

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO - BICOCCA  
Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale  
Corso di Laurea Magistrale in  
Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali



"POVERI DI TUTTO IL MONDO, ATTIVATEVI!"  
L'attivazione nelle politiche di contrasto alla povertà

Relatore  
Prof.ssa CARLOTTA MOZZANA

Correlatore  
Prof.ssa GEMMA SCALISE

Relazione finale di  
FILIPPO DORIA  
Matr. Nr. 848263

Anno Accademico 2021-2022

*Ringrazio Alessandra che mi sostiene sempre,  
la mia famiglia e gli amici più cari.  
Ringrazio tutte le persone che mi hanno  
dedicato del tempo prezioso per le  
interviste dell'ultimo capitolo.*

*I veri poveri, in questo mondo, meritevoli di  
assistenza e di compassione, non sono altro che  
quelli che, per ragione d'età o di malattia, si  
trovano condannati a non potersi più guadagnare il  
pane col lavoro delle proprie mani. Tutti gli altri  
hanno l'obbligo di lavorare; e se non lavorano e  
patiscono la fame, tanto peggio per loro.*

*Carlo Collodi, Le avventure di Pinocchio*

## INDICE

Introduzione.....	p. 3
Capitolo 1: L'attivazione nelle politiche di contrasto alla povertà.....	p. 7
1.1 L'attivazione in Europa.....	p. 9
1.2 L'individualizzazione dell'attivazione.....	p. 15
1.3 Contrattualizzazione e attivazione.....	p. 19
1.4 Modelli di attivazione.....	p. 22
1.5 Attivazione come capacitazione.....	p. 26
1.6 Reddito minimo e <i>welfare</i> condizionale.....	p. 30
Capitolo 2: La povertà: rappresentazioni e prospettive.....	p. 34
2.1 Cos'è la povertà?.....	p. 36
2.2 Rappresentazioni del povero.....	p. 43
2.3 Il lavoro non basta.....	p. 54
Capitolo 3: La misura italiana di contrasto alla povertà: il Reddito di Cittadinanza .....	p. 59
3.1 Descrizione della misura.....	p. 60
3.2 I dati sul Reddito di Cittadinanza.....	p. 70
3.3 La relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza..	p. 77
Capitolo 4: Una ricerca sull'implementazione del Reddito di Cittadinanza .....	p. 82
4.1 Disegno e metodologia della ricerca.....	p. 84
4.2 La prima valutazione e la sottoscrizione del Patto.....	p. 87
4.3 L'attivazione.....	p. 93
4.4 I Progetti Utili alla Collettività (PUC).....	p. 99
4.5 Il monitoraggio.....	p. 104
4.6 La condizionalità.....	p. 107
4.7 Quale integrazione tra i servizi territoriali?.....	p. 113
4.8 Le valutazioni sulla misura.....	p. 117
4.9 Un contrasto efficace alla povertà?.....	p. 123
Conclusioni .....	p. 129
Riferimenti bibliografici.....	p. 135
Allegato 1: Le tracce delle interviste.....	p. 145

## INTRODUZIONE

Le trasformazioni sociali, demografici ed economici che hanno vissuto le società europee nell'ultimo secolo hanno portato all'affermazione dell'ideologia neoliberista in campo economico a partire dagli anni '80. In questo quadro, il cambiamento che ha caratterizzato i sistemi europei di *welfare* li ha resi sempre più condizionali, ovvero vincolati agli obblighi prescritti per i destinatari. L'attivazione ha progressivamente sostituito le tradizionali modalità di intervento che erano basate sulla protezione dai rischi sociali. Si è assistito quindi ad un cambio di paradigma: dalla protezione di sistemi e beneficiari alla loro attivazione. L'attivazione si è imposta infatti come asse portante delle politiche sociali, soprattutto nell'UE, attraverso la promozione dell'inclusione attiva delle persone disoccupate e del paradigma del *Social Investment*, ovvero l'investimento sul capitale umano per contrastare esclusione sociale e povertà. Le politiche di welfare sono state influenzate dall'idea che i problemi sempre più rilevanti di povertà ed esclusione sociale potessero essere risolti attraverso la partecipazione al mercato del lavoro dei beneficiari delle misure assistenziali di sostegno al reddito. L'attivazione si è quindi affermata anche nelle politiche di contrasto alla povertà, dove alle erogazioni monetarie si sono affiancati programmi di natura condizionale, con modalità di accesso alle prestazioni definite sulla base dell'assunzione di obbligazioni e dell'accettazione di vincoli. Le trasformazioni demografiche e del mercato del lavoro hanno fatto emergere nuovi rischi sociali che, in un contesto di riduzione della spesa pubblica, lo Stato tenta di affrontare assicurando la sostenibilità finanziaria degli interventi. Ciò ha portato il sistema di *welfare* a fornire un sostegno temporaneo all'individuo in difficoltà, fintanto che la sua attivazione non consenta di uscire dalla situazione di deprivazione attraverso la partecipazione al mercato occupazionale.

Il paradigma dell'attivazione comporta una ristrutturazione dello stato sociale che diventa *active welfare State*: da sistema di tutela e di protezione passiva, lo stato sociale diviene erogatore di servizi personalizzati, volti a stimolare negli individui le capacità per autotutelarsi dalle situazioni di rischio del corso di vita, riducendo la dipendenza dalle provvidenze sociali. Per lo stato sociale si tratta di una mutazione piuttosto rilevante in quanto la tutela dai rischi sociali diviene secondaria rispetto all'attivazione della persona per ridurre tali rischi, le politiche passive di sostegno si vincolano alle politiche attive ed i diritti di assistenza e protezione si legano ai doveri di attivazione.

Le politiche di attivazione impongono infatti un principio di condizionalità secondo il quale chi non si attiva perde il diritto al sostegno passivo, ma le modalità in cui l'attivazione può configurarsi e attuarsi sono molto differenti, in quanto, come si analizzerà, il concetto di attivazione non è

univoco. È quindi rilevante analizzare il legame fra la condizionalità e le politiche di contrasto alla povertà, esaminando il significato/i significati che l'attivazione può assumere e l'efficacia delle politiche a cui può dar luogo nel contrasto alla povertà.

Le politiche di attivazione però non nascono nel nulla. Dipendono in una certa misura dalla concezione prevalente di povertà e disoccupazione e dei rimedi con cui affrontare il problema. Il sistema dei servizi di *welfare* e, in particolare, dei servizi per il lavoro ha un'influenza significativa sull'effettiva realizzazione dell'attivazione dei beneficiari.

In virtù di tali considerazioni, la struttura del lavoro è formata da quattro capitoli che compongono idealmente due parti: una prima parte dedicata alle riflessioni sulle politiche di attivazione e sulla povertà, rispettivamente primo e secondo capitolo; e una seconda parte, terzo e quarto capitolo, che si addentra nella misura italiana di contrasto alla povertà per indagare i concetti analizzati nella prima parte, attraverso un focus sul Reddito di cittadinanza e una ricerca qualitativa sulla misura.

Nel primo capitolo viene affrontato il processo con cui si affermano le politiche di attivazione nei sistemi di *welfare* europei. Si parte dall'analisi del ruolo avuto dall'Unione Europea e dalle strategie comuni europee che, sotto l'influenza del neoliberismo e del *New Public Management*, hanno condotto all'adozione del principio dell'inclusione attiva negli interventi in materia di politiche sociali e del lavoro. Si esamina poi il modo in cui il paradigma dell'attivazione ha portato anche ad una crescente individualizzazione delle politiche. Se da una parte vi è infatti l'esigenza di differenziare e personalizzare gli interventi, al fine di poterli adattare alle situazioni specifiche, dall'altra l'individualizzazione fa riferimento al crescente peso della responsabilità individuale nella gestione dei rischi sociali e nella capacità di superare eventuali criticità. Si osserva quindi come le politiche di attivazione e la crescente individualizzazione comportino anche una riconcentualizzazione della cittadinanza e dei diritti ad essa connessa. Si impone infatti un nuovo contratto fra cittadino e Stato in cui creare un nuovo equilibrio fra diritti e responsabilità di entrambi. Si tratta di una contrattualizzazione, nel contesto della quale i diritti dei cittadini sono condizionati ai comportamenti e al livello di responsabilità da loro dimostrato. Dal diritto alla protezione si passa ad un contratto che dispone obblighi del cittadino in cerca di tutele.

L'attivazione non è tuttavia un concetto univoco, si tratta di un concetto ombrello che può essere declinato in diverse accezioni, riconducibili principalmente alla dimensione della promozione dell'occupabilità della persona, da una parte, e alla dimensione della promozione del ruolo attivo della persona e dell'*empowerment*, dall'altra. La prima dimensione è finalizzata all'aumento del tasso di occupazione mentre la seconda mira ad incrementare le capacità individuali. Si rileva come la prima dimensione, ovvero l'attivazione lavoristica, sia quella prevalente ed egemonica, anche per via delle esigenze del mercato del lavoro flessibilizzato. Per questo si parla di passaggio

dal *welfare* al *workfare*. Per meglio comprendere la dimensione più capacitante dell'attivazione, si propone una riflessione a partire dall'approccio delle capacità di Amartya Sen.

Il secondo capitolo è una riflessione sulle rappresentazioni della povertà e sui modi in cui queste influenzano le politiche di attivazione e gli interventi per contrastarla. A partire da un'analisi del significato di povertà, sui cambiamenti che hanno modellato il concetto, e di conseguenza anche il modo misurarla, si mette in evidenza il passaggio da una esclusiva rilevanza della dimensione reddituale-economica ad un allargamento del concetto alle dimensioni sociali e politiche. A seguito delle crisi economiche e dell'aumento delle diseguaglianze prodotte dal capitalismo neoliberista avanzato, la povertà è infatti cresciuta anche nei paesi occidentali e si è imposta all'attenzione delle società. L'adozione di misure di reddito minimo, al fine di sostenere e tutelare le persone in condizioni di povertà, viene quindi progressivamente guidata dal principio della condizionalità, collegando i sostegni erogati ad una qualche forma di attivazione dei beneficiari. Le politiche di contrasto alla povertà affiancano perciò al trasferimento economico servizi che possano facilitare il ripristino della capacità di agire e che siano veicolo di inclusione sociale ed economica, in primo luogo attraverso il lavoro. Infine, si mette in luce il fatto che le concezioni prevalenti dei poveri sono basate su e riproducono un atteggiamento paternalistico e moralistico delle istituzioni e l'idea che il fenomeno della povertà sia questione da governare concentrandosi sui comportamenti dei poveri.

Nel terzo capitolo viene esaminata la misura italiana di contrasto alla povertà, ovvero il Reddito di cittadinanza, introdotto nel 2019. Il capitolo si apre con la descrizione dei diversi aspetti della misura, dettagliandone il meccanismo di condizionalità ed il sistema di attivazione previsto per i nuclei familiari che beneficiano della misura. Vengono poi riportati alcuni dati ritenuti significativi per comprendere meglio il funzionamento del RdC nei territori italiani e analizzarne la capacità di realizzare i due principali obiettivi: contrasto alla povertà e promozione dell'occupazione. Il capitolo si chiude con l'esposizione delle principali criticità rilevate dal Comitato di valutazione del RdC nominato nel 2021 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, comitato costituito da esperti e studiosi della materia che nella loro relazione forniscono preziose indicazioni sull'attuazione e suggerimenti per migliorarla.

Nel quarto e ultimo capitolo viene presentata la ricerca qualitativa condotta nel 2023 con interviste semi-strutturate effettuate ad operatori impegnati nei servizi del RdC e a beneficiari della misura. Le interviste sono state effettuate con operatori e beneficiari sia dei servizi comunali di contrasto alla povertà che dei servizi pubblici per l'impiego di alcuni Comuni nella Città Metropolitana di Milano, che fanno riferimento a tre Ambiti territoriali sociali differenti (Garbagnate Milanese, Cinisello Balsamo e Sesto San Giovanni) e a due Centri per l'Impiego (Cinisello Balsamo e Rho).

La ricerca ha avuto l'obiettivo di esaminare l'implementazione della misura nei territori, al fine di studiare il meccanismo di condizionalità e l'effettiva attivazione che ha coinvolto i beneficiari. Tramite la voce di professionisti coinvolti e degli stessi nuclei percettori, l'indagine ha evidenziato le criticità, gli elementi positivi, la distanza fra impianto disegnato dalla norma e la sua traduzione nelle prassi dei servizi territoriali. In queste prassi quotidiane la misura prende corpo, anche attraverso l'interazione fra professionisti del *welfare* e beneficiari dei servizi. L'implementazione della misura è decisiva perché vengono coinvolti diversi livelli di *governance* e diversi attori istituzionali e non.

L'elaborato si conclude con alcune considerazioni finali sui temi trattati, ricomponendo le riflessioni teoriche condotte nella prima parte con l'osservazione degli interventi realizzati con il RdC della seconda parte. Vengono ripresi gli elementi di maggior rilievo emersi nel corso dei quattro capitoli e si evidenziano le maggiori criticità osservate nelle politiche di attivazione nella loro implementazione. Infine, si avanzano alcuni suggerimenti su elementi da evitare e possibili strade da intraprendere per il futuro del contrasto alla povertà nel nostro Paese.

## Capitolo 1

# L'ATTIVAZIONE NELLE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

*La nozione di attivazione può essere considerata come l'introduzione di un legame più forte ed esplicito fra lavoro retribuito e protezione sociale. Nell'ultimo decennio questa dinamica ha implicato la ridefinizione del precedente sostegno al reddito, dell'assistenza, ma anche la trasformazione delle politiche fiscali e sociali. Questa ridefinizione, in certi casi persino revisione degli interi sistemi di protezione sociale, ha evidenziato caratteristiche comuni, come la crescente importanza attribuita alle varie funzioni sociali del "lavoro retribuito" e alla partecipazione della forza lavoro, che in alcuni casi nazionali è sempre più considerata obbligatoria. Proprio perché l'attivazione può seguire strade sostanzialmente diverse, in questa trasformazione c'è di più di una presunta "subordinazione" della "politica sociale al bisogno di flessibilità del mercato del lavoro e/o ai vincoli della competizione internazionale.*

(BARBIER 2005, p. 264)

Il paradigma dell'attivazione si è imposto nelle politiche di *welfare* degli ultimi quaranta anni, sia in ambito di assistenza sociale che in ambito di sostegno al lavoro e al reddito in generale. Si parla generalmente di una transizione dalle politiche di *welfare* alle politiche di *workfare* o *work-to-fare* (Barbier 2005; Weishaupt 2011; Moreira 2008; Marchal, Van Mechelen 2017; Lodemel, Trickey 2001).

In questa prospettiva, a partire da ragioni economiche legate al contenimento dei bilanci pubblici, gli interventi di *welfare* vengono sempre più vincolati a delle obbligazioni a carico del beneficiario, che in tal modo intraprende un percorso di *empowerment* e si "guadagna" il beneficio, spesso con azioni di utilità sociale volte a restituire il beneficio alla collettività, andando a creare maggior simmetria fra i diritti all'assistenza ed i doveri verso la comunità e verso se stessi, per la propria autonomia. L'attivazione dei destinatari delle misure di *welfare* è quindi strettamente correlata alla condizionalità di tali misure e agli obblighi che i beneficiari si impegnano ad assumere, spesso sottoscrivendo un accordo. La 'condizionalità' è intesa come: «condizione inerente l'adozione di

determinati comportamenti, e talvolta l'ottenimento di determinati risultati, posta a singoli e o famiglie percettori di trasferimenti monetari per il contrasto alla povertà» (LEONE 2017, pag. 68). Se non si aderisce (*compliance*) alle condizioni richieste dal programma di sostegno, si incorre in una sanzione che può prevedere la riduzione o la perdita del sostegno stesso.

Oltre che per ragioni economiche di razionalizzazione della spesa pubblica, il *welfare* negli ultimi decenni è diventato sempre più condizionale e si è legato all'attivazione in una prospettiva di *empowerment* dei soggetti in condizioni di povertà. Il *workfare* e l'inclusione attiva vengono introdotti per contrastare il fenomeno della dipendenza che può generarsi nei beneficiari delle misure di assistenza sociale e di sostegno al reddito (Leone, Mazzeo Rinaldi, Tomei 2017; Granaglia, Bolzoni 2016). L'idea è che se vi sono beneficiari che potrebbero lavorare ma, a fronte di un trasferimento monetario garantito incondizionatamente, decidono di non lavorare, si possono generare "trappole di inattività" (potenziali lavoratori inattivi producono meno) e "trappole di povertà" (tali beneficiari, non lavorando, restano sempre in condizioni poco sopra alla soglia di povertà).

Legato alla questione della dipendenza dai trasferimenti monetari, in questa prospettiva si pone anche un tema di giustizia e di reciprocità alla base del patto sociale che regola implicitamente ogni società: ognuno, per quanto possibile, dovrebbe contribuire col proprio lavoro alla società e al benessere della collettività, altrimenti ci si approfitta da *free-rider* del lavoro altrui e se ne beneficia senza alcun merito. In questa visione, la dipendenza può essere altresì contrastata efficacemente aumentando l'attrattività economica del lavoro e aumentando la remunerazione da lavoro, ciò che viene comunemente indicato con l'espressione *to make work pay* (Granaglia, Bolzoni 2016). Una retribuzione minima adeguata, in effetti, è anche uno dei punti del Pilastro Europeo per i Diritti Sociali, approvato dalla Commissione Europea nel 2017, segnatamente il numero 6: «*I lavoratori hanno diritto a una retribuzione equa che offra un tenore di vita dignitoso*».

Si è quindi assistito alla progressiva sostituzione di alcune tradizionali modalità di intervento basate su misure di protezione con nuove strategie centrate su programmi di attivazione. Ciò ha riguardato anche gli interventi di contrasto alla povertà e, in particolare, gli schemi di reddito minimo che vennero introdotti a partire dagli anni '70 proprio come rete di protezione di ultima istanza adeguata a garantire standard di vita dignitosi per tutti i cittadini.

Con Granaglia e Bolzoni possiamo intendere per reddito di base «un trasferimento monetario, finanziato dalla collettività attraverso le imposte, e volto ad assicurare a tutti uno zoccolo di reddito, liberamente spendibile sulla base delle preferenze dei beneficiari, senza vincoli di destinazione» (GRANAGLIA 2016, pag. 9).

Le tipologie di schemi di reddito possono poi variare in base ad alcuni elementi: le modalità ed i criteri di accesso, la durata del beneficio ed il suo ammontare, la *governance* della sua amministrazione e la relazione di questo trasferimento con le altre politiche di sostegno al reddito. Generalmente si distingue fra reddito minimo garantito e reddito di cittadinanza. Il primo è un trasferimento monetario che lo Stato eroga ai cittadini che lo richiedono come misura di contrasto alla povertà ed è caratterizzato da due elementi: la selettività, cioè richiede il superamento di una prova dei mezzi da parte di chi vuole beneficiarne, solitamente una soglia reddituale familiare; la condizionalità, cioè il trasferimento monetario è vincolato alla disponibilità ad attivarsi per la ricerca del lavoro e/o per partecipare ad un programma formativo e/o ad impegnarsi in attività socialmente utili. A differenza degli schemi di reddito minimo, ciò che solitamente viene chiamato reddito di cittadinanza fa invece riferimento ad un trasferimento monetario, su base individuale, universale e incondizionato: universale perché erogato a tutti, indipendentemente dalle condizioni economiche; incondizionato perché versato senza che nulla sia richiesto in cambio, né la disponibilità ad accettare un lavoro, né l'obbligo di seguire percorsi di formazione e/o inserimento lavorativo (Chicchi, Leonardi 2018; Van Parijs, Vanderborght 2013).

In Europa attualmente tutti i Paesi membri dell'Unione hanno adottato una forma di reddito minimo, ovviamente con ampie differenze nelle somme erogate e nella copertura della misura (Natili 2020). All'interno dell'architettura del *welfare state*, gli schemi di reddito minimo rientrano nella sfera dell'assistenza sociale, in quanto interventi di sostegno a nuclei familiari in stato di bisogno, residuali rispetto al complessivo sistema di protezione sociale.

### **1.1 L'attivazione in Europa**

Il welfare condizionale prevede una qualche forma di attivazione dei beneficiari di misure di protezione sociale (Siza 2022). Le politiche attive chiamano in causa strategie di inclusione sociale basate sulla partecipazione al mercato del lavoro e si distinguono in ciò dalle politiche passive che mirano a risarcire la mancata partecipazione al lavoro. Tuttavia le politiche e le formule operative dell'attivazione non sono univoche. Vi sono anche prospettive che valorizzano prioritariamente l'inclusione sociale e la partecipazione dei beneficiari, sebbene all'interno dell'Unione Europea prevalga la visione lavoristica (Bifulco 2015).

Barbier (2005) descrive l'attivazione come categoria fondamentale per comprendere le ristrutturazioni dei *welfare states* ed individua tre fasi della diffusione di tale categoria all'interno dell'Ue. La prima risale alla Svezia degli anni '40. Il modello svedese, introdotto gradualmente negli anni '50 e '60, è divenuto pienamente operativo negli anni '70. Il modello combinava una

politica di forte tutela del lavoro salariato con politiche attive del mercato del lavoro. L'attivazione, dunque, si riferiva soprattutto alla necessità di affrontare i problemi di regolazione del mercato del lavoro attraverso una varietà di programmi a favore della mobilità, del ricollocamento della forza lavoro, della formazione, ecc. In questo senso l'attivazione era finalizzata ad accrescere la flessibilità del mercato del lavoro in un contesto di tutela e di egualitarismo per i lavoratori. L'accento era posto sull'*attivazione* del mercato e dell'azione politica, che era preferita normativamente alla tradizionale misura di indennizzo della disoccupazione. Una caratteristica distintiva del modello stava anche nell'alto livello di impiego nel settore pubblico. Il modello ha subito poi diverse trasformazioni, pur conservando dalla tradizione svedese, più tardi estesa agli altri paesi del Nord, la sua componente di intervento attivo sul mercato del lavoro.

Una seconda fase è intervenuta nel 1964, quando l'Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) ha adottato una raccomandazione per promuovere una politica attiva del mercato del lavoro, proprio a seguito delle valutazioni positive della combinazione di politiche realizzata in Svezia.

La terza fase interviene nel corso degli anni '80 e consiste in una svolta neo-liberale, in un contesto di separazione tra politiche macroeconomiche e politiche sociali, dove la nozione di 'politiche attive del mercato del lavoro' acquisisce il suo contenuto attuale, concentrandosi sulle riforme del mercato del lavoro di tipo strutturale che intervengono dal lato dell'offerta. I rapporti dell'Ocse hanno consolidato ed enfatizzato la nozione, criticando in particolar modo i paesi membri con un grado elevato di 'politiche passive' (in riferimento soprattutto alle indennità di disoccupazione e ai programmi di pensionamento anticipato). L'Ocse ha valutato positivamente le riforme del mercato del lavoro mirate a ridurre la titolarità e la copertura dell'indennità o dell'assistenza contro la disoccupazione ed ha elogiato in particolar modo la riforma del mercato del lavoro implementata in quegli anni in Danimarca. Tale riforma prevedeva l'introduzione dell'*individual handlingsplan*, ovvero un piano d'azione individuale, mirato ad 'attivare' i disoccupati. L'esempio danese di attivazione (divenuto più tardi noto come *aktivering*) è stato in seguito utilizzato per definire un modello virtuoso di riforma, lontano da quelle che venivano considerate politiche passive di vecchio stampo.

Nel contesto europeo è stata molto rilevante l'influenza della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO). Lanciata dal Consiglio Europeo nel 1997 in Lussemburgo, la Strategia Europea per l'Occupazione ha fissato un insieme comune di obiettivi per il mercato e le politiche del lavoro e si è posta come obiettivo principale quello di creare più posti di lavoro e impieghi più qualificati in tutta l'Unione europea. Il coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione è stato volto essenzialmente ad impegnare gli Stati membri in una serie di obiettivi comuni incentrati

su quattro pilastri, ossia l'idoneità al lavoro, l'imprenditorialità, l'adattabilità e le pari opportunità. L'attivazione è comparsa qui come elemento strategico per il conseguimento di tali obiettivi.

Dal 1997, la SEO ha subito diversi cambiamenti sia nella *governance* che nell'orientamento politico. Nel 2005, è stata rilanciata come parte della strategia di Lisbona e ciò ha portato ad una convergenza degli orientamenti europei per l'occupazione con gli indirizzi di massima per le politiche economiche (*Board Economic Policy Guidelines – Bepg* – Linee guida generali della politica economica) in un unico insieme di orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione. La strategia di Lisbona è stata rivista nel 2010 con il lancio della strategia Europa 2020. I paesi dell'UE hanno concordato nuove priorità, che sono state espresse in nuovi obiettivi e orientamenti integrati. Dal 2011, la SEO è totalmente integrata nel semestre europeo, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche.

L'attivazione promossa dalla SEO vale sia per i singoli individui che fanno parte della popolazione in età lavorativa, in questi casi la raccomandazione comune va nella direzione di politiche che stimolino la crescita globale dei tassi di occupazione, sia per i programmi di assistenza, per le politiche e per l'intera gamma di strumenti descritti come sistemi fiscali e previdenziali (*tax and benefits*). È ritenuto necessario 'attivare' non solo gli individui ma anche gli interi sistemi di protezione sociale, giudicati troppo 'passivi' e inefficienti, particolarmente inadatti alla creazione di impieghi e alla flessibilità del mercato del lavoro. Questo insieme di assunti economici e di raccomandazioni politiche costituisce una specie di mix di politiche universali nell'area dei mercati del lavoro.

Sul lato dell'individuo, questi programmi attivanti mirano ad offrire incentivi per la partecipazione al mercato del lavoro, spesso strettamente legati all'obbligatorietà e a sanzioni, ma anche una varietà di servizi come consulenze, piani formativi e assistenza nella ricerca del lavoro. Nella prospettiva di sistema, la protezione sociale è attivata nel senso che la distribuzione di servizi e benefici è indirizzata soprattutto alla popolazione in età lavorativa che svolge un'attività lavorativa. È attivata anche nel senso che il meccanismo di finanziamento e l'assegnazione di risorse sono finalizzati ad incoraggiare la creazione di occupazione, tanto che, a partire dalla Strategia di Lisbona messa a punto dall'Unione Europea nel 2000, il concetto di 'piena occupazione' è inserito nell'agenda politica. In questo modo, l'occupazione tende ad essere considerata come la panacea per ogni tipo di bisogno sociale, rimuovendo la frontiera tra politica sociale tradizionale e protezione sociale associata allo *status* di persona con impiego (Barbier 2005).

Nel 2010 la Commissione Europea ha poi lanciato, come già accennato, la Strategia "Europa 2020", che rappresenta la prosecuzione della precedente Strategia di Lisbona, nella quale sono

stati integrati gli obiettivi e le risorse dell'Agenda Sociale. I temi dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà assumono qui un ruolo e viene fissato un obiettivo di tipo quantitativo relativo alla lotta alla povertà: ridurre di 20 milioni il numero dei poveri e delle persone a rischio povertà ed esclusione entro il 2020. A fronte di questo obiettivo, viene creata la "Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale", un'iniziativa che mira a costituire la base dell'impegno comune degli Stati Membri, delle Istituzioni europee e dei principali soggetti interessati a contrastare il fenomeno della povertà, in uno scenario in cui le cui principali sfide sono l'eliminazione della povertà infantile, la promozione dell'inclusione attiva nel mercato del lavoro, il superamento delle discriminazioni garantendo l'integrazione delle minoranze etniche, immigrati ed altri gruppi vulnerabili. Nell'ambito della nuova strategia si identifica la multidimensionalità del fenomeno della povertà:

le molteplici dimensioni della povertà comprendono una mancanza di reddito e di risorse materiali sufficienti a vivere dignitosamente, un accesso inadeguato ai servizi di base come la sanità, gli alloggi e l'istruzione, l'esclusione dal mercato del lavoro e un lavoro di scarsa qualità. Questi elementi sono le cause principali della povertà e spiegano come i singoli e le famiglie diventano emarginati. Per trovare soluzioni a questi problemi sono necessari approcci trasversali a tutti gli ambiti politici; di conseguenza, la sfida della lotta alla povertà va integrata nell'elaborazione di tutte le politiche. È necessario migliorare il coordinamento delle politiche macroeconomiche e microeconomiche riconoscendo il ruolo fondamentale di una serie di politiche che non rientrano negli ambiti tradizionali dell'inclusione e della protezione sociale (pag. 6, punto 3.1 della Piattaforma).

Nel 2010 viene approvata dal Parlamento europeo la Risoluzione intitolata "*Il ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa*". Adottare uno schema di reddito minimo è considerato il modo più efficace di contrastare la povertà e per sostenere l'inclusione sociale. Il Parlamento europeo indica che il reddito minimo, per essere adeguato, deve corrispondere almeno alla soglia di povertà che è fissata al 60% del reddito mediano nazionale disponibile equivalente.

Successivamente, nel 2013, la Commissione Europea promuove il *Social Investment Package* come strumento per valorizzare le capacità personali e migliorare le competenze spendibili nel lavoro e nelle relazioni sociali al fine di migliorare l'inclusione sociale nelle società europee. La Commissione suggerisce ai Paesi membri di investire in servizi e infrastrutture, al fine di ridurre le disuguaglianze e promuovere l'inclusione socio-economica. L'investimento sociale è un investimento sul capitale umano, sulle capacità delle persone, obiettivo che gli Stati possono perseguire decidendo di ridurre le risorse da dedicare ai trasferimenti economici e di aumentare quelle da destinare a servizi quali: formazione e politiche attive del lavoro, sanità, politiche

abitative, assistenza alla prima infanzia e alla non autosufficienza. Nel 2017 la Commissione approva il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, richiamato in precedenza, in cui sono enunciati venti principi e diritti considerati essenziali per la costituzione di mercati del lavoro e sistemi sociali inclusivi e giusti. Tra le misure raccomandate vi è anche il reddito minimo: «*Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro*» (Raccomandazione UE 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017). Anche questo documento sottolinea, dunque, la centralità di strategie a supporto dell'inserimento lavorativo accanto al trasferimento economico nelle misure di reddito minimo.

L'Unione Europea ha avuto quindi un ruolo importante nella promozione di questa nuova prospettiva sul *welfare*, in quanto da un lato pone al centro di tutti i documenti programmatici l'occupazione e la lotta alla povertà e dall'altro mette in rilievo alcuni concetti che si legano fra loro nel sostegno all'individuo (*empowerment*): l'inclusione attiva, il *social investment* e il reddito minimo. In questo quadro, l'obiettivo finale degli schemi di reddito minimo, diventano l'attivazione finalizzata al reinserimento occupazionale, come veicolo per superare stabilmente la condizione di povertà.

L'attivazione quindi prende la forma di un vero e proprio paradigma che si estende dalle politiche del lavoro alle politiche sociali, includendo anche le misure di reddito minimo. «In questo modo, di fatto, tutte le persone non occupate sono state progressivamente trasformate in disoccupati da (re)inserire nel mercato del lavoro, persone in stato di povertà comprese» (BOLZONI 2018, p.2).

I cosiddetti *Activating welfare states* sottolineano quindi l'importanza crescente della partecipazione, dell'attivazione e dell'indipendenza come obiettivo centrale delle misure di *welfare*, al contempo riducendo la dimensione della protezione e degli indennizzi. Ciò è chiaramente visibile nelle riforme dei sistemi di assistenza sociale per persone in età lavorativa: i requisiti di accesso divengono sempre più ristrettivi ed i diritti di assistenza sempre più dipendenti dal comportamento dei beneficiari. La partecipazione si traduce soprattutto nell'occupazione come strumento principale nella realizzazione dell'inclusione attraverso l'indipendenza economica e della coesione sociale attraverso il rafforzamento delle competenze e capacità di base nelle società. La *inclusive society* europea è intesa come una società in cui tutte le persone in età lavorativa hanno un'occupazione e in cui i periodi di dipendenza da *benefit* sono visti come periodi di transizione verso la partecipazione al mercato del lavoro (Borghi, Van Berkel 2005).

Accanto a questo si assiste poi all'introduzione di nuove modalità di *management* pubblico dei sistemi di sostegno al reddito e dei servizi pubblici, più in generale, al fine di promuovere maggior

efficienza ed efficacia, si tratta del paradigma del *New Public Management* (Bifulco 2015). Da una parte, i processi di privatizzazione e l'introduzione di meccanismi di mercato nella fornitura di servizi hanno coinvolto imprese e organizzazioni *non-profit* e *for-profit* in ambiti di *policy*, quali i servizi di cura residenziali e domiciliari, l'istruzione, i servizi per l'infanzia, la riqualificazione professionale e l'inserimento lavorativo. Dall'altra, questi processi hanno portato anche ad un decentramento del *welfare state*, tradizionalmente centralizzato, e conferito maggior rilevanza al ruolo della dimensione locale.

Borghgi e Van Berkel propongono di analizzare la tendenza internazionale verso l'attivazione attraverso il concetto di *isomorfismo*:

Secondo tale prospettiva, i cambiamenti di organizzazioni e istituzioni sono guidati da un "effetto di campo", per cui "non è possibile spiegare completamente che cosa succede ad un oggetto che attraversi quel campo in base alle sole proprietà intrinseche dell'oggetto". In altre parole, le riforme organizzative e istituzionali che stanno avendo luogo con lo scopo di rendere i sistemi di *welfare* più attivi possono essere interpretate come il risultato di pressioni e fonti comuni di istituzionalizzazione, anche se i loro concreti effetti sono differenti intra- e inter-nazionalmente (BORGHI, VAN BERKEL 2005, p. 83).

Gli studiosi identificano segnatamente tre tipi di 'spinte isomorfiche' in questo campo. L'*isomorfismo coercitivo* è riconducibile a pressioni dirette derivanti da esigenze di legittimazione politico istituzionale: possiamo qui collocare l'influenza delle raccomandazioni di organizzazioni sovranazionali come l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Banca Mondiale (BM) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse). L'attuale direzione di questo processo di isomorfismo può essere sintetizzata nell'espressione "*Washington Consensus*" che riassume alcune misure di politica economica di stampo neoliberista: riforme fiscali, riduzione della spesa pubblica, deregolamentazione dei mercati, liberalizzazione della commercializzazione dei beni e delle transazioni finanziarie, privatizzazioni nel settore pubblico, protezione ed estensione dei diritti privati, ecc. In termini più circoscritti, relativamente alla riconfigurazione delle politiche sociali e delle istituzioni del mercato del lavoro, è possibile scorgere un diffuso consenso tra i paesi di area Ocse in direzione di una parallela restrizione dei finanziamenti a servizi e spese di *welfare*, da un lato, e di una enfattizzazione crescente di politiche di *workfare*, dall'altro. Questo non significa che il *workfare* sia la sola interpretazione possibile dei concetti di attivazione e di *active welfare states*, tuttavia, il modello di *workfare* svolge un ruolo egemonico nella ristrutturazione dei rapporti tra lavoro e politiche sociali.

Vi è poi un *isomorfismo mimetico* associato a pressioni indirette che sorgono dalla necessità di far fronte a numerose fonti di incertezza. Si tratta di incertezze generate da differenti processi di trasformazione sociale, come la persistente presenza di disoccupazione di massa, la crescente esigenza di attrarre investimenti, l'invecchiamento della popolazione, la maggior partecipazione femminile al mercato del lavoro, i mutamenti significativi nelle strutture familiari e negli stili di vita, l'affermarsi del modello di apprendimento permanente, ecc. Questi processi, e le incertezze da essi generate, incoraggiano il mimetismo organizzativo e istituzionale e la ricerca di un modello esterno di riferimento.

Infine, vi è un terzo ordine di pressioni istituzionali isomorfe, definito *isomorfismo normativo*, che scaturisce da spinte verso l'armonizzazione delle competenze e delle pratiche, intese come schemi cognitivi, modelli culturali, prassi e procedure amministrative. In particolare, tale ordine del discorso prende forma e si sviluppa all'interno di due spazi sociali. Da un lato, una sorta di comunità epistemologica europea, composta da comunità scientifica, policy makers, esperti, funzionari burocratici, attori politici, *opinion maker*, ecc. Dall'altro, il mondo del potere privato e delle multinazionali ai vertici dei mercati finanziari che hanno capacità di generare e diffondere globalmente strutture di discorso comuni che possono divenire egemoniche.

## **1.2 L'individualizzazione dell'attivazione**

Il paradigma dell'attivazione ha portato anche ad una crescente individualizzazione delle politiche. Come rileva Castel (2004)<sup>1</sup>, quando vengono meno i supporti sociali, intesi come diritti, risorse e regolazioni collettive, l'individuo si trova solo nella gestione dei rischi ed emerge l'importanza della propria autonomia. I rischi vengono ridefiniti: da sociali diventano individuali, afferendo *in primis* alla capacità del singolo di evitare minacce e di comportarsi in modo da saperle affrontare. In effetti nell'attivazione viene accentuata la responsabilità individuale. Il successo o il fallimento delle politiche di attivazione dipende soprattutto dal disoccupato che deve essere attivato.

L'insieme dei dispositivi della protezione sociale sembra oggi attraversato da una tendenza all'individualizzazione, o alla personalizzazione, dal momento che punta a collegare la concessione

---

<sup>1</sup> «In effetti, l'insistenza posta sulla proliferazione dei rischi va di pari passo con una celebrazione dell'individuo svincolato dalle appartenenze collettive, "disincastrato" (*deseembedded*) [...] Questo individuo, dunque, è come un portatore di rischi che naviga a vista nel bel mezzo degli scogli e deve gestire da solo il suo rapporto con i rischi. Non si vede bene il ruolo che possono giocare in questo schema lo Stato sociale e l'assicurazione obbligatoria garantita dal diritto. C'è una relazione stretta tra l'esplosione dei rischi, l'iperindividualizzazione delle pratiche e la privatizzazione delle assicurazioni. Se i rischi si moltiplicano all'infinito, e se l'individuo è lasciato solo ad affrontarli, sta all'individuo privato, privatizzato, il compito di *assicurarsi da solo*, se può farlo» (CASTEL 2004, p. 66).

di una prestazione alla considerazione della situazione specifica e della condotta personale dei beneficiari (CASTEL 2004, p. 83).

Valkenburg (2005) individua cinque impostazioni e significati della individualizzazione, rilevanti ai fini dello sviluppo delle politiche di attivazione.

In primo luogo l'individualizzazione delle politiche di attivazione è interpretata come una risposta all'erosione della famiglia come unità economica. In questa concezione, l'individualizzazione significa che i sostegni del *welfare state* in generale, e così anche quelli per l'attivazione, non dovrebbero essere orientati alle famiglie, ma agli individui, siano essi o meno parte di una struttura familiare.

In una seconda accezione, l'individualizzazione della politica di attivazione è intesa come conseguenza della differenziazione e flessibilità della vita sociale ed economica. Tradizionalmente, il *welfare state* ha offerto provvidenze di tipo collettivo, finalizzate a persone la cui vita era caratterizzata principalmente da ciò che esse avevano in comune. Nella società moderna, tuttavia, la vita individuale delle persone è sempre più caratterizzata da differenze. Inoltre, per la maggior parte delle persone, la flessibilità e i cambiamenti sono diventati una componente importante della propria biografia individuale, talvolta volontari, talvolta involontari. In questa situazione la tradizionale previdenza di tipo collettivo viene percepita come inadeguata. Ciò di cui vi è bisogno in questa prospettiva è una previdenza flessibile, che possa essere confezionata su misura per le singole persone e per le situazioni in cui esse possano usufruirne. In questa concezione, l'individualizzazione delle politiche di attivazione corrisponde principalmente all'impegno per provvedimenti differenziati, flessibili e confezionati su misura.

L'individualizzazione della politica di attivazione è considerata, in terzo luogo, come parte di una più ampia politica di privatizzazione e di regolazione da parte del libero mercato. Per rispondere alle inefficienze e all'eccesso di burocrazia della regolazione statale, la regolazione da parte del libero mercato assume un ruolo sempre più pervasivo. Essa dovrebbe offrire alle persone le opportunità di cui esse sono in cerca, ed è considerata capace di creare condizioni migliori per misure più efficienti e meno burocratiche. In questa concezione, individualizzazione significa principalmente che le risorse per l'attivazione non dovrebbero essere gestite dagli enti previdenziali, bensì attribuite ai singoli disoccupati, che potrebbero in quel caso utilizzarle per acquisire i beni necessari a trovare un'occupazione remunerata, rivolgendosi anche al mercato privato. Incontriamo qui nuovamente la filosofia del *New Public Management* che ha indotto un ripensamento dello stesso ruolo dei cittadini che si interfacciano con i servizi, richiamati in veste di «clienti» a compiere scelte razionali in un complesso mercato delle prestazioni.

Il quarto significato dell'individualizzazione delle politiche di attivazione, individuato da Valkenburg, è lo slittamento fra i diritti e i doveri del *welfare state* e del disoccupato. Ciò sia a livello di politiche europee sia nelle politiche di attivazione degli Stati membri. La Strategia europea per l'occupazione sottolinea che la posizione competitiva dell'economia europea necessita di essere rafforzata dalla flessibilizzazione e dalla deregolamentazione del mercato del lavoro. Un'economia moderna richiede un'adattabilità flessibile non solo delle imprese ma anche degli occupati. Le vecchie sicurezze, e le forme di regolazione che le sostengono, possono sopravvivere solo attraverso la modernizzazione. I lavoratori devono imparare a convivere con cambiamenti permanenti (sia relativi al tipo di lavoro, sia il datore di lavoro) e dovrebbero essere attivamente coinvolti nel proprio adattamento alle circostanze che mutano e alle richieste che ne derivano. Dovrebbero continuare a migliorare permanentemente la propria *occupabilità*. La sicurezza sociale non dovrebbe essere finalizzata principalmente alla protezione delle persone contro la perdita di reddito, come conseguenza della perdita di un lavoro retribuito. La sicurezza sociale dovrebbe piuttosto puntare a re-inserirle nel mercato del lavoro il più rapidamente possibile. Nella SEO, e nelle corrispondenti politiche nazionali, questa concezione implica una modifica fondamentale del contratto sociale. La principale responsabilità nel far fronte alla disoccupazione compete all'individuo. L'accento si sposta dalla responsabilità collettiva del *welfare state* alla responsabilità individuale del disoccupato. Viene introdotto il concetto di occupabilità<sup>2</sup>, intesa come capacità dell'individuo di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro e di collocarsi in esso. La sua occupabilità è esattamente la sua responsabilità, la miglior assicurazione contro ogni forma di rischio di disoccupazione e conseguentemente di povertà. Il rischio si colloca principalmente sul lato dell'offerta di lavoro.

In questo modo il *welfare state* si trasforma in un *welfare state* non rassicurante, in quanto esamina costantemente coloro che si rivolgono ad esso, fino a quando questi non si assumono le loro proprie responsabilità. La disoccupazione non è più guardata come una conseguenza dello sviluppo economico e sociale (attribuendone la responsabilità al sistema), ma come il risultato delle azioni della singola persona disoccupata (attribuendone la responsabilità alla vittima). L'individualizzazione delle politiche di attivazione, in questa impostazione, significa principalmente un'accentuazione

---

<sup>2</sup> Peck e Theodore descrivono così la centralità dell'occupabilità nelle politiche di *welfare* britanniche, all'epoca del *New Deal* labourista di Tony Blair: «Employability . . . is what counts'. [...] It taps into the same vein of economic thinking that locates the causes of (and therefore the remedies to) unemployment on the supply-side of the labour market; insists that the unemployed should be implored—and impelled, if necessary—to price themselves back into work; and maintains that the state has neither the responsibility nor the capability to create jobs, but instead should work aggressively on the supply side to 'flexibilise' and 'motivate' the unemployed. The causes of unemployment are therefore conceived in individualistic and behavioural terms: the old problems of demand deficiency and job shortage have been dismissed; policies must now focus on the motivations and expectations of what Blair has called the 'workless class'» (PECK, THEODORE 2001, p. 729).

maggior delle responsabilità e degli obblighi individuali e sanzioni più severe per la singola persona disoccupata, se essa non è all'altezza di questi (VALKENBURG 2005, p.11).

Nell'ultima interpretazione proposta, l'individualizzazione delle politiche di attivazione è considerata come una risposta alla crescente riflessività della vita individuale. Nella società contemporanea, l'identità individuale diviene infatti un progetto riflessivo. La conoscenza è continuamente utilizzata e sviluppata nella pratica quotidiana, dunque implica un processo reciproco che si svolge nel contesto dell'interazione quotidiana. In tale flusso permanente di conoscenze, le persone sviluppano le proprie identità e azioni individuali. In questo senso esse non sono solo utenti, ma anche produttori di conoscenze. Qui l'individualizzazione delle politiche di attivazione significa principalmente che essa dovrebbe mettersi in relazione e premiare la riflessività dell'individuo disoccupato. In questo senso, l'attivazione può dare alle persone la possibilità di essere responsabili delle proprie vite, in modo adeguato. Il modo in cui le persone si rendono responsabili della propria vita dovrebbe contribuire alla loro integrazione ed emancipazione, in una dimensione di reciprocità tra la loro prospettiva individuale e la prospettiva sociale. La prospettiva individuale è rappresentata dal disoccupato come singola persona, con le sue condizioni sociali, desideri, motivazioni, identità e possibilità. La prospettiva sociale è rappresentata dalla società in generale e, più specificamente, dal contesto sociale della persona disoccupata, dal sistema di sicurezza sociale con cui essa tratta e dal mercato del lavoro.

Il disoccupato è qui visto in primo luogo come una persona con forza, capacità e competenze, dotata di *agency*. La competenza non è considerata, come spesso accade, limitatamente alle abilità relative al mercato del lavoro possedute da ciascuno. La competenza consiste in molteplici aspetti che definiscono la conduzione della sua vita: desideri, motivazioni, abilità, stili di apprendimento, *background* sociale e propria identità. Queste sono le risorse individuali che la persona utilizza per vivere la propria vita quotidiana e che dovrebbero essere sostenute e ulteriormente sviluppate dalle politiche di attivazione. Realizzare lo scopo principale di tali politiche, e cioè che il disoccupato sia responsabile della propria vita, presuppone che la persona disoccupata sia messa in condizione anche di farsi carico del processo di attivazione. Una preconditione di questo processo è che si tenga conto della situazione di partenza della persona disoccupata, del suo percorso di vita e della sua quotidianità, della sua forza e delle sue competenze. L'individualizzazione, in questa impostazione, significa anche che il singolo disoccupato abbia il diritto di prendere decisioni sul proprio percorso di attivazione, senza che questo abbia conseguenze dirette sulla sua situazione economica. Ciò non significa che la persona disoccupata non abbia obblighi e responsabilità.

### 1.3 Contrattualizzazione e attivazione

Il paradigma dell'attivazione e la crescente rilevanza della responsabilità individuale implicano anche una riconcettualizzazione della cittadinanza e dei diritti ad essa connessa.

Le strategie europee, come abbiamo visto, pongono un forte accento sulla crescente partecipazione nel mercato del lavoro come requisito per accrescere la capacità competitiva delle economie europee e per mantenere livelli di protezione sociale relativamente alti, inoltre promuovono l'attivazione e le riforme finalizzate a rendere più "attivanti" i sistemi di protezione sociale.

Gli approcci individuali e lo strumento del piano d'azione individuale, che sono stati ormai introdotti in tutta l'UE, si collegano perfettamente a questi obiettivi più ampi che ispirano le riforme del *welfare*: essi mirano all'attivazione e alla partecipazione (soprattutto a quella nel mercato del lavoro), enfatizzano le responsabilità individuali delle persone in cerca di impiego, fanno spesso parte integrante di una strategia finalizzata ad attuare riforme e cambiamenti istituzionali, e impongono un nuovo contratto fra il cittadino (disoccupato) e lo Stato, in cui si dovrebbe creare un "nuovo equilibrio" fra diritti e responsabilità di entrambi.

Handler descrive questo processo come un cambiamento della cittadinanza da *status* a contratto: i diritti sono vincolati ai doveri ed i servizi agli obblighi. «*Social benefits are rights that attach by virtue of status – the status of citizenship. Under the new regime, benefits have become conditional, rights attach only if obligations are fulfilled. Thus, social citizenship is changed from status to contract*» (HANDLER 2003, p.4)

La cittadinanza, come protezione sociale ed economica, non è più un diritto incondizionato dell'individuo, piuttosto si guadagna con comportamenti finalizzati al reinserimento nel mercato del lavoro. La dimensione sociale della cittadinanza, come protezione da rischi socio-economici generali passa in secondo piano, facendo emergere la dimensione individuale della stessa, riferita ai rischi che il singolo disoccupato crea a se stesso in relazione al mercato del lavoro e alla politica di attivazione. Il diritto alla protezione è determinato dal comportamento, dalle scelte, dalle attitudini e motivazioni degli individui.

I rapporti fra i cittadini e lo Stato, nell'ambito dell'attivazione dei regimi di *welfare*, subiscono un mutamento che può essere descritto come passaggio dalla cittadinanza alla *membership* (appartenenza a una medesima associazione, con responsabilità condivise) ed una contrattualizzazione, nel contesto della quale i diritti dei cittadini sono condizionati ai comportamenti e al livello di responsabilità da loro dimostrato (Bifulco 2015).

Castel parla di un "modello contrattuale di scambi reciproci" tra coloro che necessitano risorse e chi le procura, eliminando lo statuto incondizionato dell'"avente diritto". Se da un lato tale

processo può rimediare al carattere burocratico e impersonale della omogeneizzazione delle prestazioni, costituendo quindi una novità positiva, d'altro canto la logica contrattuale non tiene conto della disparità fra le situazioni individuali, esattamente come avviene nello scambio commerciale, a cui è infatti ispirata. L'individuo che necessita una prestazione sociale però non si trova nelle migliori condizioni per negoziare, perciò il contratto non può essere fra contraenti alla pari:

L'individuo ha bisogno di protezioni proprio perché, in quanto individuo, non dispone da solo delle risorse necessarie per assicurarsi la propria indipendenza. Attribuirgli perciò la responsabilità principale del processo che deve assicurargli questa indipendenza, significa il più delle volte imporgli un imbroglio. [...] Ma un diritto in quanto tale non si negozia, si rispetta. Si possono dunque plaudire gli sforzi compiuti per ridistribuire la protezione sociale molto più vicino alle situazioni concrete e ai bisogni degli utenti, ma c'è una linea rossa che non va superata. Al di là di essa, ci sarebbe confusione tra il diritto di essere protetti e uno scambio di tipo commerciale, che subordina l'accesso alle prestazioni ai soli meriti dei beneficiari, o anche al carattere più o meno patetico della situazione nella quale si trovano. Bisogna ricordare con fermezza che la protezione sociale non è soltanto la concessione di sussidi in favore dei più deprivati, per evitare un loro totale degrado. Nel senso forte del termine, la protezione sociale è la condizione basilare affinché tutti possano continuare ad appartenere a una società di simili (CASTEL 2004, p. 83-84).

La diffusione della contrattualizzazione nelle politiche sociali si associa peraltro ad un processo di rispazializzazione del *welfare*, che mette il *welfare* locale al centro del governo delle politiche sociali. I cambiamenti socio-economici e demografici avvenuti nelle società contemporanee hanno portato con sé infatti anche ripensamenti e riorganizzazioni nel settore delle politiche sociali. Parallelamente alla maggior rilevanza dei livelli di governo sovra-nazionali, come nel caso del ruolo dell'Unione Europea visto in precedenza, la dimensione locale e territoriale ha acquisito negli ultimi decenni maggiori competenze e crescente importanza.

Questa riorganizzazione delle competenze istituzionali su più livelli, nota come sussidiarietà verticale, ha premiato il livello locale soprattutto per ciò che concerne le politiche di *welfare* al fine di poter rispondere a bisogni e problematiche sociali nel livello più prossimo al cittadino. Si parla generalmente di processi di *rescaling* o territorializzazione del *welfare* (Polizzi, Tajani, Vitale 2013).

Questi processi di localizzazione delle politiche sociali si sono mutualmente rinforzati anche attraverso il cambiamento nei modelli regolativi, con il passaggio dal *government* alla *governance*. Con l'affermazione di una logica di partecipazione ed esternalizzazione, si è infatti favorita e rafforzata anche la sussidiarietà orizzontale, con il coinvolgimento di attori non pubblici nelle

diverse fasi di elaborazione ed attuazione delle politiche di *welfare*. Le finalità dichiarate sono, da un lato, quella di migliorare, attraverso la partecipazione sociale, la trasparenza, efficacia ed efficienza delle politiche; dall'altro, quella di reperire nuove risorse umane e finanziarie sul territorio, così da contenere la spesa pubblica. Il pubblico dovrebbe passare da un ruolo primario di gestione e erogazione di servizi e interventi, ad assumere invece compiti di coordinamento e supervisione dell'implementazione delle misure di *welfare*.

Vitale sottolinea il legame fra il processo di *rescaling* del *welfare* e l'affermarsi della contrattualizzazione:

L'apertura delle arene di *policy* ad una pluralità di attori, pubblici e privati, e la crescente importanza che rivestono in queste arene i contesti e i governi, si intreccia con processi di governo attraverso contratti. Possiamo sostenere, perciò, che la crescita di rilevanza della dimensione locale del *welfare* concorra a rafforzare la spinta a contrattualizzate le politiche sociali (VITALE 2005, p. 293).

L'introduzione di contratti nelle politiche sociali ha degli effetti interessanti. Tra questi uno è quello di modificare la posizione dei destinatari. Contrattualizzazione e attivazione possono assumere dimensioni diverse a seconda del significato attribuito alla capacità di azione. L'*agency* può infatti associarsi a criteri di giustizia differenti acquisendo accezioni differenti. Vitale distingue quattro significati e altrettanti criteri di giustizia. Il primo significato è l'*agency* come libertà di scelta e autonomia di acquisto dei cittadini-consumatori nei quasi-mercati che è collegato ai criteri di giustizia di mercato. Il secondo significato è incentrato sulla responsabilizzazione e si basa su criteri di giustizia di tipo domestico, del vincolo familiare. L'attivazione impegna qui i beneficiari a diversi tipi di contropartite in cambio del sostegno ricevuto. La terza matrice si fonda su criteri di giustizia di carattere civico, che enfatizzano la partecipazione alle scelte collettive, come impegno verso la comunità e dovere morale a prendere parte alla sua costruzione o in direzione di elaborazioni in tema di diritti politici alla partecipazione. Infine, un'ultima matrice è basata sulla capacità di generare progetti finalizzati ad accrescere l'attività delle persone e a moltiplicarne i legami. L'attivazione è concepita come promozione di possibilità di incontrare persone la cui prossimità può far scaturire un nuovo progetto, laddove la vita, generalmente, è vista come una successione di progetti. In questa cornice, la contrattualizzazione è definita essenzialmente come un aumento dei progetti individualizzati possibili per ogni persona. Quest'ultima matrice fa riferimento alla nozione di capacità, nell'accezione attribuitale da Amartya Sen, e ad un *welfare* abilitante che promuove le effettive capacità e l'autonomia delle persone, come si vedrà meglio nel paragrafo 1.5.

## 1.4 Modelli di attivazione

Partendo dalle tipologie di *welfare* di Esping-Andersen<sup>3</sup>, Barbier (2005) identifica due 'ideal-tipi' di attivazione: quello universalistico e quello liberale.

Il modello liberale incrementa in primo luogo i rapporti tra individui e mercato del lavoro, presumendo che tali rapporti producano equità sociale ed efficienza. Le politiche di attivazione del mercato del lavoro, così come quelle sociali, si limitano qui ad incentivare le persone a cercare lavoro, provvedendo all'offerta di una rapida informazione, a servizi essenziali di incontro tra domanda e offerta e all'investimento in percorsi formativi di breve durata. In questo modo, l'attivazione si manifesta nella tendenza ad adottare misure che esortano le persone ad essere il più attive possibile, accettando rapidamente qualsiasi tipo di impiego offerto dal mercato, nel corso della loro vita. L'attivazione comporta qui sia la ri-mercificazione del sistema, sia la riduzione della spesa sociale.

Il modello universalistico al contrario non solo si preoccupa di assicurare servizi complessi e ampi a tutti i cittadini, ma allo stesso tempo garantisce standard di vita relativamente alti agli assistiti e buoni livelli di prestazione per i lavoratori con retribuzioni più basse. La politica sociale non è sottoposta sistematicamente alle esigenze del lavoro, conserva la sua tradizionale essenza di contributo al benessere dei cittadini, ed il mercato del lavoro non ha un ruolo preminente in modo unilaterale. Una società pienamente attiva sembra capace di offrire opportunità di impiego adeguate ad una varietà di bisogni e di capacità. L'attivazione è rivolta ad una popolazione già fortemente attiva, in uno scenario nel quale gli impieghi sono di qualità relativamente alta.

Nessun caso nazionale rientra esattamente in queste tipizzazioni stilizzate, ma i paesi con regime di *welfare* liberale sono più vicini al primo modello mentre quelli scandinavi sono più vicini al modello universalistico.

Borghi (2005), a sua volta, distingue nelle politiche europee di attivazione fra approcci incentrati sull'*employability* (o approcci *work first*) e approcci incentrati sulle *capabilities* laddove i primi hanno l'obiettivo di aumentare il tasso di occupazione mentre i secondi sono finalizzati ad incrementare le capacità individuali. Nel primo approccio è la singola persona in cerca di impiego

---

<sup>3</sup> Esping-Andersen definisce 'regime di welfare' l'insieme delle relazioni tra stato, famiglia e mercato finalizzate al benessere sociale costituiscono. Egli propone una classificazione dei regimi di welfare esistenti basata sulla posizione che ciascun Paese assume rispetto a due dimensioni di welfare: il grado di de-mercificazione, cioè il grado di indipendenza dei redditi individuali dalle logiche di mercato, e il grado di de-stratificazione sociale, cioè il grado in cui le prestazioni sociali dello Stato attutiscono le differenze tra status occupazionali o classi sociali. Individua tre regimi: liberale (prevalente nei paesi anglosassoni e con bassi livelli di demercificazione e destratificazione), conservatore-corporativo (prevalente nell'Europa continentale e con livelli medi di demercificazione e destratificazione) e socialdemocratico o universalistico (prevalente in Scandinavia e con alti livelli di demercificazione e destratificazione).

ad avere la parte maggiore di responsabilità per la situazione in cui si trova e per l'uscita da tale situazione. Nel secondo la responsabilità è collettiva e gli interventi ed i servizi sono adattati alle circostanze, ai desideri e alle necessità dell'individuo.

Nell'approccio *work first* l'enfasi è quindi posta sugli obblighi e le responsabilità del disoccupato e sul carattere condizionale della sua titolarità ad un sostegno. Un sistema di incentivi e di sanzioni dovrebbe motivare la persona disoccupata a trovare una via di uscita dalla sua condizione di disoccupazione il più presto possibile.

L'approccio della 'capacitazione' è invece orientato alla domanda, l'individuo nel proprio contesto sociale è il punto di partenza degli interventi sociali. Gli interventi si basano sul principio del reciproco adeguamento, in base al quale l'individuo in cerca di impiego, l'esperto, il consulente personale o l'operatore sociale, negoziano e raggiungono un accordo sui mezzi e i fini dei processi di attivazione.

Questi due approcci possono anche essere tradotti nell'approccio all'attivazione di tipo '*workfare*' versus l'approccio all'attivazione sul modello dell''inclusione sociale'. Nella concezione che ispira il sistema di *workfare* è la politica che definisce i problemi: alta disoccupazione strutturale; disoccupazione come causa principale di altri problemi sociali come l'esclusione sociale, la povertà, la criminalità, ecc. È sempre la politica che ne determina le cause: una economia non sufficientemente competitiva, grazie alle troppe regolamentazioni del mercato del lavoro e alle troppe persone senza un lavoro, una eccessiva accentuazione sulla protezione del reddito e un comportamento inadeguato delle singole persone disoccupate. Infine, è ancora la politica a formulare le soluzioni, rendere flessibile l'occupazione e attivare i disoccupati, e crea gli strumenti per attuare queste soluzioni in termini di istruzione, indennità e regolamentazioni. Solo alla fine, cioè nell'implementazione di tale politica, il singolo disoccupato entra nel quadro. Ciò significa che il suo ruolo attivo è fondamentalmente limitato a cooperare nel processo di realizzazione della *policy* rispetto alla sua specifica situazione, pena l'incorrere in sanzioni di graduale rilevanza.

Diversa è la concezione dell'attivazione fondata sulla reciprocità orientata alla domanda, sull'inclusione e sull'*empowerment*. Qui, il singolo disoccupato è esplicitamente reso responsabile, non solo nel processo di attivazione, ma anche nella definizione dei problemi da risolvere e nei modi in cui ciò potrebbe essere fatto.

Il modello egemonico appare essere quello del *workfare* (Hibbert 2007; Peck, Theodore 2000; Van Berkel 2005). L'enfasi nella maggior parte dei Paesi viene posta sugli obblighi e le responsabilità del disoccupato. Gran parte dei programmi di attivazione sono infatti orientati all'offerta piuttosto che alla domanda: a fronte di una costante minaccia di sanzioni, quando il loro comportamento è giudicato non-collaborativo, i disoccupati hanno pochi strumenti per far valere le proprie necessità

e preferenze, pur trattandosi della loro stessa attivazione. Tutto ciò rappresenta e promuove una versione dell'attivazione focalizzata su un rapido reinserimento nel mercato del lavoro piuttosto che sull'*empowerment*; tale approccio infatti prevede pochi incentivi per le agenzie specializzate affinché possano realizzare adeguati interventi sociali incentrati sulla reciprocità e pone la direzione dell'attivazione nelle mani delle istituzioni piuttosto che in quelle delle persone prive di occupazione. Inoltre, lo stesso sistema istituzionale di erogazione dei servizi di attivazione possiede numerose caratteristiche che ostacolano, piuttosto che promuovere, una versione degli approcci individuali che tenda verso l'orientamento alla domanda e all'inclusione sociale (Lodemel, Trickey 2001; Weishaupt 2011).

La Commissione Europea nella Raccomandazione 2008/867/CE del 3 ottobre 2008 fornisce indicazioni di *policy* per contrastare la povertà nei paesi membri attraverso una strategia di "inclusione attiva", fondata su tre pilastri: a) supporto al reddito adeguato; b) mercati del lavoro inclusivi; c) accesso a servizi di qualità.

*Il persistere della povertà e della disoccupazione e la crescente complessità dei molteplici svantaggi esistenti richiedono strategie globali e integrate. In una prospettiva di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, è opportuno combinare integrazioni adeguate del reddito e un collegamento con il mercato del lavoro e l'accesso a servizi di qualità nel quadro di una strategia integrata di inclusione attiva. Tale strategia è perfettamente complementare alla strategia di flessicurezza e, allo stesso tempo, si rivolge a coloro che sono esclusi dal mercato del lavoro (4° Considerando della Raccomandazione).*

*Di elaborare e applicare una strategia globale e integrata a favore dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, combinando un adeguato sostegno al reddito, mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento e l'accesso a servizi di qualità. Le politiche di inclusione attiva dovrebbero facilitare l'integrazione delle persone in posti di lavoro sostenibili e di qualità di coloro che sono in grado di lavorare e di fornire a coloro che non ne sono in grado risorse sufficienti per vivere dignitosamente, sostenendone la partecipazione sociale (Raccomandazione 1).*

Proprio a partire da tale Raccomandazione, Marchal e Van Mechel (2017) individuano quattro elementi dell'*active inclusion strategy*, in base ai quali poter condurre un'analisi dell'implementazione dell'inclusione attiva nei Paesi europei: (1) *adequate income support*; (2) *inclusive labour markets through incentives*; (3) *inclusive labour markets through enabling measures*; and (4) *quality services*.

Secondo gli autori, la Strategia dell'inclusione attiva fornisce uno strumento utile per classificare le strategie di attivazione dei beneficiari di schemi di reddito minimo in Europa. Tuttavia ciò che osservano è che nella maggior parte dei Paesi europei l'inclusione attiva auspicata dall'UE viene

disattesa (“the activation discourse has remained a dead letter”), e ci si concentra piuttosto sul contrasto alla dipendenza dal *welfare*, sostenendo quindi una versione dell’attivazione più vicina al *workfare*. Prevalgono infatti gli incentivi a partecipare al mercato del lavoro, piuttosto che i sostegni alle misure di empowerment e di contrasto all’esclusione sociale. In particolare, fanno riferimento ai Paesi dell’Est Europa, ai Paesi dell’area mediterranea e al Regno Unito, che hanno adottato severe sanzioni per il mancato rispetto dei requisiti di disponibilità al lavoro al fine di incoraggiare l’occupazione

Granaglia e Bolzoni (2016) parlano invece di tre categorie di strategie attraverso cui l’attivazione viene tradotta nelle misure di sostegno al reddito implementate nei vari Paesi: *enabling*, *demanding* e incentivi finanziari. La strategia *enabling* mira ad accrescere il capitale umano dei beneficiari, fornendo le risorse e le competenze per rendersi autonomi: offerta di servizi (sociali, sanitari, socio-sanitari), percorsi di formazione, orientamento e accompagnamento al lavoro. La strategia *demanding* è impositiva, ponendo condizioni di attivazione e vincoli per la fruizione della misura a cui è necessario sottostare, prevedendo delle sanzioni in caso di violazione. Infine, gli incentivi finanziari sono tesi ad aumentare la differenza tra quanto si ottiene lavorando e quanto si riceve con il reddito minimo se non si lavora. Possono essere positivi, come i classici esempi di *in-work benefit*, che accompagnano gradualmente i beneficiari che iniziano a lavorare, entro un certo livello reddituale, oppure negativi, prevedendo una riduzione dell’importo per disoccupati. Per lo più, l’applicazione del reddito minimo avviene mixando elementi di *enabling*, *demanding* e incentivi finanziari.

Bonoli (2010) a sua volta sottolinea l’ambiguità del concetto di attivazione e crea una suddivisione delle politiche di attivazione nel mercato del lavoro (*Active Labour Market Policy*) adottate nei diversi Paesi partendo proprio dalla dicotomia, di cui sopra, fra attivazione intesa come rafforzamento e investimento sulle capacità e sul capitale umano e attivazione intesa essenzialmente come incentivo negativo per (re)inserire le persone nel mercato del lavoro. Le due dimensioni pongono priorità differenti all’attivazione: la prima ha l’obiettivo di collocare le persone il più rapidamente possibile in un mercato occupazionale guidato dalla domanda di lavoro e organizzato sia da attori privati che dal pubblico; la seconda invece si riferisce all’investimento sulle persone in cerca di lavoro, inteso come investimento sulla loro formazione e sulle loro capacità e abilità.

Da questa dicotomia, Bonoli ricava quattro possibili dimensioni dell’attivazione: *incentive reinforcement*, *employment assistance*, *occupation* e *human capital investment* (o *upskilling*). Il primo tipo, "rafforzamento degli incentivi", si riferisce a misure che mirano a rafforzare gli incentivi al lavoro per i beneficiari di sussidi. Questo obiettivo può essere raggiunto in vari modi,

ad esempio riducendo le prestazioni passive, sia in termini di aliquote che di durata. I benefici possono anche essere subordinati alla partecipazione a programmi di lavoro o ad altri programmi del mercato del lavoro. Infine, gli incentivi possono essere rafforzati attraverso l'uso di sanzioni. Elementi di rafforzamento degli incentivi esistono ovunque, ma sono particolarmente forti nei paesi anglosassoni.

Il secondo tipo, "aiuto all'occupazione", consiste in misure volte a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro. Questi includono servizi di collocamento o programmi di ricerca di lavoro che aumentano la probabilità che una persona senza lavoro riesca a collocarsi nel mercato del lavoro. La consulenza e le sovvenzioni al lavoro possono essere particolarmente utili per i beneficiari che sono stati a lungo fuori dal mercato del lavoro o non hanno mai avuto un lavoro. Rientrano qui anche eventuali servizi di assistenza all'infanzia, come sostegno all'impiego dei genitori che altrimenti si troverebbero in difficoltà a conciliare il lavoro con le esigenze familiari. Questi interventi possono fornire miglioramenti modesti nel capitale umano dei beneficiari, principalmente sotto forma di migliori competenze trasversali. Questo approccio è comune nei paesi anglosassoni (combinato con il rafforzamento degli incentivi) ed è diffuso anche nell'Europa del nord e in quella continentale.

Il terzo tipo, "occupazione", non ha l'obiettivo di promuovere il rientro nel mercato del lavoro, bensì di "mantenere occupati i disoccupati", per prevenire l'esaurimento del capitale umano associato a un periodo di disoccupazione. Consiste in programmi di creazione di posti di lavoro e di esperienze lavorative nel settore pubblico o non-profit, ma può comportare anche formazione, come corsi più brevi, che non modificano in modo sostanziale il tipo di lavoro che una persona può svolgere. I paesi dell'Europa continentale negli anni '80 e all'inizio degli anni '90 sono stati tra i principali utilizzatori di politiche di questo tipo.

Infine, il "miglioramento delle competenze" è incentrato sull'offerta di formazione professionale ai disoccupati. L'idea qui è quella di offrire una seconda possibilità a persone che non sono state in grado di trarre profitto dal sistema di formazione o le cui competenze sono diventate obsolete. Questi interventi vanno quindi a migliorare sensibilmente il capitale umano e le abilità professionali dei beneficiari. L'offerta di formazione professionale ai disoccupati è più sviluppata nei paesi nordici.

### **1.5 Attivazione come capacitazione**

In precedenza abbiamo visto la distinzione operata da Borghi fra approcci all'attivazione più a carattere lavoristico ed incentrati sull'*employability* e approcci più attenti all'inclusione sociale e

all'*empowerment* delle persone. Questo secondo approccio può essere definito capacitante, in quanto finalizzato ad incrementare le capacità individuali e l'autonomia.

Amartya Sen ha ripensato la povertà proprio in termini di incapacitazione. Studiando lo sviluppo umano, egli elabora l'approccio delle *capabilities*: lo sviluppo umano viene misurato non tanto e non solo in termini di aumento delle risorse a disposizione quanto come aumento delle possibilità dei soggetti, delle "capacità", appunto, che identificano le abilità delle persone di fare o essere quello che queste desiderano fare o essere. Spostando l'attenzione da ciò che donne e uomini possiedono a ciò che essi sono o fanno, si cambia drasticamente la prospettiva delle politiche pubbliche. Nel caso della povertà, il *capability approach* di Sen, pur tenendo in considerazione l'importanza delle politiche mirate all'incremento del reddito, pone al centro dell'attenzione la crescita di quelle capacità personali che consentono agli individui di uscire dalla condizione indigente. La povertà è vista come il fallimento di quelle capacità che permettono la fioritura del potenziale umano e cognitivo della persona, che garantiscono la possibilità di scelte tra le vite possibili.

L'approccio delle capacità di Sen è una rielaborazione del rapporto fra eguaglianza, libertà ed *agency* dei destinatari delle politiche (Bifulco 2015). Preso atto che gli individui hanno caratteristiche personali specifiche e vivono in circostanze sociali e ambientali molto differenti, l'uguaglianza di risorse non implica necessariamente la possibilità di realizzare gli stessi obiettivi. L'eguaglianza si collega quindi alla libertà: le persone hanno capacità diverse e libertà sostanziali diverse. La libertà è concepita come positiva ovvero effettiva capacità di realizzare progetti, e non in modo negativo come libertà da costrizioni o vincoli.

Sen va al di là dell'eguaglianza dei cittadini sul piano giuridico formale, ma si concentra sulla concreta possibilità di implementazione di tali diritti, ovvero sulla nozione di libertà sostanziale, come effettivo accesso del cittadino ai beni e alle risorse che i diritti garantiscono, e, più in generale, come possibilità di realizzare ciò che egli reputa importante per il suo benessere. Ciò porta nel suo pensiero alla distinzione fra funzionamenti (*functionings*) e capacità (*capabilities*): funzionamenti sono gli stati costitutivi del benessere di una persona; le capacità sono la libertà sostanziale di acquisire un determinato stato di benessere ovvero funzionamento. Le capacità sono quindi libertà di scegliere fra diversi funzionamenti per realizzare il proprio benessere. Il contesto sociale, politico ed economico può limitare o accrescere la libertà sostanziale degli individui. La scelta si connota come processo sociale e l'individuo, partecipando alle scelte pubbliche, può influire sulle opportunità a disposizione.

La «capacitazione» di una persona non è che l'insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti che essa è in grado di realizzare. È dunque una sorta di libertà: la libertà sostanziale

di realizzare più combinazioni alternative di funzionamenti (o, detto in modo meno formale, di mettere in atto più stili di vita alternativi) (SEN 1999, p. 84).

La libertà di funzionare, cioè di conseguire determinati stati di essere o di fare, presuppone da parte dell'individuo anche un'altra libertà: quella di poter operare una scelta autonoma e senza interferenze tra le opportunità che gli si aprono dinanzi. La libertà sostanziale, in altre parole, come libertà di conseguire determinati stati di benessere, è legata all'ampiezza delle scelte possibili, alla disponibilità di alternative effettive. In tal senso, l'autorità pubblica è chiamata ad informare gli individui sulle opportunità disponibili e contestualmente a disporre tutte le condizioni che permettono all'individuo stesso di realizzare effettivamente le opportunità scelte. I fattori di conversione sono ciò che permette effettivamente di convertire le risorse e diritti formali in libertà sostanziali e dipendono sia dalle caratteristiche personali che da quelle politiche, sociali e ambientali.

Secondo Busilacchi (2011) l'approccio delle capacità di Sen rappresenta una teoria dell'azione, in quanto si occupa dei processi che determinano la realizzazione delle libertà sostanziali degli individui. Sen sottolinea l'importanza di distinguere i mezzi dell'azione individuale dai fini. Il passaggio dai mezzi di realizzazione, che sono risorse normalmente oggetto di distribuzione, ad un vettore di beni e servizi che sono le finalità delle persone, avviene tramite l'intervento di fattori di conversione. L'input del processo di scelta individuale è un *capability set*, ovvero un paniere di *functionings* potenziali, che determina il grado di libertà di realizzare, mentre l'*output* è invece rappresentato dall'insieme di *functionings* effettivamente realizzati.

In tal senso, la povertà può essere intesa come 'incapacitazione' o come scarsità di *capabilities*. Ciò conduce ad una teoria della povertà che si differenzia da prospettive che fan riferimento ai concetti di esclusione sociale o di vulnerabilità, poiché le capacità fanno riferimento alle scelte e alle opportunità all'interno di un contesto sociale-politico-economico di riferimento.

Possiamo qui collocare anche la ragione dell'intervento pubblico, finalizzato a contrastare le limitazioni sul piano della libertà di azione. Nel quadro di una democrazia sostanziale, è infatti necessario tutelare il diritto alla libertà di agire da parte degli individui. Laddove vi siano gravi deprivazioni della libertà di azione, tali da non assicurare una effettiva capacità di scelta a tutti gli individui, lo Stato dovrebbe essere tenuto ad intervenire con politiche di protezione, sia per ragioni di equità che per tutelare il rispetto della democrazia del processo di scelta, in cui tutti i cittadini siano posti nelle condizioni di poter scegliere liberamente.

Se collochiamo tale ragionamento di carattere generale, all'interno dello specifico contesto riguardante l'analisi della povertà, emergono varie giustificazioni dell'intervento del welfare state; in particolare, assumendo il concetto di povertà come «incapacitazione» o come «scarsità di

capacità», vengono già delineati i fondamenti di politiche di welfare finalizzate ad arricchire il *capability set* degli individui poveri. Assumere tale prospettiva, significa quindi fare riferimento ad una nuova teoria normativa della povertà e delle politiche di contrasto, che va decisamente al di là del rapporto tra deprivazione materiale e trasferimenti monetari, ma che si situa su di un livello più complesso, analizzando il nuovo rapporto tra beneficiario della politica, contesto sociale e soggetto fornitore delle prestazioni. Le nuove politiche sociali contro la povertà, che proliferano in tutta Europa negli ultimi anni, infatti, per la loro natura non più «passiva», mirano a creare percorsi di inserimento sociale, formativo e lavorativo che attivano le *capabilities* del cittadino. E, in questo percorso, risultano decisivi i meccanismi che si instaurano tra il beneficiario stesso, la sua rete sociale e l'agenzia pubblica (BUSILACCHI 2011, p. 61)

L'approccio delle capacità sposta il baricentro dell'eguaglianza e del benessere dalla distribuzione del reddito alla libertà di scelta effettiva. Le politiche pubbliche possono rendere le risorse più o meno accessibili, agendo sui fattori di conversione, e possono rendere le libertà sostanziali più o meno accessibili, agendo sul potere di scelta individuale.

L'approccio delle capacità sottolinea anche il legame fra libertà e valori. Le decisioni collettive rilevanti per le capacità si fondano su criteri valoriali e di giustizia a loro volta fondati su basi informative ed è necessario che attorno ad essi vi sia una discussione pubblica a cui partecipare. Le libertà partecipative ricoprono un ruolo centrale: le condizioni di un'*agency* effettiva dei destinatari delle politiche sociali comprendono, infatti, la possibilità di esprimere la propria *voice* (Bonvin, Farvaque 2006). In tal modo il *welfare* diventa abilitante in quanto promuove protezione sociale e autonomia individuale.

L'attivazione può allora essere declinata secondo l'approccio delle capacità di Sen. Tale approccio non solo mira ad accrescere l'*empowerment* dell'individuo, inteso come processo tramite il quale acquisisce il potere e le risorse necessarie per esercitare una cittadinanza attiva ed un progetto di vita autonomo, bensì promuove un modello di *welfare state* attivo e abilitante, un modello di *welfare* orientato a favorire la possibilità che il cittadino realizzi se stesso. L'*agency* delle persone, all'interno del contesto sociale, è fondamentale. Il ruolo attivo dei cittadini viene sostenuto come valore in sé ed elemento di benessere e come mezzo per promuovere lo sviluppo della società.

I fini e i mezzi dello sviluppo esigono che sia privilegiata la prospettiva della libertà; questo punto di vista considera gli esseri umani creature che – dandogliene l'occasione – s'impegnano attivamente a forgiare il proprio destino e non si limitano a ricevere passivamente i frutti di un qualsiasi programma di sviluppo, anche ben congegnato. Lo stato e la società hanno ruoli importantissimi nel rafforzare e salvaguardare le capacitazioni umane; ma nel senso di un sostegno, non della consegna di un prodotto finito. E il punto di vista che mette la libertà al centro dei fini e mezzi dello sviluppo ha così qualche diritto alla nostra attenzione (SEN 1999, p. 62).

## **1.6 Reddito minimo e *welfare* condizionale**

Il ruolo e la funzione degli schemi di reddito minimo, all'interno dei sistemi di protezione sociale europei, hanno subito una notevole trasformazione negli ultimi decenni. Se in passato erano per lo più strumenti residuali finalizzati a garantire un sostegno economico minimo alle persone in condizioni di povertà e marginalità estreme (*last safety net*), ora gli schemi di reddito minimo assumono nella maggior parte dei Paesi europei l'ambivalente funzione di garantire un sostegno economico e allo stesso tempo di favorire l'inclusione socio-economica dei beneficiari, seguendo il paradigma dell'inclusione sociale attiva promosso dall'Unione Europea (Natili 2020).

Durante la cosiddetta epoca d'oro dello stato sociale, dal secondo dopoguerra fino agli metà degli anni '70, videro la luce i primi schemi di reddito minimo europei e, al di là delle diverse caratteristiche istituzionali, queste prestazioni condividevano la vocazione a servire da strumenti residuali che si ponevano al di sotto degli schemi universali e/o assicurativi di protezione sociale, per fornire un supporto a quei casi di marginalità estrema, non protetti dai più ampi schemi assicurativi. L'Inghilterra fu il primo paese nel 1948 a dotarsi di uno schema di reddito minimo per gli individui in condizione di indigenza, seguita dalla Svezia (1956) e dalla Germania (1961) e in seguito da Danimarca (1974), Belgio (1974) e Irlanda (1975). Altri Paesi introdussero misure di natura categoriale, dirette ad alcuni gruppi specifici, in primo luogo agli anziani poveri. L'Italia approvò la pensione sociale nel 1969 e lo stesso fecero la Francia (1956) e, successivamente, il Portogallo (1980) e la Spagna (1988).

A partire dai primi anni novanta emerse una nuova fase, caratterizzata dalla diffusione degli schemi di reddito minimo in tutti i paesi europei e dall'emergenza del cosiddetto paradigma dell'attivazione. A seguito dell'introduzione del *Revenu Minimum d'Insertion* in Francia (1988), la maggioranza dei Paesi che originariamente avevano scelto benefici di natura categoriale introdusse veri e propri schemi di reddito minimo: in Spagna, a livello regionale (1989–1995), in Portogallo (1997) e nei paesi dell'Europa centrale e orientale, a seguito del collasso dell'Unione Sovietica e del processo di allargamento dell'Unione Europea. Il processo si è concluso solo in tempi molto recenti in Europa, con l'introduzione di un reddito minimo in Grecia nel febbraio del 2017 e in Italia nel 2018 (REI – Reddito d'Inclusione).

Partendo dal presupposto che benefici economici passivi generino disincentivi a cercare e accettare un lavoro retribuito e che solo attraverso il reintegro nel mercato del lavoro regolare sia possibile ricostituire in pieno il principio di cittadinanza, i diversi governi europei hanno quindi reso l'accesso agli schemi di reddito minimo sempre più condizionato ad attività di ricerca di un impiego e a programmi che, in ultima analisi, mirano soprattutto al re-inserimento nel mercato del

lavoro. Sono state gradualmente rinforzate le condizionalità nei confronti dei beneficiari, mentre servizi sociali e politiche attive del lavoro sono divenute parte del pacchetto di servizi connessi agli schemi di reddito minimo. La funzione del reddito minimo è quindi mutata significativamente rispetto alla *golden age* del *welfare*: parte di un più generale processo di trasformazione dei sistemi di protezione sociale da ‘orientati ai trasferimenti’ ad ‘attivanti e orientati ai servizi’, la funzione degli schemi di reddito minimo è andata ad ampliarsi includendo nella funzione dell’inclusione sociale e finanche l’integrazione nel mercato del lavoro (Natili 2020). Questa funzione assume connotazioni molto differenti nei vari Paesi europei, e se in alcuni si può osservare un legame sempre più stretto tra possibilità di accedere al sostegno economico e necessità di attivarsi nella ricerca di un posto di lavoro, in altri ‘attivazione’ assume un significato più ampio, e mira a riattivare le capacità dell’individuo attraverso una presa in carico integrata e l’attivazione di più servizi. Sulla base degli studi di Marchal e Van Mechelen (2017), Natili (2020) ha elaborato una classificazione degli schemi di reddito minimo adottati dai Paesi europei in base alla tipologia di attivazione richiesta ai beneficiari e alla rigidità della condizionalità.

**Table 8.** Inclusion regimes of MISs in Europe.

Country	Activation	Conditionality	Inclusion Regime
Bulgaria	Work-oriented	Limited	Passive
Czech Republic	Work-oriented	Limited	Passive
Estonia	Work-oriented	Very strict	Workfare
Portugal	Work-oriented	Very strict	Workfare
United Kingdom	Work-oriented	Very strict	Workfare
Netherlands	Mixed	Very strict	Paternalistic
Italy	Mixed	Very strict	Paternalistic
Germany	Empowerment	Very strict	Paternalistic
Luxembourg	Empowerment	Very strict	Paternalistic
France	Mixed	Limited	Enabling
Austria	Empowerment	Limited	Enabling
Finland	Empowerment	Limited	Enabling
Belgium	Empowerment	Limited	Enabling
Denmark	Empowerment	Limited	Enabling
Sweden	Empowerment	Limited	Enabling

(NATILI 2020, p. 12)

La trasformazione dei sistemi di *welfare* sembra quindi andare verso una convergenza di universalismo selettivo ed inclusione attiva. Tale evoluzione è indubbiamente collegata ai cambiamenti avvenuti nei modelli di produzione industriale e nelle condizioni socio-economiche dal secondo dopoguerra ad oggi: crisi fiscale dello Stato, crisi del modello fordista e della piena e stabile occupazione, precarizzazione e flessibilizzazione del lavoro, invecchiamento della popolazione e cambiamenti nei modelli familiari. Tutto ciò ha spinto sempre più gli Stati a ridurre le spese del *welfare*, a esternalizzare taluni servizi e a vincolare alcune prestazioni all’attivazione dei destinatari.

Siza (2022) parla di livelli di condizionalità che hanno storicamente caratterizzato l’accesso a servizi e prestazioni di previdenza e assistenza sociale. Nel primo livello si tratta del

riconoscimento di una carenza e di una condizione di deprivazione: mancanza di occupazione, povertà, malattia, invalidità o disabilità. Nel secondo livello invece il focus è sulla gravità di tali deprivazioni, misurata secondo criteri normativamente definiti e valutati da un'autorità istituzionale. Si tratta della prova dei mezzi o *means test* da cui si determina l'eleggibilità di un beneficiario, ovvero il possesso dei requisiti necessari ad accedere ad una determinata prestazione o beneficio.

La novità progressivamente introdotta dal *welfare* è però quella di un terzo livello di condizionalità, correlato alla responsabilità che dimostra il beneficiario nelle sue relazioni con il sistema di protezione sociale e al suo comportamento più o meno regolare e rispettoso delle prescrizioni. Un comportamento considerato irresponsabile comporta la perdita del diritto a ricevere la prestazione. In qualche modo si capovolge quindi la relazione fra requisito e obiettivo del sostegno sociale ed economico: autonomia e comportamento responsabile non sono più un obiettivo ma il requisito di accesso al beneficio.

Il *welfare* è divenuto sempre più condizionale, ovvero in alcuni suoi settori di intervento (come gli interventi di contrasto della povertà, i sussidi di disoccupazione, il sostegno al diritto alla casa), i beneficiari devono avere un comportamento attivo per evitare di incorrere in sanzioni e riduzioni dei loro diritti a ricevere la prestazione prevista. La condizionalità può riguardare solo il livello di impegno dimostrato nella ricerca di lavoro o anche una pluralità di comportamenti del beneficiario: colloqui con servizi territoriali, frequenza di corsi di formazione e ri-qualificazione, rispetto delle regole prescritte da patti e/o contratti. In questo senso, il *focus* degli interventi è sempre più centrato sulle responsabilità individuali e sulla partecipazione al mercato del lavoro. Considerate persone passive, si ritiene che i beneficiari possano cambiare il loro stile di vita e assumere comportamenti attivi solo se sono previste sanzioni o perdita dei loro diritti nel caso non rispettino le prescrizioni previste. La condizione di incertezza creata dalle sanzioni si ritiene possa contribuire a cambiare i comportamenti dei beneficiari.

Alla base di questo slittamento c'è l'idea che le persone si comportino secondo logiche decisionali di scelta razionale: la minaccia della sanzione dovrebbe quindi essere sufficiente per orientare la capacità di risposta individuale, mentre il contesto e le condizioni sociali complessive non vengono considerate rilevanti nel definire comportamenti e possibilità delle persone. Tuttavia le sanzioni e la riduzione dei benefici possono portare ad una limitazione dell'accesso ai diritti sociali da parte dei beneficiari. Le sanzioni possono penalizzare soprattutto i beneficiari con minor capacità di rispondere alle prescrizioni impartite, persone e famiglie con bisogni multipli e complessi (Leone, Mazzeo Rinaldi, Tomei 2017).

Oggi, in quasi tutti i Paesi europei, il diritto a ricevere alcune prestazioni e servizi di supporto al reddito, di carattere abitativo o formativo è condizionato all'assunzione da parte del beneficiario di comportamenti responsabili e il rispetto delle regole comportamentali stabilite. Sanzioni e riduzioni dei benefici stanno quindi andando significativamente a limitare i diritti sociali dei beneficiari di prestazioni di *welfare*. Negli ultimi dieci anni la condizionalità è diventata progressivamente più rigida e le sanzioni più severe seppure in termini differenziati tra i vari Paesi europei.

## Capitolo 2

### LA POVERTA': RAPPRESENTAZIONI E PROSPETTIVE

*La distinzione fra “noi” e “loro” permette, al contempo, di ignorare le comuni responsabilità nella produzione della povertà. Sono “loro” che devono essere inclusi in un contesto considerato dato, non importa se quel contesto li ha portati in povertà, a causa sia dei classici “problemi dell’industria” (ossia, dei problemi di un’economia che crea poco lavoro) sia delle disuguaglianze dei redditi sia, ancora, delle carenze di opportunità esperite nei processi di formazione e socializzazione nonché delle carenze nel sostegno alle responsabilità di cura (GRANAGLIA 2016, pag. 164)*

Nel nuovo millennio è gradualmente aumentato l’interesse verso il tema della povertà nel mondo occidentale, in quanto, a seguito delle crisi economiche e dell’aumento delle disuguaglianze prodotte dal capitalismo neoliberista avanzato, la povertà è cresciuta ovunque e si è imposta all’attenzione delle società.

I sistemi di welfare avanzati e l’adozione di misure di reddito minimo hanno certamente fornito sostegni e tutele alle persone in condizioni di povertà ma, come visto nel precedente capitolo, il welfare è anche divenuto sempre più condizionale, collegando i sostegni erogati ad una qualche forma di attivazione dei beneficiari.

In questo capitolo mi soffermo ad esaminare il concetto di povertà e la rappresentazione dei poveri che possiamo ritrovare nelle politiche istituzionali e nella comunicazione mediatica.

Il *welfare* condizionale guarda alla povertà come ad una condizione in cui non è solo il reddito che manca ma anche gli elementi che forniscono la capacità di prendere in mano il proprio progetto di vita (Siza 2022).

L’inclusione attiva inquadra la povertà in un contesto non solo di deprivazione materiale ma anche di carenza di *agency* e di esclusione sociale (Bolzoni 2018). Le politiche che la contrastano devono perciò affiancare al trasferimento economico misure che possano facilitare il ripristino della capacità di agire e che siano veicolo di inclusione sociale ed economica, in primo luogo attraverso il lavoro.

Le politiche di contrasto alla povertà concepiscono tale condizione come mancanza di risorse sufficienti a soddisfare i bisogni di base e si focalizzano in misura rilevante sulla redistribuzione dei mezzi finanziari. Le politiche di attivazione hanno invece una diversa base teorica, rispetto a quelle di contrasto alla povertà, e concepiscono la povertà prevalentemente come perdita della capacità o inabilità di prendersi cura dei propri interessi e obblighi, come impossibilità di mantenere il controllo della propria situazione (mancanza di “agency”) e quindi delle possibilità di scelta (LEONE 2017, pag. 65).

Combattere la povertà richiede una ristrutturazione della capacità di iniziativa delle persone povere, soprattutto grazie al supporto offerto per un miglior inserimento nel lavoro e nella società (Gori 2020).

L’attivazione richiede al beneficiario di integrarsi nel mercato del lavoro e, più in generale, nel sistema socio-economico attraverso l’acquisizione di competenze e qualifiche per rimediare alle lacune che lo escludono dal mondo del lavoro. L’occupabilità misura proprio questa distanza da colmare con la partecipazione attiva a percorsi di ri-qualificazione professionale (Bonvin, Farvaque 2005).

L’attenzione è riposta quindi completamente sul versante dell’offerta di lavoro e dei beneficiari di sostegni economici. Resta in qualche modo in secondo piano, se non addirittura inesplorato, il versante della domanda di lavoro e delle aziende e dei datori di lavoro, che pure beneficiano di sussidi economici e sostegni fiscali (Valkenburg 2005).

In particolare, si possono rilevare elementi disciplinanti e moralizzanti nelle politiche di sostegno al reddito e di attivazione nel *welfare* condizionale. Il rischio è che si imponga nella condizionalità una logica meritocratica e colpevolizzante, che guarda agli assistiti come persone da educare e correggere, gettando le basi per una relazione paternalistica (Soss, Fording Schram 2022; Cuono, Sau 2014; Busso, Meo, Morlicchio 2018; Morlicchio 2016).

In ciò si delinea la classica contraddizione fra la funzione di emancipazione ed *empowerment* e la logica di controllo sociale delle politiche di contrasto alla povertà: l’inclusione sociale attraverso il lavoro avviene nel quadro di una relazione che reitera la condizione di subordinazione (Soss, Fording, Schram 2022).

Il paternalismo presuppone infatti una relazione asimmetrica in cui la parte più debole non è in grado di sapere cosa sia meglio per sé o è priva della disciplina necessaria per conseguire il proprio benessere. Dunque, per il bene dell’altro, il più forte della relazione è legittimato a modellarne il comportamento. Il paternalismo non nega la libertà altrui, ma sostiene che chi è privo della necessaria disciplina richiesta per esercitare la propria libertà debba essere educato ad essa. Obblighi e disciplina sono in questa prospettiva precondizioni per la libertà e l’autonomia.

Nel contrasto alla povertà il controllo sociale può quindi essere giustificato come strumento di emancipazione dei poveri che mira al loro benessere. Questa visione del povero come cittadino carente che ha bisogno di essere incluso nella società e nel sistema economico viene alimentata dai paradigmi dell'inclusione sociale attiva, dell'individualizzazione e del *social investment*, rendendo il *welfare state* in qualche modo funzionale al sistema economico neoliberale. Soss, Fording e Schram lo denunciano in modo esplicito: «lo scopo fondamentale del governo della povertà non è quello di eliminare la povertà, bensì di assicurarsi, in modi politicamente sostenibili, la cooperazione e il contributo di una parte della popolazione debolmente integrata» (SOSS 2022, p. 38). Si pone dunque l'accento sulle responsabilità individuali dei poveri e si rimuovono le relazioni fra società e individui ed i processi di impoverimento, così facendo si colpevolizza il povero per la sua condizione di povertà. Il sostegno al reddito in questa prospettiva va meritato attraverso l'attivazione, rispettando la condizionalità è possibile guadagnarsi l'inclusione nella società (Rossi 1997). La rilevanza del merito emerge dall'individualizzazione e dall'enfasi sulla responsabilità del singolo che è moralmente carente e che deve farsi carico di tale condizione di povertà. L'analisi individualistica si concentra sui soggetti poveri e sui loro comportamenti individuali e non su dinamiche e processi di impoverimento.

Il paternalismo ed il controllo sociale dunque spingono verso il progetto neoliberale della società in cui l'intervento dello Stato si riduce ai minimi termini per lasciare spazio e agevolare la libera concorrenza del mercato, mentre l'assistenza garantita dalle politiche sociali viene ridimensionata secondo criteri di selettività e austerità (Negri 1997).

Come nota De Leonardis, ciò rischia di escludere maggiormente le persone in condizioni più fragili:

Minori quantità e varietà di risorse disponibili, minori e più rigide possibilità di accesso, più pesanti criteri di merito e relativi controlli. La tesi sottostante è che la gente si adagia volentieri nell'ozio; l'obiettivo è perciò quello di stimolare l'indipendenza rendendo la prestazione erogata (sussidio o altro) un aiuto decisamente temporaneo [...] Tuttavia il risultato – dubbio anche sul piano dell'efficienza e della razionalizzazione – è che i sistemi di incentivi all'indipendenza non producono soltanto abbandono perché di fatto selezionano, scoraggiano ed escludono dall'accesso ai benefici, ma soprattutto hanno l'effetto di rendere per i beneficiari ancora più stretti i vincoli della necessità e della dipendenza (DE LEONARDIS 1990, p. 149).

## **2.1 Cos'è la povertà?**

Quando nel febbraio del 2019, all'indomani dell'approvazione del decreto legislativo che istituiva il Reddito di Cittadinanza, l'allora Ministro del Lavoro Luigi Di Maio annunciò di aver “abolito

la povertà”, le sue parole risuonarono per molti farsesche e biasimevoli. L’Italia arrivava per ultima (o quasi) in Europa ad approvare una misura di ultima istanza, dopo l’esperienza del ReI (il Reddito d’Inclusione istituito nel 2017). Ma, in effetti, che cos’è la povertà?

Esistono diversi modi di rispondere, esistono diversi modi di misurarla e ovviamente i modi di interpretarla e di misurarla cambiano nel tempo. Tradizionalmente è prevalso un approccio focalizzato sulle risorse economiche disponibili e sul conseguente accesso ai beni primari. Tuttavia, soprattutto negli ultimi anni, si tende a considerare la povertà come un fenomeno multidimensionale che coinvolge sì le risorse materiali ed economiche delle persone, ma anche, in egual misura, le risorse culturali e sociali. Così il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) assieme all’*Oxford Poverty and Human Development Initiative*<sup>4</sup> ha elaborato l’indice multidimensionale di povertà che analizza diversi indicatori per inquadrare il fenomeno nei suoi diversi aspetti.

In Europa l’indicatore AROPE<sup>5</sup> (*At Risk Of Poverty or social Exclusion*) è stato elaborato nell’ambito della Strategia Europa 2020 con l’obiettivo di misurare gli aspetti immateriali di povertà ed esclusione sociale e migliorarne l’analisi multidimensionale. Tre sono le condizioni che definiscono il rischio di povertà o esclusione sociale: il reddito insufficiente, la deprivazione socioeconomica e la bassa intensità del lavoro. La prima identifica un reddito netto al di sotto della soglia del rischio di povertà, convenzionalmente fissata al 60 per cento del reddito mediano. Il secondo, invece, si riferisce alla mancanza di risorse e all’impossibilità di far fronte a diverse voci di spesa, per esempio il riscaldamento, il possesso di un’autovettura, il pagamento dell’affitto o delle bollette. La terza, infine, si manifesta quando una persona impiega meno del 20 per cento del suo potenziale lavorativo.

In Italia l’Istat ogni anno pubblica un report in cui analizza il fenomeno della povertà facendo riferimento alla povertà assoluta e a quella relativa: quella assoluta misura la disponibilità economica per acquistare un paniere di bene e servizi essenziali considerati minimi per la sussistenza; mentre quella relativa si misura rispetto alla spesa media delle persone per acquistare beni e servizi, quando è sotto la soglia del 60 per cento di questa.

L’Istat, insieme ai rappresentanti delle parti sociali e della società civile, ha anche sviluppato un approccio multidimensionale per misurare il “Benessere equo e sostenibile” (Bes)<sup>6</sup> con l’obiettivo di integrare le informazioni fornite dagli indicatori sulle attività economiche con alcune dimensioni

---

<sup>4</sup><https://ophi.org.uk/>

<sup>5</sup>[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Glossary:At\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion\\_\(AROE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROE))

<sup>6</sup> <https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0>

del benessere, corredate da misure relative alle diseguaglianze e alla sostenibilità. Il progetto nasce con l'obiettivo di valutare il progresso di una società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale.

In quanto fenomeno multidimensionale e multiproblematico, la povertà però non può essere riducibile ad indicatori reddituali e monetari. Saraceno, Morlicchio e Benassi parlano infatti di “regime di povertà”:

La povertà è l'esito delle forme di regolazione dei processi sociali che definiscono i pacchetti di risorse a disposizione delle persone e le relative condizioni di uso, esponendo individui e famiglie a differenti rischi di povertà. Più della sfortuna individuale, sono i modelli di famiglia e di solidarietà collettiva, i sistemi di protezione sociale, le norme e le rappresentazioni sociali che in parte sono il prodotto di quei modelli e sistemi e in parte ne costituiscono la base di legittimazione, le tendenze demografiche e del mercato del lavoro, e il modo in cui tali fattori interagiscono tra loro a definire i gruppi sociali che corrono i maggiori rischi di ritrovarsi in povertà. È questo che intendiamo per *regime di povertà*: una specifica combinazione di strutture familiari, sistemi di welfare, caratteristiche del mercato del lavoro formale e informale e dei sistemi di relazioni industriali, con le loro aspettative implicite ed esplicite relative alla solidarietà familiare, all'equilibrio tra responsabilità pubbliche e private (familiari, comunitarie e di volontariato), alla distribuzione dei carichi lavorativi e di cura in base al genere. L'incidenza della povertà, la sua composizione e le modalità e la frequenza con le quali si manifesta dipendono dalla peculiare combinazione e interazione di questi fattori in un determinato contesto e in uno specifico momento storico (SARACENO 2022, p. 11).

Riprendendo l'approccio delle capacità di Sen (2000), la povertà può anche esser declinata nei termini di una limitazione delle scelte delle persone e delle possibilità di realizzarle, laddove la dimensione reddituale, seppur importante, deve essere reinterpretata tenendo conto delle reali opportunità di scelta della persona; così, il denaro disponibile assume significati diversi a seconda della dimensione sociale in cui è inserita la persona e delle condizioni psicofisiche della stessa.

La povertà viene così reinterpretata come mancanza di adeguate possibilità di trasformazione delle opportunità in realizzazione di progetti esistenziali desiderati, ciò che Sen definisce funzionamenti. Il passaggio dalle possibilità alle realizzazioni dipende da circostanze legate alla condizione personale e sociale nella quale l'individuo è inserito, con maggiori libertà di scelta vi sono maggiori possibilità di realizzare le proprie aspettative. Il reddito ha qui un ruolo importante, ma non esclusivo.

Inoltre, nella multidimensionalità del fenomeno viene chiamata in causa anche l'assetto socio-economico complessivo in cui sono inserite le persone in condizioni di povertà. Infatti, la scarsità di reddito può essere connessa ad elementi naturali, come malattia, invalidità, infortuni, età

avanzata, sia ad elementi di carattere sociale come il livello di istruzione, le qualifiche e le competenze acquisite, le discriminazioni etniche e di genere, la precarietà delle condizioni di vita. In questo senso la povertà è il risultato delle interazioni tra processi macro e micro. Vi è una dimensione macro di contesto economico, sociale e culturale che può favorire o meno processi di impoverimento e di esclusione e che può garantire o meno un sistema di protezione sociale effettivo. E vi è una dimensione micro che concerne il povero come soggetto con scarso capitale economico, ma anche umano e sociale (Bruni, Peris Cancio 2021).

In particolare, il capitale umano rimanda alle competenze, all'istruzione, alla salute e alla formazione degli individui: esso rappresenta, dunque, l'insieme delle risorse personali sulle quali ogni individuo può contare, risorse innate o acquisite ma, in ogni caso, da questo modificabili. Il capitale sociale fa riferimento sia all'insieme di competenze utili in campo relazionale e ai legami sociali grazie a ciò creati, sia all'insieme delle reti sociali disponibili in una data collettività e delle risorse che possono essere messe a disposizione da queste nel momento in cui vi si prende parte. Si tratta di relazioni di cui si fa parte per nascita, legate alla famiglia e/o al ceto di appartenenza e che vengono anche scelte e costruite nei percorsi di vita. Tali relazioni sono fiduciarie e favoriscono, tra i partecipanti, la capacità di riconoscersi e di scambiarsi informazioni, di aiutarsi reciprocamente e di cooperare a fini comuni. Il capitale sociale acquisisce così un valore di bene pubblico: in quanto queste strutture di reciprocità producono benefici non solo per sé, ma anche per tutti gli individui che fanno parte di tali strutture.

I rischi sociali, unitamente a risorse e capacitazioni individuali fragili (capitale economico, umano e sociale individuale), senza un adeguato sistema di protezione sociale, possono trascinare la persona nella condizione di povertà. Si avvia così un processo negativo, un circolo vizioso, in cui i vari elementi hanno vicendevoli effetti peggiorativi. La condizione della persona persiste nella povertà e fatica a trovare vie d'uscita.

A fronte di ciò, nella lotta alla povertà si dovrebbe tener conto dell'importanza di un'azione che sia in grado di colpire, per così dire, 'sia il cerchio che la botte', cioè agire sia dal lato delle politiche macro, che creino, per esempio, condizioni di incremento delle opportunità lavorative, della rete del welfare, delle possibilità di accedere ad un alloggio, di essere curati così da poter tornare più velocemente sul mercato del lavoro (per chi può farlo), sia dal lato individuale, potenziando per esempio le risorse individuali della persona in difficoltà – risorse finanziarie, umane e sociali – a rendendola forte e capace di proporsi e mettere al servizio della collettività le proprie competenze (BRUNI, PERIS CANCIO 2021, p.113-114).

Ruth Lister analizza proprio le interazioni fra la struttura e l'azione nelle dinamiche della povertà. Lister sottolinea l'importanza degli aspetti culturali e cognitivi nella povertà. Distingue fra forme

di azione dei poveri lungo un asse orizzontale in cui pone vita quotidiana e orizzonte strategico ed un asse verticale che va dalla sfera personale alla dimensione politica e di cittadinanza. Lungo questi assi ricava quattro forme di agire dei poveri in quanto attori sociali: cavarsela (*getting by*), reagire (*getting back*), organizzarsi (*getting organized*) e venirne fuori (*getting out*). In questa prospettiva, Lister mette in relazione l'*agency* con le dinamiche della povertà:

L'effetto reciproco giocato dall'*agency* (azione) e dalla *structure* (struttura) nel determinare le traiettorie della povertà individuale rappresenta il fulcro delle attuali teorizzazioni sulla povertà. In altre parole, il ritrovarsi in una condizione di povertà, o riuscire ad uscirne, è il prodotto di azioni individuali (intraprese da persone povere e non) da una parte e di processi sociali ed economici e politiche governative dall'altra (LISTER 2009, p.53).

L'individuo autonomo è la persona capace di esercitare scelte e perseguire i propri obiettivi. La coscienza della propria capacità d'azione è fondamentale per l'autostima e per l'identità dell'individuo. È dunque importante riconoscere la capacità di azione delle persone che si trovano in condizioni di deprivazione e che gestiscono la propria vita, nonostante le difficoltà e le vulnerabilità. Esse possono anche prendere decisioni errate, ma ciò non significa che si possa attribuire al comportamento individuale la responsabilità della condizione di povertà.

D'altro canto Lister diffida dall'eccessiva idealizzazione dell'*agency*, che, nei casi in cui non si riesca a reagire alle condizioni difficoltose, può avere un effetto controproducente in quanto accentua la sensazione di fallimento e frustrazione. Ciò può veicolare stress psicologico e, ancora peggio, comportamenti depressivi.

Inoltre, l'*agency* delle persone povere può essere fortemente limitata dalla dimensione strutturale. Tuttavia, secondo Lister, vi è una "forza generativa" che le persone possono esercitare per prendere decisioni in condizioni difficili e riuscire a mantenere il controllo sulla propria vita, nonostante la posizione subordinata ricoperta nella scala delle relazioni politiche, economiche e di potere sociale:

uno sviluppo recente delle teorie sul welfare mira a superare la dicotomia tra l'approccio strutturalista e quello individualista. Il nuovo paradigma del welfare pone l'accento sulla capacità delle persone di essere creative, esseri umani riflessivi in grado di svolgere una parte attiva nel plasmare la propria vita, facendo esperienze, agendo sui risultati delle politiche sociali e ricostruendoli in vario modo. Il paradigma analitico pone l'azione nel contesto della posizione sociale dell'individuo, in relazione a forme più ampie di stratificazione sociale e di relazioni di potere. In questo modo è possibile concentrarsi sull'azione dell'individuo in stato di povertà senza però perdere di vista i modi in cui tale azione risulta limitata dalla mancanza di risorse materiali e di potere (LISTER 2009, p. 56).

L'azione viene infatti esercitata in un contesto culturale e sociale ed i valori culturali delle persone giocano un ruolo importante nel determinare le scelte, anche quelle economiche. La distribuzione

diseguale delle risorse (personali, sociali e materiali) è un fattore che influenza la diversa capacità degli individui di affrontare situazioni stressanti, e in questa prospettiva anche le risorse culturali sono importanti, poiché aiutano a trovare un senso alla propria situazione e ad accedere alle informazioni necessarie per migliorarla. Un'altra risorsa molto importante, peraltro molto condizionata dal genere, è il tempo.

Ad una maggior disponibilità di risorse corrisponde certamente un ventaglio più ampio di scelte possibili.

I ricercatori utilizzano il concetto di “scala di sostentamento” quale strumento analitico utile a comprendere il grado di scelta e flessibilità che le persone si possono permettere in base alle risorse e ai beni a propria disposizione: i nuclei familiari possono occupare diverse posizioni nella scala che va dal non avere scelta (sopravvivenza), a un grado di scelta limitato (“far fronte”), a una possibilità di scelta maggiore (adattamento), fino ad arrivare a un'ampia gamma di scelte (accumulazione). “Sopravvivenza” e “*coping*” rappresentano gli aspetti dell'azione che si implementano per tirare avanti in condizioni di povertà (*getting by*). Le fasi di “adattamento”, in cui le persone sono in grado di costruire per il futuro basandosi su risorse e obiettivi raggiunti nel passato, sono più caratteristiche dell'uscita dalla povertà (*getting out*) (LISTER 2009, p. 58).

Le azioni strategiche portate avanti dalle persone in condizioni di deprivazione possono quindi essere molto differenti e riflettono le risorse personali, l'ambiente sociale e culturale e le percezioni delle opportunità e degli ostacoli strutturali. Il mix di questi elementi può sostenere i progetti individuali o, al contrario, soffocare le ambizioni e instillare senso d'impotenza e fatalismo.

La capacità di formulare progetti di vita e, ancor più importante, la capacità di realizzarli; le aspettative degli altri; l'istruzione e la volontà di non adeguarsi ad una cultura della dipendenza dai sussidi; la ricerca di un lavoro, che può essere demoralizzante e anche costosa; le attività di volontariato e di socializzazione; le energie assorbite dalle strategie di *coping*: sono tutti elementi che favoriscono o meno il *getting out*<sup>7</sup>. Maggiori avversità si incontrano nella quotidianità e minore sarà la fiducia in sé, ciò a sua volta rende più difficoltosa la capacità di sottrarsi alla povertà e di conseguire un lavoro retribuito, specialmente se la condizione individuale è aggravata da condizioni di salute, fisica e psichica, fragili.

---

<sup>7</sup> «Si può inoltre fare una distinzione tra l'azione personale e l'azione politica e di cittadinanza. Nel contesto in cui viene qui utilizzata, la prima si concentra sul sostentamento dell'individuo comunemente inteso (*getting by* o *getting out*), mentre la seconda prevede atti di devianza o il tentativo di provocare un cambiamento più ampio (*getting back* o *getting organized*). Queste due forme di azione sono in qualche misura intercorrelate: per poter agire politicamente o in quanto cittadino, è necessario avere il senso di *agency*, il credere di poter esercitare un'azione; l'agire politicamente o in quanto cittadino, specie in ambito collettivo, a sua volta promuove tale senso dell'*agency*» (LISTER 2009, p. 60).

È Appadurai (2011) a parlare dell'importanza della capacità di aspirare. Egli mette in relazione la cultura con la riduzione della povertà, perché la cultura crea un'idea di futuro ed una visione del mondo diversa da quella che ha prodotto le disuguaglianze. In tal senso, la cultura è veicolo di cambiamento, perché permette di proiettarsi nel futuro con capacità di aspirare, permette di allargare i propri orizzonti, di promuovere i propri desideri e progettualità, di navigare nell'incertezza.

I poveri faticano a controllare il proprio destino e a produrre narrazioni che mettono beni e servizi in relazione al sistema sociale non perché hanno un deficit cognitivo individuale, magari ereditato in famiglia, ma perché sperimentano una limitazione dello spazio sociale in cui si formano i bisogni, i desideri ed i progetti.

La logica orientata al futuro dello sviluppo potrebbe trovare un naturale alleato proprio nel rafforzamento, soprattutto fra i poveri, della capacità di aspirare, concepita come una attitudine culturale; da parte loro i poveri potrebbero trovare in questa capacità le risorse necessarie per iniziare a contestare e a trasformare le condizioni della loro povertà (APPADURAI 2011, p. 3).

Riprendendo l'approccio delle *capabilities* di Sen, Appadurai individua nella capacità di aspirare un elemento centrale della capacità culturale e una fondamentale capacità umana. E sottolinea come i poveri abbiano un rapporto ambivalente con le norme sociali dominanti in una società, in quanto da un lato le vivono in modo distaccato e per certi versi con ironia, ma dall'altro sono spinti ad accettare le regole sociali che rafforzano le disuguaglianze e sanciscono la loro stessa condizione di deprivazione. Ecco perché si rende necessario, per affrancarsi da tale condizione, la capacità culturale di aspirare. Le persone povere hanno un rapporto con i valori culturali delle società in cui vivono che oscilla fra lealtà e defezione, ma secondo Appadurai si rende necessario lo sviluppo di un terzo atteggiamento, che permetta di mettere in discussione tali valori, analizzarli criticamente e contestarli se necessario.

[...] abbiamo bisogno di rafforzare la capacità dei poveri di esprimere la loro "protesta", di partecipare ai dibattiti, di contestare e di proporre trasformazioni fondamentali della vita sociale, non solo perché questa è virtualmente la definizione di inclusione e di partecipazione in ogni società democratica, ma anche e soprattutto perché si tratta dell'unico modo che hanno i poveri per modificare concretamente a livello locale quelli che chiamo i termini del riconoscimento tipici di un certo sistema culturale (APPADURAI 2011, p. 18).

La capacità di aspirare risulta più sviluppata nelle persone ricche e con più possibilità materiale e sociali, riescono maggiormente a metter in relazione beni e opportunità, mezzi e scopi, aspirazioni e risultati. Riescono ad avere un'esperienza più complessa di tali relazioni e a sperimentarle, ampliando l'orizzonte di futuri e aspirazioni possibili.

la [...] capacità di aspirare, come qualsiasi altra capacità culturale complessa, fiorisce e sopravvive solo se può essere praticata, utilizzata ripetutamente ed esplorata mediante l'elaborazione di ipotesi o contestazioni. Dove le opportunità di formulare ipotesi e contestazioni rispetto al futuro sono limitate (e questa potrebbe essere una buona definizione di povertà) ne consegue che la capacità stessa di avere aspirazioni risulta relativamente meno sviluppata (APPADURAI 2011, p. 23).

L'*empowerment* delle persone povere passa proprio da qui: arricchire la capacità di aspirare all'interno di un contesto sociale, economico e culturale. Ciò rende i poveri attori protagonisti della stessa lotta contro la povertà.

La capacità di aspirare si intreccia alle *capabilities* di Sen, divenendo punto di forza collettivo per dare senso e respiro ad altre capacitazioni che, a loro volta, retroagiscono sulla capacità di aspirare rafforzandola. Ciò dà luogo ad un orizzonte collettivo di speranze e desideri, che rende la libertà quel bene fondamentale per lo sviluppo umano di cui parla Sen. Senza questo orizzonte la libertà si riduce a scelta.

La capacità di avere aspirazioni, in quanto capacità (o meta-capacità) culturale, è in grado, se rafforzata, di accelerare la costruzione di altre capacità da parte dei poveri stessi. In questo senso, ogni progetto di sviluppo e qualsiasi altro progetto che abbia obiettivi concreti (salute, sicurezza alimentare, lavoro) miranti alla riduzione della povertà dovrebbe considerare la capacità di aspirare una priorità (APPADURAI 2011, p. 49).

## **2.2 Rappresentazioni del povero**

Le rappresentazioni di un fenomeno in una società hanno un'influenza importante sulle politiche che vengono portate avanti nei confronti di tale fenomeno (Morlicchio 2012; Busso, Meo, Morlicchio 2018; Busso 2019). Il discorso vale ovviamente anche per la povertà e le politiche per contrastarla.

Oltre che sui temi dell'universalità dei diritti e del contratto di cittadinanza, la condizionalità nelle misure di sostegno al reddito permette di riflettere anche sulla rappresentazione dei poveri che prevale nelle società occidentali con sistemi di *welfare* avanzati.

Vi sono soprattutto tre questioni, fra loro interconnesse, che emergono con forza: il fenomeno della povertà come questione da governare concentrandosi sui comportamenti dei poveri e sulla loro colpevolizzazione; l'atteggiamento moralizzante, paternalistico e infantilizzante delle persone povere che vanno educate e accompagnate per mano nel percorso correttivo; la distinzione fra poveri meritevoli di aiuti e non, fra coloro che ci provano/fanno lo sforzo per tirarsi fuori dalle difficoltà economiche e coloro che oziano e dipendono volentieri dai sussidi statali, fra coloro che

riconosciamo come interlocutori inclusi nella società, sebbene ai margini, e coloro che poniamo fuori dalla società, esclusi o inclusi al più come oggetto di aiuto, ma con biasimo.

Questo sguardo sui poveri è il riflesso di una concezione della povertà come risultato di comportamenti individuali inadeguati o disgrazie personali, di conseguenza ispira politiche di controllo e regolazione dei poveri, più che del fenomeno della povertà e dei meccanismi che la producono e riproducono (SARACENO 2022, p. 207).

I poveri antropologicamente incapaci e/o imbroglioni vanno corretti e controllati. A tal proposito, Busso, Meo e Morliccho (2018) individuano tre rappresentazioni stereotipate dei poveri, che prendono forma nell'ambito delle cause socio-economiche della povertà e dell'osservazione dei comportamenti delle persone povere: il buono, il brutto e il cattivo.

Il "buono" è la persona che è caduta in disgrazia per cause non ascrivibili a sue responsabilità o colpe e che ha un atteggiamento positivo e docile nei confronti dei servizi che si occupano di sostenerlo. In molti casi appartenevano alle classi medie e sono scivolati nella povertà per via del susseguirsi delle crisi economiche (si parla spesso di "nuove povertà") e perciò meritevoli degli aiuti pubblici per uscire da tale condizione. Si vergognano della propria condizione e dimostrano di sforzarsi per risollevarsi. Generano maggior empatia in quanto vengono percepiti come più simili ai non-poveri e perché dimostrano riconoscenza verso gli aiuti che ricevono.

Il "brutto" rappresenta l'aspetto degradante e antiestetico della povertà. I brutti non somigliano ai non-poveri, si fatica a sentire vicinanza nei loro confronti, e divengono alterità da allontanare il più possibile, in quanto suscitano inquietudine e allo stesso tempo disgusto. I migranti e i senza fissa dimora rientrano senz'altro in questa tipologia.

Il "cattivo" è l'antitesi del povero "buono" che propende a deviare dalla norma ed è probabile causa di problemi di sicurezza. Nei confronti dei servizi di sostegno ha un atteggiamento strumentale e dimostra pigrizia e scarsa disponibilità a dialogare, collaborare e adeguarsi alle richieste. Si approfitta dei sussidi e preferisce oziare che attivarsi. Non prova vergogna per la propria condizione e non dimostra riconoscenza per il sostegno ricevuto.

Queste rappresentazioni dei poveri influenzano le politiche di contrasto alla povertà e alle tre tipologie corrispondono tre diversi tipi di orientamento: paternalistico (e compassionevole), infantilizzante e punitivo/repressivo. Vi è poi un quarto orientamento, quello caratterizzato da immunizzazione e dislocazione, che nega il legame fra politiche e poveri.

L'orientamento compassionevole riguarda soprattutto il tipo "buono" del povero ed attiva anche dinamiche di paternalismo nei confronti dell'assistito, rappresentato come persona da proteggere e guidare nel percorso emancipante. La relazione paternalistica è una relazione asimmetrica in cui la parte forte sa cosa è meglio per la parte debole e ciò lo legittima ad imporre la disciplina

necessaria per seguire la corretta via. La parte debole è temporaneamente incapace di riconoscere il proprio bene e quindi la parte forte è autorizzata a modellarne i comportamenti per evitare conseguenze rischiose per il benessere dell'altro. Il debole va educato all'esercizio della propria libertà e autonomia. Resta in secondo piano la volontà e la capacità dell'assistito di emanciparsi dalla propria condizione di difficoltà.

La rappresentazione del brutto rimanda invece a politiche che tendono all'immunizzazione con cui rendere invisibili tali poveri, eliminandoli dalla vista della cittadinanza. Esempi attuali sono le politiche anti-degrado e di decoro pubblico che impongono l'espulsione fisica di soggetti, per lo più senza fissa dimora e migranti, poco graditi al senso comune, e che colpevolizzano coloro che dormono o si accampano negli spazi pubblici e si rifiutano di essere presi in carico dai servizi territoriali, accusati di carenza di volontà di migliorare la propria condizione e scarsa docilità.

Lo stereotipo del cattivo si accompagna spesso a orientamenti punitivi e repressivi che possono portare alla criminalizzazione sproporzionata di azioni illegali, compiute ai fini della sussistenza, così come di occupazioni abusive di strutture abbandonate, utilizzate come riparo, o a forme di controllo e di maltrattamenti dei poveri negli spazi pubblici<sup>8</sup>.

Le stesse pratiche che caratterizzano gli approcci paternalistici e infantilizzanti possono declinarsi in strumenti di controllo, punizione e disciplinamento. Meo (2022) parla di "pedagogizzazione" dell'intervento: «la subordinazione delle prestazioni assistenziali alla buona condotta, l'equazione povertà e mancanza di impegno, l'enfasi sulla responsabilità personale e sulla necessità del controllo sociale, sono assunti da cui discende una "pedagogizzazione" dell'intervento» (MEO 2022, p.545).

Cuono e Sau (2014) si concentrano sul ruolo del neoliberismo nel favorire una visione paternalistica che viene promossa dalle politiche istituzionali. Il potere paternalistico è descritto come: «il potere esercitato senza il consenso dei destinatari che si autogiustifica sulla base del fine che persegue, ossia la protezione disinteressata dei governati-sudditi» (CUONO 2014, p.33). L'ideologia neoliberale porta in sé i germi del paternalismo in quanto sottrae dal dibattito politico le proprie teorie economiche, che giocano il ruolo di assiomi da non mettere in discussione, e chiede allo Stato di non intervenire nelle politiche economiche e di creare le condizioni affinché i comportamenti individuali siano uniformati a tali teorie economiche. Lo Stato è minimo, l'economia si autoregola ed il modello di agire sociale che deve imporsi è quello imprenditoriale. La forza disciplinante di questa dottrina deriva proprio dal presupposto che l'autoregolazione dell'economia garantisce sempre il risultato migliore.

---

<sup>8</sup> Da beneficiari delle politiche sociali, i poveri divengono oggetto delle politiche di sicurezza, in tal senso Wacquant (2006) parla di "ipercarcerazione dei poveri" afroamericani negli Stati Uniti.

Il risultato di tali riflessioni restituisce l'immagine del neoliberalismo come un'ideologia di stampo paternalista, in cui lo Stato si occupa dei sudditi-figli a partire dalla certezza della scienza economica - insofferente a posizioni diverse da quelle di chi difende rigide ricette anti keynesiane - e delle verità morali - insofferenti al pluralismo e al relativismo dei valori. I vincoli della tecnica e quelli dell'etica sono gli strumenti di quel processo di depoliticizzazione dello spazio pubblico difeso da chi da anni sostiene che la nostra è un'epoca post-ideologica in cui sarebbero arrugginite le bussole classiche con cui nella modernità ci si orienta nella politica, prima fra tutte la dicotomia destra-sinistra (CUONO 2014, p. 42).

Il paternalismo disciplinante del neoliberalismo, che tende ad autogiustificarsi, rischia però di andare in contrasto con i principi della democrazia che tutelano lo sviluppo degli individui e la loro libertà e piena autonomia. Il paternalismo fatica a conciliarsi con i diritti di cittadinanza sanciti costituzionalmente dalle democrazie e con la promozione di un equilibrio fra dimensione pubblica e privata. Cuono e Sau individuano quindi nell'ideologia neoliberale caratteristiche paternalistiche e disciplinanti che portano con sé anche effetti di depoliticizzazione della sfera socio-economica. Anche Procacci (1998) evidenzia il legame fra pensiero liberale e la moralizzazione del povero. In particolare, la "lettura morale della miseria", di ispirazione cristiana, spinge ad adottare un atteggiamento caritatevole nei confronti del povero ma anche a credere che tale condizione dipenda da una carenza morale, in quanto la giustizia divina colpisce coloro che lo meritano. La moralizzazione è l'atteggiamento che tenta di correggere le carenze di cui sopra, attraverso disciplina e lavoro. Tuttavia, accanto ai poveri oggetto di carità, vi sono anche coloro che non possono essere integrati nel sistema socio-economico e che non meritano l'assistenza, i mendicanti e i vagabondi che vivono nell'ozio.

Procacci delinea e ricostruisce la storia della differenza fra povertà e pauperismo, dove questa seconda è l'estremo, la misura intollerabile della povertà. La povertà non può essere eliminata, in quanto fa parte dell'ordine naturale delle cose, è intrinseca alla società; ci sono i poveri e ci saranno sempre, così come c'è e ci sarà sempre la ricchezza e quindi anche la disuguaglianza, non è compito del politico cambiare la natura del mondo. Ma il pauperismo è l'eccesso e va regolato. Innanzitutto distinguendo fra i poveri che si vergognano della propria condizione e che accettano di essere rieducati e reintegrati nella società attraverso il lavoro e coloro che mendicano e vagabondano, non meritevoli quindi di assistenza.

All'immoralità dell'elemosina si contrappone un'etica del lavoro produttivo e della partecipazione attiva a un disegno sociale che non può che essere condiviso da tutti; allo spettacolo desolante di una miseria imprevedibile e oziosa che mendica l'offerta di un'anima caritatevole, si oppongono le virtù moralizzanti, civilizzanti, perfino filosofiche del lavoro [...] La società liberale si vuole "*vita activa*": in questa morale dell'attività, il lavoro sembra capace di garantire la razionalità del comportamento

individuale, di regolare l'integrazione degli interessi individuali nell'interesse generale, di vincere la miseria trasformando gradualmente le condizioni soggettive dei poveri, senza per questo alterare il funzionamento oggettivo del sistema produttivo (PROCACCI 1998, p. 217).

Emerge quindi la figura del “povero abile”, tradizionalmente problematica per le politiche di sostegno al reddito, proprio in quanto associa povertà e abilità. Il povero abile attira atteggiamenti contrastanti nella società: fra il risentimento che porta a negare ogni forma di sostegno verso persone “abili al lavoro” che sono disoccupate e povere per via di mancanza di volontà, da sanzionare, o di capacità, da rafforzare, e la solidarietà che resta vuota e superficiale se non include le persone nel patto sociale in cui vi sono diritti e doveri per il benessere proprio e della collettività.

Il povero eppur abile funziona da *marker* della soglia: è a un passo dal superarla (ibidem). La contrazione dello spazio discorsivo conseguente alla focalizzazione sulle soglie, e i suoi interventi selettivi rivolti a specifiche fattispecie di poveri meritevoli, si associano a un orientamento a sovrastimare i margini di azione di cui i poveri dispongono, trascurando la struttura dei vincoli delle opportunità entro cui si trovano. La figura della persona bisognosa che però manca di un requisito conclamato che giustifichi la sua condizione (quale un handicap o un'età avanzata) – che sia il povero abile nella tradizione europea o la welfare queen nella tradizione americana – ne è l'emblema (SOSS 2022, p. 549).

Si procede quindi ad una divisione fra chi è meritevole (*deserving poor*) di un trasferimento monetario da parte dello Stato e chi non lo è (*undeserving poor*). Opportunismo e dipendenza sono i nodi critici nella discussione sulla legittimità del sostegno economico al povero abile. La dipendenza è un effetto collaterale del sostegno economico erogato, quando si protrae nel tempo. Considerando però gli importi di tali sussidi, si può mettere in discussione la desiderabilità di tale dipendenza. Rovesciando l'argomentazione della dipendenza dal *welfare system*, si potrebbe sostenere che è proprio l'erogazione di sostegni di importo non adeguato a causare la lunga permanenza delle persone nei programmi di sostegno al reddito (Negri 1997). Se il sostegno economico garantisce solo lo stretto necessario per sopravvivere, sarà difficile oltrepassare tale soglia di sopravvivenza e risollevare la propria condizione. Inoltre, potrebbe essere lo stesso paternalismo verso gli assistiti a creare dipendenza e cronicizzazione del disagio, ciò in relazione alla qualità degli interventi erogati e alle responsabilità delle istituzioni nella creazione di meccanismi di dipendenza (Negri 1997).

Negri e Contini (2004) analizzano il problema della trappola della povertà, ovvero la dimensione della dipendenza dai sussidi, esaminando i modelli comportamentali delle persone destinatarie di tali sostegni. In particolare, si rifanno ai meccanismi delle teorie della scelta razionale, la DBO (*Desires, beliefs and opportunities*) theory, e ai modelli di dipendenza/autonomia elaborati da

Bane ed Ellwood (1994) per spiegare l'azione degli assistiti di lunga durata. Si tratta dei *rational choice models*, degli *expectancy o psycho social models* e dei *cultural models*.

Secondo i *rational choice models* un povero abile potrebbe scegliere di restare più a lungo in assistenza perché la condizione di assistito è più conveniente delle condizioni lavorative da lui concretamente raggiungibili, considerando ovviamente la generosità dei sussidi e le caratteristiche della domanda di lavoro. Oppure per valutare attentamente le opportunità lavorative disponibili e attendere la miglior occasione di lavoro da accettare, avendo a disposizione un sussidio che lo sostiene non è infatti disposto ad accettare qualsiasi offerta di lavoro. I *rational choice models* possono quindi spiegare le scelte razionali che portano un beneficiario di sussidi a preferire, in alcune condizioni, l'assistenza al lavoro ma non spiegano la dipendenza dai sussidi che aumenta con l'aumentare della durata degli stessi. Nell'ambito di questo modello non viene infatti escluso il fatto che i soggetti che beneficiano dei sostegni economici pubblici per mero calcolo razionale conservino intatta la loro capacità di cogliere opportunità di lavoro soddisfacenti quando si presentano, qualsiasi sia il periodo trascorso in assistenza.

Secondo gli *expectancy o psycho social models*, la capacità di un povero abile assistito di emanciparsi dai sussidi potrebbe indebolirsi nel corso del tempo per cause psicologiche. Per esempio, il suo essere costretto a vivere per un lungo periodo in assistenza potrebbe provocare effetti di progressiva demoralizzazione, tali da scoraggiarlo sempre di più a intraprendere un'autonoma ricerca di lavoro. E, con il trascorrere del tempo, la demoralizzazione potrebbe anche affievolirne la volontà, indebolire il carattere, indurlo a svalutare il futuro e a privilegiare il minimo sforzo nel presente, nonché deformarne le preferenze attraverso gradualmente processi di auto-inganno. Nell'ambito dei modelli psico-sociali può intervenire anche un meccanismo di *learned helplessness*: l'accumulo di esperienze di fallimento, attraverso le quali un beneficiario scivola e rimane in una condizione di disoccupazione e povertà, potrebbe via via diminuire la sua capacità di riconoscere e sfruttare le opportunità di riscatto che gli si presentano.

Anche i *cultural models* sono in grado di interpretare una eventuale relazione empirica inversa fra la probabilità di uscita dall'assistenza e la sua durata. Essi ipotizzano infatti che i poveri abili che beneficiano di trasferimenti monetari per un lungo periodo, possano progressivamente apprendere attitudini e norme devianti e modificare così gradualmente le proprie preferenze, fino ad un minor desiderio di autonomia dai sostegni pubblici. La socializzazione familiare potrebbe inoltre favorire la trasmissione intergenerazionale delle attitudini e norme devianti. In tal caso, l'uscita dalla povertà richiederebbe complessi interventi di reinserimento sociale, rivolti non solo al singolo ma alle famiglie nel loro complesso. Nell'ambito dei modelli culturali assumono anche estrema rilevanza le politiche integrate di rigenerazione urbana e di lotta contro l'emarginazione.

L'apprendimento di attitudini e norme devianti potrebbe infatti trovare occasioni di rinforzo nell'ambito delle relazioni quotidiane che caratterizzano il vissuto degli assistiti nelle aree urbane degradate, dove essi sono costretti dalla povertà a vivere in situazioni di emarginazione e di ghetto. I modelli che chiamano in causa le interazioni dei comportamenti con le norme e attitudini culturali e i condizionamenti psicologici, sembrano dunque i più adatti a fornire le ragioni per cui la probabilità di uscire dall'assistenza può diminuire al crescere della durata degli interventi.

Tuttavia, Contini e Negri rilevano che nei *cultural models* la modificazione degli standard normativi potrebbe anche essere connessa alle interazioni quotidiane degli assistiti, situate in aree degradate ad alta concentrazione di povertà. Ma in tal caso la circostanza chiamata in causa non riguarda la situazione degli assistiti in quanto beneficiari di un aiuto economico, bensì in quanto poveri, costretti a risiedere in quartieri degradati, dove è diffusa tale cultura della povertà.

Non si configura così tanto un problema di 'dipendenza dallo stato di assistito' quanto un problema di 'dipendenza dallo stato di povertà', generato dal potere corrosivo di vite vissute in tessuti sociali marginali. E la progressiva diminuzione della probabilità di uscire dalla assistenza non sarebbe altro che il riflesso di una delle (tante) cause che rendono progressivamente difficile uscire dalla povertà.

Occorrerebbe quindi concordare con la tesi che "la gente resta a lungo in assistenza perché la loro situazione di bisogno [...] dura a lungo" (CONTINI 2004, p. 134).

Anche nei *psycho social models* gli effetti di demoralizzazione possono riguardare sia la situazione specifica degli assistiti sia gli effetti cognitivi che costituiscono il risvolto morale delle "carriere" nella povertà e nella disoccupazione e che generano effetti di dipendenza da tali stati, indipendentemente dal fatto di percepire sussidi. Ciò significa che la progressiva diminuzione della probabilità di uscire dalla assistenza potrebbe essere soltanto il riflesso di processi esterni alla assistenza stessa, ovvero processi che riguardano gli stati di povertà e di disoccupazione in quanto tali.

Il problema dell'opportunismo è un problema morale che si riferisce ai comportamenti dei beneficiari di sostegni e al rispetto delle condizioni e dei percorsi previsti, per evitare fenomeni di elusione delle regole pattuite (Leone, Mazzeo Rinaldi, Tomei 2017). Ovviamente ciò comporta un controllo di tali comportamenti per definire se il beneficiario sia affidabile e quindi meritevole del sostegno. Questi meccanismi di controllo, previsti in ogni forma di *welfare* condizionale, possono assumere anche forme piuttosto invadenti, in quanto entrano nella sfera più intima di gestione della vita quotidiana. Nei casi in cui i beneficiari condividono i percorsi pattuiti e li valutano come funzionali al miglioramento delle proprie condizioni di vita, i controlli e gli accertamenti non creano particolari difficoltà. Il problema insorge soprattutto nei casi in cui i beneficiari si adeguano

alle azioni previste dalla condizionalità soltanto per evitare le sanzioni previste. È a questo punto che ci troviamo di fronte ad un nuovo problema di carattere morale, sottolineato da Negri:

Come si possono conciliare queste interferenze con l'universalismo, con l'idea che l'aiuto è un diritto automaticamente garantito a chiunque versi in stato di bisogno, indipendentemente dalle motivazioni e dalle cause? L'aiuto automatico, basato sul semplice accertamento del bisogno, senza ulteriore controllo dello sforzo e dei rischi di *moral hazard* contrasta con i principi di un intervento attivamente orientato al mantenimento e sviluppo della capacità di cittadinanza e, per contro, anche le modalità di controllo dello sforzo sembrano ledere i diritti di cittadinanza. Come stanno insieme queste due cose? (NEGRI 1997, p. 62).

La richiesta di adeguare il comportamento alle preferenze stabilite da altri piuttosto che fondarlo sulle proprie scelte è complessa e rischiosa. Il beneficiario, se non fosse per la necessità materiale di accedere al sostegno e per le sanzioni previste dai meccanismi di condizionalità, sceglierebbe altrimenti. Scegliere autonomamente ciò che si desidera e sentirsi approvati per tali scelte favorisce il benessere della persona. È quindi estremamente frustrante dover cambiare le proprie scelte e preferenze eteronomamente, ciò può creare smarrimento e timore di non conseguire lo stato di benessere desiderato. La richiesta di cambiare preferenze può essere pienamente sostenuta dal beneficiario solo se vi è fiducia nell'attore istituzionale che avanza la proposta, altrimenti si rivela come una forzatura priva di senso. A far la differenza in questi casi, sono quindi le condizioni di fiducia che si costruiscono fra beneficiari di sostegni ed operatori del *welfare*. «Conclusione: di fronte a utenti che non sceglierebbero comunque il risultato di ciò che viene loro richiesto, solo la presenza di adeguate condizioni di fiducia, di azioni di accompagnamento nella sperimentazione e di professionalità nelle fasi di negoziazione, quando si sviluppa la critica dei comportamenti e delle scelte, legittima il controllo dello sforzo del beneficiario da parte dei diversi operatori delle agenzie del welfare mix» (NEGRI 1997, p. 64).

A fronte di tali rappresentazioni dei soggetti in condizioni di deprivazione, può divenire paradossale il modello di attivazione delle politiche di contrasto alla povertà come rilevato da Crespo Suarez e Serrano Pascual:

Il paradosso del dibattito sul soggetto "attivo" è che cela la contraddizione tra un modello esplicito di soggetto autonomo e una sfiducia implicita nelle motivazioni del soggetto stesso, che lo rendono vulnerabile alle trappole potenziali rappresentate dai *benefit* del *welfare* che non sono state guadagnate come ricompensa di un lavoro onesto. [...] Il problema della disoccupazione diventa un problema di attivazione: sono le persone che devono essere aiutate, motivate e attivate così si eviteranno le "trappole" nelle quali potrebbero cadere altrimenti. I disoccupati non sono più vittime della disoccupazione, ma della povertà che funziona appunto come una "trappola". Una delle caratteristiche paradossali di questa trappola sembra essere l'assenza di determinazione a uscirne.

Nel suo intento neo moralistico, il dibattito europeo sostiene che i servizi pubblici devono essere utilizzati come incentivi per incoraggiare le persone a considerare il lavoro come condizione auspicabile (CRESPO SUAREZ 2005, p. 40).

Le critiche alle forme di protezione sociale fondate sul rischio che si possa generare dipendenza sostengono un'idea di soggetto debole (“sia in senso cognitivo che morale”) che necessita perciò di essere guidato nelle sue preferenze e scelte in modo da essere rimesso sui giusti binari del percorso del lavoro ed evitare le “trappole” insite nell'assistenza.

L'attivazione presuppone l'idea di un soggetto “forte”, cioè in grado individualmente di intraprendere con successo la strada dell'attivazione, attingendo dalle risorse che riesce a recuperare. Contestualmente, la rappresentazione che si cela nelle teorie dell'attivazione più “lavoristiche” è quella del povero “debole”, con carenza di risorse e a rischio dipendenza, che non può che partire già sconfitto nel suo percorso di attivazione. L'autonomia rischia di diventare una chimera irraggiungibile o, peggio, di essere fraintesa.

Si vuole in tal modo promuovere l'autonomia, ma è un'autonomia nei confronti delle istituzioni, raggiunta alle spese di un aumento della “dipendenza” dal mercato e dalle sue leggi. In quanto tale la questione non è tanto quella di combattere la dipendenza, quanto di trasformare l'oggetto di dipendenza. La congiunzione tra autonomia e individualismo porta ad un paradosso che è stato sintetizzato da Culpitt (1999): “Questo è il paradosso: solo quelli che possono essere “salvati” dai loro stessi sforzi riceveranno l'aiuto di cui hanno bisogno”. Le metafore dell'attivazione, presenti nel dibattito europeo, si delineano in modo paradossale: stabiliscono l'obiettivo dell'autonomia e dell'emancipazione dei cittadini e concepiscono strategie per ottenere cambiamenti (psicologici) individuali, quali cambiamenti di motivazione, atteggiamento e comportamento. L'interesse per la possibilità di mantenere in futuro sistemi di protezione sociale si traduce in un obiettivo che, a sua volta, è una definizione della realtà: ci sono persone che, per qualche ragione, non desiderano lavorare e lo scopo delle politiche sociali è di indurle a desiderare altrimenti. È questa la chiave dell'attivazione (CRESPO SUAREZ 2005, p. 42).

Lo stesso contratto tra i servizi/operatori del *welfare* ed i beneficiari in condizioni di povertà, posto alla base di molti programmi di sostegno al reddito, può risultare paradossale in quanto patto che finge di non vedere l'asimmetria di potere fra i contraenti. Condizionalità ed attivazione rischiano dunque di produrre effetti opposti all'*empowerment* dei destinatari delle misure: indebolimento dell'autonomia ed esclusione (Handler 2003).

La responsabilità delle condizioni sociali ed economiche viene privatizzata, ognuno diventa responsabile per la propria condizione, ognuno deve salvarsi da sé, attivandosi nella ricerca del lavoro. In questo senso il concetto di povertà viene depoliticizzato, nascondendo l'idea che sia un

prodotto storico di ingiusti meccanismi socio-economici che creano disuguaglianze di reddito e di opportunità.

L'attivazione senza condizionalità stringenti, soprattutto nei confronti dei gruppi sociali più fragili e svantaggiati, può contribuire alla promozione del capitale umano e relazionale, attraverso interventi di capacitazione, individualizzati e disegnati assieme ai destinatari, valorizzandone desideri e volontà (Siza 2022). Si tratta di una strategia di "attivazione personalizzata" che pone al centro elementi *enabling* e di rafforzamento delle reti sociali delle persone.

Purtroppo le condizioni per l'impostazione di tali percorsi di accompagnamento vengono sempre più spesso minate, non solo dalle rappresentazioni dei poveri come soggetti colpevoli e da disciplinare, ma anche da un sentimento nuovo che serpeggia nelle società soprattutto con l'acuirsi delle disuguaglianze a seguito delle ultime crisi economiche e sociali.

Sentimento che Revelli descrive così: «L'incipiente intolleranza per le debolezze dei deboli e il simmetrico eccesso di tolleranza per i vizi dei potenti. Il diffondersi dell'invidia come sentimento collettivo. Il fastidio per gli eterni "inferiori" e l'emulazione dei nuovi "signori"» (REVELLI 2010, p. IX).

Se i dati sul rischio di povertà anche in Europa divengono allarmanti, ciò provoca un nuovo conflitto nelle società occidentali contemporanee. Si diffonde, con il rischio di povertà e l'aumento delle disuguaglianze, anche un conflitto verso il basso. Non verso l'alto nella richiesta di maggior eguaglianza, come storicamente accadeva nelle lotte per la redistribuzione delle risorse, bensì verso il basso, un risentimento rancoroso verso coloro che stanno peggio.

Non è la tradizionale guerra "verticale" dell'alto contro il basso, dei ricchi contro i poveri, dell'egoismo dei privilegiati contro l'impotenza degli ultimi. È un conflitto per molti versi nuovo, "orizzontale", dei poveri, ma soprattutto degli impoveriti, o di chi teme l'impoverimento, contro altri poveri, "più poveri", alla ricerca di un qualche risarcimento facile. Di un ripristino di distanza sociale che compensi l'ansia da declassamento, in un sistema-Paese che, tutto insieme, silenziosamente, si è ridislocato verso il basso (rispetto ai suoi partner). O verso la periferia (dell'Occidente) (REVELLI 2010, p. 24).

In questa situazione, ogni aiuto verso gli ultimi, ogni sostegno di natura economica, rischia di creare fastidi e invidie, sino a diventare addirittura intollerabile, soprattutto in una situazione caratterizzata dalla scarsità di risorse che ha seminato la crisi economica. Alagna (2018) distingue questo nuovo rancore rivolto verso il basso dall'invidia che è invece direzionata verso l'alto, verso chi sta meglio. Non potendo colmare la distanza verso l'alto, sempre più irraggiungibile nelle crescenti disuguaglianze contemporanee, si crea l'ansia di tenere quantomeno a distanza ragguardevole chi sta peggio. Alagna descrive questo meccanismo in atto nella soggettività contemporanea con il concetto di "ringhio".

Ringhio è in primo luogo un atteggiamento violentemente difensivo. Violento, perché smaniosamente e convulsamente attivo [...] Difensivo, ma in un senso particolare: non è la reazione a un attacco, ma la tonalità emotiva di chi si sente costantemente sotto attacco [...] In secondo luogo il ringhio innesta tale imperativo difensivo su una percepita sensazione di impotenza; in altri termini: ringhia – e non si adira, ad esempio – chi sente di doversi difendere da forze ubique e largamente preponderanti. [...] In terzo luogo, per concludere questa prima definizione, ringhio è la passione dei penultimi. È cioè l'atteggiamento di chi si sente minacciato in un qualche suo possesso, materiale o simbolico, principalmente da chi ne è privo, e concentra quindi la sua ossessione difensiva su un unico fronte: verso il basso. Ringhiare significa guardarsi tormentatamente le spalle con l'assillo di essere raggiunti o addirittura superati da chi sta dietro, disinteressandosi invece di chi sta già davanti. Ciò fa del ringhio una passione tecnicamente conservatrice, in quanto non stimola 'assalti al cielo' e non punta in alto, ma chiede mantenimenti, rinforzi o eternizzazioni delle differenze di status esistenti: il ringhioso vuole non essere raggiunto più ancora di quanto aspiri a raggiungere altri (ALAGNA 2018, p. 305-306).

Questo atteggiamento ostile verso gli ultimi si afferma anche come conseguenza delle crisi economiche, che fanno registrare importanti battute d'arresto alle fede novecentesca nel mito del progresso e del costante miglioramento delle condizioni di vita di tutti, e delle complessità del mondo globalizzato, in cui diviene impossibile ricostruire le catene causali che portano all'individuazione dei colpevoli dei processi che impoveriscono e accentuano le diseguaglianze. Si creano le condizioni per una diffusa paura dell'impoverimento che spinge non a organizzare politicamente un conflitto verso l'alto volto alla rivendicazione di maggiori risorse e diritti, bensì alla conservazione delle posizioni in cui ci si trova, laddove la priorità non è più migliorare la propria condizione, ma evitare che peggiori. Si innesca una "ringhiosa" competizione per preservare le risorse a disposizione che direziona il risentimento verso la minaccia rappresentata da chi oggi sta peggio ma domani potrebbe mettere in pericolo la mia posizione di (relativo) benessere. Non si tratta di un risentimento che caratterizza solo i "penultimi", i più esposti al rischio di caduta nella povertà, ma è più diffuso e trasversale, si manifesta anche in coloro che hanno un discreto livello di benessere. Ciò, secondo Alagna, è dovuto al fatto che è insito nella concezione liberale del mondo (*Weltbild*) come competizione in cui le diseguaglianze sono diventate incolmabili ed i più potenti e benestanti sono ormai irraggiungibili per i più. Per questo è più corretto parlare di "guerra ai poveri", piuttosto che di "guerra fra poveri".

[...] un assunto cardine del *Weltbild* neoliberale: il mondo è una giungla, in cui la competizione diffusa e molecolare è insieme strategia di sopravvivenza e garanzia di un ordine meritocratico. Se la vita è una lotta per assicurarsi il possesso di risorse scarse, "il fine è solo l'utile, il mezzo ogni possibile", nel senso più radicale e totalizzante: non esistono ambiti di vita sottratti a un approccio

strategico; dall'aspetto fisico agli *hobbies*, dalle amicizie al carattere: tutto può e deve essere valutato e se possibile usato come potenziale vantaggio competitivo. Il ringhio verso il basso si afferma in questa immagine del mondo in quanto atteggiamento evolutivamente conveniente: folle e suicida prendersela con i più forti, meglio essere "arroganti coi più deboli e zerbini coi potenti", in quanto è esattamente verso il più debole che maggiori sono le chance di successo. Il fascino diffuso di prospettive reazionarie e xenofobe si radica anche nell'enfatizzazione di questo tratto del *Weltbild* neoliberale, cui pure retoricamente magari si oppongono: il mondo è una giungla, e il colore della pelle o il certificato di cittadinanza possono e devono essere utilizzati come *asset* in grado di garantire un vantaggio insuperabile nella competizione diffusa (ALAGNA 2018, p. 311).

### **2.3 Il lavoro non basta**

Un aspetto problematico nuovo che caratterizza le cosiddette nuove povertà e che è emerso con forza e con drammaticità a seguito delle ultime crisi economiche è il seguente: avere un lavoro non rappresenta più un'assicurazione sufficiente per tutelarsi dal rischio di povertà (Saraceno 2015). Ciò si lega ovviamente alla multidimensionalità del fenomeno ma anche ai cambiamenti che vive il mondo del lavoro e le tutele ad esso collegate. I *working poor* in aumento (così come i *poor* senza lavoro) nelle società occidentali ci dicono che il lavoro non basta a mettere in salvo dalla povertà e che la domanda di lavoro è essa stessa povera, sia per quantità che anche per qualità. Distinguiamo fra i concetti di *in-work poverty* e *working poor* (Saraceno, Morlicchio, Benassi 2022). Il secondo concetto fa riferimento al reddito da lavoro percepito dal singolo lavoratore, quando questo è inferiore al 60% del salario mediano, tuttavia ciò non necessariamente implica che il reddito familiare sia povero. Il primo concetto invece inquadra la povertà dei nuclei familiari, nonostante la presenza di almeno un componente che lavora, dove il reddito familiare è inferiore al 60% del reddito mediano.

I lavoratori che rischiano di percepire un reddito basso sono più spesso concentrati fra i giovani, le donne e gli stranieri, fra livelli più bassi di istruzione e qualificazione professionale e soprattutto in alcuni settori di impiego, fra cui agricoltura, servizi alla persona, servizi alberghieri e commercio al dettaglio. Le famiglie con un solo percettore di reddito sono quelle più a rischio di povertà, soprattutto se numerose, in cui un reddito da lavoro medio rischia di non essere sufficiente.

Dunque, una persona con un salario molto basso (*working poor*) può non trovarsi in una condizione di povertà se vive in un nucleo con altri percettori di reddito o in un nucleo con un alto livello reddituale, mentre un lavoratore che riceve un salario dignitoso può trovarsi in condizioni di povertà se il suo reddito non è sufficiente ai bisogni di un nucleo familiare numeroso in cui è l'unico lavoratore (*in-work poverty*).

L'Unione Europea ha formalizzato l'obiettivo di ridurre il numero di lavoratori poveri inserendolo tra quelli fissati dalla "Strategia europea per l'occupazione". Con il fine di monitorare il progresso in questa direzione, l'Eurostat ha costruito un indicatore specifico, il cosiddetto *in-work at-risk-of-poverty rate*, o *in-work poverty (IWP)*. In particolare, l'Eurostat definisce un individuo *in-work poor* se dichiara di essere stato occupato almeno per 6 mesi nell'anno di riferimento e se vive in un nucleo familiare a rischio di povertà, cioè il cui reddito disponibile è inferiore al 60% del reddito mediano equivalente. La popolazione di riferimento sono gli individui di età compresa tra i 18 e 64 anni.

Nella rilevazione del 2019<sup>9</sup> in Europa vi era una media del 9% di lavoratori a rischio povertà, mentre in Italia la percentuale saliva all'11%. Ma la percentuale di lavoratori che percepiscono una retribuzione bassa, cioè sotto il 60% della retribuzione mediana equivalente, sale addirittura al 22% circa, cioè quasi un quarto dei lavoratori<sup>10</sup>.

La funzione protettiva dell'occupazione rispetto al rischio di povertà perde efficacia e la povertà aumenta tra le famiglie giovani, dove è più probabile che vi siano condizioni lavorative maggiormente precarie, e tra le famiglie con minori, dove il reddito può rivelarsi insufficiente per i consumi necessari. In queste famiglie il rischio di povertà è alto quando è occupato un solo genitore e può persistere anche quando sono occupati entrambi i genitori (Saraceno, Morlicchio, Benassi 2022).

Ciò deve indurre a riconsiderare il tradizionale collegamento fra occupazione e povertà, laddove può darsi povertà anche nell'occupazione e, viceversa, non tutti i disoccupati sono poveri. Ciò significa che l'occupazione non può essere l'unica via di uscita dalla povertà e che la disoccupazione non può essere l'unico criterio per essere meritevoli di trasferimenti economici.

Il lavoro povero induce a riflettere sulle condizioni lavorative, in termini di salari "decenti" e di tutele contrattuali adeguate. Ma spinge anche a riflettere sulle difficoltà nei nuclei familiari che incontrano le donne nell'ingresso/reingresso nel mondo del lavoro, a causa dei carichi familiari e della carenza di politiche efficaci per la conciliazione fra lavoro e vita familiare. Inoltre, pone la questione di sostegni economici da erogare anche in costanza di rapporti di lavoro, ovvero gli *in-work benefits*, in modo da aumentare la protezione fornita ai lavoratori a rischio povertà, oltre che incentivare il lavoro regolare e quindi più tutelante.

---

<sup>9</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm070/default/table?lang=en>

<sup>10</sup> È il bilancio che emerge dalla Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, presentata il 18 gennaio dal ministro del lavoro Andrea Orlando e l'economista Oese Andrea Garnerò. Il testo inquadra l'emergenza della cosiddetta *in-work poverty*: la condizione di povertà che riguarda i lavoratori, spinti sotto la linea della miseria da fattori che vanno dalla stagnazione retributiva a contratti precari.

Fino a un paio di decenni fa, l'espressione *working poor* sarebbe stata considerata un ossimoro. Una contraddizione in termini. Come la formula utilizzata dalla statistica europea: "*in-work poverty*". Nell'universo socio-produttivo fordista, per lo meno nella sua fase matura [...], quello tra lavoro e povertà era, nella maggior parte dei casi, un rapporto "a somma zero": non era dato concepire il titolare di un posto di lavoro fisso (e il posto di lavoro fisso era in qualche modo la regola) in condizione di povertà. E viceversa. Povero era, entro quell'orizzonte di certezze, il "caduto fuori", il "disoccupato", la persona uscita dal sistema della forza lavoro per un qualche incidente di percorso [...]. Ma la fisiologia del sistema escludeva la sovrapposizione delle voci: dove c'era lavoro non c'era povertà; dove emergeva la povertà mancava il lavoro (REVELLI 2010, p. 44).

Si tratta certamente di una questione nuova con cui fare i conti nell'impostazione di efficaci politiche di contrasto alla povertà. L'occupazione si pone infatti come elemento problematico della condizionalità e dell'attivazione. La *flexicurity* e la precarizzazione dei mercati hanno generato instabilità, non solo per una questione quantitativa, ovvero la strutturale mancanza di sufficienti posti di lavoro, ma anche qualitativa, ovvero il lavoro esistente può avere salari insufficienti e anche i lavoratori restano esposti al rischio di povertà. In mancanza di un piano nazionale per l'occupazione, come auspicato da Bellofiore e Pennacchi (2014), che avrebbe lo scopo di garantire un lavoro dignitoso e con salari adeguati<sup>11</sup>, c'è da interrogarsi sull'efficacia di un *welfare* condizionale legato all'attivazione lavorativa. È possibile vincolare al lavoro la lotta alla povertà, considerando che è il lavoro stesso ad essere sempre più povero e precario e considerando che l'aumento di occupazione in Europa non ha necessariamente portato ad una riduzione della povertà? In tal senso, le politiche del lavoro sono necessarie ma non sufficienti, come afferma Saraceno:

Pensare che l'aumento dell'occupazione generi automaticamente una riduzione della povertà può, infatti, essere un'illusione, se non si considera attentamente di che tipo di occupazione si tratta e chi è più probabile che benefici dell'aumento della domanda di lavoro. Se l'obiettivo è anche prevenire o contrastare la povertà, occorrono politiche dell'occupazione, e prima ancora della formazione, mirate alla popolazione con maggiore difficoltà nel mercato del lavoro, sostenute da servizi per l'impiego preparati adeguatamente, insieme a politiche che favoriscano la conciliazione tra lavoro remunerato e responsabilità familiari. [...] Accanto a politiche del lavoro integrate da trasferimenti e servizi per chi è occupato, o per facilitarne l'occupabilità, e trasferimenti per i figli meno

---

<sup>11</sup> «I saggi di questo volume si collocano in questo orizzonte, focalizzandosi sulla questione di come lottare contro la povertà e l'impovertimento. L'unico modo efficace, a parere di Minsky, è quello di raggiungere una situazione di pieno impiego «stretto» e vincolante, definito come un eccesso della domanda di lavoro sull'offerta di lavoro, e agendo così sull'occupazione e sul reddito che ne può derivare. La prospettiva di Minsky si oppone frontalmente all'idea, già allora tipica dei «keynesiani» e oggi divenuta religione ancor più rigida, della *employability*: il problema della disoccupazione viene scaricato sull'offerta di lavoro, non sufficientemente «formata», o dotata delle adeguate «competenze», e così via. Non bisogna cambiare le persone, bisogna cambiare il sistema: e solo dentro una situazione di autentico pieno impiego, procedere ad una migliore qualificazione dei lavoratori» (BELLOFIORE 2014, pag. 34).

frammentati e più coerenti di quelli esistenti, occorrerebbero, tuttavia, anche forme di integrazione economica per chi ha un reddito insufficiente: un reddito minimo di inserimento, o sostegno di inclusione attiva – comunque lo si voglia chiamare – analogo a quello presente da tempo nella stragrande maggioranza dei paesi europei e anche in altri paesi extraeuropei (SARACENO 2015, pag. 122-123).

L'esistenza di lavoratori poveri impone di ripensare sia le politiche del lavoro sia quelle di sostegno al reddito. Politiche attive del lavoro e interventi di contrasto alla povertà non possono essere qualificate come politiche completamente sovrapponibili: ci sono obiettivi, almeno in una certa misura, differenti e anche le platee dei destinatari non sono equivalenti.

Il lavoro continua a svolgere un ruolo centrale nella vita e nell'immaginario delle persone, come veicolo di identità, benessere e libertà, ma ha bisogno di politiche in grado di sostenerlo, in quanto il mercato da solo non è in grado di rimediare alla crisi che lo attraversa. Si rende necessario aprire una riflessione su una strategia di lungo periodo che possa ridare certezza, valore, riconoscimento e dignità al lavoro, contrastando salari bassi, flessibilità e discontinuità lavorativa.

Lavoro e inclusione sono preziose opportunità che il contesto politico-istituzionale deve promuovere, soprattutto fra i cittadini più vulnerabili, attraverso un percorso di attivazione che non può essere punitivo e disciplinante. Al contempo, è necessario garantire una vita dignitosa a ogni cittadino, come diritto fondamentale che non può essere in alcun momento negoziabile e condizionato a una qualsivoglia forma di dovere.

L'attivazione ha in sé un'ambivalenza in quanto portatrice di giustizia sociale e di opportunità di *empowerment* e autonomia per i beneficiari, tuttavia rivela anche aspetti critici che possono affossare le sue stesse virtù: la colpevolizzazione dei poveri, l'asimmetria di potere nei meccanismi istituzionali e i rischi di esclusione dei più fragili (Handler 2003).

La questione della povertà va ripensata in termini di lotta alle disuguaglianze sociali ed economiche e di giustizia distributiva (Granaglia, Bolzoni 2016, Saraceno 2015). Se si svincola il disagio economico dalle ingiustizie sociali che contribuiscono a crearlo, si depoliticizza la questione della povertà e probabilmente ciò conduce ad interventi incentri sulla responsabilizzazione degli individui e ad interventi cosmetici, di rapida attuazione, che non modificano minimamente la struttura del problema.

Le responsabilità individuali si danno soltanto in un contesto sociale e politico, che presuppone responsabilità collettive (Bonvin, Farvaque 2005). L'attivazione può essere intesa come opportunità per tutti di costruire una società inclusiva con un destino comune che favorisce il benessere e l'autonomia, anche attraverso l'inclusione lavorativa. Gli interventi di contrasto alla povertà devono muoversi in un orizzonte di coesione e giustizia sociale, ciò significa porre una

questione eminentemente politica: sia sul piano delle cause socio-economiche che producono impoverimento sia sul piano della rappresentanza dei soggetti più fragili che hanno scarsa capacità di *voice* e rischiano di non avere accesso ai più elementari diritti di cittadinanza.

Mettersi, o rimettersi, nella prospettiva della povertà – guardare cioè alla divisione e al conflitto sociale non dall’angolazione della produzione ma da quella della distribuzione della ricchezza e della riproduzione delle forme di vita – consente invece di acquisire un luogo di osservazione decentrato rispetto all’archetipo novecentesco, fissandolo, per così dire, dal di fuori: non come punto di partenza dato e obbligato ma come punto d’arrivo contingente e ogni volta mutevole. Nel mondo dei nuovi (come in quello dei vecchi) *working poor*, avere un’occupazione – più o meno garantita, più o meno occasionale – “non basta” ad assicurare la sopravvivenza. Il lavoro rappresenta solo *uno* dei tanti ingredienti di una ricetta complessa, di una “economia di espedienti” funzionale alla reintegrazione continua delle condizioni di esistenza (COCCOLI 2021, p. 27).

## Capitolo 3

### LA MISURA ITALIANA DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ: IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Reddito di Cittadinanza (RdC) è stato introdotto dal Decreto Legislativo n. 4 del 2019 poi convertito in Legge (L. 26/2019) nel giugno dello stesso anno. L'allora governo di coalizione fra il partito della Lega ed il Movimento 5 Stelle decise di riformare il Rei (Reddito d'Inclusione) in pochi mesi dall'insediamento del governo, in quanto era uno dei punti centrali del programma elettorale del M5S. La nuova misura è diventata operativa a partire dall'aprile del 2019, con le prime domande presentate dai beneficiari a marzo.

Le novità rispetto alle precedenti misure nazionali di contrasto alla povertà sono diverse. Vengono notevolmente potenziati gli stanziamenti di fondi destinati al contrasto alla povertà, andando a creare il Fondo per il Reddito di Cittadinanza, a cui vengono destinati circa 8 milioni di euro annui, che va ad affiancarsi al Fondo Povertà, già esistente dal ReI, utilizzato per il finanziamento del Piano nazionale di contrasto alla povertà. Inoltre, il Reddito di Cittadinanza diviene Livello essenziale delle prestazioni (Lep) da garantire su tutto il territorio nazionale, andando a costituire un diritto per la tutela dei cittadini (sebbene "nei limiti delle risorse disponibili").

Il potenziamento riguarda anche le risorse umane a disposizione degli enti che gestiscono l'attuazione della misura, in particolare i Centri per l'Impiego, per i quali nella stessa norma di istituzione della misura è stato incluso un piano straordinario di potenziamento degli organici. La Legge di Bilancio 2021 (L. 178/2020) è andata poi a rafforzare il Servizio Sociale Comunale con la previsione di dotare il territorio nazionale di almeno un assistente sociale ogni 5.000 abitanti (per arrivare in una fase successiva ad averne uno ogni 4.000 abitanti) come livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale.

Leggendo la norma, sin dal primo articolo, si nota subito uno dei nodi problematici della misura ovvero l'ambiguità e la molteplicità degli obiettivi che intende perseguire: «quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro» (art. 1 co. 1, Dlgs. 4/2019).

Nella disposizione di una misura di politica attiva del lavoro che, allo stesso tempo, è anche di contrasto alla povertà, il provvedimento legislativo sottolinea il legame fra povertà e (assenza di) lavoro e quello fra trasferimento economico ed attivazione dei beneficiari.

Così come il beneficio erogato, anche i patti legati all'attivazione dei beneficiari, ovvero il Patto per l'inclusione sociale e il Patto per il lavoro, costituiscono Livelli essenziali delle prestazioni: «Il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente» (Dlgs. 4/2019, art. 8 co. 14).

### **3.1 Descrizione della misura**

Il sostegno economico ad integrazione dei redditi dei nuclei familiari viene erogato in modo selettivo, se si risponde ad alcuni requisiti di eleggibilità relativi a cittadinanza, residenza e soggiorno e alla situazione reddituale e patrimoniale. A dispetto del nome, non si tratta, dunque, di un reddito universale erogato incondizionatamente ed individualmente, come generalmente inteso nelle definizioni di ricercatori e studiosi del reddito di cittadinanza, bensì si tratta di una misura di reddito minimo per sostenere i nuclei familiari in condizione di deprivazione materiale. Rispetto ai requisiti di cittadinanza e residenza, per presentare la domanda è necessario: essere cittadino italiano, o di altro paese UE, titolare del diritto di soggiorno, o cittadino di Paesi terzi con permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; essere residente in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 in modo continuativo.

Per quanto riguarda i requisiti patrimoniali e reddituali, la verifica dello stato di bisogno è effettuata nei confronti di tutto il nucleo familiare del soggetto richiedente. Per valutare l'esistenza dello stato di povertà viene utilizzato lo strumento dell'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente). Ai fini della fruizione del beneficio sono disposte soglie di accesso: il valore dell'ISEE deve essere inferiore a 9.360 euro; il valore del patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione non deve superare i 30.000 euro; nel caso del patrimonio mobiliare il limite è di 6.000 euro, accresciuto fino a raggiungere i 10.000 a seconda della composizione familiare; la soglia del valore reddituale del nucleo familiare è fissata a 6.000 euro, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza<sup>12</sup>, ed è incrementata fino a 9.360 euro se il nucleo familiare risiede in un alloggio in locazione. Tra i requisiti patrimoniali sono indicati anche

---

<sup>12</sup> Dlgs. 4/2019, art. 2 co. 4: «Il parametro della scala di equivalenza [...] è pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare ed è incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di anni 18 e di 0,2 per ogni ulteriore componente di minore età, fino ad un massimo di 2,1, ovvero fino ad un massimo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza».

i beni durevoli, ovvero quei beni la cui disponibilità preclude l'accesso al beneficio perché ritenuti sicuri indici di benessere (autoveicoli, motoveicoli, imbarcazioni da diporto o navi).

Ulteriori condizioni che è necessario soddisfare per presentare domanda di RdC sono: non essere sottoposti a misure cautelari; non aver subito nei 10 anni precedenti condanne definitive per alcuni tipi di reati, descritti nell'art. 7 co. 3.<sup>13</sup>; non essere disoccupato a seguito di dimissioni volontarie presentate nei 12 mesi precedenti, eccetto le dimissioni per giusta causa.

Dopo aver presentato la domanda presso uffici postali e centri di assistenza fiscale accreditati, se la stessa viene accettata, il nucleo familiare riceve una carta (Carta RdC) su cui inizia a percepire il beneficio economico. Il trasferimento monetario che si riceve viene calcolato in base ad una scala di equivalenza che considera l'ISEE, la numerosità del nucleo e la condizione abitativa. Più precisamente si tratta di un'integrazione del reddito familiare fino a raggiungere i 6.000 euro annui per il singolo individuo (7.560 in caso di pensione di cittadinanza). La somma corrisposta è parametrata a seconda della composizione del nucleo familiare utilizzando la scala di equivalenza. Vi è, poi, un'ulteriore integrazione fino ad un massimo di 3.360 euro annui, per coloro che sono residenti in un'abitazione in locazione, e fino a 1.800 euro annui, nel caso sia stato concesso un mutuo per l'acquisto o la costruzione di una casa di proprietà. Gli importi erogati sono uniformi in tutto il territorio nazionale, non viene parametrato sul costo della vita locale.

Il beneficio, esente dal pagamento dell'IRPEF, può avere un valore compreso tra due limiti: non può essere superiore a 9.360 euro annui (moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza, ridotta per il valore del reddito familiare) ed inferiore a 480 euro annui. Decorre dal mese successivo a quello della richiesta e il suo valore mensile è pari ad un dodicesimo del valore su base annua.

Il sussidio viene erogato per un periodo continuativo di diciotto mesi, fintanto che il beneficiario rientra nelle condizioni previste per la percezione. Come precisa l'art. 3, co. 6, del Dlgs. 4/2019, il RdC può essere rinnovato, previa sospensione dell'erogazione per un periodo di un mese, prima di ciascun rinnovo. Non è previsto un limite nel numero dei rinnovi. Al venir meno dei requisiti, l'erogazione del RdC è interrotta a decorrere dal mese successivo alla relativa comunicazione.

La Carta Rdc può essere utilizzata per acquistare beni di consumo e servizi, per pagare le utenze domestiche e permette di effettuare prelievi di contante entro un limite mensile non superiore a 100 euro per un singolo individuo, moltiplicato per la scala di equivalenza. Inoltre, permette di effettuare un bonifico mensile per il pagamento del mutuo o della locazione dell'alloggio.

---

<sup>13</sup> In questi casi la condanna in via definitiva dà luogo anche alla revoca del beneficio con effetto retroattivo ed obbligo di restituzione di quanto indebitamente percepito. Inoltre, il sussidio può essere nuovamente richiesto solo trascorsi dieci anni dalla condanna.

Vi sono però dei limiti nell'utilizzo del beneficio, fissati attraverso il decreto ministeriale del 19/04/2019 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), dedicato all'utilizzo della carta RdC. E vi è proprio un elenco di beni e servizi il cui acquisto è vietato: giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità; acquisto, noleggio e leasing di navi e imbarcazioni da diporto; armi; materiale pornografico e beni e servizi per adulti; servizi finanziari e creditizi; servizi di trasferimento di denaro; servizi assicurativi; articoli di gioielleria; articoli di pellicceria; acquisti presso gallerie d'arte e affini; acquisti in club privati; acquisti on-line o mediante servizi di *direct-marketing*. Un decreto attuativo che, sull'onda della campagna mediatica scaturita in Italia all'indomani dell'approvazione della misura, volta a stigmatizzare i rischi di truffa ed i possibili comportamenti devianti da parte dei beneficiari, mostra il lato più moralizzante e paternalistico della politica nel governo della povertà.

Sono poi previste specifiche penalizzazioni nel caso in cui il trattamento non venga mensilmente utilizzato per intero. Le somme non spese, o comunque non prelevate dal beneficiario, vengono sottratte, nei limiti del 20% del sussidio erogato, dalla mensilità successiva (art. 3 co. 15). Altresì, l'ammontare complessivo non speso o non prelevato nel semestre viene decurtato dalla Carta RdC, fatta eccezione per una mensilità di beneficio riconosciuto. La misura non prevede quindi la possibilità di accantonare il beneficio e gestire le economie per un risparmio familiare.

La variazione della condizione occupazionale dei beneficiari comporta una rideterminazione del sussidio. A questo fine, sia l'avvio di un'attività di lavoro dipendente da parte di uno o più componenti il nucleo familiare, che l'avvio di un'attività d'impresa, o di lavoro autonomo, devono essere comunicate all'INPS, a pena di decadenza dal beneficio. Nel caso di variazione della condizione occupazionale per avvio di un'attività di lavoro dipendente, il maggior reddito da lavoro concorre alla determinazione del beneficio economico nella misura dell'80%, a decorrere dal mese successivo a quello della variazione.

Il beneficiario è tenuto a comunicare all'INPS, nel termine di quindici giorni, anche ogni variazione patrimoniale che comporti la perdita dei requisiti, anche a seguito di donazione, successione o vincite. Inoltre, in caso di variazione del nucleo familiare, è necessario presentare una DSU (Dichiarazione Sostitutiva Unica) aggiornata entro due mesi dalla variazione e ciò comporta, con la sola eccezione delle variazioni consistenti in decessi e nascite, la decadenza automatica del beneficio, contestualmente alla quale i nuclei possono comunque presentare una nuova domanda di RdC.

I soggetti istituzionali coinvolti nella misura sono molteplici. La presentazione della domanda avviene, come visto sopra, negli uffici postali, o nei patronati e Caf (Centri di assistenza fiscale); il trasferimento monetario è governato dall'INPS; i percorsi di inclusione e attivazione dei nuclei

familiari beneficiari vengono gestiti rispettivamente dai Comuni e dai Centri per l'impiego (Cpi). Dopo l'approvazione della domanda, l'INPS può infatti assegnare i beneficiari al Centro per l'Impiego territorialmente competente, con cui dovranno sottoscrivere il Patto per il lavoro, o assegnare i nuclei familiari al Comune di residenza, con cui dovranno sottoscrivere il Patto per l'inclusione sociale (Pais).

La condizionalità della misura viene introdotta nel Dlgs. 4/2019 all'art.4 co. 1: «L'erogazione del beneficio è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nelle modalità di cui al presente articolo, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale».

Al beneficio economico, la misura affianca quindi percorsi di accompagnamento e servizi volti a favorire l'inserimento nel mercato del lavoro e l'inclusione sociale. L'erogazione del RdC è subordinata ad alcuni requisiti "attivi" che il beneficiario e il nucleo familiare devono rispettare. La loro attivazione è infatti una condizione necessaria per la fruizione del sussidio. Come visto in precedenza, l'ambivalenza di essere misura di contrasto alla povertà e contestualmente politica attiva del lavoro è alla base dell'impianto teorico della misura. Pertanto, alla prestazione consegue un percorso mirato al recupero e allo sviluppo delle competenze degli assistiti al fine di reintrodurre i soggetti nel mercato del lavoro e di contrastare il rischio di emarginazione sociale. L'assegnazione all'uno o all'altro ente, Comune o Cpi, viene stabilita a livello amministrativo in base ad alcuni criteri che riguardano soprattutto la condizione lavorativa dei beneficiari negli ultimi anni. L'occupabilità rappresenta infatti il principale criterio adottato per distinguere, sin dall'inizio, nello *splitting* operato dall'INPS, la platea dei beneficiari da indirizzare al Patto per il lavoro da quella da inviare, in via residuale, ai servizi sociali per il Pais. L'occupabilità si propone di misurare il grado di vicinanza della persona al mercato del lavoro: chi è considerato vicino al mercato del lavoro viene assegnato ai Cpi, assieme al proprio nucleo familiare, chi invece è più lontano viene indirizzato ai servizi sociali.

In particolare, i criteri di assegnazione ai Cpi sono dettagliati all'art. 4 co. 5: assenza di occupazione da non più di due anni; essere beneficiario della NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego), o di altro ammortizzatore sociale, per la disoccupazione involontaria<sup>14</sup> o averne terminato la fruizione da non più di un anno; aver sottoscritto negli ultimi due anni un patto

---

<sup>14</sup> Il RdC è compatibile con il godimento di altri trattamenti di sostegno al reddito (NASpI, assegno d'invalidità civile, ecc) e quanto percepito va ad incidere sull'ammontare del beneficio.

di servizio attivo presso i Centri per l'impiego; non aver sottoscritto un progetto personalizzato con il servizio sociale comunale, che era previsto dalla precedente misura di contrasto alla povertà, il REI (Reddito d'inclusione).

Inoltre, vengono assegnati ai Centri per l'Impiego i beneficiari del RdC maggiorenni e di età pari o inferiore a 29 anni, indipendentemente dal possesso degli altri requisiti di cui sopra e anche qualora il proprio nucleo familiare sia stato assegnato al Comune.

I Patti che sono chiamati a sottoscrivere prevedono un percorso personalizzato che ha come obiettivo l'inclusione sociale e/o lavorativa dei beneficiari e che si traduce in una serie di azioni a cui essi sono obbligati al fine di mantenere il beneficio economico.

L'impianto del RdC prevede anche l'introduzione delle figure professionali incaricate di accompagnare i beneficiari in tali percorsi personalizzati: dal lato del Centro per l'Impiego vi sono i *navigator*, specializzati nell'orientamento e nelle politiche attive del lavoro, mentre dal lato del Comune vi sono i *case-manager*, operatori sociali che sostengono i beneficiari nella multiproblematicità della condizione di deprivazione e svolgono un ruolo di raccordo fra i vari servizi territoriali. Dunque l'attivazione obbligatoria dei beneficiari si realizza attraverso le azioni previste dal Patto che essi sottoscrivono in Comune o al Cpi. Tuttavia, si viene esclusi dagli obblighi se si rientra nei seguenti casi: lavoratori che non conservano lo stato di disoccupazione, studenti iscritti a corsi di studio universitari o superiori, persone over 65, minorenni, invalidi civili con invalidità superiore al 45% o invalidi da lavoro con invalidità superiore al 33%. In quest'ultimo caso, la persona con invalidità può aderire volontariamente al Patto.

Si può anche essere esonerati dagli obblighi se il beneficiario rientra nelle seguenti condizioni: carichi di cura per minori di 3 anni d'età o per persone gravemente disabili o non autosufficienti, lavoro autonomo o dipendente, per almeno 20 ore settimanali, con conservazione dello stato di disoccupazione, iscrizione a corsi di qualifica professionale, partecipazione a tirocini extracurricolari o di inclusione sociale, condizioni di salute che impediscono temporaneamente la partecipazione ai percorsi di attivazione.

I beneficiari inviati ai Centri per l'Impiego e tenuti a sottoscrivere il Patto per il Lavoro hanno i seguenti obblighi, specificati dall'art. 4 co. 8: registrarsi sulla piattaforma regionale dei servizi per il lavoro e consultarla quotidianamente quale supporto nella ricerca attiva del lavoro; svolgere ricerca attiva del lavoro, verificando la presenza di nuove offerte di lavoro, secondo le modalità definite nel Patto per il lavoro, che include anche un diario delle attività da svolgere settimanalmente; presentarsi agli incontri, con frequenza almeno mensile, presso il Centro per l'impiego per la verifica della ricerca attiva del lavoro (in caso di mancata presentazione senza giustificato motivo si applica la decadenza dal beneficio); accettare di essere avviato alle attività

individuare nel Patto per il lavoro; sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione, su indicazione dei servizi al lavoro e in attinenza alle competenze certificate; accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue e, in caso di rinnovo del beneficio, accettare la prima offerta di lavoro congrua.

La congruità dell'offerta è definita in base a diversi criteri: distanza del luogo di lavoro dal luogo di residenza; tipo di rapporto di lavoro e stipendio previsto; corrispondenza con il profilo professionale del beneficiario. Nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio è ritenuta adeguata un'offerta entro cento chilometri di distanza dalla residenza dell'individuo, se si tratta della prima offerta, ed entro duecentocinquanta se si tratta di seconda proposta di lavoro. Trascorsi i dodici mesi il criterio riguardante la prima offerta è esteso a duecentocinquanta chilometri, mentre se si tratta di rinnovo del RdC è ritenuta valida qualsiasi offerta (prima, seconda e terza) che sia collocata in tutto il territorio italiano.

La congruità dell'offerta è data altresì dalla coerenza dell'offerta con il profilo professionale dell'assistito. Nei primi 6 mesi di beneficio la coerenza è data dall'aderenza dell'offerta all'area di attività o alle aree di attività, nell'ambito del processo di lavoro del settore economico professionale individuato nel Patto, mentre nei successivi 6 mesi la coerenza dell'offerta è costituita dall'aderenza alle aree di attività comprese nel processo di lavoro del settore economico professionale di riferimento. Infine, per il periodo successivo, la coerenza è rappresentata dall'aderenza ad una delle aree di attività comprese in tutti i processi di lavoro descritti nel settore economico professionale.

Per quanto concerne la tipologia contrattuale, l'offerta è considerata congrua quando si riferisce ad un rapporto di lavoro a tempo indeterminato oppure determinato, o di somministrazione, di durata non inferiore a tre mesi, con un orario di lavoro a tempo pieno o comunque non inferiore all'80 per cento di quello dell'ultimo contratto di lavoro del beneficiario.

La misura della retribuzione, infine, è ritenuta congrua quando l'offerta di lavoro prevede una retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi e superiore al 20 per cento del trattamento del RdC percepito.

I nuclei familiari in cui non ci sono componenti che rientrano nelle condizioni descritte all'art. 4 co. 5, vengono assegnati ai Comuni e le persone sono tenute a sottoscrivere il Patto per l'inclusione sociale (Pais). I percorsi del Pais prevedono la partecipazione ad incontri periodici con i *case-manager* e possono prevedere anche altri tipi di servizi: sostegni alla genitorialità e servizi per l'infanzia; l'inserimento in percorsi di tirocini finalizzati all'inclusione sociale; la partecipazione a corsi di formazione; percorsi di educazione finanziaria, ecc.

Con un Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, D.M. 84/2019, è stata regolamentata l'attuazione dei Pais, fornendo agli operatori sociali le linee guida di riferimento e gli strumenti per condurre le valutazioni necessarie alla stipula del Patto. Il servizio sociale comunale convoca i nuclei familiari beneficiari RdC e, al fine di comprendere i bisogni e le risorse del nucleo, avvia l'Analisi preliminare ovvero «una valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi singoli componenti, tenendo conto sia dei fattori di vulnerabilità che delle risorse e capacità presenti nel nucleo, dei sostegni da parte dei servizi territoriali o della comunità su cui il nucleo può fare affidamento, e del contesto in cui vive» (p. 26 delle Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei patti per l'inclusione sociale). Tale valutazione orienta il percorso successivo e può portare a quattro differenti esiti:

- se non emergono necessità particolarmente complesse, il nucleo familiare stipula un Patto per l'inclusione sociale semplificato;
- se si ravvisa che la sola necessità del nucleo sia inerente l'inserimento lavorativo, il nucleo viene inviato al Cpi per la stipula del Patto per il Lavoro;
- se emergono bisogni complessi, l'analisi viene approfondita attraverso il Quadro di analisi<sup>15</sup>, altro strumento di valutazione fornito dal Ministero, e si struttura un'equipe multidisciplinare, che può coinvolgere operatori sociali, educatori, operatori delle politiche abitative e operatori del Cpi, ciò porta alla stipula di un Patto per l'inclusione sociale complesso;
- nel caso in cui siano presenti bisogni di cura e salute particolarmente acuti, e le problematiche rilevate non investano altri componenti il nucleo, si avvia una presa in carico specialistica del beneficiario da parte dei servizi specialistici (servizi sanitari, servizi per la salute mentale, servizi per le dipendenze, ecc.).

Il Patto per l'inclusione sociale prevede in ogni caso la partecipazione, con cadenza almeno mensile, agli incontri in presenza presso i servizi di contrasto alla povertà, al fine della verifica dei risultati raggiunti e del rispetto degli impegni assunti nell'ambito del progetto personalizzato; in caso di mancata presentazione senza comprovato giustificato motivo si applica la decadenza dal beneficio.

---

<sup>15</sup> «Rappresenta la seconda parte dello strumento di valutazione. È specificatamente utile a costruire la Valutazione multidimensionale di nuclei familiari con bisogni complessi titolari del RdC, a supporto delle attività delle equipe multidisciplinari, appositamente istituite, funzionali alla progettazione» (p. 31 delle Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei patti per l'inclusione sociale).

I servizi all'impiego ed i servizi comunali di contrasto alla povertà possono valutare che i beneficiari ad essi assegnati abbiano bisogni più inerenti ai percorsi proposti dall'uno o dall'altro Patto, trasformando quindi l'assegnazione all'altro servizio.

Al fine di consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale sono state istituite due apposite piattaforme digitali dedicate al RdC: la prima presso ANPAL (Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro), nell'ambito del Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIUPL), utile per il coordinamento dei CPI; la seconda presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nell'ambito del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), allo scopo di coordinare i servizi sociali dei Comuni. Entrambe le piattaforme vengono utilizzate anche per le analisi, il monitoraggio, la valutazione e il controllo del programma di gestione e attivazione del RdC.

Fra gli obblighi dei beneficiari, in entrambi i percorsi di attivazione, è prevista la partecipazione ai Progetti Utili alla Collettività (PUC) ovvero progetti organizzati dai Comuni che prevedono attività di utilità sociale in cui i beneficiari sono tenuti ad impegnarsi per almeno 8 ore settimanali, fino ad un massimo di 16 ore. I progetti sono organizzati in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, e l'attività è da svolgere presso il medesimo comune di residenza. Lo svolgimento di tali attività da parte dei percettori di Rdc è a titolo gratuito e non è assimilabile ad una prestazione di lavoro subordinato o parasubordinato. La normativa prevede che tutti i beneficiari di RdC, tenuti agli obblighi, siano impegnati nei PUC.

Con un Decreto Ministeriale del 22 ottobre 2019, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha definito le modalità di attuazione dei PUC e la loro organizzazione. All'art. 3, in particolare, si stabilisce che il Comune comunica il catalogo dei PUC attivati, per ambito di attività e numero di posti disponibili, tramite l'apposita sezione della piattaforma GePI (Gestione del Patto per l'Inclusione sociale) per renderlo disponibile ai *case-manager* ai fini della definizione del Pais. Tali informazioni vengono trasmesse anche ai CpI, attraverso l'interoperabilità della piattaforma GePI con la piattaforma di ANPAL. I possibili abbinamenti tra i posti disponibili nei PUC e i beneficiari del RdC individuati vengono effettuati tramite le piattaforme informatiche. Considerando che tutti i beneficiari, non esclusi o esonerati dagli obblighi, sono tenuti a partecipare ai PUC e che le attività possono essere svolte solo nel proprio Comune di residenza, si pone un problema di disponibilità di posti. Il Decreto indica quindi i criteri di priorità di assegnazione dei beneficiari ai PUC, qualora il numero di posti disponibili nei PUC attivati da parte del Comune sia inferiore a quello dei beneficiari tenuti agli obblighi residenti nel territorio di competenza. I criteri sono due: la partecipazione di almeno un componente per nucleo familiare, segnatamente il più

giovane tra quelli tenuti agli obblighi; la partecipazione prioritaria dei beneficiari che ricevono il beneficio di importo maggiore.

La normativa prevede anche un severo apparato sanzionatorio per punire i comportamenti dei beneficiari ritenuti scorretti o fraudolenti. L'art. 7 del Dlgs. 4/2019, dedicato proprio alle sanzioni, dispone che, in caso di dichiarazioni o documenti falsi e in caso di omissione di informazioni dovute, il beneficiario sia punito con la reclusione da due a sei anni. Inoltre, coloro che omettono comunicazioni riguardanti la variazione del reddito o del patrimonio che intervengono nel periodo di fruizione del RdC, rischiano una reclusione da uno a tre anni. Nel caso di condanna definitiva per i reati descritti al comma 3 è disposta la revoca da parte dell'INPS del beneficio e la restituzione di quanto percepito.

Il comma 5 descrive tutti i casi in cui viene disposta la decadenza del beneficio per mancato rispetto degli obblighi, anche di uno solo dei componenti il nucleo familiare: mancato rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro presso il Centro per l'impiego; mancata sottoscrizione del Patto per il lavoro o del Patto per l'inclusione sociale, fatta eccezione per i casi di esclusione ed esonero; mancata partecipazione, senza giustificato motivo, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; mancata adesione ai PUC; mancata accettazione dell'offerta di lavoro congrua; mancata comunicazione della variazione della condizione occupazionale o comunicazione mendace; mancata presentazione della DSU aggiornata in caso di variazione del nucleo familiare; svolgimento di attività di lavoro irregolare. I commi 7, 8 e 9 descrivono ulteriori casi di sanzione per i nuclei familiari per inadempienza agli obblighi anche di un solo componente. In caso di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alla convocazione per la stipula del Patto presso il Cpl o presso i servizi sociali del Comune, si applica: la decurtazione di una mensilità del beneficio economico in caso di prima mancata presentazione; la decurtazione di due mensilità alla seconda mancata presentazione; la decadenza del RdC alla terza mancata presentazione. Nel caso di mancata partecipazione, senza giustificato motivo, alle iniziative di orientamento, previste dal Patto per il lavoro, si applica: la decurtazione di due mensilità, in caso di prima mancata presentazione; la decadenza dalla prestazione, in caso di ulteriore mancata presentazione. In caso di mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale relativi alla frequenza dei corsi di istruzione o di formazione da parte di un componente minorenni ovvero impegni di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari, si applicano le seguenti sanzioni: la decurtazione di due mensilità dopo un primo richiamo formale al rispetto degli impegni; la decurtazione di tre mensilità al secondo richiamo formale; la decurtazione di sei mensilità al terzo richiamo formale; la decadenza dal beneficio in caso di ulteriore richiamo.

L'ulteriore sanzione prevista è che, in tutti questi casi di decadenza del beneficio, si può presentare una nuova domanda di RdC solo dopo diciotto mesi dal provvedimento di decadenza o, nel caso nel nucleo familiare vi siano componenti minorenni o con disabilità, dopo sei mesi.

La normativa prevede anche incentivi, in forma di sgravi fiscali, per le imprese che assumono beneficiari di RdC. Al datore di lavoro è riconosciuto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali tanto per la quota a suo carico, quanto per la quota a carico del dipendente, nel limite dell'importo mensile del RdC percepito dal lavoratore all'atto dell'assunzione per un periodo pari alla differenza tra 18 mensilità e le mensilità già godute dal beneficiario stesso e, comunque, per un importo non superiore a 780 euro mensili e per un periodo non inferiore a 5 mensilità. In caso di licenziamento del beneficiario nei trentasei mesi successivi all'assunzione, il datore di lavoro dovrà restituire l'incentivo fruito maggiorato delle sanzioni previste.

Vi è poi una specifica agevolazione per il beneficiario del RdC che intraprende un'attività di lavoro autonomo o di impresa individuale nei primi 12 mesi di fruizione del sussidio. All'assistito è garantita l'erogazione di un contributo addizionale pari a sei mensilità del RdC, nei limiti di 780 euro mensili.

Il provvedimento legislativo istituisce anche l'Assegno di ricollocazione (AdR) per i beneficiari di RdC tenuti a stipulare il Patto per il lavoro. L'AdR offre al beneficiario la possibilità di usufruire di un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro, graduato in base al profilo di occupabilità, sia presso i Centri per l'impiego che presso i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro. Si tratta tuttavia di una misura sperimentale, in quanto prevista soltanto fino al 31 dicembre 2021.

La Legge di Bilancio 2022 (L. 234/2021) ha inasprito ulteriormente la condizionalità, intervenendo in particolare sulla questione dell'offerta di lavoro congrua. Si stabilisce che il beneficiario di RdC sia tenuto ad accettare almeno una di due offerte congrue (anziché tre) e, in caso di rinnovo del beneficio, sempre la prima offerta di lavoro congrua. In relazione alla distanza del luogo di lavoro vengono apportate le seguenti modifiche: la prima offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato è congrua se dista meno di ottanta chilometri (anziché cento); la seconda offerta di lavoro a tempo pieno e indeterminato è congrua ovunque sia collocata nel territorio italiano (anziché distante meno di duecentocinquanta chilometri); un'offerta di lavoro a tempo determinato o a tempo parziale è definita congrua se dista meno di ottanta chilometri o è raggiungibile nel limite temporale di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, in caso sia di prima sia di seconda offerta. Viene inoltre introdotto un *décalage* in caso di rifiuto della prima offerta di lavoro congrua:

una diminuzione mensile di 5 euro per ciascun mese a partire dal mese successivo a quello in cui si è rifiutata.

La recente Legge di Bilancio 2023 (L. 197/2022) ha previsto la riforma complessiva dell'intera misura e l'abrogazione del Reddito di Cittadinanza a partire dal 1° gennaio 2024. Nelle more della riforma, sono previste ulteriori restrizioni all'erogazione del beneficio per tutto il 2023. Il periodo massimo di percezione del RdC viene infatti abbassato a sette mesi (anziché diciotto). Ciò ad eccezione dei nuclei familiari con minorenni, persone con disabilità o persone con almeno sessant'anni di età. Inoltre, i beneficiari tenuti agli obblighi devono essere inseriti, per un periodo di sei mesi, in un corso di formazione o di riqualificazione professionale e, in caso di mancata frequenza del programma assegnato, il beneficio decade. Per i beneficiari di età compresa tra 18 e 29 anni che non hanno adempiuto all'obbligo di istruzione, l'erogazione del reddito di cittadinanza è subordinata anche all'iscrizione e alla frequenza di percorsi di istruzione funzionali all'adempimento di tale obbligo di istruzione. Infine, viene disposta la decadenza del beneficio anche nel caso di rifiuto della prima offerta di lavoro congrua.

### **3.2 I dati sul Reddito di Cittadinanza**

Secondo l'Osservatorio dell'INPS sul Reddito di Cittadinanza a gennaio 2023 (INPS 2023) la situazione relativa al numero di domande presentate in totale dall'avvio della misura è la seguente: nel 2019 (da marzo a dicembre) hanno presentato domanda di Reddito di Cittadinanza o di Pensione di Cittadinanza<sup>16</sup> 1,64 milioni di nuclei familiari; nel 2020 il numero di nuclei familiari richiedenti è stato pari a 1,46 milioni; nel 2021 hanno richiesto la prestazione 1,16 milioni di nuclei; infine, nel 2022, i nuclei richiedenti sono stati 1,39 milioni.

I nuclei beneficiari di almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno 2019 sono stati 1,1 milioni, per un totale di 2,7 milioni di persone coinvolte; nell'anno 2020 i nuclei sono stati 1,6 milioni, per un totale di 3,7 milioni di persone coinvolte; nel 2021 i nuclei beneficiari sono saliti a quasi 1,8 milioni per un totale di quasi 4 milioni di persone coinvolte; nel 2022 i nuclei sono stati 1,7 milioni di nuclei per un totale di 3,7 milioni di persone.

L'importo medio mensile di RdC erogato è stato crescente nel tempo ed è passato da 492 euro nell'anno 2019 a 551 euro nel 2022.

---

<sup>16</sup> Per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, il Rdc assume la denominazione di Pensione di Cittadinanza (PdC) quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane. I requisiti per l'accesso e le regole di definizione del beneficio economico sono le medesime del Rdc.

Sulla povertà i rapporti dell'Istat<sup>17</sup> del 2021 indicano che in Italia sono in condizione di povertà assoluta poco più di 1,9 milioni di famiglie (7,5% del totale) e circa 5,6 milioni di individui (9,4%). L'incidenza della povertà relativa è invece all'11,1% e le famiglie sotto la soglia sono circa 2,9 milioni. La popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale, ovvero che rientra in almeno una delle tre condizioni dell'indicatore AROPE (riferite a reddito, deprivazione materiale e intensità di lavoro), è pari al 25,4% (circa 14 milioni 983 mila persone).

I dati dell'Osservatorio dell'INPS sul Reddito di Cittadinanza relativi al mese di dicembre 2022 sono di 1,17 milioni di nuclei beneficiari Rdc/PdC, per un totale di 2,48 milioni di persone, così distribuite nei territori: 1,73 milioni nelle Regioni del Sud e nelle Isole, 426 mila nelle Regioni del Nord e 327 mila in quelle del Centro. Quanto alla cittadinanza, nell'89% dei casi il richiedente la prestazione è di cittadinanza italiana, nel 7% è un cittadino extra-comunitario e nel 4% è un cittadino europeo. L'importo medio subisce forti variazioni in base al numero di componenti il nucleo familiare, passando da un minimo di 454 euro, per i nuclei monocomponenti, a oltre 700 euro per i nuclei con almeno quattro componenti. I nuclei con minori rappresentano il 31% dei nuclei beneficiari, ovvero il 53% delle persone interessate. I nuclei con persone con disabilità rappresentano il 17% dei nuclei beneficiari, e il 18% delle persone interessate. I nuclei beneficiari sono composti in media da 2,1 componenti e l'età media è 37 anni.

Anche ANPAL analizza periodicamente i dati dei beneficiari di RdC indirizzati ai servizi per il lavoro. L'ultimo Rapporto (ANPAL 2023) è stato pubblicato a marzo 2023 e indica che, al 31 dicembre 2022, vi sono 998mila beneficiari indirizzati ai CpI. La quota maggiore di beneficiari si ha nelle regioni del Sud (46,3%) e nell'area delle Isole con circa un quarto dei beneficiari.

Il 72,6% dei beneficiari, pari a più di 725mila individui, è soggetto alla sottoscrizione del Patto per il lavoro, mentre la parte restante di beneficiari si suddivide fra gli esonerati ed esclusi dagli obblighi di condizionalità (il 9,2%), i rinviati ai servizi sociali del Comune per la sottoscrizione del Pais (2,4%) e gli individui con una occupazione attiva (17,8%)<sup>18</sup>. Fra questi ultimi, pari a circa 157mila individui che presentano un rapporto di lavoro subordinato attivo, non sono compresi i beneficiari che svolgono un'attività di lavoro autonomo.

Per quanto riguarda l'età, poco più della metà dei beneficiari ha meno di 40 anni e gli under 30 rappresentano il 30%, mentre il 39,7% ha una età compresa tra i 40 e i 59 anni e l'8,5% ha un'età

---

<sup>17</sup> “Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà in Italia, anno 2021”, pubblicato il 15/05/2022, e il report “Condizioni di vita e reddito delle famiglie, 2020-2021”, pubblicato il 10/10/2022.

<sup>18</sup> I beneficiari occupati sono esclusi dagli obblighi se il loro reddito da lavoro dipendente è superiore a 8.174 euro lordi o se il reddito da lavoro autonomo è superiore a 5.500 euro lordi, mentre sono esonerabili dagli obblighi ma possono aderire e sottoscrivere comunque il Patto per il Lavoro se mantengono lo stato di disoccupazione e/o presentano redditi da lavoro inferiori ai valori di cui sopra (art. 4, D.L. 4/2019).

pari o superiore a 60 anni. L'incidenza degli occupati è maggiore nelle classi di età medio-alte, fra i 40 e i 59 anni, circa al 21%, mentre per i giovani e per i più anziani si registrano i valori più bassi, rispettivamente 15,7% e 12,8%.

Con riferimento al genere dei beneficiari, è la componente femminile a prevalere, rappresentando circa il 55%, tuttavia l'incidenza degli occupati è superiore nella componente maschile con circa il 22%, contro il 15% delle donne.

Inoltre, rispetto ai beneficiari occupati, si ha una maggiore incidenza nelle Regioni del Centro e del Nord, con valori poco superiori al 24%, a fronte del 16,4% delle regioni del Sud e del 13,9% delle Isole.

**Tabella 2 – Beneficiari RDC in misura al 31.12.2022 non esonerati, esclusi o rinviati ai comuni, per ripartizione geografica. Valori assoluti e incidenza percentuale**

Beneficiari RdC	Ripartizione					Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	
	Valori assoluti					
Occupati	22.192	7.209	26.239	70.140	31.524	157.304
Non occupati soggetti alla stipula del PPL	70.066	22.363	81.090	357.401	194.509	725.429
<b>Totale</b>	<b>92.258</b>	<b>29.572</b>	<b>107.329</b>	<b>427.541</b>	<b>226.033</b>	<b>882.733</b>
	Incidenza					
Occupati	24,1	24,4	24,4	16,4	13,9	17,8

Fonte: SISPAL Anpal ed elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS.

(ANPAL 2023, p. 6)

Dei 157mila beneficiari occupati, circa il 60% ha un rapporto di lavoro con contratto a tempo indeterminato o in apprendistato, circa il 33% con contratto a tempo determinato, circa il 4% con contratto in somministrazione e circa il 2,5% con contratti di collaborazione. Oltre il 64,4% dei rapporti di lavoro qui considerati si articola su un orario part-time. Inoltre, quasi il 94% dei beneficiari occupati svolge attività per cui sono richieste competenze basse e medio-basse e solo il 5% dei percettori RdC occupati svolge attività per cui sono richieste competenze professionali di livello medio-alto o alto.

Per quanto riguarda la platea di beneficiari RdC non occupati e tenuti alla sottoscrizione del Patto per il Lavoro, il 74,3% di questi, circa 540mila persone, è definibile come lontano dal mercato del lavoro, in quanto non ha maturato esperienze lavorative nei tre anni precedenti la data di osservazione. Per la maggior parte la lontananza dal mercato del lavoro si combina con un basso livello di istruzione. Quasi il 71% di tutti i beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro, infatti, ha conseguito un titolo di istruzione secondaria inferiore; il 26,4% ha conseguito un diploma di scuola secondaria superiore; solo il 2,9% presenta titoli di studio di livello terziario.

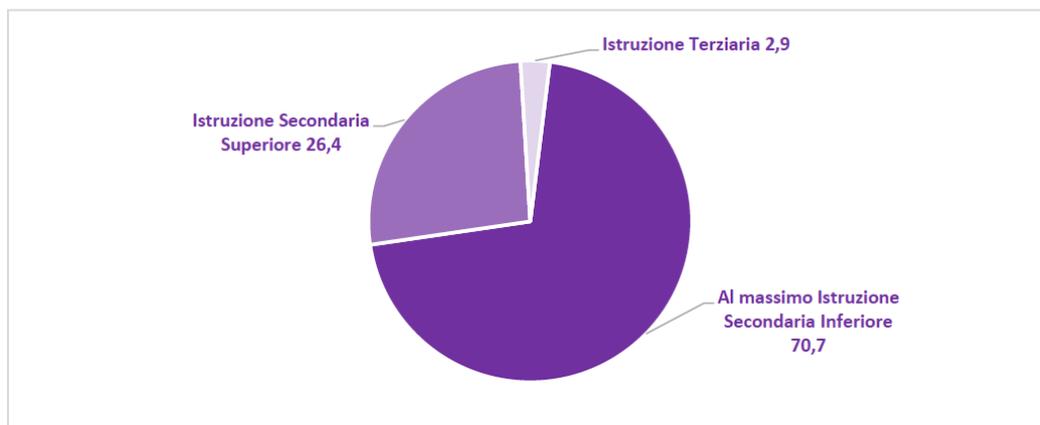
**Tabella 4 - Beneficiari RdC in misura non occupati soggetti ad un PPL al 31.12.2022 per familiarità con il mercato del lavoro per età, genere, ripartizione geografica e cittadinanza. Valori assoluti e percentuali.**

	Vicini al mercato del lavoro				Lontani dal mdl (senza esperienza)	Totale Beneficiari soggetti al PPL
	Con rapporto di lavoro nell'anno precedente	Con rapporto di lavoro nel II anno precedente	Con rapporto di lavoro nel III anno precedente	Totale		
Valori assoluti						
<b>Totale</b>	<b>99.827</b>	<b>47.777</b>	<b>39.172</b>	<b>186.776</b>	<b>538.653</b>	<b>725.429</b>
Valori percentuali di riga						
Fino a 29 anni	16,4	6,8	4,4	27,6	72,4	100
30-39 anni	15,3	7,7	6,4	29,3	70,7	100
40-49 anni	14,0	7,0	6,2	27,1	72,9	100
50-59 anni	11,1	5,9	5,5	22,4	77,6	100
60 anni e oltre	7,8	4,7	4,9	17,3	82,7	100
Donne	10,3	5,8	5,0	21,1	78,9	100
Uomini	18,3	7,7	5,9	31,9	68,1	100
Italiani	13,1	6,3	5,2	24,7	75,3	100
Stranieri	19,6	8,9	6,9	35,4	64,6	100
<b>Totale</b>	<b>13,8</b>	<b>6,6</b>	<b>5,4</b>	<b>25,7</b>	<b>74,3</b>	<b>100</b>

Fonte: SISPAL Anpal ed elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS

(ANPAL 2023, p. 12)

**Figura 9 – Beneficiari RdC in misura non occupati soggetti ad un PPL al 31.12.2022, per livello di istruzione (\*). Valori percentuali**



(\*) valori calcolati al netto delle informazioni non disponibili

Fonte: SISPAL Anpal

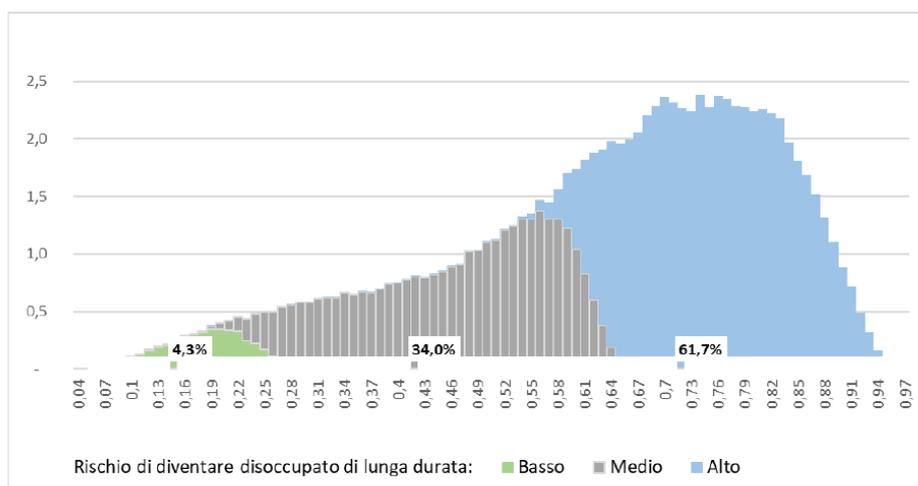
(ANPAL 2023, p. 13)

Anche coloro che sono considerati vicini al mercato del lavoro, di fatto, non sono al riparo dai rischi di esclusione dal mercato. Infatti, sui tre anni considerati, soltanto l'11,7% dei beneficiari con esperienza pregressa ha lavorato per un periodo superiore ai 18 mesi; il 22% ha lavorato per un periodo compreso tra 6 e 12 mesi; il 31% ha lavorato al massimo fino a 3 mesi; il 19,2% ha lavorato da uno a tre mesi; il 17% per meno di un mese.

Al 31 dicembre 2022, solo il 46,2% dei soggetti tenuti alla stipula di un Patto per il lavoro, pari a 335mila individui, risulta essere preso effettivamente in carico dai servizi per il lavoro. La distribuzione regionale dei beneficiari presi in carico mostra per le Regioni del Sud un'incidenza sul totale dei beneficiari soggetti al Patto del 43%, a fronte di valori di poco superiori al 50% per le Regioni del Centro e del Nord-ovest e di circa il 69% nel Nord-est.

Tra i beneficiari presi in carico, 134mila individui hanno sottoscritto un patto di servizio personalizzato secondo i criteri definiti dal Programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL). Il Programma GOL è stato introdotto nell'ambito del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), con la finalità di offrire ai disoccupati percorsi di politiche attive del lavoro personalizzate, basate su un sistema di *assessment* quali-quantitativo che ha l'obiettivo di valutare il profilo della persona, rilevarne il bisogno e individuare il percorso più idoneo. La profilazione quantitativa si basa su modello statistico e descrive il profilo dell'utente in base al livello di rischio di permanere nella condizione di disoccupazione per 12 mesi o più, definito in tre classi di rischio. Nella classe di basso rischio, rientrano le persone considerate più facilmente occupabili (*work-ready*) e nella classe di alto rischio rientrano quelle con situazioni di maggior fragilità e distanza dal mercato del lavoro. La platea dei beneficiari presi in carico al 31 dicembre 2022 si caratterizza per una elevata difficoltà di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro: la quota di beneficiari *work-ready* è solo del 4,3%, mentre quella con elevato rischio di disoccupazione di lunga durata supera il 60%.

**Figura 12 – Beneficiari RdC soggetti al Patto per il lavoro al 31.12.2022, presi in carico dai Servizi per l'impiego. Composizione della popolazione di riferimento per rischio di diventare disoccupati di lunga durata in classi**



Fonte: SISPAL Anpal ed elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS

(ANPAL 2023, p. 16)

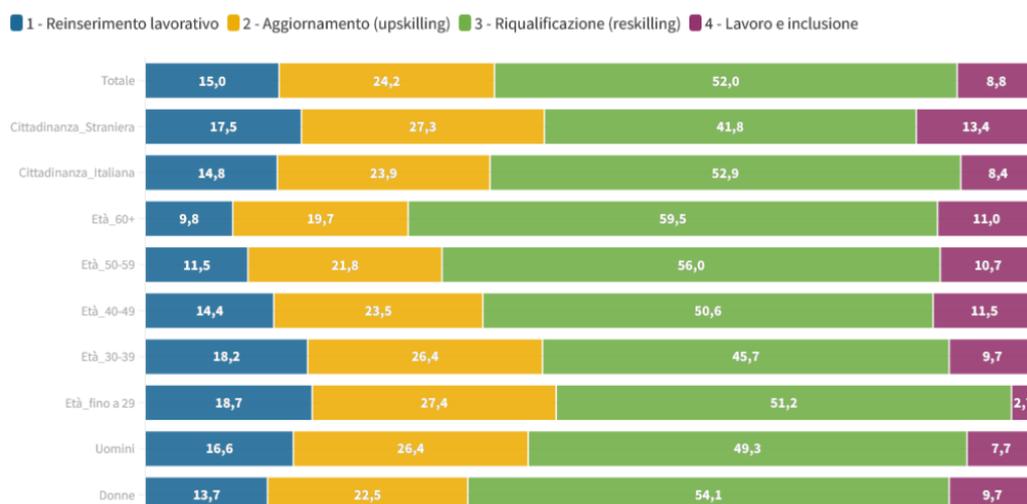
A seguito dell'*assessment* quali-quantitativo del Programma GOL le persone prese in carico possono essere assegnate a 4 differenti tipi di percorso, da seguire all'interno del Patto di servizio personalizzato:

1. reinserimento lavorativo: per i più vicini al mercato del lavoro e più facilmente occupabili;
2. aggiornamento delle competenze (*upskilling*): per coloro che hanno bisogno di adeguare le proprie competenze per inserirsi o re-inserirsi nel mercato del lavoro;

3. riqualificazione professionale (*reskilling*): per le persone con gravi lacune formative e scarse competenze e per cui è necessaria una robusta attività formativa per avvicinarsi ai profili richiesti dal mercato;
4. lavoro e inclusione: riguarda gli individui per cui la distanza e le difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro dipendono da bisogni complessi, che vanno oltre la sfera lavorativa.

ANPAL ha analizzato i percorsi attribuiti ai 134mila beneficiari RdC che hanno sottoscritto un Patto di servizio personalizzato secondo i criteri definiti dal Programma GOL, valido come Patto per il Lavoro: il 15% è inserito nel Percorso 1, il 24,2% nel Percorso 2 di *upskilling*, il 52% è inserito nel Percorso 3 di *reskilling* e quasi il 9% necessita del Percorso 4 di inclusione e lavoro.

**Figura 16 - Beneficiari RDC soggetti al patto al 31.12.2022 e presi in carico in GOL, per tipologia di percorso, genere, cittadinanza e età in classi. Valori percentuali**



Fonte: SISPAL Anpal

(ANPAL 2023, p. 20)

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha prodotto, tramite i monitoraggi della Piattaforma GePI, alcuni dati a fine 2021 rispetto ai percorsi dei Patti per l’Inclusione sociale. Dall’inizio della misura a metà aprile 2021 circa i due terzi delle famiglie indirizzate ai servizi sociali comunali per la stipula del Pais (1.067.698 sul totale di 2.447.300 nuclei beneficiari Rdc) risultano assegnate ad un’assistente sociale per l’avvio della presa in carico

In media, gli assistenti sociali o case-manager hanno iniziato la presa in carico per il 26% dei nuclei familiari indirizzati ai servizi sociali, meno della metà di quelli a loro assegnati. A livello nazionale, tra l’assegnazione e l’avvio del caso passano in media 2 mesi e, una volta avviata, l’analisi preliminare si completa in meno di un mese.

Macroarea geografica	% media di domande assegnate all'assistente sociale negli ambiti	% media di domande prese in carico (Analisi preliminare avviata) negli ambiti
Nord-Ovest	68%	32%
Nord-Est	79%	34%
Centro	56%	25%
Sud	68%	24%
Isole	53%	22%
Italia	64%	26%

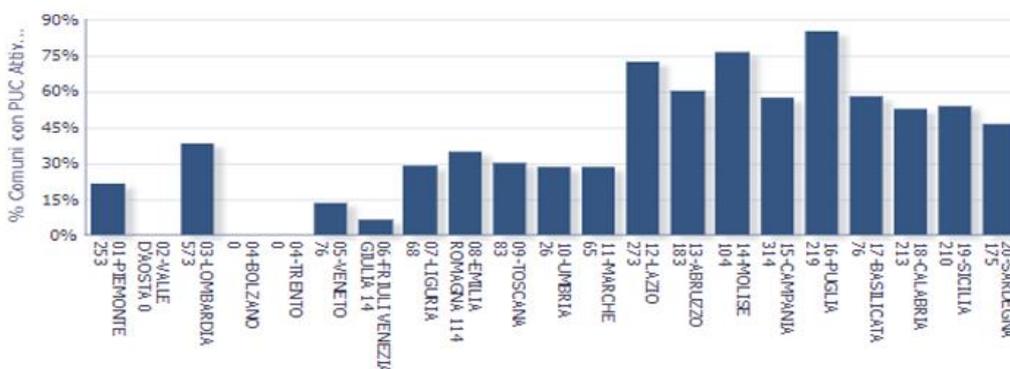
Coorte di erogazione	% media di domande assegnate all'assistente sociale negli ambiti	% media di domande prese in carico (Analisi preliminare avviata) negli ambiti
Apr19-Set19	75%	39%
Ott19-Mar20	78%	38%
Apr20-Set20	68%	29%
Ott20-Mar21	45%	6%
Totale	64%	26%

	Media per ambito
N. mesi da Erogazione ad Assegnazione caso	5,7
N. Mesi da assegnazione ad inizio Analisi Preliminare	1,8
N. Mesi da inizio a fine Analisi Preliminare	0,7

(MLPS 2021, p. 72)

Dall'inizio della misura ad ottobre 2021, il 39% dei Comuni italiani, ovvero circa 3 mila, hanno predisposto almeno un PUC, con notevoli differenze fra le Regioni. In Puglia l'85% dei Comuni ha predisposto almeno un PUC, mentre i Comuni delle province autonome di Trento e Bolzano e della Valle d'Aosta non hanno predisposto nessun PUC.

**Fig. 2 - Percentuale di Comuni con almeno un PUC predisposto, per regione**



Fonte: Dashboard interna di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza del MLPS

(MLPS 2021, p. 79)

In totale, sino ad ottobre 2021, sono stati predisposti circa 12 mila PUC, in media circa quattro PUC per Comune. Tali progetti avrebbero potuto coinvolgere fino a circa 95 mila beneficiari. Ad

oggi circa 31.000 beneficiari RdC sono stati assegnati ad un PUC e corrispondono a circa al 33% dei posti disponibili.

**Fig. 5 – Posti creati**

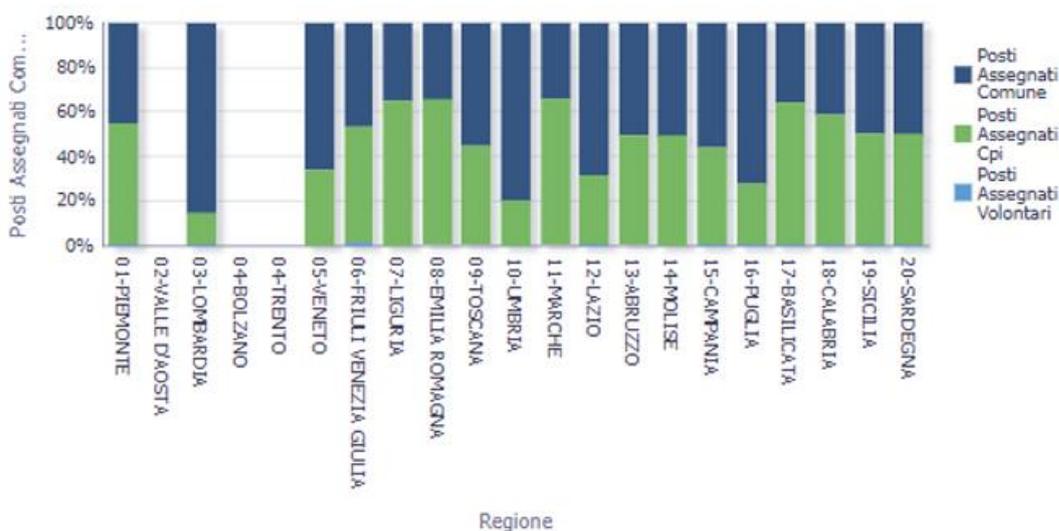


Fonte: Dashboard interna di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza del MLPS

(MLPS 2021, p. 81)

A livello nazionale i beneficiari assegnati ad un PUC provengono per il 55% dai Comuni mentre per il restante 45% provengono dai Centri per l'Impiego, con marcate differenze regionali anche in questo caso. I casi di beneficiari che hanno scelto di partecipare volontariamente ai PUC (pur essendo esonerabili) e sono stati effettivamente assegnati ad un progetto sono solo 67 in tutta Italia.

**Fig. 6 – Posti Assegnati tra Comune, Cpl e Volontari**



Fonte: Dashboard interna di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza del MLPS

(MLPS 2021, p. 81)

### 3.3 La relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza

La normativa di istituzione della misura ha previsto anche la creazione di un Comitato scientifico, nominato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per valutare il Reddito di Cittadinanza e la sua implementazione<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Dlgs. 4/2019, art. 10 co. 1 bis.

Il Comitato, composto da studiosi e dirigenti pubblici esperti di politiche di contrasto alla povertà<sup>20</sup>, ha pubblicato nell'ottobre del 2021 una relazione. Il report è stato preparato sulla base dei dati, delle audizioni effettuate con ricercatori e operatori sul territorio nazionale e dell'insieme delle ricerche disponibili, al fine di suggerire al Governo modalità per migliorare RdC e renderlo più efficace e maggiormente equo.

Segnatamente sono state rilevate cinque tipi di criticità che riguardano: 1) i criteri di accesso alla misura; 2) la difformità nel grado di sostegno al reddito a seconda dell'ampiezza e composizione per età della famiglia; 3) la valutazione, per chi ha i requisiti, delle risorse disponibili (reddito, ricchezza mobiliare e immobiliare) ai fini della determinazione dell'entità del sostegno; 4) l'implementazione dei Patti per il Lavoro; 5) l'implementazione dei Patti per l'Inclusione sociale. Le prime tre riguardano quindi l'erogazione del beneficio economico e la disomogeneità e lo squilibrio nella copertura della popolazione che si trova in povertà; le altre due riguardano invece i percorsi di attivazione, in termini di occupazione e inclusione sociale.

La prima dimensione critica riguarda i criteri di accesso alla misura, in particolare vengono rilevati i seguenti elementi problematici:

- a) La scala di equivalenza produce uno svantaggio delle famiglie con minorenni e dei minorenni stessi: la proposta per rimediare è di non differenziare tra maggiorenni e minorenni, utilizzando per tutti il coefficiente 0,4 e di elevare il tetto massimo della scala, oltre quel 2,1 previsto attualmente;
- b) Il criterio di residenza di 10 anni esclude dall'accesso alla misura un'ampia parte di stranieri extra UE, in condizione di grave deprivazione materiale; la proposta è di abbassare il criterio a 2 anni o, almeno, a 5 anni<sup>21</sup>;
- c) La distribuzione territoriale dei beneficiari, confrontandola con i dati sulla povertà assoluta per ripartizione prodotti dall'ISTAT, ha uno squilibrio a sfavore delle regioni settentrionali; per

---

<sup>20</sup> Il Comitato era composto da: la Prof.ssa Chiara Saraceno, in qualità di rappresentante del Ministro del lavoro e delle politiche sociali; il Dott. Angelo Marano, Direttore generale della Direzione generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; la Dott.ssa Cristina Berliri, dirigente della Divisione II della Direzione generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale, competente in materia di attuazione del Reddito di cittadinanza, in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; la Dott.ssa Anna Chiara Giorio, in rappresentanza dell'ANPAL; il Dott. Marco Centa, in rappresentanza dell'INAPP; il Prof. Daniele Checchi, in rappresentanza dell'INPS; la Prof.ssa Paola Bozzao, in qualità di esperto indipendente; il Prof. Andrea Ciarini, in qualità di esperto indipendente; la Dott.ssa Nunzia De Capite, in qualità di esperto indipendente; il prof. Maurizio Franzini, in qualità di esperto indipendente; il prof. Cristiano Gori, in qualità di esperto indipendente.

<sup>21</sup> Il requisito della residenza decennale in territorio italiano può dar luogo ad una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che difficilmente risiedono nel nostro Paese da così lungo tempo. Tenendo conto che tale requisito di accesso potrebbe escludere dalla platea di potenziali beneficiari alcune fra le fasce più deboli della popolazione, la scelta del legislatore sembrerebbe contraddittoria e in contrasto con l'obiettivo perseguito di contrasto alla povertà.

ovviare alle differenze nel costo della vita, la proposta è di considerare il RdC nazionale come sostegno-base (Lep), che Regioni e Comuni possono integrare con sostegni locali, modificando la norma che attualmente considera ogni erogazione monetaria locale come parte del reddito da prendere in considerazione ai fini dell'accesso alla misura.

La seconda criticità riguarda le disparità nel grado di sostegno al reddito per ampiezza e composizione per età della famiglia. Anche in questo, la proposta del Comitato è di modificare la scala di equivalenza, non solo per determinare l'accesso, ma anche per determinare l'importo. Inoltre, il Comitato propone di considerare la numerosità dei componenti della famiglia anche per calcolare l'importo destinato a chi abita in affitto, che attualmente è invece dato in somma fissa, uguale per tutti, di nuovo privilegiando di fatto le famiglie piccole e chi vive da solo.

La terza criticità riguarda la valutazione, per chi ha i requisiti, delle risorse disponibili ai fini della determinazione dell'entità del sostegno, cioè il patrimonio mobiliare e immobiliare. La proposta è di evitare di definire precisi valori soglia per il patrimonio e rendere il RdC dipendente dall'entità del patrimonio mobiliare, considerando una parte di questo, al di sopra di una data soglia, reddito disponibile.

La quarta criticità riguarda l'implementazione dei Patti per il Lavoro e afferisce a diversi elementi problematici. Vi è una difformità territoriale che riguarda sia i mercati del lavoro e la domanda di lavoro sia il funzionamento dei centri per l'impiego e la loro capacità di incrociare efficacemente domanda e offerta di lavoro. Vi sono poi le caratteristiche dei beneficiari considerati occupabili per età e condizioni di salute, ma in molti casi effettivamente non immediatamente occupabili, per mancanza di qualifiche ed esperienze, che quindi richiedono percorsi di attivazione diversi, probabilmente più lunghi, per consentire l'acquisizione delle competenze che potrebbero renderli occupabili. Nel caso di genitori di figli piccoli, in particolare delle madri, vi è anche la questione della disponibilità di servizi per l'infanzia, estremamente disomogenea sul territorio italiano.

Molti problemi rilevati in questa dimensione di attivazione del RdC non hanno quindi a che fare con il disegno della misura né con il comportamento dei suoi beneficiari, ma con la debolezza generale delle politiche di attivazione nel nostro Paese, a livello lavorativo e formativo, dei servizi alle imprese, in termini di consulenza e accompagnamento all'offerta di lavoro, e delle politiche di conciliazione vita-lavoro.

Il Comitato segnala, però, anche elementi critici legati al disegno stesso della misura, che da un lato creano circoli viziosi ai beneficiari e ingorghi ai servizi, dall'altro di fatto disincentivano dal cercare, accettare o offrire un lavoro. Ne vengono individuati quattro:

1. Tutti i beneficiari adulti devono effettuare, presso i Centri per l'impiego, una dichiarazione di disponibilità immediata al lavoro (DID) per poter accedere al beneficio, creando un

notevole aggravio amministrativo per i CpI ed un ulteriore adempimento formale per i beneficiari. La proposta della Commissione è di modificare la norma, mantenendo tale requisito solo per i beneficiari maggiorenni indirizzati ai CPI, che potrebbero presentare la DID in sede di primo colloquio, qualora non siano esclusi o esonerati dagli obblighi;

2. Il Comitato ritiene che le caratteristiche dell'offerta di lavoro congrua siano eccessivamente rigide e propone di modificarle in questo modo: abbassando la soglia minima retributiva, rendendo più flessibili i criteri dell'orario di lavoro di riferimento e della durata del rapporto di lavoro e riducendo la distanza dal luogo di residenza;
3. L'aliquota marginale effettiva (cioè la quota percentuale di un incremento di reddito guadagnato che viene compensata da una diminuzione del beneficio), in caso di avvio di un rapporto di lavoro, viene ritenuta eccessiva e ciò disincentiva l'occupazione dei beneficiari. Attualmente, infatti, se un beneficiario di RdC inizia un rapporto di lavoro dipendente, il sussidio diminuisce di 80 centesimi per ogni euro guadagnato. Addirittura, una volta aggiornato l'Isee, tale aliquota marginale effettiva dell'80% arriva al 100%. In caso di lavoro autonomo, il reddito da lavoro, ai fini del calcolo del RdC, risulta dalla differenza tra ricavi/compensi e spese sostenute. Per incentivare il lavoro, riducendo la convenienza a percepire passivamente il sussidio, il Comitato propone di ridurre l'aliquota marginale effettiva dall'80 al 60%, così da aumentare il reddito disponibile da lavoro in combinazione con il sussidio, fino a una soglia che potrebbe essere il reddito esente da imposizione fiscale (8174 euro per i redditi da lavoro dipendente e 5500 euro per i lavoratori autonomi). Il Comitato invita a promuovere maggiormente la combinazione tra sussidio e lavoro, tramite appositi *in-work benefits*, considerando che una quota significativa di beneficiari RdC è occupata e, più in generale, la questione del lavoro povero, con basse retribuzioni e scarsa qualità delle occupazioni. Gli *in-work benefits* renderebbero più attrattivo il lavoro regolare, anche quello a bassi salari, rispetto alla inattività e alla fruizione passiva dei trasferimenti.
4. Il Comitato rileva poi criticità riguardanti gli incentivi per i datori di lavoro ritenuti poco allettanti per le aziende. La proposta è di: riconoscere l'incentivo anche in caso di assunzione con contratto a tempo determinato, purché non inferiore ai 12 mesi; riconoscere l'incentivo anche in caso di assunzioni con contratto di lavoro a tempo parziale, almeno nel caso di contratti a tempo indeterminato; estendere gli incentivi anche ai datori di lavoro che assumono beneficiari senza aver preventivamente comunicato la disponibilità di posti sulla apposita piattaforma, trattandosi di una procedura macchinosa ed eccessivamente lenta.

La quinta criticità generale rilevata dal Comitato riguarda i Patti per l'inclusione sociale. Anche qui, come per i CpI, vi sono in primis difficoltà legate alle carenze di organico, particolarmente grave in alcuni contesti, spesso quelli con un maggior numero di beneficiari, considerando anche la grande crescita delle domande di presa in carico a seguito dell'introduzione del RdC. Inoltre, vi sono disparità territoriali dovute anche alle diverse capacità di governance e cooperazione tra i soggetti locali. Queste difficoltà hanno rallentato anche l'attuazione dei PUC. Infatti, il Comitato rileva che a fine 2021 solo il 39% dei Comuni aveva predisposto almeno un PUC, per un numero di posti che avrebbe potuto coinvolgere 95.000 beneficiari, e solo il 33% di tali posti era stato effettivamente attivato.

Una modifica che viene suggerita è quella di considerare i PUC alla stregua degli altri impegni che vengono stabiliti nell'ambito dei Patti, quindi il loro inserimento nei Patti viene stabilito dagli operatori, anziché essere un obbligo per tutti, a prescindere dalla valutazione delle capacità e dei bisogni. I PUC costituirebbero pertanto uno dei possibili impegni il cui rispetto è condizione per il mantenimento del beneficio. I PUC diventerebbero quindi obbligatori solo per i beneficiari che, in seguito alla profilazione, vengono assegnati a questo tipo di attività nell'ambito del Patto per l'inclusione sociale o del Patto per il lavoro. In questo modo, si potrebbe migliorare la selezione dei partecipanti ai PUC, cercando di includere le persone più adatte al progetto e motivate, massimizzando l'attuale offerta di PUC ed incentivando la creazione di PUC, non per rispondere al numero di beneficiari RdC, ma per gli effettivi bisogni del Comune.

Il Comitato segnala, oltre a queste cinque dimensioni critiche, anche altre quattro criticità, la cui analisi non viene però sviluppata. Una riguarda la dimensione del mancato *take-up* della misura, cioè della platea degli aventi diritto che non viene effettivamente coperta dal sostegno. Una seconda riguarda l'obbligo di spendere tutto il RdC nel mese, pena la decurtazione nel mese successivo, in quanto non permette di gestire il bilancio familiare in modo lungimirante, per affrontare spese impreviste e anche prevedibili ma non mensili (utenze, abbigliamento, ecc.) Una terza riguarda il sistema sanzionatorio, che rischia di penalizzare eccessivamente anche chi commette errori di comunicazione in buona fede, non soltanto i comportamenti fraudolenti. L'ultima questione riguarda l'esclusione dall'accesso alla misura per 10 anni dalla condanna per alcuni tipi di reato: tale disposizione appare in contrasto con il principio del reinserimento sociale di chi ha concluso la pena.

## **Capitolo 4**

# **UNA RICERCA SULL'IMPLEMENTAZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA**

Nel precedente capitolo, la descrizione della principale misura di contrasto alla povertà in Italia, ovvero il Reddito di cittadinanza (RdC), ha sottolineato il fatto che essa costituisce Livello essenziale delle prestazioni (Lep) e che si tratta di una misura di reddito improntata all'universalismo selettivo, che identifica i poveri in base alla prova dei mezzi, che integra il reddito delle famiglie con un trasferimento monetario, al fine di portarle ad uno standard di vita accettabile, e che affianca all'erogazione del beneficio misure di sostegno sociale e di attivazione al lavoro.

Il duplice obiettivo di lotta alla povertà e politica attiva del lavoro rende infatti la misura fondata su due colonne di pari importanza: il trasferimento monetario ed i percorsi di attivazione dei beneficiari che vengono organizzati da CpI e Comuni per promuoverne l'inclusione lavorativa e sociale. I percorsi sono regolati da Patti fra beneficiari e servizi, divenuti anch'essi Lep, e sono obbligatori, salvo casi di esclusione o esonero, pena la perdita del trasferimento monetario.

In questi 4 anni di vita del RdC sono state mosse diverse critiche alla misura e sono stati sottolineati diversi elementi problematici. Oltre alle criticità individuate a livello istituzionale dal Comitato di valutazione nominato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, su cui ci siamo soffermati nel capitolo precedente, sono stati rilevati diversi aspetti problematici dagli studiosi di politiche pubbliche e sociali, dall'Istituto Nazionale di Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), da alcune associazioni del terzo settore molto attive e attente al fenomeno della povertà in Italia, come Caritas e Alleanza contro la Povertà, nei vari report prodotti negli ultimi anni, e anche dall'Associazione Nazionale dei Navigator (A.N.NA.).

Si tratta di criticità legate sia al disegno della misura che alla sua realizzazione nei territori:

- i problemi legati al perseguimento di due obiettivi molto ambiziosi con un unico strumento (Busilacchi, Gallo, Luppi 2021; Alfano, Cicatiello, Maffettone 2019; Ancora, Giuliano 2022; Caritas 2023);
- il livello di *take-up* della misura ed i requisiti di eleggibilità (Alleanza contro la Povertà 2021; Caritas 2021);
- le difficoltà nelle collaborazioni fra servizi sociali e servizi al lavoro, con grandi differenze territoriali, e la scarsa formalizzazione di tali rapporti (Caritas 2021; Ancora, Giuliano 2022; Bruno, Lodigiani, Maino 2022; Maino, Agostini, De Tommaso 2021; Ghetti 2020);

- le differenze territoriali nell'offerta di servizi di *welfare*, che influisce sui percorsi di attivazione (Caritas 2021; Ghetti 2020; Salmieri 2021);
- le difficoltà dei servizi pubblici all'impiego e della rete dei CpI nella presa in carico dei beneficiari di RdC e nell'attuazione dei Patti per il Lavoro (A.N.NA 2021; De Minicis 2019; Mandrone, D'Emilione 2019);
- le carenze di organico dei servizi territoriali coinvolti (D'Emilione et al. 2023; Caritas 2021; Seghezzi 2019; Salmieri 2021);
- le lacune di valutazione dovute allo *splitting* automatico operato da INPS (Caritas 2021, Alleanza contro la Povertà, Ghetti 2020);
- il *gap* temporale fra l'erogazione del beneficio e la convocazione presso i servizi (Caritas 2023);
- le difficoltà di organizzazione, avvio e gestione dei PUC (Ghetti 2020; Caritas 2021; Alleanza contro la Povertà 2021; Casamassima 2020);
- l'applicazione della condizionalità (D'Emilione 2022; Gori 2022; Ancora, Giuliano 2022; Spattini 2019);
- le carenze dei sistemi informativi e la mancata interoperabilità fra di essi (Caritas 2023; Caritas 2021; Ghetti 2020; D'Emilione et al. 2023);
- lo scarso coinvolgimento dei servizi socio-sanitari specialistici per i casi complessi e per le equipe multidisciplinari previste dalla normativa (Caritas 2021; D'Emilione et al. 2023);
- la scarsa valorizzazione del lavoro dei percettori della misura (Alleanza contro la Povertà 2021, Caritas 2023).

A fronte delle diverse criticità rilevate, su differenti piani, l'osservazione dei processi di implementazione del RdC nei territori può permettere di cogliere lo scarto tra la *policy* programmata e la sua attuazione (Bifulco 2015; Bruno, Lodigiani, Maino 2022; Ancora, Giuliano 2022; Busilacchi, Gallo, Luppi 2021). Tradurre i programmi in pratica non è semplice perché i programmi potrebbero non essere attuati come previsto per una serie di motivi che dipendono dalla natura del problema, dal disegno normativo, dalle caratteristiche dei contesti su cui interviene, dalle modalità di *governance* e dei rapporti fra i diversi livelli di governo, dall'organizzazione della macchina amministrativa e dei servizi territoriali, dalle relazioni e connessioni fra i diversi servizi coinvolti, dall'operato dei professionisti che in ultimo applicano la misura.

L'implementazione della misura è decisiva perché vengono coinvolti diversi livelli di *governance* e diversi attori istituzionali e non: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Inps, le Regioni, i CpI, gli Ambiti territoriali sociali, i Comuni, gli enti del Terzo settore, Poste italiane e la rete di patronati e CAF, le imprese.

Poiché gli attori coinvolti non sono soggetti passivi e il contesto organizzativo esercita una certa influenza, nei vari passaggi attuativi si cumulano una serie di scostamenti dalle indicazioni normative. In tal modo si crea il cosiddetto “deficit di attuazione”, definito *implementation gap* che può modificare anche in modo significativo gli effetti delle politiche e il loro impatto complessivo (SARUIS 2015, p. 21).

Può quindi risultare utile indagare le dinamiche in atto nei territori e osservare da vicino la traduzione degli obiettivi di una politica nazionale nelle prassi territoriali, al fine di rilevarne punti di forza e criticità, e di conseguenza orientamenti per apportare possibili miglioramenti.

#### **4.1 Disegno e metodologia della ricerca**

Nell'intento di indagare la condizionalità e l'attivazione nelle misure di sostegno al reddito e nel contrasto alla povertà, ho condotto nel corso del 2023 una ricerca qualitativa realizzando alcune interviste ad operatori e beneficiari del Reddito di Cittadinanza. La ricerca tenta di esaminare l'implementazione della misura nei territori, la sua messa a terra, al fine di studiare l'effettiva attivazione che ha coinvolto i beneficiari, tramite la voce di professionisti coinvolti e degli stessi nuclei percettori.

La ricerca si propone di rispondere in particolare alle seguenti domande guida:

- come viene effettivamente implementata la condizionalità prevista dalla misura?
- quale tipo di attivazione viene realizzata nei due percorsi previsti (Patto per l'inclusione sociale e Patto per il lavoro)?

L'indagine osserva le criticità, gli elementi positivi, la distanza fra impianto disegnato dalla norma e la sua traduzione nelle prassi dei servizi territoriali.

Riprendendo il filone di studi sulla *street-level bureaucracy* (Lipsky 1980, Dubois 1999), viene analizzata l'implementazione della misura dalla prospettiva delle persone che lavorano quotidianamente nei servizi e quotidianamente decidono di applicare le politiche anche attraverso le proprie valutazioni e con un certo livello di discrezionalità. È a questo livello che avviene effettivamente l'interazione fra professionisti del *welfare* e beneficiari dei servizi, è nell'implementazione *last-mile* che la politica pubblica prende corpo.

Studiare la SLB significa studiare come le istituzioni pubbliche traducono strumenti regolativi in pratiche, adattandoli a bisogni concreti, agendo all'interno di specifiche condizioni. Operando allo *street-level*, questi attori svolgono un ruolo molto delicato, dovendo gestire le esigenze dell'organizzazione per cui lavorano, quelle degli utenti – ai quali fornire risposte personalizzate – e le risorse disponibili [...] La discrezionalità appare un inevitabile strumento di gestione della complessità, che trasforma in pratica strumenti di regolazione non sempre adattabili ai concreti bisogni dei cittadini. Studiare l'implementazione allo *street-level* ha reso possibile il superamento sia

dell'idea di potere discrezionale dell'operatore come arbitrarietà, sia di una visione meramente esecutiva del lavoro degli SLBs (BARBERIS 2019, p. 390)

Privilegiando un'osservazione contestualizzata e molto prossima alle pratiche, nell'analisi dell'implementazione del Reddito di Cittadinanza emergono le connessioni tra le condizioni di contesto in cui la misura si realizza e i contenuti che nel concreto essa assume. Occorre qui ricostruire le logiche interne ai servizi territoriali e alla loro organizzazione e prassi, e cogliere le interpretazioni e le valutazioni che gli attori ne danno (e l'influenza di tali interpretazioni sulle prassi stesse). Le interviste possono rappresentare uno strumento in grado di cogliere questa complessità. Con la ricerca qualitativa, attraverso le interviste, è possibile infatti accedere alla prospettiva degli attori in gioco: coglierne le categorie mentali, le interpretazioni, le rappresentazioni e le ragioni delle azioni (Corbetta)<sup>22</sup>.

Da una parte troviamo i diversi professionisti coinvolti nella misura: assistenti sociali o *case-manager*, operatori dei servizi al lavoro, educatori. Una platea di lavoratori chiamati ad occuparsi dell'attuazione di una misura complessa e ambiziosa e dell'elaborazione di strategie e prassi, non sempre con un coordinamento chiaro e definito a cui far riferimento.

Le interviste ai nuclei familiari restituiscono poi il punto di vista dell'altra parte della relazione che si realizza nell'ultimo miglio: i destinatari della misura.

Le interviste sono state effettuate con operatori e beneficiari sia dei servizi comunali di contrasto alla povertà che dei servizi pubblici per l'impiego di alcuni Comuni nella Città Metropolitana di Milano.

Le interviste vanno ad esaminare la tipologia di attivazione che viene effettivamente realizzata nei patti sottoscritti con Comune e Centro per l'Impiego, indagando la relazione fra beneficiari e servizi, i percorsi proposti e realizzati, le relazioni fra i servizi territoriali e le modalità con cui viene implementata la condizionalità prevista dalla misura.

Viene inoltre lasciato spazio per la valutazione e la rielaborazione di beneficiari e operatori rispetto alle criticità riscontrate, agli elementi di forza della misura e alle proposte migliorative.

Si tratta di interviste semi-strutturate condotte in parte in presenza, *vis-a-vis*, con registrazione dell'audio e successiva trascrizione, e in parte in videochiamata, con registrazione di video e audio e successiva trascrizione<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Per intervista qualitativa si intende: «una conversazione a) provocata dall'intervistatore, b) rivolta a soggetti scelti sulla base di un piano di rilevazione e c) in numero consistente, d) avente finalità di tipo conoscitivo, e) guidata dall'intervistatore, f) sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione» (CORBETTA 2014).

<sup>23</sup> «Naturalmente, date queste premesse (e in particolare l'esigenza di un contatto personale e profondo fra intervistato e intervistatore), le interviste qualitative possono essere realizzate solo in un rapporto faccia-a-faccia (con interviste telefoniche, postali, telematiche e simili si possono solo somministrare dei questionari). Come regola generale, inoltre, esse vanno sempre registrate [...] Va aggiunto che l'impiego di un registratore permette all'intervistatore di

Per intervista semi-strutturata si intende: «In questo caso l'intervistatore dispone di una «traccia», che riporta gli argomenti che deve toccare nel corso dell'intervista. L'ordine con il quale i vari temi sono affrontati e il modo di formulare le domande sono tuttavia lasciati alla libera decisione e valutazione dell'intervistatore. Egli è libero di impostare a suo piacimento la conversazione all'interno di un certo argomento, di porre le domande che crede e con le parole che reputa migliori, spiegarne il significato, chiedere chiarimenti quando non capisce, approfondimenti quando gli pare che ciò sia necessario, stabilire un suo personale stile di conversazione» (CORBETTA 2014).

Per quanto il campione non possa in alcun modo essere considerato rappresentativo, possiamo ricavare alcune indicazioni e alcuni spunti di riflessione per rispondere alle domande guida della ricerca sull'implementazione della condizionalità della misura e sull'effettiva attivazione realizzata nei percorsi previsti.

In particolare sono stati intervistati:

- 4 *case-manager* (CM) dei servizi comunali dell'Ambito territoriale di Garbagnate M.se (MI) che gestiscono i Patti per l'inclusione sociale dei 7 Comuni dell'Ambito (Cesate, Bollate, Solaro, Senago, Garbagnate M.se, Novate M.se, Paderno Dugnano);
- 4 operatori dei Centri per l'Impiego (OC) di Cinisello Balsamo (MI) e di Rho (MI), che lavorano ai servizi dedicati ai percettori di RdC e all'attuazione dei Patti per il Lavoro. La gestione dei CpI e dei servizi al lavoro in tutto il territorio della città Metropolitana di Milano è affidata all'Azienda Speciale Consortile AFOL (Agenzia per la Formazione, l'Orientamento e il Lavoro) Metropolitana;
- 3 operatori sociali (OS) dei servizi di contrasto alla povertà dei Comuni dell'Ambito territoriale di Sesto San Giovanni (MI) che gestiscono i Patti per l'inclusione sociale dei Comuni di Sesto San Giovanni e di Cologno Monzese;
- 1 operatore sociale (OS) dei servizi comunali di contrasto alla povertà dell'Ambito territoriale di Cinisello Balsamo (MI) coinvolti nei Patti per l'inclusione sociale dei Comuni dell'Ambito (Cinisello Balsamo, Cormano, Bresso, Cusano Milanino);
- 8 beneficiari (BE) del RdC residenti in alcuni dei Comuni di cui sopra presi in carico dai servizi sociali per il Patto di inclusione sociale<sup>24</sup>.

È necessario spiegare meglio la struttura organizzativa assunta dai servizi territoriali, soprattutto per quanto riguarda i servizi comunali di contrasto alla povertà, per gestire l'attuazione della

---

concentrarsi sulla conversazione e di mantenere con l'intervistato un rapporto più naturale, il che sarebbe in parte impedito se egli dovesse prendere degli appunti» (CORBETTA 2014).

<sup>24</sup> Nella ricerca di beneficiari da intervistare, mi sono rivolto sia ai CpI che ai servizi comunali di cui sopra, ma da parte dei CpI c'è stata maggior difficoltà a reperire contatti di beneficiari disponibili ad essere intervistati.

misura. Come si noterà, l'organizzazione è alquanto differente nei diversi contesti analizzati, nonostante la vicinanza geografica tra di essi.

Per quanto riguarda la gestione dei Pais, i tre Ambiti Territoriali Sociali presi in considerazione hanno assunto tre forme di organizzazione e gestione della misura diverse. In tutti e tre i casi, la misura non viene gestita direttamente dai servizi sociali dei Comuni bensì viene affidata ad altri enti.

- Nel caso di Garbagnate M.se la gestione è affidata all'Azienda Speciale Consortile Comuni Insieme per lo Sviluppo Sociale, ente strumentale creato dai Comuni dell'Ambito, per la gestione dell'Ufficio di Piano e di attività, funzioni, servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati. I *case-manager* sono operatori dell'A.S.C. così come gli operatori sociali coinvolti nell'organizzazione dei PUC e nel servizio occupazionale specifico per i beneficiari Pais, che offre loro la possibilità di avviare tirocini extracurricolari, in questo caso afferente ad un altro servizio territoriale dell'A.S.C., ovvero il NIL (Nucleo Integrazione Lavorativa). L'A.S.C. mette a disposizione anche educatori di altri enti del terzo settore, al fine di erogare i servizi di accompagnamento previsti nei Pais.
- Nell'Ambito di Cinisello Balsamo, l'attuazione dei Pais viene governata da una rete di soggetti del terzo settore, sotto il coordinamento dell'Azienda Speciale Consortile Insieme Per Il Sociale (IPIS), ente strumentale dei Comuni dell'Ambito, anche in questo caso creato per gestire l'Ufficio di Piano e servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati. Vi sono qui tre cooperative sociali coinvolte: Il Torpedone Società Cooperativa Sociale Onlus, Stripes Cooperativa Sociale Onlus e A&I Cooperativa Sociale Onlus. Le cooperative forniscono i *case-manager* e tutti gli operatori sociali coinvolti, gestiscono oltre ai Pais anche l'organizzazione dei PUC e di alcuni servizi occupazionali offerti ai beneficiari.
- Nell'Ambito di Sesto San Giovanni, la gestione della misura è stata affidata a Spazio Giovani Impresa Sociale, che impiega i *case-manager*, gli operatori impegnati nell'organizzazione e gestione dei PUC e gli educatori che affiancano i beneficiari nei diversi servizi offerti nell'ambito dei Patti stipulati.

I tre Ambiti Territoriali fanno riferimento ai Centri per l'Impiego di Rho e di Cinisello Balsamo.

#### **4.2 La prima valutazione e la sottoscrizione del Patto**

Come visto in precedenza, la misura prevede uno *splitting* amministrativo dei beneficiari, operato dall'Inps, all'esito del quale i nuclei vengono inviati ai Comuni o ai CpI per l'avvio dei percorsi di attivazione. I due enti iniziano tale presa in carico convocando i beneficiari per una prima

valutazione finalizzata alla stipula del Patto, nel caso dei Comuni di un Pais e nel caso dei CpI di un Patto per il Lavoro, salvo rilevare casi di esclusione o di esonero dagli obblighi del RdC.

La prima valutazione indaga la multidimensionalità del fenomeno, spostando l'accento dalla sola dimensione reddituale alla complessità generale con vari aspetti fra loro interdipendenti (economici, sociali, sanitari, lavorativi, educativi) ed ai bisogni complessivi dei beneficiari, ed orienta il percorso di attivazione e di accompagnamento ai fini dell'uscita dalla condizione di povertà. La valutazione multidimensionale costituisce Livello essenziale delle prestazioni.

Rispetto alla prima valutazione, nelle interviste emerge la difficoltà da parte dei CpI ad effettuarla senza uno strumento valutativo di supporto, a differenza di quanto avviene nei Comuni dove i *case-manager* si avvalgono dell'Analisi preliminare. La mancanza di uno strumento valutativo e/o di linee guida ben definite, lascia ovviamente più spazio alla valutazione e alla discrezionalità dell'operatore, anche nell'esame di tematiche su cui i servizi al lavoro hanno tradizionalmente meno competenza (come l'indagine della situazione socio-economica e abitativa del nucleo familiare), al fine di un eventuale invio dei beneficiari ai Comuni per un percorso di inclusione sociale. L'istituzione del RdC chiede infatti ai servizi pubblici all'impiego di innovare la propria modalità di lavoro, richiede uno "sconfinamento" delle politiche del lavoro nelle politiche sociali, di cui scrivono Mandrone e D'Emilione (2019).

La profilazione del Programma GOL, effettuata per assegnare l'utente ad una delle fasce di occupabilità viste nel capitolo precedente, potrebbe rappresentare lo strumento valutativo da utilizzare anche per la stipula del Patto per il lavoro, eventualmente ampliando la sezione relativa all'esame della condizione socio-economica. Attualmente però l'*assessment* previsto da GOL non viene utilizzato dagli operatori nel primo momento di valutazione dei beneficiari, bensì in una seconda fase, con coloro che sono tenuti agli obblighi e per i quali la profilazione rappresenta la fase propedeutica alla stipula del Patto per il lavoro. Dalle interviste agli operatori dei CpI emerge la consapevolezza della multidimensionalità del fenomeno e della necessità di indagine dei diversi aspetti nel corso della prima convocazione, pur in assenza di uno strumento adeguato.

*Direi senz'altro che per arrivare a definire un buon patto ci vuole a monte una buona analisi, che secondo me non può che essere sulla falsariga del modello in vigore sul versante sociale, quindi un'analisi preliminare, con eventuale approfondimento, però non è questo che facciamo. (OC 1)*

*Allora adesso da quando c'è GOL, che tra l'altro ho iniziato a vedere e a prendere in carico beneficiari del reddito di cittadinanza comunque sicuramente dopo GOL, quindi aiuta eh quello strumento che è l'*assessment* di profilazione, questo strumento nuovo che è entrato in vigore con GOL. E [...] per cui il sistema in qualche modo poi ti porta ulteriormente ad indagare la sfera più privata, familiare, sociale, economica, anche fino ad arrivare, se ci sono debiti, se ci si è mai rivolti ai servizi sociali, se ci sono*

*difficoltà particolari, limiti o difficoltà particolari nel cercare lavoro, per esempio vincoli di natura personale-familiare e anche arrivano, ci sono domande proprio su “c'è la casa? è di proprietà? in affitto? prima dimora temporanea?”. (OC 2)*

*Eh noi operatori valutiamo se la persona deve essere trasformata, quindi deve passare di là, deve essere assistita dal servizio sociale quindi deve iniziare l'altro percorso. Valutiamo in base a quello che ci raccontano, quindi se capiamo che ci sono delle problematiche diverse o comunque se lo stato della situazione di povertà della persona non dipende solo dalla mancanza di un lavoro e quindi se ci sono problemi in famiglia, ci sono problemi pregressi, se le persone già sono seguite da assistenti sociali o sono state seguite in passato o, appunto, non hanno una casa, se sono persone che effettivamente capiamo essere molto fragili, facciamo la trasformazione dal sistema [...] è una valutazione che fa l'operatore in base a quello che racconta l'utente, è chiaro che quando poi passiamo alla trasformazione spieghiamo all'utente cosa stiamo facendo. (OC 3)*

L'altro punto che emerge, sempre in tema di prima valutazione, è che anche nei servizi sociali nell'Analisi preliminare c'è uno spazio di discrezionalità che può essere agito dal *case-manager* con l'eventuale forzatura dell'esito, che può essere integrato con le sue osservazioni e valutazioni, e con la seguente assegnazione del nucleo familiare ad un percorso differente da quello suggerito dall'Analisi, magari anche dopo vari colloqui. Così spiegano gli operatori sociali intervistati:

*Allora c'è uno standard che ci fornisce il Ministero, nel senso che da piattaforma noi andiamo a compilare una serie di campi già dati e devo dire che la difficoltà, a volte, è quella, soprattutto nell'Analisi preliminare direi, di incasellare le situazioni, nel senso che noi, anche come approccio, almeno dal mio punto di vista personale, questa questione di ragionare per categorie, incasellare, non la faccio, non la sento tanto mia, quindi risulta poi, diciamo un po' forse non...che non rende bene la...non rispecchia bene poi la realtà delle cose, il fatto di dover appunto attribuire cose già date, no?, compilare delle voci già date. (CM 1)*

*Quindi io di solito raccolgo le informazioni tramite questa chiacchierata e poi vado a compilare questo questionario, crocetto le risposte che ha dato la persona e già in automatico esce se la persona deve essere mandata al Centro per l'impiego, se si fa il Patto di inclusione sociale semplificato, se deve essere mandata a qualche altro servizio, poi, vabbè, può essere modificato, ovviamente, anche a discrezione un po' dell'assistente sociale. (CM2)*

I beneficiari intervistati confermano in parte i ritardi, visti nel precedente capitolo, nelle prime convocazioni in Comune rispetto alla presentazione della domanda, anche a causa delle restrizioni imposte dalla pandemia di Covid 19. In quasi tutti i casi la convocazione dei servizi territoriali è arrivata dopo molti mesi dall'inizio del beneficio o addirittura non sono mai stati contattati nel corso della prima domanda e sono stati convocati per la prima volta in occasione del rinnovo. Ciò

significa che vi sono beneficiari della misura che non hanno firmato alcun Patto nel corso della prima domanda e, come riferiscono gli operatori, a volte nemmeno nelle successive, perché la platea dei beneficiari è troppo ampia da gestire. Ovviamente in tutti questi casi il percorso di attivazione non è stato avviato, a differenza di quanto previsto nella norma.

*Il grosso, ovviamente, carico di lavoro per le quali può succedere che, per esempio, ci siano delle domande di reddito di cittadinanza, dei casi, che restano inattivi e inevasi fino alla scadenza del beneficio, perché proprio non c'è la possibilità di poterli prendere in carico, dato i grandi numeri delle persone che richiedono il reddito e il numero delle risorse umane che si occupano della gestione di queste persone. (CM 1)*

Nell'architettura della misura il Patto rappresenta un elemento fondamentale, in quanto è il documento che specifica il percorso di attivazione che coinvolge il beneficiario e a cui è vincolata l'erogazione del sostegno economico. Il Patto di inclusione sociale riprende il Progetto personalizzato che era stato introdotto precedentemente dal Rei e specifica gli impegni dell'intero nucleo familiare ed i servizi che vengono messi a disposizione per supportare il nucleo. Il Patto per il lavoro prevede un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo del beneficiario. Il Patto sottoscritto nei CpI è in realtà il Patto di Servizio personalizzato "standard", già in uso nei CpI per qualsiasi altro tipo di percorso di politica attiva del lavoro proposto ai propri utenti. Non è mai stato definito, da parte di Anpal o del Ministero, un vero e proprio strumento ad hoc per i beneficiari di RdC. L'unico elemento che varia, come specificato nello stesso patto, è il regime di condizionalità che viene applicato, che ovviamente nel caso di RdC è quello previsto dalla relativa norma. Le azioni previste al suo interno sono quelle definite dal Decreto 4/2018 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con i vari Lep che il CpI è tenuto a garantire in ogni territorio. Inoltre, si tratta di un Patto uguale per tutti, cioè non può in alcun modo essere personalizzato secondo le esigenze della persona chiamata a firmarlo. La sola distinzione che può essere fatta è quella tra i 4 percorsi offerti dal Programma GOL ai quali vengono assegnati i destinatari, in base alla fascia o *cluster* di appartenenza definito tramite l'*assessment*.

*Dopodiché la presa in carico si attua con una pattuizione, che non è una pattuizione specificatamente per il Reddito di Cittadinanza, ma che è all'interno del modello di riferimento dei servizi per l'impiego, che allo stato attuale rimanda al GOL e precedentemente era la legge 150 [il Dlgs. 150/2015 che norma i servizi al lavoro, nell'ambito della riforma "Jobs-Act"] e quindi il patto di servizio personalizzato. Il patto di servizio che facciamo oggi, che avevamo fatto fino a poco tempo fa, non dice molto di che cosa andrà a fare il redditista con noi, cioè secondo quale filiera dei servizi verrà preso in carico, seguito e monitorato nei suoi obblighi. (OC 1)*

*Il patto del lavoro prevede appunto di seguire un percorso di inserimento lavorativo quindi capiamo innanzitutto tramite il sistema GOL di Regione Lombardia, GOL: garanzia occupabilità lavoratori, quanto la persona è distante dal mondo del lavoro, quindi viene fatta una profilazione per capire quanto è distante dal mondo del lavoro, e in base alla profilazione che abbiamo, se la persona deve seguire dei corsi di formazione per aggiornare o incrementare le proprie competenze oppure se è vicino al mondo del lavoro e quindi ha solo bisogno di un supporto attivo nella ricerca di lavoro. I beneficiari sono obbligati a fare il patto GOL perché appunto devono seguire uno di questi percorsi ed è personalizzabile in base a quello che è il sistema, cioè in base alla valutazione che il sistema fa del profilo, quindi in base al cluster di appartenenza capiamo se la persona deve seguire un corso di formazione o se ha solo bisogno di un supporto nella ricerca di lavoro. (OC 3)*

Il Patto di inclusione sociale, sottoscritto con i servizi comunali di contrasto alla povertà, nelle sue diverse versioni (semplificato e complesso), permette una maggiore personalizzazione del percorso di attivazione, in quanto può essere modellato in base agli impegni e ai servizi concordati fra *case-manager* e nucleo familiare<sup>25</sup>.

*Quindi direi che questi due vincoli [PUC e colloqui con case-manager] sono appunto quelli principali. Su tutte le altre, invece, azioni, obiettivi che si concordano, c'è un po' una flessibilità, una discrezionalità che varia in base alla situazione, nel senso che noi incontriamo anche situazioni dove magari già il lavoro c'è, quindi non è necessario andare a lavorare su quello, ma ci sono magari dei problemi di situazioni debitorie piuttosto che il contrario, quindi quello poi è un po' in base alla personalizzazione anche dell'intervento. (CM 1)*

*Quello che è importante definire in un patto, al di là di tutta la parte degli obblighi che è prevista dalla normativa, è una maniera per cui cioè una modalità attraverso cui la persona si attivi e in qualche modo si inserisca nuovamente all'interno del tessuto sociale. Non c'è mai una decisione da parte dell'assistente sociale "adesso facciamo così", io tendo a, appunto, come dice la parola stessa, è un patto, quindi un accordo che viene preso tra me e l'utente. (CM 3)*

*Allora in un patto è importante definire appunto gli obiettivi che riguardano diverse aree, quindi. Avere un po' presente la situazione a 360°, quindi l'area abitativa, l'area economica finanziaria, l'area della salute, del lavoro, delle relazioni familiari, della gestione appunto economica. (CM 4)*

Da parte dei beneficiari emerge una scarsa consapevolezza dei momenti della prima valutazione e del Patto in sé. Non viene colto appieno il senso e l'importanza di questo strumento all'interno della cornice del RdC. Spesso non ricordano proprio di aver firmato un Patto, ma solo di aver genericamente partecipato ad alcuni incontri in Comune e di aver risposto a diverse domande

---

<sup>25</sup> Sugli obiettivi più comunemente definiti nei Pais e sui bisogni espressi dai beneficiari si può consultare l'indagine INAPP 2022, di Ancora e Giuliano (2022), in particolare le tabelle 2.6 e 2.7, nel 2° capitolo.

dell'assistente sociale. Nessuno dei beneficiari intervistati ha menzionato il patto spontaneamente, ma solo su esplicita richiesta.

*Sì, firmato un patto, già la prima volta sì. Abbiamo parlato del Reddito di Cittadinanza e di quello che dovrei fare, e delle mie, diciamo, aspettative e desideri, eccetera eccetera. [mi hanno chiesto] Se sono iscritto al Centro per l'impiego, quale lavoro posso farlo, o non posso farlo, eccetera. In generale, cioè, le domande personali, diciamo, ok, il lavoro e la famiglia.*

*[Nel patto cosa c'era scritto?] Mhm adesso non mi ricordo. C'erano soltanto le domande, non c'erano altre cose, da quello che mi ricordo adesso. Poi ci sono delle cose che dovrei fare, cioè mi ha detto che dovrei seguire il corso di formazione, un corso per poter inserirmi nel mondo del lavoro. E poi per mia moglie, mi hanno detto che dovrà seguire la lingua italiana per poter inserirsi nel mondo del lavoro. E per me, ogni due settimane, tre settimane, vengo con l'educatrice e abbiamo un programma. C'era un modulo pronto, sì con un modulo.*

*[E le han chiesto se le andava bene, se eravate d'accordo?]*

*Sì sì, se sono d'accordo di trovare un lavoro, di fare la formazione, sì questa cosa sì. (BE 5)*

*Non so...sì ho firmato delle cose. (BE 2)*

*[E chi è che ha deciso cosa scrivere nel patto?]*

*No era già scritto.*

*[Quindi l'assistente sociale ti ha proposto questo patto e tu hai deciso se aderire o no?]*

*Sì, sì, a me sembrava la cosa più giusta.*

*[E cosa prevedeva il patto?]*

*Eh di trovare lavoro in un determinato tempo, essere disponibile a lavorare, ecco perché dovevo andare al Centro per l'Impiego, ho fatto la Did [Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro][...] E poi il patto prevedeva che, nel frattempo, di arricchirmi con la possibilità di studio e di educarmi per poter esser competente nel campo lavorativo e così ho fatto un corso di segretariato per la poltrona odontoiatrica, questo l'ho fatto online, mi hanno seguita al Comune, loro mi hanno assegnato un'educatrice che mi ha aiutato a vedere le mie potenzialità, sempre tramite l'assistente sociale. (BE 4)*

Il Patto viene sottoscritto da beneficiario e operatore, come un accordo fra le parti che prevede degli impegni per entrambi: per l'operatore l'effettiva garanzia dei servizi di accompagnamento ed il monitoraggio degli stessi; per il destinatario la partecipazione alle azioni previste ed il rispetto degli obblighi. Riprendendo il tema della contrattualizzazione nelle politiche di attivazione, di cui al paragrafo 1.3, la logica contrattuale si impone come conseguenza dell'individualizzazione delle responsabilità nel nuovo welfare condizionale. Qui si pone certamente un tema di asimmetria di conoscenze e di potere fra operatore e beneficiario, come abbiamo visto nel corso del primo capitolo. Il patto è definito unilateralmente con scarsa possibilità di negoziazione da parte del

beneficiario. Forse è anche per questa ragione che non è un momento particolarmente significativo per i beneficiari, di cui hanno un vago ricordo. Il contratto in qualche modo viene indebolito avendo a che fare con persone fragili o quantomeno in difficoltà che hanno necessità del sostegno economico, dunque il rapporto è asimmetrico e mal si concilia con un accordo fra le parti. Su questo aspetto si rende necessaria una certa consapevolezza da parte degli operatori, il lato “forte” appunto. Non vi è un percorso condiviso e co-costruito, si tratta per lo più di una definizione unilaterale da parte del professionista, che propone delle azioni da intraprendere al beneficiario. Il rischio è quello di produrre relazioni paternalistiche e di controllo dei comportamenti, i cui effetti vanno nella direzione opposta a quella dell’inclusione e dell’autonomia dei beneficiari. L’attivazione necessita di un soggetto forte mentre qui si ha un soggetto debole, non in grado di scegliere, che deve affidarsi all’*expertise* dei professionisti dell’inclusione. In merito a ciò, Burgalassi e Tilli (2021) affermano che nella tradizione del servizio sociale il contratto nasce per rendere paritetica la relazione fra professionista e utente, ma nella prospettiva neoliberista si ha una definizione unilaterale degli obblighi con cui si enfatizza la responsabilità individuale per la condizione di partenza e per il percorso di uscita. L’attivazione e la sottoscrizione del patto sono obiettivi professionali degli operatori, non così per i beneficiari che necessitano di un sostegno economico e di realizzare il loro progetto di vita, familiare e professionale. Si tratta in qualche modo di due sistemi di senso differenti, che il contratto non mette in dialogo. Il contratto non crea alcun ponte fra i due poli della relazione, bensì riproduce la distanza e la accentua, proprio per via dell’asimmetria fra i due. Tale asimmetria, secondo Dubois (2018), va ben al di là dell’asimmetria di potere fra due individui, ma riguarda l’incontro fra il povero e l’intera società che si realizza allo “sportello”.

#### **4.3 L’attivazione**

Il concetto di attivazione è chiaramente al centro del disegno della misura ed esige dai servizi la capacità di strutturare effettivamente servizi e percorsi che rispondono ai bisogni dei beneficiari e a questi ultimi di accettare gli impegni concordati e di portarli a compimento con responsabilità. L’attivazione non è quindi solo dei beneficiari, bensì anche dei servizi e del sistema di *welfare* che, in questo senso, hanno un compito davvero “gravoso e sfidante”, come sottolineano Ancora e Giuliano (2022).

L’offerta di servizi che i *case-manager* possono mettere in campo nell’ambito dei Pais è molto variegata e permette potenzialmente di meglio adattarsi ai bisogni del nucleo familiare. Il Fondo Povertà in questo gioca un ruolo importante perché permette ai Comuni di avere molte risorse a

disposizione per offrire diversi tipi di servizi ai nuclei in carico, come i servizi di sostegno alla genitorialità, i servizi di inclusione lavorativa, i servizi educativi, l'assistenza domiciliare, l'educazione finanziaria, e, di conseguenza, di attivare altre figure che affiancano i *case-manager* nell'accompagnamento delle persone nei Pais, come ad esempio educatori, operatori della mediazione lavorativa, educatori finanziari, ecc.

*Quindi potrebbe essere, ad esempio, un tirocinio lavorativo; il PUC, quindi i progetti di utilità collettiva, dove il PUC in realtà ad oggi è diventato praticamente obbligatorio per una platea molto più ampia di beneficiari, se non totale, però di 2/3; potrebbero essere, ad esempio, interventi educativi a favore dei minori del nucleo o a favore di un adulto, magari che è in difficoltà; e possono essere invii a servizi specialistici; interventi legati magari all'abitare, alla casa, e là magari il fare, se non la domanda di contributo economico, partecipare a qualche bando comunale. In realtà di tutto proprio. (CM 4)*

*Nel percorso possono essere inseriti, vabbè, i servizi di attivazione lavorativa ovviamente, quindi parliamo del tirocinio del NIL [Nucleo Integrazione Lavorativa], e poi ci sono tutta una serie di altre attivazioni che possono essere fatte a valere sul fondo povertà, che è proprio il fondo sul quale vengono attivati gli interventi esclusivamente per i beneficiari di reddito di cittadinanza [...] Quindi, che so, per esempio, ci possono essere delle situazioni nelle quali ci sono dei nuclei familiari con dei minori che richiedono un accompagnamento perché hanno delle difficoltà dal punto di vista genitoriale. Il nostro fondo povertà permette di attivare degli operatori che aiutino in questo senso. Ci sono delle situazioni per le quali le persone magari sono in una situazione di salute, in una situazione di disabilità, per cui non gli è permesso l'accesso ai servizi allo stesso modo in cui è permesso ad una persona normodotata, se così vogliamo dire, c'è la possibilità di attivare, per esempio, dei SAD [Servizio di Assistenza Domiciliare], quindi di attivare degli operatori che vadano a casa ad assistere queste persone dal punto di vista socio sanitari. E c'è la possibilità...io certe volte uso l'attivazione di educatori nei confronti di adulti per un accompagnamento di tipo lavorativo [...] Oppure anche attività di educazione finanziaria, molto spesso ci sono persone che hanno una povertà educativa proprio dal punto di vista della gestione, non un'incapacità, una poca abilità nella gestione delle loro risorse economiche (CM 3)*

Rispetto a questo ultimo punto, è possibile notare che l'obbligo di spendere quasi per intero l'importo ricevuto mensilmente, pena la decurtazione dello stesso, e il limite imposto al prelievo di contante (100€ mensili al massimo) si pone in contrasto proprio con i principi stessi dell'educazione finanziaria, fondata sulla gestione del budget familiare e dei risparmi. Il meccanismo di regolazione della carta RdC impedisce di fatto l'accantonamento delle risorse ed il risparmio.

Nel Patto per il lavoro l'attivazione del beneficiario si realizza tramite l'assegnazione ad un percorso di politica attiva del lavoro. Tale percorso prevede incontri di orientamento specialistico, bilancio di competenza, accompagnamento alla ricerca del lavoro, attività di *coaching*, supporto

nella redazione del CV e delle lettere di accompagnamento, preparazione a un'adeguata conduzione di colloqui di lavoro, *scouting* delle opportunità occupazionali. Si tratta dei Lep definiti dal Decreto 4/2018 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Sino al 2022 in Lombardia i beneficiari RdC venivano inseriti nella Dote Unica Lavoro, strumento regionale di accompagnamento al lavoro per disoccupati. Con il Programma GOL il beneficiario viene assegnato ad un *cluster* e al corrispettivo percorso previsto.

Nelle interviste emerge come i CpI faticino ad affiancare i beneficiari nell'erogazione delle politiche attive del lavoro e nell'accompagnamento all'inserimento lavorativo, soprattutto per carenza di personale, ma non solo. Vi è anche la difficoltà data dalla platea dei beneficiari che risultano nella maggior parte dei casi alquanto lontani dal mondo del lavoro, come indicato dai dati mostrati nel capitolo precedente. Risulta quindi complicato attivare percorsi personalizzati, con incontri a frequenza regolare, confermando quanto emerge in alcuni studi (A.N.NA. 2021; De Minicis 2019; Mandrone, D'Emilione 2019). Nelle interviste gli stessi operatori dei CpI in alcune occasioni sembrano consapevoli di avere le armi un po' spuntate nella realizzazione degli impegni previsti dal Patto per il lavoro, sia per una questione di carenza di risorse sia perché gli strumenti a disposizione sono valutati poco in linea con le esigenze dell'utenza a cui si rivolgono, ritenuta scarsamente occupabile.

*Eh perché tanti pensano che sia una perdita di tempo, non c'è tanta fiducia, non c'è tanta fiducia e sanno che è un percorso che poi non porterà a un lavoro effettivo. E cioè, quelli che si sanno cercare lavoro già vanno in Internet, già inviano candidature, già conoscono gli strumenti per cercarsi lavoro, cioè, se tu gli fai un percorso di supporto attivo nella ricerca e magari li candidi alle stesse offerte a cui si sono candidati loro, è ovvio che dicono "sto perdendo tempo, perché già l'ho fatto io a casa"; quelli che non sanno neanche di che cosa stiamo parlando, son quelli proprio che... cioè a quelli andrebbe fatto un percorso diverso, ma cioè, non basta, secondo me, fargli il curriculum o fargli il corso di formazione sull'inglese, sull'informatica perché se pure segue un corso di informatica comunque non troveranno mai lavoro in ambito impiegatizio, quindi cioè molti...come dicevo prima, sono un po' titubante anche io sui corsi di formazione...e la maggior parte degli utenti che, diciamo, è scettica su tutti questi percorsi, la vive come un obbligo, cioè sta gente qua dice "eh io sono obbligato a farlo, lo faccio", molti dicono "sono obbligato e mi faccio il corso di cucina, imparo a fare le tagliatelle! Cioè tanto so benissimo che non troverò mai lavoro in una cucina". (OC 3)*

Il programma GOL permette anche la gestione esternalizzata della politica attiva assegnata al beneficiario, ovvero il beneficiario può decidere di svolgere il suo percorso di attivazione con uno degli enti accreditati ai servizi al lavoro presso Regione Lombardia, scelto solitamente in base alla vicinanza al domicilio o all'offerta formativa.

L'intermediazione delle offerte di lavoro viene portata avanti, tuttavia i profili dei beneficiari, seppur considerati "occupabili" e per questo assegnati ai Cpl, appaiono spesso poco in linea e alquanto distanti dalla domanda di lavoro del mercato. A conferma di quanto visto nel precedente capitolo, anche nelle parole degli intervistati, sembrano essere una minoranza i profili definibili *work-ready*.

*L'utente medio percettore di reddito di cittadinanza è un utente che è fuori dal mondo del lavoro da diversi anni e noi abbiamo visto nell'ultimo anno che più sei lontano dal mondo del lavoro più fai fatica poi a rientrarci, quindi queste persone qua avrebbero bisogno di un percorso un po' più strutturato per rientrare poi nel mondo del lavoro, e diventa sempre più difficile perché le aziende sono selettive, vogliono i profili migliori. (OC 4)*

*È brutto da dirsi ma purtroppo non puoi offrire niente, o gli puoi offrire veramente poco, puoi offrire poco a una determinata utenza che ha delle determinate caratteristiche, però se una persona è vicina al mondo del lavoro non arriva a chiedere il Reddito di Cittadinanza, perché se è vicino al mondo del lavoro vuol dire che ha delle competenze, vuol dire che ha un'esperienza tale da essere spendibile sul mercato del lavoro, quindi non te lo chiede il reddito di cittadinanza. (OC 3)*

È interessante esaminare le valutazioni, le considerazioni e le idee degli operatori rispetto al concetto di attivazione. L'idea prevalente è quella che fa riferimento ai processi di esclusione ed emarginazione sociale. Viene quindi sottolineata la necessità di percorsi e di accompagnamento che permettano alle persone di "rimettersi in gioco" e reinserirsi nel tessuto socio-economico, ovviamente *in primis* tramite il lavoro. Vi è certamente la visione di attivazione declinata come inclusione ed *empowerment*, ma anche la versione più lavoristica è presente nelle riflessioni degli operatori. Riporto qui alcuni estratti di queste riflessioni.

*Beh attivare un percettore di reddito di cittadinanza per me, da un punto di vista filosofico e valoriale, ma anche di metodo, è fare empowerment e sostenere la resilienza in primo luogo. So che sono due termini abusati, e anche vuoti per certi versi, ma per me invece di grande significato. E attivare una persona in termini più spiccioli, può voler dire renderla consapevole che esiste un problema, e forse anche più di uno, che investe la sua vita ed è forse all'origine di un po' di disagi che portano la persona a chiedere il reddito di cittadinanza, anche se non è sempre così. Ci sono i working-poor che problemi magari non hanno, ma vivono semplicemente di riflesso una condizione di mercato e di sistema più generale che gioca contro. C'è quindi anche tanto sostegno psicologico da fare, perché il senso di frustrazione a volte è grande, soprattutto in chi si sente un po' vittima del sistema ma senza essere vittimista, e quindi laddove c'è una presa d'atto che il sistema ha esasperato le ingiustizie e le disuguaglianze e la persona si sente vittima di questo sistema senza sentire di poter avere un riscatto e*

*una risalita allora lì è veramente un po' difficile anche il sostegno emotivo eh. Attivare una persona vuol dire anche condividere strategie, lavorare un po' sul problem solving. (OC 1)*

*Attivare una persona è...vuol dire farla, diciamo, rientrare nel giro, diciamo, della collettività, perché spesso le persone che prendono il reddito di cittadinanza sono delle persone che hanno un po' di isolamento sociale, ok, quindi sono un po' chiuse in loro oppure non, anche, magari per mancanza di fondi, non vanno mai da nessuna parte, sono sempre a casa, anche perché magari alcune persone non hanno, appunto, magari le disponibilità per comprare nuovi vestiti, ok, quindi magari sono persone che sono molto spesso in casa o non hanno amici. E quindi attivare la persona secondo me vuol dire fare in modo che questa persona da sola, diciamo, abbia la forza di rimettersi in gioco, sia magari non solo dal punto di vista lavorativo ma anche da un punto di vista sociale, quindi rientrare appunto nel giro della comunità, diciamo. (CM 2)*

*Eh attivare una persona vuol dire fargli capire che deve intanto attivarsi autonomamente nella ricerca di lavoro, non essere fermo e aspettare che il lavoro gli caschi dal cielo perché quello non succede, e fargli capire tutte le opportunità che il Centro per l'Impiego e la Regione Lombardia mette a disposizione, quindi anche il discorso dei corsi di formazione o il supporto alla ricerca di lavoro può essere appunto un modo per far capire alla persona che c'è un mondo fuori da sfruttare e da poter sfruttare. (OC 3)*

*Ma magari fargli vedere, fargli provare qualcosa che non ha mai provato, quindi proporgli un qualcosa di concreto, quindi non solo parole e dirgli "vabbè però proviamo, vediamo come va. Prova a fare un'esperienza differente, prova dare un risvolto diverso". Anche solo questo e, oppure "prova a metterti un pochino in gioco", prova cioè proprio da, ma proprio da cose minime, a cose magari invece...a percorsi un po' più importanti, un po' più completi, quindi è un fare, è un po' un prendersi in mano un pezzo di sua responsabilità e fare in modo attivo. (CM 4)*

*Forse significa questo, cioè attivare una persona cercare comunque di costruire un progetto, tenendo conto comunque delle sue caratteristiche, cioè un progetto che sia realistico, cioè che tenga in considerazione sia le sue risorse, cioè quello che lui appunto, realisticamente, comunque è in grado di fare, è capace di fare, sia però anche i suoi limiti, quindi ovviamente non inserendolo, nel caso dei PUC, in un contesto che poteva essere rischioso, no? E ha ricominciato a vivere, cioè si è reso conto di, cioè non a vivere, cioè, non è che adesso la sua vita cambierà radicalmente no, però la sua vita si è arricchita. Quindi attivare una persona secondo me significa questo. (OS 1)*

*Attivare una persona è innanzitutto fornirle delle informazioni che non ha secondo me, perché tanta gente perché non sa nemmeno che cosa può o potrebbe fare, quindi attivare una persona significa innanzitutto convocarla, coinvolgerla, farle capire a che cosa ha diritto, farle capire anche cosa rischia, se non segue i suoi doveri, perché tanti veramente, e non me l'aspettavo, non lo sanno, e, come dire, sostenerla in una sorta di riqualificazione, perché la maggior parte delle persone che percepiscono il*

*reddito sono persone che, per un motivo o per un altro, si sono ritrovate fuori dal mondo del lavoro e adesso fanno fatica a rientrare [...] Quindi per me attivarla significa fornirle gli strumenti per poter capire da dove iniziare e rimettersi in moto. (OC 4)*

*Secondo me è anche un, diciamo, mettere la persona nella condizione per cui possa, diciamo, avere una rete che noi forniamo, che non è solo il nostro ufficio, no, è tutta una rete del territorio che però poi rimanga. Quindi questo aiuta la persona a rendersi un pochettino più autonoma su tante situazioni e anche un po' a reinserirsi nella società, perché noi la maggior parte delle persone che abbiamo sono persone che non lavorano da tantissimo tempo, sono anziane, persone anziane, persone sole, sì tantissimo, quindi anche un po' questo. Eh sì, ascoltarle, però, far capire loro che noi ci siamo fino a un certo punto e che devono ricominciare a rimettersi in gioco sotto tutti i punti di vista e non solo sul lavoro. Questo è. (OS 3)*

In ogni caso l'attivazione è ritenuta da tutti gli operatori e operatrici necessaria per contrastare efficacemente la situazione di difficoltà in cui versano i nuclei, in ciò implicitamente dando un peso alla responsabilità individuale e alla capacità individuale di cambiamento. L'erogazione del beneficio economico, priva di un percorso di affiancamento dei servizi, viene ritenuta un disvalore, poco funzionale all'obiettivo di contrasto della povertà, come si vedrà meglio anche nel paragrafo incentrato sulla condizionalità.

Molto interessante la considerazione di una *case-manager* che sottolinea l'importanza di riconoscere e valorizzare l'*agency* delle persone con cui lavora, ed invita a non pensare di avere di fronte persone senza storia né impegno addietro, che passivamente attendono l'intervento del servizio.

*E allora, secondo me, intanto bisogna appunto prendere atto nel nostro lavoro che le persone che vengono qui non sono persone da attivare, ma sono persone che già in qualche modo, nelle cose che stanno facendo, stanno cercando appunto di attivarsi e di fare qualcosa e io sposo in pieno un approccio, che ho studiato recentemente, e che appunto dice proprio questa cosa, cioè che di riuscire a cogliere da parte dell'operatore sociale nella persona che si incontra, quei modi che la persona ha di resistere alla povertà e quindi in questo senso io credo che il nostro occhio deve rendere giustizia di quella che è la situazione, perché noi, appunto, non incontriamo persone che stanno a casa tutto il tempo, che son contente di vivere di reddito di cittadinanza, ma persone che in questo momento non hanno altro. E quindi questo per loro è un aiuto importante, ma che nello stesso momento stanno, già prima che le incontriamo noi, cercando di fare qualcosa per uscire dalla loro situazione. Quindi io non parlerei tanto di attivare le persone, parlerei di partire da quello che già loro stanno facendo, cercando di potenziarlo e di capire che cos'altro si può fare oltre quello che loro stanno facendo. (CM 1)*

La *case-manager* fa qui riferimento al paradigma del *Poverty-Aware Social Work Paradigm* (PA-P) sviluppato da Michal Krumer-Nevo con l'intento di valorizzare la *voice* delle persone in condizioni di deprivazione e di invitare gli operatori sociali ad ascoltare le storie e le progettualità delle persone in quanto agenti attivi nella lotta alla povertà. In ciò vi è l'idea di rendere il lavoro sociale critico e consapevole della dimensione politica del contrasto alla povertà, come fenomeno ancorato alle ingiustizie sociali sistemiche. Riprendo qui anche quanto affermato da Lister, come visto nel paragrafo 2.2, ovvero l'importanza di riconoscere e promuovere la capacità di agire delle persone che nonostante le difficoltà quotidiane, date dalle condizioni di povertà, portano avanti i propri progetti. Ciò contribuisce all'autostima della persona, elemento fondamentale ai fini dell'autodeterminazione.

I beneficiari intervistati sono stati coinvolti soprattutto nei PUC. Per molti di loro è anche stato attivato un educatore che li affianca sia nella gestione delle pratiche amministrative sia nella ricerca del lavoro. Inoltre, hanno avuto modo di confrontarsi in più occasioni con il proprio *case-manager* nel corso degli incontri di monitoraggio per verificare il percorso intrapreso. Qualcuno ha svolto un tirocinio di inclusione sociale e altri hanno frequentato un corso di formazione, nell'ambito del programma GOL. Alcuni beneficiari hanno potuto usufruire anche di un servizio di supporto psicologico che è stato ritenuto un sostegno estremamente prezioso e di grande aiuto.

*Loro [le assistenti sociali] poi mi hanno inviato da una psicologa, al consultorio, e mi ha aiutato tantissimo. Io mi sono resa conto nelle prime consulte mi sono resa conto subito che cominciavo a cambiare perché la mia situazione mi ha aiutato a cambiare prospettiva, e quello io non vedevo più la mia vita che dovevo andare su, ma vedevo la mia vita che stavo già andando su, e allora "vado su piano, però vado". Allora poi ho cominciato a studiare, adesso cinese, e adesso ho ripreso a dipingere, erano sei anni che non lo facevo! E mi sono comprata tutte le cose. Le mie figlie mi hanno accompagnato, ossia è un percorso nel quale ho recuperato anche questo rapporto con le mie figlie che non era perso però era incompreso perché non sapevo come arrivare a loro perché mi sentivo una fallita. (BE 4)*

#### **4.4 I Progetti Utili alla Collettività (PUC)**

I PUC rappresentano una novità introdotta dal RdC con la finalità di coinvolgere i beneficiari in attività di utilità sociale attraverso cui valorizzare e/o acquisire competenze poi spendibili anche nel lavoro ed entrare in contatto con nuove persone, enti e reti sociali, contrastando così i fenomeni di esclusione ed emarginazione. I servizi danno un giudizio positivo dei PUC, visti come un valore aggiunto in termini di inclusione sociale, ovvero i progetti permettono ai beneficiari di sentirsi utili e di allargare le proprie reti di conoscenze sul territorio, e anche per una questione di equità, ovvero un modo di restituzione da parte dei beneficiari di un sostegno economico erogato dalla collettività.

Un ulteriore elemento positivo è che il PUC può rappresentare una riattivazione della persona propedeutica all'inserimento lavorativo. Con queste attività la persona inizia a strutturare le proprie giornate con un impegno a cadenza regolare, a rispolverare competenze latenti o ad acquisirne di nuove, sia competenze trasversali sia più tecniche, in alcuni casi, e ciò può rivelarsi di grande aiuto nella successiva ricerca del lavoro. Spesso nelle interviste torna l'idea di una gradualità del percorso di attivazione, visto quasi come un percorso a tappe, laddove le varie fermate sono: Patto, PUC, tirocinio, lavoro. Il PUC può quindi essere quel momento da cui passare per recuperare o acquisire i pre-requisiti per esser pronti al reinserimento nel mondo del lavoro.

Nei casi esaminati, i Comuni non gestiscono direttamente i PUC, né la misura nel suo complesso che è invece affidata, come visto sopra, ad un Ente strumentale o al Terzo settore. Non solo, vi sono casi di Comuni che hanno preferito non avere PUC comunali ma lasciarli organizzare solo agli enti del Terzo settore, tramite avviso pubblico di manifestazione d'interesse e conseguente approvazione sul registro comunale dei PUC. Dalle interviste si può notare una certa difficoltà dei Comuni nella gestione dei PUC, soprattutto per la mancanza di personale ai vari compiti previsti, a partire dalla progettazione, passando per i referenti e i tutor da dedicare all'accompagnamento e al monitoraggio dei beneficiari. Probabilmente è per questa ragione che vi sono Comuni che decidono di affidarli completamente al Terzo settore.

Nel complesso per i servizi comunali impegnati nei Pais si tratta di uno strumento di grande importanza per la riattivazione delle persone e per la loro inclusione sociale.

*Cioè il creare una rete, tra la persona e il territorio, cioè può migliorare anche la conoscenza che la persona ha del territorio, cioè porta la persona ad avere più contatti, si può creare anche delle opportunità lavorative, di altro tipo e questa è una cosa che secondo me funziona in un tessuto sociale come quello italiano. (OS 1)*

*È un qualcosa che funziona per quanto riguarda, diciamo, aspetti personali della persona, cioè perché va a toccare la sua sfera personale, quindi una persona che magari è ferma in tutti i sensi, su tutti i profili, economico, sociali, di interazione con le persone, perché comunque ha una storia che si porta dietro. Per molti è stato un momento, occasione di riscatto, un modo per poter anche vincere alcune paure. E un modo per poter interagire con altre persone di età diversa, di culture diverse, eh, di potersi mettere a confronto perché comunque sono stati fatti grandi lavori da parte di questa equipe. La parte di educatori che comunque, quando una presa in carico è uno a uno e il lavoro che sicuramente c'è dietro, è secondo me, non soltanto funzionale, ma necessario, perché comunque abbiamo a che fare con persone e le persone si portano dietro le loro storie e quindi saper trovare i giusti equilibri non è mai facile. (OS 4)*

*Io cerco di utilizzare anche lo strumento del come, nella situazione di cui ti parlavo poco fa, lo strumento del come, al di là dell'obbligatorietà che rappresenta, ma proprio come uno strumento progettuale, un'esperienza che abbia un senso con la persona. Di conseguenza, dobbiamo fare il PUC, benissimo, facciamo qualcosa che abbia senso per te. Abbiamo varie attività a disposizione, facciamo qualcosa che per te abbia un senso, che in qualche modo ti si addica. (CM 3)*

Per gli operatori dei CpI intervistati resta una parte più secondaria dei percorsi di attivazione, viene più che altro avviata una ricerca di beneficiari su richiesta dei servizi comunali. Il Comune mette a disposizione una parte dei posti nei PUC per i beneficiari dei CpI, tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro, ed invia richieste ai CpI per reperire beneficiari da inserire nei PUC disponibili. Vi è quindi un meccanismo simile a quello del *matching* fra domanda e offerta del mercato del lavoro, in questo caso gli operatori dei CpI dovrebbero reperire fra i propri beneficiari quelli più adatti da assegnare ai PUC disponibili sul territorio. La compatibilità del beneficiario con l'attività prevista nei PUC disponibili e la valorizzazione delle sue competenze e attitudini è elemento secondario, a differenza di quanto previsto dal D.M. del 22/10/2019 che regola l'organizzazione dei PUC. L'ingaggio dei beneficiari nei PUC da parte dei CpI sembra alquanto difficoltoso, ma in effetti è l'ingaggio del beneficiario in sé ad essere meno solido che nei Pais. I beneficiari sono spesso poco conosciuti dai CpI, in quanto solitamente manca una relazione "uno a uno" che viene portata avanti con una certa costanza nel medio-lungo periodo. Qui ritornano in gioco i limiti di una dotazione organica insufficiente: chiaramente, a fronte di migliaia di beneficiari di RdC sul territorio, i CpI dovrebbero avere un numero di operatori congruo per svolgere un lavoro così puntuale con ognuno di essi.

*Non è stata mai definita una prassi quindi sull'ingaggio dei beneficiari sinceramente non ne parliamo nemmeno nella prima convocazione, cioè non gli spieghiamo che è uno dei...magari per errore, cioè facendo in modo sbagliato, non gli spieghiamo che è uno degli obblighi che hanno, per i PUC, e anche perché ad oggi, sostanzialmente, da quello che abbiamo capito, gli assistenti sociali il PUC lo offrono come opportunità agli utenti, ai beneficiari, che gestiscono loro come utenti, cioè tutti quelli che appunto vengono seguiti dagli assistenti sociali, l'assistente sociale tentano, comunque fanno in modo, di attivare un po' come strumento di attivazione, no, dell'utente, quindi noi sostanzialmente li carichiamo solo sulla piattaforma, solo su MyAnpal. (OC 3)*

*Oltre al fatto che la mia percezione è sempre stata che per i Centri per l'impiego è una roba molto marginale, cioè molto. Il che a me, per esempio, anche dispiace perché ovviamente utenti che in realtà secondo me hanno fatto ottimi percorsi, no, e sono stata, almeno mia percezione, che sono stata io a favorire poi un riaggancio della persona al Centro per l'impiego, anche per motivazioni, per interessi formativi della persona. (OS 1)*

*Se il Comune ci manda una richiesta di numero x di beneficiari per poter partecipare a questo PUC, noi andiamo a vedere di quel Comune quali sono le persone che abbiamo visto, quali quelle che hanno fatto il patto di servizio e purtroppo la percentuale è molto bassa, molto molto, molto bassa e tipo su 10 persone che vediamo magari in due stipulano il patto di servizio perché la maggior parte, appunto, ha motivi di esonero e di esclusione, quindi magari di quei due vanno, vengono contattati, fanno una sorta di colloquio con la persona che poi si occupa appunto di inviare i nominativi per i PUC e se sono idonei, quindi se hanno le competenze necessarie, vengono forniti questi nominativi al Comune. (OC 4)*

Vi è poi la questione della discrezionalità e arbitrarietà con cui vengono scelti dagli operatori i beneficiari da ingaggiare nei PUC. Ciò accade perché da una parte è un obbligo previsto per tutti i beneficiari, non esclusi o esonerati, ma d'altro canto il numero di posti nei progetti non può essere sufficiente ad accogliere tutti, pur considerando una turnazione nel tempo. Dunque viene lasciato spazio alla discrezionalità degli operatori rispetto alla scelta dei beneficiari da inviare e dei progetti specifici in cui coinvolgerli, che possono anche risultare non proprio in linea con personalità, volontà e competenze dei beneficiari. Questo spazio può anche diventare uno spazio di negoziazione fra operatore e beneficiario rispetto alle modalità di ingaggio.

*Eh sì, la valutazione la faccio io, ovviamente tenendo in considerazione anche sempre, il fatto che comunque non si tratta di lavoratori, quindi non è che possono andare a fare delle cose per i quali tu non puoi assumere del personale, tenendo in considerazione sicuramente quelle che sono le esigenze delle persone che ovviamente si sono messe a disposizione per creare il PUC, quindi dei vari referenti dei PUC, di quello che hanno bisogno, ma anche delle competenze che ha la persona. (CM 3)*

*Succede che spesso c'è, almeno la mia percezione, che si lavora poi con chi è più disponibile delle persone a fare queste cose. [...] Quindi la scelta delle persone avviene tra quelle, forse, mi vien da dire, meno compromesse, a volte meno compromesse per quello che ti dicevo anche prima, cioè magari situazioni seguite non solo dal CPS, oppure situazioni che possono, persone che possono avere una, sembra che abbiano una maggiore vulnerabilità psicologica. Meno compromesse o magari anche meno oppostive, vien da dire, perché se uno proprio è sul piede di guerra magari si evita poi di segnalarlo al PUC. (OS 1)*

*Beh il criterio è il ranking che ci dà MyAnpal, viene scaricato l'elenco su MyAnpal, che definisce un ranking in base a quanto tempo stanno percependo il reddito, l'età, in base a una serie di criteri, e quindi noi avevamo questa lista, ci siamo fatti anche noi dei, diciamo, dei...ci siamo dati dei criteri anche nella convocazione, quindi all'inizio abbiamo convocato tutti gli under 30, poi abbiamo convocati quelli dai 30 ai 40, piano piano abbiamo cercato di esaurire questo elenco, però ripeto poi l'attivazione viene fatta è sempre sulla stessa gente, cioè una volta che han trovato quei 5-6 persone, almeno quello che vedo qui, una volta trovato quelle 5 persone, fanno ruotare quei 5 o 6. (CO 3)*

Nonostante i PUC siano uno degli obblighi previsti nei percorsi di attivazione di tutti i beneficiari del RdC, viene impostata una negoziazione da parte degli operatori, che decidono a quali persone “proporlo” anche sulla base della disponibilità e proattività che i beneficiari dimostrano. E considerata la fatica con cui vengono reperiti i beneficiari, può capitare anche di lasciare sui PUC le persone più disponibili, anche a discapito della turnazione e quindi anche dell’attivazione prevista nei percorsi di altri beneficiari. In tal modo si risparmiano gli oneri connessi alla ricerca di nuovi beneficiari da avviare alle attività.

I PUC sono percepiti e spiegati dalla maggior parte degli operatori intervistati come azioni di restituzione alla collettività del beneficio economico percepito, nonostante la normativa non indichi esplicitamente che sia questa la *ratio* della loro introduzione. Si evidenzia anche qui la problematicità della questione: l’obbligo di restituzione alla comunità di un beneficio introdotto come Lep, dunque come diritto sociale da garantire su tutto il territorio nazionale a tutti i nuclei familiari eleggibili (Casamassima 2020). Vi è poi anche un rischio di moralizzazione dei comportamenti e di distinzioni fra poveri meritevoli e non, con l’idea che sia meritevole di assistenza chi ricambia attivandosi in un’attività di utilità sociale, anziché restare fermo e inattivo.

*Cioè secondo me funziona il fatto di chiedere alle persone, che comunque sono a casa, di attivarsi per la Comunità, per esempio a fare un PUC. Cioè questa è una, che poi non è solo del reddito di cittadinanza, cioè c'era anche nel Rei precedentemente, quindi non è che un'invenzione del reddito però è bella come cosa, cioè fare un'azione restitutiva per la Comunità. (OS 1)*

Fra i beneficiari intervistati qualcuno ha preso parte ai PUC e le esperienze sono descritte positivamente, soprattutto per i benefici in termini psicologici legati all’autostima e alla valorizzazione del proprio tempo e delle proprie capacità.

*È positiva perché mi son sentito anche rinascere perché stare a casa a non fare niente è dura, cioè è anche una questione di dignità personale anche, eh almeno già cominciare ad aver fatto i primi. Mesi di lavori socialmente utili, incominci già la mattina ad alzarti, cioè dai un senso alla cosa, ma quando non hai niente il senso...cioè non puoi sperare nella tua vita di star sempre lì ad aspettare un aiuto. (BE 3)*

*Adesso sono volontaria, sto facendo un PUC. Sì, io avevo fatto avevo fatto la richiesta al volontariato perché con l'idea...ho scritto una lettera al Comune però non mi hanno mai risposto. La idea mia da trent'anni fa è “ricevi soldi e che fai?”. Se non hai niente da dare indietro, l'unica cosa che potevo fare era mettermi a disposizione delle persone [...] E il volontariato mi incanta, io non vedo l'ora che arriva il giorno del volontariato, perché loro son diversi, sono persone che vogliono aiutare e hanno uno stato d'animo che sembra che tutti sniffano qualche cosa perché non è possibile, perché sono allegri, sono*

*aperti e ogni volta prima di andare via parliamo un po' di com'è andata l'esperienza ed è bellissimo!*  
(BE 4)

*Sì abbiamo concordato insieme, poi dopo quando io ho fatto l'intervista con loro, loro hanno parlato delle mie esperienze, del mio studio, e poi dopo abbiamo scelto di fare il PUC di quella azienda sociale, [PUC presso un progetto di housing sociale] Allora quello che ho fatto come lavoro sul Windows e Excel con il computer, per sistemare le fatture del condominio, quello dell'agenzia sociale, come sistemare quanto spendi di condominio, quanto manca per la prossima fattura [...] Io quando mi sono laureato ho smesso col computer, proprio zero, poi ho iniziato il PUC con una persona che mi ha aiutato per tornare ancora sul lavoro al pc, con quello che io ho studiato, e poi piano piano ho ripreso, e son tornato a fare un po' di lavoro con loro.* (BE 1)

*... perché io non voglio avere contatti con nessuno, sono una persona che non è socievole, non mi piace stare tra la gente e [...] invece ho deciso poi di fare il piedibus quindi proprio per fare in modo che questa mia solitudine voluta da me...no non perché e...ed è stato bello! Poi ho finito il periodo di PUC di sei mesi e ho continuato perché comunque la scuola non era finita [...] e poi ho continuato come volontaria.* (BE 2)

#### **4.5 Il monitoraggio**

Il monitoraggio dei percorsi di presa in carico dei beneficiari è certamente rilevante, in quanto permette di verificare le azioni concordate nel Patto ed eventualmente effettuare i dovuti aggiustamenti in corsa. Inoltre, il monitoraggio aiuta a migliorare l'ingaggio del beneficiario e la motivazione nella partecipazione al percorso.

Rispetto a quanto previsto dalla norma, si è già rilevato come soprattutto per il Patto per il lavoro la personalizzazione sia molto carente ed altrettanto lo è il monitoraggio. Il monitoraggio sembra essere molto difficoltoso per i servizi al lavoro, impegnati nelle convocazioni per le prime valutazioni e le stipule dei Patti per il lavoro, ma meno attrezzati per monitorare tutto il percorso successivo, con tutta la filiera di operatori ed enti accreditati che coinvolge. Ciò nonostante la norma preveda espressamente un monitoraggio alquanto serrato del percorso pattuito. Ricordiamo infatti che il Dlgs. 4/2019 all'art. 4, co. 8, dedicato agli obblighi previsti nel Patto per il lavoro, al punto 2 stabilisce che il destinatario del Patto sia tenuto a: «svolgere ricerca attiva del lavoro, verificando la presenza di nuove offerte di lavoro, secondo le ulteriori modalità definite nel Patto per il lavoro, che, comunque, individua il diario delle attività che devono essere svolte *settimanalmente*; la ricerca attiva del lavoro è verificata presso il centro per l'impiego in presenza con frequenza almeno *mensile*». Le carenze nel monitoraggio ovviamente limitano la possibilità che si crei una relazione di fiducia fra operatori e beneficiari e dunque influiscono sull'esito dei

percorsi di attivazione, in quanto l'*enforcement* è certamente debole (Leone, Mazzeo Rinaldi, Tomei 2017). La fiducia del rapporto può infatti alimentare la motivazione necessaria al percorso di *empowerment*.

*Beh innanzitutto non è stato proceduralizzato alcunché, e poi non ci sono gli strumenti tecnico-informatici per poter tener traccia dei vari passaggi all'interno del percorso prestabilito, immaginato, suggerito, quindi se una persona viene avviata alle pal [politiche attive del lavoro] comunque sia l'operatore delle politiche attive del lavoro lo prende in carico per le politiche attive del lavoro ma senza mantenere il raccordo con la procedura del Reddito di Cittadinanza, restituendo feedback, segnalando assenze, problematiche o criticità, o avendo un'ottica di osservazione della persona più a 360 ° per capire, al di là dell'adempimento formale dello stare nelle politiche attive. (OC 1)*

*E quindi questo lo facciamo capire alla persona quando poi firmiamo il patto, lo facciamo vedere che c'è un obbligo che deve rispettare, anche se poi noi attualmente, ad oggi, non abbiamo la possibilità o la capacità di seguire tutto il percorso che fa la persona, perché quando lo rimandiamo poi all'ente esterno non sempre sappiamo se la persona va agli incontri, non si presenta più, o meglio, non tutti gli enti ce lo fanno sapere e per noi diventa difficile poi seguire tutto il percorso. (OC 3)*

*Allora, diciamo che il monitoraggio, secondo me, si perde, nel senso, perché la persona arriva e fa la DID, se si presenta spontaneamente potrebbe averla fatta con un qualunque operatore del centro per l'Impiego che a certe domande può riscontrare o meno la richiesta di Reddito di Cittadinanza, alla stipula del patto potrebbe esserci un altro operatore ancora che poi, nonostante nel patto come tutor si firmi l'operatore che ha stipulato il patto, il tutor successivo che lo prende effettivamente in carico per tutto il servizio di accompagnamento al lavoro è una terza persona, se non addirittura un secondo ente e, a volte, anche un terzo ancora, perché magari per cluster due o tre, quindi che prevedono formazioni, magari la parte formativa è affidata ad un ente che eroga formazione, la parte di accompagnamento al lavoro viene affidata ad un ente terzo, in cui magari hanno partenariato, insomma degli accordi particolari. Quindi il monitoraggio ad oggi... probabilmente inizia ad esserci con GOL, ma per una questione di condizionalità di NASpI o di Reddito di Cittadinanza in egual misura, cioè non c'è un trattamento diverso attualmente. (OC 2)*

*E però onestamente per i numeri che abbiamo non riusciamo a seguirli veramente uno per uno. (OC 4)*

*...cioè avvii un percorso e insomma magari li vedi una volta ogni settimana, una volta ogni due settimane, cioè con questa cosa, funziona. Se tu invece semplicemente convochi una persona per firmare un patto, per far vedere che hai firmato un patto, cioè per far vedere al sistema che tu l'hai fatto firmare il Patto, ma in realtà non stai facendo una mazza, questo non funziona e la persona si sente abbandonata. Perché spesso, appunto, parlo di quelli del CpI, cioè non sapevano neanche chi fosse il navigator, chi fosse, cioè "non mi hanno mai chiamato", cioè questo viene riferito: "non mi hanno mai chiamato, non mi hanno mai proposto nulla". (OS 1)*

Anche su questo aspetto, il Programma GOL può rappresentare una soluzione, quantomeno parziale, in quanto i percorsi di politica attiva in cui sono inseriti i beneficiari tenuti agli obblighi coinvolgono tutta la rete degli enti territoriali accreditati ai servizi per il lavoro, per cui si moltiplicano le possibilità per i beneficiari ma anche gli operatori che seguono i loro percorsi, aumentando l'efficacia del monitoraggio. Chiaramente, sarebbe però necessario un forte coordinamento fra gli enti della rete ed una formalizzazione delle relazioni, tramite procedure ben definite, con un ruolo di regia da tenere in capo all'ente pubblico deputato in ultimo alla gestione della misura, ovvero i CpI. Attualmente non sembra che sia stato ancora implementato e collaudato un sistema funzionale di gestione della rete, è quanto lamentano gli operatori quando sottolineano i limiti della loro capacità di sovrintendere ai percorsi dei diversi *cluster*.

I servizi sociali dei Comuni portano avanti un monitoraggio più efficace e costante con i nuclei familiari beneficiari, soprattutto tramite colloqui in presenza o anche telefonici. Peraltro, la piattaforma GePi ha un'apposita sezione dedicata al monitoraggio che i *case-manager* dovrebbero aggiornare costantemente.

*Certo, c'è anche il monitoraggio dei percorsi, che è un monitoraggio che si svolge esattamente come si svolgono tutti gli altri monitoraggi dei percorsi sociali, di conseguenza dei colloqui con la persona per capire un attimino come si sta andando il progetto e fare tutti i dovuti aggiustamenti. (CM 3)*

*Però è importante, cioè nel senso è importante starci dietro nel tempo, ogni tanto ricordargli le cose, ogni tanto chiedergli come va, chiedergli se c'è qualche problema, fare la chiamata ogni tanto, quindi. I monitoraggi sono importanti, anche perché poi si crea un rapporto anche poi nel tempo. (OS 1)*

Ovviamente anche qui le carenze di organico dei servizi comunali non permettono di monitorare tutti i percorsi avviati allo stesso modo. Ciò implica che si dedichino maggiori risorse, in termini di tempo e di operatori coinvolti, ai nuclei per i quali i *case-manager* valutano una condizione di maggior bisogno in quanto portatori di maggiori fragilità. L'ampio ventaglio di servizi attivabili nei Pais permette di coinvolgere diversi operatori che lavorano ai percorsi dei nuclei familiari e che possono svolgere questo compito di monitoraggio. Il *case-manager* tiene le fila della progettualità complessiva e la regia dei percorsi.

*È difficile, magari alle volte, fare...trovare anche dei momenti o dei buchi liberi in cui ricevere delle persone, con cui fare tutto il passaggio del patto, dell'analisi preliminare e del Patto per l'inclusione sociale che insomma già richiede un po' di tempo, perché comunque sono dei passaggi che richiedono vari colloqui, tu ti possa trovare un momento in cui incontrare la persona, però sono dei monitoraggi che si fanno anche telefonicamente. Viene molto più semplice, sicuramente a fare questi passaggi, nel momento in cui c'è più di una persona che lavora su quella situazione, dove non sei solo tu, quindi magari, che so, attiviamo il tirocinio tramite Reddito di Cittadinanza, benissimo, il monitoraggio del*

*tirocinio lo fa l'operatore del NIL [Nucleo Inserimenti Lavorativi] che ha attivato il tirocinio, no, e che quindi poi mi riferisce. Quello vale comunque come un monitoraggio e comunque ci sono sempre dei contatti telefonici, lungo il percorso, con la persona o anche dei momenti in cui ci si incontra per valutare come sta procedendo la situazione. (CM 3)*

*Sì sicuramente, il case-manager li vede all'inizio, poi siamo noi che li vediamo, allora diciamo in media sarebbe una volta alla settimana, però a volte, a seconda dei casi fai delle altre valutazioni, no? Cioè se so che una persona è meno in difficoltà le dico "dai vieni una volta al mese, fai tu un po' ricerca da casa", più che altro per non abbandonarli a se stessi, no, perché così anche se vengono una volta al mese però vengono. (OS 2)*

#### **4.6 La condizionalità**

La condizionalità dettata dalla normativa, come analizzato nel precedente capitolo, è molto rigida, anche rispetto ad altri Paesi europei che legano il reddito minimo garantito all'inserimento lavorativo (vedi il paragrafo 1.6). I diversi obblighi dei beneficiari della misura, descritti all'art. 4 del Dlgs 4/2019, afferiscono a vari aspetti dell'attivazione, a partire dall'offerta di lavoro, passando per i PUC e le convocazioni presso gli enti territoriali deputati alla supervisione del percorso di attivazione.

L'approccio degli operatori al regime della condizionalità è ambivalente: da una parte è ritenuto dai più come un meccanismo necessario, quanto meno per permettere un contatto fra servizi e persone, dando quindi la possibilità di lavorare sugli aspetti di inclusione ed emancipazione; dall'altro lato risulta un aspetto complesso e poco gratificante del lavoro che in qualche modo confligge con il mandato professionale degli operatori sociali del Pais ma anche degli operatori dei servizi al lavoro. Si tratta di un elemento che emerge anche nelle indagini condotte a livello nazionale (Caritas 2021; D'Emilione, Giuliano 2022). L'operatore si trova in qualche modo fra due fuochi: deve impersonificare lo spirito della norma ma anche lo spirito della sua professione. Tuttavia, la condizionalità in sé viene percepita come essenzialmente giusta e non è messa in discussione da nessuno.

*Allora devo dire che nella mia esperienza, per fortuna, ne ho fatte poche [di segnalazioni all'INPS], anche perché poi è un lato del mio lavoro che non mi piace [...] come nasce poi questa normativa? È un po', cioè il messaggio un po' sotteso è quello di dire "io ti do un aiuto e tu poi mi devi garantire che fai delle cose", perché parto dal presupposto che se tu ricevi questi soldi sei una persona in povertà, che non ha voglia di fare niente e non ha voglia di attivarsi. Quindi questo è un po' il messaggio che vedo sotteso. È per questo che il ruolo più di segnalazione, che a volte noi scherzando ci diciamo è anche un po' più quello di carabiniere, ci si addice un po' poco, perché poi il nostro lavoro di operatori*

*sociali deve appunto stare in un delicato equilibrio tra “facciamo un percorso insieme”, ma nello stesso tempo “io ho un po’ il potere” che è sbilanciato su di me, perché poi io ho possibilità di avvisare chi di dovere se tu non fai quello che ci diciamo. E questo, in un’ottica anche di rapporto di fiducia, non è proprio sempre semplice da gestire.*

*D'altra parte ritengo anche che sia utile, cioè, per esempio, parlando dei PUC, sia utile dare alle persone un'occasione per, appunto, potersi rendere utili, poter rendersi utili nella Comunità e quindi proprio in un'ottica, appunto, non che le persone non si attivano, ma che anche loro sanno fare delle cose, le fanno. Questo può essere una buona opportunità, quindi vedo anche il rovescio della medaglia. (CM 1)*

*Io credo che, cioè per quello che ho visto fino ad ora, sia una cosa, non so se dire necessaria perché non lo so, ma sia giusta, perché mette le persone nella condizione di mettersi in discussione, magari senza...comunque le posso vedere anche come una sorta di strumenti, nel senso che fino ad ora le attività di PUC hanno soltanto dato risvolti positivi sulle persone, cioè soprattutto, per esempio, il discorso della socializzazione, tantissimo, quello molto. E si mettono in discussione, rivalutano anche certi pensieri che magari avevano prima, si aprono di più, quindi questo, senza magari questa condizionalità, non avverrebbe, cioè il fatto di dire “prendi i soldi e poi fai quello che ti pare, non hai nessun obbligo”, lascia le persone a sé, secondo me quindi su certe cose sì, trovo che siano giuste, direi necessarie. (OS 3)*

*Secondo me tutto deve essere sempre declinato all'interno del mondo del sociale e di quella che è la prassi degli assistenti sociali, che è quella che è la mia funzione, no? Per quanto il ruolo, in qualche modo, del case-manager del reddito di cittadinanza un attimino ti metta anche dei paletti rispetto al fatto che tu eserciti una professione di aiuto, che è quella proprio dell'assistente sociale, ma anche in qualche modo di controllo, di poliziotto, se vuoi, nel momento, che so, che la persona non si presenta al colloquio, devi fare la segnalazione perché non si è presentata al colloquio, o non fa il PUC, farà la segnalazione perché la persona si assenta in maniera ingiustificata dal PUC, supera le 24 ore, lì c'è la perdita del reddito. Sicuramente quello è un ruolo un po' ambivalente, su questo non c'è dubbio, però, appunto, come ti dicevo, secondo me anche questo va declinato all'interno di quello che è il nostro lavoro, che è appunto il lavoro di tipo sociale. (CM 3)*

Dalle interviste si denota come la condizionalità venga applicata con estrema cautela e come la prassi quotidiana dei percorsi sia poi fatta di negoziazioni e compromessi con i beneficiari.

*Io tendenzialmente se poi però mi trovo davanti un muro, evito di mettere nel patto delle cose che poi mi possano mettere nella situazione di dover esercitare quel famoso mandato coercitivo delle persone, perché cerco di andare incontro al loro bisogno. (CM 3)*

*Allora se non rispetta gli obblighi eh? Questo, e allora teoricamente dovresti fare una segnalazione diretta ad INPS, nella teoria...nella pratica, cerchi di capire, cioè magari gli dai un appuntamento, fai*

*una serie di chiamate, gli dai un appuntamento, lo fai venire, ci parli, parli la seconda volta, ci parli la terza volta, in tempi comunque ravvicinati. Poi se veramente non c'è modo, allora arrivi alla segnalazione in base alla motivazione. Però diciamo che prima c'è un pezzo in cui cerchi un pochino di rimmetterlo su quella via che si era decisa insieme. Se tutto questo non va bene, allora va segnalato ad INPS. (CM 4)*

Prevalentemente si tratta di segnalazioni inviate all'INPS per inadempienze legate ai colloqui di convocazione presso i Comuni e i Cpi per la stipula del Patto, quindi per lo più si tratta di nuclei e persone che non si presentano alla prima convocazione e risultano irreperibili.

*Allora quello che ho visto che succede qua, ad oggi, cioè è molto, come dire, seguita la parte pre-patto, quindi la prima convocazione tramite magari sms, quindi in modo informale, poi parte la raccomandata e quindi lì si applica poi la condizionalità, in caso di mancata presentazione. Quindi stiamo parlando in alcuni casi di stipula del patto, in altre addirittura proprio di rilascio della DID, quindi un primo appuntamento vero e proprio, poi il trattamento diventa uguale a chiunque altro, cioè non ho visto tracciata una condizionalità proprio così marcata, come sta avvenendo per i primi appuntamenti. (OC 2)*

*Allora di segnalare per una mancata partecipazione, ad oggi no. No, perché cerco sempre un po' di trovare degli accordi, e poi, devo dire la verità, che le persone, quando poi sentono che gli si dice, "guarda che se segnalo poi il reddito ti decade, non puoi richiederlo nel breve", allora lì si ravvedono un attimo di quello che devono fare. E poi, insomma, si cerca un po' di farli ragionare. Si cerca di starci un po' dietro. (CM 2)*

Sono invece rari i casi riportati di revoca del beneficio per inadempimenti avvenuti in corsa, a progettualità già avviata, per assenze ai colloqui con i servizi, alle iniziative formative o di politica attiva del lavoro, o per mancata partecipazione ai PUC. Per quanto il campione degli intervistati sia estremamente limitato, possiamo anche qui rilevare una conferma alle analisi condotte in tutta Italia, da cui si può desumere che le segnalazioni all'INPS per mancanze successive al Patto è marginale (MLPS 2021; Ancora, Giuliano 2022).

Certamente la condizionalità viene più facilmente applicata nei confronti di persone mai viste né conosciute, quindi in fase di prima convocazione. Una volta avviata la presa in carico, si è più inclini alla ricerca di un compromesso, per evitare l'applicazione rigida delle regole della condizionalità. La conoscenza dei beneficiari e l'avvio di una relazione, porta gli operatori a negoziare maggiormente e a concedere attenuanti alle eventuali mancanze che dovrebbero automaticamente condurre all'invio di una segnalazione a INPS. Ciò sia perché è un lato scomodo da agire sia perché si è consapevoli delle conseguenze che la decurtazione o eliminazione del beneficio comporterà per quel nucleo familiare in particolare. Si può sostenere che la rigidità

nell'applicazione della condizionalità e nel richiamo agli obblighi previsti sia inversamente proporzionale al livello di conoscenza e di percorso di presa in carico.

Anche se in generale da parte degli operatori vi è una certa adesione al meccanismo della condizionalità, non mancano tuttavia le criticità rilevate in questa impostazione.

*E poi anche tutto il concetto dell'obbligatorietà che va dietro al reddito: vabbè può avere un senso senz'altro, perché bisogna evitare in tutti i modi di alimentare il parassitismo di alcuni, che c'è innegabilmente no, e l'opportunismo di altri, però bisogna anche tener conto che per lo stato di deprivazione anche culturale, non solo sociale, di alcuni, il capire cosa voglia dire obbligo, perché poi un obbligo che è assolutamente intangibile, come l'obbligo di presentarmi a un colloquio, per parlare di cosa? Non si sa, ecco io lo trovo un po' contrario alla buona riuscita della misura. (OC 1)*

*Allora sì, la condizionalità, per quello che riguarda il nostro lavoro, è un'arma a doppio taglio, nel senso che noi abbiamo un mandato che è un mandato educativo, che spesso va un po' a scontrarsi con quello che è un mandato tecnico amministrativo, da parte di quelle che sono gli altri attori che ruotano intorno a una misura e a cui è richiesto, per legge, per normativa, l'accertamento di quello che sono l'osservanza degli obblighi previsti dagli adempimenti a cui è tenuto il beneficiario. (OS 4)*

In tema di condizionalità, uno degli elementi più spesso evidenziato nel discorso pubblico sul RdC è quello dell'offerta di lavoro congrua. Tuttavia fra i beneficiari intervistati nessuno è mai stato contattato dai CpI o da un'azienda per ricevere la “famosa” offerta di lavoro congrua. Argomento che piace molto ai media ma di cui in effetti si fatica a trovar traccia poi nei percorsi attivati dalla misura, un argomento “fantasma” per operatori e beneficiari, un concetto “inesistente e assurdo” secondo Giubileo (2021). L'argomento trova poco riscontro nei fatti sia perché, come visto in precedenza, la platea dei beneficiari è composto per la maggior parte da persone per cui la domanda del mercato occupazionale è molto scarsa, sia perché i CpI non hanno la possibilità di avere un controllo così rigido sull'intermediazione delle offerte di lavoro da poter verificare in modo puntuale la congruità dell'offerta ed un suo eventuale rifiuto da parte del beneficiario.

*L'offerta di lavoro congrua, così come definita nella legge non mi è mai capitato di vederla sostanzialmente, cioè, a parte che non abbiamo mai avuto appunto un'offerta di lavoro nel senso che non abbiamo mai avuto il contratto pronto da far firmare all'utente e dire “questo è il contratto con le caratteristiche dell'offerta congrua e quindi devi accettarlo” e quindi no non mi è mai capitato. (OC 3)*

*L'ufficio per l'impiego non ha proposto nulla, niente, cioè è possibile che dal 2019 ad oggi? Sono quattro anni! E poi io comunque tutti i miei curriculum li avevo portati in tutte le agenzie per il lavoro, eh, li ho distribuiti per tutta la città, non è che...però non mi ha contattata nessuno. (BE 6)*

Un aspetto interessante, segnalato da alcuni operatori del CpI, è la percezione della condizionalità come un appesantimento del lavoro che sottrae energie, già peraltro esigue, alla concreta possibilità di lavorare con le persone invece motivate ad intraprendere i percorsi proposti. Come segnalano Ancora e Giuliano (2022), il presidio dell’attuazione della condizionalità rischia di schiacciare il ruolo degli operatori sul lavoro di verifica e controllo, a discapito delle funzioni di servizio invece essenziali ai fini dell’implementazione dei percorsi pattuiti e della qualità degli interventi previsti.

*E, come ti posso dire, nel cercare di rincorrere chi non si riesce a rintracciare, perdi del tempo che magari potresti utilizzare in maniera più concreta, certo e con persone che hanno più voglia perché tante volte si va a vedere, magari si manda la raccomandata, torna indietro perché l'indirizzo è errato, però loro non avevano comunicato di cambiare residenza, però prima di poter applicare una condizionalità, giustamente, si fanno 3000 controlli perché comunque stai togliendo una fonte di reddito a una persona che magari ne ha bisogno, quindi fai 3000 controlli incrociati, però in questo modo magari perdi una mattinata per una singola persona e magari nel frattempo ce ne sono altri 700 che stanno aspettando di essere collocati da qualche parte. (OC 4)*

*Secondo me la misura dovrebbe essere un po' più sciolta e meno contenuta in paletti rigidi, anche perché i paletti rigidi, abbiamo visto, non si riesce ad applicarli, ma poi sono anche un po' controproducenti. Forse bisognerebbe garantire una base minima di servizi e di obblighi, ma poi tutto il resto è, come dire, opzionale, quindi chi è in grado di fruirne, chi lo vuole, chi ne capisce il valore, chiede di più ma ottiene anche di più, perché sai l'idea di dare tanto e tutto a tutti, senza poi riuscirvi, è anche in qualche modo, uno sconfessare se stessi, no, quindi non so quanti di quei percettori siano andati davvero a lavorare grazie al fatto che erano in reddito e sono stati seguiti da navigator e dall'équipe e quant'altro. (OC 1)*

L’altro tema interessante è il fatto che l’adesione “di facciata” ad un percorso perché si è tenuti a farlo, non crea alcun valore né per il beneficiario né per il servizio, che anzi ha lavoro in più inutile, ciò tradendo lo scopo del percorso attivante. Si “mette in scena” l’obbligo di attivazione, si inscena l’attuazione delle norme e s’impersona il ruolo di operatore e utente “modello” (Dubois 2018). Gli effetti su un reale percorso di cambiamento e di autonomia delle persone coinvolte appaiono alquanto limitati. Come scrive Demartis (2022), l’obbligo derivante dalla condizionalità penalizza la libera scelta della persona, venendo cioè meno la possibilità di decidere se e quando ricorrere all’aiuto professionale dei servizi, e quindi anche la possibilità di evitare l’impegno in percorsi faticosi o già sperimentati senza risultati. Tutto ciò non sembra favorire l’*empowerment* del beneficiario. Si ripropone perciò il problema per i servizi di veicolare gran parte delle proprie energie verso azioni che vanno quasi in senso contrario allo scopo dell’attivazione.

*... mi è capitato di lavorare in progetti dove non c'era l'obbligo di fare delle cose e le persone non venivano, cioè noi facevamo i laboratori di quartiere, no, magari attivavi le cose però non c'era l'obbligo, cioè e non venivano, ed era difficile. Invece le persone qua vengono anche perché c'è l'obbligo. Per me come principio è sbagliato, perché qua, una volta che decade l'obbligo, se uno lo fa perché ci credo, perché gli è stato utile, non serve a niente. Quindi solo per principio l'obbligo è sbagliato, però purtroppo sarebbe andare a, cioè attualmente però è sempre appunto la logica premio-punizione. (OS 2)*

*Cioè: non è venuto all'appuntamento, gli mando la comunicazione ad Inps, Inps gli toglie una mensilità, poi questo poi si presenta, facciamo la commedia che viene al corso di formazione ma non se ne frega niente, perché giustamente pensa che sia una perdita di tempo e quindi inneschi il meccanismo del: "vengo a farlo perché sono obbligato ma non perché mi serve". Noi stessi ci crediamo poco a quello che stiamo offrendo, no? Ci possiamo mettere la buona volontà del caso, facciamo in modo di cercarci il corso di formazione più idoneo alla persona, però tante volte sappiamo che può essere una perdita di tempo per l'utente, e che è obbligato a farle e quindi lo obblighiamo a farle (OC 3)*

Nelle interviste i beneficiari non giudicano negativamente il vincolo del beneficio a degli obblighi a cui attenersi, in quanto considerano tali obblighi un modo per sentirsi utili e per legittimare di fronte alla comunità il fatto di ricevere un sostegno economico.

*Però ci sono qualcuno che basta che gli dai 300 € e basta, non lavorano, non fa niente, questo è negativo. Proseguendo così almeno gli fai obbligare di andare a cercare qualcosa, di fare, e questo è meglio. Adesso io ogni due settimane, se non faccio nulla, so che devo andare all'incontro [con l'educatrice], devo cercare un lavoro, eccetera ecc. Ma se ti lasciano libero e non pensi a niente, cioè prendi 300-400euro e basta. E invece questa cosa di avere cose obbligatorie del patto, si aiuta magari a non pensare che io prendo quella e ad essere attivo. (BE 5)*

*Ed è bello, è gratificante, e magari potessi lavorare lì! E allora ho chiesto al capo "non è che posso fare un po' di lavoro d'ufficio, oltre le due ore che DEVO fare", perché è vero che DEVO fare delle cose perché è scritto dentro un patto, però non è obbligatorio per me, perché a me piace. (BE 4)*

*[...] avevano inserito ancora questa cosa nuova che chi usufruiva del reddito di cittadinanza doveva fare questi lavori altrimenti avrebbe perso il reddito. Ma io ero contenta, perché almeno, siccome mi sono sentita un po' una schifezza a prendere il reddito perché sentivo tante persone che parlavano male, il fatto di fare questa cosa, questi lavori utili per il Comune, mi piaceva, cioè lo sentivo utile che non prendevo una anche se è una cosa minima perché fare il PUC è una cosa minima, che ti porta via cioè neanche un'ora al giorno, però mi faceva stare un pò meglio.*

*[C'era un po' un senso di colpa per il reddito?]*

*Sì, ancora adesso, vabbè lo uso per pagare l'affitto e per fare la spesa, ma vado solo al discount e mi dà fastidio anche lì a volte, infatti la passo e tiro via subito dal...perché ho sempre paura che qualcuno mi veda, questo mi dà fastidio, soprattutto prima, adesso sono abituata. (BE 2)*

#### **4.7 Quale integrazione tra servizi territoriali?**

Su questo punto le interviste con gli operatori confermano quanto segnalato dalle analisi effettuate a livello regionale e anche nazionale (Bruno, Lodigiani, Maino 2022; Maino, Agostini, De Tommaso 2021; Ghetti 2020). Le relazioni fra i servizi territoriali sono poco formalizzate e senza un vero e proprio coordinamento di livello regionale. Ciò genera frammentarietà degli interventi ed eterogeneità nelle prestazioni e nei servizi erogati (Maino, Agostini, De Tommaso 2021). Inoltre, se il *welfare* territoriale non è in grado di agire in un'ottica combinatoria, ne risente in generale l'efficacia di una misura di attivazione dell'inclusione sociale e lavorativa (Ancora, Giuliano 2022).

Gli invii di beneficiari fra Comune e CpI, da un percorso all'altro, si basano prevalentemente sulle valutazioni degli operatori e su rapporti fra singoli operatori. Le relazioni possono quindi variare molto nei diversi contesti territoriali e anche nel tempo, perché un cambio di operatori può portare ad un indebolimento o rafforzamento di tali relazioni. Ovviamente l'alto livello di *turn-over* negli operatori, in una situazione di relazione poco formalizzata e basata su rapporti di conoscenza, è un elemento critico di questa relazione fra servizi. Inoltre, la mancanza di direttive e procedure chiare e definite sulle modalità di collaborazione e coordinamento fra i servizi, implica che tale cooperazione sia prevalentemente fondata sulla buona volontà degli operatori, il che la rende alquanto fragile e variabile.

*E c'è anche la possibilità per noi, per le persone che vediamo nella nostra piattaforma, di fare noi un invio al Centro per l'Impiego, quindi quando rileviamo che la persona ha un bisogno che è quasi esclusivamente di tipo lavorativo, non ci sono altre questioni su cui anche noi possiamo essere d'aiuto, inviamo al Centro per l'Impiego e quindi lì si avvia un pò la stessa procedura. In questo caso siamo noi che, oltre all'invio in piattaforma, prendiamo contatti tramite mail col Centro per l'impiego per comunicare la situazione e far sì che poi loro, diciamo, per agevolare, diciamo, la presa in carico più celere da parte loro. (CM 1)*

*E chiamo un operatore del Centro per l'impiego, lo faccio venire in colloquio, ho un canale con uno di questi operatori, lo faccio venire in colloquio, spiego la situazione della persona e proviamo ad immaginare quello che si può fare con gli strumenti che ha il centro per l'impiego a disposizione. (CM 3)*

*Allora, io mi confronto principalmente con un'operatrice del Centro per l'impiego, con cui c'è una buona relazione, cioè anche, insomma, ci chiamiamo, ci mandiamo mail, anche quando abbiamo magari bisogno di chiedere informazioni l'uno rispetto al pezzo dell'altro. (CM 4)*

Non c'è un rapporto di stretta collaborazione sui casi, tuttavia c'è un incontro con frequenza variabile fra servizi al lavoro e servizi comunali, previsto su tutti i territori, e il RdC sembra avere in qualche misura rafforzato o consolidato le relazioni territoriali, per quanto siamo ancora ben lontani da quella sinergia e da quella integrazione fra i servizi che viene auspicata dalla normativa (Leone, Mazzeo Rinaldi, Tomei 2017; Ghetti 2020).

*E poi sicuramente anche il fatto che ci sia una divisione così netta tra i beneficiari che vanno a finire ai servizi sociali e i beneficiari che invece vanno a finire al Centro per l'Impiego e di cui, se non ci mettessimo in contatto attraverso questa equipe, nessuno saprebbe reciprocamente chi segue chi, sostanzialmente. Fortunatamente il fatto di aver trovato queste procedure, entrambi, ci permettono di tenere monitorata un pochettino tutta la situazione. (CM 3)*

*Non ci sono dei momenti ad oggi, in passato c'erano delle equipe allargate però credo che da quasi un anno a questa parte non le abbiamo più fatte, si sono fermate, quindi ad oggi non ci sono dei momenti reali di equipe, ci sono chiamate e mail all'occorrenza. E la cosa che trovo un po' difficile è che magari quando finalizzo una persona con un esito A e quindi viene mandato al Centro per l'Impiego, poi la presa in carico, magari di là, da parte del Centro per l'impiego, è un po' diversa dalla nostra. È molto più frammentata, alcune volte si interrompe e magari io non so nemmeno che si sia interrotta. (CM 4)*

Vi è anche una fatica nella relazione dovuta alle diverse professionalità coinvolte, che utilizzano linguaggi differenti e che hanno poca conoscenza reciproca, con possibili incomprensioni sui ruoli, sulle attività proposte e sulle possibilità di intervento.

*Anche per quanto riguarda la collaborazione Centro Impiego e servizi sociali comunali non è stato definito in base a quale modello di accordo, di convenzione, si sarebbe dovuto collaborare no, tenendo conto che poi per il centro impiego la collaborazione significava dover mettere in campo risorse proprie, cioè distaccare operatori, perché i soli navigator visto anche poi un po' l'andamento ondivago che ha avuto la loro presenza sul progetto, non potevano essere gli unici referenti. Quindi ben venga l'idea dell'equipe ma le risorse chi le mette? a chi le paga? chi le coordina? La mancanza di capi-progetto, anche: l'altro elemento di grande fragilità. Quindi tutto il modello organizzativo e di governance sono mancati. (OC 1)*

*Allora con i servizi sociali c'è un rapporto definiamolo di collaborazione, anche se secondo me loro si aspettano... loro non sanno come funziona il nostro lavoro come noi non sappiamo come funziona il loro lavoro, quindi è più un relazionarsi su alcuni utenti da trasformare sia dall'una che dall'altra parte, quindi se noi trasformiamo comunichiamo loro che stiamo facendo la trasformazione o, viceversa, se*

*loro devono trasformarli ci comunicano che trasformano l'utente. Però loro secondo me, in alcuni Comuni, hanno una percezione distorta, nel senso che li mandano qua pensando che noi abbiamo del lavoro da offrire, quando poi effettivamente non è così [...] In alcuni Comuni secondo me i servizi sociali hanno quest'idea distorta e quindi un'idea che poi trasferiscono anche all'utente che viene qua pensando che noi gli diamo lavoro, ma in realtà poi è molto difficile inserire questi utenti. (OC 3)*

Un altro elemento interessante riguarda il ruolo delle piattaforme informatiche e dei sistemi informativi. Queste sono scarsamente interoperabili, non sono di adeguato supporto nella gestione condivisa dei casi. Tant'è che la maggior parte dei passaggi necessari avviene fuori dalla piattaforma digitale. L'interoperabilità fra le piattaforme utilizzate dai Comuni e dai CpI è stata effettivamente avviata con grandi ritardi e con grandi limiti. Peraltro, non avviene una comunicazione rapida ed efficace dei dati sul beneficio economico presenti nei database di INPS verso la piattaforma GePI e MyAnpal. Le informazioni condivise fra GePI e MyAnpal non sono poi ritenute sufficienti per un lavoro integrato con i nuclei familiari. Inoltre, soprattutto nei servizi al lavoro, ma in parte anche nei servizi sociali, vengono utilizzate molti sistemi informativi (uno nazionale di Anpal, uno regionale e un altro ancora provinciale) rendendo il lavoro ancor più macchinoso e dispersivo.

*Poi no io vedo tanta frammentarietà, particolarmente in Regione Lombardia, dove c'è una distribuzione di competenze a più livelli, ecco credo che questo non abbia giovato al Reddito di Cittadinanza, il fatto che proprio anche a livello di operatività dei centri per l'impiego si dipende da sistemi che non sono quelli di Anpal ma che sono regionali, che recepiscono, solo in parte e con tutte le difficoltà del caso, nonostante l'interoperabilità, i dati da Anpal. Abbiamo perso un po' il controllo di quello che è, di quelli che sono i dati del reddito di cittadinanza. I centri impiego hanno fatto anche tanta fatica a fare reporting su questi processi perché hanno dovuto alimentare banche dati diverse che tuttora non dialogano, che hanno viste diverse sul dato e quindi è un po' uno spreco di risorse, mi viene da dire. (OC 1)*

L'organizzazione degli enti che gestiscono i percorsi Pais, prevede in molti casi l'attivazione di operatori sociali dedicati al sostegno occupazionale per i beneficiari, ciò può portare a privilegiare la gestione "interna" anche dei casi considerati più "occupabili", piuttosto che l'invio ai CpI di competenza, verso i quali sembra prevalere una scarsa fiducia nella reale efficacia dei percorsi offerti.

In generale da parte dei servizi sociali è diffusa una visione molto critica e negativa della capacità dei CpI di accompagnare i beneficiari nei servizi proposti. Dove possibile, i servizi sociali si avvalgono quindi della diretta collaborazione dei servizi occupazionali per persone svantaggiate, che sono spesso gestiti dallo stesso ente dell'Ambito o dalla stessa cooperativa che gestisce i Pais.

*Eh, perché ci siamo resi conto che mandandoli il rischio è che vadano un po' a finire in un calderone e non vengano nemmeno mai chiamati, o cioè non c'è nulla di concreto. Poi ecco, abbiamo provato, però...allora per esempio, io all'inizio provavo a mandarli, cioè provavo a fare un po' di esiti A, ne avevo fatti un po' e provavo poi ad accordarmi dicendo "Va bene? Dai attiviamo una DUL (Dote Unica Lavoro), attiviamo". Quindi all'inizio per esempio io provavo molto di più, poi quando mi ero resa conto che era un rincorrere continuo e che le persone magari se non si presentavano a colloquio, a un certo punto veniva detto "pazienza", lì ho smesso di mandarli completamente, quindi di base io non mando più nessuno, cioè, se non in rare occasioni. (CM 4)*

*Io alcune volte ho anche attivato degli educatori che accompagnino le persone nella ricerca di lavoro, più o meno a dargli degli strumenti per riuscire a trovarselo autonomamente, quindi a saper sistemare per bene il curriculum, a mandare le risposte agli annunci di lavoro nella maniera corretta e di andarle a guardare nei siti e nei posti corretti. (CM 3)*

*...di default, come ufficio si è in contatto col Centro per l'Impiego, poi in realtà, questa però è una cosa più interna, abbiamo cercato di attivare una rete anche con le agenzie del lavoro sul territorio e anche con le cooperative B che quindi si occupano di inserimento di categorie protette, perlopiù qui. E ovviamente anche gli enti che forniscono corsi di formazione poi sono tenuti sempre, dalle regole del tipo di formazione che erogano, ad accompagnare la persona nella ricerca lavoro. Quindi anche questo è una cosa in più. Quindi sì, cerchiamo assolutamente di essere in contatto. Qualcuno ci risponde, qualcuno mai però. (OS 3)*

Gli stessi operatori dei servizi al lavoro d'altronde riconoscono di essere in difficoltà di fronte alla mole di lavoro richiesta dal RdC e alle esigenze della platea dei beneficiari. Ritengono essi stessi che i Comuni siano più "attrezzati" per sostenere e accompagnare i beneficiari.

*E credo che non abbiamo gli strumenti, come Centro per l'Impiego, necessari per poter inserire nel mondo del lavoro persone, perché ripeto noi gestiamo delle offerte di lavoro, ma non siamo titolari dell'offerta di lavoro, quindi non abbiamo potere di inserire persone da nessuna parte. Io, sinceramente, sui corsi di formazione sono un po' titubante, perché son corsi che non portano a niente, cioè ci sono dei corsi che possono essere utili, che effettivamente ti rilasciano qualcosa che ti può far spendere meglio sul mercato del lavoro, però poi ti vai a scontrare col fatto che magari son 10 anni che non lavora, quindi se pure fai il corso... (CO 3)*

La relazione con i servizi socio-sanitari specialistici, che dovrebbero essere coinvolti nell'equipe multidisciplinare, soprattutto in caso di esito di tipo D dell'Analisi preliminare e del Quadro di analisi, non viene quasi mai menzionata ed il riferimento all'attivazione di un esito di questo tipo è estremamente residuale.

#### 4.8 Le valutazioni sulla misura

Ci soffermiamo qui sulle considerazioni fatte dagli intervistati al termine del colloquio, in cui viene lasciato libero spazio alle riflessioni e alle valutazioni generali sulla misura. La principale criticità segnalata dalla quasi totalità degli operatori è la carenza di controlli in generale<sup>26</sup> e, restando in tema, le anomalie e i disagi creati dai controlli effettuati *ex-post* sulle domande presentate.

*Ripeto, secondo me è il controllo iniziale che è sbagliato, cioè non puoi dare...dovrebbe essere un po' più selettivo all'ingresso, cioè "a chi lo sto dando sto reddito di cittadinanza?", quindi valutare bene il caso per caso e non darlo appunto a tutti in base all'ISEE, "ha l'ISEE basso? Ok te lo do", quindi andrebbe dato perché è comunque uno strumento ripeto di sostegno al reddito valido, però andrebbero fatte delle valutazioni diverse secondo me. (OC 3)*

*Allora, il problema principale, che adesso un pochino va meglio, rispetto magari a un anno fa, è che all'inizio le domande venivano accolte tutte, cioè alle persone si cominciava a dare il reddito senza fare un tot di controlli che invece servivano, e quindi magari spesso noi ci trovavamo persone che aveva iniziato a percepire il reddito a cui a noi le domande erano comparse in piattaforma mesi e mesi dopo, ma che poi a un certo punto si vedevano il reddito interrompere. Quindi magari tu avevi fatto tutto un pezzo di lavoro e invece poi ti ritrovavi che il reddito a questa persona era decaduto o gli è stato bloccato per x motivi. E quindi in realtà questo era tutto un pezzettone di lavoro che un po' decadeva, anche magari, insomma, ci spendi tempo e risorse eccetera, poi invece decade, quindi questo sicuramente. (CM 4)*

Gli operatori muovono diverse critiche ad alcuni elementi del RdC: il requisito dei dieci anni di residenza per accedere al beneficio; la confusione negli obiettivi perseguiti dalla misura, contrasto alla povertà ma anche politica del lavoro, e la difficoltà di reinserimento lavorativo di persone con profili molto distanti dalle richieste del mercato occupazionale; la mancanza di informazioni chiare e accessibili ai beneficiari<sup>27</sup>; il processo mediatico di colpevolizzazione e stigmatizzazione dei beneficiari (come visto nel secondo capitolo); le insufficienze di organico nei CpI e nei servizi sociali. Viene anche sottolineata da alcuni l'eccessiva rigidità e severità del sistema sanzionatorio che penalizza troppo anche in caso di errore in buona fede.

*L'altro pezzo è che quando le persone fanno la domanda del reddito quindi vengono mandate qua ai servizi, loro veramente non sanno niente, cioè non sanno che questo pezzo c'è. E quindi devi già iniziare*

---

<sup>26</sup> Una percezione che non sembra trovare un effettivo riscontro nei dati pubblicati da INPS, nel comunicato stampa del 9/12/2022 sull'intensificazione dei controlli *ex-ante*, e dalla Guardia di Finanza che nel comunicato stampa del 22/06/2022 stima le truffe avvenute dall'inizio della misura nell'1,5% dei casi di domande RdC.

<sup>27</sup> Il tema delle asimmetrie informative nella platea dei beneficiari di misure di sostegno al reddito viene affrontato da Bergamante (2022)

*comunque un po' a farglielo capire, a spiegare, a convincerli. E quindi all'inizio sono tutti diffidenti, tutti che non capiscono. Questo secondo me è una grande mancanza, quindi proprio la non informazione. (CM 4)*

*Credo che ci sia molta, molta, molta disinformazione e in più credo si perda troppo tempo a rincorrere persone che magari voglia, non ne hanno e quindi si spreca del tempo che magari si potrebbe impiegare per formare, comunque inserire, persone che effettivamente avrebbero voglia di lavorare e magari non ne hanno le possibilità. (OC 4)*

*E che cambierei? Beh, allora un po' anche, ad esempio, tutto ciò che riguarda, penso ai nuclei stranieri, quel grosso requisito di 10 anni, cioè è veramente poco inclusivo. (CM 4)*

*Innanzitutto secondo me è sbagliato legarlo al discorso lavorativo, cioè eh, ripeto, comunque nell'ultimo anno e mezzo mi è capitato di vedere tanta gente e penso che questi fanno veramente fatica a inserirsi nel mondo del lavoro, cioè non è così semplice, no, inserire una persona che non lavora da 10 anni nel mondo del lavoro, anche se gli fai tanta formazione, gli spieghi tante cose, eccetera eccetera, però è gente che ha tante difficoltà. (OC 3)*

*Essendo un operatore dedicato per Comune, i Comuni più grandi fanno fatica rispetto al carico di lavoro. Quindi ho delle colleghe che si trovano ad avere un carico di lavoro importante che quindi non riescono ad arrivare a tutti. Quindi una criticità è che tante persone noi non le abbiamo mai contattate e non le abbiamo mai conosciute, quindi, questo può essere ehm, una cosa negativa perché appunto non permette intanto di dare a tutti le stesse possibilità. D'altra parte, visto che ci sono anche degli obblighi, non è totalmente equo, a mio avviso, perché a delle persone, quelle che vengono trattate, vengono richieste delle cose che ad altri non vengono richieste, però questo è, appunto, essendo un po' così l'organizzazione, anche difficile da cambiare. (CM 1)*

*E solo, appunto, magari essere un po' più... cioè, ecco una cosa che non trovo, diciamo, giusta è quando i controlli magari vengono fatti in ritardo e poi quindi la persona poi, se non aveva diritto al reddito, deve restituire tutto quello che gli è stato dato. Ma ci sono persone che magari, o vengono compilate le domande in modo sbagliato, ma perché non hanno le conoscenze, magari per farlo, non sanno che alcune cose devono essere inserite, come magari ci sono persone che non sanno, ad esempio, che se danno le dimissioni volontarie perdono il reddito, cioè un po' l'informazione, secondo me che manca. (CM 2)*

Come scritto sopra, si pone poi il tema dei limiti degli strumenti a disposizione, in particolare delle piattaforme informatiche, spesso poco funzionali e con scarsa capacità di comunicazione dei dati. Troppe piattaforme da utilizzare, scarsamente interoperabili e di conseguenza troppi passaggi nei meandri dei quali si perdono i dati necessari per un lavoro più significativo.

*Altre difficoltà sono difficoltà legate al sistema, invece, perché magari tu fai una gran fatica a fare l'abbinamento, poi succede che di punto in bianco, la persona non ti figura più nelle liste, cioè salta il reddito, viene sospeso. C'è magari un aggiornamento della piattaforma, per cui boh, cioè non ti compare più. Cioè, ad esempio, ci sono due persone del Cpi che io dovrei riattivare, ma non figuravano più in piattaforma. E lì è un peccato perché poi c'è una sospensione del percorso che non dipende né da te né da loro e boh e li perdi e si perde anche un po' il senso. (OS 1)*

*La procedura in realtà sarebbe giusta, è solo che il problema Italia, cioè la burocratizzazione di tutto, è più quello che porta la procedura a non funzionare, sono troppe le carte che bisogna fare. Quello secondo me non funziona, anche perché i portali molto spesso non comunicano. Secondo me bisognerebbe avere un unico portale per chi si occupa di RdC, nel senso che noi già lavoriamo su due portali che sono Sintesi [portale della Città Metropolitana di Milano] e Siul [Sistema regionale dei servizi al lavoro], facciamo alcune comunicazioni su Sintesi, cioè alcune cose le dobbiamo stampare da Sintesi e altre da Siul, e già noi così perdiamo del tempo. Poi lo dovevo comunicare ad Inps, ma Inps, prima di recepire la nostra informazione, passa un po' di tempo. Se ci fosse un unico portale ufficiale che mettesse d'accordo, diciamo tutti i servizi, secondo me potremmo lavorare decisamente meglio. (OC 4)*

Gli operatori sottolineano l'importanza dell'aggancio con il lavoro e l'assenza invece di un coinvolgimento efficace del mondo delle imprese. Ma viene anche sottolineata la distanza di una grande fetta dei beneficiari incontrati dal mondo del lavoro, come mostrato nei dati ANPAL del precedente capitolo. Ciò solleva più di un dubbio sul senso di tenere insieme contrasto alla povertà e politica attiva del lavoro e di agganciare il beneficio al reinserimento lavorativo. E anche per coloro che sono considerati più vicini al lavoro e maggiormente occupabili, vi è il problema della carenza di offerte lavorative, una carenza strutturale che non può essere ignorata (Saraceno 2015), così come le difficoltà e le carenze del sistema delle politiche attive del lavoro e della capacità del servizio pubblico all'impiego di intermediare efficacemente la domanda e l'offerta di lavoro (Seghezzi 2019; A.N.NA. 2021). Inoltre, viene evidenziato anche il fatto che il fenomeno dei *working poor*, numericamente molto rilevante fra i beneficiari di RdC, dovrebbe spingere a ripensare il sostegno erogato in costanza di rapporto di lavoro, accompagnando i lavoratori con *in-work benefits*, come proposto anche dal Comitato Scientifico di valutazione del RdC.

*È mancato secondo me l'aggancio con le aziende, quello è il vero...sono le grandi assenti, cioè tutto questo è stato pensato, concepito, in assenza di un vero contributo, confronto, dialettica con le aziende. (OC 1)*

*Allora, cambierei sicuramente l'aspetto relativo all'inserimento lavorativo [...] Poi il fattore aziende, quello che riguarda poi nello specifico il come ricollocare, come rimettere chiaramente sul mercato del*

*lavoro una persona fisica. Però è l'ente pubblico che da parte sua deve creare i canali, cioè deve attivarli lui, secondo me, perché l'azienda [...] cioè l'azienda ha una logica che non è la logica dell'ente pubblico. Perché la l'azienda va per la sua strada. L'azienda ha l'obiettivo di fatturare ogni trimestre, di mettere a bilancio quello che fattura, mentre il pubblico non ragiona così, quindi o nell'ente pubblico ci sarà in un futuro un cambio, oltre che generazionale, ma anche proprio di figure professionali, perché servono magari manager, enti pubblici che si dedicano davvero alla strutturazione di certe politiche attive del lavoro. Questa secondo me è la chiave, dopo cui partire per svoltare, sicuramente se funziona negli altri Paesi vuol dire che è possibile. (OS 4)*

*Della misura [...] un'altra criticità che mi viene in mente proprio rispetto a come è stata pensata e, più che pensata, anche poi pubblicizzata, quello che invece sono le possibilità reali dei servizi sociali e dei centri per l'impiego, nel senso che è nata, è stata pubblicizzata, come misura che risolvesse la povertà, come misura che trovasse un lavoro alle persone, ma di fatto questa cosa non è nelle condizioni di nessuno di noi operatori, che siano centri per l'impiego, assistenti sociali, e non va a considerare quella che è appunto la concretezza di quello che si può fare con le persone. Non va neanche troppo a valorizzare il fatto che una persona trovi un lavoro, nel senso che se una persona trova lavoro in regola poi deve comunicarlo e questo fa sì che il reddito viene tolto del tutto o diminuisce, però spesso i lavori che si trovano sono lavori part-time, lavori sottopagati, lavori non stabili e quindi non approccio, dal mio punto di vista, nel migliore dei modi tutta la questione del lavoro povero. Nel senso che alla persona, alla fine, conviene di più lavorare in nero e prendere il reddito di cittadinanza, piuttosto che lavorare in regola e non prendere il reddito di cittadinanza, se questo lavoro in regola, appunto, non garantisce una stabilità, come dovrebbe essere. (CM 1)*

*...si pensava che dovesse riportare il lavoro a tutti e in maniera pressoché automatica, cioè questo è un po' il messaggio che l'ha vista nascere no, e un potenziamento di risorse per garantire il lavoro e la ricollocazione di tutti, quindi presupponendo appunto che tutti fossero work-ready, e non tenendo conto invece delle situazioni poi reali di inoccupati, di alcuni soggetti. E quindi per ragioni di visione di metodo non ha così ben funzionato e poi anche per problemi procedurali e di governance. (OC 1)*

Il maggior merito della misura, sottolineato direi all'unanimità, è quello di aver sostenuto economicamente persone e famiglie in condizioni di deprivazione e di averle aiutate a preservare una vita dignitosa, nonostante le difficoltà, acuitesi peraltro negli anni della pandemia di Covid. L'altro aspetto positivo sottolineato da molti operatori è il fatto che, grazie al RdC, si sono avvicinate ai servizi territoriali famiglie e persone che non conoscevano tali servizi e le possibilità offerte.

L'attivazione stessa, declinata per obiettivi, è ritenuta un punto di forza da molti, anche per il portato di benessere psicologico che ha veicolato, come viene sottolineato nella ricerca di Bergamante (2022).

*Eh funziona il fatto che comunque stai dando un supporto economico a dei nuclei familiari che sono effettivamente in difficoltà perché mi capita di incontrare tantissima gente che è volenterosa, che vuole trovare lavoro, che ci prova in tutti i modi, però eh sa benissimo che se non riesci a trovare lavoro non sa come andare avanti e quindi stiamo dando sicuramente la possibilità a tante persone di avere un supporto economico e di tirare a campare, perché c'è gente che effettivamente non sa più come andare avanti, quindi quello sicuramente è una cosa positiva. (OC 3)*

*Funziona il fatto che intercettiamo anche persone che non erano già conosciute dai servizi sociali, quindi una buona fetta son persone già in carico da tempo, e quindi si fa un determinato lavoro anche in collaborazione con le colleghe del servizio sociale, e un'altra parte, non so se è la metà, però un po' meno della metà, sono situazioni che non erano conosciute dai servizi, dove però ci sono comunque anche lì delle difficoltà, delle problematiche. (CM 4)*

*Come tratti sicuramente positivi, secondo me, il fatto che sia una misura estremamente concreta, estremamente concreta, cioè "dobbiamo accordarci e dobbiamo fare delle cose, non star qui a parlare all'infinito", perché poi ci sono anche degli altri servizi che ti permettono di fare questo. (CM 3)*

Anche secondo i beneficiari uno dei maggiori problemi della misura è da individuare nelle debolezze del sistema di controlli delle domande di RdC presentate, per evitare che il contributo venga percepito da chi non risponde ai requisiti di eleggibilità.

*Ma l'hanno sottovalutata sta cosa, chi doveva fare i controlli naturalmente, quindi è logico che chi ce l'ha il reddito perché veramente ha bisogno passa per quello che vuole rubare e fare il furbetti, perché ormai la gente ci chiama, cioè chi prende il reddito è chiamato "i furbetti", dicono che ci sono i ragazzi che lo prendono, i giovani, e stanno tutto il giorno in casa, magari sicuramente sarà vero, piuttosto che farsi un mazzo così per guadagnare 780 €, si tengono il reddito, però queste cose dovevano controllarle, non che vengono scoperte...vabbè che i telegiornali dicono tante di quelle cavolate, però è questo che non riesco a capire. (BE 2)*

Tuttavia, l'elemento più problematico, lamentato da tutti i beneficiari intervistati, è la scarsità di opportunità lavorative che dà luogo ad una generale sfiducia sulle concrete possibilità di inserimento lavorativo.

*Ma non mi hanno mai proposto il lavoro, e io ho risposto nel frattempo su Indeed a un sacco di annunci, ma non mi hanno chiamato. Beh sai cos'è? Che, avendo un'età che supera i sessant'anni, sono troppo giovane per andare in pensione e troppo vecchia per lavorare. Non guardano se uno realmente ha la volontà, la voglia e tutto. Dopo cioè ho perso un po' le speranze perché un sacco di annunci ma ci fosse uno che mi ha chiamato, o meglio, uno mi ha chiamato e sono andata. Solo che era uno di quei lavori che praticamente devi fare 60 contratti al mese di luce e di gas, la promoter. Sì, e però se ne facevo 58*

*non prendevo neanche 300 €-400 €, non mi davano niente. E infatti ho detto “scusa, se faccio 57 anziché 60?”. (BE 6)*

*Però il problema mio è che quest’anno faccio 58 anni...e allora io provo a invogliarli scrivendo che ci sono gli...gli sgravi fiscali perché ho il RdC, però neanche così mi vogliono... (BE 4)*

*Adesso non sto lavorando, anche perché vengo da un infortunio alla gamba che c’ho quindici chiodi dentro, quindi son stato fermo un anno per problemi alla schiena, quindi era anche un po’ più difficile trovare, non è che posso fare tutti i tipi di lavoro, quelli pesanti non posso più farli, quelli d’ufficio potrei anche farli, perché c’ho pure il diploma, ma a 40 anni non ti si pigliano, e poi comunque non li ho mai fatti...poi ho trovato più che altro in altro, in sicurezza, però vogliono la macchina e io non ho la macchina...(BE 7)*

*Ma quando lavori trent’anni da dipendente, andare a fare il libero professionista è proprio dura perché praticamente hai a che fare con una fauna di personaggi, poche brave persone e molti personaggi ambigui, che uno non ti paga e l’altro è in ritardo e l’altro qui e l’altro là, e ovviamente alla fine accumuli debiti e ho venduto e chiuso, ho detto “vado a cercarmi un lavoro”, solo che il lavoro è...quando ho chiuso...adesso ne ho 60, sono passati 5 anni, quindi a 55 anni sei già con la croce e andare a cercare come dipendente, tante cose in nero ti offrono, ma nulla di concreto. (BE 3)*

La richiesta di rafforzare i controlli sulle prestazioni indebitamente percepite, si accompagna quindi alla denuncia di una grave carenza nell’attivazione lavorativa che di fatto rende lettera morta la condizionalità ad essa legata, in quanto non sembrano esserci le pre-condizioni per attuarla, ovvero le opportunità lavorative per i beneficiari.

Tutti i beneficiari intervistati hanno ovviamente sottolineato l’importanza del sostegno economico che ricevono e che ha permesso loro, quanto meno, di poter affrontare le proprie spese basilari, e di superare, almeno temporaneamente, i periodi di maggior disagio dovuti alle ristrettezze economiche.

*Almeno non mi sono trovato in difficoltà, eh, cioè totale, diciamo, cioè senza mangiare, senza niente. Non mi sono trovato in queste condizioni, cioè almeno pago l’affitto e bollette e riesco andare avanti con mangiare eccetera. [...] Cioè è un sistema molto importante. (BE 5)*

*Non ho più problemi a pagar l’affitto, perché in questi due mesi che non avevo il reddito avevo solo i soldi per...cioè quello che guadagnavo era solo per pagare l’affitto e il resto...cioè ho dovuto proprio stringere tanto perché non ce la facevo...infatti non voglio arrivare alla disperazione, a dire “come faccio?”, perché non sono una che vuol piangere per questo, cioè c’è di peggio, aver cercato altri lavoretti e io poi l’ho sempre detto “vabbè bastano soltanto i soldi dell’affitto, l’aiuto sull’affitto”. (BE 2)*

*Il Reddito per me è un paracadute non indifferente perché comunque le situazioni fisiche che ho...c'ho situazioni ambientali che son poco piacevoli...la famiglia purtroppo non ce l'ho qui e gli amici ormai son tutti fuori o han la famiglia...e quindi, per quello che faccio, col Reddito ci pago la spesa, il condominio, le bollette e non è che poi mi avanza molto, però ci riesco a stare dentro. (BE 7)*

*Diciamo che con il Reddito di Cittadinanza la mia situazione è cambiata al 100%, secondo me adesso come difficoltà di soldi del mese, diciamo, quando fare una spesa, una cosa per la vita, per nostra vita, come famiglia, e prima c'era un po' di difficoltà per comprare, per fare una spesa giusta perché sempre i soldi mi mancava [...] Invece io quando ho fatto la domanda del reddito di cittadinanza, quando hanno accettato la domanda e la prima mensilità, quando inserisci la carta, per così, fino adesso abbastanza bene come vivere, come andare avanti con la famiglia. Poi io adesso come adesso, io stavo pensando quando è bloccare il Reddito di Cittadinanza per tante persone, non solo per me, cosa fanno? Perché come ha detto lei prima, qualcuno ha chiamato per fare offerta di lavoro? La verità? No! (BE 1)*

*È meno preoccupante, perché comunque è molto triste dover andare a chiedere...io son stata per strada, capito? Alla mia età stare per strada...non voglio neanche pensarci...è stato molto molto stressante e difficile, perché...ci sono tanti pericoli, e la paura, e non dormi...e dormivo nei treni...capito? una cosa...ossia, è brutto, e io non voglio tornare a quello. E allora io preferisco fare questo che sto facendo questo che sto passando e pensare che "magari ce la farò". (BE 4)*

#### **4.9 Un contrasto efficace alla povertà?**

La ricostruzione e l'esame delle risposte degli intervistati restituisce un quadro complesso e, appunto, multidimensionale delle difficoltà e delle fatiche che le persone e le famiglie affrontano quando vivono in condizioni di povertà. Nonostante il grande sollievo procurato dall'erogazione del sostegno economico, come appena visto attraverso le loro stesse parole, i beneficiari di RdC non ritengono tale sostegno sufficiente per permetter loro di uscire dalla povertà e rendersi definitivamente autonomi e indipendenti rispetto agli aiuti.

Anche gli operatori valutano che al pari dei sostegni al reddito sia necessario, e per alcuni anche più utile allo scopo, l'organizzazione di solidi ed efficienti servizi territoriali che siano in grado intervenire efficacemente sulle carenze che spingono le persone nella povertà: abitazione, lavoro, formazione e inclusione sociale. Queste dimensioni emergono anche nella ricerca condotta nel 2020 da Mozzana, Riva e Benassi (2021), incentrata sulle valutazioni delle assistenti sociali lombarde in merito alla povertà.

Vi sono quindi elementi che chiamano in causa il sistema di *welfare* nel suo insieme ed il contesto socio-economico dei territori, al di là dell'attivazione individuale di coloro che beneficiano di sostegni al reddito. In generale, viene criticato un approccio al problema molto schiacciato sull'immediatezza e sul breve periodo, un tempo certamente comodo e strumentale ai fini della

politica ma inadeguato alla gestione di un fenomeno complesso. Le carenze rilevate fanno infatti riferimento a politiche di ampio raggio da impostare su tempi medio-lunghi e diversi livelli di *governance*.

L'elemento maggiormente carente sembra essere quello delle politiche abitative, storicamente fragile in Italia e poco considerato nei media. Così come le politiche di sostegno alla genitorialità e di conciliazione fra vita e lavoro, anche queste notoriamente molto carenti in Italia. Per gli operatori questi elementi dovrebbero essere sostenuti maggiormente con interventi da affiancare e integrare al RdC.

Anche la formazione, nelle parole degli intervistati, dovrebbe essere pensata in termini maggiormente strategici e duraturi per una effettiva riqualificazione professionale, difficilmente raggiungibile con i corsi per disoccupati finanziati dalla Regione, di breve durata, poco utili per le persone con profili molto distanti dal mondo del lavoro.

*Devo dire che la realtà mi dice che tante persone che seguivo quando sono arrivata, ma che già erano seguite dalla collega che c'era prima di me, sono ancora seguite. Quindi uscire è veramente difficile [...] Io credo che il lavoro abbia un ruolo importante, se cambiano le politiche del lavoro, quindi se il lavoro inteso in un certo modo, quindi non appunto il lavoro precario [...] E però il lavoro non è l'unica cosa, perché in tante situazioni noi vediamo persone che per le condizioni di invalidità, di limiti fisici, legati appunto a percorsi di dipendenza, a tutta una serie di...oppure anche a vincoli familiari, penso ai genitori soli con figli che non hanno appoggio, supporti familiari di famiglia allargata, fanno fatica a riuscire a lavorare [...] Sono i cosiddetti occupabili, no? E quindi da questo punto di vista non bisogna lavorare solo sul lavoro per pensare a [...] migliorare la situazione di persone che lavorano, che vivono in povertà, ma anche a politiche della casa. [...] Quindi noi operatori possiamo anche a lavorare in rete, provare nel nostro piccolo e per le caratteristiche di ogni ambito, di ogni territorio, a mettere in campo quello che si può mettere in campo. Detto questo, se non si interviene più a livello di sistema rispetto alle politiche della casa, del lavoro, anche rispetto all'integrazione socio-sanitaria [...] perché si lavora ancora molto settorialmente e poi ricade sempre tutto sui servizi sociali del Comune, e diventa difficile, ecco, se non si interviene anche su tutti gli altri aspetti. (CM 1)*

*Premesso che ideologicamente mi sento vicino al reddito universale, e quindi penso che erogare un beneficio economico a chi ne ha bisogno senza doverlo andare a sollecitare in maniera poi così indaginosa, secondo me i bisogni di base dovrebbero essere garantiti a tutti, a prescindere poi dall'occupabilità, voglio dire: casa, istruzione e salute, per me, e chiaramente sostentamento, dovrebbero essere un qualche cosa a cui tutti hanno accesso, a prescindere dal fatto che lavorino, possano lavorare, riescano a mantenere il lavoro. (OC 1)*

*Allora diciamo che i due contenitori principali sono abitazione e lavoro quindi questi sono. Dove l'abitazione secondo me è uno dei problemi proprio maggiori, cioè soprattutto dopo il Covid, che gli*

*sfratti si erano bloccati poi l'anno scorso invece sono stati tutti ripresi in mano, tutti accelerati e quindi tante famiglie si sono viste sfrattate un po' così sui due piedi, soprattutto poi provenendo da due anni di Covid che le ha ulteriormente, in realtà, bloccate sotto il punto di vista lavorativo anche. Quindi questi due sono i due problemi principali. (CM 3)*

*Servono, servirebbero, per esempio, anche dei supporti alle donne, rispetto, per esempio, alla cura dei bambini, cioè io spesso come operatrice del lavoro ho riscontrato un desiderio di mettersi in gioco, ma poi eh, cioè dei grossi limiti legati, non so, agli orari comunque di chiusura dei nidi, delle scuole materne, quindi servirebbero, servirebbe una maggiore attenzione da questo punto di vista, sia magari nelle singole aziende sia da parte dei singoli progetti e cioè serve una struttura che deve...cioè delle cose che alleggeriscano anche queste cose, no, in maniera tale che, perlomeno, ci sia una cornice che facilita le persone. (OS 1)*

Rispondendo all'ultima domanda della traccia (*Quale pensi sia il miglior modo di sostenere un nucleo nell'uscita dalla povertà?*), molti operatori ritengono però decisivo anche il percorso di attivazione che viene realizzato dai servizi e la motivazione dei beneficiari ad essere ingaggiati in tale percorso, in ciò lasciando presupporre una visione più incentrata sulle responsabilità individuali della condizione di povertà, con il conseguente rischio di cadere in atteggiamenti paternalistici e moralizzanti, come visto sopra. E c'è anche chi valuta proprio negativamente il trasferimento monetario in sé, in quanto alimenta la dipendenza dai sussidi e disincentiva il lavoro. Si tratta delle "trappole" di inattività e povertà, viste nel primo capitolo. Potenziali lavoratori che restano inattivi e che non lavorando continuano a permanere in condizioni al limite della soglia di povertà, non riuscendo mai ad uscirne definitivamente. Tuttavia si può qui far notare, che, al contrario, l'erogazione di un beneficio economico più alto permetterebbe di smarcarsi più facilmente dalla soglia di povertà e che il trasferimento monetario, aumentando il salario di riserva del potenziale lavoratore, può esser letto come un efficace contrasto al lavoro povero (Filandri, Morlicchio, Struffolino 2021).

*Eh, ora dirò una cosa che è in contrasto con la maggior parte di tutte le altre persone, cioè: non dare soldi. Secondo me non è dare soldi, cioè perché quello, a mio parere, indubbiamente aiutano una famiglia, ma è un tamponare. Cioè secondo me è un dare servizi, deve essere quello, quindi è un...ad esempio, la logica del tirocinio a me piace molto perché trovo un senso, quindi io ti do, ti do un rimborso che, a mio parere potrebbe anche essere più alto in realtà, ma a fronte di un fatto che tu ti sei attivato e stai facendo un tuo pezzo ed è ti sei preso un pezzo di responsabilità. Quindi è ampliare secondo me dei servizi di questo genere, invece di dare soldi così e basta. (CM 4)*

*Comprenderle. Secondo me il miglior modo è comprenderle, cioè io molto spesso ultimamente mi trovo, mi trovo ad aver adottato una modalità lavorativa per la quale io cerco di capire il più possibile la*

*persona che ho davanti, no, perché molto spesso la tua situazione di disagio economico, la tua situazione di povertà, può anche dipendere da tuoi modi di vedere la realtà, piuttosto che i tuoi modi di intendere i rapporti con le altre persone. È difficile che tu riesca a lavorare con una persona, a fare con lui qualcosa che anche per questa persona può essere oggettivamente positivo, se quella persona non percepisce che lo stai facendo per lui, non lo stai facendo solo perché è il tuo lavoro, lo stai facendo per lui, perché è la cosa migliore per lui, quella. E per questo, torniamo a quello che ti dicevo prima, no, il fatto che le persone devono essere rese conto, più coscienti delle loro situazioni di fragilità che ci sono, degli strumenti per aiutarla e che prendano, in autonomia, ma con tutti gli strumenti giusti per valutare la loro situazione, che prendano le scelte per avviarle ad una situazione che li porti fuori dalla loro situazione, dalla situazione di povertà. Però sì, credo che tutto si basi su quello, sul comprendere la persona che hai davanti, capirla. (CM 3)*

*Le persone, secondo me, devono sentirsi tenute. Cioè, nel senso devono avere chiari tutta una serie di pezzettini. Ci deve essere secondo me una parte istituzionale. Io non so, la chiamo un po' così, che è appunto magari un'assistente sociale, secondo me è una parte. Ci deve essere una parte educativa. Cioè, proprio a volte anche un accompagnamento materiale fatto appunto con le persone. Cioè serve sicuramente una figura di educatore che faciliti, però poi le persone devono essere già autonome nel fare le cose, nel cercare informazioni. E sostegno anche, a volte anche il sostegno, non so, sto pensando alla figura un po' dello psicologo. Sì, sicuramente non è la misura. La misura economica è una goccia, una goccia nel mare per aiutare le persone. (OS 1)*

*Poi è chiaro che deve esserci anche la voglia da parte della persona, Eh, perché ci sono persone che magari non hanno intenzione di uscire dalla loro situazione. Questa va considerato Eh. E c'è chi invece assolutamente viene qua e si dimostra speranzoso, partecipe. Anche qui, il tempo sì, ma certe volte il tempo magari può essere anche un po', diciamo, un limite, no? Perché le persone arrivano poi in un modo, iniziano un percorso con noi, magari si rendono conto che gli strumenti che gli forniamo sono limitati, perché comunque è così, e quindi poi ritornano magari anche un po' affrante, un po' questa cosa succede, non con tutti, assolutamente. La maggior parte delle persone sono persone che vogliono uscire, vogliono provarci. Ma c'è anche chi non vuole. (OS 3)*

*E quindi anche un orientamento più serio servirebbe alla base, focalizzarsi ancor prima sull'orientamento per far capire un po' gli obiettivi, le proprie capacità, le proprie competenze, quello che manca e far capire che non è tempo perso quello che si fa per trovare...per cercare di conciliare orientamento e lavoro, sì, orientamento di una forma mentis, mi vien da dire, è proprio lì, di una cultura del lavoro e della formazione. (OC 2)*

Alcuni operatori intervistati parlano anche della necessità di sostenere maggiormente i giovani, intervenendo soprattutto nel contrasto ai fenomeni di *drop-out* e per ridurre i *Neet* (*Not in Education, Employment or Training*), proprio in virtù del fatto che possono essere la maggior

speranza e il miglior investimento per migliorare la situazione di tutto il nucleo familiare. Si tratta del paradigma del *Social Investment*, la promozione del capitale umano come veicolo di superamento delle condizioni di deprivazione. Si evidenzia anche qui la responsabilizzazione dei nuclei familiari e l'individualizzazione del contrasto alla povertà. La formazione dei giovani come mezzo per evitare la povertà intergenerazionale e indurre un meccanismo di mobilità sociale, contrastando così quei "pavimenti appiccicosi" (De Lauso 2023) che rendono le disuguaglianze ereditarie.

*Cioè tutti i ragazzi giovani dei nuclei che percepiscono il reddito che magari non vanno a scuola, cioè la dispersione scolastica la contrasterei molto di più, cioè andrei a fare effettivamente reali controlli "non sta andando più a scuola, ti vengo a prendere a casa", cioè creare sì delle possibilità ma far capire agli utenti che devono anche crearsele le opportunità e non vivere come vivono i genitori, cioè ogni tanto ci capita ancora oggi, nel 2023, gente che c'ha...ragazzi di vent'anni che c'hanno la terza media...nel 2023 non puoi avere solo la terza media! Già col diploma fai fatica, se non hai nemmeno quello...eh cioè ti poni proprio nelle condizioni di rimanere povero e quindi rimanere nella condizione in cui si è abituati a stare, e quindi poi andare avanti con i sostegni e innesti tutto questo meccanismo...*  
(OC 3)

Reddito-Casa-Lavoro è la "triade" che ritorna anche in tutte le interviste ai beneficiari come elementi ritenuti necessari per uscire dall'attuale condizione di bisogno. Sono fra loro strettamente connessi, se uno di questi tre elementi viene a mancare, si possono rapidamente creare circoli viziosi che spingono verso la povertà.

Nelle interviste ai beneficiari, pur nella specificità di ogni narrazione, emerge infatti una situazione di difficoltà economiche legate alla gestione delle spese familiari o al pagamento dell'abitazione, che li ha portati a richiedere il beneficio. Nella maggior parte dei casi la perdita dell'occupazione e le difficoltà a reinserirsi nel mercato occupazionale hanno poi determinato le difficoltà nelle spese legate all'abitazione. Vi sono però anche casi di beneficiari intervistati che lavorano ma, non guadagnando abbastanza per sostenere sé e la propria famiglia, si sono trovati in gravi difficoltà per il sostentamento e per l'alloggio. Inoltre, molti degli intervistati non avevano mai avuto, prima della domanda di RdC, rapporti con i servizi sociali del proprio Comune, non solo per mancanza di necessità, ma anche per mancanza di informazioni sui servizi territoriali. Ciò denota una certa difficoltà di tali servizi ad intercettare nuclei familiari in condizioni di povertà e che effettivamente la misura ha avuto il merito di facilitare questo incontro.

*Ma sai, a me basterebbero appunto, un aiuto per l'affitto, un aiuto per la casa. Cioè è logico, quando mi è finito l'ultimo, a gennaio l'ultimo mese del reddito, io l'ho rifatta e ho detto "pazienza se non me l'accettano, non si può vivere di solo reddito", ho detto a mia sorella no? Però il problema è che ti resta*

*sempre l'affitto, logicamente, ad esempio, se un domani cambio casa [...] cioè un domani che non è che posso sempre abitare lì, questa persona vuole sapere il mio guadagno, io non posso contare sul Reddito, io devo avere un mio lavoro, un mio reddito personale, quindi il mio, come si dice...io preferisco avere un lavoro, un altro lavoro che mi aiuti, perché le 8 ore da una parte, le 6 ore dall'altra, non sono niente... (BE 2)*

*Sì sì no perché io come a casa adesso abito dentro la casa ed è scaduto il contratto di affitto nel 2019 e il proprietario ha messo in vendita la casa e ha avvisato a me per comprare, ma io non ho possibilità per dare soldi e anche per fare il mutuo, perché se fai il mutuo con la banca, con la mia busta paga, quella bassa, non danno anche un centesimo. Poi ha messo l'agenzia e poi già dopo due anni già venduta la casa, il proprietario nuovo ci ha lasciati fino adesso normali e senza casino, io dare soldi ma senza contratto. (BE 1)*

*Avrei bisogno di un lavoro eh, una cosa banale può sembrare ma non lo è, quello che ho sempre fatto, ho sempre lavorato, da quando avevo 17 anni che lavoro...eh fra 6 anni sono in pensione io, perché, non arrivo coi 40 anni sicuramente, però coi 67 e ho su un po' di contributi... (BE 3)*

*Allora bisognerebbe innanzitutto non far stare la gente con l'acqua alla gola, perché per quello che prendo io, anche da solo, fra bollette e condominio...il discorso è che ho paura che vogliono farlo così perché così la gente sta sempre con l'acqua alla gola e quindi è costretto ad accettare qualsiasi lavoro...capito? Cioè tipo lavorare a lavare i piatti per 2€ all'ora...(BE 7)*

*Io vorrei un posto tutto mio, anche che sia un posto piccolino, una casa di 20 metri quadri. Ho fatto domanda di casa popolare ma per lui, la facciamo ogni due anni, ma l'Aler mi ha detto che non avrò mai una casa perché il limite di ISEE credo che è di 1500 euro per poter essere in stato di bisogno, e io non ho un ISEE così, ma è di 3000 e qualcosa [...] Io vorrei un posto mio, un'emancipazione e poter dire alle mie figlie "rimanete qua con me", no? È normale. (BE 4)*

## CONCLUSIONI

Nelle conclusioni, a partire dalle principali osservazioni rilevate fin qui, vengono tracciate alcune considerazioni finali sulle politiche di attivazione e sul contrasto alla povertà e sulle modalità in cui prendono forma nei servizi territoriali.

I quattro capitoli di cui è composta la tesi sono idealmente suddivisi in due parti: nella prima sono state riportate e sviluppate riflessioni sulle politiche di attivazione e sulla povertà in base alla letteratura di riferimento; nella seconda parte invece il lavoro si è concentrato sulla misura italiana di contrasto alla povertà, e vengono indagati nelle pratiche i concetti analizzati nella prima parte, attraverso un focus sul Reddito di Cittadinanza e una ricerca qualitativa sulla misura.

Nel primo capitolo si è osservata l'affermazione della condizionalità nei sistemi di *welfare* e la progressiva sostituzione dei tradizionali interventi di protezione dai rischi sociali con le politiche di attivazione. In particolare, le misure di contrasto alla povertà introdotte nella maggior parte dei Paesi europei sono state associate ad una condizionalità ovvero all'assunzione di obblighi da parte dei beneficiari di tali misure. I beneficiari si impegnano infatti ad attivarsi secondo le modalità previste e a rispettare le prescrizioni pattuite, dimostrando così di adottare comportamenti meritevoli e regolari nel tempo. Un comportamento considerato irresponsabile comporta la perdita del diritto a ricevere la prestazione. Si è sottolineato come venga quindi rovesciata la relazione fra requisito e obiettivo del sostegno sociale ed economico: autonomia e comportamento responsabile non sono più un obiettivo ma il requisito di accesso al beneficio.

Sebbene l'attivazione non sia un concetto univoco, si è rimarcato come la prospettiva che si è affermata con più forza negli ultimi decenni sia quella lavoristica, maggiormente legata alla responsabilizzazione individuale e agli obblighi di ingresso nel mondo del lavoro per il beneficiario di una misura di ultima istanza: si parla in questo caso, infatti, di passaggio dal *welfare* al *workfare*. Si è considerato anche come l'attivazione possa essere maggiormente legata ai concetti di inclusione e di *empowerment*, e andare nella direzione tratteggiata dall'approccio delle capacità di Sen: si tratta in questo caso di un'attivazione capacitante.

La rilevanza crescente del fenomeno della povertà e delle relative misure di contrasto si è quindi allargata nel secondo capitolo a una riflessione sul concetto di povertà, sui modi di misurarla e sulle evoluzioni nelle rappresentazioni sociali del "povero" e sulla loro influenza sulle politiche adottate in merito. Si è evidenziato come l'individualizzazione e la responsabilizzazione rischiano di produrre una visione colpevolizzante e infantilizzante del povero, dando luogo a politiche di contrasto improntate al governo dei comportamenti dei poveri e alla loro correzione. Ciò nell'ambito di un più generale paternalismo veicolato dalle politiche di stampo neoliberiste. Si è

infatti rilevato come l'ideologia neoliberale possa favorire il paternalismo in quanto sottrae dal dibattito politico le proprie teorie economiche, poste come assiomi indiscutibili. Allo Stato viene richiesto di limitare il suo intervento e di creare le condizioni affinché i comportamenti individuali siano uniformati a tali teorie economiche, attraverso un modello di agire sociale di tipo imprenditoriale. Vi è quindi una forza disciplinante nella dottrina neoliberale che deriva proprio dal presupposto che l'autoregolazione dell'economia garantisca sempre il risultato migliore e che, per il loro benessere, sia necessario che i cittadini-figli abbiano una condotta conforme alle esigenze della scienza economica. L'attenzione rivolta prioritariamente ai comportamenti individuali conduce ad una suddivisione, idealmente fondata sull'occupabilità, fra poveri abili e non: i poveri che non hanno invalidità e non sono anziani sono considerati lavorativamente abili e per questa ragione la loro assistenza è ammissibile al più solo in quanto temporanea, in attesa del (re)inserimento lavorativo. Implicitamente ciò che viene affermato è che ci siano poveri che si trovano in tali condizioni per colpa loro, per scelte sbagliate e comportamenti biasimevoli. La distinzione fra poveri abili e non diviene quindi sinonimo della distinzione fra poveri meritevoli di assistenza e non. L'attivazione richiede al beneficiario di integrarsi nel mercato del lavoro e, più in generale, nel sistema socio-economico attraverso l'acquisizione di competenze e qualifiche per rimediare alle lacune che lo escludono dal mondo del lavoro. L'occupabilità misura proprio questa distanza da colmare con la partecipazione attiva a percorsi di ri-qualificazione professionale e ricade sotto la responsabilità dell'individuo. Si è meritevoli di assistenza se si è poveri non abili o, in alternativa, se si è poveri abili che dimostrano di impegnarsi per migliorare la propria occupabilità.

In questo contesto, peraltro, un altro aspetto problematico che si è rivelato negli ultimi anni con forza, a seguito soprattutto delle varie crisi economiche succedutesi, riguarda il fenomeno del "lavoro povero", ovvero il lavoro che non riesce più a tutelare dal rischio di povertà. Ciò si lega ovviamente alla multidimensionalità della povertà ma anche ai cambiamenti che hanno attraversato e stanno attraversando il mondo del lavoro, con la sempre maggiore flessibilizzazione e precarizzazione.

Il terzo e il quarto capitolo costituiscono un affondo sul RdC per comprendere meglio il disegno della misura, in cui si ritrovano i concetti analizzati nei primi due capitoli, e la sua implementazione, raccontata attraverso la voce di beneficiari e professionisti del welfare. L'analisi del RdC ha mostrato infatti il peso delle concezioni prevalenti di povertà e disoccupazione sulle politiche adottate e l'effettiva individualizzazione e contrattualizzazione delle stesse. Sono state messe in evidenza le configurazioni che l'attivazione può assumere e l'influenza del sistema dei servizi di *welfare* e della sua *governance* sulla realizzazione dell'attivazione dei beneficiari.

A fronte delle rilevazioni critiche e dei suggerimenti esposti dal Comitato di valutazione della misura, nel 2021, all'interno della ricerca qualitativa si è cercato di mettere in luce le discrasie, anche significative, fra il disegno della *policy* e la sua effettiva attuazione. Una su tutte, particolarmente rilevante, è quella che riguarda l'offerta di lavoro "congrua", di cui non si trova traccia nella prassi. Pensata come rigido meccanismo di condizionalità per spingere il povero abile al rientro nel mondo del lavoro, evitando la dipendenza dal sussidio, nell'attuazione della misura l'offerta di lavoro congrua fa i conti con una serie di complessità che la rendono impalpabile: la carenza di offerte di lavoro per persone considerate non adeguate alle esigenze del mercato occupazionale e la difficoltà dei servizi pubblici all'impiego di avere un controllo e monitoraggio così stringente sull'intermediazione fra domanda e offerta di lavoro privato.

Se si dovesse rispondere alla domanda "Che tipo di attivazione è quella dei Patti del RdC?", la risposta più corretta sembra essere: un mix di *workfare* ed *empowerment*. Si tratta infatti di una misura ambivalente: appare essere a tratti una politica di attivazione al lavoro, con un rigido sistema di obblighi e sanzioni, ma allo stesso tempo anche un reddito di ultima istanza che mira a migliorare il grado di inclusione sociale dei nuclei familiari. Questo mix è certamente dovuto al disegno della misura che pone una duplice finalità e suddivide i beneficiari in due tipologie da inviare ad enti e percorsi differenti: una parte da inserire quanto prima al lavoro e un'altra parte da sostenere verso l'inclusione. Sebbene i dati riportati nel terzo capitolo evidenziano come la platea degli occupabili sia prevalentemente composta da persone considerate molto distanti dalle richieste del mondo del lavoro. Inoltre, la divisione fra occupabili e non occupabili soffre di riduzionismo perché semplifica eccessivamente le dinamiche della povertà, non tenendo nella dovuta e imprescindibile considerazione la multidimensionalità del fenomeno. Oltre al *design* della *policy*, vi è poi l'implementazione degli attori che interpretano l'attivazione. Attraverso l'indagine è stato osservato da vicino lo spazio di negoziazione e arbitrarietà che dà corpo alle relazioni fra operatori e beneficiari e le oscillazioni fra attivazione come responsabilità individuale e *workfare* e attivazione come inclusione e capacitazione. Come sottolineato nel precedente capitolo, l'operatore può intervenire a smussare la rigidità del sistema e/o valutare la dimensione attivante più idonea al nucleo familiare. Si osserva qui come nella relazione con i beneficiari sia fondamentale, da parte dell'operatore, il riconoscimento dell'*agency* dei beneficiari da una parte e contestualmente dell'asimmetria di potere dall'altra. Ciò per evitare di cadere nel paternalismo con il conseguente paradosso di considerare il beneficiario come una persona che deve essere in grado di rendersi autonomo ma che tuttavia è carente di motivazione, volontà e determinazione ad uscire dalla condizione di povertà.

Un dato sembra scontato e tuttavia importante da sottolineare: il primo contrasto efficace a povertà e disuguaglianze è dato dal trasferimento monetario, come si può evincere dalla riduzione della povertà avuta fra i nuclei beneficiari RdC e della riduzione delle disuguaglianze, che emerge nelle ricerche più recenti (Ancora, Giuliano 2022).

L'altro dato importante è la relazione fra le politiche di contrasto alla povertà e la cornice in cui si inseriscono, ovvero il sistema di welfare e la governance multilivello dello stesso. Va cioè sottolineato che dalle interviste ai beneficiari emerge che l'attivazione individuale può non essere elemento sufficiente per uscire dalla povertà. Vi sono elementi di sistema necessari a superare le difficoltà dei nuclei familiari, che chiamano in causa le politiche abitative, le politiche di conciliazione fra vita e lavoro, i servizi educativi, la formazione per gli adulti, oltre alle politiche per il lavoro. Si rende quindi necessaria una certa integrazione fra le *policies* e un'intersettorialità degli interventi di contrasto alla povertà.

Un altro elemento che emerge dalle interviste è la necessità di valorizzare il lavoro come veicolo di benessere e inclusione, autostima e autonomia, ovvero come elemento capacitante. Allo stesso tempo, però, si segnala come la scelta di condizionare una misura di contrasto alla povertà al lavoro in un momento in cui è il lavoro stesso ad essere "povero" sia rischiosa, soprattutto in termini di uscita da una situazione di povertà per i nuclei beneficiari. La più generale crisi del lavoro può infatti essere affrontata solo attraverso politiche nazionali ed eventuali piani occupazionali, e non può essere ricondotta all'attivazione individuale di coloro che si trovano già in condizioni di fragilità.

L'obbligo di attivazione si rivela problematico anche sul piano della giustizia sociale. Si sottolinea la responsabilità individuale della povertà, guardando al povero come soggetto debole e incapace di prendere in mano la propria vita (che deve dunque attivarsi per diventare autonomo) e, di contro, non si considera il fatto che povertà e disuguaglianze affondano le loro radici in meccanismi e dinamiche sociali più ampie, anche storicamente. La responsabilità delle condizioni sociali ed economiche sembra essere invece privatizzata dalla misura, dove ognuno è responsabile per la propria condizione, ognuno deve salvarsi da sé, attivandosi nella ricerca del lavoro. In questo senso il concetto di povertà viene depoliticizzato, nascondendo l'idea che sia un prodotto storico di meccanismi socio-economici che creano disuguaglianze di reddito e di opportunità. La condizionalità peraltro pone anche una questione etica, in quanto crea un legame vincolante fra un diritto e un dovere, concedendo il diritto solo a chi accetta di sostenere un dovere. Tuttavia i diritti sociali non possono essere sottoposti ad una logica di scambio tipica del mercato perché come tali non sono negoziabili. Il diritto ad accedere a condizioni di vita dignitose deve essere garantito a tutti i cittadini che si trovano in condizioni di deprivazione, a prescindere dalla loro condotta.

Teorizzare questo diritto come un gioco di scambi reciproci fra protezione sociale da parte dello Stato e attivazione del singolo è problematico. Le minacce di esclusione da questo diritto se non ci si uniforma al dovere prescritto sono poco compatibili con la cittadinanza democratica.

Condizionalità ed attivazione rischiano inoltre, in alcuni casi, di produrre effetti opposti all'*empowerment* dei destinatari delle misure e andare nella direzione dell'indebolimento dell'autonomia e dell'aumento dell'esclusione sociale. L'analisi comparata, condotta da Leone (2017), di alcuni sistemi di trasferimenti monetari condizionali adottati in diversi Paesi, ha rilevato che la condizionalità relativa all'inserimento occupazionale penalizza maggiormente i beneficiari meno qualificati e più distanti dal mondo del lavoro, solitamente proprio i più vulnerabili ed esposti al rischio di povertà<sup>28</sup>. Sono questi i beneficiari che faticano a rispettare la condizionalità e che, di conseguenza, risultano essere maggiormente sanzionati.

Come osservato anche nella ricerca qualitativa, con i beneficiari più svantaggiati, dal punto di vista delle condizioni socio-economiche, risultati migliori possono essere ottenuti laddove vi sia una condizionalità graduale e flessibile e si attui un approccio integrato, in cui l'operatore di riferimento pianifica un intervento personalizzato tenendo conto dei vari aspetti che possono risultare problematici (risorse materiali, capitale sociale, salute, lavoro, situazione abitativa) ed evitando così un approccio a canne d'organo. L'operatore prende in carico la persona, o il nucleo familiare, nel suo complesso, analizzando tutti i suoi bisogni secondo un approccio olistico e multidimensionale, coordinando e monitorando i diversi interventi necessari ed esercitando anche una funzione di raccordo degli interventi e delle risorse attivabili nella definizione e nella gestione del progetto individualizzato, valorizzando la *voice* del beneficiario dell'intervento. Tuttavia sono state evidenziate le difficoltà che vivono quotidianamente i servizi pubblici all'impiego e i servizi sociali impegnati nel contrasto alla povertà: l'integrazione fra i servizi, soprattutto con i servizi per il lavoro, sembra ancora difficoltosa sia per limiti di organico sia per limiti più sistemici, anche legati all'assenza di un coordinamento complessiva.

Se si considera la nuova misura<sup>29</sup> che l'attuale Governo ha approvato proprio in questi giorni per sostituire il RdC la direzione sembra tuttavia un'altra: si divide fra occupabili e non in base a carichi di cura, età e invalidità; si abbassano la soglia ISEE di accesso ed il contributo economico stesso; si riproduce in modo più netto un approccio *workfaristico* al problema della povertà, per

---

<sup>28</sup> «Le evidenze emerse hanno mostrato l'incapacità dei programmi per l'occupazione di far fronte ai bisogni dei beneficiari che manifestano esigenze più complesse. A risultare perdenti sono i più poveri. La prestazione di servizi di supporto al reddito minimo non riesce spesso a soddisfare i bisogni propri di quelle categorie di richiedenti che si presentano come "i più distanti dal mondo del lavoro", cui si rivolgevano gli obiettivi iniziali della strategia d'inclusione attiva» (LEONE 2017, pag. 158).

<sup>29</sup> Il Decreto Legge del 4 maggio 2023 n. 48 "Decreto Lavoro" ha introdotto l'Assegno di Inclusione e il Supporto per la formazione e il lavoro che sostituiranno il RdC dal 1° gennaio 2024.

tutti coloro che hanno un'età fra i 18 e i 59 anni e non sono invalidi, semplificando le difficoltà che vivono i nuclei familiari in condizioni di deprivazione materiale; si tagliano le risorse stanziare per la misura, soprattutto per quanto riguarda la platea degli “occupabili”, proprio in quanto considerati meno meritevoli di assistenza; non viene introdotta la possibilità di integrare il sostegno al reddito con il reddito da lavoro; non si prevede alcun cambiamento in termini di *governance* multilivello. Sarebbe stato probabilmente più funzionale ripartire dalle indicazioni e dai suggerimenti del Comitato nominato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2021 e dalle tante indicazioni fornite dalle associazioni che lavorano da molti anni sul tema della povertà, come Alleanza contro la Povertà in Italia e Caritas, così come quelle provenienti dal mondo accademico e della ricerca sociale.

Concludo ritornando sulla capacità di aspirazione, come elemento centrale da cui partire per produrre effetti positivi più generali sull'*empowerment* delle persone. La capacità di proiettarsi in un futuro migliore può essere infatti un modo per andare nella direzione di una consapevolezza e autostima che permettono di raggiungere passaggi importanti e obiettivi intermedi nel lavoro con le persone e i nuclei familiari. Allo stesso tempo, per sostenere le persone è necessario organizzare percorsi di inclusione sociale e lavorativa in grado di renderle protagoniste della loro autonomia, e ciò significa attivare *in primis* il sistema di *welfare* stesso. Se lo scopo di un'attivazione capacitante è il contrasto a povertà e disuguaglianza, imporla come obbligo a cui vincolare un sostegno economico di ultima istanza sembra andare nella direzione opposta di quanto auspicato. Andrebbe piuttosto ripensata come diritto sociale che rende le persone capaci di costruire il proprio benessere.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- A.N.NA. (Associazione Nazionale Navigator) (2021), *Report Navigator*, <https://www.associazionenavigator.it/report-navigator>;
- ALAGNA M. (2018), *Look Down in Anger. L'epoca del ringhio*, in *Lo Sguardo - rivista di filosofia*, n. 27, 2018 (II), Inschibboleth Edizioni, Roma;
- ALLEANZA CONTRO LA POVERTA' IN ITALIA (2021), *Position Paper basato sui risultati della ricerca dell'Alleanza Contro la Povertà in Italia*, <https://alleanzacontrolapoverta.it/pubblicazioni/le-otto-proposte-dellalleanza-contro-la-poverta/>;
- ALFANO V., CICATIELLO L., MAFFETTONE P. (2019), *Giano trifonte. Il Reddito di Cittadinanza: universal basic income, sussidio di disoccupazione o incentivo ad andar sommerso?*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 3-4, settembre-dicembre 2019, il Mulino, Bologna;
- ANCORA A., GIULIANO G. (2022), *Dal Rei al RdC: il lavoro del territorio nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà*, INAPP, Roma;
- ANDREOTTI A., MINGIONE E., POLIZZI E. (2012), *Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion*, in *Urban Studies* vol. 49(9), SAGE Publications Ltd, New York;
- ANPAL (2023), *Reddito di cittadinanza*, nota n. 10-2023, Collana Focus Anpal n. 150, <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762875/Reddito+di+cittadinanza+-+nota+n.+10-2023+%28Collana+Focus+Anpal+n.+150%29.pdf/3c4a07fd-eb2e-8dad-ee9e-f8f1f78ad9a7?t=1678356297000>;
- ANSELMO M., MORLICCHIO E., PUGLIESE E. (2020), *Poveri e imbroglioni. Dentro il Reddito di cittadinanza*, in *Il Mulino*, Fascicolo 1, gennaio-febbraio 2020, il Mulino, Bologna;
- APPADURAI A. (2011), *Le aspirazioni nutrono la democrazia*, et al. / Edizioni, Milano;
- BALDINI M., BUSILACCHI G., GALLO G. (2018), *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n°2 - 2018, Futura Editrice, Roma;
- BANE M. J., ELLWOOD D. T. (1994), *Welfare realities. From rhetoric to reform*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts;

- BARBERIS E., PARACIANI R., SARUIS T. (2019), *Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l'implementazione delle politiche di welfare*, in *Politiche Sociali*, fascicolo 3, settembre-dicembre 2019, il Mulino, Bologna;
- BARBIER J. C. (2005), "Attivazione", in *La rivista delle politiche sociali*, n°1 – 2005, Futura Editrice, Roma;
- BELLOFIORE R., PENNACCHI L. (a cura di) (2014), *Combattere la povertà. Lavoro non assistenza*, Futura Editrice, Roma;
- BERGAMANTE F., MANDRONE E. (2022), *Rapporto Plus 2022 - Comprendere la complessità del lavoro*, INAPP, Roma;
- BIFULCO L. (2015), *Il welfare locale*, Carocci, Roma;
- BIFULCO L., MOZZANA C. (2011), *La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, fascicolo 3, luglio-settembre 2011, il Mulino, Bologna;
- BIOLCATI-RINALDI F., GIAMPAGLIA G. (2011), *Dinamiche della povertà, persistenze e corsi di vita*, in *Quaderni di sociologia*, n. 56 / 2011, Rosenberg & Sellier, Torino;
- BOLZONI M., GRANAGLIA E. (2018), *Attivazione e politiche di contrasto alla povertà*, in *Social Cohesion Papers. Quaderni della coesione sociale*, 2018 Numero 1: <https://osservatoriocoionesociale.eu/>;
- BONOLI G. (2010), *The Political Economy of Active Labor-Market Policy*, in *Politics and Society*, n° 38(4) 2010, SAGE Publications, New York;
- BONVIN J.M., FARVAQUE N. (2005), *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in *La rivista delle politiche sociali*, n°1 – 2005, Futura Editrice, Roma;
- BONVIN J.M., FARVAQUE N. (2006), *Promoting capability for work: the role of local actors*, in DENEULIN S., NEBEL M., SAGOVSKY N. (a cura di). *Trasforming unjust structures*, Springer, Dordrecht;
- BORGHI V. (2005), *Il lavoro dell'attivazione. Lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione*, in: L. BIFULCO (a cura di) (2005), *Le politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma;

- BORGHI V., VAN BERKEL R. (2005), *Governance delle politiche di individualizzazione e attivazione: un confronto tra Italia e Olanda*, in *La rivista delle politiche sociali*, n°1 – 2005, Futura Editrice, Roma;
- BOSCO N., NEGRI N. (1997), *L'abile povero tra diritti e obbligazioni*, in *Animazione Sociale*, n. 6-7, Giugno/Luglio 1997, Edizioni Gruppo Abele, Torino;
- BOURDIEU P. (2015), *La miseria del mondo*, Mimesis Edizioni, Sesto San Giovanni (MI);
- BRUNI C., PERIS CANCIO L.F. (2021), *Politiche sociali, servizi sociali e povertà*, in SALMIERI L. (a cura di) (2021), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, Roma;
- BRUNO F., LODIGIANI R., MAINO F. (2022), *L'implementazione del RdC tra il dire e il fare: le sfide per una governance integrata*, in *SINAPPSI*, Rivista quadrimestrale dell'INAPP, Anno XII, n. 2/2022;
- BURGALASSI M., TILLI C. (2021), *L'attivazione negli interventi di servizio sociale per il contrasto della povertà, tra responsabilità individuale e capacitazione*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n.1 – 2021, il Mulino, Bologna;
- BUSILACCHI G., GALLO G., LUPPI M. (2021), *Qualcosa è cambiato? I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency*, in *Politiche Sociali*, n. 3 – 2021, il Mulino, Bologna;
- BUSSO S., MEO A., MORLICCHIO E. (2018), *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito*, in *Sinappsi*, VIII, n.3, pp. 69-83, INAPP, Roma;
- BUSSO S. (2019), *Governare i poveri. La "sociologia della dominazione istituzionale" di Vincent Dubois*, in *Quaderni di sociologia*, n. 81 – 2019, Rosenberg & Sellier, Torino;
- CANTILLON B. (2011), *The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era*, in *Journal of European Social Policy*, Volume 21 – 2011, Pag. 391-520, SAGE Publications, New York;
- CARBONE V., CICCARELLI R. (2022), *Piattaforme digitali, politiche sociali e occupazionali: il case management nel "reddito di cittadinanza" in Italia*, in *Sociologia del lavoro*, n. 163/2022, FrancoAngeli, Milano;

- CARITAS ITALIANA (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Edizioni Palumbi, Teramo;
- CARITAS ITALIANA (2022), *L'anello debole. Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Edizioni Palumbi, Teramo;
- CARITAS ITALIANA (2023), "Adeguate ai tempi e ai bisogni". *Rapporto 2023 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia*, <https://www.caritas.it/rapporto-2023-sulle-politiche-di-contrasto-alla-poverta/>;
- CARITAS ITALIANA (2023), *La riforma delle politiche contro la povertà italiana*, <https://www.caritas.it/riforma-delle-politiche-di-contrasto-alla-poverta-il-contributo-di-caritas-italiana/>;
- CASAMASSIMA V. (2020), *Reddito "di Cittadinanza" e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti*, n. 3/2020, Giappichelli Editore, Torino;
- CASTEL R. (2004), *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino;
- CAVALCA G. (a cura di) (2021), *Reddito di Cittadinanza: verso un welfare più universalistico?*, FrancoAngeli, Milano;
- CHICCHI F., LEONARDI E. (2018), *Manifesto per il reddito di base*, Laterza, Roma;
- CIARINI A. (2010), *Welfare e individualizzazione. Dimensioni e processi*, in *La rivista delle politiche sociali*, n°2 – 2010, Futura Editrice, Roma;
- COCCOLO L. (a cura di) (2021), *I poveri possono parlare?*, Futura Editrice, Roma;
- CONTINI D., NEGRI N. (2004), *Assistenza uguale dipendenza? Dipende*, in *Rassegna italiana di valutazione*, a. VIII, n. 30, 2004, FrancoAngeli, Milano;
- CORBETTA P. (2014), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna;
- CRESPO SUAREZ E., SERRANO PASCUAL A. (2005), *I paradossi dell'attivazione nel discorso istituzionale europeo*, in *La rivista delle politiche sociali*, n°1 – 2005, Futura Editrice, Roma;
- CUONO M., SAU R. (2014), *Ripensare il paternalismo in epoca neoliberale*, in *Meridiana*, n. 79, 2014, pp. 29-46, Viella SRL, Roma;

D'EMILIONE M., GIULIANO G. (2022), *Policy integration in practice: evidence from anti-poverty policy in Italy*, in *SINAPPSI Rivista quadrimestrale dell'INAPP*, Anno XII, n. 2/2022, Roma, INAPP;

D'EMILIONE M., GIULIANO G. (2022), *Condizionalità e contrasto alla povertà: riflessioni dall'indagine INAPP*, da <https://welforum.it/condizionalita-e-contrasto-alla-poverta-riflessioni-dallindagine-inapp/>;

D'EMILIONE M., DI GIAMPAOLO A., FERRI G., NATOLI G., RANIERI C., TAGLIAVIA C., GIULIANO G. (2023), *L'attuazione del Reddito di cittadinanza vista dal sistema dei servizi: risultati raggiunti e sfide future*, INAPP Working Paper n.106, Roma, INAPP;

DE ANGELIS M., FILIPPI M. (2022), *Le carriere lavorative dei percettori di sostegni al reddito prima dell'accesso alla policy*, in *SINAPPSI Rivista quadrimestrale dell'INAPP*, Anno XII, n. 2/2022, Roma, INAPP;

DE LAUSO F. (2023), *Pavimenti appiccicosi*, <https://www.welforum.it/pavimenti-appiccicosi/>;

DE LEONARDIS O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli Editore, Milano;

DE LEONARDIS O. (1990), *Il terzo escluso. Le istituzioni come vincoli e come risorse*, Feltrinelli Editore, Milano;

DE MINICIS M. (2019), *Il Patto per il lavoro del RdC alla luce dell'attuazione del Patto di servizio personalizzato: criticità e possibili soluzioni*, in 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 University Press, Pubblicazione on-line;

DEMARTIS M. R. (2022), *La relazione di aiuto e le trappole della condizionalità. Riflessioni e prospettive per il lavoro nei servizi*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n.3-2022, Istituto per la Ricerca Sociale (IRS), Milano;

DUBOIS V. (2018), *Il burocrate e il povero*, Mimesis Edizioni, Sesto San Giovanni (MI);

ELEVELD A. (2017), *Activation policies: policies of social inclusion or social exclusion?*, in *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 25 n. 3 2017, Policy Press, Bristol;

FILANDRI M., MORLICCHIO E., STRUFFOLINO E. (2021), *Povert , lavoro e famiglia: una riflessione introduttiva*, in *Sociologia del lavoro*, n. 161/2021, FrancoAngeli, Milano;

GERBINO G. (2012), *Politiche di attivazione e approccio delle capacità: una riflessione*, in BELLAVISTA A., GARILLI A. (2012), *Mezzogiorno, sviluppo, lavoro*, Giappichelli Editore, Torino;

GHETTI V. (a cura di) (2020), *L'attuazione del RdC e il contrasto all'impovertimento nell'epoca dell'emergenza*. *I Vademecum di LombardiaSociale.it*, <http://www.lombardiasociale.it/2020/09/25/lattuazione-del-rdc-e-il-contrasto-allimpovertimento-nellepoca-dellemergenza/>;

GIUBILEO (2021), *Politiche attive: l'offerta di lavoro congrua non esiste*, articolo del 16/11/2021 in *Lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/90986/politiche-attive-l-offerta-congrua-non-esiste/>;

GORI C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, Laterza, Bari-Roma;

GORI C., BERTOLUZZA M., MAZZUCCA L. (2022), *Reddito di Cittadinanza: un infuocato dibattito su una condizionalità apparente*, in *Menabò di Etica ed Economia*: <https://eticaeconomia.it/reddito-di-cittadinanza-un-infuocato-dibattito-su-una-condizionalita-apparente/>;

GRANAGLIA E., BOLZONI M. (2016), *Il reddito di base*, Ediesse, Roma;

HANDLER J. F. (2003), *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe: the paradox of inclusion*, in *Journal of European Social Policy*, 13, 3, pp. 229-243; SAGE Publications, New York;

HIBBERT N. (2007), *Is workfare egalitarian?*, in *Politics and ethics review*, n. 3(2), 2007, Edinburgh University Press, Edimburgo;

INPS (2023), *Report gennaio 2023*, Osservatorio su Reddito/Pensione di Cittadinanza;

ISTAT (2022), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà in Italia, anno 2021*, [https://www.istat.it/it/files//2022/06/Report\\_Povert%C3%A0\\_2021\\_14-06.pdf](https://www.istat.it/it/files//2022/06/Report_Povert%C3%A0_2021_14-06.pdf);

ISTAT (2022), *Condizioni di vita e redditi delle famiglie - Anni 2020 e 2021*, <https://www.istat.it/it/files//2022/10/Condizioni-di-vita-e-reddito-delle-famiglie-2020-2021.pdf>;

LEONE L., MAZZEO RINALDI F., TOMEI G. (2017), *Misure di contrasto della povertà e condizionalità. Una sintesi realista delle evidenze*, FrancoAngeli, Milano;

LEWIS O. (1973), *La cultura della povertà e altri saggi di antropologia*, il Mulino, Bologna;

- LISTER R. (2009), *Dinamiche di povertà e agency*, in *Sociologia e politiche sociali*, vol. 12, 3/2009, pp.53-73, FrancoAngeli, Milano;
- LIPSKY M. (1980), *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York;
- LODEMEL I., TRICKEY H. (2001), *An offer you can't refuse : workfare in international perspective*, Policy Press, Bristol;
- MAINO F., AGOSTINI C., DE TOMMASO C. (2021), *Contrastare la povertà. Studi sui nuovi scenari per le politiche regionali promossi dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione*, luglio 2021, Università degli Studi di Milano;
- MANDRONE E. (2011), *La ricerca del lavoro in Italia: l'intermediazione pubblica, privata e informale*, in *Politica economia*, fascicolo 1, aprile 2011, il Mulino, Bologna;
- MANDRONE E., D'EMILIONE M. (2019), *Il Patto per l'inclusione: la funzione sociale del reddito di cittadinanza*, in MAROCCO M., SPATTINI S. (2019), *Diritto al lavoro, contratto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, Pubblicazione on-line;
- MARCHAL S., VAN MECHELEN N. (2017), *A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes*, in *Social Policy & Administration*, vol. 51 n.1, 2017, John Wiley & Sons Ltd.;
- MARCHI G. (2021), *"Working, yet poor": la povertà tra bassi salari e instabilità lavorativa*, in *Sociologia del lavoro*, n. 161/2021, FrancoAngeli, Milano;
- MAROCCO M. (2019), *La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità*, in MAROCCO M., SPATTINI S. (2019), *Diritto al lavoro, contratto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, Pubblicazione on-line;
- MEO A. (2022), *La povertà e il suo contrasto in Italia: il disciplinamento come chiave analitica*, in SOSS J., FORDING R. C., SCHRAM S. F. (2022), *Disciplinare i poveri*, Mimesis Edizioni, Sesto San Giovanni (MI);
- MLPS (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) (2021), *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Reddito-di-Cittadinanza-presentata-oggi-la-Relazione-del-Comitato-Scientifico.aspx>;

- MOREIRA A. (2008), *The Activation Dilemma: Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*, Policy Press, Bristol;
- MORLICCHIO E. (2012), *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna;
- MORLICCHIO E. (2020), *Su e giù per le scale. La difficile governance della lotta alla povertà*, in *Il Mulino*, Fascicolo 6, novembre-dicembre 2020, il Mulino, Bologna;
- MORLICCHIO E. (2016), *L'orientamento punitivo, compassionevole e pedagogico nei confronti dei poveri: forme diverse di evitamento?*, in *RBSE - Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, v. 15, n. 44, p. 139-145, agosto 2016, GREM - Grupo de Pesquisa em Antropologia e Sociologia das Emoções, Universidade Federal da Paraíba;
- MORLICCHIO E., MORNIROLI A. *Poveri a chi? Napoli (Italia)*, Edizioni Gruppo Abele, Torino;
- MOZZANA C., RIVA V., BENASSI D. (2021), *Poverta e servizio sociale in Lombardia*, in SALMIERI L. (a cura di) (2021), *Servizi sociali e misure di contrasto alla poverta. Report di ricerca*, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Poverta, Roma;
- NATILI M. (2020), *Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe*, in *Journal of International and comparative social policy*, 36(1), 57-75. doi:10.1080/21699763.2019.1641134;
- NEGRI N., SARACENO C. (1996), *Le politiche contro la poverta in Italia*, il Mulino, Bologna;
- PACI M., PUGLIESE E. (2011), *Welfare e promozione delle capacita*, il Mulino, Bologna;
- PECK J., THEODORE N. (2000), *Beyond 'employability'*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2000 n.24, Cambridge;
- POLIZZI E., TAJANI C., VITALE T. (2013), *Programmare i territori del welfare*, Carocci, Roma;
- PROCACCI G. (1998), *Governare la poverta: la societa liberale e la nascita della questione sociale*, il Mulino, Bologna;
- RANCI ORTIGOSA E. (2022), *Welfare condizionale e contrasto alla poverta*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n.3-2022, Istituto per l Ricerca Sociale (IRS), Milano;
- REVELLI M. (2010), *Poveri, noi*, Einaudi editore, Torino;

- ROSSI P. (2017), *Il welfare come merito? Logiche di responsabilizzazione e processi di individualizzazione nell'accesso ai servizi socioassistenziali*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.3/2017, il Mulino, Bologna;
- SALMIERI L. (a cura di) (2021), *Servizi sociali e misure di contrasto alla povertà. Report di ricerca*, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, Roma;
- SARACENO C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli Editore, Milano;
- SARACENO C., BENASSI D., MORLICCHIO E. (2022), *La povertà in Italia*, il Mulino, Bologna;
- SARUIS T. (2015), *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci editore, Roma;
- SEGALL S. (2005), *Unconditional welfare benefits and the principle of reciprocity*, in *Politics, Philosophy & Economics*, vol. 4, 3, Sage Publications Ltd, Londra;
- SEGHEZZI F. (2019), *Opportunità e criticità di un intervento forse troppo ampio*, in MAROCCO M., SPATTINI S. (2019), *Diritto al lavoro, contratto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, Pubblicazione on-line;
- SEN A. (2000), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano;
- SFERRAZZA PAPA E. (2016), *Beati e pezzenti: il governo spaziale della povertà*, in *I poveri, la povertà, Quaderni Materialisti 15*, Mimesis Edizioni, Sesto San Giovanni (MI);
- SGRITTA G. (2019), *Il Reddito di cittadinanza*, in *Politiche Sociali*, fascicolo 1, gennaio-aprile 2019, il Mulino, Bologna;
- SGRITTA G. (2020), *Politiche e misure della povertà: il reddito di cittadinanza*, in *Politiche Sociali*, fascicolo 1, gennaio-aprile 2020, il Mulino, Bologna;
- SIMMEL G. (2001), *Il povero*, Armando Editore, Roma;
- SIZA R. (2022), *Che cos'è il welfare condizionale?*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n.3-2022, Istituto per la Ricerca Sociale (IRS), Milano;
- SIZA R. (2022), *Dal welfare attivo al welfare condizionale*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n.3-2022, Istituto per la Ricerca Sociale (IRS), Milano;

SOSS J., FORDING R. C., SCHRAM S. F. (2022), *Disciplinare i poveri*, Mimesis Edizioni, Sesto San Giovanni (MI);

SPATTINI S. (2019), *Reddito di cittadinanza e contrasto alla povertà nel confronto europeo*, in MAROCCO M., SPATTINI S. (2019), *Diritto al lavoro, contratto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, Pubblicazione on-line;

VALKENBURG B. (2005), *Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione*, in *La rivista delle politiche sociali*, n°1 – 2005, Futura Editrice, Roma;

VAN BERKEL R. (2005), *La diffusione degli approcci individuali nelle politiche europee d'attivazione. Alcune conclusioni*, in *La rivista delle politiche sociali*, n°1 – 2005, Futura Editrice, Roma;

VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y. (2013), *Il reddito minimo universale*, EGEA, Milano;

VERRECCHIA F., BALLABIO S. (2021), *Poveri nonostante il lavoro: nativi e migranti nel contesto milanese*, in *Sociologia del lavoro*, n. 161/2021, FrancoAngeli, Milano;

VITALE T. (2005), *“Contrattualizzazione sociale”*, in *La rivista delle politiche sociali*, n°1 – 2005, Futura Editrice, Roma;

WACQUANT L. (2006), *Punire i poveri*, DeriveApprodi, Roma.

WEISHAAPT J. T. (2011), *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

## **Allegato 1**

### **LE TRACCE DELLE INTERVISTE**

#### **L'INTERVISTA PER OPERATORI**

- Dove lavori, da quanto tempo e che ruolo hai nella misura del RdC?
- Come viene avviata la presa in carico dei beneficiari?
- Come avviene la prima valutazione? E l'eventuale invio all'altro percorso?
- Cosa è importante nel definire un patto?
- Puoi descrivere il percorso successivo alla firma del patto?
- Quali vincoli esistono nel percorso? E come li affrontate?
- Come sono organizzati i PUC? Come avviene l'ingaggio dei beneficiari?
- Cosa vuol dire attivare una persona?
- Esiste un monitoraggio dei percorsi individuali/del nucleo familiare?
- Che tipo di riscontri avete nei monitoraggi?
- Cosa succede se una persona non rispetta il patto?
- Hai avuto esperienze di segnalazioni per mancato rispetto degli obblighi?
- Che rapporto c'era con i navigator?
- Che rapporti ci sono con i servizi per l'impiego/i servizi sociali?
- Esiste un'equipe multidisciplinare? Come funziona?
- Quali sono i problemi della misura? E quali i problemi delle persone a stare nei percorsi?
- Cosa funziona e cosa cambieresti della misura?
- Quale pensi sia il miglior modo di sostenere un nucleo nell'uscita dalla povertà?

#### **L'INTERVISTA PER BENEFICIARI**

- Da quanto tempo percepisci il RdC?
- Se lavori, che tipo di lavoro svolgi?
- Se non lavori, quando si è conclusa l'ultima esperienza e che tipo di lavoro era?
- Sei stato convocato dal Comune/dal Cpl? Dopo quanto tempo dall'inizio del beneficio?
- Hai firmato un patto? Che cosa prevede? Chi l'ha deciso?
- Che informazioni ti sono state chieste per definire il patto?
- Quante volte sei stato ai servizi sociali/al Cpl?
- Che rapporto hai con questi servizi territoriali?

- Hai rifiutato qualche proposta di lavoro? Cos'è successo o cosa pensi che sarebbe successo?
- Hai partecipato ad un PUC? Se sì, cosa facevi? Se no, sei a conoscenza di PUC organizzati nel tuo Comune?
- Stai cercando lavoro? Come?
- Hai frequentato corsi di formazione organizzati nell'ambito del RdC?
- Che sostegni hai ricevuto nell'ambito del RdC?
- Cos'è cambiato rispetto a quando non percepivi il RdC?
- Di cosa avresti bisogno?
- Cosa ne pensi del RdC? Cosa funziona e cosa no?