Legge di bilancio 2019: il delicato passaggio dal Rei al Reddito di cittadinanza

Emanuele Ranci Ortigosa, | 05 novembre 2018

In Italia, nel 2017, erano in povertà 1.778.000 famiglie, 5.058.000 individui, 1 su 12 residenti. Per molti fattori, fra i quali anche le deficienze del nostro sistema assistenziale, dal 2007 gli individui poveri sono aumentati di più di due volte e mezzo, dal 3,1% al 8,4% dei residenti, e ancora tendono ad aumentare. Sono individui in povertà assoluta, i cui redditi sono al di sotto della soglia che l'Istat pone come necessaria per poter acquisire i beni e servizi necessari per poter condurre una vita minimamente dignitosa. Tale soglia varia nei vari contesti territoriali, da 554 a 817 euro individuo/mese in rapporto al costo della vita, e varia poi in rapporto alla composizione della famiglia.

Dal 1 luglio 2018 l'Italia ha finalmente un intervento universale contro la povertà, il Reddito di inclusione, in sigla Rei, misura strutturale già finanziata anche per il 2019 con 2.600 milioni. Rispetto al nostro tradizionale sistema assistenziale nazionale il Rei è innovativo perché beneficia tutti coloro che sono in analoga situazione di grave bisogno, perché unisce sostegno e inclusione, perché impegna le risorse locali e di prossimità, istituzionali professionali, sociali, vicinali, famigliari, perché prevede processi e risorse specifiche per lo sviluppo di reti locali istituzionali, organizzative, solidaristiche.

I suoi gravi limiti stanno nel dimensionamento del tutto inadeguato rispetto all'entità e gravità della povertà:

- del target individuato come beneficiario, che comprende solo una metà delle famiglie in povertà assoluta, dato che le soglie reddituali richieste sono ben inferiori alle soglie della povertà Istat, e che ad esse si aggiungono soglie patrimoniali e altri requisiti di controllo
- delle soglie di integrazione reddituali, da 188 euro al mese per nucleo di una persona fino a 540 euro per famiglie di sei o più componenti, che, come detto, rimangono lontane dalla soglia di povertà assoluta
- del finanziamento dedicato, 2.700 milioni per il 2019.

Ulteriore limite del Rei il grave ritardo con cui è stato attivato, frutto di una scarsa sensibilità al tema dei governi e delle maggioranze parlamentari, della conseguente mancata percezione delle ansietà, delle sofferenze e delle crescenti reazioni che si diffondevano nel paese e che con il voto elettorale si sono espresse in termini fortemente critici verso la gestione governativa.

Innovativo e sostanzialmente valido quindi il Rei nella sua impostazione, ma tardivo e sottodimensionato rispetto alla povertà che intende contrastare.

Il contratto stipulato fra gli attori dell'attuale governo prevede una diversa misura per il contrasto della povertà, il Reddito di cittadinanza. Si propone quindi il delicato passaggio dall'una all'altra misura. Il documento programmatico di bilancio da poco approvato dall'attuale governo prevede per il 2019 che le risorse finora impegnate per il Rei vengano trasferite al nuovo Fondo per il Reddito di cittadinanza, per portarne la dotazione a 9 miliardi. Alla costituzione di tale fondo la denominazione Rei verrà quindi soppressa, ma che si farà delle funzioni, delle attività, degli interventi che quella misura ha promosso e attivato a livello centrale e sui territori? Verranno anch'esse abbandonate o troveranno spazio nel nuovo Reddito di cittadinanza, per costituirne la dimensione sociale?

Stando agli atti non abbiamo oggi una risposta certa. E non sappiamo neppure quando ne disporremo, perché probabilmente la disciplina specifica del Reddito di cittadinanza non sarà parte della legge di bilancio e verrà invece rinviata a un successivo

decreto. Si potrà così tener conto, nella formulazione operativa, dell'evolversi della situazione generale dei conti pubblici, conseguente all'andamento del confronto in sede europea e sui mercati finanziari.

Al di là delle loro denominazioni, Rei e Reddito cittadinanza sono oggi entrambi riconducibili alla categoria dei redditi minimi, ma ciascuno dei due è segnato dalla sua ispirazione originaria. Il Rei ha come riferimento i redditi minimi europei, con forte selettività sui più poveri (2,5 milioni di persone, la metà dei poveri assoluti) e modesta integrazione mensile del loro reddito, fino a 188 euro a persona, come si è detto. Mostra però comprensione della multifattorialità e complessità del fenomeno povertà, e conseguentemente prevede interventi di sostegno e accompagnamento sociale non solo per il singolo individuo, ma se opportuno per l'intero complesso famigliare, con analisi della situazione, progettazione dell'intervento e gestione del rapporto affidate prioritariamente ai servizi sociali, al cui potenziamento vengono destinate risorse specificamente previste.

Il Reddito cittadinanza, forse anche per il richiamo che il nome evoca alle teorizzazioni del reddito di base universale (che prevede un reddito incondizionato per tutti), assume come riferimento un target più esteso: tutti i poveri più quelli in grave disagio (9,4 milioni di individui poveri o a rischio di povertà), verso i quali operare in termini anche redistributivi, integrandone il reddito mensile fino a 780 euro a persona, o meglio a 400/500 euro più il costo dell'affitto della casa, se non se ne è proprietari. Tale misura a regime richiederebbe, stimano i proponenti, 17 miliardi, 2 dei quali per lo sviluppo dei centri per l'impiego, mentre il finanziamento previsto in legge di bilancio per il 2019 è di 9 miliardi, uno dei quali per i centri per l'impiego, che dovrebbero raddoppiare il loro personale. L'intervento è infatti centrato sull'inserimento lavorativo, e quindi impegnerà prioritariamente e prevalentemente appunto questi servizi. E' quindi una misura assai più ambiziosa, con quella forte spinta politica e il conseguente impegno finanziario che sono mancati al Rei.

Le due misure hanno quindi centrature, declinazioni e dinamiche che corrispondono a letture diverse della povertà e dei suoi fattori. Il Reddito di cittadinanza li individua essenzialmente nella mancanza di un lavoro retribuito e assume come contenuti essenziali per la lotta alla povertà l'offrire una occupazione e impegnare gli interessati a assumerla. L'avere un lavoro è certamente cruciale e una tale opportunità va perseguita e offerta a tutti coloro che lo possono fare, per una ragione di dignità personale oltre che di reddito. Ma l'osservazione della realtà, che mostra l'aumento dei working poor, ci dice però che per uscire dalla povertà non basta un lavoro qualsiasi, ma occorre un lavoro non sottopagato e non precario, e ci dice anche che ci sono situazioni familiari dove nessuno ha la possibilità di lavorare, per condizioni personali o per oneri assistenziali verso altri componenti il nucleo.

Anche per contrastare le accuse di assistenzialismo espresse dalla Lega e dall'opposizione, il M5S marca la sua impostazione lavoristica con condizionalità quali la ricerca effettiva del lavoro, la frequenza di corsi di formazione, la partecipazione a lavori socialmente utili gestiti dai Comuni. Ma sta anche introducendo componenti paternalistiche nella configurazione dello strumento con cui i beneficiari possono spendere l'erogazione ricevuta. Sarà una carta di debito non utilizzabile per incassare denaro liquido ma solo per consumi predefiniti come "appropriati" per chi è povero, e con il vincolo, che nega al povero ogni capacità e possibilità di programmazione della spesa, di spendere tutto il contributo mensile entro la fine del mese, pena la perdita del residuo. Pare riproporsi così l'antica lettura del povero come inaffidabile e in certo senso responsabile della sua condizione, quindi da controllare e nel caso punire, più che da sostenere e aiutare a superare i molti condizionamenti che ne limitano la possibilità di utilizzare le sue risorse e di sviluppare le sue capacità.

Nell'approccio alla povertà proprio del Rei, invece, la situazione di povertà oltre che dalla mancanza di un lavoro può essere determinata anche da altri fattori. Nelle specifiche situazioni la possibilità e capacità di assumere una occupazione va quindi liberata e sostenuta con interventi complementari all'integrazione del reddito rivolti all'insieme della famiglia e non solo ai suoi componenti occupabili, senza i quali non pochi non sarebbero in condizione di assumere e di mantenere il lavoro che venisse loro offerto.

Si presenta allora la gande opportunità di confrontare seriamente le due misure, per cogliere le possibili complementarietà da assumere in una rinnovata politica di contrasto alla povertà, che valorizzi le componenti positive di ciascun approccio e ne corregga contestualmente i limiti evidenziati. Per rendere questo indirizzo politicamente più agibile occorrerebbe che i partiti, sia di maggioranza che di opposizione, assumessero su un tema tanto cruciale per la popolazione una logica e una strategia non di contrapposizione, ma di confronto costruttivo, assumendo quel che di valido il Rei offre per andare con il nuovo Reddito di cittadinanza oltre, in una prospettiva di sviluppo incrementale. Da tempo ripeto che almeno sul contrasto alla povertà, su cui si è accumulato tanto ritardo, bisogna evitare di azzerare quanto finalmente si sta facendo, superandone però gli evidenti forti limiti.

Si tratta di verificare quanto è combinabile il meglio dei due approcci. Il contrasto alla povertà non può essere ne una misura propriamente occupazionale, ne una misura solo assistenzialistica. Prendendo il meglio dei due approcci si potrebbe configurare un Reddito di cittadinanza davvero efficace e praticabile fin d'ora almeno in alcune sue componenti, mentre via via se ne attivano le altre.

E il vincolo finanziario? Il contrasto ad una povertà tanto diffusa e ancora in crescita deve godere di priorità, e altri siano i campi su cui procedere a risparmi, revisioni, rinvii. Rilevando però che nelle stesse attuali misure assistenziali non poche risorse vanno a integrare redditi di persone benestanti che non ne abbisognano, e che per ragioni di equità e di efficacia degli interventi tali risorse andrebbero riallocate sulle misure di contrasto alla povertà. Sono scelte coraggiose che purtroppo quasi mai vengono fatte. Ancora una volta, come già in passato, si preferiscono misure paganti in termini di consenso, come le Pensioni di cittadinanza, anche se la loro ratio è quella settoriale delle tradizionali misure assistenziali e categoriali, in piena contraddizione con il carattere universale e anche redistributivo di misure come il Reddito di cittadinanza. Di comune le due misure hanno solo il termine "cittadinanza", per tutto il resto, a cominciare proprio dalla loro ratio, sono in piena contraddizione, oltre che in competizione sulle risorse. Con i 6 miliardi destinati alle pensioni di cittadinanza si potrebbe infatti finanziare pienamente il reddito di cittadinanza.