



# SOCIAL COHESION PAPERS

## Quaderni della coesione sociale

Numero 1, 2018

### Attivazione e politiche di contrasto alla povertà

*Magda Bolzoni, Ryukoku University*  
*Elena Granaglia, Università Roma3*

**O.C.I.S.**  
OSSERVATORIO INTERNAZIONALE PER  
LA COESIONE E L'INCLUSIONE SOCIALE





**L'Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS)** nasce con l'intento di fornire utili strumenti di conoscenza circa la genesi, lo sviluppo e il consolidamento della coesione sociale nelle comunità politiche e sociali contemporanee. Partendo dal presupposto che la coesione sociale è anche il prodotto di politiche pubbliche inclusive e volte alla promozione del bene comune, l'Osservatorio si propone l'obiettivo di essere un laboratorio di idee e proposte per il rafforzamento della coesione sociale in Italia e all'estero. L'OCIS si avvale della collaborazione di esperti provenienti da varie discipline per la realizzazione di iniziative scientifiche e divulgative volte alla diffusione della consapevolezza che la coesione sociale costituisce un elemento imprescindibile per la diffusione di 'benessere' sociale.

#### **Magda Bolzoni**


Magda Bolzoni è JSPS post-doc fellow in Sociologia presso la Faculty of Political Science della Ryukoku University (Kyoto) e collabora col Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino. Tra gli ultimi lavori *Il reddito di base*, Ediesse, 2016 (insieme a E. Granaglia) e contributi al *Rapporto sullo Stato Sociale 2017*, Edizioni Simone, 2017 (a cura di F.R. Pizzuti).

#### **Elena Granaglia**

Elena Granaglia è professore di Scienza delle Finanze al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma3. Gli ultimi lavori includono *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi?*, Il Mulino, 2014 (insieme a M. Franzini e M. Raitano), tradotto da Springer, *Extreme Inequalities in Contemporary Capitalism*, e *Il reddito di base*, Ediesse, 2016 (insieme a M. Bolzoni).



MAGDA BOLZONI, ELENA GRANAGLIA



# Attivazione e politiche di contrasto alla povertà

## Sommario

Questo contributo si concentra sulla componente di attivazione nelle misure di contrasto alla povertà e, più in particolare, negli schemi di reddito minimo. La ragione principale consiste nel peso crescente che l'attivazione ha assunto nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale in Europa e nel ruolo che riveste nel Reddito di Inclusione, recentemente introdotto nel nostro Paese. Sempre con riferimento all'Italia, l'attivazione è altresì presente negli schemi di reddito minimo esistenti a livello locale e nel maggiore concorrente del Reddito d'Inclusione, il Reddito di Cittadinanza, proposto dal Movimento Cinque Stelle e che, nonostante il nome, si configura come reddito minimo con forti condizionalità di attivazione.

L'approccio legato all'attivazione si è inizialmente diffuso in Europa negli anni Novanta nell'ambito delle politiche del lavoro. Le attese erano che ne avrebbero beneficiato sia i singoli fruitori, che sarebbero rientrati più velocemente nel mercato del lavoro, sia le casse dello stato sociale, che avrebbero guadagnato da durata e importo più ridotti delle indennità di disoccupazione. Il paradigma dell'attivazione si è poi esteso al di là delle politiche del lavoro, finendo con l'indirizzarsi anche ai beneficiari di misure di reddito minimo. In questo modo, di fatto, tutte le persone non occupate sono state progressivamente trasformate in disoccupati da (re)inserire nel mercato del lavoro, persone in stato di povertà comprese.

Nel corso delle prossime pagine metteremo in primo luogo a fuoco il concetto di attivazione a livello di Unione Europea nell'ambito della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, provando a fare ordine nelle declinazioni che le strategie di attivazione possono assumere nelle politiche di reddito minimo. Osserveremo quindi alcune tendenze recenti negli schemi in essere nei singoli paesi europei, principalmente incentrate sul rafforzamento della condizionalità, considerando però anche esperienze che si muovono in senso contrario. Volgeremo poi lo sguardo verso l'Italia, approfondendo la dimensione dell'attivazione nella nuova misura di Reddito di Inclusione e nelle esperienze e proposte che l'hanno precorsa. Chiuderemo infine con alcune riflessioni normative sulle caratteristiche e sulle funzioni da attribuire all'attivazione all'interno di misure di contrasto alla povertà.

Certamente, gli schemi di reddito minimo si compongono di altri elementi oltre alla dimensione dell'attivazione. Basti qui ricordare che si configurano come trasferimenti economici regolari, rivolti alla totalità delle persone in situazione di povertà, non categoriali né contributivi e finanziati dalla fiscalità generale, finalizzati a fornire un importo minimo di reddito. Nel disegnare tali misure si devono pertanto anche decidere i criteri di accesso, la soglia di povertà, la prova dei mezzi, l'ammontare e la durata del trasferimento, la *governance* della misura e il suo raccordo con altri servizi e trasferimenti sociali. La dimensione dell'attivazione s'inserisce



quindi in un quadro complesso in cui molte sono le scelte possibili. Esaminare tali scelte esula, tuttavia, dagli obiettivi della presente trattazione<sup>1</sup>.

## 2. Attivazione come strumento di inclusione attiva

Nell'ambito delle trasformazioni che hanno attraversato i sistemi di welfare negli anni Novanta, le politiche passive del lavoro sono state gradualmente sostituite da politiche denominate "attive" (Bonoli, 2010; Serrano Pascual e Magnusson, 2007; Weishaupt, 2011). Fra le ragioni addotte troviamo i rischi di assistenzialismo, di dipendenza dal trasferimento (l'indennità di disoccupazione, nelle politiche passive, è legata allo stato di disoccupato, favorendo l'insorgenza di trappole di inattività) e di onere "eccessivo" per le casse pubbliche. Le politiche attive mirano a contrastare tali rischi favorendo, attraverso molteplici vie, il reinserimento nel mercato del lavoro. Tali vie, in generale, combinano l'imposizione della partecipazione al mercato del lavoro con l'espansione di servizi volti a migliorare l'occupabilità e facilitare il reinserimento lavorativo (Dingeldey, 2007). Da un lato, infatti, il trasferimento monetario di sostegno al reddito viene corredato dalla richiesta di attivazione individuale in termini di ricerca lavoro, formazione e riqualificazione, di iscrizione ai centri per l'impiego e disponibilità ad accettare offerte e percorsi di reinserimento. Accettare queste condizioni diventa un requisito necessario per la fruizione del trasferimento. Dall'altro, vengono sviluppati servizi per la promozione del capitale umano nonché dispositivi volti a rendere remunerativo il ritorno al lavoro (*make work pay*), quali gli *in-work benefit*.

Nel contesto dell'Unione Europea, la centralità dell'approccio dell'attivazione è visibile nella Strategia di Lisbona (2000) e ancor più nel suo rilancio (2005). La Strategia di Lisbona delinea l'agenda europea per il decennio 2000-2010 ponendo l'obiettivo, per l'Unione, di diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo. Essa individua tre elementi chiave per questo percorso: incremento di posti di lavoro di qualità, coesione sociale, crescita e competitività economica. Ci interessa qui sottolineare il ruolo assegnato all'occupazione, da sostenere con politiche attive del lavoro e *in-work benefits*, anche come strumento di contrasto della povertà. Il rilancio della Strategia di Lisbona del 2005 accentua ulteriormente il ruolo dell'attivazione e della partecipazione al mercato del lavoro ai fini della coesione sociale e della crescita economica<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una discussione del complesso delle scelte coinvolte negli schemi di reddito minimo, si rimanda a Granaglia e Bolzoni, 2016.

<sup>2</sup> Sulla Strategia di Lisbona cfr. Agostini *et al.*, 2013; Natali, 2010.



Negli anni Duemila il paradigma dell'attivazione si diffonde nella visione di politiche di lotta alla povertà dell'Unione Europea, concretizzandosi nel concetto di "inclusione attiva", il quale arriva ad una definizione compiuta nella Raccomandazione "sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro" del 2008 (*Commission Recommendation 2008/867/EC of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market*). Il concetto di inclusione attiva cattura l'idea che le misure di reddito minimo debbano essere riformate per affrontare il crescente numero di persone abili al lavoro in situazione di povertà (Clegg, 2013). In questo quadro, la strategia migliore sembra estendere l'approccio dell'attivazione anche a questa categoria di beneficiari. Fino ad allora, la maggior parte delle misure di contrasto alla povertà si erano concentrate sulle questioni di carenza (relativa) di risorse materiali e di ineguale distribuzione di ricchezza, da risolvere attraverso un trasferimento di natura economica. Similmente a quanto accadeva per le politiche passive del lavoro, però, anche di questo approccio era stato spesso sottolineato il rischio di assistenzialismo. Nel quadro dell'inclusione attiva, d'altro canto, povertà ed esclusione sociale vengono affrontate come questione non solo di carenza di risorse, ma più in generale di erosione della capacità di azione e di mancato inserimento sociale e occupazionale. Dunque, le politiche di contrasto devono prevedere non solo un trasferimento economico, ma anche misure volte a ristabilire la capacità di azione del beneficiario e, *in primis*, il reinserimento nel mercato del lavoro. In questo quadro, l'obiettivo finale degli schemi di reddito minimo, quantomeno per i beneficiari abili al lavoro, diventa il reinserimento occupazionale, che dovrebbe consentire uno stabile superamento della situazione di povertà (Clegg, 2013; Heidenreich *et al.*, 2014; Moreira, 2008).

Come detto, la Raccomandazione "sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro" del 2008 rappresenta il documento di riferimento in termini di raccordo tra trasferimenti economici e attivazione negli schemi di reddito minimo. Questa raccomandazione assegna al reddito minimo una funzione tanto di protezione quanto di attivazione, delineando una strategia per l'inclusione attiva fondata su tre pilastri: un adeguato sostegno al reddito, mercati del lavoro inclusivi e accesso a servizi sociali di qualità. Riconoscendo il diritto a risorse e prestazioni di supporto, sottolinea come tale diritto debba essere accompagnato dalla disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale, in un quadro che faciliti il reingresso e la permanenza nel mercato del lavoro evitando la creazione di trappole di povertà attraverso incentivi e politiche attive. Mette, infine, in rilievo l'importanza di offrire servizi di qualità e facilmente accessibili che supportino il percorso di inclusione (tra questi: assistenza sociale, sostegno alla casa, servizi per l'infanzia, servizi sanitari e di cura). È a questo schema a tre voci che si fa frequentemente riferimento nell'analisi dei sistemi di reddito minimo, ed è in particolare sulle prime due voci e la loro connessione che si concentra questo contributo.



Successivamente, il raccordo tra lotta alla povertà e attivazione è sottolineato anche nell'agenda Europa 2020 che fa seguito alla Strategia di Lisbona per il decennio 2010-2020. Obiettivo della nuova agenda è di garantire una crescita economica "intelligente", sostenibile e inclusiva, caratterizzata da alti livelli di occupazione, coesione sociale e riduzione della povertà<sup>3</sup>. Tuttavia, l'iniziativa recente più rilevante è la Raccomandazione che istituisce un "Pilastro europeo dei diritti sociali", presentata ad aprile 2017. Il documento enuncia venti principi e diritti considerati essenziali per la costituzione di mercati del lavoro e sistemi sociali giusti e funzionanti. Tra le misure raccomandate troviamo il reddito minimo, in quella che è la sua definizione più recente in un documento dell'Unione: "Chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro" (Raccomandazione UE 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017). Anche questo documento sottolinea, dunque, la centralità di strategie a supporto dell'inserimento lavorativo accanto al trasferimento economico nelle misure di reddito minimo. Secondo alcune analisi (EMIN, 2017) si tratta, però, di un passo indietro rispetto alla Raccomandazione del 2008, in quanto gli unici incentivi previsti sembrano essere quelli che rendono economicamente vantaggioso riprendere a lavorare. La Raccomandazione del 2008 evidenziava, invece, la necessità di servizi per l'inserimento lavorativo nel quadro di un mercato del lavoro inclusivo e di servizi sociali di qualità affinché i beneficiari di reddito minimo potessero avere delle possibilità di un reinserimento occupazionale che consentisse loro un'uscita stabile dalla povertà.

Diverse sono le modalità con cui i vari paesi hanno dato corpo al paradigma dell'attivazione nelle misure di reddito minimo. Riprendendo la classificazione di Marchal e Van Mechelen (2013), possiamo suddividerle in tre categorie di strategie: *enabling*, *demanding* e strategie basate su incentivi finanziari, che considereremo a parte<sup>4</sup>. Gli elementi *enabling* hanno l'obiettivo di fornire ai beneficiari le risorse e le competenze per rendersi autonomi. Tra questi possiamo trovare l'offerta di servizi e percorsi di formazione, orientamento, individuazione di opportunità di lavoro e, in generale, strumenti che puntano ad accrescere e migliorare il capitale umano dei beneficiari. Anche l'offerta di servizi sociali aggiuntivi rispetto a quelli relativi al reinserimento lavorativo, quali i servizi sanitari e di istruzione, può essere inclusa tra gli elementi *enabling* in senso lato. Gli elementi *demanding* impongono, invece, condizioni e vincoli di comportamento alla fruizione del beneficio. Essi includono le sanzioni in cui si incorre in caso

---

<sup>3</sup> Sulla Strategia Europa 2020, cfr. Jessoula, 2015; Jessoula *et al.*, 2014; Tangorra, 2017.

<sup>4</sup> In letteratura vi sono anche altre classificazioni sviluppate per analizzare gli strumenti legati all'attivazione. Tra gli altri, si vedano i lavori di Aurich, 2011; Dingeldey, 2007; Moreira, 2008; Van Berkel e Horneman Moller, 2002; Weishaupt, 2011.





di violazioni legate all'attivazione, i criteri per cui un'offerta di lavoro può essere o meno rifiutata, o i limiti di tempo nella fruizione della misura. Infine, possiamo considerare separatamente (come fanno Marchal e Van Mechelen) gli incentivi finanziari, ovvero, dispositivi tesi ad aumentare la differenza tra quanto si ottiene lavorando e quanto si riceve con il reddito minimo se non si lavora. Questi possono prendere la forma d'incentivi positivi, o *enabling*, come i classici esempi di *in-work benefit*, quali le franchigie rispetto al reddito da lavoro nella prova dei mezzi e i tassi di sostituzione favorevoli e modulati nel tempo. Oppure, possono assumere la forma d'incentivi negativi, o *demanding*, come nel caso della riduzione dell'importo dei trasferimenti per chi non lavora. Trasferimenti economici d'importo scarso, di fatto, aumentano la probabilità di accettare un'offerta di lavoro.

Nella realtà, troviamo spesso elementi *enabling*, *demanding* e incentivi finanziari variamente declinati e combinati nella stessa misura. Ad esempio, l'uso di servizi per l'orientamento e la formazione può essere obbligatorio e il loro mancato uso sanzionato, tramite una riduzione del beneficio. Peraltro, non necessariamente una dimensione *enabling* forte corrisponde a una *demanding* debole. Come vedremo, tuttavia, l'approccio incentrato sull'inclusione attiva si traduce sempre di più in misure corredate da condizionalità e sanzioni crescenti, in cui la dimensione *demanding* appare rafforzata. La complessità è poi spesso accresciuta dalla modalità di gestione della misura che, di frequente, riserva agli uffici locali uno spazio di decisione ampio tanto nella messa a punto dei percorsi di attivazione quanto nella loro valutazione ed eventuale sanzione.

### 3. Il contesto europeo

#### 3.1. Attivazione e rafforzamento della condizionalità

In virtù del raccordo con il sistema di welfare di riferimento e delle sue caratteristiche, nonché del periodo storico in cui sono stati sviluppati, gli schemi di reddito minimo dei paesi europei hanno sempre presentato forti differenze. Questo vale anche per la componente di attivazione. Pur con delle eccezioni (ad esempio, la Gran Bretagna), ancora oggi i paesi continentali e del Nord Europa risultano in generale più attrezzati in termini di elementi *enabling*, mentre i paesi del Sud ed Est Europa fanno maggior affidamento su incentivi e sanzioni (Marchal e Van Mechelen, 2017). Tuttavia, le tendenze recenti e le trasformazioni successive alla fase acuta della crisi sembrano ovunque puntare verso un rafforzamento di condizionalità e sanzioni, e, dunque, sul rafforzamento degli elementi *demanding*.





Vediamo più nel dettaglio. Come detto, negli anni Duemila la componente di attivazione ha assunto un peso crescente all'interno degli schemi di reddito minimo dei singoli paesi. L'avvento della crisi non sembra aver stemperato questa centralità, nonostante un mercato del lavoro particolarmente debole in cui, secondo i dati, solo i lavoratori con contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno risultano protetti dal rischio di povertà, mentre aumenta il numero di lavoratori poveri, soprattutto tra chi si trova in posizioni precarie o part-time (Frazer e Marlier, 2016). Eppure, non solo il (re)inserimento occupazionale in tempi brevi continua ad essere interpretato come la soluzione alla povertà e all'esclusione sociale ma, pressoché ovunque, crescono le condizionalità legate all'attivazione (mentre gli elementi volti a creare un mercato del lavoro inclusivo non sembrano conoscere la stessa sorte). Dunque, la crisi ha diminuito le possibilità di un duraturo ed effettivo reinserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro, ma la pressione per la loro attivazione è rimasta costante (Peña-Casas *et al.*, 2013).

Certo, le trasformazioni avvenute tra il 2010 e il 2016 ci consegnano un quadro frammentato<sup>5</sup> dove permangono le differenze tra i paesi imputabili alle diverse tradizioni di welfare e alle diverse modalità di raccordo tra schemi di reddito minimo e sistema socio-assistenziale. Tuttavia, concentrando l'attenzione sulla componente di attivazione, è possibile individuare alcune tendenze comuni. In generale, a oggi, in tutti i paesi dell'Unione i beneficiari di schemi di reddito minimo abili al lavoro sono tenuti a cercare attivamente lavoro, ad essere disponibili a iniziare percorsi formativi o educativi e a registrarsi presso i Centri per l'impiego. In tutti i paesi, inoltre, il non rispetto di tali condizioni dà luogo a sanzioni che vanno da sospensioni e riduzioni temporanee fino all'interruzione definitiva del beneficio. Decisamente meno diffusi sembrano invece gli interventi volti a migliorare l'accesso ai servizi di qualità, come da raccomandazioni europee, e alla messa a punto di programmi di inclusione individualizzati e di supporto che vadano oltre la dimensione lavorativa: le carenze in questo campo continuano ad essere molte e segnali di miglioramento nel periodo post crisi sono stati registrati solo in sette paesi. Il nesso tra servizi e beneficiari di reddito minimo è considerato particolarmente inefficace in Bulgaria, Germania, Grecia, Spagna, Croazia, Ungheria, Polonia e Romania; inoltre, laddove siano stati registrati miglioramenti in termini di efficacia, tali servizi raggiungono spesso solo una bassa percentuale dei beneficiari (Frazer e Marlier, 2016).

Per quanto riguarda gli incentivi finanziari, se molti sono gli stati che prevedono *in-work benefit* (quali il conteggio parziale del reddito da lavoro nel calcolo delle risorse economiche o il mantenimento del trasferimento per un primo periodo dopo l'inizio di un nuovo lavoro), troviamo anche contesti che non prevedono alcuna di queste facilitazioni. Ne sono esempio

---

<sup>5</sup> Per approfondimenti sullo stato attuale degli schemi di reddito minimo nei singoli Paesi europei cfr. Crepaldi *et al.*, 2017; Frazer e Marlier, 2016.



Bulgaria, Spagna e Lettonia: in quest'ultimo caso, l'erogazione della misura cessa non appena il beneficiario inizi a guadagnare un qualsiasi reddito, con un effetto di scoraggiamento al reingresso nel mercato del lavoro. D'altro canto, si registra anche la crescita di incentivi negativi, in particolare la riduzione del beneficio per chi non lavora, introdotta per esempio recentemente in Finlandia e Danimarca.

In generale, dunque, ciò che possiamo osservare nelle trasformazioni recenti dei vari schemi sono maggiori condizionalità e sanzioni (Frazer e Marlier, 2016; Marchal e Van Mechelen, 2017), tanto che, nonostante le differenze tra paesi sopra rilevate, si parla di una relativa convergenza tra modelli diversi in ambito di attivazione (Clegg, 2014). Oggi rileviamo, infatti, la presenza di elementi *demanding* tanto in paesi con welfare storicamente distanti, come i paesi del Nord Europa e l'Olanda, quanto in quelli già tradizionalmente incentrati sul *workfare*, come la Gran Bretagna. Nel periodo successivo alla fase acuta della crisi, ad esempio, la Danimarca è intervenuta pesantemente nei suoi schemi di reddito minimo. Oltre a restringere i requisiti di accesso in termini di un periodo di presenza minima nel paese, nel 2014, una riforma ha di fatto escluso dall'assistenza le persone sotto i 30 anni senza compiti di cura e con educazione solo primaria. Il sistema prevede, invece, una borsa di studio per chi è ancora in un percorso d'istruzione e la possibilità, per chi non lo è, di accedere a un beneficio se accetta di intraprendere un percorso di formazione lavorativa o di attivazione. Inoltre, nel 2016, è stato fissato un tetto all'assistenza sociale riducendo l'importo del beneficio, con l'obiettivo di rendere il lavoro più conveniente (Crepaldi *et al.*, 2017). Anche l'Olanda si è mossa verso il rafforzamento della condizionalità, attuando trasformazioni rilevanti nel 2015. Tanto i beneficiari non occupati, quanto i loro partner, devono cercare attivamente lavoro, registrarsi presso il centro per l'impiego competente e accettare offerte di lavoro congruo, con sanzioni che prevedono la sospensione del trasferimento per un minimo di uno fino a un massimo di tre mesi. Lo *Universal Credit* inglese, che doveva entrare in vigore nel 2013 in tutto il Paese, ma che è ancora implementato solo parzialmente, accentua ulteriormente la condizionalità, vincolando a sottoscrivere patti di attivazione non solo le persone non occupate, ma anche quelle occupate che guadagnano sotto una certa soglia. A chi, pur lavorando, non raggiunge un reddito lordo da lavoro pari a 35 ore settimanali a salario minimo è chiesto di adoperarsi per raggiungere tale soglia: lavorando più ore, ottenendo un aumento di stipendio, trovando un secondo lavoro o cercando un altro lavoro con paga migliore. Non vi sono invece requisiti relativi al numero minimo di ore o alla durata del contratto, nell'assunto che qualsiasi lavoro sia preferibile al non averne alcuno. Le sanzioni per la mancata attivazione possono arrivare anche alla riduzione del 100% dei benefici.



Anche alcuni paesi di relativamente nuovo ingresso nell'Unione hanno introdotto schemi di reddito minimo a cavallo della crisi che presentano condizionalità stringenti e pratiche sanzionatorie. In Croazia, dove uno schema di reddito minimo è stato avviato nel 2014, i beneficiari abili al lavoro devono registrarsi al centro per l'impiego e accettare qualsiasi offerta di lavoro loro proposta, quale che siano le loro qualifiche o esperienze, lavori temporanei e stagionali compresi. In caso di rifiuto, il beneficio è sospeso. Nella Repubblica Ceca, che ha avviato uno schema di reddito minimo nel 2006 e l'ha poi riformato nel 2012, la disponibilità a lavorare è un prerequisito per divenire potenziali beneficiari di reddito minimo e, oltre a prendere parte a percorsi formativi, lavori di pubblica utilità e a cercare attivamente lavoro, il beneficiario è tenuto ad accettare qualsiasi offerta di lavoro, anche temporaneo e a bassa paga, pena l'esclusione dalla misura.

Un'altra tendenza che, seppur non particolarmente diffusa, è significativa per la nostra analisi, è la richiesta di una contropartita in termini di prestazione di lavoro di volontariato o in servizi di pubblica utilità per la fruizione del trasferimento (Crepaldi *et al.*, 2017). Accade ad esempio in Olanda, Bulgaria, Danimarca, Croazia e Romania. In Slovacchia, l'ammontare del trasferimento è ridotto per ciascun membro adulto della famiglia che non sia impegnato in lavori volontari o di pubblica attività per almeno 32 ore al mese. Le analisi sembrano evidenziare come queste esperienze non siano utili a migliorare l'occupabilità dei beneficiari o facilitarne il reingresso nel mercato del lavoro. Anzi, in alcuni casi, queste forme di condizionalità risultano deleterie, funzionando come disincentivo alla richiesta di accesso alla misura e quindi diminuendo il livello di *take-up*, come si registra in Romania, o relegando i beneficiari in circuiti locali di lavori a basso reddito, come emerge nel caso slovacco (Frazer e Marlier, 2016).

In breve, gli schemi di reddito minimo appaiono oggi divisi tra la necessità di affrontare l'aumento di povertà e disoccupazione e uno scenario di tagli e limiti di spesa sempre maggiori. Le trasformazioni attuate negli schemi di reddito minimo nella fase post-crisi non sembrano però centrare il primo dei due obiettivi: osservando l'andamento in termini di povertà, prima e dopo i trasferimenti sociali, tra il 2010 e il 2015, sono relativamente pochi i paesi che hanno migliorato o mantenuto stabili le prestazioni. Buona parte ha invece conosciuto peggioramenti più o meno forti nella capacità di protezione del proprio stato sociale (Crepaldi *et al.*, 2017). Questo conferma le analisi sulle tendenze di più lungo periodo, ovvero che, a fronte di un aumento nell'investimento in politiche attive del lavoro, si è registrata una crescente inadeguatezza degli schemi di reddito minimo nel contrastare la povertà dei soggetti in età da lavoro (Marx *et al.*, 2015; Marchal *et al.*, 2014).



Il diffuso combinato di condizionalità e sanzioni stringenti, da un lato, e la relativa carenza di percorsi individualizzati e servizi di qualità, dall'altro, comporta una serie di conseguenze critiche. Certamente, visto che ciascuna misura combina in modo peculiare elementi differenti, ed è la loro particolare declinazione e interazione che rende la misura più o meno efficace, non è semplice spaccettare i vari elementi e fornire una valutazione, tanto più che, non dimentichiamolo, la popolazione a cui gli schemi di reddito minimo si rivolgono è piuttosto variegata. Tuttavia, l'approccio *work-first* che mette al centro elementi *demanding* rischia di essere controproducente e inefficace in termini di stabile e definitiva uscita dallo stato di povertà, relegando i beneficiari in posizioni marginali nel mercato del lavoro. Ciò che in molti casi si rileva è la mera enfasi sul reingresso nel mercato del lavoro quale che sia la qualità o la durata dell'impiego, intrappolando i beneficiari in cicli tra basse paghe e povertà (Clegg, 2014; Immervoll, 2009; Watt *et al.*, 2014).

Il *take-up* emerge come ulteriore nodo critico: il mancato accesso alla misura da parte di persone che pure avrebbero, sulla carta, tutte le caratteristiche per farlo è un tema particolarmente delicato per gli schemi di reddito minimo. È stato calcolato che il livello di *non-take up* oscilla tra il 20% e il 75% di alcuni paesi e appare una questione che interessa trasversalmente contesti con schemi anche molto differenti (EMIN, 2015). Le cause di tale fenomeno sono molte (Frazer e Marlier, 2016) e, tuttavia, le condizionalità stringenti rischiano di avere l'effetto non voluto di aggravare la situazione, ovvero di scoraggiare i potenziali beneficiari a causa dei costi in termini di comportamento e attivazione (Crepaldi *et al.*, 2017). Misure che vincolano ad accettare lavori anche di basso profilo, per periodi limitati, non considerati rispondenti alle proprie capacità ed esigenze, o che obbligano a lavorare gratuitamente durante la fruizione del beneficio, possono risultare una contropartita troppo pesante da sostenere per ricevere il trasferimento (Rodríguez-Castelán, 2017).

Infine, ricordiamo che benché in quasi tutti i paesi la normativa relativa agli schemi di reddito minimo sia unica su tutto il territorio nazionale, la gestione concreta delle misure, anche per quanto riguarda la componente di attivazione, prevede spesso un ruolo centrale degli operatori locali. Osservare la sola dimensione nazionale, dunque, non basta per cogliere l'effettiva implementazione delle misure, tanto in termini di attuazione delle sanzioni quanto di offerta di servizi: discrezionalità e spazio di manovra possono avere tanto risvolti positivi quanto negativi e le differenze territoriali rendono sicuramente il quadro più complesso.

### 3.2. Prove di in-condizionalità



Nonostante le tendenze appena richiamate ad accentuare i vincoli al lavoro e le sanzioni, in tempi recenti sono emersi esempi e sperimentazioni che, anche tenendo conto dei nodi critici sopra delineati, provano a percorrere strade differenti. In molti casi, si tratta di proposte che vorrebbero avvicinare le misure di reddito minimo a un modello di reddito di base nel senso di trasferimento incondizionato, rivolto alla generalità della popolazione, rimuovendo in prima battuta la condizionalità al lavoro. Di fatto, dunque, assistiamo a tentativi che, seppur tesi a facilitare il reingresso nel mercato del lavoro, cercano di eliminare o stemperare la dimensione *demanding*.

Due esempi in tal proposito sono le sperimentazioni in corso in Olanda e in Finlandia, sviluppate su base locale, la prima, e nazionale, la seconda. Nel 2016, diverse municipalità olandesi hanno messo a punto disegni sperimentali che modulano le condizionalità legate all'attivazione nei trasferimenti di sostegno al reddito e, nell'estate 2017, cinque municipalità hanno avuto il via libera dal governo nazionale per avviare programmi di due anni. In tutti i casi, i partecipanti verranno estratti a sorte tra coloro che già sono destinatari di trasferimenti (e che potranno decidere se prendere parte alla sperimentazione) e assegnati a uno dei gruppi sperimentali. Pur con delle diversità, tutti i programmi prevedono un gruppo di controllo, un gruppo che riceverà il trasferimento senza condizionalità legate all'attivazione, un gruppo che prenderà parte a una forma più intensiva di programma di attivazione e infine un gruppo a cui sarà permesso di guadagnare reddito senza che il trasferimento diminuisca o venga interrotto. Va comunque sottolineato che, in virtù della normativa nazionale, anche coloro che riceveranno il trasferimento incondizionato saranno testati dopo sei e dodici mesi e verranno allontanati dal programma se non avranno condotto sufficienti tentativi per trovare lavoro. Rimane fuori dalla rosa delle cinque municipalità la città di Utrecht, di cui si era più parlato in passato: proprio per la non ottemperanza della proposta alla normativa appena richiamata, il governo nazionale non ha approvato il progetto sperimentale presentato, rimandato indefinitamente.

Ha poi destato interesse la sperimentazione di due anni su base nazionale di un reddito di base universale avviata a gennaio 2017 in Finlandia. Nonostante la definizione, la sperimentazione in corso si configura come una forma particolare d'indennità di disoccupazione, da cui viene rimossa la condizionalità legata all'attivazione. L'istituto di previdenza sociale nazionale Kela ha selezionato, in maniera casuale, 2000 finlandesi tra i 25 e i 58 anni, beneficiari dell'indennità di disoccupazione che risultassero, a novembre 2016, disoccupati da almeno un anno o con meno di sei mesi di esperienza lavorativa. Al posto dell'indennità tradizionale, da gennaio 2017 a dicembre 2018, i partecipanti riceveranno 560€ al mese che potranno cumulare con eventuali redditi da lavoro. La fruizione del beneficio non pone condizionalità né in termini di ricerca attiva del lavoro e disponibilità a lavorare, né di vincoli di destinazione d'uso. Kela, che gestisce



la misura, analizzerà i risultati rispetto al reingresso nel mercato del lavoro e all'uso del trasferimento comparandoli con quelli della popolazione target della misura che ha continuato a percepire l'indennità di disoccupazione tradizionale. Non saranno resi noti dati ufficiali o analisi di efficacia prima della fine della sperimentazione.

Va detto tuttavia che, accanto a questa sperimentazione, il sistema finlandese sta rafforzando anche gli incentivi negativi degli schemi di reddito minimo, con maggiori condizionalità per i beneficiari, che si vedranno decurtare o sospendere il trasferimento se non lavoreranno almeno una settimana ogni tre mesi, o se non prenderanno parte a servizi per l'occupazione, facendo in media almeno una domanda di lavoro alla settimana (Sironen, 2017). I servizi a supporto dell'orientamento professionale e dello sviluppo del capitale umano, destinati tanto ai beneficiari della sperimentazione quanto a quelli degli schemi assistenziali tradizionali, sono organizzati presso centri a livello municipale che prevedono la collaborazione tra servizi per l'impiego, servizi sociali e sanitari e uffici di previdenza sociale, offrendo il supporto di squadre multi-professionali. Il trasferimento della gestione amministrativa dell'assistenza dal livello municipale all'istituto di previdenza sociale nazionale, avvenuto a inizio 2017, per migliorare il grado di *take-up* e garantire maggiore uguaglianza di accesso, dovrebbe infine sollevare gli operatori locali dai compiti amministrativi, permettendo loro di avere più tempo per le azioni a supporto dell'autonomia e del benessere dei beneficiari.

## 4. Il contesto italiano

### 4.1. Reddito di Inclusione

Nell'estate 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il decreto di attuazione della legge sul contrasto della povertà, il riordino delle prestazioni di natura assistenziale e il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali emanata a marzo (Legge 33 del 15 marzo 2017). Il decreto introduce il Reddito di Inclusione (Rei) a decorrere dal 1° gennaio 2018 quale misura unica nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Nonostante la dichiarata vocazione universale, in virtù degli attuali vincoli di bilancio, il Rei sarà inizialmente una misura categoriale rivolta a nuclei in stato di povertà con figli minorenni o disabili, donne in stato di gravidanza o disoccupati oltre i cinquantacinque anni. È considerato un provvedimento in continuità con la misura del Sia (Sostegno per l'inclusione attiva) e dell'Asdi (Assegno di disoccupazione), che andrà a sostituire in via espansiva, e che raccoglie le molte



proposte dei partiti e delle parti sociali in termini di reddito minimo presentate tra il 2013 e il 2016.

Il Rei si fonda su due pilastri: un trasferimento economico di sostegno al reddito e un progetto personalizzato, rivolto all'intero nucleo familiare, per il superamento della condizione di povertà, il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale. Fermo restando la sussistenza dei requisiti, il trasferimento può continuare anche in presenza di svolgimento di attività lavorativa.

La componente di attivazione riveste un ruolo centrale e si sviluppa attraverso il progetto personalizzato, redatto a fronte di un'analisi complessiva della situazione del nucleo, eventualmente approfondita da un'equipe multidisciplinare. La sua sottoscrizione è requisito necessario per l'avvio del trasferimento economico (si andrà in deroga nella prima fase di attuazione, quando il progetto potrà essere sottoscritto e comunicato all'INPS durante i primi 6 mesi di fruizione del beneficio). Il progetto individua gli obiettivi generali e i risultati da raggiungere, i servizi e gli interventi da attuare e gli impegni, da parte dei componenti del nucleo familiare, a svolgere specifiche attività. Definisce, inoltre, metodi di monitoraggio, tempi delle verifiche periodiche e condizioni per l'eventuale revisione. La fruizione del reddito è condizionata al rispetto del progetto e, come vedremo, la non osservanza dei termini prevede sanzioni anche stringenti.

Il progetto è modulato a seconda delle caratteristiche dei beneficiari e, per gli abili al lavoro, si traduce in via preminente in percorsi volti al reingresso nel mercato del lavoro. La domanda di accesso al Rei corrisponde a una dichiarazione d'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego. Qualora la situazione di povertà sia imputata prevalentemente all'assenza di lavoro, il progetto personalizzato prende la forma del patto di servizio descritto nel Decreto Legislativo 150/2015 (attuativo del *Jobs Act*), ovvero del programma di ricerca intensiva di occupazione, con riferimento al medesimo decreto. L'attivazione è richiesta a tutti i componenti del nucleo familiare abili al lavoro che non siano occupati. Sono previste esenzioni per i componenti del nucleo con responsabilità di cura (che non appaiono però ulteriormente dettagliate) o che frequentano un regolare corso di studi o di formazione.

Sulla base della classificazione in precedenza introdotta, il Reddito di Inserimento prevede pertanto un'attivazione sostenuta da un *mix* di offerta di servizi (*enabling*) e una serie piuttosto stringente di vincoli e sanzioni (*demanding*), a cui si aggiunge una componente di incentivi finanziari.





I servizi e gli interventi messi in atto sono delineati dal progetto personalizzato che, come detto, individua i sostegni di cui i nuclei familiari necessitano per uscire dalla situazione di povertà ed esclusione sociale. Tali servizi devono essere predisposti dai Comuni, anche organizzati in consorzi che, possono contare su una quota del Fondo Povertà attribuita ad ambiti territoriali e alle regioni per il finanziamento e il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali dedicati (262 milioni di euro nel 2018 e 277 milioni di euro annui dal 2019). Verosimilmente, lo stanziamento non sarà però sufficiente per coprire le spese aggiuntive né per rendere i servizi omogenei su tutto il territorio nazionale. Ai servizi dedicati si aggiunge la possibilità di accedere agli interventi già in essere e afferenti alle politiche del lavoro, di formazione, sanitarie e socio-sanitarie, educative, abitative o altri, eventualmente identificati nella fase di progettazione. Inoltre, i beneficiari disoccupati possono anche fruire, nei limiti delle risorse disponibili, dell'assegno individuale di ricollocazione, definito dal Decreto Legislativo 150/2015. L'assegno di ricollocazione consiste in una somma con importo graduato a seconda della valutazione del "profilo personale di occupabilità", spendibile presso i centri per l'impiego o presso soggetti privati accreditati, a scelta del beneficiario, per ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro. L'assegno non è versato al beneficiario, ma direttamente all'Ente prescelto per il servizio di assistenza. Il servizio può essere richiesto dal disoccupato entro due mesi dal riconoscimento dell'assegno e ha una durata di 6 mesi.

Passando agli elementi *demanding*, come già rilevato, la sottoscrizione del progetto personalizzato da parte di ciascun componente del nucleo è condizione necessaria alla fruizione della misura. Tutti i componenti del nucleo beneficiario sono tenuti ad attenersi ai comportamenti previsti nel progetto personalizzato, presentandosi agli appuntamenti concordati e alle iniziative di orientamento e di formazione nonché accettando le offerte di lavoro considerate congrue. I componenti del nucleo in età attiva, oltre agli appuntamenti già previsti del progetto, possono essere convocati (nei giorni feriali) per ulteriori incontri con un preavviso tra le 24 e 72 ore. La mancata presentazione senza giustificato motivo, tanto agli appuntamenti prefissati quanto alle convocazioni sopra descritte, comporta la decurtazione di un quarto di una mensilità alla prima violazione, di una mensilità intera alla seconda violazione, e la decadenza dalla prestazione alla terza. In caso di mancata partecipazione alle iniziative di orientamento (anche di un solo componente del nucleo), il beneficio viene decurtato di una mensilità nel primo caso e revocato nel secondo, a cui si aggiunge anche la decadenza dallo stato di disoccupazione per gli interessati. Infine, in caso di mancata partecipazione alle iniziative di formazione, riqualificazione o di attivazione, o la mancata accettazione di un'offerta di lavoro considerata congrua da parte anche di un solo componente del nucleo, vengono revocati sia la fruizione della misura sia lo stato di disoccupazione. Qualora le violazioni riguardino ambiti non lavorativi (come la frequenza e l'impegno



scolastico, i comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, o altro), sono previsti richiami formali e ri-esplicitazione degli impegni, fino alla possibile sospensione e successiva revoca del beneficio.

Considerando il carattere cogente delle condizionalità previste, è bene capire quali siano e che caratteristiche abbiano le iniziative di attivazione, formazione o riqualificazione, da un lato, e cosa s'intende con offerta di lavoro congruo, dall'altro. Partiamo da quest'ultimo aspetto: la definizione di lavoro congruo fa riferimento al Decreto Legislativo 150/2015, che ne prevede una ridefinizione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali su proposta dell'ANPAL sulla base di: a) coerenza con le esperienze maturate, b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico, c) durata della disoccupazione, d) retribuzione superiore di almeno il 20% rispetto alla indennità percepita nell'ultimo mese precedente, da computare senza considerare l'eventuale integrazione a carico dei fondi solidarietà. Dal momento che tale ridefinizione non è ancora propriamente avvenuta, rimane confermata la definizione contenuta nella Legge 92/2012 (Riforma Fornero del mercato del lavoro) dove, con offerta di lavoro congrua, si intende l'offerta di un lavoro con un livello retributivo superiore di almeno il 20% rispetto all'importo lordo dell'indennità cui si ha diritto, in un luogo che non disti più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore o che sia comunque raggiungibile con i mezzi pubblici, mediamente, in 80 minuti. Non sono però presenti dettagli in termini di durata, tipo o stabilità del contratto, numero di ore lavorate, spese per intraprendere il percorso di attivazione, supportando l'assunto che lavorare sia comunque sempre meglio che non lavorare. In questa relativa vaghezza di parametri, specificazioni ed eventuali eccezioni, i servizi e gli operatori che si occupano della messa a punto dei patti di servizio e del loro monitoraggio rivestono un ruolo centrale e la flessibilità positiva ha come controparte un ampio spazio di discrezionalità. Lo stesso vale per le iniziative di attivazione: le linee guida per la definizione dei progetti personalizzati, che saranno proposte dal Comitato per la lotta alla povertà d'intesa con la Conferenza unificata, e che dovrebbero garantire "omogeneità e appropriatezza" nell'individuazione di obiettivi, sostegni e impegni previsti dai progetti personalizzati, nonché relativo monitoraggio e valutazione, sono previste solo in un secondo momento, a seguito anche degli esiti del primo periodo di applicazione della misura. Nella prima fase si assisterà dunque a una notevole differenziazione territoriale, tanto in virtù delle condizioni di contesto, risorse e servizi presenti, quanto per la possibile diversa interpretazione e implementazione degli aspetti di condizionalità.

Infine, un breve accenno alla presenza di *in-work benefit*: nel calcolo della soglia, al reddito familiare si sottrae il 20% del reddito da lavoro dipendente, fino a un massimo di 3 mila euro.



Non sembrano, invece, previste facilitazioni aggiuntive per i nuovi lavori intrapresi durante il beneficio della misura.

In generale, è interessante notare il frequente rimando al D.Lgs. 150/2015 per molti dei capi relativi ai percorsi di attivazione: alcuni dei servizi disponibili, i vincoli e gli impegni richiesti ai beneficiari abili al lavoro estendono le disposizioni in materia di politica attiva del lavoro al contrasto alla povertà. Le sanzioni, ad esempio, sono in linea con quelle connesse al mancato rispetto degli obblighi introdotti dal *Jobs Act* per gli ammortizzatori sociali contro la disoccupazione involontaria.

Per riassumere, troviamo nel Reddito d'Inclusione: condizionalità e pratiche sanzionatorie piuttosto stringenti, in cui alcuni elementi dirimenti sono lasciati alla definizione degli operatori locali; attenzione alla dimensione dell'accesso ai servizi, seppure all'interno di dotazioni di risorse limitate e di un'ampia, irrisolta eterogeneità territoriale; infine, incentivi finanziari positivi nella forma di un conteggio parziale del reddito da lavoro nel computo della condizione economica familiare.

#### **4.2. Altre proposte e iniziative recenti**

Attenzione all'attivazione ed elementi di condizionalità sono presenti anche nelle proposte avanzate in materia di reddito minimo da partiti e organizzazioni sociali tra il 2013 e il 2016. Non stupisce, dunque, che siano diventati parti rilevanti della legge attuale. In modo più o meno dettagliato e stringente, tutti i disegni avanzati, Reddito minimo di cittadinanza (Pd), Reddito minimo garantito (Sel), Reddito di cittadinanza (Movimento 5 Stelle), Sostegno per l'Inclusione Attiva (Commissione ministeriale), Reddito minimo di inserimento (Istituto per la Ricerca Sociale e Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche), Reddito d'Inclusione Sociale (Alleanza Contro la Povertà), connettono l'erogazione monetaria a un percorso di inclusione attiva, principalmente incentrata sulla dimensione lavorativa. In particolare, la proposta del Reddito di cittadinanza del Movimento 5 Stelle, nonostante il nome, si configura come una forma di reddito minimo che pone vincoli di attivazione piuttosto stringenti, in parte simili a quelli previsti dal Rei.

Secondo questa proposta, il beneficiario deve fornire immediata disponibilità al lavoro presso il Centro per l'impiego e avviare entro sette giorni il percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo. Deve poi svolgere un'azione di ricerca attiva, recandosi una volta alla settimana presso il centro, e seguire i corsi di formazione o riqualificazione professionale proposti. Accanto alla ricerca attiva di lavoro e la frequenza a corsi di formazione o



professionalizzazione, il Reddito di Cittadinanza prevede anche la prestazione di 4 ore lavorative settimanali per progetti locali di utilità sociale, a titolo gratuito, presso il Comune di residenza. La non ottemperanza degli obblighi comporta la sospensione del beneficio, che viene interrotto anche qualora più di tre colloqui di lavoro siano sostenuti con volontà di ottenere esito negativo (su valutazione del responsabile del centro per l'impiego), più di tre proposte d'impiego ritenute congrue siano rifiutate, o quando per più di due volte si receda da un contratto di lavoro senza giusta causa. Una proposta di lavoro è definita congrua se attinente alle propensioni, agli interessi e alle competenze del beneficiario, come valutate nel bilancio delle competenze, con retribuzione oraria pari almeno all'80% di quella delle mansioni di provenienza e comunque non inferiore a quanto previsto dal contratto collettivo nazionale, con sede del luogo di lavoro non distante più di 50 chilometri dal luogo di residenza, e raggiungibile con mezzi pubblici in un massimo di 80 minuti. Le uniche persone in età lavorativa esentate da questi obblighi sono le madri fino al compimento del terzo anno di età dei figli (o in alternativa i padri, su richiesta). Pratiche sanzionatorie sono previste anche in caso di mancata frequenza scolastica da parte del figlio minore, con decurtazione del 30% della quota di reddito di cittadinanza riferita al minore al primo richiamo, del 50% al secondo e perdita del beneficio al terzo. Sono, altresì, previsti incentivi per i datori di lavoro che assumono, con contratti a tempo indeterminato, beneficiari del reddito di cittadinanza: si tratta dell'erogazione, per un massimo di 12 mesi, di un contributo pari al valore del reddito di cittadinanza percepito dal beneficiario al momento dell'assunzione.

Manteniamo ancora per un attimo lo sguardo sul passato per vedere come anche le misure immediatamente precorritrici del Rei prevedessero una dimensione legata all'attivazione. Parliamo della Carta Acquisti Sperimentale, che ha interessato 12 città italiane tra il 2014 e il 2015 (pur venendo formalmente avviata già nel 2012), e del Sia, avviato in tutta Italia da settembre 2016 come misura ponte in attesa dell'entrata in vigore del Rei.

La Carta Acquisti Sperimentale ha preso forma, tra il 2012 e il 2015, nelle 12 città italiane con più di 250.000 abitanti e doveva servire come sperimentazione per definire al meglio uno schema nazionale di reddito minimo. La dimensione lavorativa era già largamente presente tra i requisiti di accesso, mentre la condizionalità legata all'attivazione assumeva in fase di fruizione un approccio sperimentale contro-fattuale volto alla verifica delle strategie di attivazione introdotte. I beneficiari di ciascuna città sono stati divisi casualmente in due gruppi: per un gruppo (almeno la metà e non oltre i due terzi del totale dei nuclei coinvolti) il trasferimento economico era affiancato da un progetto di attivazione, con interventi di inclusione sociale e reinserimento lavorativo, mentre l'altro gruppo funzionava da gruppo di controllo. Per i membri del primo gruppo, l'adesione al progetto di attivazione era condizione necessaria per la



fruizione della misura. La messa a punto dei percorsi di attivazione era in capo ai Comuni che, in alcuni casi, avevano coinvolto il settore del no-profit e aggiunto fondi propri. Un questionario somministrato in entrata e uscita, rivolto a tutti i partecipanti e delineato a livello nazionale, è stato utilizzato per cogliere l'impatto della misura sulla vita dei beneficiari, con e senza percorso di attivazione<sup>6</sup>.

I prerequisiti legati alla partecipazione al mercato del lavoro, che per la Carta Acquisti Sperimentale erano stati i principali motivi di non accoglimento delle domande, sono stati eliminati nel Sia, che si pone in continuità con la Carta Acquisti Sperimentale, ma soprattutto come misura ponte verso il Rei (e infatti decadrà contestualmente al suo lancio). In questo caso, il trasferimento economico è condizionato all'adesione a un progetto personalizzato di presa in carico (sottoscritto da tutto il nucleo familiare entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'avvenuto accredito del primo bimestre), finalizzato al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale, predisposto dai servizi comunali. I Comuni devono provvedere con risorse proprie alla realizzazione dei progetti che dettagliano gli impegni dei componenti del nucleo in termini di frequenza dei contatti con i servizi responsabili del progetto, aggiungendo, come sarà anche per il Rei, che i componenti in età attiva possono essere convocati nei giorni feriali con un preavviso tra le 24 e le 72 ore. Il progetto specifica gli impegni e, per quanto riguarda gli aspetti relativi alla sfera del reinserimento lavorativo, rimanda anche in questo caso al D.Lgs. 150/2015. Le sanzioni connesse alla non partecipazione agli incontri programmati, o alle chiamate con preavviso di 24 ore, sono le stesse che si ritroveranno nel Rei e la mancata sottoscrizione del progetto, o la reiterata violazione degli obblighi assunti, comportano l'esclusione dal beneficio. In caso di violazioni degli impegni legati all'attivazione lavorativa, si applicano le sanzioni previste dal Decreto Legislativo 150/2015 per i beneficiari dell'Assegno di Disoccupazione, che saranno anch'esse recepite *in toto* dal Rei. Il Sia si configura, quindi, come un trasferimento economico accompagnato da una componente di servizi che va però realizzata dai Comuni con risorse proprie, con condizionalità all'attivazione e sanzioni piuttosto stringenti, senza particolari incentivi economici in termini di ritorno all'occupazione. Non sembrano previste esenzioni in virtù di compiti di cura o di percorsi educativi o formativi intrapresi, come invece accade nel Rei.

Come sappiamo, infine, nel lungo periodo tra la sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento degli ultimi anni Novanta e la recente introduzione di una misura nazionale a contrasto della povertà, sono emerse a più riprese sperimentazioni e iniziative legate a territori

---

<sup>6</sup> Per un approfondimento sulla Carta Acquisti Sperimentale si veda il numero monografico 3/2015 di Autonomie Locali e Servizi Sociali.



specifici che, in modo diverso, hanno cercato di colmare il vuoto nazionale<sup>7</sup>. Nonostante le molte differenze, una componente di attivazione è riscontrabile in pressoché tutte le esperienze e la condizionalità è divenuta particolarmente stringente nella stagione più recente, in particolare nelle leggi regionali sviluppate nel periodo post-crisi, dal 2008 in poi (Monticelli, 2017).

## 5. L'attivazione: un diritto e un dovere di giustizia sociale?

Come abbiamo illustrato in precedenza, l'attivazione è al cuore sia della posizione dell'Unione europea in materia di contrasto alla povertà sia, a prescindere da limitate eccezioni, degli schemi di reddito minimo esistenti nei singoli Paesi membri. Se si adotta una prospettiva di etica pubblica, basata sul riconoscimento della comune uguaglianza morale di rispetto e considerazione, l'attivazione coinvolge, tuttavia, diversi aspetti problematici.

Se lavorare e fruire di servizi di qualità sono elementi fondamentali dello stare bene, come è plausibile, allora un'attivazione nella dimensione dell'*enabling* e basata sull'offerta personalizzata di opportunità di accesso ad alcuni servizi (dalla formazione al *counseling* fino ai servizi di sostegno alle responsabilità di cura) appare desiderabile. Non così immediata è, invece, la valutazione della dimensione *demanding* che impone la disponibilità a lavorare quale condizione per il trasferimento.

Anche a questo proposito, alcune osservazioni appaiono relativamente facili. Forme di *workfare* punitive, che vincolano il trasferimento all'obbligo incondizionato a lavorare o a formarsi, a prescindere sia dalla natura del lavoro e della formazione offerti sia dalle condizioni in cui si trovano i poveri (in termini di competenze, responsabilità di cura...), appaiono inaccettabili. Valutazioni simili si estendono alle pratiche di verifica costante degli sforzi erogati e/o alle pratiche competitive di remunerazione dei centri per l'impiego, le quali rischiano di trattare i beneficiari come merce di scambio: ogni povero occupato rappresenta un'entrata per il centro che trova l'occupazione (Harvey, 2005).

Tali forme di *workfare* violano la comune uguaglianza morale sotto un doppio profilo. Primo, negano l'uguaglianza morale dei poveri che accedono al trasferimento, riservando loro un trattamento particolare, da cui altri sono immuni. "Noi" possiamo scegliere il lavoro, evitando di essere condannati a lavori che mai accetteremmo volontariamente mentre a "loro" questa

---

<sup>7</sup> Per approfondimenti sulle sperimentazioni locali cfr. Granaglia e Bolzoni, cit.; Spano *et al.*, 2013. Per un'analisi sul Reddito Minimo d'Inserimento cfr. Ranci Ortigosa e Mesini, 2002; Saraceno, 2002.



opzione è negata. “Noi” non dobbiamo esporci al controllo dei nostri comportamenti da parte di altri esseri umani, “loro” devono farlo. Come argomenta con forza Sen<sup>8</sup>, l’equità nel trattamento (nei termini di Sen, l’equità nei processi, nelle relazioni con i beneficiari delle politiche) è elemento cruciale della giustizia a prescindere dalla soddisfazione di un bisogno, nel nostro caso, la ricezione di un reddito<sup>9</sup>.

La visione soggiacente dei poveri è quella di soggetti non meritevoli, con una fibra morale inferiore che, lasciati a sé, si perderebbero nell’ozio. Dunque, devono essere obbligati ad attivarsi. In altri termini, se i poveri non lavorano e sono intrappolati nella dipendenza dai trasferimenti, la responsabilità sarebbe sempre loro. Non conta se i poveri sono tali a causa anche delle nostre (ir)responsabilità: perché non siamo stati in grado di garantire quartieri dignitosi, dove l’interazione con pari ugualmente svantaggiati e l’esposizione costante alla devianza non siano l’unica opzione, percorsi d’istruzione decente, sostegno alle responsabilità di cura, né un lavoro decoroso<sup>10</sup>. Non si sottovaluti, peraltro, come le condizioni di povertà della madre influenzino, fin prima della nascita, le abilità dei figli. Ancora, il contesto influenza sia la capacità di essere razionali sia le preferenze e scelte. Come argomentano, ad esempio, Mullainathan e Shafir (2013), la scarsità limiterebbe la razionalità: nel caso dei ricchi, la responsabilità sarebbe della scarsità di tempo e in quello dei più poveri della scarsità di risorse, che li porterebbe a concentrare tutte le loro capacità intellettive sulla ricerca dei mezzi di sopravvivenza<sup>11</sup>. Similmente, come argomenta, Sen (1992) le preferenze sono adattive rispetto alle dotazioni di risorse<sup>12</sup>.

Certo, la visione del bisognoso non meritevole ci accompagna da secoli, come messo in luce dal dibattito sulle leggi per i poveri sviluppatosi in Gran Bretagna dall’epoca elisabettiana a oggi. Non essere nuova non la rende, tuttavia, giusta. Secondo, negano l’uguaglianza morale anche di chi non accede al trasferimento per evitare lo stigma e la demoralizzazione personale ad essi associati. La contropartita del non accesso, infatti, sono sofferenza e destituzione per chi non è aiutato (e i soggetti non aiutati potrebbero includere i minori). Gli effetti rischiano di essere

---

<sup>8</sup> Fra i tanti lavori di Sen sul tema, cfr. Sen, 1992.

<sup>9</sup> Al riguardo, è interessante ricordare come lo stesso Friedman si opponga al *workfare*, seppure sulla base di motivazioni “benesseristiche” (in termini di disutilità per i poveri) anziché di giustizia. Sulla questione, cfr. Friedman, 1962.

<sup>10</sup> Proprio sulla base di queste argomentazioni, Goodin (1998, p. 189) osserva che disporre di un reddito anche incondizionato, lungi dal rappresentare “un regalo ingiusto”, rappresenterebbe il “pagamento di debito” che i più avvantaggiati devono realizzare. Sono quest’ultimi, non i poveri, che non hanno dato/fatto abbastanza.

<sup>11</sup> Rispetto ai poveri, i ricchi che sbagliano hanno anche molti più strumenti per ricominciare. Questo non appare, tuttavia, un titolo di merito.

<sup>12</sup> Il che non implica attribuire ogni responsabilità al contesto. Il punto è riconoscerne il peso. Per un’interessante proposta di separazione fra influenza del contesto e responsabilità individuale cfr. Roemer, 1998.





particolarmente dannosi per i giovani, per i quali una prolungata assenza dal mercato del lavoro potrebbe provocare “cicatrici permanenti”<sup>13</sup>.

Aspetti critici permangono, tuttavia, anche in declinazioni meno esigenti della dimensione *demanding*, che temperano obblighi e sanzioni sulla base delle circostanze in cui versano i beneficiari. Una ragione è data dall’obbligo ad attivarsi pena la perdita del trasferimento che introduce, nell’accesso al reddito, la logica del *do ut des* tipica dello scambio: il trasferimento dipende da un comportamento. Se il diritto rappresenta uno status/un’area di non contrattabilità, l’accesso al reddito cessa, dunque, di essere questione di diritto (Segall, 2005), venendo ad assomigliare a un privilegio/premio che occorre guadagnarsi e può essere revocato qualora non ci si comporti correttamente.

Differenziare gli obblighi di attivazione sulla base delle circostanze in cui versano i beneficiari richiede, poi, sia di conoscere tali circostanze sia di distinguere gli impedimenti che possono essere ritenuti accettabili da quelli che non possono esserlo. Il che crea nuovi rischi per individui dediti al valore della comune uguaglianza fondamentale. Il riferimento è a rischi d’interferenza nelle vite individuali che derivano dalla necessità di verificare se i beneficiari abbiano effettivamente fatto tutti gli sforzi necessari all’attivazione. Si pongono, in questo modo, rischi di discrezionalità e di paternalismo se non di vero e proprio abuso di potere. In breve, come argomentano Rothstein e Uslaner (2005), i rischi d’iniquità nel trattamento, seppure indeboliti rispetto alle forme più stringenti di *workfare*, restano presenti.

Inoltre, la stessa dimensione *enabling* potrebbe rivelarsi problematica. Sopra, nel difenderla, abbiamo fatto riferimento all’offerta di opportunità di attivazione. Questa, tuttavia, non è l’unica declinazione. Ad esempio, sia nelle raccomandazioni europee sia nell’esperienza di molti paesi membri, nonché nelle intenzioni del nostro Reddito d’Inclusione, la dimensione *enabling* è strettamente legata alla dimensione *demanding*, nell’assunto che vincolare al lavoro sia anche un modo per promuovere, nel tempo, l’autonomia delle persone. Il che comporta l’estensione alla strategia *enabling* dei rischi appena indicati a proposito delle declinazioni meno esigenti della dimensione *demanding*.

Ma non è tutto. Negli ultimi anni la coesistenza delle due dimensioni è andata diffondendosi attraverso lo strumento del patto fra operatori pubblici, che s’impegnano a offrire servizi e complessivo sostegno all’attivazione (anche in una prospettiva di presa in carico personalizzata, tarata sulle esigenze dei beneficiari del reddito minimo) e beneficiari, che s’impegnano ad attivarsi, pena sanzioni (come inevitabile in qualsiasi accordo). Il concetto di

---

<sup>13</sup> Sull’insieme di queste conseguenze negative, cfr. Watts *et al.*, 2014.



patto, fra l'altro, è centrale nel Reddito d'Inclusione e aggiunge un altro elemento di perplessità: l'asimmetria fra i contraenti, uno con il potere di negare un aiuto vitale e l'altro con la sola possibilità di dire sì, pena la negazione di tale aiuto. Goodin (1985), qualificherebbe tale patto come un'istanza di sfruttamento, avendo a che fare con relazioni di potere asimmetriche e dipendenza unilaterale. Interessante al riguardo, è il confronto con il patto che sta alla base del contrattualismo politico, dove le parti sono invece considerate uguali. Certo, nello stato di natura sono escluse le donne, ma almeno gli uomini sono ipotizzati come dotati di uguale forza e, dunque, il patto sigilla una relazione fra uguali<sup>14</sup>.

Infine, resta aperta la natura dei lavori disponibili. Come ci dimostrano le evidenze empiriche ricordate nel paragrafo 3.1, il rischio è di cicli persistenti di basse paghe, cattivi lavori e ritorno in povertà, a dispetto della retorica del lavoro come strada per l'autonomia. In assenza di occupazioni "adeguate", gli stessi servizi per l'occupazione risulterebbero, peraltro, largamente inefficaci. In altre parole, occorre occuparsi della domanda di lavoro. Il che rende quanto meno buffa la scelta effettuata in Europa di spingere l'acceleratore sull'attivazione, pur in presenza di crisi e di esplosione dei brutti lavori.

Considerazioni articolate si applicano anche alla dimensione degli incentivi all'attivazione, soprattutto per quanto concerne gli incentivi positivi. A quelli negativi, invece, ci sembra possano estendersi le valutazioni già indirizzate alle forme punitive di *workfare*. Ad esempio, fare leva su importi da fame del reddito minimo quale via per stimolare al lavoro non appare particolarmente in linea con il rispetto dell'uguaglianza morale fondamentale<sup>15</sup>. Rispetto agli incentivi positivi, rendere il lavoro più remunerativo appare desiderabile, tuttavia, alcune valutazioni critiche sono possibili.

Seguendo van Parijs (1995), incentivare il lavoro sarebbe in contrasto con la neutralità liberale secondo cui la collettività dovrebbe essere indifferente rispetto ai diversi piani di vita individuali. Incentivare significa, infatti, favorire un'attività a discapito di altre. D'altra parte, sussidiare implica una precisa divisione delle responsabilità: sostenere il reddito è responsabilità dell'erario e non (anche) dei datori di lavoro, grazie a salari minimi "decenti". Da ultimo, come sostengono Mullainathan e Shafir (2013, p. 83, traduzione nostra), "politiche che impongono incentivi a favore di alcuni comportamenti desiderati nell'assunto che i poveri siano insufficientemente motivati sbagliano bersaglio". Offrire maggiori incentivi (ad esempio, a

---

<sup>14</sup> Il che non implica ignorare il rischio opposto, ovvero che assistenti sociali mal pagati si trovino ostaggio di richiedenti aiuto violenti e difficili. Tale rischio avrebbe, però, natura contingente (e potrebbe essere evitato attraverso schemi organizzativi e remunerazioni appropriate). Al contrario, l'asimmetria fra chi ha il potere di dettare le condizioni e chi deve accettarle appare endemica al patto di attivazione.

<sup>15</sup> Per una posizione che riflette esattamente la desiderabilità di dare poco, cfr. Buchanan, 1975.



trovare lavoro sul mercato) potrebbe non funzionare in presenza di ostacoli psicologici, i quali tendono a punire coloro che soffrono di più.

Quali conclusioni trarre dalle osservazioni sviluppate dipende dai giudizi di valore di ciascuno. Se si ritiene che il nostro permanere in società richieda la disponibilità a cooperare di tutti, una qualche condizionalità in termini di disponibilità ad attivarsi e l'introduzione incentivi all'attivazione ci sembrano giustificabili.

Le osservazioni svolte introducono, tuttavia, numerosi punti fermi sotto il profilo della giustizia. Innanzitutto, numerose sono le giustificazioni a favore di un diritto al reddito per tutti coloro che ne sono privi. A fronte di questo diritto, chi è in grado di lavorare dovrebbe, inoltre, attivarsi. Il dovere di attivarsi non deve però essere concepito come contropartita (prezzo da pagare) per avere un reddito. Al contrario, se si è in grado di lavorare si ha l'obbligo di farlo, diversamente si riceve un reddito. Nel definire cosa implichi essere in grado di lavorare, occorre, poi, tenere conto della pluralità di fattori che potrebbero ostacolarlo. Disporre di un reddito, d'altro canto, può fungere da grado uno dell'attivazione, come nelle attese anche delle prove di non condizionalità in precedenza richiamate. I processi di attivazione, infine, dovrebbero svolgersi nel rispetto dell'uguaglianza morale fondamentale che ci accomuna con i beneficiari. La voce di questi ultimi, ad esempio, va ascoltata e processi di appello contro decisioni ritenute ingiuste vanno attuati<sup>16</sup>.

In ogni caso, come argomenta con forza Mookherjee (2006), occorre contemporaneamente agire sul piano delle condizioni strutturali necessarie per cancellare, o quanto meno indebolire, la pluralità di cause sociali e economiche che producono povertà. Il problema cruciale, in questo senso, rimane l'ingiustizia sociale.

---

<sup>16</sup> In questa direzione, cfr., ad esempio, White, 2007.



## Bibliografia

Agostini, C., Sabato, S., Jessoula, M. (2013), *Europe 2020 and the fight against poverty: searching for coherence and effectiveness in multilevel policy arenas*, Working Paper – LPF, 3, Torino, Centro Einaudi.

Aurich, P. (2011), 'Activating the Unemployed. Directions and Divisions in Europe', *European Journal of Social Security*, vol. 13, no. 3, pp. 294-316.

Bonoli, G. (2010), 'The political economy of active labour market policy', *Politics & Society*, vol. 38, no. 4, pp. 435-357.

Buchanan, J.M. (1975), 'The Samaritan's dilemma', in Phelps, E.S. (a cura di), *Altruism, morality and economic theory*, New York, Russel Sage Foundation, pp. 71-85.

Clegg, D. (2013), *Dynamics and Varieties of Inclusion: A Five-Country Comparison*, COPE Deliverable D5.6

Clegg, D. (2014), 'Convergence from below? The reform of minimum income protection in France and the UK', *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 30, no. 2, pp. 147-164.

Crepaldi, C., Da Roit, B., Castegnaro, C., Pasquinelli, S. (2017), *Minimum Income Policies in EU Member States. Study for the EMPL Committee*, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, IP/A/EMPL/2016-22, Bruxelles, European Parliament.

Dingeldey, I. (2007), 'Between workfare and enablement. The different paths to transformation of the welfare state: a comparative analysis of activating labour market policies', *European Journal of Political Research*, vol. 46, pp. 823-851.

EMIN (2015), *Toward adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe. Analysis of Minimum Income Schemes and roadmaps in 30 countries participating in the EMIN project. Synthesis report*, Bruxelles, European Union.

EMIN (2017), *Position in relation to Minimum Income as part of the European Pillar of Social Rights*, 30/6/2017, Bruxelles.

Frazer, H., Marlier, E. (2016), *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*, ESPN, Bruxelles, European Commission.



Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press (trad. it. *Capitalismo e Libertà*, 2010, Torino-Milano, Istituto Bruno Leoni Libri).

Goodin, R.E. (1985), *Protecting the Vulnerable: A Reanalysis of our Social Responsibilities*, Chicago, University of Chicago Press.

Goodin, R.E. (1998), 'Social Welfare as a Collective Social Responsibility', in Schmitz, D., Goodin, R.E. (a cura di), *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press.

Granaglia, E., Bolzoni, M. (2016), *Il reddito di base*, Roma, Ediesse.

Harvey, D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.

Heindenreich, M., Petzold, N., Natili, M., Panican, A. (2014), 'Active inclusion as an organisational challenge: integrated anti-poverty policies in three European countries', *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 30, no. 2, pp. 180-198.

Immervoll, H. (2009), *Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*, Bonn, IZA DP 4627.

Jessoula, M. (2015), 'Europe 2020 and the Fight against Poverty – Beyond Competence Clash, Towards 'Hybrid' Governance Solutions?', *Social Policy & Administration*, vol. 49, no. 4, pp. 490-511.

Jessoula, M., Sabato, S., Agostini, C., Madama, I. (2014), *The Europe 2020 Anti-Poverty Arena*, in <http://cope-research.eu>

Marchal, S., Marx, I., Van Mechelen, N. (2014), 'The Great Wake-Up Call? Social Citizenship and Minimum Income Provisions in Europe in Times of Crisis', *Journal of Social Policy*, vol. 43, no. 2, pp. 247-267.

Marchal, S., Van Mechelen, N. (2013), *Activation strategies within European minimum income schemes*, GINI Discussion Paper 87, Amsterdam, AIAS.

Marchal, S., Van Mechelen, N. (2017), 'A New Kid in Town? Active Inclusion Elements in European Minimum Income Schemes', *Social Policy & Administration*, vol. 51, no. 1, pp. 171-194.

Marx, I., Nolan, B., Olivera, J. (2015), 'The Welfare States and Anti-Poverty Policy in Rich Countries' in Atkinson, A., Bourguignon, F. (a cura di), *Handbook of Income Distribution*, vol.2B, Amsterdam, Elsevier.



Monticelli, E. (2017), 'I recenti sviluppi legislativi in materia di sostegno al reddito in Italia, fra indirizzi regionali, nazionali ed europei', comunicazione al congresso Espanet 2017.

Mookherjee, D. (2006) 'Policy Persistence and Design of Antipoverty Policies', in Banerjee, A., Benabou, R., Mookherjee, D. (a cura di), *Understanding Poverty*, Oxford, Oxford University Press, pp. 231-241.

Moreira, A. (2008), *The Activation Dilemma. Reconciling the Fairness and Effectiveness of Minimum Income Schemes in Europe*, Bristol, The Policy Press.

Mullainathan, S., Shafir, E. (2013), *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*, New York, Times Book.

Natali, D. (2010), *The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the crisis in between*, Bruxelles, OSE, 4.

Peña-Casas, R., Ghailani, D., Sabato, S., Nicaise, I. (2013), *Towards a European minimum income. Final report*, EESC/COMM/03/2013, Bruxelles, European Economic and Social Committee.

Ranci Ortigosa, E., Mesini, D. (2002), 'Il Rmi nel primo biennio di sperimentazione: luci e ombre della sua realizzazione', *L'Assistenza Sociale*, 3-4, luglio-dicembre.

Rodríguez-Castelán, C. (2017), *Conditionality as Targeting? Participation and Distributional Effects of Conditional Cash Transfers*, Washington D.C., World Bank Policy Research Working Paper 7940.

Roemer, J. (1998), *Equality of Opportunity*, Cambridge, Harvard University Press.

Rothstein, B., Uslaner, E. (2005), 'All for All: Equality, Corruption, and Social Trust', *World Politics*, vol. 58, no. 1, pp. 41-72.

Saraceno, C. (2002) (a cura di), *Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale. Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*, Roma, Carocci.

Segall, S. (2005), 'Unconditional welfare benefits and the principle of reciprocity', *Politics, Philosophy, Economics*, vol. 4, no. 3, pp. 331- 354.

Sen, A. (1992), *Inequality Re-examined*, Cambridge, Harvard University Press (trad. it. *La Disuguaglianza. Un riesame critico*, 1994, Bologna, Il Mulino).



Serrano Pascual, A., Magnusson, L. (a cura di) (2007), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.

Sironen, J. (2017), *EMIN Context Report Finland. Developments in relation to Minimum Income Schemes*, EMIN report, Bruxelles, European Commission.

Spano, P., Trivellato, U., Zanini, N. (2013), *Le esperienze italiane di misure di contrasto alla povertà: che cosa possiamo imparare?*, Alleanza Italiana contro la Povertà, paper tecnico 1.

Tangorra, R. (2017), 'La lunga ricerca di una dimensione sociale per le politiche comunitarie', in Pizzuti, R.F. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale 2017*, Roma, De Simone.

Van Berkel, R., Hornemann Moller, I. (2002), *Active social policies in the EU. Inclusion through Participation?*, Bristol, Policy Press.

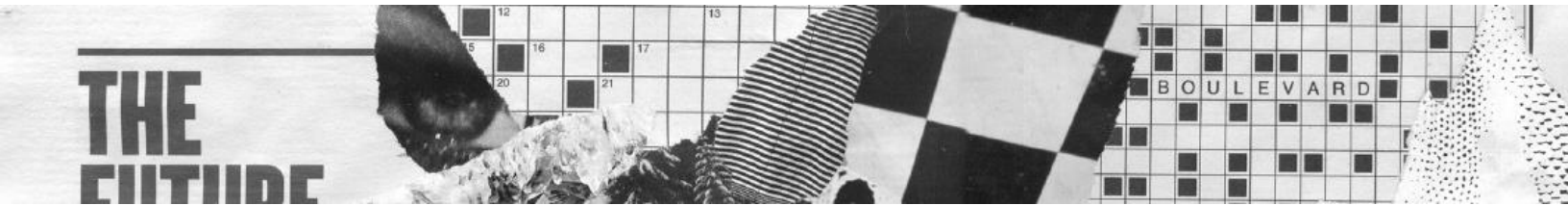
Van Parijs, P. (1995), *Real Freedom for All*, Oxford, Clarendon Press.

Watts, B., Fitzpatrick, S., Bramley, G., Watkins, D. (2014), *Welfare Sanctions and Conditionality in the UK*, York, J. Rowntree Foundation.

Weishaupt, J.T. (2011), *From the manpower revolution to the activation paradigm*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

White, S. (2007), 'Taking Responsibility: a Fair Welfare Contract', in Bennet, J., Cooke, G. (eds.), *It's All About You: Citizen-centred Welfare*, London, IPPR.





L' Osservatorio Coesione e l'Inclusione Sociale è  
un progetto nato nell'ambito del Festival **SOCIAL COHESION DAYS**  
Promosso da *Fondazione Easy Care*  
Via A. Gramsci 54/H - 42124 Reggio Emilia  
Tel.: +39 0522378654 - 378715  
Email: [info@socialcohesiondays.com](mailto:info@socialcohesiondays.com)  
Web: [www.osservatoriocoesionesociale.it](http://www.osservatoriocoesionesociale.it)

