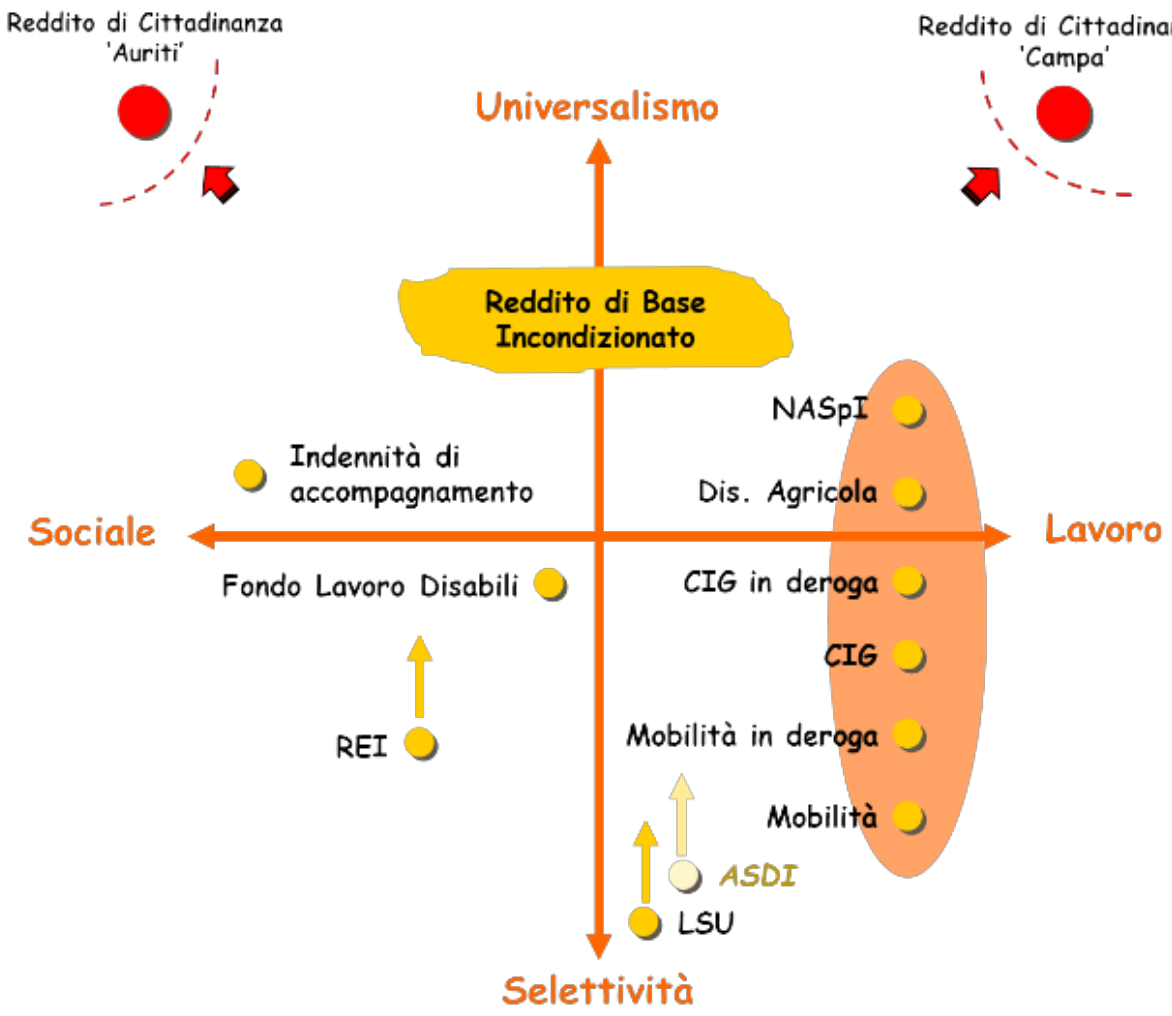
L’attuale configurazione del RdC: una mappa cognitiva

Michelangelo Caiolfa, | 15 ottobre 2019

Circa un anno fa è stato esposto il tentativo di visualizzare i ragionamenti e le varie ipotesi che circolavano attorno al Reddito di Cittadinanza in una prima idea di mappa cognitiva. Lo scopo era quello di rendere in modo immediato sia le grandi ispirazioni ideali che hanno alimentato la discussione nel corso di tanti anni, sia il confronto tecnico sul reddito minimo e sulle altre misure già attive allora nello scenario nazionale. Dopo il varo definitivo del RdC è ora possibile aggiornare la mappa cognitiva posizionando la nuova misura secondo la sua disciplina attuale.

Figura 1 - Prima mappa cognitiva. Welforum.it, Luglio 2018



La mappa è basata su due assi: Sociale/Lavoro e Universalismo/Selettività. Nei margini esterni sono riportate le due tensioni ideali verso il Reddito di Cittadinanza, inteso come ‘misura non condizionata’, che hanno influenzato in periodi diversi le radici

culturali dell'organizzazione politica promotrice del RdC. Nel primo caso si tratta di un orizzonte legato ad un approccio non ortodosso alle dinamiche comunitarie (Auriti), nel secondo caso di un orizzonte legato alle dinamiche del mondo del lavoro e delle evoluzioni tecnologiche (Campa). Nella mappa dello scorso anno era evidenziata la possibile area di riferimento per un provvedimento fortemente universalistico e ben bilanciato tra misure per il lavoro e misure di sostegno. (Welforum.it, Luglio 2018)

Dopo molti mesi di elaborazioni e confronti, in cui la discussione politica è stata molto più esposta della conoscenza tecnica e amministrativa[note]Per una sintesi ricostruttiva dei cambiamenti a cui è stato sottoposto il RdC dalla primissima proposta all'approvazione della legge 26/2019: "Il welfare dei servizi nel Reddito di cittadinanza", Cristiano Gori, *Welforum.it*, 2019. [/note], il RdC ha assunto una configurazione ben definita, che presenta meccanismi di funzionamento a volte inediti e comunque sempre piuttosto complessi. In ogni caso è ora possibile far emergere l'assetto di base del RdC e aggiornare la nuova mappa cognitiva.

Attualmente il RdC è sostanzialmente un dispositivo plurischema, composto da cinque misure specifiche:

1. Una misura di integrazione al reddito che ingloba l'analoga misura REI.
2. Una misura economica per il sostegno all'abitazione.
3. Una misura di politica attiva per il lavoro composta a sua volta da più azioni (il Patto per il lavoro).
4. Una misura di politica attiva per l'inclusione composta dalle azioni di sistema già avviate nel REI (il Patto per l'inclusione).
5. Una misura previdenziale.

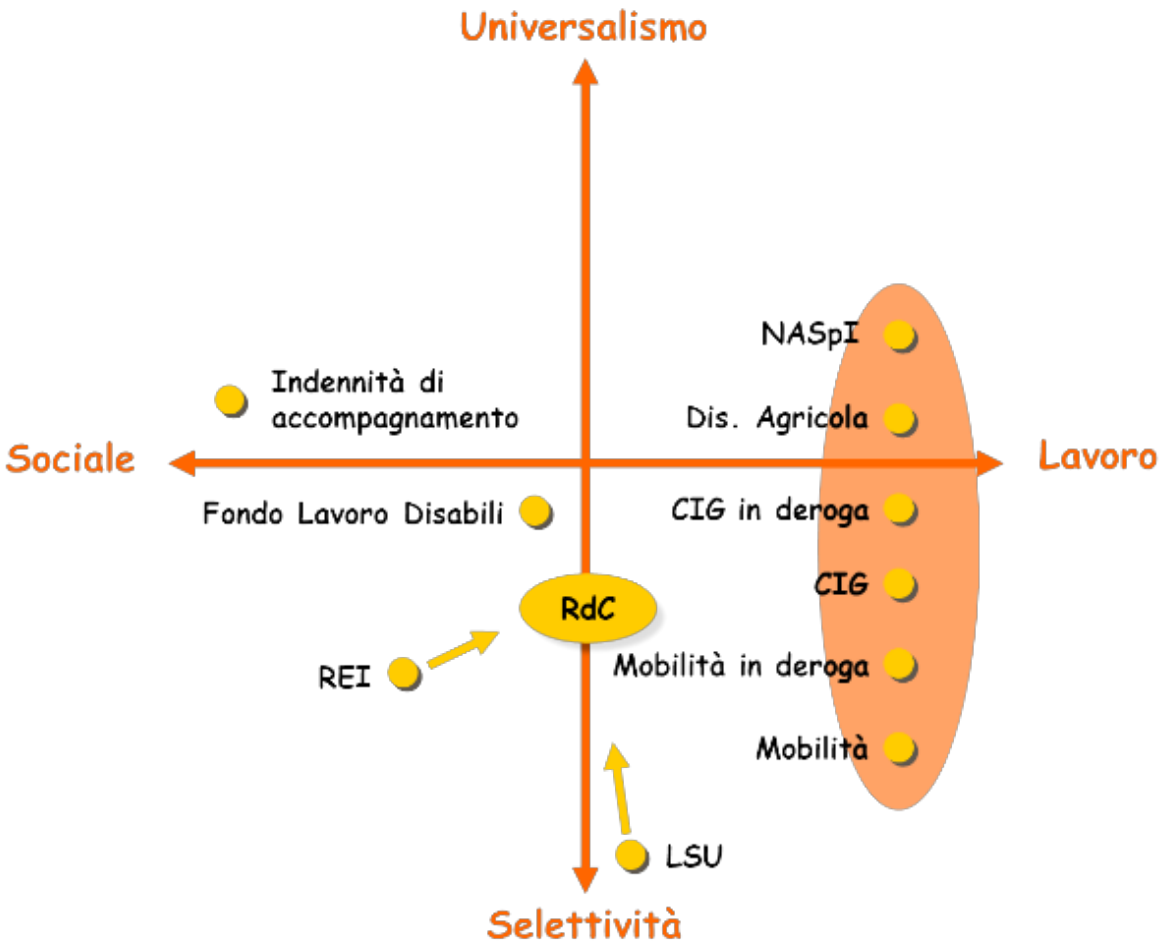
Il dispositivo comprende e fa interagire tra loro schemi diversi (integrazione al reddito, condizionalità, misure di attivazione), per queste ragioni la maggioranza degli specialisti classifica il RdC come una forma di 'reddito minimo'. D'altra parte, però, il RdC non riordina le altre misure che in vario modo incidono sull'integrazione al reddito e sono legate a funzioni di sostegno sociale[note]È possibile produrre un primo elenco delle misure basandosi sul giacimento presente nell'ottimo sito FondiWelfare di Anci. Rassegna che dovrebbe essere integrata ulteriormente per le finalità legate ad un ipotetico reddito minimo reale, e che forse andrebbe distinta tra misure dirette ai cittadini e fondi trasferiti ad altri enti pubblici: Fondo Famiglia - Fondo Infanzia Adolescenza - Bonus Bebè - Fondo Sostegno alla natalità - Premio alla nascita - Bonus asili nido - Voucher baby sitting (dotazione 2019 non effettuata) – Bonus acqua, energia gas - PON Avviso 4 - Fondo carta acquisti - Fondo Non Autosufficienza - Fondo dopo di noi - Fondo lavoro dei disabili - Fondo caregiver familiare - Fondo sostegno alle locazioni - Fondo morosità incolpevole - Fondo minori stranieri non accompagnati - Fondo asilo.[/note], e non interviene in alcun modo sugli ammortizzatori dedicati al mondo del lavoro. Per queste ragioni risulta difficile parlare di reddito minimo per il RdC senza evidenziare forti riserve rispetto ad una classificazione di questo tipo. Attualmente si tratta più precisamente di un dispositivo plurischema che si innesca attraverso una misura di 'integrazione al minimo vitale' e poi può avviare una misura attiva per il lavoro integrata, per i casi complessi, con una misura attiva per il sostegno sociale. Il vetusto concetto di minimo vitale viene quindi riqualificato fissandone il valore in relazione alla soglia di povertà assoluta; mentre il percorso disegnato secondo una ideale progressività come Integrazione al reddito à Patto per il lavoro à Patto per l'inclusione, probabilmente è stato già messo in discussione dai primissimi dati relativi alle caratteristiche previste per la platea dei beneficiari iniziali. La comunicazione rilasciata nel giugno scorso al gruppo tecnico del comitato povertà riportava questa ripartizione: 20% senza obblighi; 20% patto per il lavoro; 20% patto per il lavoro e patto per l'inclusione; 40% patto per l'inclusione[note]Le stime dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) esplicitano una ripartizione dei nuclei familiari leggermente diversa: 29% senza obblighi, 26% Patto per il lavoro, 45% Patto per l'inclusione. Comunicazione Flash n.1/2019 "I percorsi del Reddito di cittadinanza: un aggiornamento", 4 aprile 2019.[/note]. Dati che, se confermati, dimostrerebbero la netta prevalenza della dimensione legata alle misure di protezione e promozione sociale rispetto ai percorsi legati esclusivamente al lavoro.

Elementi per un'analisi interna del RdC

Al momento appare decisivo riassumere la discussione sviluppata in questi primissimi mesi di funzionamento del RdC, per riuscire a distinguere in modo rigoroso e chiaro l'immagine approssimativa che si è sedimentata lo scorso inverno attraverso il dibattito sviluppato negli organi di informazione, dalla configurazione effettivamente assunta dal dispositivo plurischema RdC dopo l'approvazione della legge 26/2019.

Solo in questo modo sarà possibile comprendere appieno le possibilità e i limiti attuali del RdC, seguirne l'attuazione operativa, alimentare una discussione fondata sulle correzioni, i cambiamenti, le evoluzioni da proporre alla comunità professionale e alla comunità politica.

Figura 2 - Mappa concettuale aggiornata 2019



Fare interagire tra loro cinque distinte misure operative non è certo facile, soprattutto quando si tratta di tre misure con baricentro statale (integrazione reddito, contributo affitto, pensione di cittadinanza), una con baricentro regionale (patto per il lavoro) e una con baricentro comunale (patto per l'inclusione). A tutte le consuete vicende che caratterizzano l'attivazione delle misure amministrative centrali (decreti, procedure, portali, sportelli, personale ecc.), si sommano le condizioni in cui versano gli uffici del lavoro e le relative organizzazioni regionali, insieme alla grande fatica che attanaglia il sistema di protezione e promozione sociale di competenza comunale già ampliamente emersa con il REI. In realtà siamo tutti ben consapevoli delle condizioni organizzative generali in cui versano le nostre amministrazioni centrali, regionali e locali, che non sono proprio delle migliori. Di fronte a questa realtà annosa e apparentemente inscalfibile, sembrerebbe inutile continuare a evocare per il RdC errori esiziali o tradimenti improvvidi per un verso, ricette miracolistiche o approcci salvifici per l'altro verso. La condizione organizzativa effettiva della nostra pubblica amministrazione è veramente seria e generalizzata, fatte salve tutte le molteplici eccezioni basate su una grande volontà e un forte investimento di tipo regionale o locale.

Rispetto alle interazioni interne tra le cinque misure che compongono il RdC, conviene forse distinguerne le difficoltà e i limiti

in due gruppi diversi:

- le questioni relative al periodo di attivazione e legate alla predisposizione incompleta degli strumenti normativi, organizzativi e gestionali, prima dell'avvio del RdC.
- le questioni più strutturali dell'attuale regolazione interna del RdC, legate soprattutto alla definizione della platea dei beneficiari, alle condizionalità di accesso, alla progressività della scala di equivalenza, alla mancanza di vincoli per la costruzione obbligatoria dei sistemi di governance regionali e locali.

Distinguere i problemi legati al processo di attivazione e di messa a regime, che si preannuncia lungo almeno quanto quello del REI, dai problemi di tipo strutturale legati all'attuale regolazione interna del RdC, è un passaggio decisivo per riuscire in seguito a proporre miglioramenti dei funzionamenti operativi oppure vere e proprie evoluzioni della struttura regolativa interna del RdC.

Elementi per un'analisi esterna del RdC

Per comprendere meglio un dispositivo così complesso, però, oltre alla sua analisi interna appare altrettanto importante metterne in relazione le componenti specifiche con le rispettive politiche di settore perseguite, o non perseguite, dal complesso degli enti pubblici di riferimento.

Il primo ambito da considerare riguarda la 'Povertà', dimensione su cui è possibile avanzare subito una prima considerazione: i profili dell'integrazione al reddito e del contributo per l'affitto del RdC non sono modellati rispetto al profilo che la povertà assume nel nostro paese. In particolare è carente il rilievo proporzionale dei minori nelle famiglie numerose, delle persone straniere, l'accesso dei senza fissa dimora e le questioni legate alle differenze geografiche. Su tutta questa serie di temi è evidente il pessimo effetto indotto della cosiddetta 'retorica del divano', che ha fortemente condizionato la possibilità di far aderire la regolazione interna del RdC al profilo reale della povertà. Per quanto riguarda la pensione di cittadinanza è difficile comprende se si tratta di una misura di assistenza o di previdenza, in ogni caso sembra che il suo impatto sia veramente ristretto; a differenza del trattamento di pensione anticipata previsto stessa legge 26/2019, che determina un intervento di ben altra portata per le finanze statali e per le dinamiche previdenziali pur interessando un numero limitato e già tutelato di persone (circa 500.000 mila, nelle stime massime delle relazioni tecniche iniziali).

Il secondo ambito da considerare riguarda il 'Lavoro', in questo caso la discussione emersa in questi ultimi mesi riguarda ovviamente il quadro generale delle politiche di settore: le norme di regolazione delle tipologie contrattuali e del mercato del lavoro, i regimi delle tassazioni e degli incentivi, le politiche generali di sviluppo e di sostegno all'impresa, fino ad arrivare alla questione enorme del lavoro povero[note]"Welfare e lavoro povero", di Claudio Lucifera, *Welforum.it*, 2019.[/note] e del minimo salariale. Mettere in relazione puntuale le misure attive previste nel Patto per il lavoro con uno scenario di questa portata non è facile, soprattutto se si considera che la maggior parte degli 825 mln. di euro attivati dalla legge 26/2019 a questo scopo è destinata alla ricostruzione e al rafforzamento dei centri per l'impiego. Come a dire che a causa della condizione organizzativa in cui siamo ridotti, la prima misura attiva per il lavoro in realtà è quella di rendere materialmente possibile una qualsivoglia politica operativa ricostruendone prima di tutto i luoghi e le capacità tecnico-professionali. Chi ha seguito sul campo l'esperienza del SIA/REI sa benissimo che purtroppo su scala nazionale questa è una semplice e tremenda verità.

Il terzo ambito da considerare riguarda il 'Sostegno sociale', quello che forse con eccessiva generosità viene di solito considerato come il cuore della ex misura REI. In effetti si tratta di una valutazione emersa paradossalmente più a posteriori che nel corso della sua attuazione, periodo in cui le stesse forze politiche che l'avevano proposta facevano fatica a comprenderne l'importanza e la complessità del REI. In questo ambito la misura REI prima e il RdC ora pongono una questione di enorme importanza: viene attivata una misura statale diretta in una materia di competenza comunale, e questo è possibile

in virtù di una espressione della Corte Costituzionale che ne lega indissolubilmente la finalità all'attuazione dei livelli essenziali[note]Corte Costituzionale, sentenza n. 10 del 2010.[/note]. Di conseguenza sia il REI che il RdC definiscono diversi LEP, di erogazione e di processo, ne supportano l'erogazione con appositi fondi nazionali e affidano una parte molto consistente della loro attuazione al sistema delle amministrazioni locali. Nei limiti delle risorse previste, i LEP vanno erogati necessariamente e accendono dei diritti soggettivi rispetto alla loro fruizione appropriata. Nel contempo i sistemi territoriali dei servizi, che sistemi di solito non sono, hanno fatto una fatica enorme a rispondere organizzativamente prima al REI e ora al RdC. Se tutto questo non porta il nostro mondo ad interrogarsi profondamente sull'intero assetto del sistema socioassistenziale attuale, non solo sulla fattibilità concreta e generalizzata dei Patti per l'inclusione, non si comprende cos'altro dovrà ancora accadere per innescare una riflessione di questo tipo.

Gli altri ambiti da considerare per completare l'analisi esterna del RdC riguarderebbero le politiche pubbliche di settori specifici come l'abitazione, l'istruzione, la sanità, la previdenza, e poi tutte quelle dimensioni che possono incidere positivamente sulle dinamiche delle disuguaglianze.

Alcune osservazioni riepilogative

È ormai chiaro a tutti che il Reddito di Cittadinanza non è una forma di reddito di base incondizionato, anche se nell'opinione pubblica questa evocazione della politica in parte permane ancora. Il confronto sembra ancora aperto, invece, su come sia veramente classificabile oltre la locuzione estremamente generica di 'reddito minimo' e forse questi primi mesi sono serviti per comprendere meglio la struttura che è stata realmente normata dalla L.26/2019. Il Reddito di Cittadinanza è un dispositivo plurischema statale che ricomprende cinque misure specifiche: tre misure vengono rese operative a livello statale (integrazione al reddito, contributo affitto, pensione di cittadinanza), una a livello regionale (patto per il lavoro), una a livello locale (patto per l'inclusione).

Una prima analisi interna del RdC mostra due distinti gruppi di difficoltà e di limiti. Se si vogliono regolare meglio alcuni aspetti applicativi del RdC occorre agire in modo molto concreto e competente all'interno di uno di questi campi, senza confonderli tra loro, per migliorare l'organizzazione o modificare le norme attuative: questioni di funzionamento legate al periodo di attivazione, questioni di contenuto disciplinate dalla L.26/2019.

Una prima analisi esterna del RdC mostra come un dispositivo così complesso e innovativo per il nostro Paese non possa essere compreso e criticato se le sue singole componenti, le cinque misure specifiche, non vengono messe in relazione con le rispettive politiche di settore perseguite (o non perseguite) dal complesso degli enti pubblici di riferimento. In questo scritto sono state raccolte solo alcune brevissime e superficiali considerazioni riguardo gli ambiti della 'Povertà, del 'Lavoro' e del Sostegno sociale', a scopo puramente indicativo. Ovviamente il lavoro da fare sarebbe sterminato se si vuole comprendere a fondo il modo con cui le dinamiche provocate dall'attuazione del RdC possono risultare più o meno efficaci rispetto alle politiche pubbliche dei singoli ambiti interessati e viceversa.

Infine due considerazioni di prospettiva: la prima riguarda temi più vicini alla dimensione attuativa del RdC, la seconda riguarda aspetti più generali.

In questo campo qualsiasi misura può essere esaminata e criticata rispetto alla costruzione delle politiche pubbliche, ma perché essa agisca effettivamente nel concreto dei rapporti sociali, economici e culturali, poi deve essere attuata nel mezzo delle relazioni interpersonali e di comunità. Senza un sistema capace di interagire in modo evoluto con le reti sociali, difficilmente riusciremo ad attuare misure ampie e complesse che hanno bisogno di tempi medio-lunghi. Se non stimoliamo incessantemente il lavoro di comunità per favorire la crescita di relazioni attive e rigenerative, gli interventi professionali e i servizi di assistenza non potranno mai acquisire la dovuta efficacia perché non troveranno radici solide su cui fare leva (anche con il migliore patto per l'inclusione possibile ben intrecciato con un robusto patto per il lavoro). Il punto è che potranno anche

andare a buon fine alcune azioni puntuali e circoscritte, ma non si riuscirà mai ad attivare un vero circuito di scambio e di moltiplicazione nella comunità e non si innescheranno i processi lunghi di cambiamento. In questo campo qualsiasi politica pubblica viene attuata con il lavoro di comunità, alla fine è questa la vera dimensione operativa del lavoro sociale.

Dal punto di vista più generale, invece, se si vuole parlare di reddito minimo, molto semplicemente si deve organizzare veramente un reddito minimo per quanto complesso sia il processo di medio termine da perseguire. Se si vuole raggiungere sul serio questo obiettivo, diventa inevitabile riordinare almeno una parte delle misure assistenziali già attive e farle convergere in un nuovo sistema di reddito minimo. Certamente non si tratta di un'operazione semplice, riordinare e condensare in una forma di reddito minimo tutto l'elenco delle misure 'sociali' riportato in precedenza (nota n.2) è impegnativo e costoso sia dal punto di vista politico che organizzativo. Oltretutto la mappa conoscitiva fa emergere un ulteriore fattore che tutti conosciamo benissimo: per dare maggiori contenuti di universalismo a una misura di reddito minimo è indispensabile affrontare anche il nodo dell'indennità di accompagnamento. Allo stesso modo, dal lato lavoristico bisogna accettare che per compensare il processo di impoverimento del lavoro, un sistema di reddito minimo deve per forza di cose proporsi come permanente, esigibile anche per lunghi periodi e, appunto, complementare ai redditi insufficienti di qualsiasi provenienza (anche da lavoro regolare ma povero, o da quelle forme di occupazione che vengono chiamate 'non standard')[note]"Il concorso di più politiche all'integrazione dei redditi, esperienze europee a confronto" di Massimo Baldini, Convegno *Per contrastare la povertà, combinare più politiche*, Inapp - Welforum.it, 2019.[/note].

Se non si vogliono affrontare sul serio queste dimensioni, semplicemente perché una riforma del genere sarebbe troppo vasta e troppo profonda per le attuali capacità evolutive del nostro Paese, è sufficiente smettere di parlare di reddito minimo e considerare il RdC per quello che è attualmente: una misura statale complessa e di straordinaria importanza per la storia delle nostre politiche sociali, che di fatto opera in una condizione di intercambio tra la promozione sociale e la ricollocazione professionale, dotata delle maggiori risorse finanziarie e organizzative degli ultimi venti anni e definita come LEP. Ce ne sarebbe già abbastanza per lavorare con impegno e passione, e per cercare di fare evolvere almeno un po' i nostri sistemi attuali.