

# Per contrastare la povertà: una proposta di riforma del Reddito di cittadinanza

## Roberto Rossini

Portavoce nazionale dell'Alleanza contro la povertà in Italia  
<portavoce@alleanzacontrolapoverta.it>,  @Rob\_Rossini5

 disoccupazione • disuguaglianza sociale • esclusione sociale • inclusione • lavoro • legge finanziaria • marginalità • occupazione • politica sociale • povertà • reddito di cittadinanza • rete sociale • welfare

 Fin dalla sua istituzione nel 2019, il Reddito di cittadinanza è oggetto di dibattiti molto accesi, tra posizioni spesso fortemente ideologiche. È possibile sottrarsi alla polarizzazione e allo scontro? Ci ha provato l'Alleanza contro la povertà in Italia, attraverso uno studio sull'impatto effettivo della misura, che evidenzia altresì i limiti su cui intervenire per aumentarne l'efficacia a tutela dei più poveri. In particolare, anche in vista dell'esame di quanto prevede in materia la Legge di bilancio per il 2022, l'Alleanza ha formulato otto proposte di riforma, qui illustrate.

**N**egli ultimi mesi le controversie politiche hanno trasformato il Reddito di cittadinanza (RdC) nel simbolo del divanismo assistenziale e della mollezza statale. Sono in troppi a sottolineare come il sussidio vada nelle tasche sbagliate e pochi a ricordare come tuteli milioni di veri poveri e sia stato un argine alla povertà nei mesi più bui della pandemia. Attualmente ne beneficiano oltre 3,5 milioni di cittadini, quando, secondo l'ISTAT, i poveri assoluti (cioè coloro che non dispongono di un reddito sufficiente ad acquistare un paniere di beni e servizi ritenuti essenziali) sono oltre 5,5 milioni<sup>1</sup>. C'è chi usa questo dato per affermare che il RdC non è efficace, visto che non copre una parte rilevante delle famiglie in povertà assoluta. La critica diventa ancor più accesa se si considera che **dal lato della lotta alla povertà di reddito e dell'inclusione sociale il RdC risulta efficace solo in parte e a macchia di leopardo, e dal lato dell'inclusione lavorativa mostra ancora vistose carenze**. Non sono rilievi da sotto-

<sup>1</sup> ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2020*, 16 giugno 2021, in <www.istat.it>.

## ● Alleanza contro la povertà in Italia

L'Alleanza contro la povertà in Italia nasce a fine 2013 quando un insieme di soggetti sociali decide di unirsi per contribuire alla costruzione di politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese. Il primo impegno fu l'elaborazione della proposta del REIS (Reddito di inclusione sociale), presentata il 14 ottobre 2014 (cfr ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA, «Per un piano nazionale contro la povertà. La proposta del Reddito di inclusione sociale (REIS)», in *Aggiornamenti Sociali*, 11 [2014] 718-724). Successivamente si è dedicata al monitoraggio dell'efficacia delle misure di contrasto alla povertà via via introdotte nel nostro Paese (SIA, REI e RdC), spingendo per il loro continuo miglioramento. Al momento risulta composta da 36 soggetti, tra cui il JSN – Jesuit Social Network Italia, di cui



fa parte anche *Aggiornamenti Sociali*. Roberto Rossini ne è il portavoce nazionale, il Comitato scientifico è composto da Andrea Ciarini (Università La Sapienza di Roma), Rosangela Lodigiani (Università Cattolica di Milano), Franca Maino (Università di Milano), Michele Raitano (Università La Sapienza di Roma), Stefano Sacchi (Politecnico di Torino), Lorenzo Lusignoli (Alleanza contro la povertà in Italia). Cfr anche il sito dell'Alleanza, <[www.alleanzacontrolapoverta.it](http://www.alleanzacontrolapoverta.it)>.

valutare. Ma gli studi compiuti da alcuni membri del comitato scientifico dell'Alleanza contro la povertà dimostrano che senza i sussidi attivati durante la pandemia, compreso il Reddito di emergenza, i poveri assoluti in Italia sarebbero aumentati di oltre tre milioni di unità, anziché di uno solo.

## 1. Una proposta di riforma del RdC

Pur nella convinzione del ruolo fondamentale che il RdC sta svolgendo nel nostro sistema di welfare, piuttosto che difenderlo “a prescindere”, abbiamo scelto di approfondirne l'analisi attraverso un attento lavoro condotto dai membri del nostro comitato scientifico. Lo scopo è individuare come superare sia le criticità strutturali dello strumento, in parte già da noi evidenziate, sia le nuove problematiche emerse con la pandemia. La nostra conclusione è che **il RdC va rafforzato, non indebolito, soprattutto in termini finanziari**, a partire dalla Legge di bilancio 2022, attualmente in discussione. In particolare, sulla base del nostro lavoro di ricerca, di cui anticipiamo alcuni risultati, indichiamo vari punti<sup>2</sup> su cui riteniamo occorra agire al più presto.

<sup>2</sup> Una presentazione più analitica è disponibile nel *Position paper* basato sui risultati della ricerca condotta dall'Alleanza e disponibile in <[www.alleanzacontrolapoverta.it/le-news/ArtMID/813/ArticleID](http://www.alleanzacontrolapoverta.it/le-news/ArtMID/813/ArticleID)>.

## a) Non penalizzare le famiglie numerose

Al momento l'importo del sussidio è parametrato alla numerosità di ciascun nucleo familiare sulla base di una serie di coefficienti o scala di equivalenza che assegna un valore molto basso ai componenti della famiglia oltre il primo, favorendo così i single a scapito delle famiglie numerose, che fanno più fatica a rispettare i parametri di reddito per accedere al RdC e in ogni caso ricevono una prestazione proporzionalmente più bassa.

Non ci sono evidenze scientifiche a sostegno di questa scala di equivalenza. **La nostra proposta è adottare invece la scala di equivalenza ISEE** (Indicatore della situazione economica equivalente, lo strumento abitualmente adottato per misurare la condizione economica delle famiglie), **che è assai più generosa nei confronti delle famiglie numerose**: sarebbero 400mila le famiglie, attualmente escluse da parametri troppo restrittivi, che potrebbero beneficiare del sussidio, mentre l'importo medio percepito aumenterebbe di circa 1.800 euro annui per nucleo familiare, con una riduzione della povertà di circa 0,6 punti percentuali e un onere annuo per il bilancio pubblico di circa 3,2 miliardi.

## b) Non penalizzare gli stranieri

Eccessivamente stringenti sono anche i requisiti di accesso per le famiglie straniere, per le quali si aggiunge la condizione di risiedere in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due continuativamente. **Una misura di sostegno al reddito finanziata dalla fiscalità generale, cioè dalle imposte versate da tutti i residenti (stranieri compresi), non dovrebbe discriminare in base alla cittadinanza**, se non con un vincolo minimo

### ● Come funziona il Reddito di cittadinanza

Il Reddito di cittadinanza è stato introdotto con il D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», con l'obiettivo di contrastare il dilagare della povertà nel nostro Paese. Possono farne richiesta tutti i maggiorenni in condizione di difficoltà economica e in possesso dei requisiti richiesti, se italiani o cittadini di Paesi UE. I cittadini di altri Paesi possono beneficiarne a condizione di risiedere da almeno 10 anni in Italia, di cui gli ultimi 2 continuativamente. La domanda può essere presentata attraverso il sito

dedicato <[www.redditicittadinanza.gov.it](http://www.redditicittadinanza.gov.it)>, i CAF (Centri di assistenza fiscale) o gli uffici postali, che la trasmettono all'INPS entro dieci giorni lavorativi. Entro cinque giorni l'INPS provvede alla verifica dei requisiti e, in caso di esito positivo, riconosce il beneficio, che viene erogato attraverso un'apposita carta di pagamento elettronica. Sono previste sanzioni penali per chi dichiara di possedere requisiti che poi non si dimostrano tali. Per ottenere la prestazione i soggetti riconosciuti idonei devono rispettare alcune "condizionalità", che riguardano

per scoraggiare comportamenti opportunistici. Nessun Paese europeo pone condizioni altrettanto esigenti nei confronti degli stranieri. La nostra proposta è di abbassare il vincolo di residenza a due anni, come già prevedeva il Reddito di inclusione (REI), la misura di contrasto alla povertà in vigore prima del RdC, con un incremento di circa 150mila famiglie beneficiarie, una caduta di 0,3 punti percentuali del tasso di povertà e una maggiore spesa di circa 900 milioni.

### c) Adottare requisiti di accesso più razionali

L'accesso al RdC è vincolato al contemporaneo rispetto di quattro requisiti, relativi al reddito familiare, al patrimonio (mobiliare e immobiliare separatamente) e all'ISEE. Si tratta di un insieme incoerente, sia perché l'ISEE già combina la considerazione di reddito e patrimonio, sia perché l'ammontare del sussidio viene poi determinato solo sulla base del reddito. In particolare, sono numerosi i nuclei esclusi perché hanno un patrimonio mobiliare appena superiore alla soglia: si tratta **famiglie fragili, con piccoli risparmi in banca che impediscono loro di accedere alla misura**. Per realizzare una misura più efficace ed equa, proponiamo di rivedere la coerenza complessiva dell'insieme di requisiti monetari, reddituali e patrimoniali, innalzando la soglia relativa al patrimonio mobiliare o rendendola flessibile.

### d) Accompagnare la predisposizione della pratica

La presentazione della domanda per accedere al RdC (cfr il riquadro qui sotto) richiede una serie di documenti e autodichiarazioni. Questo processo è arduo per alcune categorie di beneficiari particolarmente "fragili"

l'immediata disponibilità al lavoro e l'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Al rispetto di queste condizioni sono tenuti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati e che non frequentano un regolare corso di studi. In caso di bisogno limitato all'ambito occupazionale, entro trenta giorni dal riconoscimento dell'idoneità, i beneficiari sono convocati dai Centri per l'impiego per stipulare il Patto per il lavoro; sono tenuti a collaborare alla redazione del bilancio delle competenze e a rispettare

gli impegni previsti nel Patto, tra cui accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue. In caso di bisogno complesso, sono convocati dai servizi sociali comunali per formalizzare il Patto per l'inclusione sociale. I servizi sociali procedono a una valutazione multidimensionale che mette in luce bisogni e punti di forza dei nuclei familiari. Su questa base vengono identificati e condivisi con la famiglia gli interventi e gli impegni finalizzati alla fuoriuscita dalla povertà, che sono poi sottoscritti all'interno del Patto per l'inclusione sociale.

di fronte alla burocrazia, come gli stranieri o le persone con scarse competenze digitali. Per questo è importante accompagnare le persone nella fase d'invio della domanda.

### e) Personalizzare la presa in carico

La piattaforma informatica del RdC suddivide automaticamente i richiedenti in tre gruppi: coloro che sono potenzialmente occupabili, inviati ai Centri per l'impiego (CpI) per firmare l'immediata disponibilità al lavoro e il Patto per il lavoro; coloro che non hanno prospettive occupazionali, inviati ai servizi sociali per la definizione e la firma del Patto per l'inclusione; coloro che hanno diritto al mero beneficio economico, essendo esclusi dalle condizionalità per età o perché già occupati. Questo "smistamento automatico" non dà sempre risultati affidabili. La possibilità di rinvio dai CpI ai servizi sociali, prevista dal dispositivo, si scontra con alcuni ostacoli pratici, da carenze di organico o di competenze di alcuni uffici, a prassi di collaborazione disomogenee, alla scarsa interoperatività tra piattaforme informatiche e conseguente lentezza comunicativa. Il risultato è che **il disagio di alcuni nuclei rischia di passare "sotto i radar". Nel complesso risulta compromessa la fase di presa in carico dei beneficiari.** Perciò proponiamo di reintrodurre l'analisi preliminare del nucleo beneficiario, così da valutarne adeguatamente i bisogni multidimensionali, rivedendo il meccanismo automatico di selezione dei percorsi di inserimento e migliorando la collaborazione tra CpI e servizi sociali territoriali, così da essere più capaci di intercettare il disagio sociale.

### f) Valorizzare i Progetti utili alla collettività

Secondo l'attuale normativa, i beneficiari del RdC sono tenuti a svolgere nel Comune di residenza i Progetti utili alla collettività (PUC), prevalentemente in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo o di tutela dei beni comuni. Dovrebbero rappresentare un'occasione di inclusione e crescita per i beneficiari e per la collettività, ma nei fatti risultano scarsamente utilizzati ed efficaci ed è forte il rischio di derubarli a mero adempimento burocratico. Il limite principale risiede in una impostazione paternalistica e "punitiva", basata sullo stereotipo del "povero fannullone" che va obbligato a svolgere un'attività. Se organizzati bene, tuttavia, **i PUC possono essere un'opportunità per il Comune e per il beneficiario e rappresentare un effettivo valore aggiunto nei percorsi personalizzati di reinserimento lavorativo e sociale.** Per questo dovrebbero perdere l'attuale impostazione paternalistica e puntare sul potenziamento delle capacità, rivolgendosi in particolare ai soggetti più fragili. Perciò proponiamo di renderli volontari, semplificandone altresì la gestione dal punto di vista burocratico.

## g) Rendere efficaci i percorsi di attivazione lavorativa

I dati mostrano come i percorsi di attivazione lavorativa rimangano un problema aperto, anche perché gli attuali beneficiari hanno profili poco spendibili sul mercato del lavoro, da cui sono sostanzialmente esclusi: nel 2020, metà di coloro che hanno sottoscritto il Patto per il lavoro non aveva un'occupazione (regolare) da almeno tre anni e un terzo non l'aveva mai avuta. Serve un ripensamento, anche in vista dell'ingresso nella platea dei beneficiari di nuovi nuclei, con un diverso profilo. Stimiamo che possano essere fino a 160mila, pari all'8,6% del totale: in maggioranza nuclei monoreddito la cui persona di riferimento, spesso occupata nei settori del commercio, della ristorazione e alberghiero, ha perso il lavoro a seguito della pandemia, più giovani, con una maggiore diffusione nel Centro-Nord e una maggiore presenza di lavoratori autonomi.

Per questa ragione, è **urgente associare al sostegno economico percorsi ben funzionanti e mirati di aggiornamento e miglioramento delle competenze**, che consentano a chi ha perso il lavoro di mettere a frutto la propria esperienza, trovando una nuova occupazione o avviando un percorso di autoimprenditorialità.

## h) Evitare la trappola della povertà

Al momento non è possibile combinare sussidio e reddito da lavoro: trovare un'occupazione regolare comporta per i beneficiari del RdC una riduzione del sussidio pari all'importo della retribuzione guadagnata, a parte alcuni mesi iniziali in cui la decurtazione è solo parziale. Questo costituisce un disincentivo all'occupazione regolare, in quanto, a differenza del lavoro in nero, non comporta alcun miglioramento delle condizioni economiche della famiglia, che rischia così di rimanere intrappolata in una condizione di povertà.

Occorre invece **ridisegnare il RdC per renderlo anche un *in-work benefit***, che favorisca la ricerca di un'occupazione regolare (dipendente o indipendente) durante la fruizione del sussidio, **e farlo funzionare in modo strutturale come complemento al reddito**. Questo può avvenire prevedendo che la riduzione del sussidio sia inferiore all'importo della retribuzione generata dal nuovo lavoro: la nostra proposta è di abbassarla dall'attuale 100% al 60%, introducendo la compatibilità tra reddito da lavoro e sussidio fino al raggiungimento di una soglia-limite.

## 2. Una prospettiva di fondo

Il giusto approccio riformista, che ci siamo proposti di adottare, indica che rispondere alle critiche – alcune fondate – mosse al RdC richiede di analizzarne con cura il funzionamento e gli effetti, per proporre come ren-

derlo più funzionale. Il dibattito in corso appare invece assai politicizzato e ideologico, probabilmente anche a causa della natura di provvedimento bandiera di una parte politica che il RdC ha fin dalla sua introduzione. In particolare, **troppo spesso e in modo strumentale si usano espressioni che confondono i “furbetti” con i poveri, con il risultato che molti finiscono per considerare i poveri come dei “furbetti”**. Questo non è accettabile, perché abbiamo a che fare con persone, e con persone fragili, che vanno trattate con delicatezza e rispetto. Anche gli interventi sull’impianto della misura vanno soppesati con cura, perché possono cambiare il destino di molti. Per questo, come Alleanza contro la povertà abbiamo scelto una strada diversa: studiare la realtà della povertà per poterla raccontare e formulare proposte competenti. In questi mesi abbiamo dialogato con molti organi di stampa e istituzionali e auspichiamo che ora, anche in sede di discussione della Legge di bilancio, questo lavoro dia i suoi frutti. A riguardo, l’Alleanza ha espresso una valutazione negativa degli interventi in materia di RdC contenuti nel disegno di legge di bilancio 2022, approvato dal Consiglio dei ministri il 10 novembre 2021, in quanto non recepiscono nessuna delle proposte qui illustrate, che pure erano state largamente riprese anche dal Comitato scientifico per la valutazione del RdC istituito presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

C’è in gioco il destino di milioni di persone, e anche la traiettoria del faticoso sviluppo della nostra democrazia. Lentamente, grazie al contributo di molti filoni di pensiero, la nostra società si è liberata dell’idea che la povertà sia una colpa o un castigo, dichiarando l’uguaglianza di tutti i cittadini e concretizzandola attraverso misure che danno a ciascuno il diritto a una possibilità e anche a una seconda possibilità: è questo il senso ultimo dello Stato sociale. Tra l’altro, per i cattolici, alla base dell’impegno politico vi è da sempre **una concezione di democrazia che non si limita a una dichiarazione formale di uguaglianza, ma promuove una vera giustizia sociale** per consentire il pieno esercizio della libertà e della partecipazione.

In questo senso **non si possono fare distinzioni tra i poveri**. Introdurre alcune, magari surrettiziamente attraverso un distorto riferimento al merito, è molto pericoloso e rischia di scatenare una drammatica lotta tra penultimi e terzultimi della fila; gli ultimi, purtroppo, sono già così esclusi che nemmeno vi prenderebbero parte. Per evitare errori, occorrono la libertà e la volontà di guardare la realtà così com’è. Sul tema della povertà si ascoltano invece discorsi pericolosi. Per contrastarli, l’unica strada è stare davvero vicino alle persone e, a partire da questa vicinanza, elaborare proposte di cambiamento.