesi Bassi – due Paesi che hanno registrato un impatto positivo delle proprie misure nelle dinamiche di riduzione dei rischi di povertà – appartengono al modello *i* – misure dirette e semplici aperte a tutte le persone in stato di bisogno. Al contempo anche in Irlanda si registra un impatto positivo i termini di riduzione dei rischi di povertà, malgrado in questo Paese sia in vigore il sistema *iv* – reti complesse di interventi differenti. Inoltre, i Paesi i cui schemi di reddito minimo sembrano avere un impatto molto debole sulla riduzione dei rischi di povertà sono distribuiti tra tutti e cinque i modelli.

Eppure, nonostante la maggior parte degli schemi di reddito minimo abbiano un impatto limitato sulla riduzione delle quote di popolazione al di sotto della soglia AROPE, essi hanno un impatto positivo sulla riduzione della povertà assoluta. Questo è un dato molto importante, perché conferma l'utilità degli schemi di reddito minimo, se ben congegnati, se in grado di coinvolgere quote elevate di popolazione in stato di bisogno e se collegati a politiche di inserimento e reinserimento sociale. In Austria, Belgio, Irlanda, Islanda, Lituania, Portogallo e Regno Unito la povertà assoluta sembra diminuire tra la popolazione beneficiaria. In forma più lieve, ma comunque efficace, gli schemi di reddito minimo hanno prodotto benefici importanti anche in Finlandia, dove la quota di persone che si trova al di sotto del 40% della linea mediana di povertà si è ridotta fino ad arrivare appena al 10% della

popolazione. Naturalmente la quota di popolazione in condizione di povertà assoluta non dipende soltanto dal tipo e dall'efficacia degli schemi di reddito minimo. Conta altresì il livello delle diseguglianze socioeconomiche, le dinamiche di lunga durata nell'inclusività dei sistemi di welfare, la convergenza delle politiche in altri ambiti della vita sociale: educazione, formazione, mercato del lavoro, sviluppo economico, fiscalità, politiche abitative, salute.

Nei Paesi in cui gli schemi di reddito minimo non hanno sortito finora i benefici auspicati sono stati individuati diversi fattori come causa dell'insuccesso: i livelli degli importi sono troppo distanti dalla soglia AROPE oppure addirittura dalla soglia della povertà estrema; i livelli massimi delle prestazioni sono di gran lunga inferiori ai salari da lavoro più bassi in assoluto (è ciò che avviene sia in Austria che in Ungheria); oppure gli importi erogati non tengono minimamente conto delle spese familiari per l'abitazione (livello degli affitti, spese di manutenzione ordinaria). Soprattutto spesso si verifica che la quota di coloro che avrebbero diritto al reddito minimo, ma non ne beneficiano (*non take-up*) sia superiore alla quota dei beneficiari, come avviene in Germania e Norvegia, probabilmente per effetto dello stigma associato all'assistenza economica e al contempo per una diffusa incapacità di accedere alle informazioni su come fare richiesta (Hernanz et al., 2004; Harnisch, 2019; Bugge, 2021).

### 2.3. Le misure di contrasto alla povertà in Italia

Prima dell'introduzione del Reddito di Inclusione, le politiche italiane di contrasto alla povertà si sono basate su un mix di misure locali e nazionali contraddistinte dall'assenza di una visione universalistica di tutela minima per le famiglie in condizione di effettiva deprivazione economica e per la presenza di una serie di «interventi frammentati, di natura assistenziale e tamponatoria» (Mesini, 2018). L'istituzione del Reddito di Inclusione fa infatti che seguito alla sperimentazione in 306 Comuni del Reddito minimo di inserimento negli anni 1999-2007 e alle successive sperimentazioni della Carta acquisti nel 2008 e della Carta acquisti sperimentale nel 2014, poi sostituita dal Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) del 2017 e a diverse sperimentazioni a limitazione regionale.

Uno dei primi strumenti italiani di contrasto alla povertà, sebbene di tipo molto residuale e minimo, è stato la cosiddetta Carta acquisti, introdotta dal Decreto-legislativo 112 del 2008. Si trattava di un beneficio economico, pari a 40 euro mensili, caricato bimestralmente su una carta di pagamento elettronico. La Carta acquisti era riconosciuta agli anziani di età superiore o uguale ai 65 anni e ai bambini di età inferiore ai tre anni, se in possesso di particolari requisiti economici che li collocavano in una fascia definita di bisogno assoluto. Inizialmente, potevano usufruire della Carta acquisti ordinaria soltanto i cittadini italiani. In seguito, la Legge di stabilità per l'anno 2014 (Legge 147 del 2013) ha esteso la platea dei beneficiari anche ai cittadini di

altri stati dell'Unione Europea ed ai cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, purché in possesso dei medesimi requisiti richiesti ai cittadini italiani. La Carta era utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare e sanitaria e per il pagamento delle spese energetiche. I negozi convenzionati, che supportavano il programma, accordavano ai titolari della Carta anche uno sconto del 5%. Gli enti locali potevano aderire al programma estendendone l'uso o aumentandone il beneficio a favore dei propri residenti. Tuttavia, l'esperienza della Carta acquisti ha potuto avvalersi di risorse estremamente scarse, incontrando inoltre consistenti i ritardi e difficoltà organizzative.

La gestione della Carta acquisti era centralizzata: l'INPS procedeva all'accredito delle somme su una carta elettronica, dopo aver ricevuto le domande e verificato i dati e l'eligibilità dei richiedenti. Si trattava dunque di un sostegno non solo di modesta entità, ma anche di tipo prettamente economico. Inoltre, come evidente, pur rappresentato un'importante svolta in termini di attenzione e sostegno alle fasce della popolazione in gravissima difficoltà economica, essendo indirizzata solo a specifiche categorie, era molto lontana dal porsi come reddito minimo. La misura è restata comunque in vigore, sia con il ReI che con il RdC: nel 2017 i beneficiari della Carta acquisti sono stati 571 mila, diminuiti a circa 556 mila nel 2018 e poi 517 mila nel 2019. Nel 2019 il 19,6% dei beneficiari risiedeva in Campania, il 19,1% in Sicilia, il 10,6% in Lombardia, l'8,4% in Puglia, l'8,1% nel Lazio e il 5,9% in Calabria. Si tratta anno per anno di un totale di beneficiari non superiore all'1% della popolazione italiana e, dunque, una quota molto più ridotta di quella (6,8%) che l'ISTAT nel 2015 collocava nella povertà assoluta: la Carta acquisti, dunque, non ha mai svolto il ruolo di misura in grado di arginare la povertà (Lusignoli, 2015).

Dopo l'istituzione della Carta acquisti, la discussione istituzionale e pubblica su una misura strutturale di contrasto alla povertà è proseguita, lentamente, con l'approvazione del Decreto-legge 5 del 2012, che all'articolo 60 ha configurato una nuova fase sperimentale della Carta acquisti, attraverso l'utilizzo di un nuovo tipo di carta, denominata, in un primo tempo, Carta per l'inclusione e poi Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA). La sperimentazione, che durò circa un anno, fu attuata soltanto nei Comuni con oltre 250.000 abitanti – Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino, Venezia, Verona e Roma – ampliando però immediatamente la platea dei beneficiari che comprendeva anche i cittadini stranieri della UE e i cittadini esteri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

La misura nazionale denominata SIA e intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale era condizionata alla prova dei mezzi, sulla base dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), tenendo conto del reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa. Per favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni, fu previsto un organismo di coordinamento degli interventi e dei servizi sociali, istituito presso il Ministero del Lavoro e

delle Politiche Sociali. Al medesimo Ministero furono anche attribuite le competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale.

Fin dal principio, il SIA si è configurato come una misura mista basata su un sostegno economico condizionato all'attivazione di percorsi verso l'inclusione e l'autonomia. Le modalità attuative della sperimentazione del SIA nei grandi Comuni erano state indicate dal Decreto-legge 10 gennaio 2013 che fra l'altro stabiliva criteri di identificazione dei beneficiari, individuati per il tramite dei Comuni, e l'ammontare della disponibilità sulle singole Carte – da un minimo di 231 a un massimo di 404 euro mensili – calcolato secondo le dimensioni del nucleo familiare.

Il SIA, dunque, era una prestazione economica sottoposta alla prova dei mezzi, e quindi uno strumento categoriale, in quanto rivolto esclusivamente ai nuclei familiari con minori in situazione di difficoltà. Inoltre, i componenti del nucleo dovevano essere tutti disoccupati e almeno uno di essi doveva aver svolto attività lavorativa continuativa per un minimo di sei mesi nei tre anni precedenti alla richiesta. Infine, la presenza di più di due figli minori o di figli minori disabili nel nucleo richiedente costituiva criterio di precedenza, così come risultavano preferiti per la concessione del beneficio i nuclei monoparentali con minori e quelli con disagio abitativo.

Al contempo, sebbene inizialmente non estesa a tutto il territorio nazionale, il SIA costituiva anche la prima misura condizionale in Italia: per poter beneficiare del trasferimento monetario, il nucleo familiare doveva stipulare e rispettare un Patto di Inserimento e Attivazione sociale con i servizi sociali degli enti locali di riferimento. I servizi sociali, per parte loro, si impegnavano a favorire con azioni di accompagnamento il processo di inclusione e di attivazione sociale di tutti i membri del nucleo, dovendo promuovere, fra l'altro, il collegamento con i Centri per l'Impiego per la partecipazione al mercato del lavoro degli adulti e il collegamento con il sistema scolastico e sanitario per l'assolvimento da parte dei minori dell'obbligo scolastico e il rispetto dei protocolli delle visite sanitarie pediatriche.

Nell'ambito del SIA, i servizi sociali hanno coordinato le attività complessive della rete rappresentata anche dai servizi per l'impiego, dai servizi sanitari e dalla scuola. Tuttavia, alcuni studi di caso hanno dimostrato che già in regime di SIA i livelli di integrazione effettiva tra servizi sociali e servizi per l'impiego non sono risultati particolarmente avanzati, con questi ultimi incapaci – per più motivi – di garantire un effettivo supporto ai beneficiari (Bilotti et al., 2018). Se da un lato in quella fase emergevano alcuni aspetti positivi – una certa capacità di intercettare il bisogno con utenti precedentemente sconosciuti ai servizi sociali, un aumento e un miglioramento delle relazioni tra i diversi servizi pubblici e del privato sociale e soprattutto l'avvio delle prime forme di partecipazione e di centralità della persona e della famiglia alla costruzione del processo d'aiuto – dall'altro, emergevano altrettanti punti di debolezza che sarebbero poi ritornati nel corso dell'attuazione della misura successiva, il ReI. In particolare, nello sviluppo del sistema del SIA si sono registrate difficoltà di comunicazione e di relazione tra servizi ed istituzioni,

aggravate anche dall'incomunicabilità di alcune banche dati; si è notato un ritardo nell'adozione di nuovi metodi di presa in carico dei bisogni, da parte delle organizzazioni poco abituate a adottare e sostenere il lavoro in équipe. Soprattutto sono spesso emerse forti resistenze da parte di alcuni utenti, poiché interessati al solo contributo economico, e non all'attivazione personale o al coinvolgimento di tutti i familiari. Sul fronte delle azioni a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'occupabilità, le problematicità dei Centri per l'Impiego nel farsi carico di richieste di attivazione a fronte di mercati del lavoro particolarmente poveri di opportunità hanno preso il sopravvento sui pochi casi di successo.

Subordinato all'adesione ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e/o lavorativa, predisposto dai servizi sociali dei Comuni, in forma singola o associata, in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari, le scuole ed i soggetti privati non profit, nella prima fase il SIA si indirizzava alle famiglie con almeno un figlio minorenni o disabile e a donne in stato di gravidanza accertata con soglia ISEE al di sotto dei 3.000 euro. Il nucleo, per accedere, doveva ottenere, perlomeno in sede di prima applicazione, un punteggio relativo alla valutazione multidimensionale del bisogno uguale o superiore a 45 punti.

I trasferimenti alle famiglie, sotto forma di carta di pagamento elettronica, venivano erogati bimestralmente dall'INPS tramite il circuito delle Poste Italiane e la carta, così come la precedente Carta acquisti ordinaria, poteva essere usata presso tutti i negozi del circuito Mastercard (supermercati, negozi di alimentari, farmacie e parafarmacie) e per pagare le utenze della luce e del gas, ma non per effettuare acquisti on-line o prelievi. L'entità del beneficio economico non variava in base alla presenza o meno di un reddito, ma al variare della dimensione del nucleo familiare: si andava da 80 euro per una persona sola ai 400 euro per i nuclei familiari composti da 5 o più persone. In questa sua prima fase durata fino a metà 2017, l'attuazione del SIA aveva incontrato pesanti ostacoli: basti pensare che erano state accolte appena il 30% circa delle domande per un totale di circa 80 mila nuclei familiari, soprattutto a causa di criteri molto stringenti nella valutazione multidimensionale dei bisogni (Mesini, 2018).

A questa prima fase del SIA, ne è seguita però una seconda che ha incrementato il bacino dei potenziali beneficiari grazie ad un decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con criteri meno selettivi: la soglia di accesso relativa alla valutazione multidimensionale della povertà passò da 45 a 25 punti; il contributo rivolto a famiglie monogenitoriali con figli minori fu portato ad 80 euro mensili. In quella occasione gli Ambiti Territoriali Sociali presentarono inoltre progetti per il reclutamento di nuovo personale a sostegno dei servizi di accesso e presa in carico dei beneficiari e la definizione di interventi di attivazione socio-lavorativa basati su tirocini, borse lavoro, orientamento, formazione, consulenza per l'accesso al lavoro prese forma. Tali risorse furono però in seguito trasferite sui progetti attivabili con il ReI, di lì a poco introdotto in sostituzione del SIA.

Con la Legge di stabilità 2016, in particolare i commi 386-390 della Legge 208 del 2015, viene riformulato il quadro degli interventi di contrasto alla povertà con la previsione di uno o più provvedimenti legislativi di riordino della normativa in materia di strumenti e trattamenti, indennità, integrazioni di reddito e assegni di natura assistenziale o comunque sottoposti alla prova dei mezzi, finalizzati all'introduzione di un'unica misura nazionale di lotta alla povertà, correlata alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta. Le principali novità introdotte furono la definizione di un *Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*; l'istituzione del *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; l'avvio di una misura nazionale di contrasto alla povertà, intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale (SIA). La legge in questione rimandava allo stanziamento improrogabile di risorse certe per la lotta alla povertà e la loro quantificazione per il 2016 e successivi anni<sup>4</sup>.

Le risorse stanziare annualmente a decorrere dal 2017, pari a 1 miliardo circa per anno, sono state indirizzate verso l'attuazione del *Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* (PNLPES) come disegnato dalla legge delega poi approvata con la Legge 33 del 2017 e con i decreti legislativi da quella discendenti. Così, fin quando non venne definito nel dettaglio il PNLPEs, il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) venne esteso a tutto il territorio nazionale. Le modalità di accesso al SIA per il 2017 furono ampliate dal Decreto del 16 marzo 2017.

Con la Legge 33 del 2017 *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali* il Governo ricevette la delega ad adottare, entro la fine del settembre 2017, uno o più decreti legislativi recanti: i) l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà (intesa come impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso) in sostituzione del SIA; la nuova misura veniva individuata come Livello Essenziale delle Prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale; ii) il riordino delle prestazioni di natura assistenziale sottoposte alla prova dei mezzi finalizzate al contrasto della povertà (fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario); iii) il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire finalmente, su tutto il territorio nazionale, i Livelli

---

<sup>4</sup> Più in particolare, per il 2016 furono stanziati 380 milioni, ai quali furono aggiunti 220 milioni della messa a regime dell'ASDI, destinata ai disoccupati poveri che perdevano il diritto all'indennità di disoccupazione. Tali risorse, insieme ai fondi europei per la povertà e l'inclusione, furono impegnate nel 2016 per un Programma di sostegno per l'inclusione attiva, garantendo in via prioritaria interventi per nuclei familiari in modo proporzionale al numero di figli minori o disabili e tenendo conto della presenza, all'interno del nucleo familiare, di donne in stato di gravidanza accertata. I criteri e le procedure del Programma di sostegno per l'inclusione attiva, a cui erano legate le risorse stanziare per il 2016, furono poi definiti con il Decreto del 26 maggio 2016.

Essenziali delle Prestazioni, nell'ambito dei principi che datavano alla Legge 328 del 2000.

Dopo diversi passaggi parlamentari e la stesura del Decreto-legislativo – il 147 del 15 settembre 2017 – lungo un iter durato quasi 19 mesi, nasceva così la prima misura nazionale di contrasto alla povertà, denominata Reddito di Inclusione (ReI), articolata in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona, assicurata dalla rete dei servizi sociali mediante un progetto personalizzato aderente ai bisogni del nucleo familiare beneficiario della misura e da reti più estese di servizi, comprendenti quelli per l'impiego, per l'elaborazione di percorsi di inserimento lavorativo. Il Reddito di Inclusione si rivolgeva così soprattutto alla popolazione in condizioni di povertà assoluta. Potevano beneficiarne le famiglie con soglie minime di reddito e patrimonio stabilite in relazione al numero dei componenti. Cruciale e uno dei punti più delicati della misura, era l'attesa che i servizi territoriali fossero capaci di realizzare la presa in carico dei beneficiari (Nothdurfter, 2018), anche sulla scorta di investimenti economici per il loro rafforzamento.

Condizionato alla prova dei mezzi, il ReI si è articolato in un beneficio economico e in un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e/o lavorativa rivolto al nucleo familiare beneficiario, a tal fine preso in carico dai servizi sociali e territoriali di riferimento, sotto la responsabilità del Comune di residenza ed eventualmente in seguito indirizzato ai CpI per un inserimento nel mercato del lavoro.

Inizialmente era necessario anche far parte di alcune specifiche categorie (famiglie con almeno un minore, famiglie con un figlio con disabilità, famiglie con donne in gravidanza, famiglie con un disoccupato di oltre 54 anni). In seguito, nell'ottica della progressiva estensione della misura, la Legge di bilancio 2018 ha abrogato dal luglio 2018 i requisiti familiari che precedentemente erano richiesti nella fase transitoria di prima applicazione.

I criteri economici per l'accesso al ReI definivano un set più complesso rispetto a quanto era previsto dal SIA, perlomeno con riferimento ai requisiti economico-patrimoniali. Per usufruire del ReI il nucleo familiare del richiedente doveva dimostrare un valore dell'ISEE non superiore a 6.000 euro, un valore del patrimonio immobiliare – esclusa la casa di abitazione – non superiore a 20.000 euro e un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 10.000 euro che scendevano a 6.000 euro nel caso di persona sola. Inoltre, la soglia reddituale dell'ISEE, al netto dell'affitto, del 20% del reddito da lavoro e di eventuali detrazioni, in base alla scala di equivalenza non doveva superare i 2.250 euro in sede di prima applicazione e i 3.000 euro a regime.

Il beneficio economico era calcolato come differenza tra la soglia reddituale di accesso ed il reddito familiare. I massimali del trasferimento erogato crescevano all'aumentare del numero di componenti del nucleo familiare, secondo la scala di equivalenza dell'ISEE: così l'ammontare variava da un minimo di 187,5 euro previsti come massimale per una persona sola ai circa 540 euro per un nucleo familiare di 6 o più componenti. L'erogazione poteva durare 18 mesi, 6 mesi in più rispetto ai 12 previsti dal SIA. Oltre il diciottesimo mese il sostegno non poteva essere rinnovato se non attendendo 6 mesi

dall'ultima erogazione. Il rinnovo, previa nuova domanda, non poteva comunque estendersi oltre i 12 mesi. Il ReI consentiva non solo acquisti in tutti gli esercizi commerciali convenzionati, ma, diversamente da quanto ammesso con il SIA, permetteva anche di prelevare contante fino ad un limite massimo pari alla metà del contributo mensile spettante.

Tuttavia, nelle intenzioni e nel disegno di riforma portato avanti dall'Alleanza contro la povertà in Italia (2019) – la rete di soggetti di varia natura operanti nel welfare che si era fatta promotrice di una misura di contrasto alla povertà – il ReI avrebbe dovuto erogare contributi economici più elevati, puntando in una prima fase ad un numero più ristretto di beneficiari che si sarebbe ampliato gradualmente in seguito, anche in modo da garantire il graduale sviluppo del welfare locale attraverso l'estensione dei servizi di presa in carico. Al contrario, il provvedimento e i fondi che accompagnarono l'introduzione del ReI puntarono al massimo numero di percettori, facendo contrarre l'ammontare dell'erogazione e al contempo provocando la diminuzione degli investimenti riservati ai servizi sociali e ai Centri per l'Impiego. Così, a partire dal giugno 2018, il ReI è stato reso accessibile a tutti coloro che, indipendentemente dal tipo di struttura familiare – e quindi dalla presenza o meno di figli minorenni o disabili o di disoccupati ultracinquantenni – fossero rientrati nei requisiti di natura economica. Con questo allargamento veniva introdotto però un importante principio di condizionalità: l'erogazione del beneficio monetario era garantita soltanto a fronte della stipula da parte del beneficiario di un progetto personalizzato<sup>5</sup>.

Il percorso previsto dal ReI per i beneficiari assegnava un ruolo decisivo di presa in carico ai servizi sociali. I Punti per l'accesso, ovvero i luoghi dove i cittadini presentavano la domanda, assolvevano ad una serie di funzioni cruciali per le attività successive rivolte ai beneficiari. L'articolo 5 del decreto legislativo 147 del 2017 definiva il Punto di accesso come il luogo in cui «in ogni Ambito Territoriale, è offerta informazione, consulenza e orientamento ai nuclei familiari sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali». Nella maggior parte dei casi tali luoghi hanno corrisposto nei fatti al segretariato sociale dei servizi sociali, come del resto previsto dal *Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* (PNLPES).

Una volta riconosciuto l'accesso alla misura da parte dell'INPS, entro circa un mese i beneficiari erano chiamati presso i servizi sociali per un incontro volto alla valutazione del nucleo familiare (*pre-assessment*): un'analisi preliminare di tipo multidimensionale dei bisogni. Se da tale analisi fossero emersi fattori di povertà connessi principalmente alla condizione di inoccupazione, i beneficiari sarebbero stati rinviati ai Centri per l'Impiego per la stipula di un progetto personalizzato denominato 'Patto di servizio' – con percorsi attivabili di orientamento, inserimento o reinserimento lavorativo. Se invece il *pre-assessment* avesse evidenziato la necessità di una valutazione più articolata, a fronte di condizioni multiproblematiche, sarebbe stata

---

<sup>5</sup> Entro 20 giorni dall'analisi preliminare i componenti del nucleo beneficiario erano chiamati a stipulare il progetto personalizzato. A seguire Poste Italiane inviava la Carta ReI. Tuttavia, questa sequenza si è spesso invertita a causa di ritardi, assestamenti e variazioni.



formata una équipe multidisciplinare con operatori di più servizi e redatto un percorso specifico ('Progetto complesso') che includesse interventi di più servizi locali (per il lavoro, sanitari, sociali, educativi, abitativi). Se la persona o il nucleo erano invece già stati in precedenza presi in carico da specifici servizi come, ad esempio, dall'area di salute mentale, o in ambito sanitario o di dipendenze, il progetto preesistente costituiva automaticamente un percorso valevole per il ReI. Infine, se dall'analisi preliminare non fossero emersi bisogni complessi, al progetto personalizzato avrebbe provveduto il solo servizio sociale con un 'Progetto semplificato'.

Il progetto personalizzato (il 'Patto di servizio', il 'Progetto semplificato' o ancora quello 'complesso' redatto e seguito dall'équipe multidisciplinare) era elaborato attraverso l'ascolto e la negoziazione con i beneficiari e doveva riportare gli impegni di questi ultimi, le attività da svolgere, gli obiettivi da raggiungere, i sostegni garantiti al nucleo familiare. Nel progetto era indicata la figura di riferimento per la presa in carico, solitamente un'assistente sociale (*case manager*) per i casi a titolarità dei servizi sociali che ne seguiva l'attuazione e il monitoraggio.

Per effetto di ritardi nell'implementazione delle procedure e nello sviluppo delle forme di coordinamento e integrazione tra i servizi sociali e i CpI, nonché a causa del sottodimensionamento delle risorse umane disponibili negli ATS, in diversi casi sono state seguite prassi de-standardizzate nelle procedure di smistamento dei beneficiari. Così, un'estrema eterogeneità di soluzioni di contesto si rilevano in relazione alle differenze tra regioni, ATS e persino nell'ambito degli stessi Comuni e servizi territoriali: talvolta la valutazione multidimensionale dell'intero nucleo familiare e la definizione del progetto personalizzato sono avvenuti in un unico incontro, il primo, poiché il nucleo era già stato preso in carico dai servizi in occasione di interventi precedenti al ReI oppure il Patto di servizio è giunto a seguito di intensi scambi e relazioni tra servizi sociali e operatori dei CpI, mentre in altri casi i beneficiari sono stati semplicemente rinvii dai servizi sociali al CpI o ancora gli assistenti sociali hanno proposto progetti personalizzati basati su un'ampia varietà di percorsi facendo sì che la distinzione tra Progetto semplificato e Progetto complesso risulti alla fine molto sfumata. La presenza di più di un operatore specializzato, solitamente l'assistente sociale *case manager*, è stata registrata non solo per i Progetti complessi, ma in talune prassi anche per quelli semplificati. Infine, anche in relazione al numero di incontri necessari per la progettazione sono emerse prassi molto differenziate a seconda degli ATS o perfino delle singole strutture di servizio sociale (INAPP, 2018; Fanelli et al., 2019; D'Emilione et al., 2021).

Il ReI è stato finanziato nei limiti delle risorse del *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, istituito dalla Legge di stabilità 2016, di cui una quota è stata destinata al rafforzamento e alla programmazione degli interventi e dei servizi sociali indirizzati ai nuclei familiari beneficiari. La misura affidava ai Centri per l'Impiego l'attivazione dei percorsi di inclusione lavorativa, ma diversamente da quanto sarebbe stato in seguito previsto per il RdC, non prevedeva finanziamenti specifici per questi ultimi. Era stato

previsto soltanto un piccolo aumento di personale aggiuntivo dedicato agli utenti del ReI (600 operatori) che tuttavia non sono stati mai reclutati.

Come anticipato, a fronte di risorse certe e programmate, il ReI è stato riconosciuto «livello essenziale delle prestazioni» nell'ambito del bisogno e della povertà. Conseguentemente, sono stati considerati Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) anche i servizi e gli interventi che accompagnavano il nucleo familiare dal momento della richiesta del ReI all'affrancamento dalla condizione di indigenza ed esclusione sociale: dall'accesso ai servizi, alla valutazione della condizione di bisogno, alla progettazione personalizzata fino all'individuazione dei sostegni per il nucleo familiare e degli impegni assunti dai suoi membri. Il Decreto-legislativo 147 del 2017 ha definito livello essenziale delle prestazioni anche l'offerta integrata di interventi e servizi sociali, erogati secondo modalità definite dalle Regioni e dalle Province autonome.

L'introduzione del ReI ha coinciso anche con l'istituzione del Nuovo Sistema Informativo dei Servizi Sociali (NSISS) con l'obiettivo di gestire i controlli, sviluppare la programmazione, realizzare il monitoraggio e la valutazione delle politiche. Tale sistema si basava su una banca dati delle prestazioni, collegata alla gestione degli ISEE e alle progettazioni individualizzate.

I Comuni, in forma singola o associata rappresentavano, congiuntamente con l'INPS, i soggetti attuatori. Essi erano chiamati a cooperare a livello di Ambito territoriale al fine di rafforzare l'efficacia e l'efficienza della gestione e di agevolare la programmazione e la gestione integrata degli interventi e dei servizi sociali con quelli degli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute. Ma nel suo sviluppo, l'attuazione della misura del Reddito di Inclusione non ha visto sempre l'implementazione di soluzioni istituzionali forti per l'integrazione delle politiche attive: dato che i percorsi dei beneficiari venivano distinti in base all'esito del *pre-assessment* dei servizi sociali tra beneficiari con fabbisogni complessi e beneficiari con solo bisogni occupazionali, le reti dei servizi – indispensabili comunque in entrambi i casi – erano state pensate come esito di una forte integrazione, in precedenza assente, di un'ampia rete di servizi territoriali.

Nel passaggio dal SIA al ReI e il relativo allargamento della platea dei percettori, è cresciuto il bacino di nuovi utenti che non erano mai entrati in contatto con i servizi sociali. Ciò ha senz'altro esteso la capacità dei servizi sociali di agganciare i casi di povertà e disagio sociale del territorio, intercettando situazioni di bisogno in parte del tutto nuove, in parte passate, ma sommerse. Una fetta della popolazione, in larga parte costituita da persone sole ultrasessantenni, famiglie con minori, nuclei monogenitoriali con madri in situazioni di disagio economico grave, nuclei familiari colpiti da disoccupazione di lunga durata, non si era in precedenza mai rivolta ai servizi sociali o perché non era stata ancora toccata dalla povertà o perché le misure e gli interventi allora disponibili in seno alle politiche sociali non arrivano a coprire i propri bisogni.

Nel periodo di vigenza del ReI, gli operatori dei servizi sociali hanno incontrato difficoltà a garantire che l'avvio del processo di presa in carico

avvenisse entro i tempi massimi previsti dalla normativa. Ritardi si sono registrati soprattutto per i beneficiari che non erano mai entrati in contatto con i servizi sociali, per i quali l'iter è stato complesso e lungo in quanto ha richiesto l'accesso ad informazioni di cui non si era in possesso, l'analisi della situazione dei nuclei familiari, lo stabilirsi della fiducia reciproca. In diversi casi la realizzazione dei percorsi di intervento sociale non ha potuto essere avviata e gestita in contemporanea alla gestione delle domande che avevano invece priorità (Fanelli et al., 2019).

Ritardi si sono verificati anche nell'assegnazione della quota specifica del Fondo povertà (QSFP) da destinare al potenziamento dei servizi sociali, di cui una parte fondamentale per l'ampliamento delle risorse umane (assistenti sociali). L'effettiva disponibilità delle risorse economiche a livello territoriale ha cominciato a concretizzarsi solo verso la fine del 2018, a ReI già ampiamente avviato e addirittura più avanti nel tempo, durante la transizione al RdC. Così i fondi statali sono entrati nella disponibilità degli ATS molto dopo l'avvio del ReI e in diversi casi il loro impiego è stato possibile per lo più una volta entrato a regime il RdC. In epoca di ReI diversi ATS hanno impiegato esclusivamente le risorse previste dal PON 'Inclusione'.

Parimenti, l'accompagnamento all'implementazione del ReI nei vari sistemi locali di welfare, dal punto di vista formativo e di uniformazione degli standard minimi di intervento, ha anch'esso proceduto a rilento o comunque in modo sfasato rispetto all'esigenze rese evidenti in partenza. Ritardi, disallineamenti, de-sincronizzazioni hanno prodotto effetti inevitabili di discontinuità, spiazzamento e confusione tra gli assistenti sociali.

Se da un lato gli assistenti sociali in forza ai servizi territoriali, nonostante i ritardi, sono in buona parte riusciti a redigere i progetti personalizzati di una massa crescente di beneficiari del ReI, definendo gli obiettivi, indicando i risultati attesi e stabilendo le azioni adeguate ai bisogni emersi a seguito della valutazione multidimensionale, dall'altro, la verifica di impegni da parte dei componenti del nucleo familiare è stata spesso difficile, se non impossibile. Si tratta dei uno dei principali punti debolezza della strutturazione delle risorse umane e organizzative a fronte della crescita degli utenti verificatasi con il ReI e in modo ancora più massiccio con il RdC. Seguire gli utenti nel tempo per conoscere e valutare l'impatto degli interventi sulle loro effettive condizioni di vita è stata un'attività limitata dall'urgenza di accogliere le crescenti domande.

Inoltre, il coinvolgimento anche dei soggetti del Terzo Settore, per non parlare delle agenzie e dei soggetti regionali e locali preposti alle politiche abitative, della formazione, della salute e del lavoro, così centrale per l'effettivo funzionamento dei progetti personalizzati è stato lungi dal garantire unitarietà e in molti casi è stato assente. Sebbene nei Piani regionali di rafforzamento degli interventi e dei servizi territoriali stilati a sostegno del ReI fossero previsti meccanismi di rete per assicurare la collaborazione tra i servizi sociali e gli altri enti o organismi competenti in materia di inserimento lavorativo, istruzione, formazione, politiche abitative, salute, l'analisi delle esperienze degli assistenti sociali denota una debole attivazione di tali

meccanismi (Martelli, 2019). Non di rado, gli assistenti sociali hanno dovuto sviluppare vere e proprie strategie di 'attivazione' nei confronti di responsabili e operatori di altri organismi e agenzie che agiscono negli ATS (CpI, uffici scolastici, Asl, agenzie pubbliche per le politiche abitative, centri di formazione professionale, patronati, servizi sanitari per le dipendenze, etc.).

Significativo però è il miglioramento delle relazioni con i Centri per l'Impiego ottenuto all'avvio e soprattutto durante l'implementazione del ReI. Infatti, a fronte delle indicazioni normative previste dal ReI, si sono stabilizzate le collaborazioni tra servizi sociali e CpI, contribuendo a promuovere relazioni sino ad allora istituzionalmente deboli, anche con strumenti formali quali accordi, protocolli o convenzioni più o meno strutturate. Nonostante tali legami formali non possano automaticamente considerarsi indicatori di una fattiva collaborazione – vi sono numerose testimonianze che attestano come la relazione tra servizi sociali si sia tradotta frequentemente in invii da parte dei servizi sociali ai CpI senza che seguissero riscontri sui percorsi attivati da questi ultimi – la stagione del ReI ha senz'altro migliorato i canali di comunicazione e di interoperabilità tra le due organizzazioni, favorendo, soprattutto nel caso dei CpI, una migliore predisposizione rispetto all'aumento di utenti avutosi con il RdC.

I progetti personalizzati potevano prevedere i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione per i soggetti non immediatamente occupabili nel mercato del lavoro, l'orientamento e il sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare per i nuclei familiari in cui si ravvisavano aspetti di multi-problematicità familiare; l'assistenza domiciliare socio-assistenziale e i servizi di prossimità; il sostegno alla genitorialità per i nuclei familiari con minori; i servizi di mediazione culturale per i beneficiari di origine straniera; il pronto intervento sociale. Visto l'elevato numero di beneficiari, questi servizi, sia nel loro insieme che presi singolarmente, difficilmente potevano essere avviati e gestiti dal singolo assistente sociale che aveva redatto il progetto o che aveva inizialmente preso in carico il nucleo familiare. Il sottodimensionamento dei servizi sociali rispetto ai carichi di lavoro prodotti dal ReI ha fatto sì che i servizi previsti dai progetti personalizzati fossero inseriti in un processo faticoso, incompleto, temporaneo e talune volte nei fatti gestito dai soli servizi sociali.

Con il Reddito di Inclusione, prende corpo l'enfasi sul lavoro e sul paradigma dell'attivazione da tempo affermatosi in buona parte dei Paesi europei. Il riferimento ad incentivare il più possibile l'ingresso o il reingresso nel mondo del lavoro, rimuovendo o prevenendo eventuali barriere attraverso azioni di orientamento, formazione e accompagnamento si intreccia con la condizionalità – per la presenza di sanzioni per chi non onora gli impegni del Progetto personalizzato – laddove la Legge 33 del 2017 recita che il beneficio è condizionato «all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà». È dunque evidente che la misura viene pensata ritenendo che una parte sostanziosa dei potenziali beneficiari è povero in quanto non sia

capace, non possa o non voglia cercare e trovare un lavoro, ovvero che le difficoltà si concentrino nel *matching* tra domanda e offerta di lavoro (Fanelli, 2018), quando, tuttavia, è ampiamente dimostrato come l'elevata inoccupazione italiana derivi in buona parte da una domanda di lavoro asfittica (Alberti, 2016; Fellini, 2015; Simoni, 2020). Tuttavia, gli elementi di condizionalità sono stati declinati in maniera fruttuosa, traducendo gli obblighi soprattutto in termini di impegno dei beneficiari a partecipare agli incontri presso i servizi sociali, ad entrare in relazione con i CpI, a cercare ascolto e risposte utili in seno a percorsi di rafforzamento della persona con una crescita della motivazione e dell'autostima connessa alla riattivazione di risorse e competenze personali possedute (Carrera, De Capite, 2018).

Nel 2019 entra in vigore il Decreto-legge 4 con l'articolo 11 che abroga il Reddito di Inclusione, lasciando in vigore però sia il riordino delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto alla povertà, sia il Capo IV, dedicato al rafforzamento dei servizi e degli interventi di contrasto alla povertà. Dal mese di aprile 2019 il Reddito di Cittadinanza assorbe il Reddito d'inclusione che così viene riconosciuto soltanto fino ad agosto 2019.

Il Reddito di Cittadinanza ha seguito un iter preparatorio molto più breve e veloce rispetto a quello del ReI: la progettazione ha avuto luogo tra il 2018 e il 2019, con un'elaborazione che, a differenza del ReI per il quale si era fondata su un percorso e su contenuti condivisi tra diversi attori istituzionali, politici e sociali, si è estrinsecata attraverso l'accentramento decisionale del governo e in particolare di alcuni esponenti del Movimento cinque stelle (Gori, 2020). Nel gennaio 2019 il governo presentò in parlamento il decreto d'urgenza che ne conteneva la disposizioni – assieme a quelle relative alla cosiddetta 'quota 100' per il pensionamento anticipato per i sessantaduenni e per i lavoratori con 38 anni di contributi – che fu poi convertito in Legge (26 del 2019), mentre a marzo 2019 la nuova misura era diventata già operativa.

Va subito sottolineato che il Reddito di Cittadinanza, al di là del nome legislativo che reca con sé, non può considerarsi come un vero e proprio reddito di cittadinanza, né come reddito di base (il cosiddetto *basic income*): quest'ultimo, infatti, è un reddito incondizionato garantito a tutti, su base individuale, senza che sia necessaria una prova dei mezzi o dei requisiti lavorativi. Nel caso del RdC promosso dal governo Lega-M5s, invece, la misura è configurabile come un reddito minimo garantito, cioè un reddito «erogato subordinatamente alla verifica della condizione economica di colui che lo richiede» che presuppone «la disponibilità a lavorare o comunque a partecipare ad attività di reinserimento sociale e/o lavorativo» (Toso, 2016, 17).

L'articolo 2, comma 1 del Decreto-legislativo 4 del 2019 poi convertito con modificazioni in Legge 26 del 2019 stabilisce che i beneficiari del RdC non sono le singole persone, ma i nuclei familiari in possesso congiunto, «al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio», di una serie di requisiti riferiti alla residenza e alla condizione economica del richiedente. Tali requisiti riguardano il reddito, il patrimonio, la disponibilità di beni mobili e la durata della residenza nel territorio italiano. Nello specifico, il nucleo familiare deve esibire: *i*) un ISEE non

superiore a 9.360 euro; *ii*) un patrimonio immobiliare (esclusa la casa di abitazione) non superiore a 30.000 euro; *iii*) un patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro, a cui può aggiungersi una quota pari a 2.000 euro per ogni ulteriore componente il nucleo familiare, fino a un massimo di 10.000 euro (aumentati, a loro volta, di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo; *iv*) un reddito familiare non superiore a 6.000 euro annui moltiplicato per il parametro di equivalenza. La soglia aumenta a 7.560 euro per la Pensione di Cittadinanza e a 9.360 euro nell'ipotesi in cui il cittadino risieda in una casa in locazione.

Tali criteri sono ricalcolati in funzione del numero di componenti del nucleo familiare, della loro età e dell'eventuale condizione di disabilità. La proporzionalità si ottiene ricorrendo ad un parametro di una scala di equivalenza specifica del RdC, indispensabile per calcolare gli importi relativi sia alle soglie di accesso che all'ammontare del beneficio economico percepito. Tale parametro è pari a 1 se il richiedente è una persona singola, altrimenti aumenta di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne del nucleo familiare e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, sino a un massimo di 2,1 che passa a 2,2 qualora nel nucleo familiare siano presenti persone in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza. I requisiti relativi ai beni durevoli indicano che nessun componente deve possedere autoveicoli immatricolati la prima volta nei 6 mesi antecedenti la richiesta oppure autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei 2 anni antecedenti la richiesta (esclusi auto o motoveicoli per persone con disabilità); né imbarcazioni da diporto<sup>6</sup>.

Esclusi dall'accesso al beneficio economico sono tutti quei nuclei familiari che hanno tra i componenti «soggetti disoccupati a seguito di dimissioni volontarie» pervenute negli ultimi dodici mesi, mentre possono accedervi coloro che beneficiano già di altro sostegno al reddito a condizione che questo non superi i limiti definiti dal comma 1, dell'articolo 2. Infine, possono accedere al RdC quanti sono residenti in Italia da almeno dieci anni, in via continuativa da almeno due, in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi dell'UE, o ancora provenienti da Paesi che hanno sottoscritto convenzioni bilaterali con l'Italia o cittadini di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo.

L'importo economico del RdC può essere incrementato con una quota ad integrazione del reddito familiare fino alla soglia annua di 6.000 euro (moltiplicata per il parametro della scala di equivalenza) più eventualmente una quota, corrispondente al canone annuo di locazione, fino ad un massimo di euro 3.360 annui, ovvero una quota pari alla rata mensile del mutuo nei casi di abitazioni di proprietà, fino a un massimo di 1.800 euro annui<sup>7</sup>. L'importo

<sup>6</sup> Tali requisiti valevano anche per l'accesso al Reddito di Inclusione.

<sup>7</sup> Si sottolinea che la misura prevede un contributo per le spese del canone di locazione dell'abitazione delle famiglie fino a un massimo di 280 euro mensili, cui però, stranamente, a differenza dell'erogazione a sostegno del reddito, non si applica la scala di equivalenza; lo stesso dicasi nel caso in cui il nucleo familiare viva in una casa di proprietà su cui grava un mutuo, con un contributo pari a 150 euro mensili non rivalutato in base alla composizione della famiglia con i coefficienti della scala di equivalenza.

complessivo non può comunque superare i 9.360 euro annui, aumentati secondo il parametro di equivalenza. In ordine alla durata del beneficio, l'articolo 3, comma 6 stabilisce che l'importo è riconosciuto «per un periodo continuativo non superiore ai 18 mesi». Il beneficio è rinnovabile «previa sospensione dell'erogazione del medesimo per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo». La sospensione non opera per la Pensione di Cittadinanza.

L'articolo 4 sancisce che condizione essenziale per godere del RdC è la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro<sup>8</sup>. Il beneficio è condizionato all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo ('Patto per il Lavoro') o all'inclusione sociale ('Patto per l'Inclusione Sociale') quest'ultimo basato su attività al servizio della comunità, a percorsi di riqualificazione professionale, al completamento degli studi, alle altre attività individuate «dai servizi competenti». Una volta rilasciata la dichiarazione di disponibilità, il richiedente è inviato (entro 30 giorni) presso il competente Centro per l'Impiego per l'elaborazione e la stipula del Patto per il Lavoro (PaL)<sup>9</sup> oppure presso i servizi sociali per il Patto per l'Inclusione Sociale. Nei casi di elaborazione del Patto di Inclusione Sociale il richiedente è convocato dai «servizi competenti per il contrasto alla povertà dei Comuni» al fine di una «valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare». Tale valutazione può a sua volta dare esiti diversi con un rinvio ai Centri per l'Impiego per la stipula del Patto per il Lavoro, nel caso in cui i bisogni del nucleo familiare siano «prevalentemente connessi alla situazione lavorativa», oppure dare vita appunto al Patto per l'inclusione sociale, che determina gli interventi e i servizi sociali di contrasto di cui all'articolo 7 del Decreto-legislativo 147 del 2017. Infine, oltre che al Patto per il Lavoro o in alternativa a quello per l'Inclusione Sociale, il beneficiario del RdC è tenuto ad offrire, coerentemente con le proprie competenze, esperienze e interessi, la propria disponibilità a partecipare a Progetti Utili alla Collettività (PUC) organizzati dai Comuni «in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni».

Con il RdC si è puntato a rafforzare gli stimoli e i sostegni all'attivazione dei beneficiari nel mercato del lavoro. Le condizionalità di fruizione del beneficio economico sono abbastanza stringenti. Dopo 12 mesi di fruizione è ritenuta congrua un'offerta di lavoro entro 250 km dalla residenza se si tratta

---

<sup>8</sup> Sono esonerati da tale condizionalità i componenti del nucleo familiare con disabilità grave oppure maggiorenni, occupati o frequentanti un regolare corso di studi o di formazione e, ovviamente, i beneficiari della Pensione di cittadinanza.

<sup>9</sup> Nello specifico, il beneficiario, oltre che a collaborare con l'operatore del Centro per l'Impiego nell'effettuare un bilancio delle competenze, ai fini della definizione del Patto per il Lavoro è tenuto a registrarsi sul SIULP e consultare quotidianamente l'apposita piattaforma dedicata al programma del RdC, volta a fornire supporto nella ricerca del lavoro; svolgere ricerca attiva del lavoro settimanalmente, secondo le modalità stabilite dal patto; accettare di essere avviato ai corsi di formazione o riqualificazione professionale; sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione; accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue ovvero, in caso di fruizione del beneficio da oltre 12 mesi, accettare la prima offerta utile di lavoro congrua. Si tratta in generale di azioni e contenuti del tutto simili, tranne che per alcune integrazioni, al 'Patto di servizio personalizzato', introdotto da un decreto attuativo del Jobs Act, ovvero il Decreto-legislativo 150 del 2015.

della prima o seconda offerta, mentre nel caso di terza offerta essa è considerata congrua ovunque in Italia (salvo vi siano disabili nel nucleo familiare). In caso di rinnovo del RdC dopo i primi 18 mesi è congrua una offerta ovunque in Italia anche se è una prima offerta (anche in questo caso salvo vi siano disabili nel nucleo o figli minori anche di genitori separati). Come incentivo è previsto che i beneficiari che accettano un'offerta oltre 250 Km dalla residenza possono continuare a percepire il RdC per 3 mesi dal nuovo impiego o per 12 mesi se nel nucleo vi sono minori o disabili. Incentivi sono previsti anche per i datori di lavoro che assumono a tempo pieno e indeterminato un beneficiario del RdC: in tal caso godono di uno sgravio contributivo pari all'importo del RdC percepito dal beneficiario, fino ad un massimo di 780 euro e per una durata di 18 mesi meno le mensilità già fruite del RdC e comunque per non meno di 5 mesi. In caso di licenziamento entro i 36 mesi dall'assunzione, salvo che per giusta causa, i datori di lavoro sono tenuti a restituire l'incentivo.

Oltre agli impegni del Patto per il Lavoro o del Progetto di Inclusione Sociale, i beneficiari non esonerati devono essere disponibili al lavoro nell'ambito dei Progetti Utili alla Collettività (PUC) dei Comuni, per almeno 8 ore settimanali, aumentabili sino a 16 su consenso di entrambe le parti.

Lo svolgimento non dichiarato di lavoro irregolare è punito con la reclusione da uno a tre anni. Su tale aspetto, tuttavia, dalla nostra indagine risulta che secondo la preponderante maggioranza di rispondenti, il ricorso a segnalazioni e conseguenti sanzioni è molto raro e per una serie di motivi: in primo luogo poiché anche nei casi in cui gli assistenti sociali intuiscono la presenza di lavoro irregolare non sono nella posizione di poterlo provare e in secondo luogo perché hanno la sensazione che si tratti quasi sempre di brevi lavoretti saltuari a fronte di cifre di bassa entità. Le poche segnalazioni favorevoli alle sanzioni sono piuttosto scattate nei casi di gravi inadempienze relative agli obblighi di incontro segnalate da assistenti sociali e operatori dei CpI oppure a fronte di introiti da attività illegali o addirittura criminali su controlli della Guardia di Finanza.

L'attuazione del RdC è sostenuta dallo stanziamento di risorse, strutturali e non, destinate a promuovere i percorsi dei beneficiari e a rafforzare le strumentazioni per gli attori istituzionali coinvolti. Tra queste risorse sono ricompresi i fondi per il potenziamento dei servizi sociali territoriali di contrasto delle povertà, in attuazione dei relativi Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) in ambito sociale (articolo 1, comma 1 e articolo 4, comma 14 della Legge 4 del 2019) come già previsto con l'istituzione del ReI, dall'articolo 7 del Decreto-legislativo 147 del 2017.

Le risorse destinate ai servizi sociali sono dirette in primo luogo la valutazione e la presa in carico dei beneficiari del RdC indirizzati ai servizi di segretariato sociale e assistenza sociale professionale e alle attività di sostegno attivabili nell'ambito dei Patti per l'Inclusione Sociale (PaIS) con particolare riferimento ai tirocini inclusivi, ai servizi di assistenza domiciliare e di prossimità, ai servizi di sostegno alla genitorialità e di mediazione familiare e al pronto intervento sociale. La dotazione del *Fondo povertà* e della relativa



quota servizi (QSFP) per l'attuazione del *Piano degli interventi di contrasto della povertà* che è stata vigente nel periodo 2018-2020 ha erogato 272 milioni nel 2018, di cui 322 nel 2019 e ben 562 nel 2020, con una previsione di circa 615 milioni dal 2021 (mentre gli stanziamenti destinati ai Centri per l'Impiego sono stati di circa 550 milioni nel 2020 a fronte di 570 previsti per l'anno 2021). Le quote destinate ai servizi sociali sono state ripartite e assegnate agli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) per il 60% in base della percentuale di beneficiari di RdC residenti sul territorio e per il 40% sulla base della percentuale di popolazione totale residente sul territorio.

Anche le risorse FSE stanziare dal PON 'Inclusione' hanno potuto fornire un sostegno consistente per le Regioni, in particolare per quelle del Sud e insulari. Ad inizio 2020, diversi progetti pluriennali di rafforzamento dei servizi sociali sono stati ammessi a finanziamento a valere sul PON 'Inclusione' e si sono concentrati sul potenziamento dei servizi di segretariato e assistenza sociale professionale per l'accesso e la presa in carico dei destinatari, sui servizi di sostegno attivabili mediante i relativi progetti personalizzati e (meno) sulle azioni di sistema finalizzate ad assicurare la messa in rete e la cooperazione interprofessionale e intersistemica. Per effetto dei criteri di riparto adottati in sede di assegnazione, le risorse rese disponibili si sono concentrano soprattutto in Campania, Sicilia, Calabria, Puglia – regioni in cui le risorse provenienti dal FSE sono largamente superiori a quelle provenienti dalla QSFP – Lombardia, Lazio, Piemonte – regioni in cui invece il rapporto tra quota FSE e QSFP si inverte. Tuttavia, se consideriamo il rapporto tra tali risorse economiche destinate al potenziamento dei servizi sociali e il numero di famiglie beneficiarie del RdC nel 2019 notiamo forti asimmetrie tra le regioni: si va dalla media di quasi 700 euro per nucleo RdC spesi per il rafforzamento dei servizi sociali della Basilicata ai 460 euro della Lombardia. In generale, tuttavia, negli ATS delle regioni del Mezzogiorno e delle Isole, ad eccezione della Basilicata, la spesa media è più contenuta che nelle regioni del Nord e del Centro. Nel caso della Basilicata, del Veneto e della Valle d'Aosta, l'elevato valore si spiega con il numero più contenuto di beneficiari rispetto alla popolazione residente.

Come si può intuire, oltre ad una serie di differenze rispetto al ReI, alcuni elementi salienti di quella misura sono stati mantenuti nel RdC, quali l'impianto universalista dei requisiti di accesso e la previsione di percorsi di inclusione pensati per i beneficiari in carico al servizio sociale, la condizionalità del sostegno economico e parte della infrastruttura nazionale per il welfare locale sviluppatasi con il ReI. Inoltre, dell'impianto normativo del ReI persiste nel RdC la valutazione multidimensionale, il progetto personalizzato e la disciplina relativa all'ISEE. Tuttavia, tra le due misure vi sono anche importanti differenze che riguardano la *governance*, la popolazione target di riferimento, i percorsi dei beneficiari, gli importi, nonché la gestione amministrativa e organizzativa. Si tratti di aspetti rilevanti su cui ci soffermiamo in dettaglio nel paragrafo successivo. Qui ci limitiamo a sottolineare che entrambe le misure hanno senz'altro segnato il superamento della tradizionale ritrosia politica e sociale italiana a sviluppare misure universalistiche di

politica sociale e hanno prodotto un'importante rottura nei confronti degli interventi basati sulla residualità dei servizi alla persona. Inoltre, con la misura del RdC, da un lato è stata mantenuta e ulteriormente sviluppata la base di un fondo strutturale dedicato ai servizi sociali – una dotazione di risorse senza precedenti da parte dello stato a beneficio dei servizi locali di welfare che, nonostante sia stata legittimamente oggetto di critiche circa il suo utilizzo, ha costituito un vero e proprio cambiamento epocale – e dall'altro è stata avviata una nuova stagione di finanziamenti per i Centri per l'impiego (Gori, 2020).

## 2.4. Dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza

Il passaggio dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza è avvenuto con la nuova misura che ha preso il via senza che vi fosse stata alcuna analisi approfondita delle risultanze della precedente. Tale lacuna ha probabilmente determinato una scarsa attenzione nei confronti di alcune necessità di miglioramento che avevano segnato l'evoluzione del ReI. Inoltre, nelle intenzioni del legislatore il RdC è più orientato alle strategie di politica attiva del lavoro (Alleanza contro la povertà in Italia, 2019). Detto in maniera più schematica, il RdC non è stato introdotto solo come strumento di lotta alla povertà, ma come una misura che ambiva anche a qualcosa di più ambizioso: ovvero, spingere un'ampia fascia della popolazione italiana inattiva e in povertà ad assumere un ruolo più dinamico nel mercato del lavoro.

Vi sono poi altre importanti modifiche: tra queste meritano di essere segnalata l'abrogazione delle funzioni che il ReI attribuiva ai Comuni, i quali però restano competenti per il coordinamento dei servizi territoriali, per l'esecuzione dei controlli anagrafici e per l'invio di segnalazioni di omissioni o falsi nelle dichiarazioni dei richiedenti. Viene altresì abrogato l'impegno previsto dal ReI di un Piano regionale contro la povertà e di converso le Regioni vengono impegnate a produrre atti regionali per il rafforzamento dei servizi locali. Soprattutto l'introduzione del RdC comporta la revoca del *Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, sostituito dal nuovo *Fondo per il Reddito di Cittadinanza* (Legge di bilancio per il 2019) mentre il *Fondo per la lotta alla povertà* viene ridotto. Tuttavia, la quota (QSFP) originariamente riservata al finanziamento dei servizi degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) rivolti alla popolazione a più alto rischio di esclusione sociale, resta destinata al rafforzamento dei servizi sociali, con particolare riguardo a quelli attivabili in favore dei percettori di RdC. In coerenza con la pianificazione nazionale, spetta alle Regioni non solo specificare, ma anche integrare e cofinanziare con risorse proprie, o mediante i Programmi operativi regionali del FSE tali azioni di rafforzamento.

L'ipotesi iniziale di Reddito di Cittadinanza, tarata su un progetto originario del 2013, prevedeva 17 miliardi di spesa totale per un bacino di beneficiari in povertà relativa con una soglia di erogazione stimata a 780 euro mensili

per una persona sola priva di risorse economiche, mentre le risorse effettivamente disponibili una volta introdotta la misura – circa 8 miliardi – dovevano garantire i 780 euro alle persone singole: da ciò è derivato un trattamento molto sbilanciato a favore delle persone sole e a sfavore delle famiglie numerose, visto che i progressivi incrementi del contributo al crescere del numero di componenti risultano comunque troppo limitati da quanto previsto dall'attuale assetto normativo (Baldini et al., 2019; Gori, 2020).

Mentre l'ammontare medio mensile del ReI era stato di circa 300 euro, quello del RdC si è attestato sinora intorno a circa 560 euro. Il target iniziale del ReI era dato da circa 2,6 milioni di potenziali beneficiari in povertà assoluta a fronte dei circa 5 milioni in tali condizioni. A conclusione dell'esperienza, erano stati effettivamente destinatari della misura circa 1,4 milioni di persone. Diversi invece i numeri dei beneficiari del RdC: i nuclei familiari beneficiari di almeno una mensilità, comprendendo anche i casi di Pensione di Cittadinanza (PdC), sono stati 1,1 milioni nel 2019, per un totale di 2,7 milioni di persone coinvolte e sono passati a 1,6 milioni, per un totale di 3,7 milioni di persone coinvolte nel 2020. A giugno 2021 i nuclei familiari che beneficiavano del RdC erano passati a quasi 1,2 milioni, mentre quelli beneficiari della Pensione di Cittadinanza a 128.000 mila (INPS, 2021). Se si confrontano i periodi in cui il ReI e il RdC hanno riguardato il maggior numero di beneficiari – dicembre 2018 nel primo caso e giugno 2020 nel secondo – emerge il netto incremento del bacino di famiglie coinvolte: nel primo caso i beneficiari furono circa 360.000 famiglie, nel secondo una media di quasi 1,1 milioni di nuclei familiari<sup>10</sup>.

Riferendosi all'intero periodo di vigenza fino al mese di giugno 2021, sono state coinvolte nel RdC quasi 3 milioni di persone (al netto della PdC), di cui 2 milioni nelle regioni del Sud e nelle Isole e appena 579.000 nelle regioni del Nord e 419.000 quelle del Centro. La Campania è di gran lunga la regione con il maggior numero di nuclei percettori di RdC, con circa il 21% delle prestazioni erogate, seguita dalla Sicilia (19%), dal Lazio (10%) e dalla Puglia (9%). In queste quattro regioni risiede quasi il 60% dei nuclei beneficiari del RdC. L'importo medio erogato nel mese di Giugno 2021 è stato di circa 550 euro, ma ben il 60% delle famiglie beneficiarie percepisce un importo mensile non superiore ai 600 euro (INPS, 2021).

Per come è stata concepita e (solo in parte) attuata, la misura del RdC può essere considerata una forma particolare di reddito minimo garantito avente uno scopo duplice: il sostegno alla popolazione in stato di povertà e l'attivazione degli inattivi e dei disoccupati nel mercato del lavoro. Si tratta di due

---

<sup>10</sup> Nei primi sei mesi del 2021 sono decaduti dal diritto quasi 200.000 nuclei familiari (erano stati 260.000 nell'intero anno 2020 e 80.000 tra aprile e dicembre 2019). La causa più frequente di decadenza è la variazione dell'ISEE che supera la soglia prevista. Tra i motivi di decadenza sono però diffusi anche i casi in cui varia la composizione del nucleo familiare. Sempre nei primi sei mesi del 2021 è invece stato revocato il beneficio a circa 67.000 nuclei familiari, mentre nell'intero anno 2020 le revoche erano state 26.000. I motivi per cui è possibile che il beneficio venga revocato sono molteplici. La motivazione più frequente è l'accertamento della mancanza del requisito di residenza/cittadinanza, a conferma che la categoria di beneficiari che più ostacolata nell'accesso alla misura è quella dei cittadini di origine straniera.

obiettivi differenti che ampliano le normali funzioni di un reddito minimo garantito, solitamente tarato sul capitolo povertà-inclusione sociale e non su quello delle politiche attive del lavoro dato che queste si fondano solitamente su strumenti differenti. Non è un caso che il secondo obiettivo – garantire l’inserimento attivo nel mondo del lavoro – sia stato finora in larga parte mancato, poiché nella concezione della misura si è poco tenuto conto della realtà effettiva in cui versa il mercato del lavoro italiano, ovvero una scarsa presenza di *vacancies* da parte delle imprese e un’ancora più scarsa tendenza di quest’ultime a veicolare le richieste attraverso i Centri per l’Impiego<sup>11</sup>. Se si fa riferimento alle stime dell’ISTAT (2021), nel secondo trimestre 2021, il tasso di posti vacanti destagionalizzato – per il totale delle imprese con dipendenti – si attesta all’1,3% nel complesso delle attività economiche, all’1,4% nell’industria e all’1,6% nei servizi. Si tratta di quote davvero esigue rispetto alle capacità di assorbimento necessarie per far fronte alla massa italiana di beneficiari del RdC avviabili al lavoro. Anche considerando lo sviluppo a pieno regime delle attività di formazione e riqualificazione necessarie affinché migliori l’occupabilità dei beneficiari del RdC e dunque anche la loro appetibilità, resta evidente quanto sia utopistico considerare efficace la misura in termini di politica attiva del lavoro. Si aggiunga anche che circa la metà dei Centri per l’Impiego risulta in seria difficoltà nell’offrire servizi di orientamento e di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Se poi osserviamo unicamente le regioni del Mezzogiorno, nelle quali si concentra il maggior numero di beneficiari del RdC, risulta che 2 Centri per l’Impiego su 5 non hanno nessun addetto in grado di gestire i servizi di rinvio alla formazione professionale (ANPAL, 2018). Il Reddito di Cittadinanza, dunque, si pone come uno strumento importante di lotta alla povertà, ma è destinato a restare poco incisivo rispetto alle dinamiche del mercato del lavoro (Seghezzi, 2019).

L’impostazione organizzativa conferita all’attuazione del RdC riposava inizialmente su un sistema di welfare locale prevalentemente poggiato sull’azione dei Centri per l’Impiego e, a differenza del ReI, con un ruolo marginale dei Comuni e dei servizi sociali. A tale proposito Gori (2019) ha parlato di «equazione del reddito di cittadinanza», ovvero di un rapporto in cui al denominatore si trova la platea interessata che viene notevolmente estesa rispetto a quella del ReI, mentre al numeratore si collocano gli sforzi di potenziamento del sistema dei Centri per l’Impiego. In precedenza, invece, con il ReI, si era tentato di far fronte alla frammentazione della rete locale per compattarla in funzione dei percorsi di inclusione sociale.

Diverse analisi di valutazione delle misure di reddito minimo e dei trasferimenti monetari condizionali realizzati nei Paesi OCSE (Leone, 2017, Pacifico, 2021) hanno sottolineato come in tutte le realtà con sistemi di welfare avanzati si verifichi un crescente coordinamento tra assistenza economica, servizi sociali e sanitari e servizi per l’impiego e che l’efficacia delle misure è connessa alla sfida dell’integrazione, istituzionale e/o funzionale, tra settori

---

<sup>11</sup> La quota di imprese che si rivolgono ai Centri per l’Impiego per effettuare nuove assunzioni è pari appena al 2,9% (Marocco, Spattini, 2019).

di *policy* (Leone, 2018). Questa strategia, avviata con il ReI e ancora bisognosa di stimolo e sviluppo è stata in parte frenata con l'avvento del RdC che ha introdotto invece l'automatica distinzione tra richiedenti da avviare ai Centri per l'Impiego e richiedenti da indirizzare ai servizi sociali (e richiedenti a cui non viene fornito alcun servizio).

Nella versione finale del decreto che ha poi istituito il RdC (Legge 26 del 2019) si è sì recuperato un ruolo importante per i percorsi di inclusione sociale<sup>12</sup>, parificandolo a quello previsto per i Patti di per il Lavoro (PaL) e tentando così di non disperdere del tutto l'esperienza accumulata dalla precedente misura del ReI; al contempo però, come diremo anche più avanti (si veda il Capitolo 6), la gestione effettiva, tanto dei percorsi di inclusione sociale che dei servizi di accompagnamento alla ricerca di occupazione, è stata sinora insoddisfacente.

Nel caso dei Patti per l'Inclusione Sociale (PaIS), le lacune sono dovute all'impostazione di partenza, poiché con il RdC si è comunque indebolito il modello ideale di welfare locale di rete del ReI, che vedeva assegnata ad un unico soggetto – i Comuni, coordinati a livello di Ambito territoriale – la funzione di accesso e primo orientamento alla misura e la definizione del percorso d'inclusione più opportuno ('semplice' o 'complesso', di tipo sociale oppure lavorativo) per ciascun beneficiario ed eventualmente per altri componenti del suo nucleo familiare. Con il RdC, invece, si è eroso il legame tra i soggetti più indigenti (meno istruiti e con minori risorse relazionali, per i quali l'iter risulta più complesso) e i servizi sociali, dato che le domande vengono presentate presso i CAF, i patronati e gli sportelli di Poste Italiane o addirittura autonomamente on line sul sito web dell'INPS. Tale procedura senz'altro non facilita la diffusione delle informazioni relative alla misura tra le fasce più indigenti e problematiche della popolazione in stato di povertà assoluta. Nel primo anno di erogazione del RdC, l'80% dei beneficiari aveva presentato domanda attraverso i CAF e i patronati, il restante 20% utilizzando Poste Italiane. Nel 2020 CAF e patronati rappresentavano l'86%, Poste Italiane il 7% e le domande inviate autonomamente domanda sui siti istituzionali preposti un altro 7%.

Ma più in generale, con il passaggio al RdC, il processo di graduale sviluppo di un modello di welfare di contrasto alla povertà a titolarità comunale viene superato a favore di un impianto basato su tre dimensioni separate: i Comuni con i propri servizi sociali e il welfare locale a cui devono riferirsi gli utenti per l'inclusione sociale; i Centri per l'Impiego a cui devono riferirsi gli utenti per l'inserimento lavorativo; l'erogazione monetaria che in buona parte si

---

<sup>12</sup> L'articolo 4, comma 11 del Decreto-legislativo 4 del 2019 stabilisce che entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, i servizi sociali dei Comuni convocano quei beneficiari RdC che non sono in possesso dei requisiti per la sottoscrizione del Patto per il Lavoro (PaL) con i Centri per l'Impiego affinché sottoscrivano il Patto per l'inclusione sociale (PaIS). Agli interventi di cui al Patto per l'Inclusione sociale i nuclei familiari accedono previa valutazione multidimensionale finalizzata a identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti. I Comuni effettuano a campione i controlli sulla composizione del nucleo familiare, attraverso l'incrocio delle informazioni dichiarate ai fini ISEE con quelle disponibili presso gli uffici anagrafici e quelle raccolte dai servizi sociali sulla base di un Piano adottato da ciascun Comune.

svincola dalle valutazioni dei servizi locali. Infatti, a partire dalle informazioni contenute nella domanda, i beneficiari del RdC sono suddivisi in differenti categorie (*splitting*): coloro che vengono considerati abili al lavoro non entrano in contatto con i servizi sociali. Così la delicata questione della funzione di orientamento dei servizi sociali è stata ridimensionata per effetto della scelta di eliminare dalle fasi di inoltro della domanda i servizi di informazione, orientamento e presa in carico. Notoriamente la scarsità di informazioni e di orientamento nelle fasi di presentazione della domanda – soprattutto quando la misura di sostegno si attiva attraverso obblighi di provare il proprio status di indigenza – rappresenta un freno per i soggetti più deboli e in maggiore stato di bisogno (Van Oorschot, 1991, 2019; Behrendt, 2018). Ma, soprattutto, i servizi sociali non svolgono più le attività di colloquio per la prevalutazione (*pre-assessment*) e quindi di prima presa in carico. I criteri di suddivisione della platea dei beneficiari del RdC indirizzano ai servizi sociali l'intero nucleo familiare, mentre inviano ai CpI solo gli individui adulti che non soddisfano i requisiti per l'esclusione dagli obblighi della condizionalità<sup>13</sup>. Se da un lato i CpI accolgono solo i componenti adulti che si suppone possano esser avvicinati al mercato del lavoro, i servizi sociali prendono in carico l'intero nucleo familiare nella sua complessità.

I percorsi previsti dalla misura del RdC sono stati progettati secondo il seguente iter: una volta riconosciuta l'erogazione monetaria e ricevuta la Card, i nuclei beneficiari vengano suddivisi in tre tipi di utenza per via informatica e amministrativa: *i*) i destinati ai Centri per l'Impiego, gestiti attraverso la piattaforma ANPAL<sup>14</sup> per attivare i Patti per il Lavoro e supportare la realizzazione di percorsi personalizzati di accompagnamento all'inserimento lavorativo; *ii*) i destinati ai percorsi di inclusione sociale, inviati ai servizi sociali e gestiti dalla piattaforma GePI (in funzione soltanto dal secondo semestre del 2019 e solo in seguito implementata) e, infine, *iii*) coloro per i quali non è previsto alcun servizio, poiché esonerati dagli obblighi della condizionalità. Secondo il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MPLS, 2020), a fine 2019, i nuclei beneficiari del RdC non tenuti agli obblighi di condizionalità erano il 5%. Tuttavia, se si considerano le persone e non i nuclei familiari, tale percentuale aumenta, poiché in seguito al primo incontro presso i servizi

---

<sup>13</sup> La norma stabilisce che siano indirizzati ai CpI gli individui che abbiano avuto un legame recente con il mercato del lavoro (i soggetti che hanno perso il lavoro oppure che hanno sottoscritto un Patto di servizio da meno di due anni o terminato la fruizione di un ammortizzatore sociale da meno di un anno) e gli adulti tenuti agli obblighi del Patto per il Lavoro (PaL), purché non abbiano già attivo un Progetto personalizzato (PaIS) con i Servizi sociali, definito nell'ambito del Reddito di inclusione.

<sup>14</sup> Per il RdC sono state istituite due piattaforme informatiche, una nell'ambito del Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e l'altra nell'ambito del Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali. Presso tali piattaforme confluiscono le informazioni a disposizione dell'INPS sulla condizione economica e patrimoniale dei nuclei beneficiari del RdC e le comunicazioni dei Centri per l'Impiego e dei servizi sociali in ordine agli appuntamenti in sede di riconoscimento del beneficio, alla sottoscrizione dei Patti (per il Lavoro o per l'Inclusione Sociale), ai comportamenti suscettibili di dar luogo a sanzioni, alle verifiche da parte dei Comuni sui requisiti di residenza e di soggiorno, alle anomalie nei consumi e nei comportamenti dei beneficiari. A queste due piattaforme si aggiunge il portale MyANPAL per il coordinamento dei Centri per l'Impiego e finalizzate a consentire agli operatori la gestione delle informazioni relative ai beneficiari residenti nel proprio territorio.

sociali o presso il Centro per l'Impiego, più soggetti vengono esonerati dalle condizionalità una volta appurato che sussistono i requisiti di esclusione dagli obblighi. Infatti, al momento dell'indirizzamento ai servizi sociali spesso non sono disponibili le informazioni per poter escludere dalla condizionalità gli individui occupati con reddito sopra determinate soglie e le altre categorie esonerabili. È piuttosto il primo colloquio a stabilire in dettaglio le condizioni di vita e quindi gli eventuali esoneri dalle condizionalità. Così, capita che in sede di primo incontro, vengano esonerati i componenti con carichi di cura nei confronti di soggetti minori ai tre anni, i membri di nuclei familiari in cui vi sono persone con grave disabilità o non autosufficienza, i frequentanti corsi di formazione, gli occupati con redditi inferiori alla soglia di esenzione fiscale (per esempio, un nucleo monoparentale povero composto da un solo genitore che lavora e da due figli minori: è esonerato poiché l'adulto risulta occupato). In altri casi, il beneficiario può essere esonerato dal percorso personalizzato di inserimento lavorativo e dalla partecipazione ai Progetti Utilità alla Collettività (PUC), ma essere preso in carico da parte dei servizi sociali. A questi soggetti vanno aggiunti poi gli individui che superano i 64 anni e gli individui con disabilità. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS, 2020) aveva prodotto una stima secondo la quale gli individui potenzialmente esclusi dalle condizionalità a seguito al primo incontro rappresentassero circa il 15% del totale, cui sommare il 5% individuato in automatico in piattaforma informatica anteriormente al primo colloquio. Tuttavia, una stima più ampia fissa a circa il 30% la quota dei beneficiari di RdC che non usufruisce, né usufruirà di alcun servizio/condizionalità (né PaL, né PUC, né tantomeno PaIS) (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2019).

Nel caso dei Patti per il Lavoro, i Centri per l'Impiego – quantunque ampiamente finanziati dall'immissione delle nuove professionalità denominate 'navigator' – hanno sinora pagato dazio ad una serie di fattori ostativi: l'inesistenza di precedenti esperienze massicce di orientamento al lavoro, la velocità con cui è stato avviato il RdC, l'estrema scarsità di domanda di lavoro in generale e di quella che transita per i Centri per l'Impiego, la quasi totale assenza di politiche per l'occupazione a livello nazionale, il meccanismo parziale e non definitivo di suddivisione degli utenti del RdC. A tale riguardo è anche emerso che la mancata considerazione delle altre dimensioni di povertà e la scarsa valutazione dello stato dei minori generano continuamente errori nella distribuzione iniziale dell'utenza.

Altri aspetti critici emergono in relazione alle sanzioni. Nel caso della non osservanza del Patto di Inclusione Sociale (PaIS) o del Patto per il Lavoro (PaL), i beneficiari vanno incontro a sanzioni più radicali rispetto a quelle previste per le inosservanze nell'ambito del ReI: riduzione temporanea del beneficio o sospensione definitiva. Inoltre, nei casi in cui il nucleo familiare abbia ottenuto indebitamente il beneficio – ad esempio presentando dichiarazioni false, rappresentando uno stato di bisogno non effettivo e comunque non corrispondente ai limiti fissati dal legislatori – oppure nel caso in cui il nucleo familiare non abbia comunicato all'INPS variazioni consistenti della propria situazione economica, possono scattare sanzioni penali. Si tratta di

una condizionalità molto radicale nell'ambito delle politiche del lavoro europee e che si presta a forti dubbi di legittimità costituzionale (Impellizzieri, 2019).

Nei confronti dei cambiamenti intervenuti con l'introduzione del RdC sono state sollevate anche ulteriori critiche. In primo luogo, è stata segnalata l'incoerenza dello stimolo posto ai beneficiari affinché si attivino nella ricerca di lavoro: nel caso del RdC il sussidio diminuisce dell'80% e a seguire del 100% per ogni euro guadagnato qualora il beneficiario trovi un'occupazione, disincentivando di fatto la ricerca attiva di un lavoro. In secondo luogo, come abbiamo visto, il RdC prevede un Patto per il Lavoro (PaL) siglato dal singolo beneficiario per le iniziative di inserimento lavorativo. Si tratta dei componenti adulti del nucleo familiare che si suppone possano essere immediatamente indirizzati al mercato del lavoro sulla base di una scrematura veloce operata su base amministrativa e tesa a definire una sorta di «pronostico di occupabilità» (Mandrone, Marocco, 2019). Nel settembre 2020 i beneficiari del RdC che avrebbero dovuto sottoscrivere il PaL erano circa 1.025.000, compresi all'interno di 620.000 nuclei familiari (ANPAL, 2020), ma di questi beneficiari soltanto il 39,2% aveva sottoscritto il Patto per il Lavoro. Pur tenendo conto del rallentamento, se non della sospensione temporanea dei servizi dei Centri per l'Impiego a causa dei *lockdown* in risposta alla pandemia da COVID-19, possiamo valutare questo esito come insoddisfacente, visto che la sottoscrizione del PaL presume l'attività di valutazione delle potenzialità degli utenti e non certo il raggiungimento di una collocazione lavorativa immediata (De Minicis, 2018). Si tenga presente che tale risultato non può essere addebitato soltanto ad una lentezza operativa da parte dei Centri per l'Impiego, ma deriva anche dal non aver previsto e programmato scientemente un rinforzo finanziario e di personale con il quale far fronte ad un numero cospicuo di utenti di cui vi erano evidenze sin dalla stesura della legge che ha introdotto il RdC. Infatti, l'attuazione degli interventi di condizionalità ha preso forma con estremo ritardo soltanto un anno dopo l'istituzione della misura e molti mesi dopo l'inizio dell'erogazione dei benefici economici (Marocco, Spattini, 2019). Da qui le facili critiche che hanno buon gioco nel sottolineare che senza il Patto per il Lavoro, la misura finisce per essere un intervento di solo di tipo assistenziale (Seghezzi, 2019; Sgritta, 2020).

Inoltre, tanto i firmatari dei PaIS che dei PaL possono essere chiamati a partecipare ai PUC (Progetti Utili alla Collettiva) ovvero attività utili alla collettività in ambito di programmi comunali di natura culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, coerenti con profilo professionale, competenze, interessi o propensioni degli stessi beneficiari<sup>15</sup>. L'impegno previsto è di almeno 8 ore settimanali, incrementabili a 16, da

---

<sup>15</sup> I beneficiari del RdC che svolgono l'attività nell'ambito dei PUC non possono sostituire in nessun modo il personale dipendente dall'ente pubblico proponente il progetto o dall'ente gestore nel caso di esternalizzazione di servizi o dal soggetto del privato sociale (né sostituendolo nelle mansioni, né in caso di assenza, né sopperendo a temporanee esigenze di organico). Inoltre, i Comuni non possono individuare come oggetto dei PUC attività volte alla realizzazione di lavori o opere pubbliche oggetto di appalto oppure attività già affidate esternamente dal Comune o dall'ente.



svolgersi nel Comune di residenza. Affinché questo tipo di condizionalità cominciassero ad essere attuata è stata necessaria la definizione da parte dei Comuni di progetti coerenti. Tuttavia, per lungo tempo sono mancate le specifiche e le modalità attuative che consentissero ai Comuni di avanzare proposte progettuali. Esse sono state definite soltanto con Decreto ministeriale del 22 ottobre 2019. A ciò si aggiunga che le piattaforme informatiche per la gestione dei PaIS e dei PaL non erano state predisposte con le funzionalità adatte ai PUC. Infine, una volta emanate le indicazioni nazionali per la progettazione dei PUC, i Comuni di piccole dimensioni hanno riscontrato non poche difficoltà nell'ideazione e nella progettazione di tali attività.

Dunque, in generale i servizi sociali hanno dovuto far fronte ad una serie di ostacoli e incongruenze disseminate nei processi di implementazione del RdC e spesso come effetto collaterale di intoppi e criticità in settori e ambiti non di propria pertinenza. L'estremo ritardo con cui è stata resa operativa la piattaforma che consente di individuare e convocare i beneficiari ne è un esempio lampante. Tale sistema informatico è stato reso operativo solo da ottobre 2019. Sino ad allora gli assistenti sociali non hanno potuto convocare utenti per attivare i PaIS, mentre a partire da novembre 2019 si è dovuto 'recuperare' l'enorme numero di beneficiari destinati ai servizi sociali, ma fino ad allora in attesa di convocazione. La particolare sinergia richiesta tra servizi sociali e CpI non ha certo favorito gli assistenti sociali alle prese con i nuclei beneficiari. Come accennato, a seguito della prima convocazione presso i CpI dei beneficiari catalogati come occupabili, gli operatori competenti valutano preliminarmente l'attendibilità del pronostico di occupabilità determinato automaticamente a monte e così, da una parte, se, nonostante il pronostico positivo, si ravvisano criticità nel nucleo familiare, tali da rendere difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro, i beneficiari sono inviati ai servizi sociali. Dall'altra e allo stesso modo, se i servizi sociali, in esito alla valutazione preliminare, verificano che i bisogni sono prevalentemente connessi alla condizione di inoccupazione, è il competente Centro per l'Impiego a dover prendersi carico dei beneficiari. Questo intreccio di passaggi del testimone è dunque piuttosto articolato e richiede, nella sua attuazione pratica, spesso priva di interfacce digitali connesse tra loro, particolari e onerose integrazioni di tipo informale, anche per evitare rimpalli di responsabilità (Mandrone, Marocco, 2019).

Ulteriori critiche si sono registrate proprio in considerazione degli aspetti organizzativi e della base finanziaria a sostegno delle risorse professionali per l'implementazione del RdC, in maniera simile a quanto avvenuto con il ReI e in parte come conseguenza di quel ritardo nel passaggio dalla prima misura all'altra: con il ReI i servizi sociali avevano ricevuto risorse aggiuntive proprio per far fronte alla pressione originatasi dalle necessità del loro coinvolgimento in prima linea con gli utenti. Con l'introduzione del RdC, agli stanziamenti previsti in favore dei servizi sociali, si sono aggiunti anche investimenti finanziari a favore dei Centri per l'Impiego, al fine di sostenere l'enorme sforzo di politica attiva teso ad orientare i beneficiari alla ricerca attiva di un lavoro. Tuttavia, le risorse inizialmente previste per il rafforzamento dei

servizi sociali sono state in parte drenate per alimentare la base finanziaria delle erogazioni del RdC.

Infine, come già richiamato in precedenza, per effetto dell'imposizione di un tetto massimo alla scala di equivalenza, si è registrato un tasso di *non take-up* abbastanza elevato. Il tasso di *non take-up* è dato dal rapporto percentuale tra coloro che non hanno usufruito della misura di reddito minimo pur potendovi accedere e gli aventi diritto in totale<sup>16</sup>. Sono stati soprattutto i nuclei familiari numerosi e in particolare quelli con più minorenni e i poveri 'assoluti' delle regioni settentrionali a non richiedere il RdC (Proto, 2019, Baldini e Gallo, 2021). Al contempo i parametri di accesso al RdC hanno finito per favorire ulteriormente i nuclei familiari unipersonali, passati da circa il 28% di tutti i nuclei beneficiari del ReI a ben il 44% nel caso della nuova misura. Nello specifico per i nuclei familiari numerosi la scala di equivalenza è decisamente più sfavorevole rispetto alla scala dell'ISEE, poiché prevede un valore massimo molto più contenuto (Motta, Pesaresi, 2021). Tuttavia, questa importante lacuna risultante dalla scala di equivalenza adottata per il RdC non può da sola spiegare l'elevato tasso di non accesso che si ottiene confrontando la stima del numero di nuclei familiari in povertà assoluta nel 2018 – circa 1 milione e 800 mila per un totale di 5 milioni di persone – e il numero di nuclei familiari che hanno richiesto e avuto accesso al RdC. Secondo Sgritta (2020) in base a stime dell'INPS, la quota di non copertura del RdC raggiungerebbe circa 900 mila nuclei familiari per un totale di almeno 2,7 milioni di persone<sup>17</sup>. Un'ipotesi per il momento priva di controprove statistiche è che vi sia stata una forte resistenza a richiedere il RdC da parte di coloro che svolgono attività di lavoro irregolari o illegali dalle quali traggono un'entrata più remunerativa e più stabile nel tempo rispetto al RdC. Tuttavia, questa ipotesi non spiegherebbe i motivi dell'elevato tasso di *non take-up* nelle regioni settentrionali, notoriamente meno afflitte dai fenomeni del lavoro sommerso e irregolare rispetto a quelle del Mezzogiorno. È forse opportuno considerare allora anche la possibilità che una quota rilevante di famiglie che non hanno avuto accesso al RdC dipenda dalle difficoltà in sede di presentazione della domanda, soprattutto per coloro che non sono in grado autonomamente di produrre, comprendere, far valere la documentazione necessaria, né sono a conoscenza delle opportunità di supporto nella richiesta – per la verità ridottesì rispetto a quelle previste per il ReI – offerte dalle istituzioni preposte. Certo è che l'eliminazione dei Punti per l'accesso che avevano strutturato le fasi di domanda del ReI e il conseguente sganciamento dalla prossimità dei Comuni e dei servizi sociali devono aver influito in modo marcato nel probabile incremento del tasso di *non-take up* delle persone in gravi condizioni di indigenza (Arlotti, 2021).

---

<sup>16</sup> Più un programma contro la povertà è in grado di coinvolgere tutti i beneficiari target, più il valore del *non take-up* si avvicina a zero. Viceversa, valori elevati di *non take-up* indicano programmi che coinvolgono solo parzialmente il target di riferimento (Eurofound, 2015).

<sup>17</sup> Secondo l'analisi di Sgritta (2020), assumendo la povertà assoluta come riferimento per l'individuazione del bacino potenziale di beneficiari, hanno percepito il RdC il 50,2% dei nuclei familiari e il 47% delle persone.

Non ultimo, come limite, il RdC ha introdotto criteri peggiorativi per l'accesso delle persone di origine straniera, portando a 10 anni di residenza continua e regolare la soglia di ammissibilità per i cittadini extracomunitari che, come sappiamo, costituiscono una fetta preponderante della popolazione in condizioni di indigenza e che invece erano stati meno esclusi dalla platea dei beneficiari del ReI per il quale era richiesta una soglia fissata a 5 anni.

Da un lato, in base alle risorse disponibili, l'utenza effettiva del RdC è stata appena «pari alla metà di coloro i quali versano in povertà assoluta» e ai quali si è offerto, con estrema lentezza e farraginosità e comunque non a tutti, «un mix di interventi d'inclusione sociale e lavorativa» (Gori, 2020, 131); dall'altro, come nel caso del ReI, sebbene la disponibilità finanziaria fosse con il RdC molto più ampia, si è puntato alla massima estensione possibile della platea di beneficiari, senza consentire nel frattempo ai servizi sociali e ai Centri per l'Impiego di poter far fronte in maniera graduale alla massa di utenti e predisporre sempre risposte efficaci e di qualità.

## Riferimenti bibliografici

- Alberti, M. (2016). *Senza lavoro: la disoccupazione in Italia dall'Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari.
- Alleanza contro la povertà in Italia, (2019). *Il reddito di inclusione (ReI). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- ANPAL, (2018). *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, Roma.
- ANPAL, (2020). *Reddito di cittadinanza, nota n. 3/3020*, Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, Roma.
- Arlotti, M. (2021). «*Essere poveri e beneficiari di Reddito di Cittadinanza: un'indagine qualitativa presso le Caritas diocesane*», in in CARITAS (a cura di), *Lotta alla povertà. Imparare dall'esperienza, Migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Edizioni Palumbi, Editoria della speranza, Teramo, pp. 275-99.
- Baldini, M, Gallo, G, Lusignoli, L. Toso, S. (2019). «Le politiche per l'assistenza: il reddito di cittadinanza», in G. Arachi e M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, Il Mulino, Bologna, pp. 81-114.
- Behrendt, C. (2018). *At the margins of the welfare state: social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, Routledge, London.
- Bilotti, A., De Conno, A. e Valzania, A. (2018). «*L'applicazione della misura Sia (Sostegno all'inclusione attiva) in Toscana: effetti e prospettive future*», *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 87-102.
- Bode, I. (2017). «*Social Services in Post-industrial Europe: An Incomplete Success Story and Its Tragic Moments*», in F. Martinelli, A. Anttonen, M. Mätzke M.

- (Eds.), *Social Services Disrupted. Changes, Challenges and Policy Implications for Europe in Times of Austerity*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 11-48.
- Bugge, H. (2021). «[Welfare conditionality and democratic citizenship in Norway](#)», *Journal of European Social Policy*, 31 (2), 209-22.
- Cantillon, B. (2011). «[The paradox of the social investment state: Growth, employment and poverty in the Lisbon era](#)», *Journal of European Social Policy*, 21 (5), 432-49.
- Cantillon, B., Vandenbroucke, F. (2014). *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?*, Oxford University Press, Oxford.
- Carrera, F., De Capite, N. (2018). «[Il ReI nei sistemi locali di welfare: studi di caso](#)», [Alleanza contro la povertà in Italia](#), in Alleanza contro la povertà in Italia, (a cura di), *Il reddito di inclusione (ReI). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 123-53.
- Clegg, D. (2013). «[Dynamics and varieties of active inclusion: A five-country comparison](#)», in CETRO (Eds.), *Combating poverty in Europe. Re-organising Active Inclusion through Participatory and Integrated Modes of Multilevel Governance*, 7th Framework Programme, European Union, pp. 1-90.
- Commissione Europea, (2006). [Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Concerning a Consultation on Action at EU Level to Promote Active Inclusion of People Furthest from the Labour Market](#), COM(2006)44 final, Brussels.
- Crepaldi, C., Da Roit, B., Castegnaro, C., Pasquinelli, S. (2017). [Minimum income policies in EU member states. Study for the EMPL Committee](#), European Parliament, Brussels.
- Cummins, I. (2018). *Poverty, inequality and social work: The impact of neo-liberalism and austerity politics on welfare provision*. Bristol, Policy Press.
- D'Emilione, M., Maiorano, A. Marucci, M. (2021). «[L'esperienza delle Regioni nell'applicazione del Reddito di Inclusione. Spunti per un bilancio degli interventi](#)», *INAPP Paper*, 29, 5-44.
- Alessia Rosiello De Minicis, M. (2019). «[Il Patto per il lavoro del RdC alla luce dell'attuazione del Patto di servizio personalizzato: criticità e possibili soluzioni](#)», *Adapt E-book series*, 79, 39-52.
- Eurofound, (2015). [Access to social benefits: reducing non-take-up](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Social Policy Network, (2017). [Minimum Income Schemes in Europe A study of national policies 2015](#), Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.
- Fanelli, L. (2018). «[Ambiti e Cpl. Percorsi di avvicinamento](#)», *Welfare Oggi*, 1, 19-22.
- Fanelli, L., Ferrucci G., Catania, D. (2019). «[La survey nazionale](#)», in Alleanza contro la povertà in Italia, (a cura di). *Il reddito di inclusione (ReI). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 123-69.

- Fellini, I. (2015). «[Una «via bassa» alla decrescita dell'occupazione: il mercato del lavoro italiano tra crisi e debolezze strutturali](#)», *Stato e mercato*, 35 (3), 469-508.
- Gábos, A., Branyiczki, R., Lange, B., Tóth, I.G. (2015). «[Employment and Poverty Dynamics in the EU Countries Before, During and After the Crisis](#)», *ImPRovE Discussion Paper*, 15/06.
- Gori, U. (2019). «[Il welfare dei servizi nel Reddito di cittadinanza](#)», *Welforum.it*, 3 maggio.
- Gori, U. (2020). *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social card al Covid-19*, Laterza, Roma.
- Harnisch, M. (2019). «[Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany](#)», *DIW Discussion Papers*, 1793.
- Hemerijck, A. (2017). *The uses of social investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Hernanz, V., Malherbet, F., Pellizzari, M. (2004). «[Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence](#)», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 17.
- Iannone, R. (2019). «[Il reddito di cittadinanza e le politiche di inclusione. Aspetti critici ed impatto](#)», *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 4, 1-12.
- Impellizzieri, G. (2019). «[Le sanzioni nel reddito di cittadinanza](#)», *Adapt E-book series*, 79, 98-106.
- INAPP, (2018). *Primo Rapporto sull'analisi dei processi d'implementazione del ReI*, Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, Roma.
- INPS, (2021). *Reddito/Pensione di cittadinanza. Reddito di emergenza. Report Luglio 2021*, Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, Roma.
- ISTAT, (2021), *Posti vacanti nelle imprese dell'industria e dei servizi – stime preliminari*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
- Jessoula, M, Madama, I. (2018). *Fighting poverty and Social Exclusion in the UE. A chance in Europe 2020*, Routledge, London.
- Leone, L. (2018). «[Contesti territoriali, bisogni e sistema dei servizi](#)», *Welfare Oggi*, 1, 15-8.
- Lusignoli, L. (2015). «La sperimentazione del Sia», in CARITAS, (a cura di), *Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015*, Caritas italiana, Roma, pp. 57-70
- Marchal, S., Marx, I. (2018). «[Stemming the Tide. What have EU Countries Done to Support Low wage Workers in an Era of Downward Wage Pressure?](#)», *Journal of European Social Policy*, 28 (1), 18-33.
- Marchal, S., Van Mechelen, N. (2017). «[A new kid in town? Active inclusion in European minimum income schemes](#)», *Social Policy & Administration*, 51 (1), 171-94.
- Mandrone, E., Marocco, M. (2019). «[Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro](#)», *Economia & lavoro*, 2, 63-82.
- Marocco, M., Spattini, S. (2019). «[Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante \(troppe?\) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana](#)», *Adapt E-book series*, 79, I-XI.

- Martelli, A. (2015). «[Oltre la sperimentazione? Dal Reddito minimo di inserimento alla Carta Acquisti Sperimentale per il contrasto alla povertà](#)», *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 347-56.
- Martelli, A. (2019), «[L'analisi dell'implementazione del Reddito di Inclusione. Indicazioni e riflessioni](#)», in Alleanza contro la povertà in Italia (a cura di), *Il reddito di inclusione (ReI). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp. 155-69.
- Motta, M., Pesaresi, F. (2021). «[Per una riforma dell'ISEE](#)», *Welforum.it*, 10 giugno.
- Natili, M. (2020). «[Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe](#)», *Journal of International and Comparative Social Policy*, 36 (1), 57-75.
- Nothdurfter, U. (2018). «[La presa in carico nel contesto delle politiche di contrasto alla povertà](#)», *Welfare Oggi*, 1, 23-5.
- Pacifico, D. (2021). «[Le misure di reddito minimo nei Paesi OCSE](#)», in CARITAS (a cura di), *Lotta alla povertà. Imparare dall'esperienza, Migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Edizioni Palumbi, Editoria della speranza, Teramo, pp. 301-12.
- Pantazis, C. (2016). «[Policies and discourses of poverty during a time of recession and austerity](#)», *Critical social policy*, 36 (1), 3-20.
- Pierson, P. (2009). *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
- Proto, G. (2019), «[Reddito di cittadinanza: un meccanismo sfuggito di mano](#)», *la voce info*, 14 maggio.
- Saraceno, C. (2002). *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, Policy Press, Bristol.
- Seghezzi, F. (2019). «[Opportunità e criticità di un intervento forse troppo ampio](#)», *Adapt E-book series*, 79, 18-27.
- Sgritta, G. B. (2020). «[Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza](#)», *Politiche Sociali, Social Policies*, 1, 39-56.
- Simoni, M. (2020). «[Institutional roots of economic decline: lessons from Italy](#)», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 50 (3), 382-97.
- Toso, S. (2016). *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio, (2019). «[I percorsi del Reddito di cittadinanza: un aggiornamento](#)», *Flash*, 1, 4 aprile.
- Van Oorschot, W. (1991). «[Non-take-up of social security benefits in Europe](#)», *Journal of European social policy*, 1 (1), 15-30.
- Van Oorschot, W. (2019). «[Failing selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits](#)», in H.J. Andreß (Ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective*, Routledge, London, pp. 101-132
- Van Rie, T. Marx, I. (2012). «[The EU at Work? The European Employment Strategy from Crisis to Crisis](#)». *Journal of Common Market Studies*, 50 (2), 1-28.

**L'Osservatorio Interdipartimentale Permanente  
sui Servizi Sociali e le Povertà nasce nel 2020  
per promuovere, realizzare e diffondere  
ricerche e analisi sulle diverse dimensioni  
della povertà e sulle misure, politiche e interventi  
di prevenzione e di contrasto alla povertà,  
ricorrendo all'adozione di approcci multidisciplinari  
e avvalendosi delle competenze fornite da esperti  
affidenti a più dipartimenti di numerosi atenei italiani**

aderiscono all'Osservatorio  
i Dipartimenti di:

- Culture, Politiche e Società, dell'Università degli studi di Torino;
- Economia Aziendale, dell'Università degli studi di Chieti-Pescara "Gabriele d'Annunzio";
- Filosofia e Beni Culturali, dell'Università degli studi di Venezia, "Ca' Foscari"
- Scienze della Formazione, Psicologia e Comunicazione, dell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro";
- Scienze Politiche dell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro";
- Scienze Cognitive, Psicologiche, Pedagogiche e degli Studi Culturali dell'Università degli studi di Messina;
- Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli studi della Calabria;
- Scienze Politiche dell'Università degli studi di Pisa;
- Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli studi di Milano Bicocca;
- Scienze Sociali ed Economiche, di Sapienza, Università degli Studi di Roma