RdC: molti limiti e qualche opportunità

Remo Siza, | 08 febbraio 2019

Due sistemi di intervento?

La recente istituzione del Reddito di cittadinanza e le maggiori risorse previste per il finanziamento di una misura nazionale di contrasto delle povertà potrebbe per certi versi superare i limiti e le difficoltà attuative che ha incontrato il REI. Il decreto istitutivo presenta, però, ancora incertezze organizzative non secondarie che attenuano significativamente la sua capacità innovativa, criticità dei soggetti ai quali è affidato l'attuazione delle disposizioni, semplificazioni gravi nel rappresentare la condizione di povertà e le sue esigenze di welfare.

Il decreto intende superare l'impianto organizzativo del REI che affidava principalmente alla rete territoriale dei servizi sociali la regia della presa in carico, il compito di costituire il punto di accesso alle prestazioni, la valutazione delle esigenze del nucleo familiare, la predisposizione del progetto personalizzato.

Il reddito di cittadinanza attribuisce un ruolo cruciale ai Centri per l'impiego e alla loro capacità di orientamento, di formazione, di sollecitazione dei comportamenti più appropriati. Ai Centri per l'impiego dovranno far riferimento le persone capaci di inserirsi nel mercato del lavoro lasciando alla rete dei servizi sociali locali le persone non immediatamente occupabili, con problematiche sociali e di salute più estese e severe.

Le risorse disponibili, l'ampliamento della platea dei beneficiari e la previsione di un patto personalizzato sottoscritto e condiviso dal beneficiario sono fatti positivi e possono rappresentare una opportunità importante per la costruzione di una misura nazionale di contrasto della povertà. Allo stesso tempo, ci auguriamo che il dibattito parlamentare sia un'occasione per approfondire alcuni aspetti e apportare le integrazioni e le modifiche che ci sembrano necessarie per superare le non secondarie criticità.

In primo luogo, solleva molti dubbi la decisione di creare due sistemi d'intervento (i Centri per l'impiego, la rete dei servizi sociali locali). Il provvedimento non precisa in modo adeguato i soggetti che dovranno certificare la distinzione tra le due forme di povertà – quelle occupabili, quelle che necessitano di intensivi interventi sociali – sebbene costituisca uno snodo centrale per capire se saranno assicurati interventi appropriati ad entrambi i gruppi sociali: la specializzazione dei due sistemi in molte regioni italiane richiede tempo e risorse finanziarie e professionali adeguate. La rete dei servizi sociali può diventare il luogo in cui si riversano, o si rimpallano, le persone maggiormente problematiche o un'area accogliente di assistenzialismo per le persone non disponibili a occupare posti di lavoro molto distanti dalla propria residenza. Se la valutazione non è condotta con la dovuta perizia e professionalità, sulla base di criteri ben definiti, i rischi di discrezionalità, discriminazione e esclusione sono molto elevati.

Più in generale, queste disposizioni rischiano di introdurre una nuova dualizzazione nel sistema degli interventi. In Italia, storicamente la dualizzazione ha riguardato principalmente la protezione dalla perdita del lavoro e ha prodotto una differenziazione delle protezioni di sicurezza sociale assicurata agli *insiders* – i dipendenti pubblici, i lavoratori delle grandi imprese ed alcuni settori dell'industria – e agli *outsiders* – gli occupati in piccole imprese, nel settore edile, nel commercio, una parte considerevole dei lavoratori autonomi - che ricevono misure di sostegno molto basse in caso di disoccupazione.

Il rischio è che il provvedimento piuttosto che superare le inique dualizzazioni esistenti ne riproponga di nuove in un altro ambito di welfare costituendo due sistemi di contrasto delle povertà, orientati da principi molto differenti e livelli di cura e promozione sociale non comparabili. Il prima sistema che gestirà la parte più rilevante dei richiedenti il reddito di cittadinanza, è prevalentemente costituito dalla rete dei servizi sociali locali. In molte aree territoriali prive di personale e adeguati

finanziamenti questa rete rischia di configurarsi in termini assistenzialistici penalizzando per molti aspetti le povertà più severe: l'erogazione di sussidi economici accompagnati da progetti di inserimento molto deboli rischiano di diventare la pratica più diffusa.

La ricerca Istat sulla spesa sociale ci dice che i Comuni dispongono per tutti i servizi sociali appena di 7 miliardi: nel 2016 solo il 7,6 per cento di questa spesa è destinata al contrasto della povertà. Cambiare le priorità e gli obiettivi per indirizzarli in maggior misura verso l'inclusione sociale delle persone in condizione di povertà significa, sostanzialmente, sacrificare gli impegni di spesa a favore di altri gruppi sociali (Ranci Ortigosa 2018). Considerate le risorse disponibili, il rischio è che per le persone in condizione di povertà più severa non si costruiscano percorsi di inclusione sociale efficaci.

Accanto a queste aree di povertà persistente si sviluppano povertà ancora più intense, proprie di chi è senza dimora. Le Linee di indirizzo per il contrasto della grave emarginazione adulta in Italia (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2015), rilevano che i servizi fanno fatica a progettare interventi capaci di farsi carico delle persone senza dimora e troppo spesso l'approccio che governa l'azione diventa di natura emergenziale. Il decreto non destina al finanziamento di interventi per queste persone in condizione estrema di povertà nuove risorse e non rimanda a successivi provvedimenti la definizione di interventi adeguati.

Fra assistenzialismo e tendenze punitive

Il provvedimento ondeggia tra l'assistenzialismo di alcune disposizioni e la rigidità di altre, in particolare, il sistema di sanzioni e revoche, la possibilità di segnalare attraverso piattaforme dedicate anomalie nei consumi e nei comportamenti, le regole stringenti sull'uso del contante. L'impostazione generale che orienta il provvedimento nel suo complesso indirizza l'attività dei Centri per l'impiego, prevalentemente, verso un welfare condizionale che lega i diritti delle persone ad un comportamento responsabile: l'accesso a molti servizi pubblici dipende dal comportamento individuale, dal senso di responsabilità del beneficiario, da comportamenti non moralmente riprovevoli. La responsabilizzazione non è più un obiettivo della relazione di cura, ma diventa un requisito di accesso alla misura.

Quale sia il destino delle persone che non sono in grado di lavorare a causa di comportamenti irregolari e alle quali è stato revocato il sostegno economico andrebbe in qualche modo definito. Naturalmente tutte queste norme si espongono ad un'attuazione molto rigida e punitiva oppure molto discrezionale, lasciando ai beneficiari ampi spazi per evitare sanzioni e revoche.

L'applicazione del principio di condizionalità a quasi tutti gli ambiti delle politiche sociali è un elemento centrale nel cambiamento del welfare in molti nazioni europee. In molti ambiti d'intervento, per cambiare il comportamento dei beneficiari è ritenuto sufficiente introdurre severe sanzioni e penalità nell'erogazione dei benefici e nelle relazioni di cura. L'adozione del principio di condizionalità è diventata una prassi scontata, come se ci fossero delle consistenti e indiscutibili evidenze scientifiche che la supportano. In realtà, molte ricerche hanno evidenziato il contrario. Una ricerca della Joseph Rowntree Foundation ha rilevato il divario crescente tra la retorica politica e le evidenze sugli effetti positivi delle sanzioni (Griggs e Evans, 2010). Altre ricerche (Watts et al. 2018; 2014) hanno mostrato che le evidenze scientifiche sugli effetti positivi delle sanzioni sono contraddittori e molto limitati in termini metodologici; soprattutto non giustificano la grande espansione delle sanzioni dal 2007 a questi ultimi anni. Il sistema di sanzioni rischia di promuovere piuttosto che la crescita delle persone, distacchi e allontanamenti dalle relazioni di aiuto delle persone che presentano maggiori difficoltà e che persistono nell'assumere comportamenti riprovevoli, o non superano condizioni di dipendenza.

Le disposizioni del decreto istitutivo del reddito di cittadinanza riprendono con naturalità questi orientamenti introducendo, almeno in termini formali, una condizionalità significativa, prevedendo sanzioni molto severe, sospensioni e decadenze dai benefici previsti per chi non rispetta accordi e prescrizioni. A dire il vero, il reddito di cittadinanza per definizione non dovrebbe prevedere alcuna discrezionalità: il "citizen's basic income" oppure "basic income" è definito dal *Basic Income Earth Network* come un reddito monetario, erogato a intervalli regolari (per esempio, mensili), su base individuale senza alcuna

verifica di requisiti e incondizionale in quanto non è richiesta la disponibilità a lavorare o altro impegno. In tutte le nazioni che lo hanno sperimentato, seppure in ambiti locali (Finlandia, Olanda, Germania) si chiama così solo questa specifica forma di sostegno economico ben distinta dalle ben più diffuse esperienze di reddito minimo basate su vincolanti requisiti di accesso. Il fatto che anche in questa occasione l'Italia si presenti un po' confusa nelle definizioni normative non sembra una preoccupazione condivisa.

Il sostegno economico e il progetto personalizzato

Il decreto e il dibattito che ha accompagnato la sua definizione hanno enfatizzato la centralità e l'efficacia del sostegno economico nel contrasto delle povertà, creando aspettative che probabilmente sarà difficile soddisfare con continuità negli anni. Gli operatori sociali sanno da tempo che per alcune condizioni di povertà l'erogazione di un beneficio economico non è un intervento appropriato: un disturbo mentale, una dipendenza grave da sostanze da abuso, l'impossibilità a produrre un reddito di una madre sola con figli minori possono essere affrontate efficacemente con altre misure di welfare che assegnano all'intervento di sostegno al reddito un ruolo meno centrale e riconoscono, invece, come snodo centrale la composizione di una pluralità di interventi in un progetto personalizzato.

L'appropriatezza di una misura di sostegno economico non è riferibile soltanto all'entità dell'ISEE o del patrimonio mobiliare e immobiliare. Essa si misura in relazione alla condizione complessa di deprivazione del nucleo familiare e alla sua corrispondenza rispetto alle complesse esigenze economiche, di salute, di relazione che esprime.

Dai benefici individuali agli interventi collettivi

Il Reddito di cittadinanza e il REI che lo ha preceduto, sono misure importanti per il contrasto delle povertà, attese da molti anni, ma sono misure non sempre efficaci. Se ci proponiamo di contrastare finalmente la povertà con misure nazionali di largo respiro e destiniamo a questo fine entità di risorse notevoli, è necessario essere consapevoli che ci sono forme e condizioni di povertà per le quali il beneficio economico e il progetto individuale non sono sufficienti. Gli operatori sociali che lavorano nelle infinite periferie delle nostre città sanno bene che le povertà più severe e con minor probabilità di superamento di questa condizione sono quelle strette tra processi di esclusione sociale e processi di integrazione sociale in quartieri degradati. Spesso queste relazioni di quartiere creano una pressione "verso il basso", rinforzano valori e stili di vita che rendono difficile un migliore inserimento sociale: le azioni che possono aiutare le persone ad uscire dalla povertà, come l'istruzione e o il lavoro, si trovano quasi sempre al di fuori della comunità più ristretta (Siza 2018).

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

Bibliografia

- Evans M. e Griggs J. (2010) *Sanctions within Conditional Benefit Systems: a review of evidence,* York: Joseph Rowntree Foundation.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2015) *Linee di indirizzo per il contrasto della grave emarginazione adulta in Italia*, Roma
- Ranci Ortigosa E. (2018), *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Milano: Francesco Brioschi editore.
- Siza R. (2019), Declines and divisions: the missing welfare needs of the majority, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 35(1).
- Siza R. (2018), *Manuale di progettazione sociale*, Milano: FrancoAngeli.
- Watts B. e Fitzpatrick S. (2018) *Welfare Conditionality*, London: Routledge.
- Watts, B., Fitzpatrick, S., Bramley, G., e Watkins, D. (2014) *Welfare sanctions and conditionality in the UK*, York: Joseph Rowntree Foundation.