

Che cosa succederà dopo il Reddito di cittadinanza?

Le misure di contrasto alla povertà del Governo Meloni

Giulio Bertoluzza

Collaboratore di Caritas Italiana su politiche di contrasto della povertà e advocacy
<giulio.bertoluzza@caritas.it>, [Twitter](#) @CaritasItaliana

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

Provedimento di bandiera del Movimento 5 Stelle, il Reddito di cittadinanza è rapidamente diventato oggetto di critiche delle forze politiche di centrodestra, che ne hanno inserito la riforma tra le priorità del programma elettorale. Il Governo Meloni ha mantenuto l'impegno con il Decreto Lavoro, approvato dal Parlamento a fine giugno 2023, che ridisegna profondamente le misure di contrasto alla povertà nel nostro Paese. In che direzione si muove la riforma? Quali sono i principali cambiamenti per famiglie e persone che vivono in condizione di povertà? La loro tutela aumenta o diminuisce?

Il provvedimento del Governo Meloni noto come Decreto Lavoro¹, approvato dal Parlamento a fine giugno 2023, prevede sostanziali modifiche in tema di misure di contrasto alla povertà. In particolare sostituisce parzialmente il Reddito di cittadinanza (RdC) già a partire dall'anno in corso e completamente dal 1° gennaio 2024.

In questo articolo si esamineranno i tratti principali della nuova legge, identificandone gli elementi di maggior impatto sulla vita delle persone, adottando il punto di vista di Caritas italiana, che con i poveri e la povertà ha a che fare quotidianamente. Pur essendo troppo presto per formulare considerazioni sulle modalità concrete di attuazione della riforma nei diversi territori, è già possibile prendere in esame il disegno della nuova misura e vagliarne i principali cambiamenti rispetto al RdC. Da questa operazione si possono trarre spunti utili per commentare le scelte del Governo,

¹ D.L. 4 maggio 2023, n. 48, Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro, poi convertito con modificazioni in Legge 3 luglio 2023, n. 85.

prefigurare quanto accadrà e, di conseguenza, orientare le azioni dei diversi attori, pubblici e del privato sociale, in base al nuovo assetto normativo.

Il percorso che ha condotto alla riforma

La riforma del RdC arriva dopo un periodo di dibattito pubblico tumultuoso. Negli ultimi anni infatti, **il tema della povertà e dei modi per contrastarla si è fortemente politicizzato**, in particolare da quando, nel 2018, il Movimento 5 Stelle ha fatto del RdC un provvedimento bandiera. Come molti ricorderanno, l'approvazione del RdC fu salutata come il modo per "abolire la povertà" e trovare un'occupazione ai beneficiari. Appena è stato evidente che non sarebbe riuscito a produrre questi effetti (troppo) ambiziosi, la misura, e con essa i poveri che la percepiscono, è stata attaccata da più parti. **Il programma della coalizione di centrodestra per le elezioni del 2022 proponeva la completa sostituzione del RdC con altre misure**, come poi è avvenuto con il Decreto Lavoro. Rispetto al RdC, la riforma introduce una significativa differenza nella definizione della platea dei beneficiari, aprendo una frattura tra due categorie: chi può lavorare e chi no. Risultano invece molto simili al caso del RdC il modo e l'urgenza con cui la riforma è stata elaborata e approvata (Caritas italiana 2023a).

Durante il percorso di elaborazione della riforma, Caritas italiana ha evidenziato alcune criticità e avanzato suggerimenti per salvaguardare gli elementi ritenuti imprescindibili da un punto di vista sia valoriale sia tecnico. Sulla proposta di Caritas italiana (2023b), pensata per combinare la tutela di tutti i poveri sul territorio nazionale con l'obiettivo, codivisibile, del Governo di introdurre misure specifiche per chi può lavorare, si tornerà nella conclusione.

Due categorie di poveri

Come anticipato, **la riforma introduce due misure differenti** per due diverse categorie di beneficiari: l'**Assegno di inclusione** (AdI) per i nuclei familiari in cui sono presenti persone non occupabili, una misura con un impianto simile a quello del RdC; il **Supporto per la formazione e il lavoro** (SFL) per i nuclei i cui componenti possono invece lavorare. Per questa seconda tipologia di beneficiari le cose cambieranno in modo più significativo.

Assume quindi un ruolo centrale la definizione di occupabilità che divide i beneficiari nei due gruppi. A riguardo, a livello internazionale, si registra un sostanziale consenso: l'occupabilità è definita in base alla vicinanza del singolo al mercato del lavoro e solo raramente per legge. Più spesso la valutazione viene lasciata ai servizi territoriali (Pacifico 2023). Ad esempio, la distanza di una persona dal mercato del lavoro aumenta via via che cresce la lunghezza del periodo di disoccupazione, e con essa diminuisce la possibilità di trovare un nuovo impiego. Questa definizione di occupabilità viene adottata in molti

Paesi europei dove, a fianco di misure di reddito minimo, esistono forme di indennità di disoccupazione finanziate dalla fiscalità generale. Queste sono accessibili a persone occupabili che non hanno più diritto all'indennità di tipo assicurativo che di norma copre solo un certo numero di mesi dopo la perdita del lavoro, come avviene in Italia per la NASPI (Nuova assicurazione sociale per l'impiego), che dura al massimo 24 mesi.

La nuova normativa italiana si basa invece su una definizione di occupabilità diversa rispetto al contesto internazionale: si considerano occupabili i membri di nuclei familiari che non presentano particolari carichi di cura, cioè che non comprendono minori, persone disabili o non autosufficienti, persone con oltre 60 anni di età o persone svantaggiate inserite in programmi di cura e assistenza dei servizi sociosanitari territoriali certificati dalla Pubblica amministrazione. La prima particolarità di questa definizione, unica a livello internazionale, è di essere su base familiare e non individuale: non contano le caratteristiche del singolo, ma del nucleo di cui fa parte. La seconda è di non avere nulla a che fare con la reale occupabilità delle persone, ma di assegnare una priorità nell'accesso al welfare ai poveri che vivono in famiglie con specifiche responsabilità di cura, discriminando gli altri. Così facendo, si suddivide in due gruppi – coloro che riceveranno l'AdI e coloro che potranno accedere al SFL – una popolazione che in realtà è una sola: quella dei poveri.

«Le recenti Raccomandazioni del Consiglio della UE sottolineano la necessità dell'attivazione lavorativa dei beneficiari, assicurando che i requisiti di attivazione forniscano sufficienti incentivi a rientrare nel mercato del lavoro, ma che allo stesso tempo la rete di sostegno raggiunga tutte le persone che non dispongono di risorse sufficienti».

UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO (2023),
Rapporto sulla politica di bilancio

Che cosa cambia per chi percepirà l'AdI

L'AdI, che diventerà operativo a inizio 2024, ha una struttura molto simile al RdC. Conferma la soglia ISEE di accesso di 9.360 euro, ma, oltre all'introduzione del vincolo della non occupabilità, modifica alcuni altri requisiti: in alcuni casi in senso restrittivo (ad esempio escludendo chi ha una casa di proprietà di valore alto), in altri allargando la platea dei beneficiari (ad esempio riducendo da dieci a cinque anni il vincolo della residenza in Italia). Di conseguenza, si stimano in circa 270mila le persone che vivono in nuclei familiari che percepiscono il RdC ma che saranno esclusi dall'AdI a causa della modifica dei requisiti economici di accesso, e in circa 150mila i componenti di famiglie straniere escluse dal RdC che potranno fare domanda di AdI grazie all'accorciamento del requisito della residenza (Ufficio parlamentare di bilancio 2023).

Nel passaggio alla nuova misura risultano avvantaggiati i nuclei che comprendono disabili e minori fino a tre anni, a causa dei cambiamenti nella scala di equivalenza adottata e a come la nuova misura interagisce con

Scala di equivalenza e Assegno unico

La scala di equivalenza è lo strumento per calcolare l'ammontare di risorse di cui nuclei familiari differenti per composizione e caratteristiche hanno necessità per raggiungere lo stesso standard di vita (cfr De Santis 1996). L'Assegno unico e universale è un sostegno economico alle famiglie attribuito per ogni figlio a carico fino al compimento dei 21 anni (al ricorrere di determinate condizioni) e senza limiti di età per i figli disabili.

l'Assegno unico e universale. **Per le altre famiglie che riceveranno l'AdI al posto del RdC**, considerando che, se comparato agli altri Paesi dell'UE, l'importo del RdC poteva essere considerato generoso (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2021) e capace di alleviare la povertà delle famiglie (Baldini e Gallo 2021), **questi piccoli ritocchi non sembrano preoccupare**. Diverso è il caso dei circa 400mila nuclei che resteranno esclusi dall'AdI perché non presentano soggetti tutelati,

pari a un terzo di quelli che percepiscono il RdC. Questi nuclei, in larga parte composti da una sola persona, comprendono circa 553mila persone (Ufficio parlamentare di bilancio 2023).

Che cosa cambia per chi potrà richiedere il SFL

Le persone escluse dall'AdI, ma comunque povere, potranno richiedere il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), operativo dal 1° settembre 2023: si tratta di **una indennità di 350 euro al mese, riconosciuta per un periodo non superiore a 12 mesi**, a soggetti tra 18 e 59 anni che versano in condizioni disagiate ma non sono in possesso dei requisiti di accesso all'AdI, **con la condizione di partecipare a progetti di formazione, di orientamento e di accompagnamento al lavoro**.

Per queste persone le cose cambiano in modo più significativo. Innanzitutto, per ricevere il SFL è necessario essere più poveri, cioè avere un ISEE inferiore a 6mila euro, contro i 9.360 di AdI e RdC. Verranno quindi esclusi i lavoratori poveri, discontinui, a tempo parziale o precari che già lavorano e avrebbero sicuramente bisogno di ulteriore sostegno economico e formativo per stabilizzare la propria situazione. Poi, la misura può essere erogata per tutta la durata dei percorsi di formazione e fino a un massimo di 12 mesi, non rinnovabili, dopo i quali per questi poveri cade ogni forma di sostegno al reddito. Infine, l'importo di 350 euro mensili è fisso a prescindere dall'intensità della povertà del nucleo familiare, essendo pensato come indennità per la partecipazione ai corsi di formazione.

Per le persone non tutelate dall'AdI, le prospettive sono difficili: secondo quanto previsto dalla Legge di bilancio 2023, hanno diritto a ri-

cevere il RdC per i soli primi sette mesi dell'anno in corso. Se ne hanno i requisiti, a partire da settembre potranno accedere al SFL, ma, trascorsi dodici mesi, non riceveranno più alcun sostegno, né monetario né di attivazione lavorativa.

Le procedure di accesso alle misure

La richiesta di accedere ad AdI o SFL viene presentata telematicamente all'INPS, direttamente dagli interessati o tramite CAF o patronato. La verifica del possesso dei requisiti compete all'INPS, che in caso positivo comunica al nucleo la possibilità di iscriversi alla nuova piattaforma SIISL (Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa). A seguito di questa iscrizione verrà chiarito se si può ottenere l'AdI oppure il SFL. A questo punto **i beneficiari devono sottoscrivere il Patto di attivazione digitale (PAD)**, le cui modalità saranno definite in un prossimo decreto ministeriale. Successivamente, coloro che hanno diritto all'AdI hanno l'obbligo di presentarsi ai servizi sociali entro 120 giorni dalla sottoscrizione del PAD, mentre i beneficiari di SFL verranno convocati dai servizi per l'impiego.

A questo punto i servizi sociali definiscono chi all'interno dei nuclei beneficiati di AdI è attivabile, cioè potenzialmente occupabile, e chi non lo è. Questi ultimi dovranno sottoscrivere il Patto per l'inclusione, istituito già previsto dalla normativa del RdC e che comporta l'adesione a un percorso di accompagnamento multidimensionale. I soggetti attivabili sono invece inviati ai servizi per l'impiego e saranno tenuti a sottoscrivere, come i beneficiari di SFL, il Patto di servizio personalizzato, una sorta di contratto, già previsto dalla normativa precedente al Decreto Lavoro, che permette di partecipare a percorsi di politiche attive, come i corsi di formazione e di riqualificazione professionale, per valorizzare le proprie competenze, acquisirne di nuove e aumentare le possibilità di trovare un nuovo lavoro.

Il quadro presentato risulta complesso. In particolare, **la forma esclusivamente telematica di alcuni snodi fondamentali**, soprattutto il PAD, **dà per scontata la presenza di competenze digitali di base che sono, in Italia, soggette a forti divari associati alle caratteristiche socioculturali della popolazione** (ISTAT 2023). Questo elemento critico, già emerso negli studi sul RdC (Maitino, Ravagli e Sciclone 2021), rischia di trasformare i vari passaggi in soglie di sbarramento che le persone più fragili non riescono a superare da sole, con il rischio quindi di non accedere alle misure a cui hanno diritto o di vederle sospese.

Come cambia l'offerta congrua

Un tema di cui, fin dall'introduzione del RdC, si è dibattuto intensamente è quello dell'offerta di lavoro congrua e della condizionalità ad essa

collegata (Gori, Bertoluzza e Mazzuca 2022), cioè della **perdita o decurtazione del beneficio a seguito del rifiuto di una opportunità di impiego con caratteristiche minime accettabili** in termini di compenso, distanza dal luogo di residenza, ecc. Le condizioni a cui il rifiuto comporta una penalizzazione sono state via via inasprite dai Governi precedenti, fino alla previsione della decadenza dal beneficio al primo rifiuto introdotta con la Legge di bilancio 2023. Il Decreto Lavoro modifica ulteriormente la definizione di offerta congrua per tenere conto delle diverse tipologie di contratto (a tempo pieno o parziale, a tempo indeterminato o determinato, in somministrazione, ecc., con una ulteriore lieve stretta²). Aggiunge però, migliorando la definizione precedente, il riferimento ai minimi retributivi previsti dai contratti collettivi nazionali come condizione per l'accettazione di offerte di lavoro.

Tuttavia bisogna considerare che nel disegno delle nuove misure la possibile offerta congrua riguarda un numero inferiore di persone rispetto al RdC: i beneficiari di SFL e i componenti attivabili dei nuclei familiari che ricevono l'AdI. Inoltre, come già ampiamente sottolineato per il RdC, la proposta di una offerta di lavoro congrua da parte dei servizi per l'impiego presenta numerosi elementi di complessità (Giubileo 2021). Per questo motivo, **è difficile pensare che le condizionalità sull'offerta congrua verranno applicate anche nel nuovo disegno.**

Il futuro dei Progetti utili alla collettività

I Progetti utili alla collettività (PUC) sono uno dei tratti caratteristici del RdC e, data la novità, la loro attuazione a livello locale ha richiesto tempo e sforzi, creando a volte confusione e malumore tra i beneficiari e i servizi che li propongono. Gli studi disponibili hanno delineato un quadro di luci e ombre: **in alcuni casi i beneficiari li hanno vissuti come una costrizione ingiustificata, mentre per altri sono state esperienze di inclusione significative.** In ogni caso si può affermare come il principale valore riconosciuto ai PUC è quello di attivare percorsi di inclusione sociale più che di reinserimento lavorativo (Bertoluzza, Mazzuca e Pernetti 2023).

A riguardo le nuove misure si muovono in direzione opposta rispetto a quella auspicabile. I PUC sono collocati tra le attività di formazione o lavoro a cui i beneficiari di SFL o i beneficiari di AdI attivabili possono essere assoggettati dai Centri per l'impiego e il cui rifiuto comporta la perdita del beneficio. Quindi, piuttosto che ammorbidirne le condizionalità e spostare l'intervento sui percorsi di inclusione, nei quali le persone più fragili

² Ad esempio, per i soggetti attivabili beneficiari di AdI, l'offerta di lavoro di lungo periodo o a tempo indeterminato è congrua indipendentemente dal luogo di residenza della persona a cui è proposta. Nel caso di offerte di breve periodo, o a tempo parziale inferiore al 60% del tempo pieno, o in somministrazione, il luogo di lavoro dev'essere entro gli 80 km da casa o i 120 minuti di trasporto pubblico. L'offerta congrua deve sottostare a questi vincoli anche nel primo caso se nel nucleo sono presenti minori di 14 anni.

possono rimettersi in gioco in attività di volontariato, **i PUC entrano a pieno titolo tra gli interventi per cui viene corrisposta una indennità.** È plausibile che questa nuova impostazione incontri resistenze ancora maggiori da parte dei beneficiari, tenuti a partecipare ad attività obbligatorie che però non certificano l'acquisizione di competenze professionali.

C'erano alternative? La proposta di Caritas italiana

Il più grave difetto della nuova impostazione è la **frammentazione degli interventi per chi vive in povertà**, dismettendo dopo pochi anni un sistema ampiamente condiviso a livello internazionale, che aveva condotto, con l'introduzione del Reddito di inclusione (REI) prima e del RdC poi, a una misura universale di garanzia di un reddito minimo. Ci si arriva con ragioni abbastanza confuse, che mescolano la volontà di trovare un impiego agli occupabili e quella di sostenere alcuni tipi di famiglie rispetto ad altre. Il risultato è creare **due gruppi di beneficiari, con trattamenti distinti in termini sia di continuità nell'assistenza sia di adeguatezza del sostegno economico.** Peraltro, i nuclei familiari che appartengono a una determinata categoria non sono omogenei e le differenze che presentano richiederebbero interventi specifici. Fratturando i poveri in diverse categorie, **c'è il rischio di lasciare alcuni gruppi fuori da qualsiasi intervento**, ad esempio i *working poor* (lavoratori poveri), che smetteranno di ricevere un sostegno.

L'alternativa a questo panorama di incertezza c'era, senza necessariamente rinunciare all'obiettivo di reinserire gli occupabili nel mondo del lavoro: la proposta di Caritas italiana per la riforma del RdC, presentata il 30 marzo 2023 (Caritas italiana 2023b), si è mossa proprio da questi presupposti, tenendo fermi alcuni principi fondamentali. Il primo è che chiunque sia caduto in povertà ha diritto a una vita dignitosa. Il secondo è l'importanza di coniugare diritti e doveri per le persone che ricevono sostegno, per cui la garanzia di una vita dignitosa va affiancata a un progetto di cambiamento. Il terzo è il superamento della confusione tra reinserimento lavorativo e tutela di ultima istanza, in cui sia il RdC sia le nuove misure invece cadono.

In particolare la proposta di Caritas delineava due interventi separati, con obiettivi differenti e non sovrapponibili: il primo volto a superare la condizione di indigenza dei nuclei in povertà, il secondo ad accompagnare i singoli verso il reinserimento nel mercato del lavoro. La prima misura, denominata Reddito di protezione, avrebbe mantenuto una caratteristica di universalismo selettivo, essendo destinata a tutti i nuclei familiari in condizione di povertà economica, a prescindere dai carichi di cura alla base dell'accesso all'AdI. La seconda misura, denominata Assegno sociale per il lavoro, si sarebbe dovuta basare su un criterio di vicinanza effettiva al mercato del lavoro, rivolgendosi ad esempio a tutte le persone disoccupate da non più di un anno che hanno esaurito la NASPI, tenendo conto anche di una

certa soglia ISEE e di un criterio di residenza. In questo modo **si sarebbe fornita ai poveri una misura solida contro la povertà e agli occupabili un intervento forte per il reinserimento nel mondo del lavoro**, coniugando una misura di protezione sociale e una di rilancio nel mercato del lavoro (De Minicis 2022), prevedendo per tutti adeguati percorsi di inclusione sociale e lavorativa. Dopo l'approvazione del Decreto Lavoro si profila invece un sistema di protezione composto da frammenti che in molti punti male combaciano, lasciando scoperte persone e famiglie povere i cui bisogni non troveranno risposta univoca. Per le politiche di contrasto della povertà la strada è in salita.

Risorse

- BALDINI M. – GALLO G. (2021), «“Chi” riceve il Reddito di Cittadinanza e a “quanto” ammonta», in CARITAS ITALIANA (2021), 9-59.
- BERGAMANTE F. – DE ANGELIS M. – DE MINICIS M. – MANDRONE E. (2022), *Reddito di cittadinanza: evidenze dall'indagine Inapp-Plus*, INAPP Policy Brief n. 27, in <www.inapp.org>.
- BERTOLUZZA G. – MAZZUCA L. – PERNETTI A. (2023), «I Progetti utili alla collettività tra obbligo e reciprocità. Note dall'implementazione del Reddito di Cittadinanza nel Nord Italia», in corso di pubblicazione in *Polis*, 2.
- CARITAS ITALIANA (2023a), *Adeguate ai tempi e ai bisogni. Rapporto 2023 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia*, in <www.caritas.it>.
- (2023b), *La riforma delle politiche contro la povertà in Italia. Un contributo di Caritas italiana per il dibattito*, in <www.caritas.it>.
- (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del reddito di cittadinanza*, a cura di M. Pagnielo e N. De Capite, Palumbi Edizioni, Teramo.
- DE MINICIS M. (2022), «Il pilastro che manca negli ammortizzatori sociali», in *lavoce.info*, 30 settembre.
- DE SANTIS G. (1996), *Le misure della povertà in Italia: scale di equivalenza e aspetti demografici*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma.
- GIUBILEO F. (2021), «Politiche attive: l'offerta congrua non esiste», in *lavoce.info*, 16 novembre.
- GORI C. – BERTOLUZZA G. – MAZZUCA L. (2022), «Reddito di cittadinanza: un infuocato dibattito su una condizionalità apparente», in *Mena-bò di Etica ed economia*, n. 176, in <https://eticaeconomia.it>.
- ISTAT (2023), *Cittadini e competenze digitali*, 23 giugno, in <www.istat.it>.
- MAITINO M.L. – RAVAGLI L. – SCICLONE N. (2021), «I percorsi d'inclusione lavorativa», in CARITAS ITALIANA (2021), 159-189.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2021), *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, in <www.lavoro.gov.it>.
- PACIFICO D. (2023), «Il disegno della misura: povertà o lavoro? Un confronto europeo», in CARITAS ITALIANA (2023a).
- UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO (2023), *Rapporto sulla politica di bilancio*, in <www.upbilancio.it>.