Universalismo: il “passo del gambero” della nuova misura contro la povertà

Antonio Russo, | 26 febbraio 2024

A partire dal Position Paper *dell’Alleanza contro la povertà, contenente otto proposte di revisione del DL 48/23 che, come noto, ha introdotto il nuovo Assegno di Inclusione, l’articolo presenta le riflessioni del portavoce dell'Alleanza circa il nuovo approccio categoriale nei confronti dell’inclusione delle famiglie fragili, conseguente all’abolizione del Reddito di Cittadinanza. Al presente contributo ne seguiranno altri, su altrettanti temi caldi della riforma delle politiche di contrasto alla povertà attualmente in atto in Italia.*

Il welfare universalistico è radicato nella Costituzione Repubblicana e si è affermato in modo organico con l’istituzione del Servizio Sanitario Nazionale nel 1978. Siamo quindi di fronte a un diritto che segna un punto fermo al fine di garantire pari dignità sociale a tutte le persone senza distinzioni di sesso, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. Giova ricordarlo in una fase storica in cui si va affermando una cultura della povertà come stigma e colpa e non già come causa di condizioni economiche e sociali di forte svantaggio e di scelte personali assunte in condizioni soggettive di fragilità. Qualora rispettato, il principio universalistico, garantisce alle persone e alle famiglie che hanno un reddito al di sotto di una certa soglia, il diritto a ricevere un beneficio economico adeguato indipendentemente dalla loro età, genere, occupazione e luogo di residenza.

Nel 1997, la Commissione Onofri introdusse nel dibattito politico e scientifico il concetto di **universalismo selettivo**, con l’obiettivo di mantenere anche nel nostro Paese un livello di assistenza elevato a fronte di severe difficoltà economiche dovute alla crescita del debito pubblico, alla crisi delle aziende pubbliche e alla diminuita capacità competitiva delle imprese. La doppia dinamica dei bisogni crescenti e delle risorse economiche, sempre più scarse, hanno posto, nel tempo, il legislatore di fronte a scelte difficili, come ad esempio quella di garantire i diritti sanitari universali, che richiedono capacità di lettura del contesto e scelte che agevolino la realizzabilità dei piani di intervento.

Purtroppo, gli anni trascorsi da quel 1997 ci restituiscono uno scenario difficile su molti piani, con una crescita progressiva di persone in difficoltà economica, una decrescita degli investimenti sociali e sanitari, una difficoltà preoccupante dei Comuni a far funzionare la complessa rete dei servizi di welfare locale.

Eppure, ci sono stati momenti, anche nel recente passato, in cui abbiamo creduto di esserci incamminati sulla strada giusta. Ad esempio, con la realizzazione del Reddito di Inclusione (REI) prima e successivamente, del Reddito di Cittadinanza (RdC), tutti i cittadini italiani in povertà avevano il diritto ad un sostegno economico che garantiva loro una sussistenza dignitosa. Con il Governo Conte, il REI è stato sostituito dal Reddito di Cittadinanza con la conversione del D.lgs. 4/2019 nella Legge 26/2019. Il Reddito di Cittadinanza si configurava come un livello essenziale e universale, pur entro i limiti delle risorse messe a disposizione. In sostanza pareva che anche l’Italia si fosse dotata di uno strumento universale di contrasto alla povertà, in grado di sostenere un gran numero di persone. Insomma, un passo in avanti in direzione degli obiettivi ipotizzati dalla citata Commissione Onofri.

Uscire dalla “trappola della povertà”, come noto, non è cosa semplice: la **povertà è una condizione multidimensionale** determinata da una pluralità di fattori fortemente interrelati e trascende la sola dimensione materiale. In molti casi coinvolge una pluralità di dimensioni vitali (l'accesso al cibo e ai servizi di base, l'abitazione e le utenze, l'istruzione e la cultura); quando una criticità diventa prevalente rispetto ai bisogni complessivi della persona, si manifesta come povertà educativa, sanitaria, alimentare che richiama politiche specifiche. Di recente, le ricorrenti crisi economiche, quella sanitaria (Covid-19), la crisi climatica e le guerre che coinvolgono molte parti del mondo stanno evidenziando come cadere nella trappola della povertà sia sempre più facile. Tutt’altro che circoscritta, la povertà potrebbe colpire, e colpisce, sempre più anche i ceti che storicamente ne sono rimasti immuni, come la classe media.

La sua natura trasversale e plurale richiede il **riconoscimento di un diritto universale** perché il rischio di cadere in povertà

è diffuso in tutte le categorie sociali. Le cose sono andate, invece, in modo diverso. Nella differenza degli approcci che, dal 2018 fino al 2023 hanno seguito uno schema europeo di lotta alla povertà, sembrava ormai essersi consolidato anche nel nostro ordinamento il principio universalistico e non categoriale. Il modello di reddito minimo, presente in tutti gli Stati dell'Unione, è stato cancellato con la Legge 85 del 2023 con scelte che ricordano "il passo del gambero": un passo avanti per farne poi molti all'indietro.

Come sostenuto dal Rapporto Oxfam 2024[note]Oxfam (2024), *Disuguaglianza. Il potere a servizio di pochi*, p. 44.[/note]: *"il provvedimento governativo non ha smantellato il sostegno ai poveri e ne ha preservato il carattere di diritto soggettivo. Tuttavia, ha riportato indietro di 5 anni le politiche nazionali di contrasto alla povertà, abolendo di fatto - un* unicum *nel contesto europeo - il diritto di ogni cittadino in difficoltà, che rispetti determinati requisiti reddituali, patrimoniali e di residenza, di accedere in modo continuativo, ovvero fino a quando il bisogno persiste, a un contributo monetario che gli permetta di condurre un'esistenza dignitosa".*

Dal primo gennaio del 2024 in Italia si può accedere all'AdI (Assegno di Inclusione) o al SFL (Supporto alla Formazione e al Lavoro) se si appartiene a categorie di persone ben individuate per condizioni anagrafiche o di certificata disabilità. Se c'è quindi un primo dato indiscutibile della riforma è che da ora in avanti quella conquista straordinaria che annullava il ritardo dell'Italia (insieme solo alla Grecia nell'Europa a 27 a non avere una misura nazionale di contrasto alla povertà) sarà un ricordo del passato. Se per capire quali saranno le molteplici ricadute di questo cambio di passo sulla vita vera delle persone servirà almeno un anno, non occorre tempo invece per esprimere un giudizio più generale negativo sul nuovo approccio delle politiche di contrasto alla povertà che il governo ha scelto sin dal suo insediamento.

Si può certamente discutere sui sistemi di valutazione adottati nelle norme sull'AdI e SFL (scala di equivalenza, calcolo dell'Isee, indicizzazione, proposta congrua), dei programmi di infrastrutturazione sociale e dei servizi per il lavoro (dotazioni di standard adeguati dei servizi sociali e strumenti per l'accompagnamento al mercato del lavoro) e del ruolo dei Comuni e del Terzo settore, ma l'irriducibilità delle povertà a un fatto anagrafico, etnico o relativo a particolari condizioni sanitarie, impone un ritorno ad un criterio universalistico. Resta da sciogliere, inoltre, il nodo delle risorse che, tradotte in politiche di bilancio, hanno determinato negli ultimi anni investimenti progressivamente più cospicui nel contrasto della povertà e hanno consentito di assicurare un supporto ad una platea sempre più ampia di persone. Sulla base di queste previsioni, il 14 settembre scorso, l'Alleanza contro la povertà, anche tenendo conto delle proiezioni fornite dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, ha presentato al Governo un **Position Paper** con otto proposte di modifica al DL 48/23 che, se recepite, avrebbero evitato un dimezzamento della platea dei beneficiari.

Ora, i primi dati diffusi dall'Inps il 22 gennaio scorso hanno confermato le nostre previsioni. Per quanto riguarda l'AdI, sono meno di 300 mila i nuclei familiari che percepiranno la misura a fonte di almeno 737 mila domande attese. Un numero di nuclei familiari al di sotto delle stesse cifre stimate dal governo (450 mila). Stessa sorte per il SFL per il quale a fronte delle 250 mila domande attese, ne sono state presentate solo 170 mila di cui 70 mila accolte. Ricadute immediate della nuova legge e minori investimenti lasciano presagire un 2024 tutt'altro che sereno per chi vive in situazione di povertà e, la stretta, quasi certamente, oltre che sulle persone e sulle famiglie, graverà sui Comuni e sulle comunità territoriali.

Quanto riportato dal Rapporto Oxfam mette in luce il fatto che la cancellazione del RdC riduce la platea dei beneficiari senza però apportare vantaggi economici significativi alle casse dello Stato (circa 1,5 miliardi di Euro annui). La nuova misura adottata in Italia è iniqua e non produce vantaggi. È un **ritorno ad una forma di "categorialità familista"** che, a conti fatti, danneggia molte famiglie; è un ritorno ad una visione della povertà punitiva, che non tiene nella giusta considerazione le cause più profonde che la determinano. Nel Paese sta cambiando il senso comune e il paradigma culturale, inteso come insieme di credenze e valori che utilizziamo per osservare la povertà. Cresce, altresì, un'idea di contrasto alla fragilità economica e sociale che fa il paio con un'idea di crescita delle politiche di welfare come costo e non già come leva dello sviluppo.

Stabilire su basi anagrafiche se una persona possa o meno essere considerata povera porta ad una indubbia discriminazione. È necessaria, quindi, una profonda riforma per ricondurre le politiche di contrasto della povertà nuovamente nell'alveo dell'universalismo, superando l'attuale impostazione. Ciò è opportuno non soltanto per ottenere una misura migliore e più equa, ma anche per evitare che la stessa logica si affermi anche su altre materie come, ad esempio, la sanità, l'istruzione, ecc. Si pensi ai possibili esiti negativi che potrebbe avere la riforma sull'autonomia differenziata che rischia di rendere ancor più frammentato il quadro nazionale e di introdurre una sorta di inedita categorialità su base geografica. L'Alleanza contro la povertà aveva fin da subito segnalato questo rischio di una possibile deriva politica, difficile da sanare. Tornare ad una misura universalistica contro la povertà significa anche prevenire possibili ed imprevedibili esiti negativi sulla stabilità sociale. Il

rischio di incrinare il patto sociale è alto, e riportare la lotta alla povertà all’interno di uno schema universalistico diventa dunque prioritario al fine di garantire a tutti una vita dignitosa e uguali diritti di cittadinanza.