



collana editoriale
“Sociologia e Servizio sociale”

Il Reddito di Cittadinanza del Movimento 5 Stelle dalla teoria alla prassi.

Lucia Mazzuca e Marco Buralassi

working paper

5/2020

I working papers della collana *Sociologia e Servizio Sociale* edita dalla casa editrice *Roma TrE-Press* sono pubblicazioni scientifiche il cui scopo è favorire una rapida divulgazione di risultati originali derivanti da studi e ricerche su tematiche riconducibili alle aree di interesse definite nel progetto editoriale della collana. Ciò non di meno, i lavori sono pubblicati solo allorché hanno una forma che li renderebbe suscettibili di sottomissione ad una rivista scientifica. Non possono trovare collocazione nei working paper materiale didattico, parti di tesi di dottorato non rielaborate, studi preliminari e incompleti.

Il Reddito di Cittadinanza del Movimento 5 Stelle dalla teoria alla prassi. L'evoluzione della misura e la sua continuità nei progetti di utilità collettiva

Lucia Mazzuca e Marco Burgalassi

1. Introduzione

È noto che il contratto di governo sulla base del quale, dopo le elezioni del marzo 2018, si è formato un esecutivo sostenuto da Movimento 5 Stelle e Lega era articolato in 30 punti programmatici e che uno di essi, fortemente voluto dalla componente pentastellata, prevedeva la istituzione di uno «strumento per il sostegno al reddito dei cittadini italiani che versano in condizioni di bisogno» denominato Reddito di Cittadinanza. La esigenza di far fronte alla mancanza di una misura nazionale di carattere universale finalizzata al contrasto della povertà, d'altra parte, era uno dei temi su cui da tempo il Movimento 5 Stelle aveva focalizzato la propria iniziativa politica e la introduzione di un Reddito di Cittadinanza era già stata proposta in un disegno di legge che i suoi parlamentari avevano depositato in Senato nel 2013 (Saraceno 2018). Sebbene nel frattempo tale lacuna fosse in realtà stata sanata dalla introduzione del REI, per i pentastellati il conseguimento di quell'obiettivo aveva dunque un particolare valore anche di natura simbolica; e l'obiettivo è stato infine raggiunto con la emanazione del DL 4/2019 avente ad oggetto *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni* poi modificato e convertito nella legge 26/2019.

Malgrado ne riprenda il nome, la misura introdotta nel gennaio 2019 si delinea però con un profilo sensibilmente diverso da quello proposto nel disegno di legge con cui tutto aveva avuto inizio. L'impianto del Reddito di Cittadinanza prefigurato nella proposta del 2013, infatti, si definiva con la univoca connotazione di intervento contro la disoccupazione e affidava la governance dello strumento ai centri per l'impiego. Quello del Reddito di Cittadinanza divenuto norma, invece, coniuga gli interventi rivolti al contrasto della disoccupazione – che si sostanziano nei Patti per il Lavoro - con altri mirati al sostegno delle condizioni di bisogno a cui tipicamente rispondono i servizi sociali – che si sostanziano nei Patti per l'Inclusione Sociale - e la governance assume una configurazione multilivello, nella quale accanto ai centri per l'impiego entrano direttamente in gioco anche i comuni (Cazzola 2019). Come è stato giustamente rilevato, dunque, la misura ora in vigore sembra in realtà aver tratto maggiore ispirazione da quella a cui si è sostituita che non dal modello indicato nel disegno di legge presentato all'inizio della scorsa legislatura (Del Bò 2018; Baldini e Gori 2019). Nel passaggio dalla teoria alla prassi, insomma, il Reddito di Cittadinanza pare essere diventato altro rispetto a ciò che all'inizio intendeva essere.

La notevole distanza che intercorre tra l'idea originaria e i termini con cui ha trovato una traduzione concreta, peraltro, appare evidente non soltanto mettendo a confronto la proposta del 2013 con la norma approvata nel 2019 ma anche accostando i contenuti della stessa proposta con quelli di una sperimentazione territoriale che, almeno nella comunicazione politica del Movimento, ha rappresentato una tappa

intermedia nell'evoluzione che il Reddito di Cittadinanza ha avuto passando dalla teoria alla prassi. Nel 2016, infatti, il Comune di Livorno – all'epoca guidato da una giunta pentastellata - introdusse una misura di sostegno al reddito rivolta ai cittadini in stato di bisogno che appariva sicuramente condizionata dal rilievo locale ma che si richiamava espressamente alla proposta depositata in Senato, di cui per certi versi intendeva testimoniare la concreta praticabilità (Benassi 2016). Anche in questo caso, però, nel merito dei contenuti la distanza dal modello di riferimento risultava evidente: un impianto di natura essenzialmente assistenziale e la presenza di requisiti per l'accesso abbastanza stringenti, infatti, conferivano alla misura livornese un profilo decisamente diverso da quello del disegno di legge datato 2013 – e, successivamente, avrebbero marcato un non minore divario dal profilo della misura nazionale.

A ben vedere, i tratti di differenziazione che si rilevano confrontando tra loro i contenuti del modello di partenza, quelli della esperienza labronica e quelli della misura introdotta dal governo gialloverde appaiono talmente consistenti da configurare tali vicende come sostanzialmente scollegate l'una dall'altra. Al di là della piena corrispondenza nominale, infatti, l'unico tratto di puntuale continuità che si ritrova nei tre profili del Reddito di Cittadinanza targato Movimento 5 Stelle sembra essere rappresentato dalla previsione dell'obbligo per il beneficiario della misura di rendersi disponibile per lo svolgimento di attività (non remunerate) promosse dai comuni e utili alla collettività. In una veste sostanzialmente immutata, l'impegno in progetti di pubblica utilità è difatti richiamato nell'art.9 comma 4 del disegno di legge pentastellato del 2013, nell'art. 2 del *Disciplinare per la attuazione del Reddito di Cittadinanza Locale* del Comune di Livorno e nell'art. 4 comma 15 della legge 26/2019.

Sebbene i progetti di utilità collettiva non possano certo essere considerati un asse portante nell'impianto delle misure per il contrasto alla povertà, il fatto che si proponano come l'unico tratto invariante nei vari profili che il Reddito di Cittadinanza ha assunto suggerisce di non sottovalutarne il significato. L'obbligo posto a carico dei beneficiari di un impegno in attività - di natura culturale, sociale, artistica, ambientale o formativa – che rivestono un interesse per la collettività assume infatti un importante rilievo per almeno due ragioni. Da una parte, risponde ad una logica di reciprocità che vede l'individuo chiamato a “restituire” qualcosa alla comunità da cui nel momento di difficoltà ha ricevuto una forma di aiuto. La restituzione si presenta insomma come una sorta di dovere morale e assume un evidente valore simbolico. Dall'altra parte, porta con sé una serie di ricadute sociali - dirette e indirette - riconducibili sia alla promozione di opportunità che possono favorire nei partecipanti la acquisizione di competenze pratiche e relazionali utili a contrastare condizioni di esclusione sociale sia al consolidamento dei legami sociali presenti all'interno di una comunità territoriale. Nonostante ciò, nel dibattito pubblico sul Reddito di Cittadinanza la questione dei progetti di utilità collettiva non ha finora riscosso alcun interesse (Siza 2019), anche se è presumibile che la recente adozione del decreto ministeriale che consente e regola l'avvio di tali progetti consentirà ben presto di colmare la lacuna.

Il presente saggio si propone di: i. mettere a confronto l'impianto delle tre versioni con cui il Movimento 5 Stelle ha nel tempo proposto l'istituto del Reddito di Cittadinanza (nel disegno di legge depositato dal Movimento 5 Stelle nel 2013, nella

sperimentazione effettuata sul territorio livornese nel 2016, nella legge approvata dal governo gialloverde nel 2019) per mostrare le trasformazioni che vi sono state nel passaggio dalla teoria alla pratica; ii. approfondire la questione del coinvolgimento dei percettori del Reddito di Cittadinanza in progetti di utilità collettiva, un aspetto finora poco considerato della misura ma che ha un indubbio rilievo rappresentando l'unico contenuto che si trova puntualmente riproposto nelle sue diverse versioni; iii. illustrare i risultati di una ricerca sulla sperimentazione livornese del Reddito di Cittadinanza Sociale nell'ambito della quale sono state analizzate anche le ricadute sociali del coinvolgimento dei beneficiari nei progetti di utilità collettiva, un tema che nel momento in cui tali progetti prendono avvio su scala nazionale sembra rivestire un evidente rilievo.

2. Il Reddito di Cittadinanza del Movimento 5 Stelle, dal disegno di legge alla istituzione attraverso una sperimentazione locale

Nel suo impianto attuale, il Reddito di Cittadinanza si configura come un dispositivo solo parzialmente sovrapponibile a quello ideato e portato all'attenzione dell'opinione pubblica dal Movimento 5 Stelle, divenendo oggetto di una dettagliata proposta presentata al Senato nel 2013 (disegno di legge n.1148). Prima di evidenziare i contenuti essenziali di quella proposta, è utile ricordare che a dispetto del nome il Reddito di Cittadinanza – tanto nel suo disegno originario quanto nella conformazione odierna – si rivela una misura non riconducibile agli schemi di integrazione del reddito che la letteratura internazionale definisce *basic income*, schemi che prevedono l'erogazione di un sussidio monetario a tutti sulla base del solo criterio di appartenenza ad una determinata comunità politica¹. La verifica della condizione economica e patrimoniale del nucleo familiare unitamente al carattere condizionale del beneficio, infatti, qualificano il Reddito di Cittadinanza come una misura di reddito minimo (Toso 2016) volta a contrastare i rischi e le conseguenze derivanti da condizioni di povertà più o meno durature, e per questo non assimilabile a *policy* erogate su base universale e in maniera incondizionata.

2.1. Il disegno di legge presentato dal Movimento 5 Stelle nel 2013

Quello progettato nel 2013 era un dispositivo che, in maniera più calcata rispetto al Reddito di Cittadinanza attualmente in vigore, incorporava una visione della povertà originata essenzialmente dalla mancanza di un'occupazione (Baldini e Gori 2019) e che, per questo, identificava quale suo target naturale i lavoratori o, meglio, i soggetti con un potenziale più o meno alto di occupabilità. La componente marcatamente lavoristica della misura era resa evidente dagli obblighi che condizionavano l'ottenimento del sussidio, tutti concernenti l'attivazione lavorativa: il beneficiario – esclusi gli ultrasessantacinquenni e i soggetti con disabilità – era tenuto a fornire

¹ Il reddito di cittadinanza o di base è una prestazione economica corrisposta al singolo in maniera continuativa, del tutto svincolata dal reddito del beneficiario e dalla richiesta di contropartita verso chi la riceve (Van Parijs 1992; 2001). Incarnando il principio di un universalismo puro, esso spetta di diritto a tutti, non è subordinato ad alcun requisito economico e socio-anagrafico ed è garantito anche a chi rifiuta un impiego regolare, un lavoro socialmente utile o non intende essere accompagnato in percorsi mirati al reinserimento sociale.

immediata disponibilità al lavoro presso i centri per l'impiego e ad accettare espressamente di essere avviato ad un progetto individuale di inserimento lavorativo, che presupponeva tra le altre cose la redazione di un bilancio delle competenze, la frequenza di corsi di formazione professionale, lo svolgimento di colloqui psicoattitudinali presso i servizi competenti e il recarsi almeno due volte al mese presso i centri per l'impiego. Le cause di decadenza dal beneficio erano individuate nel rifiuto di congrue proposte di lavoro avanzate dai servizi per l'impiego, nel sostenere colloqui al centro per l'impiego con la palese volontà di ottenere esiti negativi e, più in generale, nel non adempiere a tutti gli obblighi riguardanti l'attivazione lavorativa. Come ulteriore testimonianza della sua stretta connessione con la sfera occupazionale, il Reddito di Cittadinanza era precluso ai soggetti tra i 18 e 25 anni privi di una qualifica o un diploma professionale o di un diploma di scuola secondaria di secondo grado utili per l'inserimento nel mondo del lavoro, o che non frequentassero corsi o percorsi di formazione volti a conseguire quegli stessi titoli.

L'impianto della misura mirava a garantire al beneficiario un reddito annuo netto calcolato secondo l'indicatore ufficiale di povertà monetaria dell'Unione europea e che per l'anno 2014 era quantificato in 9.360€ (vale a dire 780€ mensili per nuclei con un solo componente, in assenza di altri redditi). Tale importo veniva poi incrementato a seconda della numerosità del nucleo familiare, sulla base della scala di equivalenza OCSE modificata, fino a poter raggiungere i 3.120€ mensili per una famiglia con 7 componenti adulti.

Il disegno di legge non stabiliva una durata predeterminata dell'erogazione del sussidio: il persistere delle condizioni di bisogno permettevano al beneficiario di mantenere la misura a patto di rispettare i vincoli concernenti l'attivazione lavorativa. Quanto alla governance, coerentemente con il suo orientamento al lavoro, il disegno di legge affidava un ruolo cardine ai centri per l'impiego, soggetti deputati a prendere in carico i beneficiari – esclusi quelli non occupabili per età o disabilità – e a gestire le procedure di attivazione e gestione della misura, inviando all'INPS parere favorevole (o contrario) alla sua erogazione. Alla luce di ciò, nella sua architettura originaria i Comuni – e in particolare i servizi sociali – ricoprivano una funzione residuale, volta a garantire l'accesso alla misura per i soggetti pensionati e disabili e a predisporre in loro favore percorsi di reinserimento sociale. Sebbene in modo non dettagliato, inoltre, il disegno di legge forniva indicazioni ai soggetti competenti per l'attivazione di interventi integrativi e facilitazioni da promuovere in favore dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza tra cui i. agevolazioni per il pagamento del canone di locazione o di un mutuo, ii. sostegno per l'acquisto di libri di testo e per il pagamento di tasse scolastiche e universitarie, iii. sostegno per l'accesso ai servizi sociosanitari, iv. sostegno all'uso dei mezzi pubblici e alla partecipazione alla vita sociale e culturale. Un tratto qualificante della proposta, infine, riguardava l'obbligo per i beneficiari di offrire la propria disponibilità alla partecipazione di progetti di utilità collettiva da svolgere presso il Comune di residenza per non più di otto ore settimanali senza erogazione in loro favore di alcun contributo aggiuntivo. L'impianto appena descritto, dunque, faceva del Reddito di Cittadinanza una misura avente una forte connotazione di politica contro la disoccupazione, con un sistema di welfare locale governato dai centri per l'impiego.

2.2. *La sperimentazione di un Reddito di Cittadinanza Locale nel Comune di Livorno*

Il Reddito di Cittadinanza Locale è stato introdotto a Livorno dalla deliberazione della Giunta comunale n. 556 del 2015. La definizione che ne dava il relativo disciplinare lo ha inquadrato come una misura di sostegno economico e sociale - sperimentale - a favore di coloro i quali sono temporaneamente nelle condizioni di non poter far fronte al proprio mantenimento e a quello della propria famiglia. La misura intendeva assolvere alla duplice funzione di integrazione al reddito e di prevenzione sociale.

A differenza della proposta di legge del 2013, il Reddito di Cittadinanza Locale è un intervento spiccatamente categoriale, subordinato al possesso di specifici requisiti anagrafici, occupazionali e connessi all'anzianità di residenza. Esso è rivolto ai soggetti di età compresa tra i 35 anni e l'età pensionabile, che non svolgono attività lavorativa e che risiedono nel Comune di Livorno da almeno 5 anni al momento di presentazione della domanda. L'ammissibilità alla misura è poi subordinata ad una situazione Isee non superiore ai 6.530,94€, un valore distante dalla soglia di rischio di povertà a cui la misura prefigurata nel disegno di legge faceva riferimento. Un ulteriore aspetto di divergenza risiede anche nel fatto che il Reddito di Cittadinanza Locale si caratterizza per essere un intervento finalizzato a contrastare la povertà familiare e non quella individuale, potendo essere ammesso al beneficio un solo componente per nucleo. Infine, se il Reddito di Cittadinanza prefigurato nella proposta di legge del 2013 presupponeva un principio universalistico di accesso, nel caso del Reddito di Cittadinanza Locale la modalità di accesso è stata individuata nella partecipazione ad un bando pubblico che prevedeva una scadenza e la successiva definizione di una graduatoria dei richiedenti ammessi al beneficio.

Differenze più evidenti si individuano, ancora, nella natura, durata ed entità del trasferimento monetario. Il contributo da destinare alle famiglie residenti nel territorio comunale era a cifra fissa (500€), cioè elargito nel medesimo importo a tutti i beneficiari indipendentemente dalla numerosità del nucleo a cui appartenevano, una previsione evidentemente difforme dalla calibrazione dell'importo mediante le scale di equivalenza presenti nella versione originale della proposta di Reddito di Cittadinanza ma anche nella versione poi divenuta legge. La durata della sperimentazione labronica risulta predeterminata in 6 mesi, non prorogabili.

Dal disegno di legge pentastellato del 2013 il Reddito di Cittadinanza Locale mutua il riferimento all'attivazione del richiedente, seppure in una forma decisamente meno stringente: il destinatario deve iscriversi ai servizi per l'impiego, offrire la propria disponibilità a svolgere lavori socialmente utili eventualmente indicati dal Comune per almeno 4 ore settimanali per cui il compenso relativo al Reddito di Cittadinanza Locale costituisce unica forma di remunerazione, nonché a partecipare a progetti di utilità collettiva eventualmente gestiti dal Comune in campo culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, mettendo a disposizione un tempo non superiore alle 8 ore settimanali. Un ultimo elemento di significativa divergenza tra la proposta pentastellata del 2013 e il Reddito di Cittadinanza Locale – e poi quello divenuto legge – riguarda il fronte del reinserimento lavorativo: pur essendo rivolta a soggetti disoccupati la misura locale non prevede tra le sue finalità specifiche quella di

accrescere le opportunità di reinserimento del mercato del lavoro dei richiedenti, assolvendo pertanto una funzione essenzialmente di sostegno alle difficoltà economiche dei nuclei beneficiari.

2.3. La legge 26/2019 del governo gialloverde

L'adozione del Reddito di Cittadinanza è stato uno degli impegni inseriti nel contratto che ha permesso nel giugno 2019 la nascita del governo sostenuto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega. Sebbene la proposta pentastellata del 2013 abbia inizialmente rappresentato un punto di riferimento, la costruzione della misura ha poi subito un apprezzabile mutamento con la ripresa di molti degli aspetti del preesistente Reddito di Inclusione (Motta 2019), finendo in sostanza per essere assimilato dagli studiosi ad un REI contraddistinto da una platea di destinatari più ampia e da importi del beneficio più generosi (Saraceno 2018).

La legge 26/2019 istitutiva del Reddito di Cittadinanza, infatti, eredita dalla misura che l'ha preceduta una visione multidimensionale della povertà, non sempre e non per forza associata a problematiche di tipo lavorativo. L'enfasi lavoristica che ha accompagnato le prime fasi di introduzione del Reddito di Cittadinanza ha poi gradualmente lasciato spazio alle finalità di natura sociale, entrate a pieno titolo nell'impianto della misura (Iannone 2019). Di fatto, ai percorsi di attivazione lavorativa oggetto dei cosiddetti Patti per il Lavoro di competenza dei centri per l'impiego – che rivestono comunque un ruolo chiave nell'architettura del dispositivo – si affiancano i Patti per l'Inclusione Sociale, la cui elaborazione è affidata ai servizi sociali dei Comuni quando i destinatari sono portatori di bisogni che esulano dalla sola mancanza di un reddito adeguato, oppure quando non sono immediatamente attivabili sul fronte lavorativo. Entrambi i Patti prevedono specifici impegni di natura lavorativa o connessi al reinserimento sociale che il percettore del Reddito di Cittadinanza e gli altri componenti del nucleo familiare sono tenuti a rispettare, pena la decadenza dal beneficio. Quanto ai requisiti di accesso, è introdotto il vincolo di residenza in Italia da almeno dieci anni di cui gli ultimi due continuativi (assente nella proposta di legge) e scompare il requisito del possesso di un titolo formativo per i soggetti giovani. Il Reddito di Cittadinanza può essere richiesto da tutti i cittadini italiani, comunitari ed extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno di lungo periodo, che soddisfino determinati condizioni reddituali e patrimoniali.

L'erogazione del sussidio risulta più articolata rispetto a quanto fosse previsto nel disegno originario proposto dal Movimento 5 Stelle nel 2013. In questo caso, infatti, il beneficio economico viene articolato in due componenti: la prima integra il reddito familiare fino alla soglia di 6.000€, moltiplicati per la scala di equivalenza; la seconda è destinata solo a chi è in affitto ed incrementa il beneficio di un ammontare annuo pari al canone di locazione fino ad un massimo di 3.360€. L'importo complessivo per le due componenti non può superare i 9.360€ annui, vale a dire 780€ mensili (per nucleo con un solo componente), un valore che ripropone quello ideato in origine. Tale importo viene comunque ridotto in presenza di altri trattamenti assistenziali e di redditi eventualmente percepiti dalla famiglia. Diversamente dalla proposta originaria, inoltre, si prevede che il beneficio sia erogato per un periodo non superiore a 18 mesi, ma che possa essere rinnovato previa sospensione dell'erogazione di un mese.

Quanto alla governance della misura, il Reddito di Cittadinanza prevede uno schema plurilivello che – non senza problemi di coordinamento – affida a CAF, patronati, e Poste Italiane la funzione di ricezione della domanda. Il cittadino viene poi inviato al Comune o al centro per l’impiego sulla base di uno *screening* di natura amministrativa per la definizione dei rispettivi Patti, mentre alcuni beneficiari ricevono il sussidio senza passare da alcun servizio. Il ruolo dei centri per l’impiego resta sempre rilevante, ma è collocato all’interno di una rete in cui interagiscono i servizi sociali comunali e gli enti chiamati in causa nei percorsi di reinserimento lavorativo e sociale (servizi scolastici, sanitari, educativi, agenzie di formazione ecc.)

Ulteriore novità rispetto a quanto veniva indicato nel disegno di legge del 2013, infine, è la specifica previsione di misure integrative e di supporto: ai datori di lavoro privati che assumano a tempo indeterminato beneficiari del Reddito di Cittadinanza vengono riconosciute delle agevolazioni fiscali, mentre i percettori che avviano un’attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa viene riconosciuto in un’unica soluzione un beneficio addizionale pari a sei mensilità. Gli stessi beneficiari sottoscrittori dei Patti per il Lavoro, infine, ricevono un assegno di ricollocazione da spendere presso i centri per l’impiego o presso i soggetti accreditati. Come già prefigurato nel disegno di legge del 2013, infine, la misura stabilisce l’obbligo per i beneficiari di offrire la propria disponibilità alla partecipazione di progetti di utilità collettiva da svolgere presso il comune di residenza, senza erogazione in loro favore di alcun contributo aggiuntivo.

2.4. *Un quadro di sintesi*

Ricomponendo in un unico quadro le caratteristiche essenziali delle tre versioni del Reddito di Cittadinanza si evidenziano tra esse non pochi elementi di differenziazione². Tali discordanze riguardano in particolare:

- a. *la natura e la finalità della misura*: quella proposta nel 2013 assumeva i caratteri di una politica attiva per il lavoro, identificando lo stato di povertà come un effetto collegato quasi unicamente alla mancanza di un reddito da lavoro; la misura livornese, invece, si qualificava maggiormente come misura di sostegno – essenzialmente passiva - ai nuclei familiari in cui fossero presenti soggetti disoccupati in condizioni di difficoltà economica; il Reddito di Cittadinanza attualmente in vigore, come già osservato, rappresenta uno schema di reddito minimo, vale a dire un programma in cui l’elargizione del beneficio economico è vincolata all’adozione, da parte del beneficiario, di precisi impegni finalizzati direttamente o indirettamente alla rimozione delle cause da cui è scaturita la situazione di bisogno (Leone 2015), presupponendo una visione multidimensionale della povertà, non necessariamente collegata alla mancanza di lavoro;
- b. *il target*: coerentemente con la sua natura implicita di politica del lavoro, il Reddito di Cittadinanza ideato in origine aveva come suo target principale soggetti in condizioni di indigenza con un potenziale più o meno alto di occupabilità, un target comunque più ampio rispetto a quello della misura sperimentata a Livorno, rivolta

² È evidente che nel caso dell’intervento implementato dal Comune di Livorno tali divergenze sono accentuate dai vincoli imposti dal rilievo locale dell’esperienza, che ha condizionato le risorse a disposizione, le tempistiche e le procedure di ammissibilità al beneficio.

esclusivamente a soggetti in stato di disoccupazione (tra i 35 e i 65 anni). Nel caso del Reddito di Cittadinanza attualmente operativo i potenziali beneficiari sono, invece, tutti quei soggetti che, indipendentemente dalla situazione occupazionale, versano in condizioni di povertà;

c. le condizioni di ammissibilità all'intervento: seguendo l'impostazione del REI, il Reddito di Cittadinanza presuppone un criterio universale-selettivo di accesso, in quanto legato essenzialmente alla verifica del requisito economico-patrimoniale. Analogo criterio valeva per la versione originaria della misura in cui, però l'accesso ai cittadini tra i 18 e i 25 anni di età era condizionato, come visto nel paragrafo 2.1, al possesso di una qualifica o diploma professionale, mentre non era prevista alcuna anzianità di residenza in Italia (al contrario del Reddito di Cittadinanza attuale, erogabile a chi risiede nel nostro Paese da almeno 10 anni). Nel caso della sperimentazione labronica, invece, ci troviamo di fronte a stringenti condizioni di ammissibilità concernenti non solo gli anni di residenza sul territorio comunale, ma anche lo status occupazionale e l'età dei potenziali beneficiari;

d. la durata dell'intervento: si va dalla durata massima di sei mesi per il Reddito di Cittadinanza sperimentato a Livorno, ai 18 mesi (prorogabili) di quello attualmente a regime. La proposta originaria, invece, non prevedeva limiti temporali all'erogazione del sussidio nel caso persistesse lo stato di bisogno;

e. modalità di determinazione dell'importo del sussidio: nella proposta originaria e nel Reddito di Cittadinanza corrente, l'entità del contributo erogato ai beneficiari è variabile in quanto finalizzato ad integrare il reddito in loro (eventuale) possesso fino al raggiungimento di una determinata soglia (che è per entrambe le misure di 780€ mensili per nucleo con un solo componente, privo di altri redditi). L'importo del sussidio è commisurato alle dimensioni del nucleo familiare, mediante le scale di equivalenza; una modalità questa che non è stata utilizzata nella sperimentazione labronica che ha previsto l'elargizione di un contributo a somma fissa di 500€ a tutti beneficiari, indipendentemente dalla numerosità del loro nucleo.

L'unico tratto che invece accomuna le varie versioni con cui il Reddito di Cittadinanza è stato proposto nella teoria e nella pratica appare identificabile nella previsione dell'obbligo posto a carico dei beneficiari della misura di doversi rendere disponibili all'inserimento in progetti di utilità collettiva.

3. I progetti di utilità collettiva: dalla previsione alla realizzazione

La previsione di un coinvolgimento dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza in progetti di utilità collettiva promossi dai comuni si trova formulata in modo sostanzialmente analogo nell'art.9 comma 4 del disegno di legge del 2013, nell'art. 2 del regolamento che disciplina la misura labronica e nell'art. 4 comma 15 del decreto legge 4/2019 poi convertito con legge 26/2019.

La proposta avanzata dal Movimento 5 Stelle nella passata legislatura prevede che il beneficiario del Reddito di Cittadinanza si renda disponibile al coinvolgimento in progetti gestiti dai comuni e utili alla collettività che possono riguardare l'ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni. La partecipazione ai progetti è quindi obbligatoria – salvo per i soggetti disabili, per coloro i quali assistono soggetti disabili e per chi non è più in età lavorativa – anche se

l'assenza di sanzioni rende il vincolo relativamente poco stringente. L'impegno dei beneficiari nei progetti di utilità collettiva, comunque, non può superare le 8 ore settimanali e deve avvenire tenendo conto sia del profilo professionale e delle competenze di cui il beneficiario dispone sia degli interessi e delle propensioni che egli manifesta.

Nella sperimentazione livornese la determinazione di un obbligo a carico dei beneficiari di rendersi disponibili per attività i cui effetti ricadono sulla comunità si propone con due possibili esiti. L'impiego dei soggetti che fruiscono della misura può infatti avvenire sia nell'ambito di lavori socialmente utili (per almeno 4 ore settimanali) sia in altro tipo di iniziative utili alla collettività (per non più di 8 ore alla settimana), ma entrambe le soluzioni devono comunque essere proposte dalla Amministrazione Comunale. Sotto il profilo delle tipologie di utilizzo che possono essere proposte ai beneficiari, pertanto, l'esperienza labronica si differenzia dal modello di riferimento. Come già nel disegno di legge del 2013, invece, anche nella sperimentazione locale i. l'obbligo non riguarda i beneficiari che presentano condizioni di disabilità o hanno superato i 65 anni e ii. manca un meccanismo sanzionatorio teso ad assicurare l'impossibilità di sottrarsi a questo specifico aspetto della misura.

Il decreto legge istitutivo del Reddito di Cittadinanza, infine, riprende in larga misura quanto era previsto nella originaria proposta pentastellata, distaccandosene principalmente nella quantificazione dell'impegno orario (le 8 ore settimanali non sono più il limite massimo ma diventano il minimo, che può essere aumentato fino a 16 ore). I progetti di utilità collettiva sono destinati ai beneficiari della misura indipendentemente dal fatto che abbiano sottoscritto il Patto per il lavoro o il Patto per l'inclusione sociale, devono essere promossi dai comuni e devono riguardare l'ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni. Il coinvolgimento dei beneficiari deve avvenire tenendo conto del profilo professionale, delle competenze nonché degli interessi e delle propensioni che caratterizzano il beneficiario. La adesione dei beneficiari ad attività proposte nell'ambito di progetti di utilità collettiva è obbligatoria, pena la decadenza dalla fruizione della misura. La definizione delle modalità per l'effettivo svolgimento dei progetti di utilità collettiva viene rinviata alla approvazione di un apposito decreto.

3.1 Il decreto ministeriale per l'avvio degli interventi

Il decreto ministeriale n. 149 attuativo di quanto previsto dalla normativa sul Reddito di Cittadinanza in materia di progetti di utilità collettiva è stato adottato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali nell'ottobre 2019 e pubblicato nel gennaio 2020. La norma definisce le forme e le caratteristiche di questo tipo di iniziative e le modalità con cui i comuni provvedono alla loro attivazione. Solo gli enti locali, infatti, possono promuovere i progetti sebbene sia possibile e auspicato che ciò avvenga avvalendosi della collaborazione dei soggetti di Terzo Settore. Per far fronte agli oneri concernenti l'attivazione e la realizzazione dei progetti, gli enti possono fruire delle risorse inserite nel Fondo Povertà e nel PON Inclusione.

Le finalità dei progetti di utilità collettiva sono individuate nella costruzione di una comunità migliore. Per questo, la loro attivazione deve prendere spunto dai bisogni e dalle esigenze del territorio e la loro elaborazione deve tener conto degli esiti che sono

in grado di produrre in termini di empowerment delle persone coinvolte. I progetti possono riguardare attività nuove o il potenziamento di attività esistenti e possono avere, a seconda dell'obiettivo da raggiungere, una durata limitata nel tempo o più prolungata. Tali attività non si configurano come forma di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo, pertanto non possono prevedere un impegno dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza né in sostituzione di personale dipendente del soggetto che promuove o realizza il progetto, né in ruoli o posizioni stabilmente definite all'interno della organizzazione che promuove o realizza le attività, né per sopperire a temporanee esigenze di organico.

Per facilitare l'individuazione delle azioni da promuovere, l'allegato 1 del decreto individua una serie di ambiti entro i quali possono essere sviluppati i progetti di utilità collettiva, fornendo degli esempi di attività che possono essere realizzate:

- ambito culturale: supporto all'organizzazione e alla gestione di manifestazioni ed eventi, mediante attività di distribuzione di materiale informativo, di supporto alla segreteria organizzativa, di pulizia degli ambienti; o ancora supporto nell'apertura di biblioteche, centri lettura, videoteche mediante attività di controllo delle sale, riordino del patrimonio librario, assistenza informativa agli utenti dei servizi ecc.;
- ambito sociale: supporto domiciliare ad anziani o persone con disabilità mediante il recapito della spesa e la consegna dei medicinali, piccole manutenzioni domestiche ecc., oppure supporto nella gestione di centri diurni; attività di controllo dell'uscita dalle scuole ecc.;
- ambito artistico: supporto nella organizzazione di mostre o nella gestione di strutture museali, mediante la presenza attiva nelle giornate di apertura, la catalogazione del patrimonio artistico locale ecc.;
- ambiente: riqualificazione di percorsi paesaggistici o di aree (parchi, aree verdi, litorali, spiagge, luoghi di sosta e transito) mediante la raccolta di rifiuti abbandonati, la pulizia degli ambienti ed il posizionamento di attrezzature ecc.;
- ambito formativo: supporto nella organizzazione e nella gestione di corsi; supporto nella gestione dei doposcuola per tutti gli ordini di istruzione; supporto nella gestione di laboratori professionali ecc.;
- ambito tutela dei beni comuni: manutenzione di giochi per bambini nei parchi e nelle aree attrezzate (riparazione, verniciatura), pulizia dei cortili scolastici, rimozione di tag e graffiti dagli edifici pubblici e dai luoghi di transito ecc.

I comuni sono chiamati a dare informazione sui progetti attivati, sulle loro caratteristiche e sul numero di posti disponibili. L'assegnazione dei beneficiari ai progetti di utilità collettiva deve avvenire salvaguardando la coerenza tra le caratteristiche delle attività da svolgere e le competenze del beneficiario acquisite nel corso della sua storia professionale o anche al livello formale, non formale e informale, nonché le sue attitudini ed interessi. Per questo, nel decreto è posto rilievo alla raccolta di queste informazioni nel corso dei colloqui che gli operatori dei servizi per l'impiego o dei servizi sociali hanno con i beneficiari, avendo cura anche di segnalare eventuali difficoltà degli stessi che possano influire sulla partecipazione ai progetti. Inoltre, il decreto dispone che per rendere effettivo l'obbligo da parte dei beneficiari ad offrire la disponibilità a partecipare ai progetti di utilità collettiva e per favorire le propensioni individuali nella scelta dei progetti, i destinatari del Reddito di Cittadinanza possano

fornire le proprie preferenze in riferimento alle aree di intervento dei progetti medesimi.

3.2 L'esperienza dei progetti di utilità collettiva nella sperimentazione del Reddito di Cittadinanza Locale: la valutazione dei beneficiari

La adozione del Reddito di Cittadinanza Locale come misura di sostegno economico e sociale destinata a persone temporaneamente incapaci di far fronte al mantenimento della propria famiglia ha preso le mosse nel dicembre 2015, a 18 mesi di distanza dall'insediamento del Movimento 5 Stelle alla guida della amministrazione comunale di Livorno. Dopo l'espletamento delle procedure per la selezione dei beneficiari, la misura ha iniziato a produrre i propri effetti nel giugno 2016 e ha concluso la sua prima fase di sperimentazione nel dicembre dello stesso anno. Appena conclusa la sperimentazione, ai beneficiari del Reddito di Cittadinanza Locale è stata proposta la somministrazione telefonica di un questionario strutturato. Il questionario intendeva rilevare principalmente quali erano state le modalità di utilizzo delle somme ricevute e quale giudizio veniva espresso sulle caratteristiche dell'intervento e sulle sue effettive ricadute, ma una sezione era anche dedicata alla raccolta delle opinioni che i diretti interessati formulavano riguardo alla loro esperienza nei PUC collegati con la fruizione del sostegno economico. I risultati della rilevazione, che pure presentano diversi limiti³, forniscono dunque alcune indicazioni che consentono di ragionare sulle ricadute sociali di questo tipo di attività.

Nella sperimentazione livornese i progetti di utilità collettiva si sono sostanziati in attività di sorveglianza dei parchi cittadini e in particolare in interventi di i. sensibilizzazione al rispetto delle regole di comportamento relative alla tenuta dei cani a guinzaglio e all'utilizzo dei mezzi a due ruote e ii. rilevazione e segnalazione della presenza di eventuali danni agli arredi (giochi e panchine). L'iniziativa è stata realizzata senza alcun onere per il Comune di Livorno e sulla base di un accordo di collaborazione che ha visto coinvolti l'ufficio servizi sociali e l'ufficio giardini dell'ente locale e una associazione di volontariato le cui finalità statutarie sono riconducibili alla tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente anche attraverso interventi a sostegno di categorie disagiate. L'associazione ha registrato i beneficiari del Reddito di Cittadinanza Locale come propri membri per garantire loro una copertura assicurativa e coloro i quali hanno partecipato alle attività si sono resi riconoscibili attraverso la esposizione di un apposito tesserino.

L'indagine condotta al termine della sperimentazione ha consentito di rilevare che l'obbligo di rendersi disponibili per attività di natura sociale previsto dalla misura è stato rispettato da tutti coloro che erano effettivamente tenuti a farlo. Il dato, che di per sé può apparire di poco conto, è in realtà significativo perché l'assenza di sanzioni in caso di mancato adempimento dell'obbligo poteva aprire il campo ad un diffuso disimpegno, evenienza che invece non si è manifestata. Una larga maggioranza di

³ La rilevazione è stata condotta su un campione autoselezionato la cui estensione ha coperto circa il 30% dei beneficiari. Considerata la numerosità dell'universo (100 soggetti), la consistenza del campione appare modesta ma una verifica sulle principali variabili socioanagrafiche (sesso, età, nazionalità, numerosità del nucleo familiare) ha rivelato una sua sostanziale rappresentatività. Per una presentazione dei risultati della ricerca e del suo impianto metodologico si rinvia a Mazzuca 2018.

coloro che hanno partecipato alle attività nei parchi cittadini si è dichiarata soddisfatta della esperienza effettuata (circa 80%) e le ragioni di ciò è stata ricondotta al fatto che i. questo tipo di impegno ha consentito di rendersi utili alla comunità, ii. le attività svolte hanno spinto ad assumere iniziative la cui buona riuscita ha gratificato i diretti interessati e iii. la continuativa presenza nei parchi ha permesso ai soggetti coinvolti di usufruire di occasioni per socializzare.

Tab. 1 *Motivi di soddisfazione per aver svolto attività di utilità sociale*
 (valore percentuale, consentite due opzioni di risposta)

Le attività svolte mi hanno permesso di impegnarmi in un lavoro che mi piace/mi diverte	16,7
Le attività svolte mi hanno permesso di rendermi utile e di fare qualcosa di buono per la mia città	62,5
Le attività svolte mi hanno fatto assumere responsabilità e impegni che sono riuscito a portare a termine	50,0
Le attività svolte mi hanno permesso di entrare in contatto e di socializzare con persone che non conoscevo	45,8
Le attività svolte mi hanno aiutato a mantenermi attivo/a e in buona salute	8,3
Le attività svolte mi hanno permesso di sviluppare nuove competenze (o di migliorare quelle già possedute) da poter spendere per la ricerca di un lavoro	12,5
Le attività svolte hanno ampliato la mia esperienza di vita	4,1

Il coinvolgimento dei beneficiari in mansioni di pubblica utilità, quindi, ha avuto un effetto di rilievo sulla loro percezione riguardo ad una sorta di principio della reciprocità (si riceve il sussidio, ma è giusto dare in cambio qualcosa), sulla capacità di assumere responsabilità e sulle opportunità di socializzazione. Le valutazioni positive espresse sulla esperienza effettuata non si propongono con significative differenze in relazione al profilo socio-anagrafico degli intervistati (sesso, età, composizione nucleo familiare, nazionalità), mentre una certa diversificazione delle opinioni sembra determinata da variabili di altra natura. Una maggiore concentrazione dei giudizi positivi, in particolare, si riscontra tra coloro i quali affermano di vivere condizioni di isolamento sociale (scarse occasioni di contatto con la rete parentale e con il vicinato) o di insoddisfacente qualità delle relazioni amicali.

Tab. 2 *Esprimono un giudizio di soddisfazione sulle attività di utilità sociale ...*

oltre il 90% di chi nell'ultimo anno aveva incontrato i parenti “mai” o “raramente”
oltre il 90% di chi dichiara di essere “per nulla soddisfatto” dei rapporti intrattenuti con i parenti
oltre il 90% di chi dichiara di essere “poco” o “per nulla soddisfatto” dei rapporti intrattenuti con gli amici

Le valutazioni negative sulla esperienza effettuata si legano essenzialmente alla constatazione che essa non ha dato luogo alla acquisizione di alcuna competenza spendibile sul mercato del lavoro e non appare pertanto funzionale ad uno sbocco occupazionale. Per una parte dei soggetti coinvolti, in sostanza, il contenuto delle attività sembra aver tradito le attese riguardo ad un obiettivo di natura professionalizzante – esito che tuttavia non era previsto dal progetto – sebbene 1 intervistato su 3 abbia espresso il convincimento che l'esperienza si sia comunque

rivelata una opportunità per accrescere le chances di trovare un impiego. Una larga parte degli intervistati, infine, ha indicato la ristrettezza della tipologia delle attività proposte come un aspetto su cui sarebbe utile intervenire: un ampliamento dell’offerta di servizi da svolgere, infatti, potrebbe essere il modo per valorizzare meglio le abilità dei soggetti coinvolti e per promuovere lo sviluppo di ulteriori capacità.

La rilevazione ha anche segnalato che tra i beneficiari del Reddito di Cittadinanza Locale 1 su 3 non risultava precedentemente conosciuto ai servizi sociali territoriali. Attraverso la sperimentazione, in sostanza, si è posta in evidenza una quota di popolazione che versava in condizioni di grave disagio economico ma le cui esigenze non erano mai state messe all’attenzione dei soggetti pubblici che sono titolari delle relative competenze. Sotto questo profilo, il Reddito di Cittadinanza Locale ha quindi svolto una importante funzione nel far intercettare ai servizi sociali persone e bisogni che altrimenti sarebbero rimasti totalmente scoperti di interventi. Allo stesso tempo, però, circa la metà dei beneficiari della misura ha dichiarato di non aver avvertito la necessità di mantenere con i servizi sociali alcuna forma di contatto continuativo, un dato che probabilmente si collega a due aspetti cruciali che segnano il campo delle prestazioni assistenziali vale a dire il problema dello stigma e il giudizio sulla meritorietà. Oltre a rappresentare il luogo nel quale la persona restituisce qualcosa alla comunità mentre ricostruisce relazioni in grado di contrastare il suo isolamento sociale, la partecipazione alle attività dei progetti di utilità collettiva può pertanto essere considerata anche uno strumento per depotenziare le circostanze che possono inibire o rendere meno efficace l’accesso ai servizi sociali da parte di un’utenza che magari presenta specifici bisogni di natura economica.

4. Conclusioni

Da alcuni anni il Reddito di Cittadinanza è diventato in Italia uno degli argomenti che più anima il dibattito pubblico. Ciò è avvenuto essenzialmente per il rilievo centrale che la questione ha rivestito fin dalle origini nella proposta politica del Movimento 5 Stelle, divenendo nel 2018 un elemento programmatico del governo gialloverde poi tradotto in provvedimento normativo. Nel tempo, tuttavia, il profilo con cui il Reddito di Cittadinanza ha costituito un punto di riferimento per il progetto politico pentastellato non è rimasto invariato. Nel passaggio dal disegno di legge depositato in Senato nel 2013 alla approvazione del decreto legge 4/2019 – con in mezzo una sperimentazione di carattere locale – sia l’impianto complessivo sia l’apparato strumentale della misura hanno infatti conosciuto una sensibile trasformazione.

In un percorso segnato da nette discontinuità, il solo tratto che il profilo del Reddito di Cittadinanza ha nel tempo mantenuto invariato risulta essere la previsione dell’obbligo per i suoi beneficiari di rendersi disponibili al coinvolgimento in progetti di utilità collettiva promossi dagli enti locali. Malgrado l’evidente valore simbolico di questo corollario della misura e quel che potenzialmente ne deriva per promuovere il benessere della comunità, i progetti di utilità collettiva sono però rimasti al margine dell’attenzione generale salvo uno sporadico uso come arma per la retorica antidiviana. Nessun interesse è stato quindi riservato né al significato che a questa

particolare forma di restituzione può essere attribuito dai diretti interessati e dalla comunità né alle ricadute sociali che a tali attività possono essere associate.

La presentazione di uno studio di caso sulla esperienza del Reddito di Cittadinanza Locale, istituito nel 2016 dal Comune di Livorno con un esplicito richiamo al disegno di legge del Movimento 5 Stelle, ha permesso di approfondire l'aspetto delle ricadute sociali dei progetti di utilità collettiva. Dalla rilevazione condotta è emerso che le attività sociali svolte nell'ambito della misura hanno avuto un impatto positivo sulla vita di relazione dei beneficiari, che oltre alla assenza di un reddito scontavano spesso significative forme di isolamento sociale. Tale effetto, che certamente potenzia la capacità delle persone più fragile di farsi parte attiva nella vita della comunità, sembra peraltro rivestire un rilievo particolarmente significativo nell'attuale contesto di emergenza sociale, in cui le relazioni tra le persone e le condizioni di socialità si sono allentate e il rischio di un acuirsi della situazione di emarginazione per alcune fasce di popolazione risulta tangibile.

Le evidenze che l'esperienza fornisce, inoltre, suggeriscono che una strategia di intervento che preveda il coinvolgimento dei beneficiari in quella originale forma di attivazione che è rappresentata dai progetti di utilità collettiva potrebbe essere stabilmente collegata alla erogazione di prestazioni socioassistenziali di natura economica. Considerato il loro elevato contenuto relazionale e il rilievo che hanno mostrato di poter rivestire nel mitigare l'isolamento sociale dei beneficiari, si può infatti immaginare che i progetti di utilità collettiva svolti in collaborazione con il Terzo Settore e senza alcun onere per l'ente pubblico potrebbero essere organicamente affiancati anche alla erogazione delle prestazioni monetarie più personalizzate e tipicamente collegate ai servizi sociali, come l'assistenza economica ordinaria. Questo consentirebbe, in particolare, di raggiungere il duplice obiettivo di i. fornire occasioni di relazionalità e di presenza sociale a soggetti che spesso sono a rischio di marginalità ed esclusione e ii. contrastare la percezione di piena dipendenza assistenzialistica che talvolta è radicata sia in una quota non esigua di popolazione sia in una parte degli stessi fruitori delle prestazioni monetarie.

Bibliografia

- Baldini M. e Gori C. (2019), Il reddito di cittadinanza in *Il Mulino*, 2, pp.269-277
- Benassi D. (2016), Lombardia, Puglia, Livorno: alcune considerazioni sulle recenti iniziative locali in tema di reddito minimo contro la povertà, in *Politiche Sociali*, 1, pp.153-158
- Cazzola G. (2019), Il Reddito di Cittadinanza, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 5, pp.446-458
- Del Bò C. (2018), Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4, pp. 711-720
- Iannone R. (2019), Il reddito di cittadinanza e le politiche di inclusione Aspetti critici ed impatto, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 4
- Mazucca L. (2018), *Teorie e prassi della valutazione delle misure a contrasto della povertà in Italia. Un'indagine sui beneficiari dei contributi economici in Valle*

- d'Aosta e a Livorno*, in G. Alessandrini, a cura di, *Itinerari di ricerca dottorale in ambito pedagogico e sociale*, Prensa, Lecce, pp.215-251
- Motta M. (2019), Un confronto tra il REI ed il Reddito di Cittadinanza: cosa cambia? Quali nodi da sciogliere?, in *Welfare Oggi*, 2, pp.15-40
- Ranci Ortigosa E. (2019), Dal Reddito di inclusione al Reddito di cittadinanza: continuità o discontinuità?, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 1, pp. 1-3
- Saraceno C. (2018), Metamorfosi del reddito di cittadinanza in *Menabò di Etica ed Economia*, 91
- Siza R. (2019), Il reddito di cittadinanza fra neoassistenzialismo e condizionalità, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2, pp. 1-4
- Toso S. (2016). *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna
- Van Parijs P. (1992), *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso, London-New York
- Van Parijs P. (2001), *A basic income for all*, in Van Parijs P., Cohen J., Rogers J. (eds) *What's wrong with a free lunch?*, Beacon Press, Boston