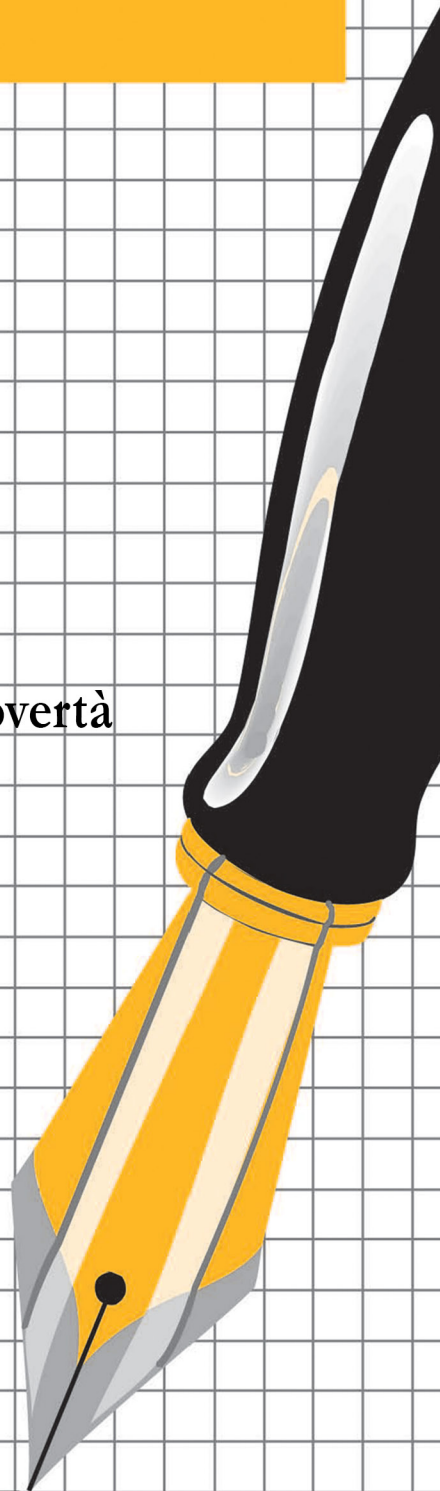
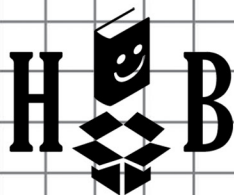
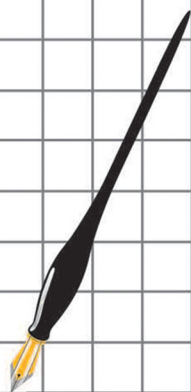


Dal Reddito di inserimento all'Assegno per l'inclusione

L'instabilità persistente
delle politiche contro la povertà

Remo Siza



Remo Siza

Dal Reddito di inserimento all'Assegno per l'inclusione

*L'instabilità persistente
delle politiche contro la povertà*

Collana Block Notes



Dal Reddito di inserimento all'Assegno per l'inclusione
L'instabilità persistente delle politiche contro la povertà

© 2023 Homeless Book®
www.homelessbook.it

ISBN: 978-88-3276-347-8 (eBook)

Publicato in novembre 2023

Indice

Introduzione	5
Il “punitive turn” delle politiche attive	7
La progressiva crescita della selettività	13
L’incremento della sorveglianza attiva	17
L’occupabilità presunta	19
Le evidenze scientifiche	23
La radicalizzazione del discorso pubblico	27
Tre temi per future ricerche	33
Riferimenti bibliografici	39
L’autore	42

Introduzione

In poco più di due decenni sono stati approvati e successivamente abrogati numerosi schemi di intervento per il contrasto della povertà. Nel 1998 è stato introdotto il Reddito minimo di inserimento; nel 2004 il Reddito di Ultima Istanza. Nel 2008 è stata introdotta la Carta acquisti (Social Card). Con successiva legge 28 dicembre 2015, n. 208 è stato istituito il Sostegno all'inclusione attiva (SIA). Dal gennaio 2018 il SIA è stato sostituito dal Reddito di inclusione (REI) che a sua volta nel 2019 è stato sostituito dal Reddito di cittadinanza. Nel 2023 è stato avviato l'Assegno di Inclusione.

Nel dibattito pubblico, ad una generica condivisione della necessità di assicurare un supporto economico alle persone in condizione di povertà si affianca una profonda divisione sulle strategie e gli strumenti delle misure previste, l'entità dei finanziamenti, la generosità dei benefici e i controlli sui beneficiari. Le dimensioni sempre più estese della povertà e la crescita dei costi hanno contribuito a divaricare le analisi e le prospettive di intervento economico e sociale, hanno creato nuove distinzioni, l'inversione di relazioni causali, costruite interpretazioni in cui la responsabilità di una condizione è attribuita alle dinamiche economiche oppure al *welfare* o, ancora, alle famiglie povere e ai loro comportamenti.

In molti casi, la preoccupazione profonda rimane la dipendenza delle famiglie povere da interventi assistenziali, in altri l'elevata dipendenza degli individui da un mercato del lavoro che crea precarietà, che

è esposto a continue contingenze. Nella analisi delle cause che determinano la povertà emergono posizioni molto differenziate: misure protettive che riconoscono la rilevanza dei fattori strutturali e i limiti storici dell'economia italiana nel determinare povertà e livelli di disoccupazione stabilmente alti e misure meno generose che attribuiscono pressoché esclusivamente colpe e responsabilità alle persone in condizione di povertà, alla loro passività, alla loro scarsa capacità di iniziativa.

Il risultato finale di queste divisioni è la difficoltà a costruire e condividere una determinata misura nazionale di sostegno economico per un periodo di tempo che consenta una valutazione della sua efficacia.

Nella pluralità delle misure di intervento approvate in questi ultimi due decenni possiamo comunque rintracciare alcuni elementi comuni, punti di contatto tra rappresentazioni della povertà e prospettive di intervento essenzialmente divergenti. Mi riferisco, in particolare, a tre forme di controllo della domanda di prestazioni di supporto economico: l'introduzione di tre livelli di condizionalità, la crescita del ruolo delle sanzioni nella cultura di welfare, la progressiva selettività delle misure avviate.

Queste forme di controllo modificano le relazioni di cura, le sue finalità, i valori e le relazioni che producono, gli strumenti e le risorse utilizzate nelle pratiche professionali quotidiane.



Il “punitive turn” delle politiche attive

Sin dai primi anni Novanta del secolo scorso, l’attivazione del beneficiario è stata adottata come obiettivo prioritario dai sistemi di welfare europei sollecitata da varie raccomandazioni e rapporti dell’Ocse, in riferimento al mercato del lavoro. Superando i tradizionali approcci puramente protettivi e assistenziali, gli interventi contro la disoccupazione, i programmi di contrasto delle povertà e di rigenerazione urbana dei quartieri più poveri hanno assunto nuovi obiettivi, rinforzando numerose esperienze di *community care* e di coinvolgimento della popolazione. Il *social investment welfare* ha operato in questo versante con politiche di attivazione finalizzate alla crescita delle persone e delle famiglie, all’acquisizione di qualifiche e capacità lavorative, alla prevenzione dei rischi connessi ai cambiamenti occupazionali.

Gli operatori sociali hanno in larga parte condiviso questa impostazione delle politiche di *welfare* finalizzata a promuovere l’autonomia delle persone, la attivazione delle capacità di cura delle famiglie e delle relazioni informali, l’inserimento lavorativo e sociale e la progressiva acquisizione di abilità professionali, la promozione della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

I tre livelli di condizionalità

La condizionalità che le professioni sociali hanno utilizzato per lungo tempo era fondata sull'accompagnamento, su un progetto condiviso commisurato alle specifiche capacità delle persone. Una condizionalità che non era finalizzata esclusivamente ad attivare la partecipazione al mercato del lavoro, ma si estendeva a più sfere di vita e valorizzava anche le altre risorse – affettive, relazionali, valoriali – di cui le persone dispongono (Siza, 2019b; 2020).

Storicamente, la condizionalità nell'accesso ai servizi e alle prestazioni era fondata su due livelli. In primo luogo, il riconoscimento di una condizione di deprivazione (una determinata patologia, il riconoscimento di una disabilità, disoccupazione, di una condizione di deprivazione materiale). In secondo luogo, un livello di gravità di queste condizioni che viene certificata sulla base di criteri e procedure e di una valutazione da parte di un'autorità pubblica ("test dei mezzi", o "prova" dei mezzi dei quali il richiedente dispone): un livello di non autosufficienza, la gravità di una patologia o un reddito al di sotto di un determinato livello (Clasen and Clegg, 2007: 172-174; Dwyer et al, 2023).

In questi ultimi due decenni, a questi due livelli comunemente utilizzati si è aggiunto un terzo livello correlato alla responsabilità che dimostra il beneficiario nelle sue relazioni con il sistema di welfare, alla regolarità dei suoi comportamenti, al rispetto delle prescrizioni che possono riguardare l'offerta di lavoro ma anche il rispetto di prescrizioni di carattere comportamentale, impegni di cura, formativi, incontri. Le persone che rifiutano di comportarsi in modo responsabile perdono



il loro diritto a ricevere le prestazioni di *welfare* (Clasen and Clegg, 2007).

Il comportamento individuale, la moralità e il senso di responsabilità dei beneficiari diventano centrali in ogni relazione di *welfare*. In molti casi, l'attivazione significa esclusivamente l'impegno per un inserimento rapido nel mercato del lavoro del beneficiario. Il *welfare* condizionale è fondato sul principio che non esistono diritti acquisiti una volta per tutti dalle persone. Il diritto delle persone a ricevere determinate prestazioni di *welfare* dipende dal loro comportamento e dal loro senso di responsabilità.

In molte nazioni europee come la Danimarca, la Norvegia, la Francia, il Regno Unito, i Paesi Bassi, e la Norvegia il tradizionale regime di *welfare* universale e inclusivo che fornisce servizi uguali a tutti i cittadini ha subito una trasformazione importante e spesso non osservata.

Il “punitive turn” delle politiche attive

A partire dal 2010, dopo la crisi economica e finanziaria, in molti paesi europei come il Regno Unito, l'Olanda, si è consolidato un “punitive turn” nelle politiche attive, con l'applicazione di severe sanzioni e un aumento della loro durata (Immervoll e Knotz, 2018).

Le prescrizioni sono diventate più rigide e prevalgono forme “punitive” di condizionalità. Le proposte di molti esperti di non assicurare la gratuità delle prestazioni alle persone che non rispettano alcune prescrizioni terapeutiche e comportamentali; le lunghe discussioni su quali supporti assicurare a persone che continuano ad abusare di sostanze psicoattive, la proposta di alcu-

ne forze politiche di introdurre meccanismi di premialità nell'accesso ai servizi per chi segue un regolare e concordato percorso di monitoraggio dello stato di salute costituiscono le argomentazioni che sostengono e legittimano pratiche condizionali di singoli professionisti o di interi sistemi di intervento indebolendo i diritti alla salute e i diritti sociali delle persone più fragili.

La condizionalità è applicata a gruppi precedentemente esenti come genitori soli e persone con disabilità (Watts et al, 2018). L'intensificarsi della condizionalità non riguarda tutti i beneficiari, non riguarda le classi medie ma soltanto le famiglie a basso reddito con bambini, i disoccupati, le minoranze etniche, i giovani, le persone con disabilità, gli assegnatari di case popolari, i senza dimora (Siza, 2022).

Il welfare chauvinism

Una terza selettività molto diffusa in molti paesi europei riguarda le minoranze etniche. Il termine *welfare chauvinism* (Andersen and Bjørklund 1990: 212; Greve 2019) è comunemente utilizzato per definire una configurazione di *welfare* che limita l'accesso ai sussidi o riduce il livello di benefici per gli immigrati, introduce più selezioni e misure basate sulla condizionalità per le minoranze etniche e i gruppi ritenuti tradizionalmente non meritevoli, le persone i cui valori e comportamenti sono considerati la causa primaria della loro condizione. I tagli alla spesa pubblica devono essere limitati esclusivamente ai benefici e agli interventi destinati a questi gruppi minoritari. In molte nazioni il *welfare* limita l'accesso ai sussidi o riduce il livello di benefici per gli immigrati, introduce più selezioni e misure re-



strittive per le minoranze etniche e i gruppi ritenuti tradizionalmente non meritevoli, le persone i cui valori e comportamenti sono considerati la causa primaria della loro condizione, riduce la concorrenza con le minoranze etniche nell'accesso ai programmi abitativi, ai servizi sociali, ai servizi sanitari.

La progressiva crescita della selettività

Il Reddito minimo di inserimento (Rmi) e il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) non prevedevano alcuna forma di condizionalità relativo al terzo livello o forme di selettività nei confronti degli immigrati.

In Italia il terzo livello di condizionalità è stato introdotto in termini estesi nelle politiche attive del lavoro, e successivamente nei decreti istitutive del Reddito di inclusione sociale e del Reddito di cittadinanza.

Il decreto istitutivo del Reddito di inclusione sociale prevedeva un sistema di sanzioni e revoche nell'erogazione dei benefici economici alle persone in condizione di povertà, la possibilità di segnalare attraverso piattaforme dedicate anomalie nei consumi e nei comportamenti, le regole stringenti sull'uso del contante. All'art. 12 prevedeva sanzioni molto severe (la decurtazione di un quarto di una mensilità del beneficio economico, la decurtazione di una mensilità, la decadenza dalla prestazione) per mancata presentazione alle convocazioni o agli appuntamenti, per una mancata partecipazione alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad ogni altra iniziativa di politica attiva o di attivazione da parte anche di un solo componente del nucleo familiare beneficiario, ovvero la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua,

I beneficiari sono sottoposti a obbligazioni e piccole regole (convocazioni, appuntamenti, colloqui, procedure amministrative non accessibili a tutti) che mettono

alla prova il loro senso di responsabilità e il rispetto delle regole. Un'assenza ingiustificata ad attività e colloqui in presenza (almeno una volta al mese) determina la perdita del sussidio. La ricerca attiva del lavoro è verificata presso il centro per l'impiego, con frequenza almeno mensile; in caso di mancata presentazione senza comprovato giustificato motivo si applica la decadenza dal beneficio. In caso di rifiuto di un'offerta di lavoro congrua, scatta un decremento mensile per ciascun mese a partire dal mese successivo a quello in cui si è eventualmente rifiutata un'offerta congrua. Al secondo rifiuto il sussidio è revocato.

La legge 28 marzo 2019, n. 26 che ha istituito il Reddito di cittadinanza riprende con naturalità questi orientamenti introducendo, almeno in termini formali, una condizionalità significativa, prevedendo sanzioni molto severe, sospensioni e decadenze dai benefici previsti per chi non rispetta accordi e prescrizioni.

La legge definisce puntualmente gli aspetti riguardanti l'erogazione del beneficio, il calcolo dell'entità spettante al beneficiario, le sanzioni e i controlli, le offerte di lavoro ritenute congrue. Il Reddito di cittadinanza ondeggia tra l'assistenzialismo di alcune disposizioni e la rigidità di altre, in particolare, il sistema di sanzioni e revoche, la possibilità di segnalare attraverso piattaforme dedicate anomalie nei consumi e nei comportamenti, le regole stringenti sull'uso del contante.

L'impostazione generale che orienta il provvedimento nel suo complesso indirizza l'attività dei Centri per l'impiego, prevalentemente, verso un *welfare* condizionale che lega i diritti delle persone ad un comportamento responsabile. L'art. 4 della legge prevede che il



beneficiario accetti espressamente gli obblighi e rispetti gli impegni previsti nel Patto per il lavoro e il diario delle attività che devono essere svolte settimanalmente, consulti quotidianamente l'apposita piattaforma

Il *welfare* diventa uno strumento per cambiare il comportamento delle persone, non solo per contrastare dipendenze patologiche, abusi, comportamenti violenti, ma per sconfiggere ogni passività, favorire l'acquisizione di una normalità e una regolarità nella fruizione dei benefici, per acquisire un comportamento disciplinato anche da parte dei gruppi sociali che vivono condizioni di grave svantaggio sociale.

L'incremento della sorveglianza attiva

Il decreto che istituisce l'Assegno di inclusione incrementa ulteriormente ogni forma di controllo e ogni forma di condizionalità aggravando sensibilmente le sanzioni previste all'art.4 della legge istitutiva del Reddito di cittadinanza.

L'articolo 9 stabilisce che i beneficiari, pena la perdita del supporto economico, sono tenuti ad accettare un'offerta di lavoro a tempo indeterminato senza limiti di distanza nell'ambito del territorio nazionale. All'articolo 4 si prevede che il beneficiario decade dal beneficio se non si presenta ogni novanta giorni ai centri per l'impiego per aggiornare la propria posizione; se non partecipa alle iniziative, genericamente definite dall'art. 8, di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione comunque denominate.

In due articoli (art. 7 e 8) per complessivi 25 commi si richiamano i controlli ispettivi dell'Ispettorato nazionale del lavoro, del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, del personale ispettivo dell'INPS, della Guardia di finanza e si introducono sanzioni e pene detentive molto severe paragonate alle depenalizzazioni dei reati fiscali previste nel decreto 28 marzo 2023 numero 26.

Tra fattori strutturali che determinano la povertà e i fattori individuali, il decreto privilegia chiaramente le cause individuali del degrado e delle povertà estreme, i comportamenti individuali irregolari che è necessario

affrontare e risolvere con decisione e rapidamente con interventi securitari, sanzioni e controlli prima che incidano drammaticamente sulle relazioni economiche e sulla nostra vita sociale.

Per disciplinare il comportamento dei beneficiari è ritenuto sufficiente introdurre severe sanzioni e penali-
tà nell'erogazione dei benefici e nelle relazioni di cura.



L'occupabilità presunta

Il modello di micro simulazione della Banca d'Italia stima che, per le famiglie di residenti di nazionalità italiana, l'introduzione dei requisiti anagrafici e dei nuovi requisiti economici previsti dal Decreto Legge n. 48/2023 riduca la platea dei nuclei beneficiari dell'Assegno di inclusione di quasi il 40 per cento rispetto a quella del Reddito di cittadinanza (Banca d'Italia, 2023: 64).

Il Rapporto sulla politica di bilancio - giugno 2023, redatto a cura dell'Ufficio Parlamentare del Bilancio (UPB) rileva che dei quasi 1,2 milioni di nuclei beneficiari di RdC, circa 400.000 (il 33,6 per cento) sono esclusi dall'AdI perché al loro interno non sono presenti soggetti tutelati. Dei restanti 790.000 nuclei in cui sono presenti soggetti tutelati, circa 97.000 (il 12,1 per cento) risulterebbero comunque esclusi dalla fruizione dell'AdI per effetto dei vincoli di natura economica. Nel complesso, dunque, i nuclei beneficiari dell'AdI risulterebbero poco più di 690.000, circa il 58 per cento degli attuali beneficiari del RdC. In termini di individui, i soggetti non beneficiari dell'AdI sarebbero circa 823.000.

L'Osservatorio INPS su reddito e pensione di cittadinanza (maggio 2023) rileva che nel periodo gennaio-aprile 2023 le famiglie beneficiarie di almeno una mensilità del RdC siano stati 1.135.651 per un numero di persone pari 2.555.919, tra l'altro molto meno degli individui stimati dall'Istat in condizione di povertà assoluta (5,6 milioni di individui).

Secondo le stime della Banca d'Italia il numero di famiglie straniere beneficiarie si ridurrà di due terzi rispetto all'RdC. L'estensione della platea delle famiglie straniere derivante dalla riduzione del requisito di residenza in Italia prevista dal decreto (dai dieci anni ai cinque anni) sarebbe più che controbilanciata dall'irrigidimento dei requisiti economici e anagrafici determinando una riduzione netta delle famiglie straniere che possono beneficiare della misura (Banca d'Italia, 2023: 65).

L'Osservatorio INPS (maggio 2023) rileva che l'importo medio mensile del RdC è stato di 600,31 euro. Il decreto n. 48/2023 stabilisce che il beneficio economico non possa essere superiore ai 500 euro al mese, salvo un incremento di 130 euro mensili "se il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza" (art. 3). Il decreto riduce il supporto per il canone di locazione e prevede una scala di equivalenza meno generosa rispetto al RdC: la crescita del beneficio economico per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo è inferiore; è più alta solo per le poche famiglie con una persona con disabilità.

L'accesso all'Assegno di inclusione è condizionato alla verifica della situazione economica, alla presenza di componenti di nuclei familiari con disabilità, nonché dei componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età. La soglia del requisito relativo all'ISEE non cambia (9.360 euro) rispetto al RdC, sebbene altri requisiti che riguardano il patrimonio immobiliare siano molto più restrittivi.



Il decreto prevede che l'accesso all'Assegno di inclusione non sia assicurato agli occupabili, cioè persone che si ritiene abbiano competenze e capacità, storie lavorative, che consentono di trovare rapidamente un'occupazione e che pertanto, non necessitino di un supporto di *welfare* anche per un breve periodo. Il decreto identifica gli occupabili sulla base di criteri demografici e carichi di cura, indipendentemente dalla loro distanza dal mercato del lavoro: sono considerati occupabili tutte le persone che hanno una età compresa fra 18 e 59 anni e che non abbiano carichi di cura di minori o persone con disabilità. Nel caso partecipino a programmi formativi o a progetti utili per la collettività, beneficiano per la durata del programma del Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), di un'indennità mensile pari a 350 euro.

In realtà è noto che la occupabilità di questo gruppo, la loro possibilità di uscire dalla povertà attraverso un corso di formazione e di accedere ad un lavoro dignitoso, per molti di loro è aleatoria. Nell'audizione alle Commissioni congiunte della Camera dei Deputati e del Senato (dicembre 2022), l'Istat rileva che i cosiddetti occupabili (non rinvii ai servizi sociali secondo la normativa RdC) hanno livelli di istruzione particolarmente modesti (solo il 30% va oltre la scuola dell'obbligo), tassi di inattività specifici molto elevati e ridotte esperienze lavorative. Quasi la metà dei beneficiari hanno un'età compresa fra 45 e 59 anni (pp. 13-14). L'ANPAL (2022) rileva che il 72,8%, dei beneficiari del RdC soggetti al patto per il lavoro (non rinvii ai servizi sociali) non ha mai avuto un contratto di lavoro subordinato o para-subordinato negli ultimi 3 anni.

Un cinquantenne con una disoccupazione di lunga durata, con una storia lavorativa discontinua e competenze generiche, ha chiaramente possibilità di reinserirsi nel mercato del lavoro, ma sicuramente sarà necessario una fase transitoria protettiva e attivante in cui riceve un supporto di *welfare* che gli consenta di vivere una vita dignitosa e acquisire nuove professionalità. Come è noto, in tutti i paesi europei esistono ormai da decenni misure di contrasto della povertà (*Sozialhilfe* in Austria; *Revenue d'integration* in Belgio; lo *Starthjelp* in Danimarca; l'*RSA* in Francia) che hanno una doppia funzione: di protezione e di attivazione. In queste misure il supporto economico è il prerequisito di ogni percorso di attivazione.

Chiunque operi nel sociale e nelle politiche attive sa bene che le povertà non occasionali sono multidimensionali in quanto riguardano molteplici aspetti del lavoro e della personalità che ostacolano un immediato inserimento nel mercato del lavoro e che richiedono progetti di attivazione non approssimativi, corsi di formazione non improvvisati, fondati su risultati e conoscenze tecniche consolidate.

Segmenti di questo gruppo di persone ritenute occupabili rispondono comunque alle attese di un mercato del lavoro molto polarizzato che offre pochi lavori specializzati e una miriade di lavori a bassa qualificazione, precari e scarsamente remunerati, lavori irregolari e poveri. Segmenti che si ritiene che il reddito di cittadinanza abbia immobilizzato impropriamente per molti anni.



Le evidenze scientifiche

L'adozione del principio di condizionalità è diventata una prassi scontata, come se ci fossero delle consistenti e indiscutibili evidenze scientifiche che supportano questa ipotesi comportamentale. In molti casi, sicuramente, le persone cambiano il loro comportamento per evitare sanzioni e sospensioni dei benefici di *welfare*. Nella maggioranza dei casi, questa rappresentazione non è comunque una approssimazione ragionevole del comportamento di una persona che richiede una prestazione di *welfare*.

Il beneficiario di prestazioni di *welfare* non può essere riduttivamente rappresentato come un individuo che di volta in volta valuta razionalmente costi e benefici, dispone delle informazioni necessarie per decidere e percepisce razionalmente la probabilità con cui le azioni che intende mettere in atto si tradurranno in risultati positivi o negativi. Il beneficiario non è l'*homo oeconomicus*, che è capace di utilizzare le risorse di cui dispone per massimizzare il suo benessere ed è in grado di prevedere la situazione che determina la sua scelta.

La scelta razionale costituisce una teoria economica rilevante soprattutto in alcuni ambiti, ma è comunque fortemente discussa nell'ambito di altre scienze sociali (la psicologia, la sociologia, l'antropologia) che ritengono che questa ipotesi comportamentale sia una illusione e una semplificazione della complessa natura umana.

Molte ricerche empiriche hanno altresì evidenziato gli effetti delle sanzioni. Una ricerca della Joseph Rowntree Foundation ha rilevato il divario crescente tra la

retorica politica e le evidenze sugli effetti positivi delle sanzioni (Griggs and Evans, 2010). Altre ricerche (Watts et al. 2018; 2014) hanno mostrato che le evidenze scientifiche sugli effetti positivi delle sanzioni sono contraddittori e prodotti da ricerche molto deboli in termini metodologici e soprattutto non giustificano la grande espansione delle sanzioni in questi ultimi anni.

Ricerche longitudinali, che prevedono interviste ripetute nel tempo alle stesse persone, rilevano nella maggioranza dei casi una stasi nelle condizioni di vita dei beneficiari o una oscillazione per lungo tempo tra welfare e lavoro. Le transizioni definitive da percorsi attivanti di welfare ad una stabile occupazione sono molto meno frequenti (Dwyer et al 2023).

Numerose ricerche empiriche evidenziano che la condizionalità ha impatti negativi sulla salute mentale e fisica dei beneficiari di prestazioni economiche: una larga parte dei beneficiari che hanno subito sanzioni soffrono problemi come ansia e depressione e peggiorano esistenti condizioni di disturbo mentale e accrescono le conflittualità all'interno delle famiglie (Watts e Fitzpatrick, 2018: 93-101). Le sanzioni riducono fortemente l'utilizzo dei benefici e incrementano il numero delle persone che abbandonano il *welfare*, con effetti generalmente sfavorevoli sui risultati a lungo termine delle relazioni di cura (Griggs and Evans, 2010: 5).

Il sistema di sanzioni rischia di promuovere piuttosto che la crescita delle persone, distacchi e allontanamenti dalle relazioni di aiuto professionale delle persone che presentano maggiori difficoltà e che persistono nell'assumere comportamenti riprovevoli e dipendenze. Il risultato è una diminuzione degli aventi diritto



al *welfare* pubblico. Solo alcuni di loro, che variano da nazione a nazione, migliorano le loro condizioni sociali, sfuggono alla dipendenza dal *welfare* e alle condizioni di deprivazione materiale. Al contrario, un gran numero si distacca dai servizi di *welfare* e si rivolge ad enti di terzo settore e istituzioni pubbliche locali che distribuiscono beni di prima necessità e assicurano un sostegno economico temporaneo. Numerose ricerche evidenziano che la condizionalità ha determinato un incremento significativo delle persone che si rivolgono ad enti e associazioni caritatevoli per ricevere aiuti di carattere alimentare (Lambie-Mumford e Silvasti, 2021). Chi opera nel sociale esprime preoccupazione nei confronti del destino di coloro che perdono il lavoro e perdono, a causa di sanzioni, anche i benefici di *welfare*.

La radicalizzazione del discorso pubblico

Hilgartner and Bosk (1988) in ben noto articolo ci ricordano che la definizione collettiva dei problemi sociali non avviene in qualche luogo vago come la società o l'opinione pubblica, ma in particolari "arene pubbliche". Differenti definizioni di un problema sociale, come la povertà, competono e i gruppi in competizione spesso faticano a imporre le definizioni di un problema e, quindi, a influenzare la politica (58-59).

La "arena pubblica" nella quali si sono affermate definizioni di povertà come colpa e responsabilità individuale è stata quella dei grandi partiti, di quotidiani e importanti *talk show*. In queste "arene pubbliche", le definizioni di povertà condivise dalle professioni sociali (Siza, 2019a), amministratori locali, associazioni di terzo settore non si sono dimostrate competitive. Come Touraine ha sottolineato (2014) il sociale - inteso come approccio alla interpretazione dei fatti, come riferimento alla dimensione collettiva, alle risorse e ai soggetti che lo animano - ha perso rilevanza nel dibattito pubblico.

L'approvazione delle norme relative all'Assegno di inclusione è stata preceduta da un dibattito pubblico particolarmente radicalizzato sulle politiche di contrasto della povertà. Il dibattito non ha riguardato gli aspetti critici del reddito di cittadinanza (quali, per esempio, la scala di equivalenza utilizzata per l'accesso e la definizione dell'entità del beneficio, le capacità

operative dei centri per l'impiego e la loro relazione con i servizi sociali dei comuni, l'enfasi sul sistema sanzionatorio) ma aspetti più generali che riguardano la sostenibilità finanziaria della misura, i suoi effetti sulla motivazione al lavoro e sulla crescita della dipendenza dei beneficiari dai benefici economici, le distinzioni tra poveri che meritano aiuto e poveri che si ritiene non si impegnino nella ricerca di un lavoro.

Nel dibattito, cinque semplificazioni sono risultate particolarmente evidenti.

Prima semplificazione: il reddito di cittadinanza è un vitalizio, una sorta di sussidio erogato da 18 anni fino alla pensione

In realtà, nella maggioranza dei casi chi ha un reddito al di sotto di una soglia convenzionale di povertà, e pertanto ha diritto a ricevere un supporto economico, non rimane nella stessa condizione per molto tempo. La povertà si misura sulla base del reddito, dei consumi, di indicatori non monetari comprendendo inevitabilmente storie di vita molto differenti, condizioni fluide e deprivazioni stabili nel tempo. Le deprivazioni spesso diventano stabili e si cronicizzano (penso per esempio ad una disabilità, ad una dipendenza o un disturbo mentale) quando non sono affrontate con strumenti sociali e sanitari adeguati. I dati che annualmente ci fornisce *l'European Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) ci dicono che mediamente circa il 45% degli episodi di povertà si conclude entro un anno e il 70% entro tre anni, circa il 14% dura tre anni o più. La fluidità di una condizione si riflette nell'accesso ai benefici economici. L'INPS (2022) rileva che nei primi dieci mesi



del 2022 sono decaduti dal diritto a ricevere il reddito di cittadinanza oltre 264mila persone: nell'anno 2021 sono decaduti 307mila e 233mila persone nel 2020. La causa di decadenza più frequente è legata alla variazione dell'ISEE. Già negli anni Ottanta del secolo scorso Bane e Ellwood (1986) sostenevano che le misure nazionali di contrasto della povertà si configurano come "un ponte" che aiutano ad uscire dalla povertà: se l'intervento è tempestivo e adeguato nella maggioranza dei casi le famiglie riescono a raggiungere il loro obiettivo in pochi mesi o pochi anni in quanto dopo un evento negativo riescono a migliorare la loro condizione, in altri casi, meno frequenti, il superamento di una condizione di povertà può richiedere tempi più lunghi.

Seconda semplificazione: il povero è responsabile della sua condizione

Le cause strutturali della povertà sono scomparse nel dibattito sulla povertà e sul reddito di cittadinanza. In Italia persistono rischi strutturali di povertà molto elevati che coinvolgono gruppi molto ampi di persone e che non dipendono da scelte individuali. Per esempio, livelli di salario molto spesso inferiori alla linea convenzionale di povertà, la precarietà lavorativa, la condizione dei *working poor*, il costo degli affitti, costituiscono rischi strutturali di povertà. L'incidenza della povertà in Italia è molto più alta della media europea. Nessuna colpa è attribuita alle dinamiche prevalenti nel mercato del lavoro, alle trappole del lavoro nero, alla assenza di mobilità sociale per le persone che provengono da famiglie con basso reddito, al sistema dell'istruzione. Per superare la condizione di deprivazione si ritiene suffi-

ciente avviare politiche di attivazione e percorsi formativi di pochi mesi dando per scontato che queste politiche creino rapidamente l'occupabilità di questi soggetti e soprattutto che il sistema produttivo sarà in grado di creare posti di lavoro anche per loro.

Terza semplificazione: è necessario sostituire il beneficio economico con politiche di attivazione

Il reddito di cittadinanza è definito una sorta di «metadone di Stato» che crea dipendenza e passività, non migliora una condizione di deprivazione e lascia le persone nella condizione in cui si trovano. L'alternativa sono le politiche di attivazione, i corsi di formazione, la creazione di lavoro. Come è noto, in tutti i paesi europei esistono ormai da decenni misure di contrasto della povertà (*Sozialhilfe* in Austria; *Revenue d'integration* in Belgio; lo *Starthjelp* in Danimarca; l'*RSA* in Francia, l'*Universal Credit* nel Regno Unito) che hanno una doppia funzione: di protezione e di attivazione. In queste misure il supporto economico è il prerequisito di ogni percorso di attivazione, è parte di un percorso di recupero alla vita lavorativa, crea una sorta di sicurezza economica transitoria che consente di partecipare ad iniziative di riqualificazione professionale e progetti di lungo periodo. È evidente che per le persone immediatamente occupabili e appetibili per il mercato del lavoro il sussidio economico sarà erogato per pochi mesi e sostituito da un più dignitoso reddito da lavoro.



Quarta semplificazione: la maggioranza dei poveri non ha voglia di lavorare. Il sussidio è immorale per tutti quelli che sono in condizioni di lavorare

Solo alcuni poveri, pochi, sono ritenuti meritevoli, in quanto si trovano in questa condizione a causa di circostanze di carattere collettivo (per esempio, la chiusura di una grande azienda). Gli altri si ritiene che abbiano in gran parte valori e comportamenti moralmente riprovevoli che sono la causa primaria del loro stato. Create le distinzioni tra poveri meritevoli e poveri che non meritano aiuto, la gestione della povertà richiede soprattutto strumenti più di controllo e sorveglianza che di welfare. Così l'Inps durante le verifiche per evitare frodi procede alla sospensione preventiva dell'erogazione delle mensilità lasciando senza reddito i beneficiari (a ottobre circa 70mila). Per le famiglie degli immigrati (77mila su un milione di famiglie beneficiarie) la sorveglianza è ancora più severa a livello delle commissioni Inps e dell'attività dei centri per l'impiego. In realtà, molti poveri (e molti percettori del reddito di cittadinanza) lavorano, ma non basta lavorare per non essere poveri! In Italia circa l'11,8% dei lavoratori sono poveri, in Europa il 9,2%; circa il 25% dei lavoratori percepisce una retribuzione inferiore al 60% della mediana e più di un lavoratore su dieci è in condizione di povertà. L'Anpal (2022) rileva che i beneficiari del reddito di cittadinanza indirizzati ai servizi per il lavoro sono 919.916. Di questi, 173mila (18,8%) risultano occupati. Oltre la metà dei beneficiari occupati, il 53,5%, ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato o in apprendistato. Fra tutti i beneficiari che lavorano con contratti a tempo determinato (il 39,2%), oltre la metà ha un contratto con

durata pari o inferiore a 6 mesi. Il 72,8%, dei 660mila beneficiari soggetti al patto per il lavoro (dunque non occupati, non esonerati e non rinviati ai servizi sociali) non ha avuto un contratto di lavoro subordinato o para-subordinato negli ultimi 3 anni.

Quinta semplificazione: niente cambia per le persone non occupabili affidate ai servizi sociali

Nel dibattito pubblico il supporto economico alle persone più fragili non è messo in discussione, e questo è un fatto positivo, ma nulla si prevede per organizzare in termini differenti i progetti di inclusione sociale. Il fallimento di frettolose politiche attive costituisce spesso la giustificazione per erogare solo politiche passive di supporto al reddito non sufficienti per superare una condizione di deprivazione economica, ma che comunque assicurano un controllo e una fragile integrazione. Ciò di cui si sente la necessità è di una riflessione e un confronto pubblico sulla efficacia delle attuali politiche di inclusione al fine di delineare strategie di integrazione che tengano conto della complessità delle situazioni personali, capaci di comporre una pluralità di interventi sociali e sanitari, di attivazione di risorse personali, di cura e di accompagnamento sociale. Superando la sotterranea rassegnazione sugli esiti degli interventi che spesso accompagna questi progetti.



Tre temi per future ricerche

In questo ultimo decennio il dibattito accademico e professionale sulle politiche di contrasto della povertà è stato molto esteso. Molte ricerche accademiche e professionali hanno riguardato le nuove forme di povertà, le tipologie di famiglie maggiormente vulnerabili, la povertà educativa, alimentare ed abitativa, gli esiti degli interventi attivati. Altre dimensioni e dinamiche mi pare che, invece, non siano state oggetto di nuovi approfondimenti. Mi riferisco, in particolare a tre ambiti di ricerca e di intervento: l'individuazione di misure della povertà, l'aggiornamento delle scale di equivalenza, gli interventi collettivi di contrasto della povertà.

La misura della povertà

In Italia, la povertà assoluta e le sue variazioni annuali sono diventate il riferimento nel dibattito pubblico. In altre nazioni, la misurazione della povertà assoluta assume ben poca rilevanza. Escludendo le misure messe a punto dalla World Bank dal 2015 per paesi come la Nigeria, l'India, le Filippine (linea di povertà 1,90 al giorno), le uniche esperienze consolidate sono quelle degli Stati Uniti, dove l'istituto di statistica pubblica annualmente stime di povertà assoluta, e quella del Canada che, pur non diffondendo dati ufficiali, calcola periodicamente la *basic needs poverty measure*.

La definizione e la misurazione della *absolute poverty* sono stati introdotti da Benjamin Seebohm Rowntree nelle sue ricerche realizzate a York (UK) nel 1901 e nel

1936. Negli anni successivi, nelle analisi nazionali e nelle comparazioni internazionali, è stata utilizzata la soglia di povertà relativa (*relative poverty line*) introdotta da Peter Townsend (1979) nei suoi studi degli anni Sessanta e Settanta.

La concezione della povertà qualificata come “assoluta” è legata a necessità fisiologiche di base e si ricollega a concetti quali i bisogni primari, il minimo vitale, il fabbisogno nutrizionale minimo, la disponibilità di beni e servizi essenziali per la sopravvivenza. In sostanza è “assoluta” in quanto prescinde dagli standard di vita prevalenti all’interno della comunità di riferimento. Vuole essere oggettiva perché basata su bisogni essenziali.

In Italia prevale un concetto di povertà assoluta che non stabilisce l’ammontare minimo di consumi che garantisce la sopravvivenza di una famiglia, ma si basa su un paniere di beni e servizi molto più ampio. L’Istat (2009) descrive puntualmente la metodologia utilizzata per il calcolo della povertà assoluta e i beni e servizi osservati. L’alimentazione, l’abitazione comprensiva di servizi, utenze, arredamento e suppellettili, la possibilità di vestirsi, di muoversi sul territorio, di curarsi, l’accesso all’istruzione e alla sanità, rappresentano le principali aree di consumo relative ai bisogni minimi che necessariamente devono essere soddisfatti per mantenere uno standard di vita minimamente accettabile.

Se, tuttavia, i fabbisogni alimentari possono essere definiti su base scientifica da parte di esperti nutrizionisti e per le caratteristiche abitative si può fare riferimento a normative vigenti (l’indice di affollamento, presenza di servizi igienici, esposizione ...) tutti gli altri



bisogni familiari e individuali risultano molto più difficili da valutare.

L'Istat effettua pertanto un'esplicitazione analitica dei due principali segmenti del paniere, l'alimentare e l'abitativo. In una terza, include tutto il resto in una voce cumulativa definita "componente residuale" che comprende la spesa necessaria a vestirsi, spostarsi sul territorio, svagarsi, salute e istruzione. Naturalmente, considerando che le esigenze delle persone si differenziano almeno per età e genere le caratteristiche degli individui che compongono la famiglia risultano assai rilevanti, la definizione della spesa residuale è effettuata in base alla tipologia familiare.

L'Istat costruisce la soglia di povertà assoluta sulla base del valore monetario di questi beni e servizi. Le soglie di povertà assoluta sono differenziate tenendo conto delle variazioni dei prezzi correnti delle singole voci di spesa fra le grandi ripartizioni geografiche (Nord, Centro, Sud) e per dimensioni della città.

Il calcolo della povertà assoluta si presenta in questo modo molto complesso, con numerosi passaggi causali e stime non chiaramente delineati. La povertà assoluta così calcolata non individua una condizione di sopravvivenza, ma è un concetto relativo, l'incapacità cioè di acquisire beni e servizi che in un determinato contesto possono evitare una grave esclusione.

Se vogliamo individuare la diffusione di una condizione di estrema deprivazione materiale non possiamo far riferimento soltanto alle soglie di povertà assoluta individuate dall'Istat o riferirci alle variazioni del numero di utenti di enti come la Caritas o nel numero di senza dimora. Possiamo utilmente integrare queste

informazioni con ricerche che si limitano a calcolare il costo, a prezzi correnti, di un paniere molto meno ampio di beni essenziali per la nostra sopravvivenza. Per esempio, la Joseph Rowntree Foundation nel suo rapporto annuale (2022) utilizza il concetto di *destitution* (estrema indigenza) che denota le circostanze in cui versano le persone che non possono acquistare i beni essenziali di cui tutti abbiamo bisogno per mangiare, stare al caldo e all'asciutto e mantenerci puliti (riparo, cibo, riscaldamento della casa, illuminazione della casa, abbigliamento e calzature, articoli di igiene di base come sapone, shampoo ...).

Le scale di equivalenza

La dimensione della famiglia di riferimento per il calcolo della povertà è composta da due persone. Per definire le soglie di povertà per famiglie di diversa ampiezza si utilizzano coefficienti correttivi che tengono conto dei differenti bisogni e delle economie/disconomie di scala che è possibile realizzare al variare del numero dei componenti.

I vari schemi di intervento (Reddito di inclusione, Reddito di cittadinanza, Assegno di inclusione) nel calcolare l'entità del beneficio erogabili a famiglie di diversa ampiezza e composizione utilizzano scale di equivalenza molto differenziate.

Ugualmente per il calcolo dell'incidenza della povertà si utilizzano scale differenti. L'Istat, per il calcolo della povertà relativa utilizza la scala di equivalenza Carbonaro (1985) costruita sulla base dei dati dell'Indagine Istat sui Consumi delle famiglie (anni 1981-1983) e si basa - traendo origine dalla proposta di Engel nella



seconda metà del XIX secolo - sull'ipotesi che famiglie diverse abbiano lo stesso livello di benessere se la quota di spesa alimentare sulla spesa totale è la stessa.

L'Indagine EU-SILC e l'Indagine sui Bilanci di Famiglia della Banca d'Italia utilizzano per l'analisi dei redditi la scala di equivalenza OECD modificata. Per il calcolo dell'ISEE si utilizza un'altra scala di equivalenza.

Nello scegliere la scala di equivalenza è importante essere consapevoli del suo potenziale effetto sul livello di disuguaglianza, sulla dimensione della popolazione povera e sulla sua composizione (Dagum e Ferrari, 2004). La regola generale è che le scale di equivalenze non possono essere un ambito di negoziazione politica, di critiche e proposte contingenti: la costruzione di una scala di equivalenza è un processo molto complesso, costruito su ricerche e dati accurati e affidabili.

Gli interventi collettivi di contrasto della povertà

Gli interventi individuali di sostegno al reddito e i progetti individuali di inclusione sono misure importanti per il contrasto delle povertà, ma sono misure non sempre efficaci. Se ci proponiamo di contrastare la povertà con misure nazionali di largo respiro e destiniamo a questo fine entità di risorse significative, è necessario essere consapevoli che ci sono forme e condizioni di povertà per le quali il beneficio economico e il progetto individuale non sono sufficienti. Gli operatori sociali che lavorano nelle infinite periferie delle nostre città sanno bene che le povertà più severe e con minor probabilità di superamento di questa condizione sono quelle strette tra processi di esclusione sociale e processi di integrazione sociale in quartieri degradati. Spesso queste

relazioni di quartiere creano una pressione “verso il basso”, rinforzano valori e stili di vita che rendono difficile un migliore inserimento sociale: le azioni che possono aiutare le persone ad uscire dalla povertà, come l’istruzione e/o il lavoro, si trovano quasi sempre al di fuori della comunità più ristretta (Siza, 2019b).

Gli interventi individuali di sostegno al reddito e i progetti individuali di inclusione possono costituire un supporto, ma accanto ad essi è necessario che gli operatori sociali proponano e sollecitino interventi collettivi che concentrino nelle aree più povere una pluralità di azioni, che coordinano politiche sociali e politiche del lavoro, interventi urbanistici, di tutela della salute, opportunità di istruzione, misure organiche a favore dell’infanzia.



Riferimenti bibliografici

- Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) (2022), *Il Reddito di Cittadinanza*, Nota mensile n. 9 (ottobre).
- <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762875/Nota+RdC+n.+9+Focus+136+giugno+7+ottobre.pdf/55bee4b3-3be6-5338-8866-4fc52c782248?t=1665152093415>
- Andersen, J.G. and Bjørklund T. (1990) Structural changes and new cleavages: The progress parties in Denmark and Norway, *Acta Sociologica*, 33 (3), pp 195 - 217 .
- Banca d'Italia (2023) Relazione annuale, Roma, 31 maggio 2023.
- https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2022/rel_2022.pdf
- Carbonaro, G. (1985) Nota sulle scale di equivalenza, in Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, *La povertà in Italia*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Clasen, J., and Clegg, D. (2007) 'Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states', in J. Clasen and N.A. Siegel (eds), *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar, pp 166-197.
- Dagum, C. and Ferrari, G. (eds) (2004), *Household Behaviour, Equivalence Scales, Welfare and Poverty*, Heidelberg, Physica-Verlag.

- Dwyer, P., Scullion, L., Jones, K. McNeill, J. and Stewart A. B.R. (2023) *The Impacts of Welfare Conditionality*, Bristol: Policy Press.
- Greve, B. (2019) *Welfare, Populism and Welfare Chauvinism*, Bristol: Policy Press.
- Griggs, J. and Evans, M. (2010) *Sanctions Within Conditional Benefit Systems: A Review of Evidence*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Hilgartner, S. and Bosk, C.L. (1988) The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model, *American Journal of Sociology*, 94(1): 53-78.
- Immervoll, H. and Knotz, C. (2018) *How Demanding Are Activation Requirements for Jobseekers?* Bonn: IZA-Institute for Labour Economics.
- Istat (2009) *La misura della povertà assoluta*, Metodi e Norme n. 39, Roma.
- Istat (2022) Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica. *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, Roma.
- <https://www.istat.it/it/files/2022/12/Istat-Audizione-Bilancio-2023.pdf>
- INPS (2022) *I primi tre anni di reddito e di pensione di cittadinanza, Analisi 2019-2021*, Roma.
- Joseph Rowntree Foundation (2022) *Destitution in the UK*, York.
- <https://www.jrf.org.uk/report/destitution-uk-income-thresholds-october-2022>.
- Lambie-Mumford, H. and Silvasti, T. (eds) (2021) *The Rise of Food Charity in Europe*, Bristol: Policy Press.



- Siza R. (2019a), The sociologist: a profession without a community, *International Review of Sociology*, 29(3), 378-389.
- Siza, R. (2019b), Declines and Divisions: the missing welfare needs of the majority, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 2(35): 211-226.
- Siza, R. (2020) *Le politiche sociali che dividono* (e-book), Faenza (RA): Homeless Book.
- Siza R. (2022) The Welfare of the Middle Class. Changing Relations in *European Welfare States* (Bristol: Policy Press).
- Touraine A (2014) *After the Crisis*, Cambridge: Polity Press.
- Watts B. e Fitzpatrick S. (2018), *Welfare Conditionality*, London: Routledge.
- Watts, B., Fitzpatrick, S., Bramley, G., e Watkins, D. (2014), *Welfare sanctions and conditionality in the UK*, York: Joseph Rowntree Foundation.

L'autore

Remo Siza, sociologo, è autore del libro (2022) *The Welfare of the Middle Class. Changing Relations in European Welfare States* (Bristol: Policy Press) e di numerose pubblicazioni sulle politiche di contrasto delle povertà; svolge attività di ricerca in Italia e nel Regno Unito.

Redazione: info@homelessbook.it

