

# Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza

OTTOBRE 2021



## **Nota introduttiva**

La presente Relazione è stata curata dal **Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza**, di cui all'articolo 10, comma 1-bis, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4., istituito con Decreto Ministeriale n. 49 del 15 marzo 2021.

Fanno parte del Comitato, così come definiti all'articolo 2 del suddetto decreto:

- La Prof.ssa **Chiara Saraceno**, in qualità di rappresentante del Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
- Il Dott. **Angelo Marano**, Direttore generale della Direzione generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- La Dott.ssa **Cristina Berliri**, dirigente della Divisione II della Direzione generale per la lotta alla povertà e la programmazione sociale, competente in materia di attuazione del Reddito di cittadinanza, in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- La Dott.ssa **Anna Chiara Giorio**, in rappresentanza dell'ANPAL;
- Il Dott. **Marco Centra**, in rappresentanza dell'INAPP;
- Il Prof. **Daniele Checchi**, in rappresentanza dell'INPS;
- La Prof.ssa **Paola Bozzao**, in qualità di esperto indipendente;
- Il Prof. **Andrea Ciarini**, in qualità di esperto indipendente;
- La Dott.ssa **Nunzia De Capite**, in qualità di esperto indipendente;
- Il prof. **Maurizio Franzini**, in qualità di esperto indipendente;
- Il prof. **Cristiano Gori**, in qualità di esperto indipendente.

Hanno altresì partecipato ai lavori, il Segretario Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali protempore, quale invitato permanente, nelle persone del Dott. **Raffaele Tangorra** e del Dott. **Andrea Bianchi** (che hanno ricoperto il ruolo in successione) e, su invito del Comitato, il Prof. **Sebastiano Fadda** in rappresentanza dell'INAPP.

Hanno collaborato all'elaborazione e all'analisi dei dati **Caterina Gallina**, **Enrica Pietra Caprina** e il gruppo di lavoro della Banca Mondiale. Attività di impaginazione e editing a cura di **Oriana Malatesta** e della Banca Mondiale.

Nello svolgimento dei suoi lavori il Comitato ha realizzato diverse audizioni in riferimento alle quali si ringraziano i partecipanti per il contributo informativo fornito.

1. Audizione Commissario ANPAL:  
**Raffaele Tangorra**
2. Audizione Alleanza contro la povertà:  
**Roberto Rossini, Michele Raitano e Giovanni Gallo**
3. Audizione INAPP:  
**Grimaldi Anna; Ancora Anna; Giuliano Giovannina Assunta; D'Emilione Matteo**
4. Audizione associazione nazionale navigator:  
**Matteo Diomedi, Enrica Alterio, Antonio Lenzi.**

## Sommario

INTRODUZIONE. IL RDC, UNO STRUMENTO INDISPENSABILE, MA CON ALCUNE CRITICITÀ.....	3
1. CRITICITÀ CHE RIGUARDANO I CRITERI DI ACCESSO.....	4
2. CRITICITÀ CHE RIGUARDANO DIFFORMITÀ NEL GRADO DI SOSTEGNO AL REDDITO PER AMPIEZZA E COMPOSIZIONE PER ETÀ DELLA FAMIGLIA.....	7
3. CRITICITÀ CHE RIGUARDANO LA VALUTAZIONE, PER CHI HA I REQUISITI, DELLE RISORSE DISPONIBILI (RICCHEZZA MOBILIARE E IMMOBILIARE) AI FINI DELLA DETERMINAZIONE DELL'ENTITÀ DEL SOSTEGNO .....	8
4. CRITICITÀ CHE RIGUARDANO L'IMPLEMENTAZIONE DEI PATTI PER IL LAVORO.....	8
5. CRITICITÀ CHE RIGUARDANO I PATTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE .....	12
6. UN LAVORO IN PROGRESS .....	12
CAPITOLO 1. GLI ESCLUSI DALLA MISURA: ANALISI SUI REQUISITI DI ACCESSO.....	13
1. I DATI.....	13
2. LA METODOLOGIA .....	14
3. LE CRITICITÀ RILEVATE .....	20
4. POSSIBILI INTERVENTI E LORO IMPATTO.....	23
CAPITOLO 2 - ADEGUATEZZA DELL'IMPORTO DEL BENEFICIO E CONTRIBUTO PER L'AFFITTO.....	30
1. CONFRONTO TRA IL BENEFICIO RDC E IL REDDITO MEDIANO DELLA POPOLAZIONE.....	30
2. CONTRIBUTO AFFITTO .....	34
3. POSSIBILI MODIFICHE E LORO IMPATTO.....	37
4. COMPOSIZIONE DATI ANALIZZATI.....	41
5. DECURTAZIONI DELL'IMPORTO DEL BENEFICIO E DECADENZA.....	41
CAPITOLO 3 - IL PATRIMONIO E IL REDDITO DI CITTADINANZA .....	43
1. IL PATRIMONIO COME REQUISITO DI ACCESSO: PROBLEMI DI EQUITÀ.....	43
2. IL PATRIMONIO COME CAUSA DI ESCLUSIONE DAL RDC: ALCUNI DATI.....	43
3. UNA PROPOSTA ALTERNATIVA.....	44
4. LE CONSEGUENZE DELLA PROPOSTA ALTERNATIVA: EQUITÀ E SPESA.....	45
5. UNA FORMULAZIONE SINTETICA DELLA PROPOSTA .....	46
6. ALCUNE PRECISAZIONI.....	46
7. APPENDICE .....	47
CAPITOLO 4. REDDITO DI CITTADINANZA E OCCUPAZIONE.....	49
1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO .....	49
2. LE CARATTERISTICHE OCCUPAZIONALI DEI BENEFICIARI DEL RDC SOGGETTI AL PATTO PER IL LAVORO .....	50
3. PATTO PER IL LAVORO, CONDIZIONALITÀ E CONGRUITÀ DELL'OFFERTA LAVORATIVA .....	55
4. LE AGEVOLAZIONI PER IL DATORE DI LAVORO.....	63
CAPITOLO 5. IL PERCORSO DI INCLUSIONE SOCIALE E LA PRESA IN CARICO DEI SERVIZI SOCIALI .....	66
1. INTRODUZIONE: IL PERCORSO DI INCLUSIONE SOCIALE DEL RDC.....	66
2. ATTIVITÀ DI SUPPORTO AL TERRITORIO PER IL RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI .....	69
3. LA PRESA IN CARICO PAIS .....	70
4. LE FASI INIZIALI DELLA PRESA IN CARICO: ASSEGNAZIONE E AVVIO ANALISI PRELIMINARE .....	71
5. APPROFONDIMENTO SUI BENEFICIARI CON DOMANDA IN EROGAZIONE AL 29 SETTEMBRE 2021 .....	77
6. STATO ATTUAZIONE PUC.....	78
7. NOTA METODOLOGICA E DATI UTILIZZATI PER L'ANALISI .....	83

## **Introduzione. Il RdC, uno strumento indispensabile, ma con alcune criticità**

Con l'introduzione del Rel prima e del Reddito di cittadinanza poi, l'Italia si è allineata agli altri paesi europei (e ad altri extraeuropei) nel fornire insieme una garanzia di reddito minimo a chi ne è privo e opportunità e strumenti di inclusione sociale e di sostegno alle capacità tramite la formazione, il coinvolgimento in attività di utilità sociale, il rafforzamento delle caratteristiche di occupabilità per chi è in età lavorativa, l'inserimento nel mercato del lavoro per chi non ha un'occupazione. Si tratta, quindi, di una misura complessa, che ha l'obiettivo di contrasto alla povertà e di riconoscimento del diritto di chi si trova in povertà ad una vita dignitosa tramite una pluralità integrata ed insieme personalizzata di interventi, che devono tener conto delle caratteristiche degli individui e famiglie cui sono rivolte e delle loro specifiche circostanze, rispettandone la dignità come persone e cittadini. Può anche costituire uno strumento di contrasto al lavoro nero e alle diverse forme di caporalato che tuttora esistono nel nostro Paese, non solo perché offre la possibilità di non sottostare a forme di sfruttamento inaccettabili, ma perché i controlli sistematici operati sui percettori di RdC e la penalizzazione che segue alla scoperta che lavorano in nero costituiscono un deterrente, asciugando la platea dei potenziali lavoratori in nero, favorendo viceversa l'emersione.

Secondo i dati più recenti dell'Osservatorio INPS sul Reddito e la pensione di cittadinanza, nei **primi nove mesi del 2021**, i nuclei **beneficiari** (per la stragrande maggioranza percettori di RdC) di almeno una mensilità di RdC/PdC sono stati 1.686.416 per un totale di 3.790.744 di persone coinvolte. C'è stato in aumento rispetto ai 12 mesi dello scorso anno, pure caratterizzato dall'impatto della pandemia, quando i nuclei coinvolti erano stati 1.576.258, per un totale di 3.697.531 individui. Sempre nei primi 9 mesi di quest'anno, il beneficio è stato **revocato** a 89.956 nuclei, mentre sono decaduti dal diritto 243.845 nuclei. L'importo medio del beneficio è di 577,33 euro per il RdC e 273,53 euro per la PC.

Importante strumento di contrasto alla povertà, il RdC, oggetto esclusivo di questa Relazione, presenta, alcune criticità. Alcune sono dovute alla mancata, o insufficiente, implementazione di alcuni aspetti importanti, alla non sempre adeguata, ed eterogenea, qualità ed efficacia dei servizi che dovrebbero integrare la dimensione monetaria e alla mancata riforma dei centri per l'impiego. L'aver iniziato l'erogazione monetaria senza aver prima provveduto a mettere in grado i servizi – centri per l'impiego, servizi sociali territoriali – di far fronte ai nuovi compiti loro assegnati ha avuto le sue buone motivazioni nel desiderio di non tardare oltre a far fronte ai bisogni materiali di chi si trovava in povertà. Ma ha fortemente disallineato sostegno monetario e iniziative di attivazione, una situazione ulteriormente peggiorata con la pandemia. Occorre, quindi, tener conto che la misura non è ancora andata a regime nella sua completezza, anche nella sua componente relativa ai controlli. Alcune criticità sono tuttavia la conseguenza di specifici, e cruciali, aspetti del disegno della misura.

Occorre, quindi, rendere il RdC più efficace rispetto agli obiettivi, sia implementando pienamente tutte le sue componenti, sia correggendo quegli aspetti della normativa che si sono rivelati particolarmente critici, vuoi nell'individuazione dei poveri vuoi nell'efficacia delle misure di integrazione sociale e accompagnamento al lavoro.

Sulla base dei dati, delle audizioni effettuate con ricercatori e operatori sul territorio e dell'insieme delle ricerche disponibili, la commissione in questa prima fase di lavoro ha rilevato cinque tipi di

criticità che meritano di essere affrontate per rendere il RdC insieme più equo e più efficace. Esse riguardano:

- 1) I criteri di accesso alla misura;
- 2) la difformità nel grado di sostegno al reddito a seconda dell'ampiezza e composizione per età della famiglia;
- 3) la valutazione, per chi ha i requisiti, delle risorse disponibili (reddito, ricchezza mobiliare e immobiliare) ai fini della determinazione dell'entità del sostegno;
- 4) l'implementazione dei patti per il lavoro;
- 5) l'implementazione dei patti per l'inclusione sociale.

Le prime tre criticità sono le principali cause responsabili della disomogeneità e squilibrio nella copertura della popolazione che si trova in povertà rispetto alla composizione della famiglia, all'età, al modo in cui è composto il pacchetto di risorse disponibili (reddito, patrimonio mobiliare e immobiliare). Al netto delle difficoltà del periodo pandemico, che hanno impedito di attuare pienamente quanto previsto dalla legge, inducendo anche a sospendere alcune condizionalità, la quarta e quinta criticità riguardano invece la dimensione non monetaria del RdC, ovvero il processo e i meccanismi di attivazione per quanto riguarda vuoi l'occupabilità e l'occupazione, vuoi l'inclusione sociale, anche senza partecipazione al mercato del lavoro.

A questi cinque gruppi di criticità se ne possono aggiungere altre quattro, la cui analisi non viene ulteriormente sviluppata nelle pagine che seguono.

Una riguarda chi, pur avendone diritto, non fa domanda. La commissione sta svolgendo un'analisi delle caratteristiche e delle possibili motivazioni, per verificare in che misura esistano effettivi ostacoli di tipo informativo o culturale che scoraggiano l'accesso a particolari soggetti o gruppi sociali. La seconda riguarda l'obbligo/incentivo a spendere tutto il RdC nel mese, salvo vederselo decurtare il mese successivo. Ciò è in contrasto con una gestione del bilancio familiare lungimirante, che prevede di accantonare risorse per far fronte non solo a spese impreviste, ma a spese prevedibili e necessarie che non avvengono tutti i mesi, come il pagamento delle utenze o l'acquisto di abbigliamento.

La terza riguarda il sistema sanzionatorio, che rischia di penalizzare non solo chi mette in atto comportamenti fraudolenti, ma anche altri comportamenti o errori di comunicazione commessi in buona fede. Al riguardo, meritano un approfondimento le modalità di verifica del possesso di requisiti e il sistema dei controlli. Inoltre, dal punto di vista delle sanzioni penali, sembrerebbe squilibrato rispetto ad altre ipotesi di reato.

Infine, ferma restando l'esclusione dalla misura delle persone in stato di detenzione, andrebbe meglio valutata la pena accessoria della esclusione dall'accesso alla misura per 10 anni dalla condanna con riferimento a particolari reati. Essa, infatti, appare in contrasto con il principio della piena re-integrazione sociale di chi ha pagato il proprio debito con la giustizia.

## **1. Criticità che riguardano i criteri di accesso**

Se ne possono individuare tre.

- a) Lo svantaggio delle famiglie con minorenni e dei minorenni stessi

La prima criticità riguarda la scala di equivalenza utilizzata per calcolare le soglie di reddito per accedere al beneficio. Come è noto, la valutazione dei requisiti di accesso avviene in due stadi. Il primo utilizza il criterio dell'Isee, che non deve essere superiore a 9.360 euro annui. Il secondo introduce altre tre soglie, indipendenti l'una dall'altra, rispettivamente per il reddito, la ricchezza mobiliare e quella immobiliare. Per quanto riguarda il reddito, che deve essere inferiore ai 6.000 euro (9.360 in caso di famiglie in affitto) annui, si utilizza una scala di equivalenza non solo diversa da quella dell'ISEE, che pure costituisce il primo passaggio, ma anche fortemente squilibrata a sfavore dei minorenni, in quanto assegna al secondo e ulteriori componenti il coefficiente 0,4 se maggiorenni, 0,2 se minorenni, con un valore massimo di 2,1, incrementato a 2,2 in presenza di persone con disabilità. L'effetto è duplice: in primo luogo la soglia di accesso è più generosa per le famiglie con soli adulti rispetto a quelle con minorenni, che quindi vengono più facilmente escluse dal beneficio. Tra le famiglie con un ISEE sotto soglia, le escluse dal RdC perché il reddito familiare equivalente è superiore a quanto stabilito (la motivazione maggioritaria in tutti i casi) sono il 38% del totale, ma salgono al 50% tra quelle con minori, a fronte del 27% delle restanti famiglie. In secondo luogo, una conseguenza indiretta del minore peso attribuito ai minori, ma anche della imposizione di un tetto massimo della scala di equivalenza, è una maggiore esclusione delle famiglie numerose rispetto a quelle piccole. In minor misura lo stesso avviene per il patrimonio mobiliare e per quello immobiliare, anche se quest'ultimo gioca un ruolo marginale.

Lo svantaggio all'accesso riservato alle famiglie con minorenni è paradossale in un Paese in cui la diffusione della povertà tra i minorenni è più alta che tra gli adulti o tra gli anziani, ed anche alla luce delle conseguenze di lungo periodo del crescere in povertà documentate dalla letteratura nazionale e internazionale.

Per ovviare a questo svantaggio, si propone di non differenziare tra maggiorenni e minorenni, utilizzando per tutti il coefficiente 0,4 e di elevare il tetto massimo della scala.

b) L'esclusione di un'ampia parte di stranieri (inclusi i titolari di protezione internazionale)

La norma attuale stabilisce che il richiedente sia legalmente residente in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Ciò di fatto esclude un'ampia quota di stranieri, inclusi i titolari di protezione internazionale che difficilmente possono documentare una residenza così lunga, anche perché, per un certo periodo, il decreto sicurezza ha impedito loro di iscriversi all'anagrafe prima che la Commissione territoriale per i rifugiati e richiedenti asilo prendesse una decisione positiva sul loro status. Solo dal 2020, dopo una sentenza della Corte Costituzionale, possono farlo in attesa della decisione. I cittadini extra-europei, inoltre, devono anche presentare una certificazione del proprio consolato relativa alla propria situazione patrimoniale nel Paese d'origine, una certificazione spesso impossibile da ottenere non solo dai rifugiati o da chi proviene da paesi con un apparato amministrativo basilare, ma anche da paesi con burocrazie efficienti che semplicemente non hanno nel proprio ordinamento questo tipo di certificazione e non sono in grado di produrlo.

Proprio per venire incontro a queste situazioni, il requisito di residenza è stato drasticamente abbassato - a due anni - nel caso del REM, Reddito di emergenza. In linea di principio sarebbe opportuno trasferire questo criterio anche nel RdC. In subordine, il requisito della residenza va

abbassato a 5 anni, ovvero il tempo richiesto per il permesso di lungo soggiornanti per i cittadini extra UE.

c) La questione della distribuzione territoriale dei beneficiari

Confrontando i dati sulla povertà assoluta per ripartizione prodotti dall'ISTAT con la distribuzione dei beneficiari sembrerebbe esservi nei secondi uno squilibrio a sfavore delle regioni settentrionali. A questo proposito va ricordato che le stime ISTAT si basano sui consumi e adottano linee di povertà molto diversificate, sia su base territoriale sia per ampiezza del Comune (per tener conto delle differenze nel costo della vita), sia per composizione numerica e per età dei componenti della famiglia. Non sono quindi del tutto confrontabili con i dati dei beneficiari RdC, che sono selezionati in base non ai consumi, ma al reddito e alla ricchezza e senza nessun tipo di differenziazione territoriale delle soglie, ovvero sulla base di una diversa modalità di misurazione della povertà, uniforme sull'intero territorio nazionale.

Chiarito questo, una parte della sottorappresentazione dei poveri tra i beneficiari del RdC nelle regioni settentrionali è sicuramente dovuta alla soglia molto alta di anni residenza che esclude gran parte degli stranieri, numericamente più numerosi in queste regioni. Per un'altra parte, tuttavia, secondo alcune stime (Baldini et al. 2021) essa sarebbe dovuta all'utilizzo degli stessi criteri economici di accesso per tutto il Paese, senza tenere in considerazione le differenze nel costo della vita. Il suggerimento di differenziare la soglia di accesso, innalzando quella per chi risiede nelle regioni settentrionali, tuttavia, presta il fianco a molte obiezioni. In primo luogo, le differenze nel costo della vita non riguardano solo le grandi ripartizioni territoriali, ma anche le città grandi rispetto a quelle piccole, le zone urbane rispetto a quelle rurali e così via. Ad esempio, l'INPS, per ogni tipologia familiare individuata per età e numerosità dei componenti (39 in tutto), basandosi sul costo stimato di un medesimo paniere di beni, considera ben 9 diverse soglie di povertà assoluta. Perciò, se si adottasse la logica delle soglie differenziate, non ci si potrebbe fermare a due, pena creare nuove disuguaglianze. In secondo luogo, non si può ignorare la diversa disponibilità di beni pubblici nelle varie aree del Paese (servizi per l'infanzia, tempo pieno scolastico, servizi sanitari, trasporti, ecc.), non presa in considerazione nelle stime dell'ISTAT, ma che pure fa una grande differenza per la qualità della vita e per lo stesso costo di soddisfacimento dei bisogni, a parità di reddito. Queste differenze sono per certi versi speculari a quelle del costo della vita. In altri termini, le aree con il costo della vita più basso, ad esempio riguardo ai costi dell'abitare, hanno spesso anche una dotazione di servizi pubblici inferiore a quella nelle aree a costo della vita più alto o devono sostenere costi aggiuntivi per accedervi. Nel considerare il costo della vita e il benessere in aree diverse del Paese occorrerebbe tener presente anche questo.

L'inopportunità di utilizzare soglie diverse su base territoriale emerge anche da un'analisi contenuta nell'ultimo rapporto annuale dell'Inps, basata su dati a livello comunale, basata sull'utilizzo di una serie di indici sulla vulnerabilità sociale e sul disagio economico dei Comuni di riferimento e sull'incidenza di alcune caratteristiche "a rischio" nella popolazione (istruzione, età, reddito, appartenenza etnica). Essa mostra che, per quanto rilevante sia il divario Nord-Sud nell'incidenza comunale dei beneficiari (6% al Sud; 2% al Nord), quasi la metà del gap può essere spiegato dall'insistenza, più o meno marcata, degli indicatori di povertà e da un mercato del lavoro caratterizzato da alta disoccupazione e bassa istruzione. In altri termini, la "sovra-rappresentazione" dei beneficiari nel Mezzogiorno non è dovuta ad una eccessiva generosità della soglia nei loro

confronti o ad un maggior lassismo dei controlli, bensì ad una maggiore concentrazione nel Mezzogiorno di contesti locali caratterizzati da scarsità di risorse economiche (mercato del lavoro) e di capitale umano e sociale.

Per ovviare alle differenze nel costo della vita a parità di ogni altra condizione in modo il più possibile vicino al contesto preciso e non in modo generico, sembra opportuno considerare il RdC nazionale il sostegno-base (LEP), che Regioni e Comuni possono integrare, modificando la norma che attualmente considera ogni erogazione monetaria locale come parte del reddito da prendere in considerazione ai fini dell'accesso al RdC e al suo importo.

A questo fine, ma in generale per motivi di efficienza ed equità, è tuttavia necessario:

- a) riordinare in modo chiaro e univoco la procedura del test dei mezzi, la sequenza con cui vengono presi in considerazione i diversi tipi di trasferimenti, nazionali e locali. Peraltro, quando nella determinazione dell'importo di una misura sottoposta al test dei mezzi rientrano trattamenti, a loro volta sottoposti alla prova dei mezzi, che considerano la misura stessa, si crea un riferimento circolare che rende impossibile la determinazione del beneficio. Nella nostra ipotesi, prima verrebbero i trattamenti previdenziali, poi quelli assistenziali nazionali, tra cui appunto il Rdc, poi quelli locali.
- b) chiarire in modo definitivo e univoco quali sono i trattamenti previdenziali e assistenziali che vanno inclusi nella prova dei mezzi.

## **2. Criticità che riguardano difformità nel grado di sostegno al reddito per ampiezza e composizione per età della famiglia**

L'analisi del livello di sostegno ricevuto da famiglie di diversa ampiezza mostra che esso è maggiore per i singoli (adulti), per i quali il RdC raggiunge il 26% del reddito mediano dello stesso tipo di famiglia. Viceversa, è al livello più basso (17% del reddito mediano) nel caso delle famiglie monogenitoriali. In generale diminuisce con la presenza di figli minori. Ciò è l'effetto della scala di equivalenza, come si è detto sopra, unita all'esistenza di un tetto massimo.

Per ovviare a questa difformità, occorre appunto modificare la scala di equivalenza, non solo per determinare l'accesso, ma anche per determinare l'importo. Andrà, contestualmente verificato se e in che misura l'introduzione dell'assegno unico per i figli minorenni, e le modalità specifiche con cui avverrà, correggeranno questo squilibrio nel grado di sostegno, limitatamente alle famiglie con minori.

L'introduzione di una scala di equivalenza più equa potrebbe/dovrebbe essere fatta contestualmente ad una riduzione dell'importo base. Ciò potrebbe anche costituire un incentivo, per chi è in grado, a cercare di integrare il RdC con un'occupazione anche parziale (riducendo contestualmente l'aliquota marginale implicita che opera attualmente, come si dirà più avanti), mentre il livello locale potrebbe assumere la responsabilità di integrare, ove necessario, il RdC di chi non può lavorare, o comunque rimarrebbe ad una soglia di reddito troppo bassa per il contesto locale.



Il riferimento alla numerosità dei componenti della famiglia dovrebbe essere utilizzato anche per l'importo destinato a chi abita in affitto, che attualmente è invece dato in somma fissa, uguale per tutti, di nuovo privilegiando di fatto le famiglie piccole e chi vive da solo.

### **3. Criticità che riguardano la valutazione, per chi ha i requisiti, delle risorse disponibili (ricchezza mobiliare e immobiliare) ai fini della determinazione dell'entità del sostegno**

L'attuale previsione di valori-soglia per il patrimonio mobiliare e immobiliare, superati i quali, indipendentemente dall'ISEE, si è esclusi dal RdC, pone almeno due problemi sotto il profilo dell'equità.

Il primo è che tra due soggetti identici, sotto ogni altro aspetto, la differenza anche di un solo euro nell'uno o nell'altro dei due patrimoni potrebbe fare sì che un soggetto non riceva nulla e l'altro un RdC anche sostanzioso. Il secondo problema è che tra coloro che soddisfano i requisiti patrimoniali e quindi percepiscono il RdC, l'ammontare percepito non dipende dall'entità di quel patrimonio; cosicché, ad esempio, chi avesse un patrimonio mobiliare pari a 100 prenderebbe – a parità di reddito familiare - lo stesso RdC di chi lo avesse di 5.999.

Per superare queste iniquità occorre evitare di definire precisi valori soglia per il patrimonio e rendere il RdC dipendente dall'entità del patrimonio mobiliare, considerando una parte di questo (al di sopra di una data soglia) reddito disponibile.

Si tratterebbe, in sintesi, di interpretare gli attuali benefici massimi come una sorta di capacità di spesa o potere d'acquisto che tutti dovrebbero avere. Tale capacità di spesa ha tre fonti: il reddito familiare (come è oggi), il RdC e una parte del patrimonio. Più precisamente: prenderebbe il RdC chi, con il proprio reddito familiare e la quota di patrimonio mobiliare, non raggiunge il beneficio massimo e il RdC sarebbe dell'ammontare necessario per raggiungerlo. In questo modo entrambe le iniquità di cui sopra sarebbero eliminate.

Contestualmente si potrebbe definire una soglia più elevata dell'attuale per il patrimonio immobiliare più difficilmente liquidabile, che fungerebbe da criterio di esclusione, introducendo anche una qualche forma di sconto per chi, genitore separato, fosse proprietario dell'abitazione in cui vivono l'ex coniuge e i figli, ma di cui non ha la disponibilità.

Oltre a favorire l'equità, questa modifica sarebbe praticamente a costo zero.

### **4. Criticità che riguardano l'implementazione dei Patti per il Lavoro.**

È indispensabile premettere che le percentuali ridotte di Patti per il Lavoro avviati scontano sia il disallineamento temporale tra introduzione del RdC e messa a punto di questo strumento, così come dei Patti per l'Inclusione Sociale, e delle relative modalità organizzative, sia l'arrivo della pandemia e delle sue restrizioni che hanno fatto sospendere le iniziative e le relative condizionalità.

Ciò premesso, accanto alla necessità di arrivare ad una governance meno frammentata e incomunicante dei vari aspetti del RdC (monetario, di attivazione lavorativa e di inclusione sociale) a livello locale, e tra il locale e il nazionale, dai dati disponibili emergono diverse criticità per quanto

riguarda i Patti per il Lavoro. Alcune hanno sicuramente a che fare con i mercati del lavoro locali, con la quantità e qualità della domanda di lavoro. Altre riguardano il funzionamento molto disomogeneo dei centri per l'impiego a livello territoriale, la loro capacità di funzionare efficacemente come luogo di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Altri ancora hanno a che fare con le caratteristiche dei beneficiari "teoricamente occupabili" per età e condizioni di salute, ma in molti casi effettivamente non immediatamente occupabili per mancanza di qualifiche, anche basse, che quindi richiedono percorsi di attivazione diversi, probabilmente più lunghi, per consentire l'acquisizione delle competenze che potrebbero renderli occupabili. Nel caso di genitori di figli piccoli, in particolare delle madri, vi è anche la questione della disponibilità di servizi per l'infanzia, scuola a tempo pieno, in generale la questione di poter affidare i figli a persone e in luoghi sicuri ed educativamente ricchi mentre si è al lavoro o in formazione.

In sintesi, molti dei problemi rilevati nella dimensione di "attivazione" del RdC non hanno a che fare con il disegno della misura o il comportamento dei suoi beneficiari, ma con la debolezza generale delle politiche di attivazione nel nostro Paese, a livello formativo, dei servizi alle imprese, della consulenza e accompagnamento all'offerta di lavoro. Non si tratta, quindi, di creare percorsi paralleli per i beneficiari del RdC, ma di costruire politiche di attivazione integrate, rivolte a loro come a tutti coloro che sono in cerca di occupazione, come sembra sia nelle intenzioni del piano GOL (garanzia di occupabilità dei lavoratori). Analogamente, è necessario, per coloro che hanno responsabilità di cura familiare, che esistano e funzionino le politiche di conciliazione.

Ma vi sono anche criticità legate al disegno stesso del RdC, che da un lato creano circoli viziosi ai beneficiari e ingorghi ai servizi, dall'altro di fatto disincentivano dal cercare, accettare o offrire un lavoro. Se ne possono individuare quattro:

*a) Richiesta di disponibilità immediata al lavoro (DID)*

Tutti i beneficiari adulti devono effettuare una dichiarazione di disponibilità immediata al lavoro per poter accedere al beneficio, indipendentemente dal fatto che, come singoli o come famiglia, siano poi effettivamente indirizzati ai CPI o invece ai servizi sociali, quindi non ad un percorso di attivazione verso un'occupazione. Quindi sono tutti tenuti a recarsi presso il CPI perché venga effettuata la loro profilazione al fine di definirne l'occupabilità, per poi firmare un patto di servizio. A prima vista ciò può sembrare opportuno, nella misura in cui tutte le persone adulte hanno l'occasione di essere inserite in un percorso di attivazione lavorativa. Tuttavia, questo obbligo, per chi è indirizzato ai servizi sociali, si sovrappone a quello di sottoscrivere un Patto di Inclusione Sociale. Impone, inoltre, un inutile carico di lavoro ai CPI che, se non avvertiti per tempo dai servizi sociali della situazione, più o meno temporanea, di inoccupabilità dei beneficiari, dovranno avviare, appunto, una procedura di presa in carico.

Nelle more della presa in carico da parte dei servizi sociali e se questa avviene con molto ritardo o non avviene affatto, e in conseguenza di una non sempre tempestiva comunicazione tra servizi sociali e CPI, vi sono beneficiari che rimangono in una sorta di limbo senza ricevere nessuna offerta né di inclusione sociale né di attivazione lavorativa o viceversa per i quali possono essere attivati due percorsi paralleli, ingenerando confusione e sovraccarico sia per i beneficiari sia per i servizi.

La proposta della Commissione è di modificare la norma che obbliga tutti i beneficiari maggiorenni non esclusi dagli obblighi a presentare la DID. Il requisito potrebbe essere mantenuto solo per i

beneficiari maggiorenni non esclusi dagli obblighi indirizzati ai CPI, che potrebbero presentare la DID in sede di primo colloquio (modalità già attualmente prevista dalla norma), o per coloro che, dopo una valutazione, siano re-indirizzati ai CPI da parte dei servizi sociali.

*b) le caratteristiche dell'offerta di lavoro "congrua"*

Si tratta delle caratteristiche che, se non soddisfatte, consentono di rifiutarla senza penalizzazioni. Sono sostanzialmente 4:

- 1) una soglia retributiva minima mensile di 858 euro (10.296 euro annui lordi). Di fatto, questa soglia esclude tutte le occupazioni a tempo parziale.  
La proposta del Comitato è di prevedere il riproporzionamento della richiamata soglia minima, in base all'orario di lavoro previsto nel contratto di lavoro;
- 2) l'offerta lavorativa è congrua se si riferisce a rapporti di lavoro a tempo pieno o con orario di lavoro non inferiore all'80% di quello dell'ultimo contratto di lavoro. Tale riferimento non è sempre possibile, stante le deboli caratteristiche professionali dei beneficiari teoricamente "occupabili" e la lontananza per molti di loro dal mercato del lavoro.  
La proposta del Comitato è di fare riferimento a rapporti con orario di lavoro non inferiore all'80% (ma la percentuale potrebbe ragionevolmente essere portata al 60%) dell'orario a tempo pieno previsto nei contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015;
- 3) l'offerta lavorativa è congrua quando si riferisce a un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, oppure determinato (o di somministrazione) di durata non inferiore a tre mesi. Tale ultima previsione rischia di limitare in modo considerevole l'accesso dei fragili percettori del RdC nel mercato del lavoro.  
La proposta del Comitato è di affiancare alla cumulabilità del RdC con redditi da lavoro modesti (vedi più avanti) e alla riduzione della distanza dal luogo di lavoro (vedi sotto) un maggiore margine di tollerabilità verso lavori di breve durata, in deroga – anche temporanea – alla durata minima di tre mesi;
- 4) i criteri di distanza geografica, che la fanno aumentare vistosamente nel passaggio dalla prima alla terza offerta di lavoro, o all'unica, quando si tratta di beneficiari che hanno chiesto il rinnovo, appaiono inutilmente elevati e irrealistici, stanti i redditi da lavoro cui possono aspirare i beneficiari con le loro (scarse) qualifiche professionali.  
La proposta del Comitato è di rivedere la disciplina in materia di distanziamento della sede di lavoro, eliminando le severe disposizioni che, ai fini della congruità dell'offerta lavorativa, fissano quel distanziamento all'interno dell'intero territorio nazionale, ovvero entro 250 chilometri dal luogo di residenza lasciando il limite dei 100 chilometri o comunque della raggiungibilità entro cento minuti con mezzi di trasporto pubblici.

Maggiore flessibilità nella durata del rapporto di lavoro e riduzione della distanza dal luogo di residenza vanno considerate assieme, altrimenti la prima senza la seconda diventa non solo irrealistica, ma un inutile peggioramento della condizionalità.

c) *Una eccessiva aliquota marginale che disincentiva l'occupazione.*

**Attualmente, se un beneficiario di RdC inizia a lavorare alle dipendenze, il sussidio diminuisce di 80 centesimi per ogni euro guadagnato (art. 3 comma 8 del del d.l. n. 4/2019). L'aliquota marginale effettiva (cioè quanta parte della variazione del reddito soggetta al sistema fiscale) dell'80% arriva addirittura al 100% una volta aggiornata la dichiarazione Isee. In caso di lavoro autonomo, il reddito da lavoro ai fini del calcolo del RdC risulta dalla differenza tra ricavi/compensi e spese sostenute. In presenza di una variazione del reddito l'erogazione non subisce variazioni per i due mesi successivi alla modifica, venendo successivamente aggiornato ogni trimestre (sulla base del reddito del trimestre precedente), fino a quando il maggior reddito non sia valorizzato nella dichiarazione ISEE per l'intera annualità. A partire dal terzo trimestre l'aliquota marginale riduce il sussidio nella misura del 100%.**

Aliquote marginali così elevate (a meno di redditi percepiti molto alti) costituiscono un forte scoraggiamento ad accettare un nuovo lavoro, dato **che l'emersione di un reddito aggiuntivo si traduce in prospettiva in una uguale riduzione del sussidio.**

Per incentivare il lavoro, riducendo la convenienza a percepire passivamente il sussidio, il Comitato propone di ridurre l'aliquota marginale effettiva dall'80 al 60%, così da aumentare il reddito disponibile da lavoro in combinazione con il sussidio, fino a una soglia che potrebbe essere il reddito esente da imposizione fiscale (nel 2021, 8174 euro per i redditi da lavoro dipendente e 4800 per i lavoratori autonomi).

d) *Criticità riguardanti gli incentivi ai datori di lavoro.*

Ne sono state individuate tre:

1. la scelta, operata nel d.l. n. 4/2019, di riconoscere gli incentivi solo in caso di assunzioni a tempo indeterminato rischia, per una platea di soggetti molto distante dal mercato del lavoro, di non agevolare la loro pronta occupazione.

Si propone di riconoscere l'incentivo anche in caso di assunzione con contratto a tempo determinato, purché non inferiore ai 12 mesi;

2. la previsione per cui, ai fini del riconoscimento dell'incentivo, il rapporto di lavoro deve essere a tempo pieno, rischia di escludere i datori di lavoro che operano in settori produttivi in cui l'occupazione, anche se stabile, è per lo più a tempo parziale: ne sono un esempio il settore della grande distribuzione commerciale, ove, buona parte degli addetti alle vendite a tempo indeterminato sono occupati a tempo parziale (24/30 ore); ma anche i settori delle pulizie, dei call center, dell'edilizia.

Si propone di riconoscere l'incentivo anche in caso di assunzioni con contratto di lavoro a tempo parziale, almeno nel caso di contratti a tempo indeterminato;

3. lo sgravio contributivo previsto dall'art. 8 del d.l. n. 4/2019 non è riconosciuto a tutti i datori di lavoro, ma esclusivamente a quelli che hanno preventivamente comunicato *on line*, sulla apposita piattaforma, la disponibilità di posti vacanti: il meccanismo è volto a favorire la rilevazione e la raccolta delle offerte di lavoro da parte delle imprese, canalizzandole verso la piattaforma digitale dedicata al Rdc e gestita da Anpal. Se la finalità è condivisibile, deve

tuttavia rilevarsi che le tempistiche sottese all'operatività del meccanismo rischiano di non favorire il rapido incontro tra le esigenze occupazionali dei datori di lavoro e le disponibilità dei beneficiari il RdC, soprattutto in caso di svolgimento di lavori di breve durata.

Si propone di sospendere l'operatività di tale previsione, allargando gli incentivi anche ai datori di lavoro che assumono beneficiari senza aver preventivamente comunicato la disponibilità di posti sulla apposita piattaforma.

## **5. Criticità che riguardano i Patti per l'Inclusione Sociale**

Come nel caso dei Patti per il Lavoro, la difficoltà riscontrata nell'attivazione dei Patti per l'Inclusione Sociale è largamente dovuta alla carenza di organico, particolarmente grave in alcuni contesti, spesso quelli con un maggior numero di beneficiari, a fronte di una grande crescita delle domande di presa in carico a seguito dell'introduzione del RdC. Anche nel caso dei Patti per l'Inclusione Sociale, inoltre, l'attività è stata rallentata nei mesi della pandemia, provocando un accumulo di ritardi nelle prese in carico. Accanto alle carenze di organico, le disomogeneità territoriali sembrano dovute anche alle diverse modalità (e capacità) di governance e cooperazione tra i diversi soggetti a livello locale.

Queste difficoltà hanno rallentato anche l'attuazione dei PUC, progetti utili alla collettività, cui sarebbero tenuti a partecipare tutti i beneficiari adulti del RdC al fine di arricchire le proprie competenze e rafforzare le proprie capacità. Solo il 39% dei Comuni ha predisposto almeno un PUC, per un numero di posti che potrebbe teoricamente coinvolgere 95.000 beneficiari. Inoltre, solo il 33% di posti è stato effettivamente attivato. Il lento avvio della presa in carico, unitamente al vincolo di utilizzare criteri di priorità nell'assegnazione dei beneficiari ai progetti, a prescindere da una valutazione più fine e personalizzata di ciò che è più adatto per ciascuno, si combinano così nel produrre un esito insoddisfacente di un'operazione organizzativamente molto complessa, ma potenzialmente molto interessante e innovativa.

Il Comitato, su questo punto, intende effettuare ulteriori analisi e approfondimenti, prima di formulare una proposta precisa.

## **6. Un lavoro in progress**

Questa Relazione, e le proposte che su di essa sono basate, costituisce un primo esito di un lavoro di analisi e valutazione non ancora concluso. Per quanto riguarda i prossimi passi, sta per essere avviata un'analisi controfattuale dell'efficacia delle misure non monetarie del RdC. Al riguardo, contestualmente a questa Relazione, viene presentata la Proposta di valutazione controfattuale dei percorsi di inclusione per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza. È anche in corso, in collaborazione con l'INPS, una ricerca sulle modalità e difficoltà di accesso al RdC e sulla soddisfazione da parte dei beneficiari.

Ovviamente, questo lavoro, e lo stesso Comitato Scientifico, hanno un senso non puramente di studio solo a condizione che i decisori politici ne facciano uso nel prendere le loro decisioni.

## Capitolo 1. Gli esclusi dalla misura: analisi sui requisiti di accesso

### 1. I dati

Le analisi sono svolte a partire dal campione ISEE 2020<sup>1</sup>, selezionando i nuclei familiari con un ISEE inferiore a 9.360 euro, il principale requisito per l'accesso al Reddito di Cittadinanza.

L'ISEE è lo strumento comunemente utilizzato per la verifica dei requisiti economici di accesso alle prestazioni sociali. Nel caso del Reddito di Cittadinanza all'ISEE vengono affiancati altri requisiti economici - il reddito familiare annuo, il patrimonio mobiliare e quello immobiliare – tutti desumibili dalla dichiarazione presentata dal cittadino e dal sistema informativo ISEE.

#### Requisiti economici RdC/PdC

- **ISEE** minore di 9.360 euro
- **reddito familiare annuo** minore o uguale a:
  - 6.000 euro x scala di equivalenza, elevati a:
  - 7.560 euro x scala di equivalenza, ai fini dell'accesso alla Pensione di cittadinanza
  - 9.360 euro x scala di equivalenza, se il nucleo familiare risiede in un'abitazione in affitto

#### Scala di equivalenza RdC:

- 1 per il primo componente del nucleo familiare
  - +0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne
  - +0,2 per ogni ulteriore componente minorenni
  - Valore massimo: 2,1, incrementato a 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite ai fini dell'ISEE
- valore del **patrimonio immobiliare** in Italia e all'estero, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro
  - un valore del **patrimonio mobiliare** minore o uguale a:
    - 6.000 euro per il single
    - + 2.000 euro per ogni ulteriore componente fino ad un massimo di 10.000 euro, il valore massimo è incrementato di ulteriori 1.000 euro per ogni figlio oltre il secondo
    - + 5.000 euro per ogni componente con disabilità, +7.500 euro per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza

<sup>1</sup> Il campione ISEE è estratto dal sistema informativo ISEE dell'INPS, contiene le DSU presentate dagli individui nati in 16 specifici giorni dell'anno, con una frazione di campionamento di circa il 4%. I nuclei familiari con ISEE inferiore a 9.360 euro sono 173 mila.

## 2. La metodologia

Il Campione ISEE, contenendo sia gli indicatori per la verifica dei requisiti economici di accesso al RdC sia altre informazioni relative ai nuclei familiari con DSU (Dichiarazione Sostitutiva Unica), permette di effettuare analisi e simulazioni sui nuclei familiari potenzialmente beneficiari di RdC/PdC, valutando in particolare il peso dei diversi requisiti nel determinare la non ammissibilità al beneficio.

Partendo dai nuclei familiari con ISEE inferiore a 9.360 euro, sono stati individuati, da un lato, quelli che soddisfano anche gli altri tre requisiti economici (beneficiari potenziali), dall'altra quelli non ammissibili secondo il motivo di non ammissibilità. È opportuno sottolineare che i dati non riguardano gli effettivi beneficiari ed esclusi, non disponendo di informazioni sulla effettiva presentazione della domanda di accesso alla misura. Consentono tuttavia, con riferimento alla popolazione che ha richiesto l'ISEE, di calcolare i nuclei potenzialmente ammissibili e quelli non ammissibili. I dati ISEE non permettono di verificare il requisito di residenza in Italia da almeno 10 anni (la verifica viene svolta dagli uffici anagrafici dei Comuni) e, ai fini delle analisi, è stato applicato un fattore di riduzione<sup>2</sup> per le famiglie in cui tutti i componenti adulti<sup>3</sup> sono di nazionalità straniera.

I nuclei familiari con ISEE inferiore a 9.360 euro sono, nel 2020, poco più di 4 milioni, corrispondenti al 16% delle famiglie residenti in Italia (le famiglie con ISEE sono nel complesso 7,5 milioni, pari a circa il 30% di quelle residenti).

Poco più della metà dei nuclei familiari con ISEE <9.360 euro soddisfa anche gli altri requisiti economici per l'accesso al Reddito di cittadinanza. Tra i motivi di non ammissibilità, il principale è il reddito familiare (82,5% del totale dei non ammissibili, oltre 1,5 milioni di famiglie), segue il patrimonio mobiliare (28,2% del totale, oltre mezzo milione di famiglie), il patrimonio immobiliare ha invece un ruolo marginale (4,9%, 92 mila famiglie).

**Tab. 1 Nuclei familiari residenti, di cui con DSU 2020 ed ISEE <9.360 €**

	Valori assoluti (migliaia)	Incidenza su famiglie residenti	Incidenza su famiglie con ISEE<9360€	Non ammissibili per motivo*
Famiglie residenti	25.592	100%		
Senza ISEE	18.055	70,6%		
Con ISEE>=9.360€	3.436	13,4%		
Con ISEE<9.360€ e requisito di residenza <sup>4</sup>	3.953	15,4%		
TUTTI I REQUISITI (beneficiari potenziali)	2.090	8,2%	52,9%	
NON AMMISSIBILI	1.863	7,3%	47,1%	100,0%
- per reddito	1.537	6,0%	38,9%	82,5%
- per patrimonio mobiliare	525	2,1%	13,3%	28,2%
- per patrimonio immobiliare	92	0,4%	2,3%	4,9%

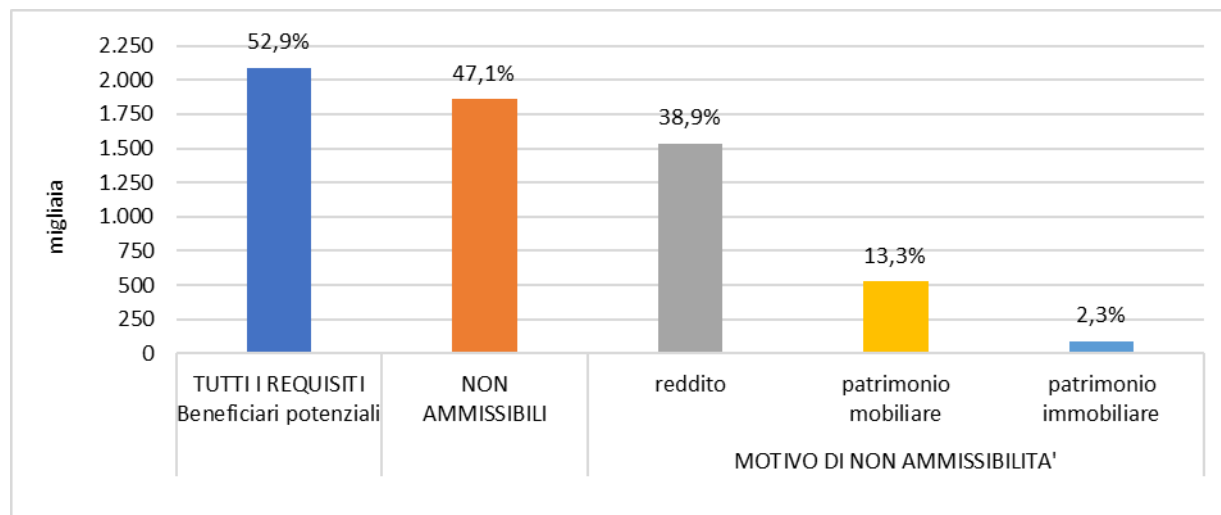
\* Il totale supera 100 perché i motivi di esclusione possono sovrapporsi

<sup>2</sup> Il fattore di riduzione è pari al 16,5% stimato da INPS sui dati Forze Lavoro 2020 di Istat che contengono anche la durata della presenza in Italia per gli stranieri. La stima è ottenuta partendo dalle famiglie con persona di riferimento straniera, selezionando solo quelle in cui questo percepisca una retribuzione inferiore al salario mediano.

<sup>3</sup> Il requisito di residenza viene verificato per il richiedente il RdC.

<sup>4</sup> Vedi nota 2.

**Fig. 1 Nuclei familiari con DSU 2020 ed ISEE < 9.360 euro: verifica dei requisiti economici RdC. Valori assoluti e incidenze su totale famiglie con ISEE<9.360 euro**



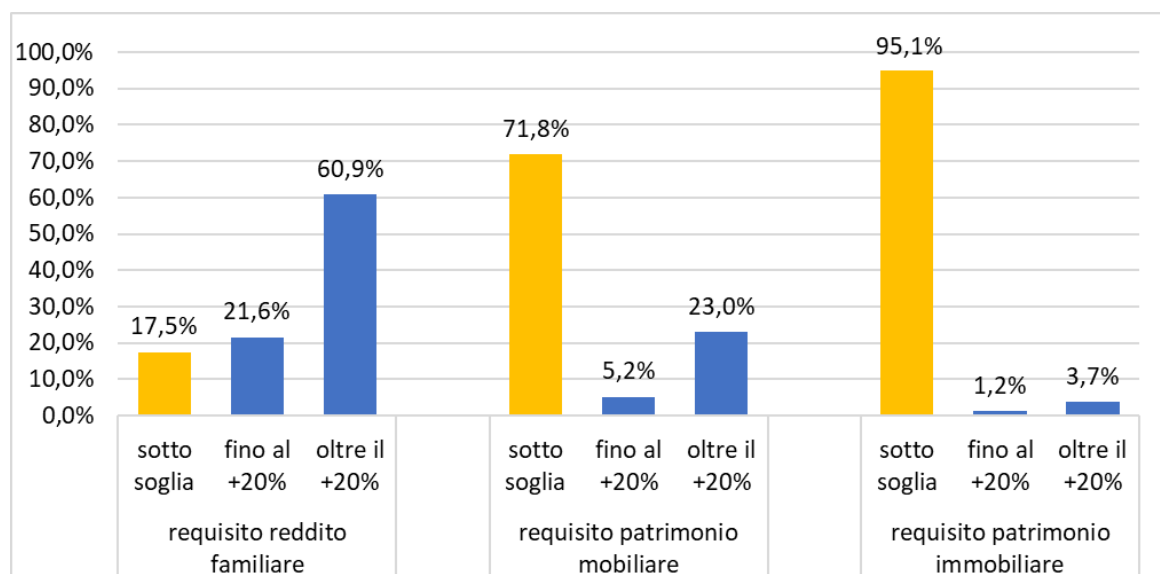
### 2.1 Lo sfioramento delle soglie e l'interazione tra i motivi di non ammissibilità

La non ammissibilità per un determinato motivo – reddito, patrimonio mobiliare o immobiliare - è determinata dallo sfioramento della corrispondente soglia. La misura dello sfioramento, essendo le soglie differenziate per tipologia e condizione del nucleo familiare (vedi riquadro pag. 2), viene calcolata in termini percentuali rispetto alla specifica soglia, ossia rapportando i valori di reddito familiare, patrimonio mobiliare e immobiliare ai corrispondenti valori soglia.

Nel grafico 2, partendo dal complesso dei nuclei familiari non ammissibili (1.863 mila nuclei familiari), per ognuno dei tre indicatori sono rappresentati, in termini percentuali, il soddisfacimento del requisito (quando l'esclusione è determinata dagli altri due indicatori) o lo sfioramento, classificato per entità: fino al 20%, oltre il 20% del valore soglia di riferimento.



**Fig. 2 Nuclei familiari non ammissibili per motivo e livello di sfioramento della soglia (valori percentuali sul complesso dei non ammissibili)**



Tra il complesso dei nuclei familiari non ammissibili, l'82,5% supera la soglia di reddito, ed in 3 casi su 4 la supera di oltre il 20%. Quanto al patrimonio mobiliare, i nuclei che non soddisfano il requisito rappresentano il 28,2%. Nuovamente, nella gran parte dei casi, la soglia risulta superata in modo non marginale (4 casi su 5 presentano uno sfioramento > 20%). Sono quindi oltre il 70% le famiglie non ammissibili (per reddito) che si posizionerebbe comunque sotto la soglia del patrimonio mobiliare. Ancora più elevata la quota di famiglie non ammissibili in cui il patrimonio immobiliare (al netto dell'abitazione principale) rimane comunque al di sotto della soglia di 30 mila euro (95,2%). Le famiglie non ammissibili per patrimonio immobiliare sono infatti nel complesso meno del 5% con uno sfioramento, in 3 casi su 4, superiore al 20%.

## 2.2 L'interazione dei motivi di non ammissibilità

I motivi di non ammissibilità possono agire singolarmente o in associazione. I nuclei familiari non ammissibili per un solo motivo costituiscono l'84,7% del totale (68,2% per reddito, 14,1% per patrimonio mobiliare, 2,4% patrimonio immobiliare). Sono invece quasi assenti le famiglie escluse contemporaneamente per tutti e tre i motivi (meno dell'1%).

Se tra i non ammissibili per reddito una famiglia su sei supera anche i requisiti patrimoniali (quasi esclusivamente quello mobiliare), tra i non ammissibili per patrimonio, sia mobiliare sia immobiliare, una famiglia su due presenta anche altri motivi di inammissibilità (tab. 2). Le famiglie non ammissibili per patrimonio mobiliare, in quasi la metà dei casi, sfiorano anche la soglia di reddito; tra quelle non ammissibili per patrimonio immobiliare, una su quattro sfiora anche il reddito, una su cinque il patrimonio mobiliare ed una quota considerevole, oltre il 7% del totale di questo gruppo, tutte e tre le soglie.

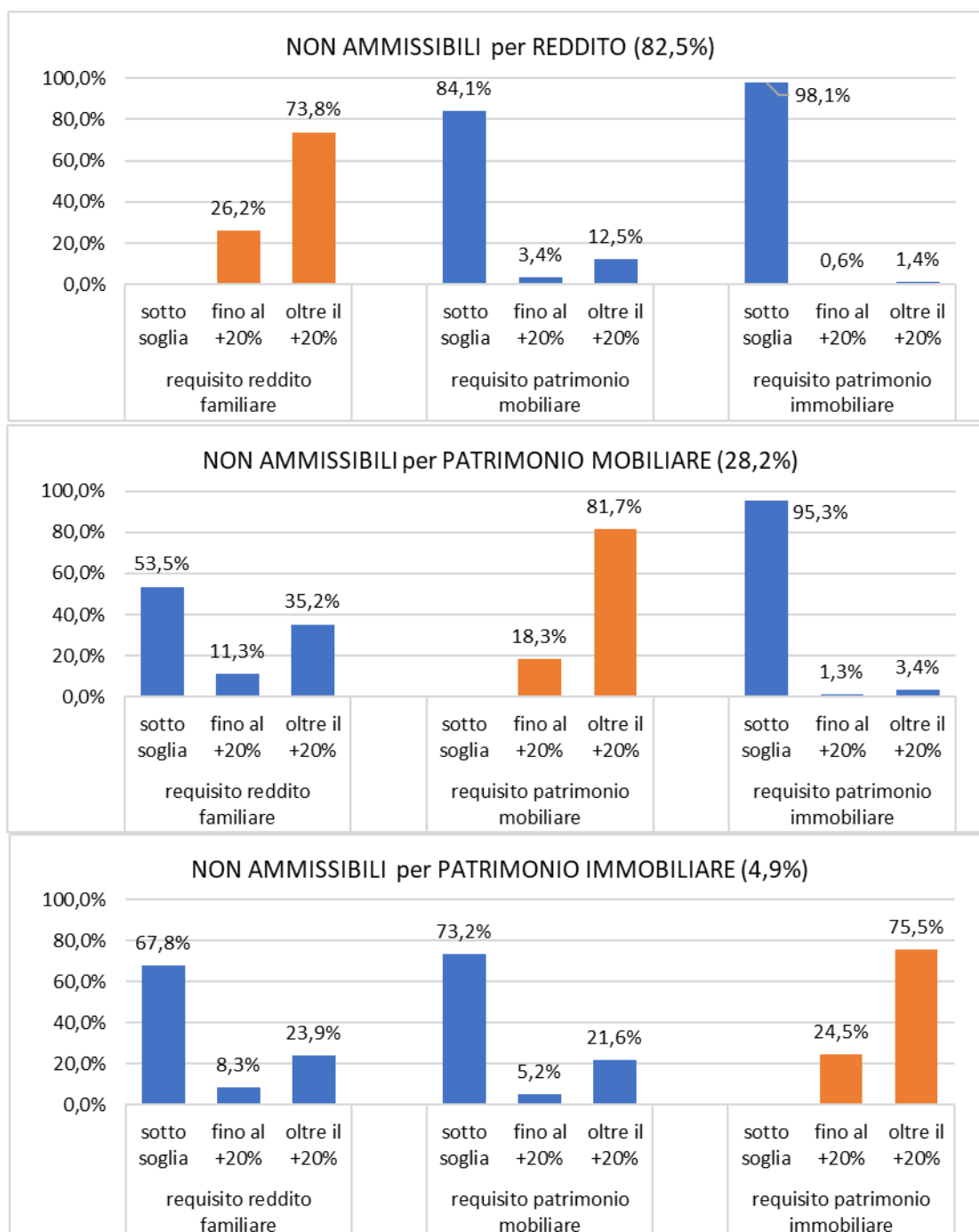
**Tab. 2 Interazione tra i motivi di non ammissibilità**

	Unico motivo di non ammissibilità	Anche altri motivi			Totale
		reddito	patrimonio mobiliare	patrimonio Immobiliare tutti e tre	
Non ammissibili per reddito	82,7%	-	15,4%	1,5%	100,0%
Non ammissibili per patrimonio mobiliare	50,1%	45,2%	-	3,4%	100,0%
Non ammissibili per patrimonio immobiliare	48,5%	24,7%	19,4%	-	100,0%

Il criterio del reddito è quindi quello che seleziona di più i potenziali beneficiari. Gli altri motivi di non ammissibilità sono frequentemente aggiuntivi rispetto allo sfioramento della soglia reddituale. Infatti, delle famiglie escluse per patrimonio mobiliare, sono quasi la metà quelle che verrebbero escluse anche per reddito (in tre casi su quattro con sforamenti della soglia reddituale superiori al 20%). Al contrario, rappresentano solo il 4% quelle che verrebbero escluse anche per il superamento della soglia relativa al patrimonio immobiliare.

Con riferimento alle famiglie non ammissibili per patrimonio immobiliare, la quota che non soddisfa gli altri due requisiti economici è, in questo caso, significativa: una famiglia su tre sfiora la soglia di reddito, una su quattro quella di patrimonio mobiliare.

**Fig. 3 Nuclei familiari non ammissibili per motivo e livello di sfioramento della soglia (incidenza su totale non ammissibili per motivo)**

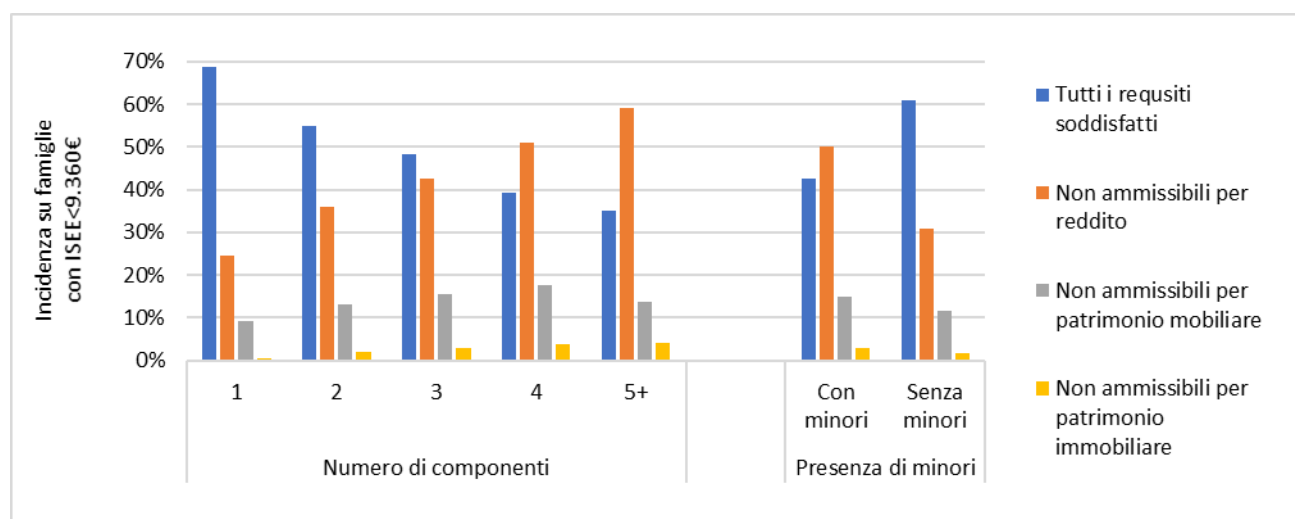


### 2.3 Caratteristiche dei nuclei familiari ammissibili e non ammissibili al RdC

A partire dalle famiglie con ISEE inferiore a 9.360 euro, l'incidenza delle potenzialmente beneficiarie del RdC/PdC, ossia di quelle che soddisfano anche gli altri requisiti economici, e delle non ammissibili varia a seconda delle caratteristiche dei nuclei familiari, in particolare l'ampiezza della famiglia e la presenza di componenti minorenni.

Relativamente all'ampiezza del nucleo familiare (fig. 4), si osservano tassi di inammissibilità crescenti, dal 32% delle famiglie monocomponente, al 65% di quelle numerose. Tra i motivi di inammissibilità, quello per reddito è il più correlato all'ampiezza della famiglia; tra le persone che vivono sole una su quattro presenta un reddito sopra soglia, la quota sale al 59% nelle famiglie numerose. La scala di equivalenza del RdC, in base alla quale è calcolata la soglia reddituale, è infatti poco favorevole alle famiglie numerose, specie se con minorenni, ai quali è attribuito un parametro più basso. Anche l'inammissibilità per patrimonio immobiliare, la cui soglia è di entità fissa e pari a 30 mila euro, è molto rara tra le famiglie monocomponente (inferiore all'1%), ma raggiunge il 4% nelle famiglie con 5 o più componenti. Strettamente connessa all'ampiezza del nucleo familiare, la presenza di minorenni determina tassi di ammissibilità più bassi (43%) rispetto alle famiglie di soli adulti o anziani (60%), nel primo caso le famiglie non ammissibili per reddito sono una su due, a fronte di neanche una su tre tra quelle in cui non sono presenti minori (31%).

**Fig. 4 Nuclei familiari potenzialmente beneficiari e non ammissibili per motivo secondo il numero di componenti e la presenza di minorenni (incidenza su nuclei familiari con ISEE <9.360 euro)**



Confrontando la distribuzione per numero di componenti delle famiglie potenzialmente beneficiarie e delle non ammissibili (tab. 3), risulta evidente lo squilibrio tra i "beneficiari potenziali" e "non ammissibili". Tra i primi le famiglie monocomponente sono il 43%, sono invece poco più del 20% tra le non ammissibili per reddito e per patrimonio mobiliare e meno di una su dieci tra le non ammissibili per patrimonio immobiliare. Sul lato opposto, le famiglie con 4 o più componenti, corrispondenti al 21% delle famiglie potenzialmente beneficiarie, superano quota 40% e 50% tra le non ammissibili rispettivamente per reddito e per patrimonio immobiliare. Analogamente, i nuclei familiari con

minori costituiscono un terzo dei potenziali beneficiari, ma superano quota 50% tra i non ammissibili per reddito (54%) o per patrimonio (57%).

**Tab. 3 Nuclei familiari potenzialmente beneficiari del RdC e non ammissibili per motivo: distribuzione % secondo il numero di componenti e presenza di minori**

		Tutti i requisiti (beneficiari potenziali)	Non ammissibili	Motivo di non ammissibilità		
				reddito	patrimonio mobiliare	patrimonio immobiliare
Numero di componenti	1	43%	23%	21%	24%	9%
	2	19%	17%	17%	18%	16%
	3	17%	20%	20%	22%	23%
	4	13%	23%	24%	24%	31%
	5+	8%	17%	18%	13%	22%
Presenza di minori	Con minori	34%	51%	54%	48%	57%
	Senza minori	66%	49%	46%	52%	43%
Totale		100%	100%	100%	100%	100%

### 3. Le criticità rilevate

Tra le criticità rilevate la principale è la scala di equivalenza che, agendo sulla soglia di reddito, tende a favorire le famiglie monocomponente e ad escludere invece le famiglie numerose. Anche la soglia del patrimonio mobiliare – limitatamente variabile con l'ampiezza familiare – e di quello immobiliare – fissa al valore di 30 mila euro per tutte le famiglie, indipendentemente dalla loro dimensione – tendono ad escludere quelle più numerose, ma il loro effetto distorsivo è, a livello generale, meno marcato, dato il minore impatto di queste cause di esclusione (rispettivamente il 13% e 2%, tra le famiglie con ISEE inferiore a 9.360 euro, ed il 28% e 5% del totale dei nuclei non ammissibili al beneficio).

Le evidenze mostrate riguardano le famiglie con ISEE sotto la soglia, pertanto nel confrontare l'impatto degli ulteriori criteri di esclusione per dimensione familiare, stiamo assumendo implicitamente che la scala di equivalenza ISEE sia appropriata nel rendere equivalenti le famiglie dal punto di vista del benessere economico. Se questa ipotesi fosse valida, idealmente si vorrebbe che gli ulteriori criteri di selezione non trattassero in modo diverso le famiglie in base alla composizione familiare. Nella determinazione del beneficio spettante, tuttavia, è anche necessario tener conto dell'ulteriore obiettivo di non disincentivare il lavoro facendo crescere in modo eccessivo l'importo nelle famiglie numerose.

Ulteriori elementi di riflessione emergono dal confronto con gli indicatori statistici di povertà. Va premesso che il confronto con gli indicatori richiede alcune precisazioni e presenta qualche criticità. Gli indicatori di povertà relativa ed assoluta di Istat sono calcolati sui consumi delle famiglie e non sui redditi. È definita in condizioni di povertà relativa una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o pari alla spesa media per consumi pro-capite, per le altre dimensioni familiari è adottata la scala di equivalenza Carbonaro (1,00, 1,67, 2,23, 2,73, 3,18, 3,61, ecc.), non quella ISEE. Come per l'accesso al RdC, dunque, la soglia di povertà relativa è unica sull'intero territorio nazionale, ma rispetto all'ISEE è parametrata alle famiglie di diversa composizione utilizzando una scala diversa.

Per la misura della povertà assoluta sono invece definite delle soglie di spesa minime per condurre una vita accettabile, ossia per l'acquisto di "paniere di povertà assoluta" definito in base alla composizione del nucleo familiare in termini di fasce di età e alla zona di residenza, ossia ripartizione geografica e tipologia di Comune. Il tentativo di tenere conto del diverso costo della vita mediante la differenziazione sulla base della macro area territoriale e della dimensione del Comune lascia comunque fuori altre caratteristiche che determinano le differenze presenti a livello territoriale. Inoltre, non si può ignorare la diversa disponibilità di beni e servizi pubblici nelle varie aree del Paese che impatta fortemente sulla spesa delle famiglie.

Sebbene dunque il confronto tra famiglie beneficiarie del Rdc e famiglie in povertà assoluta, con riferimento alla distribuzione territoriale, non sia del tutto appropriato, può essere utile in riferimento alla composizione familiare.

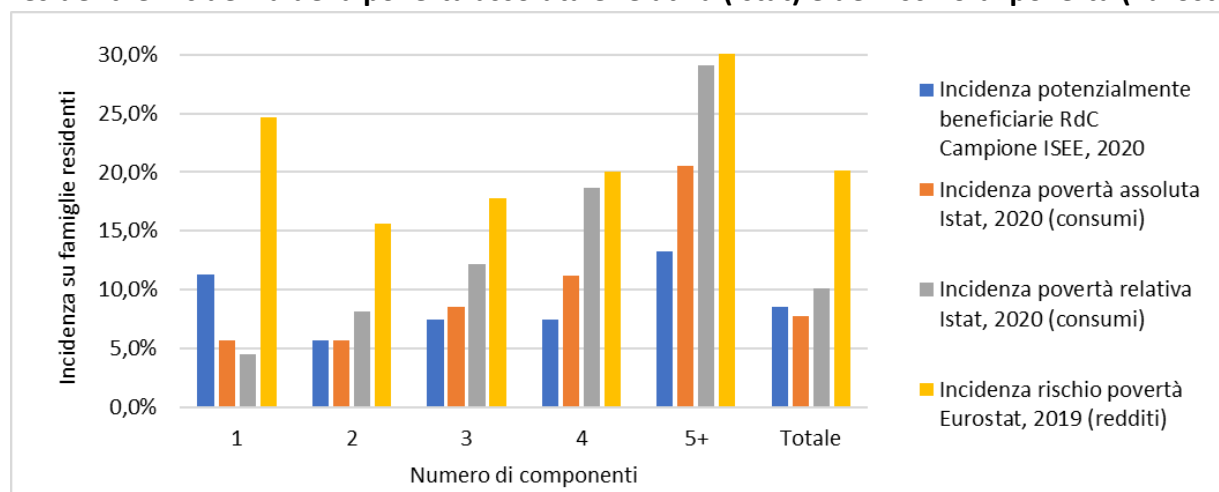
Il confronto con i dati sulla povertà 2020 Istat per ampiezza delle famiglie (fig. 5) mette in evidenza un forte squilibrio nel livello di copertura offerto dal RdC/PdC a seconda dell'ampiezza della famiglia a sfavore delle famiglie numerose. Tra le famiglie monocomponente l'incidenza delle potenzialmente beneficiarie RdC/PdC sulle residenti è pari all'11,3%, una quota doppia rispetto a quella delle famiglie stimate in povertà assoluta (5,7%), e due volte e mezzo quella misurata in termini relativi (4,5%). Nel caso delle famiglie numerose (5 o più componenti) la quota di potenzialmente beneficiarie RdC/PdC è di poco superiore a quella rilevata sulle famiglie monocomponente (13,2% vs 11,3%), ma qui l'incidenza della povertà stimata dall'ISTAT, in termini sia assoluti che relativi, è estremamente più elevata (rispettivamente 20,5% e 29,1%).

Un ulteriore indicatore da considerare è il rischio di povertà. Condiviso a livello europeo, l'indicatore è calcolato sui redditi delle famiglie (EU-SILC - Indagine sul reddito e le condizioni di vita), adottando la scala di equivalenza OCSE modificata (1 per il primo componente, +0,5 successivi componenti di 14 anni o più, +0,3 per i bambini fino ai 13 anni), molto simile a quella utilizzata per l'accesso al RdC<sup>5</sup>. Il confronto tra incidenza dei beneficiari potenziali RdC e del rischio di povertà non risulta, in questo caso, sbilanciato a favore delle famiglie monocomponente, ma assume proporzioni relativamente costanti tra le diverse ampiezze familiari.

---

<sup>5</sup> La scala RdC adotta gli stessi parametri, ma ridotti di 0.1 punti per ciascun componente aggiuntivo e riferiti alle classi di età 18+ e 0-17 anni, con un tetto massimo (2,1, elevato a 2,2 in presenza di persone con disabilità).

**Fig. 5 Incidenza dei nuclei familiari potenzialmente beneficiari del RdC/PdC sulle famiglie residenti e incidenza della povertà assoluta e relativa (Istat) e del rischio di povertà (Eurostat).**



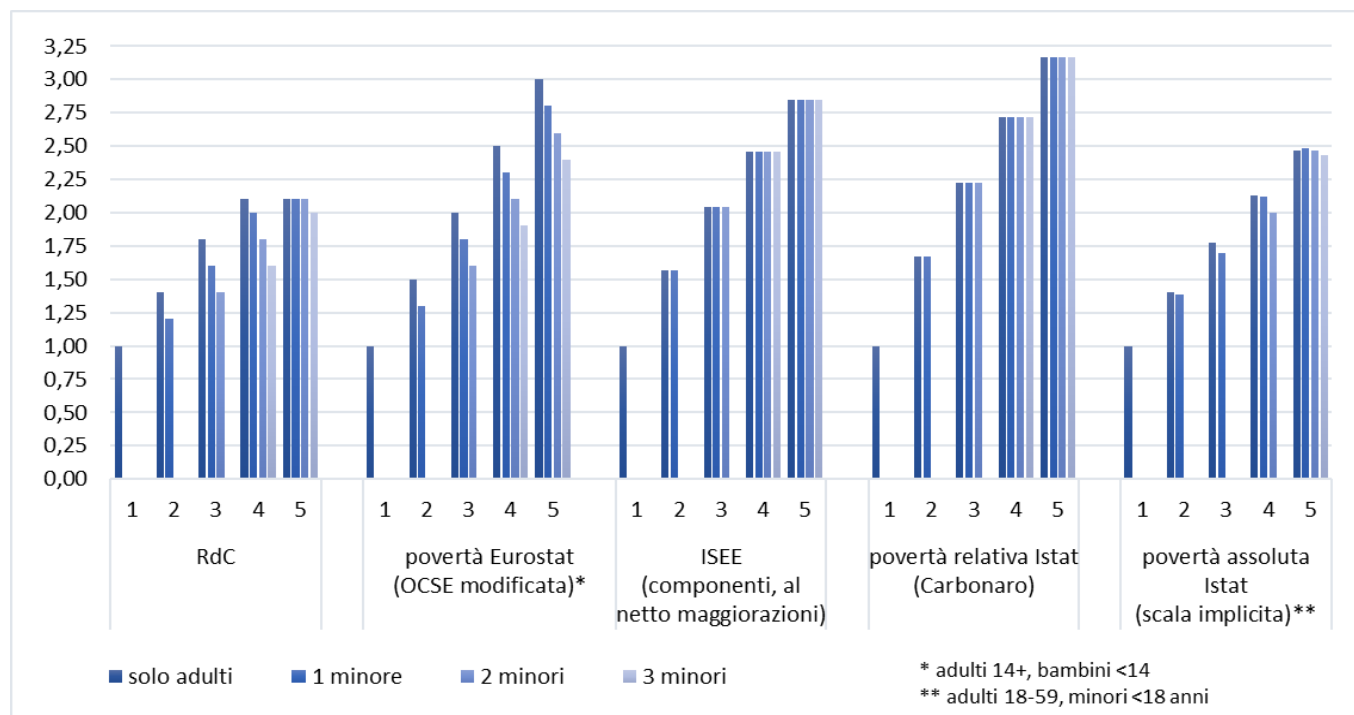
Fonti: Elaborazioni MLPS su campione ISEE 2020; Istat, La povertà in Italia, 2020; Eurostat 2019

### 3.1 Un confronto tra le scale di equivalenza RdC, ISEE, Istat ed Eurostat

Come si è visto nella analisi precedente, nel concetto di povertà, così come nella definizione della misura per contrastarla, è cruciale la scelta della scala di equivalenza in base alla quale trattare in modo equo famiglie di diversa composizione. Nella figura 6 sono rappresentate le scale di equivalenza di tipo amministrativo (RdC e ISEE) e quelle utilizzate per la misura della povertà da Istat ed Eurostat. La scala ISEE e quella per la povertà relativa Istat non dipendono dalla classe di età dei componenti, le altre presentano invece valori differenziati in base all'età dei componenti successivi al primo, nello specifico minorenni nella scala RdC, minori di 14 anni in quella OCSE modificata. Nel caso della povertà assoluta non esiste una vera e propria scala di equivalenza, ma vengono definiti i valori monetari dei panieri di povertà assoluta in base ad ampiezza e composizione del nucleo familiare; a partire da tali valori è possibile ricostruire una scala di equivalenza implicita<sup>6</sup>. Anche in questo caso i valori risultano differenziati in base all'età dei componenti, tuttavia le differenze risultano molto ridotte. In sostanza, nel considerare le economie di scala nella spesa delle famiglie per renderle equivalenti dal punto di vista del benessere economico, alcune scale considerano inferiore il costo di mantenimento di un minore rispetto ad un adulto. La scala implicita dell'indice di povertà assoluta, calcolata a partire dalla stima di un paniere di beni determinato in base composizione delle famiglie, non rileva invece grandi differenze nel costo di un minore rispetto ad un adulto.

<sup>6</sup> L'Istat pubblica, all'interno del report "Le statistiche Istat sulla povertà. Anno 2020", un prospetto con le soglie mensili di povertà assoluta per alcune tipologie familiari, ripartizione territoriale e tipo di comune. Focalizzando qui l'attenzione alle famiglie con minori, sono state considerate solo le famiglie composte da adulti (18-59 anni) e minori, escludendo le famiglie composte da adulti più anziani.

**Fig. 6 Scale di equivalenza secondo il numero di componenti, di cui minori**



#### 4. Possibili interventi e loro impatto

Concentrandosi sulla scala di equivalenza, si ipotizza qui, come ipotesi di intervento ed a titolo meramente esemplificativo, l'adozione di scale alternative.

- 1) Scala RdC modificata, in cui sia minori che persone maggiorenni oltre il primo componente hanno una maggiorazione di 0,4 ed un valore massimo di 2,8 o 2,9 se presenti componenti con disabilità grave o non autosufficienti.
- 2) Scala ISEE, nella sua configurazione di base che dipende esclusivamente dal numero di componenti nel nucleo familiare (variante senza maggiorazioni)<sup>7</sup> e con un valore massimo<sup>8</sup> pari a 2,85 (famiglie di 5 o più componenti).
- 3) Scala "OCSE modificata", con valore massimo pari a 2,80 (famiglie di 5 componenti, di cui 4 di 14 anni o più, 1 sotto i 14 anni). Eventualmente ulteriormente modificata per ridurre la differenza tra il parametro relativo agli adulti e quello relativo ai minori.

<sup>7</sup> La scala di equivalenza ISEE è composta di due elementi: il primo relativo al numero di persone presenti nel nucleo familiare, il secondo composto dalle maggiorazioni (famiglie monogenitoriali con figli minori, famiglie con minori in cui i genitori lavorano, famiglie numerose, componenti in residenze anagrafiche o residenze socio-sanitarie).

<sup>8</sup> Il valore della scala di equivalenza determina, oltre all'accesso, anche l'importo del beneficio ricevuto dal nucleo familiare. L'adozione di una scala di equivalenza senza tetto determinerebbe, per le famiglie più numerose, contributi economici tali da disincentivare la ricerca di un'occupazione da parte dei percettori.



### 1. Scala di equivalenza Rdc

Scala = 1 + 0.4 \* componenti maggiorenni + 0,2 \* componenti minorenni

Valore massimo:

- 2,1 in generale
- 2,2 se presenti componenti con disabilità grave o non autosufficienti

### 2. Scala di equivalenza Rdc con valore massimo 2,8/2,9 senza distinzioni tra componenti per età

Scala = 1 + 0,4 \* componenti oltre il primo

Valore massimo:

- 2,8 in generale
- 2,9 se presenti componenti con disabilità grave o non autosufficienti

### 3. Scala di equivalenza componenti ISEE (variante senza maggiorazioni <sup>1</sup>) e con valore massimo 2.85

Scala = 1	1 componente
= 1,57	2 componenti
= 2,04	3 componenti
= 2,46	4 componenti
= 2,85	5+ componenti

Valore massimo = 2,85 (5 o più componenti)

<sup>1</sup>Ai fini ISEE i componenti in convivenza anagrafica o in residenze socio-sanitarie non sono conteggiati nella scala di equivalenza relativa all'ampiezza del nucleo familiare, sono invece conteggiati nelle maggiorazioni della scala, con peso pari ad 1.

### Scala di equivalenza OCSE modificata con valore massimo 2.80

Scala = 1 + 0.5 \* componenti 14 anni o più + 0,3 \* componenti <14 anni

Valore massimo = 2.80 (quattro componenti >=14 anni più un bambino <14 anni)

Adottando tali scale di equivalenza, una famiglia composta da genitori e tre figli minori (di cui uno sotto i 14 anni) avrebbe, nel caso della scala Rdc modificata un valore della scala pari a 2,6 anziché 2,0 e la soglia del reddito familiare per l'accesso al Rdc verrebbe aumentata del 30%; nel caso della scala ISEE la stessa famiglia un valore della scala pari a 2,85 e la soglia di reddito familiare per l'accesso al Rdc verrebbe aumentata del 42,5%; con la terza opzione (OCSE modificata) la scala sarebbe pari a 2,80 con un incremento della soglia di reddito del 40%.

#### 4.1 Gli effetti della modifica della scala di equivalenza

Modificando l'attuale scala di equivalenza Rdc i non ammissibili per reddito sarebbero 133 mila in meno (-10,6%) 30 mila dei quali comunque non ammissibili per patrimonio (tab. 4). I nuclei familiari potenzialmente beneficiari passerebbero da 2,09 a 2,22 milioni (+6,3%), l'incidenza sulle famiglie con ISEE <9.360 euro aumenterebbe di 3,4% punti percentuali, raggiungendo il 56,2%.

Adottando la scala di equivalenza ISEE i non ammissibili per reddito sarebbero stimabili in 350 mila in meno (-23,0%), 66 mila dei quali già non ammissibili anche per patrimonio. I nuclei familiari con i requisiti economici RdC passerebbero da 2,00 a 2,38 milioni (+13.8%), l'incidenza sul complesso dei nuclei familiari con ISEE <9.360 euro aumenterebbe, con un incremento di 7,3 punti percentuali, dal 52,9% al 60,2%.

Con la scala di equivalenza OCSE i non ammissibili per reddito sarebbero 214 mila in meno (-13,9%), 42 mila dei quali comunque non ammissibili anche per patrimonio. I nuclei familiari con i requisiti economici RdC passerebbero da 2,09 a 2,26 milioni (+8,2%), l'incidenza sul complesso dei nuclei familiari con ISEE <9.360 euro aumenterebbe, con un incremento di 4,4 punti percentuali, dal 52,9% al 57,2%.

**Tab. 4 Nuclei familiari con ISEE <9.360 € e requisiti residenza. Verifica dei requisiti economici RdC secondo la scala di equivalenza adottata.**

1. Valori assoluti in migliaia

	Scala RdC	Scala RdC modificata		Scala ISEE		Scala OCSE	
	v.a.	v.a.	variazione	v.a.	variazione	v.a.	variazione
TUTTI I REQUISITI benef. potenz.	2.090	2.223	133	2.378	288	2.262	172
NON AMMISSIBILI	1.863	1.730	-133	1.574	-288	1.691	-172
- per reddito	1.537	1.374	-163	1.183	-354	1.323	-214
- per patrimonio mobiliare	525	525	0	525	0	525	0
- per patrimonio immobiliare	92	92	0	92	0	92	0
Totale ISEE<9360 e requisito di residenza	3.953	3.953		3.953		3.953	

2. Incidenza su famiglie con ISEE<9.360 €

	Scala RdC	Scala RdC modificata		Scala ISEE		Scala OCSE	
	incidenza	incidenza	variazione	incidenza	variazione	incidenza	variazione
TUTTI I REQUISITI benef. potenz.	52,9%	56,2%	3,4%	60,2%	7,3%	57,2%	4,4%
NON AMMISSIBILI	47,1%	41,0%	-3,4%	39,8%	-7,3%	42,8%	-4,4%
- per reddito	38,9%	34,8%	-4,1%	29,9%	-8,9%	33,5%	-5,4%
- per patrimonio mobiliare	13,3%	13,3%		13,3%		13,3%	
- per patrimonio immobiliare	2,3%	2,3%		2,3%		2,3%	
Totale ISEE<9360 e requisito di residenza	100%	100%		100%		100%	

L'adozione di scale di equivalenza più equilibrate ha effetti evidenti sui tassi di inclusione per ampiezza del nucleo familiare (tab.5). Sono infatti le famiglie numerose quelle che ne traggono i benefici maggiori. Tra le famiglie con 4 e con 5 o più componenti i tassi di inammissibilità per reddito si riducono rispettivamente di 8,1 e 14,1 punti percentuali con la scala RdC modificata, di 15,6 e 23,0 punti percentuali adottando la scala ISEE, di 9,8 e 14,3 punti con quella OCSE modificata; i tassi di ammissibilità aumentano, per le stesse tipologie di famiglie, rispettivamente di 6,4 e 11,7 punti con la scala RdC modificata, di 12,3 e 19,2 punti con quella ISEE, di 7,6 e 11,7 con quella OCSE. Nel caso delle famiglie con minori, le non ammissibili per reddito si riducono di 9,4, 16,8 e 9,5 punti percentuali rispettivamente con le scale RdC modificata, ISEE e OCSE, con una crescita delle potenzialmente beneficiarie di 7,7, 13,7 e 7,6 punti.

**Tab. 5 Nuclei familiari potenzialmente beneficiari e non ammissibili per reddito secondo il numero di componenti, la presenza di minori e la scala di equivalenza adottata (incidenza su nuclei familiari con ISEE <9.360 euro)**

		TUTTI I REQUISITI				Non ammissibili per REDDITO			
		Scala RdC	Scala RdC modificata	Scala ISEE	Scala OCSE	Scala RdC	Scala RdC modificata	Scala ISEE	Scala OCSE
Numero di componenti	1	68,1%	68,1%	68,1%	68,1%	24,8%	24,8%	24,8%	24,8%
	2	54,8%	55,8%	61,0%	58,1%	36,2%	34,9%	28,7%	32,2%
	3	48,0%	51,3%	56,9%	53,3%	42,3%	38,3%	31,4%	35,8%
	4	39,4%	45,8%	51,7%	47,0%	50,9%	42,8%	35,3%	41,1%
	5+	35,2%	46,9%	54,4%	46,9%	58,9%	44,9%	35,9%	44,7%
Presenza di minori	Con minori	42,6%	50,3%	56,3%	50,2%	49,8%	40,4%	33,0%	40,3%
	Senza minori	60,3%	60,5%	63,0%	62,3%	31,0%	30,7%	27,7%	28,5%
Totale		52,9%	56,2%	60,2%	57,2%	38,9%	34,8%	29,9%	33,5%

#### 4.2 Costi associati alla variazione della scala di equivalenza

La variazione della scala di equivalenza ha effetto non solo sui requisiti reddituali di accesso, ma anche sugli importi del contributo economico. Le variazioni dell'importo sono dovute sia alla componente RMG (Reddito minimo garantito) che al valore massimo del beneficio complessivo, inclusivo del sostegno ai costi dell'abitazione.

importo RdC/PdC = RMG + Abitazione

dove RMG =  $6.000 * \text{scala}_{eq} - \text{reddito familiare (beneficiari di Reddito di Cittadinanza)}$   
 $= 7.560 * \text{scala}_{eq} - \text{reddito familiare (beneficiari di Pensione di Cittadinanza)}$

valore massimo importo RdC/PdC =  $9.360 * \text{scala}_{eq} - \text{reddito familiare}$

valore minimo importo RdC/PdC = 480

L'effetto finale sulla spesa complessiva è quindi dato da due componenti:

- incremento del beneficio per i già presenti
- beneficio da erogare ai nuovi entrati.

Confrontando l'insieme delle famiglie già presenti (potenzialmente beneficiarie con scala RdC) con quelle che entrerebbero per la modifica della scala di equivalenza, si osservano importi medi del beneficio molto più bassi per le nuove entrate rispetto alle già presenti (tab. 6). Le nuove entrate (+6,3% di famiglie con la scala Rdc modificata, +13,8% di famiglie con la scala ISEE, +8,2% con la OCSE) sono infatti caratterizzate da redditi familiari comparativamente maggiori (superiori alle soglie di reddito definite con la scala vigente RdC), che vengono poi comunque sottratti dalla componente RMG del beneficio.

**Tab. 6 Importi medi mensili del beneficio per i nuclei familiari potenzialmente beneficiari secondo la scala di equivalenza adottata (famiglie già presenti e nuovi ingressi)**

numero componenti	scala RdC (già presenti)	scala RdC modificata			scala ISEE			scala OCSE		
		già presenti	nuovi ingressi	totale	già presenti	nuovi ingressi	totale	già presenti	nuovi ingressi	totale
1	403	403	0	403	403	0	403	403	0	403
2	456	482	74	474	563	81	513	555	67	527
3	512	588	95	557	697	136	609	694	119	637
4	532	668	122	592	783	169	637	783	155	681
5+	514	772	170	622	933	221	682	930	219	753
<b>Totale</b>	<b>457</b>	<b>514</b>	<b>135</b>	<b>491</b>	<b>575</b>	<b>165</b>	<b>526</b>	<b>573</b>	<b>156</b>	<b>542</b>

Per stimare il costo delle variazioni della scala di equivalenza è necessario considerare che i dati riportati si riferiscono ai beneficiari potenziali e non a quelli effettivi. La spesa calcolata sui beneficiari potenziali va dunque riparametrata, considerando che andrebbero esclusi coloro che non richiedono il beneficio, i nuclei familiari nel periodo di sospensione (un mese dopo 18 mesi di fruizione del beneficio). A tale fine è stato calcolato il rapporto tra la spesa per i potenziali beneficiari ottenuta applicando la scala di equivalenza vigente, pari a circa 11,5 miliardi e la spesa per i beneficiari effettivi prevista per il 2021, pari ad approssimativamente 8,798 miliardi; il parametro ottenuto è stato utilizzato per riparametrare il costo dovuto alla variazione della scala di equivalenza. In tale modo è stato possibile stimare l'ordine di grandezza del costo delle diverse ipotesi di riforma.

**Tab. 7 Spesa complessiva prevista a situazione vigente per il 2021 e stime di spesa associate alla variazione della scala di equivalenza.**

	Valori assoluti (milioni di euro)	Variazione % rispetto a situazione vigente	Composizione % della variazione di spesa
<b>Spesa complessiva prevista per il 2021 (vigente)</b>	8.798		
<b>Scala Rdc Modificata (+6,3% di beneficiari)</b>			
Spesa complessiva stimata per il 2021	10.045		
Variazione totale di spesa, di cui:	1.247	14,2%	100,0%
a) aumento beneficio per già presenti	1.082	12,3%	86,8%
b) nuovi ingressi	164	1,9%	13,2%
<b>Scala ISEE (+13,1% di beneficiari)</b>			
Spesa complessiva stimata per il 2021	11.503		
Variazione totale di spesa, di cui:	2.705	30,7%	100,0%
a) aumento beneficio per già presenti	2.268	25,8%	83,9%
b) nuovi ingressi	436	5,0%	16,1%
<b>Scala OCSE (+8,2% di beneficiari)</b>			
Spesa complessiva stimata per il 2021	11.271		
Variazione totale di spesa, di cui:	2.473	28,1%	100,0%
a) aumento beneficio per già presenti	2.227	25,3%	90,0%
b) nuovi ingressi	246	2,8%	10,0%

L'adozione della scala di equivalenza RdC modificata comporterebbe un aumento di spesa di 1.247 (+14,2%) rispetto alla spesa prevista per il 2021 a situazione vigente, con la scala ISEE l'aumento sarebbe pari a 2.705 milioni di euro (+30,7%) e con la scala OCSE a 2.473 milioni di euro (+28,1%). La parte più consistente di tali aumenti sarebbe imputabile all'aumento del beneficio per le famiglie che già percepiscono il RdC; alle famiglie che si aggiungerebbero alla platea dei beneficiari – 6,3% con la scala Rdc modificata, il 13,1% con la scala ISEE, l'8,2 con la OCSE - sarebbe imputabile rispettivamente il 13,2%, il 16,1% ed il 10,0% dell'aggravio di spesa complessiva. Stante che la maggioranza di queste famiglie include minorenni, l'aumento di spesa verrebbe tuttavia contenuto dall'introduzione dell'assegno unico universale, che potrebbe sostituire in tutto o in parte la quota RdC loro destinata. A seconda di come verrà definito l'assegno universale e la sua integrazione con il RdC i maggiori costi potrebbero risultare del tutto controbilanciati dai risparmi derivanti dall'introduzione dell'assegno universale.

### **4.3 La variazione dei requisiti di residenza**

Oltre ai requisiti economici, per poter accedere al Rdc ogni nucleo familiare deve soddisfare anche dei requisiti relativi alla residenza in Italia del richiedente il beneficio.

La norma richiede infatti che il richiedente del beneficio sia legalmente residente in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 in modo continuativo. Questo requisito esclude potenzialmente un'ampia quota di nuclei in cui tutti i componenti sono stranieri con residenza in Italia da meno di 10 anni.

Il requisito di residenza viene verificato con riferimento al solo richiedente il RdC. I dati ISEE non permettono di verificare il requisito di residenza in Italia da almeno 10 anni (la verifica viene svolta dagli uffici anagrafici dei Comuni). Ai fini delle stime è stato applicato un fattore di riduzione per le famiglie in cui tutti i componenti adulti (il requisito di residenza è verificato per il richiedente) sono di nazionalità straniera. Il fattore di riduzione è pari al 16,5% ed è stato stimato da INPS sui dati Forze Lavoro 2020 di Istat che contengono anche la durata della presenza in Italia per gli stranieri. Secondo l'indagine della forza lavoro, su oltre 1.7 milioni di nuclei familiari con persona di riferimento straniera e salario inferiore alla soglia di reddito mediano per lavoro dipendente, il 16,5% è residente in Italia da meno di 10 anni<sup>9</sup>, il 3,8% da meno di 5 ed infine appena l'1,5% da meno di due anni. Inoltre, i nuclei con componenti stranieri sono una quota rilevante dei nuclei in povertà assoluta e relativa, e lo stesso REM, Reddito di Emergenza, ha previsto un requisito di residenza di due anni proprio per permettere alle famiglie di soli componenti stranieri di poter accedere alla misura. Si ipotizzano quindi degli scenari di modifica di questo requisito, ipotizzando l'abbassamento della soglia del requisito di residenza da 10 a 5 anni. Non avendo la possibilità di incrociare i dati sui requisiti di residenza ed economici, si è deciso di applicare i parametri stimati tramite l'indagine della forza lavoro.

La stima è ottenuta partendo dalle famiglie con persona di riferimento straniera, selezionando solo quelle in cui questa percepisca una retribuzione inferiore al salario mediano. Su queste famiglie, maggiormente simili a quelle che beneficiano del Reddito di cittadinanza, è stata calcolata la

---

<sup>9</sup> Le analisi si focalizzano sul requisito di residenza di almeno 10 anni e non sul requisito di residenza di ultimi 2 anni continuativi perché è il primo requisito che causa maggiore difficoltà ai potenziali beneficiari

proporzione di famiglie che non rispetta il requisito dei 5 anni di residenza. Questo fattore di proporzionalità è stato usato nel calcolo dei pesi in base ai quali viene calcolato il riporto alla popolazione, applicati alle famiglie di stranieri del campione ISEE. Alle stime così ottenute sui beneficiari potenziali è stato poi applicato il fattore di proporzionalità per il riporto ai beneficiari effettivi. Sulla base di questa metodologia, prendendo a riferimento la spesa complessiva prevista a legislazione vigente per il 2021, pari 8.798 milioni di euro, si avrebbe un incremento del 3,4%, che porterebbe il costo complessivo a 9.097 milioni di euro, permettendo di includere fino a 68.000 famiglie aggiuntive.

## Capitolo 2 - Adeguatezza dell'importo del beneficio e contributo per l'affitto

L'obiettivo di questo capitolo è analizzare la componente monetaria del Rdc e valutare l'adeguatezza del beneficio in relazione alla composizione familiare e alle spese per l'abitare.

### 1. Confronto tra il beneficio Rdc e il reddito mediano della popolazione

#### 1.1 L'adeguatezza del beneficio

Per investigare l'adeguatezza del beneficio, il beneficio annuale effettivamente ricevuto dalle famiglie beneficiarie Rdc (al netto del contributo per l'abitazione ed escludendo le famiglie beneficiarie di Pensione di cittadinanza) è stato diviso per il valore del reddito mediano relativo all'anno 2020<sup>10</sup>. Sono state prese in considerazione quattro categorie di famiglie, in base al numero di componenti e di minori a carico.

Come mostrato dalla Tabella 1, il valore più basso del rapporto risulta per le famiglie con due figli minori e per quelle monogenitoriali, per le quali il beneficio Rdc equivale in media rispettivamente al 16 e al 17% del reddito mediano dei nuclei nella relativa categoria. Il valore più alto è per i nuclei monocomponente senza minori, per i quali il beneficio Rdc raggiunge il 26% del reddito mediano. In generale, la media del rapporto diminuisce con la presenza di minori nel nucleo per effetto della scala di equivalenza, ed è maggiore per i nuclei monocomponente per effetto dell'importo base definito per questa categoria (6.000 euro annui).

Per nessun nucleo beneficiario il beneficio monetario supera il 40% del reddito mediano. Tra le tipologie di nuclei, tuttavia, i due terzi dei nuclei monocomponente sono nella parte più alta della distribuzione, quindi con un rapporto beneficio-reddito superiore al 30%. All'opposto le distribuzioni per le famiglie con due adulti, indipendentemente dalla presenza o meno di due minorenni oltre ai due adulti, mostrano due picchi, uno nella parte molto bassa della distribuzione e uno in quella alta.

**La revisione della scala di equivalenza e la revisione dell'importo base per i nuclei monocomponente potrebbero ridurre le differenze tra categorie di nuclei a vantaggio dei nuclei con minori e con più componenti.**

Se si aggiunge al beneficio economico del Rdc anche il reddito che le famiglie beneficiarie dichiarano nella DSU, circa 37.000 famiglie superano la soglia di grave povertà (calcolata come il 40% del reddito mediano per la relativa categoria familiare). Non sorprendentemente, stante quanto si è mostrato sin qui, in valore assoluto le famiglie che superano la soglia sono concentrate tra le famiglie senza minorenni (1 adulto o 2 adulti).

---

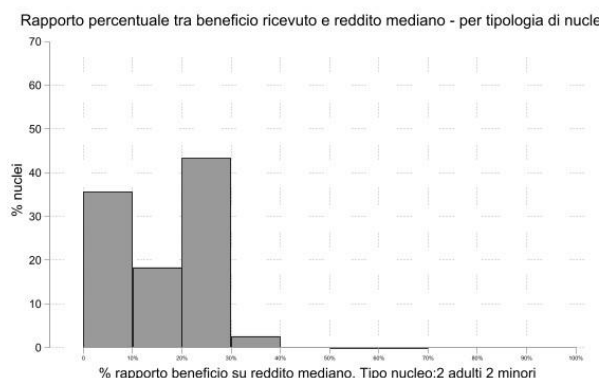
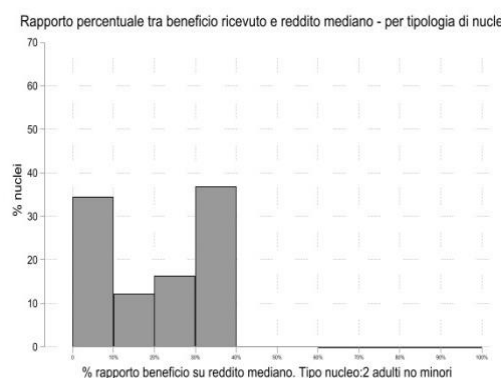
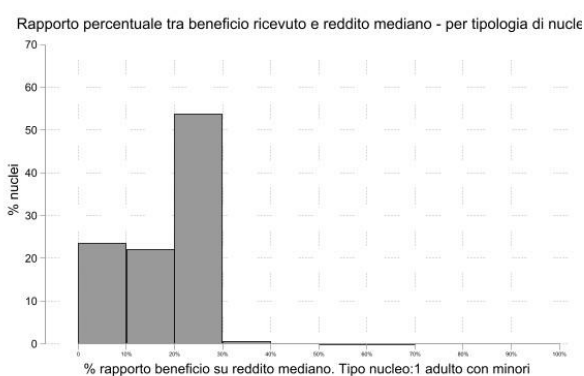
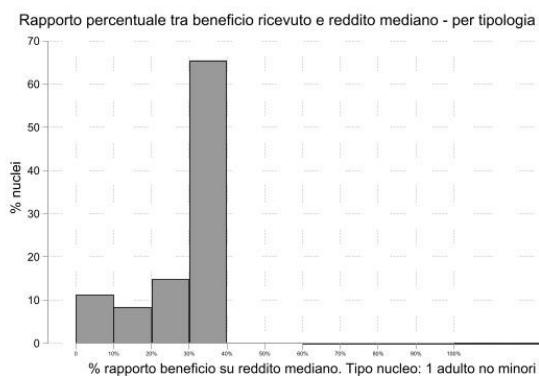
<sup>10</sup> Il reddito mediano è stato calcolato tramite i dati OCSE, che riportano sia il valore del rapporto tra beneficio massimo e reddito mediano per categoria sia il valore del beneficio massimo, permettendo quindi di ricavare il reddito mediano.

**Tabella 1 – Il rapporto tra beneficio medio e reddito mediano per tipologia di nucleo**

Tipologia di nucleo	Numero nuclei per tipologia	Media Rapporto beneficio su reddito mediano tipologia nucleo (in %)	Reddito mediano annuo 2020 calcolato da dati OCSE
1 adulto senza minori	796.930	26	19.354
1 adulto con minori	197.631	17	33.600
2 adulti senza minori	349.420	19	27.096
2 adulti con 2 minori	278.032	16	38.571
Osservazioni	1.622.013		

**Fig. 1-4 Distribuzione del rapporto tra beneficio ricevuto e reddito mediano per tipologia di nucleo**

Nota: l'asse delle ordinate riporta la percentuale di nuclei che hanno un rapporto beneficio/reddito mediano compreso tra i valori percentuali riportati nell'asse delle ascisse. Per esempio, il 65% dei nuclei monocomponente hanno un rapporto tra beneficio e reddito compreso tra il 30 e il 40%.





## 1.2 Confronto internazionale

**L'Italia è tra i primi 10 paesi OCSE per rapporto tra beneficio economico delle misure di reddito minimo garantito e il reddito mediano del Paese per i nuclei monocomponente e dodicesima per le coppie senza figli.** Il calcolo OCSE considera il beneficio annuo massimo previsto dalla legge (per famiglie totalmente prive di redditi propri), che è maggiore del beneficio effettivo ricevuto dai nuclei beneficiari utilizzato nella sezione 1.1.

I dati OCSE mostrano l'impatto della scala di equivalenza del Rdc sul rapporto tra beneficio massimo e reddito mediano, che diminuisce per le famiglie con minorenni, rispetto a famiglie della stessa numerosità, ma senza minorenni. La diminuzione maggiore si riscontra per i nuclei con un solo adulto, per i quali il rapporto beneficio massimo/reddito mediano diminuisce di 6 punti percentuali quando sono presenti minorenni. Il grafico mostra come nella gran parte dei Paesi avvenga il contrario (quadrato blu a destra del relativo quadrato arancione nel primo grafico, quadrato verde a destra di quello rosa nel secondo).

**Fig.5: Rapporto tra beneficio Rdc previsto dalla legge sul reddito mediano – per tipo di famiglie**

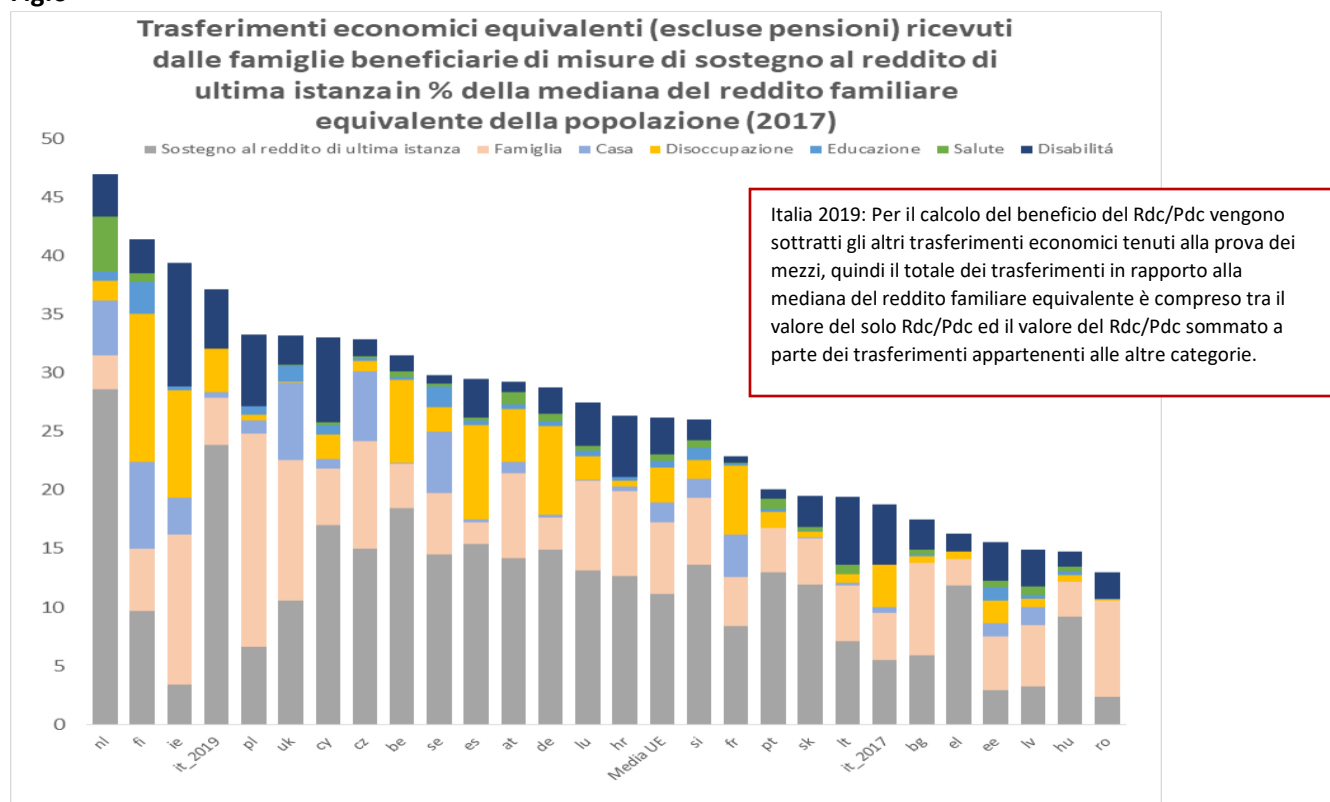


**Osservando la popolazione beneficiaria Rdc e Pdc nella sua interezza (Fig.6), l'Italia nel 2019 supera la media UE per quanto riguarda la media del rapporto tra il beneficio economico del Rdc/Pdc**

ricevuto dalle famiglie beneficiarie e il reddito mediano equivalente delle famiglie della popolazione italiana nel 2019. Infatti, il beneficio economico Rdc/Pdc ricevuto dalle famiglie beneficiarie corrisponde al 23,9% del reddito mediano equivalente (20,74% se si considera solo il contributo economico al netto del contributo per l'affitto/mutuo), mentre la media Ue del 2017 è 11,11%. Nel 2017, l'Italia si collocava sotto la media UE, in quanto il beneficio economico delle misure di reddito minimo<sup>11</sup> corrispondeva al 5,5% del reddito mediano equivalente delle famiglie italiane.

Nel confronto con gli altri Paesi UE è importante sottolineare l'importanza relativa delle varie tipologie di trasferimenti sul totale dei contributi economici potenzialmente ricevibili da una famiglia. Infatti, in diversi Paesi il peso relativo dei trasferimenti contro la povertà è inferiore al totale degli altri tipi di trasferimenti, che quindi compensano la minore generosità delle misure di ultima istanza di sostegno al reddito.

**Fig.6**



<sup>11</sup> Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) e Carta Acquisti.

## 2. Contributo affitto

### 2.1 Beneficiari Rdc – Sistema Informativo del Reddito di Cittadinanza

**Il 40% dei nuclei beneficiari Rdc ed il 46% dei nuclei beneficiari Pdc che hanno ricevuto almeno una mensilità tra 2019 al 2021 hanno ricevuto il contributo per l'affitto.** La quota di nuclei che ricevono il contributo affitto sale al 58% tra i beneficiari residenti nelle regioni del Nord, mentre scende al 35% nelle regioni del Sud.

Al crescere del numero di componenti del nucleo cresce la percentuale di nuclei che ricevono il contributo per l'affitto: tra i nuclei monocomponente si tratta del 31% dei beneficiari<sup>12</sup>, e si arriva al 52% per nuclei con 6 componenti.

Inoltre, il 55% dei nuclei Rdc percepisce il massimo contributo possibile (3.360 euro annui, 280 euro al mese), percentuale che supera il 60% per i nuclei con quattro componenti. Una più alta proporzione di nuclei numerosi ha quindi un costo dell'affitto maggiore dell'importo massimo previsto dal Rdc (o al limite coincidente), e quindi pur ricevendo l'importo massimo previsto dalla norma probabilmente non riesce a coprire il costo totale dell'affitto tramite il contributo Rdc.

Tra i nuclei Pdc, il 61% riceve il contributo massimo di 1.800 euro annui (150 al mese).

La percentuale di nuclei che ricevono il contributo massimo supera il 60% tra i nuclei con ISEE nullo<sup>13</sup>. La percentuale di nuclei che ricevono il contributo massimo decresce al crescere dell'ISEE, fino al minimo del 10% per i nuclei con ISEE oltre 6.000 euro.

Tabella 2	Nucleo beneficiario		
	Riceve contributo affitto	Pdc	Rdc
No	97.725	1.365.986	<b>1.463.711</b>
% Colonna	54	60	<b>60</b>
Si	84.634	898.827	<b>983.461</b>
% Colonna	46	40	<b>40</b>
<b>Totale</b>	<b>182.359</b>	<b>2.264.813</b>	<b>2.447.172</b>

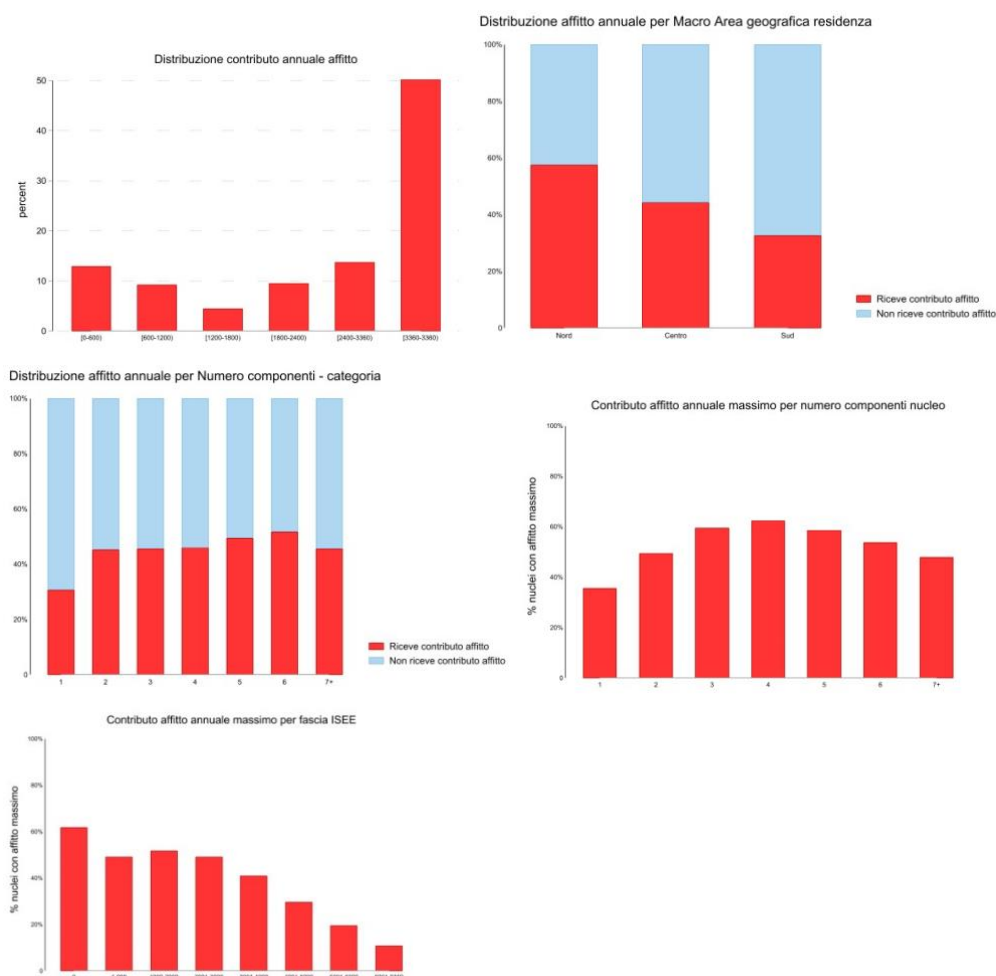
<sup>12</sup> Dato che viene influenzato dall'elevata percentuale di beneficiari Pdc monocomponente che ricevono il contributo per l'affitto.

<sup>13</sup> Il DPCM n. 159 del dicembre 2013, Art. 4 commi 3 e 4, elenca le sottrazioni al calcolo del reddito familiare, che potrebbe quindi avere ISEE nullo pur vivendo in affitto o avendo un lavoro dipendente/altri redditi:

Comma 3, lettere e, f: 3. All'ammontare del reddito di cui al comma 2, deve essere sottratto fino a concorrenza: e) fino ad un massimo di 3.000 euro, una quota dei redditi da lavoro dipendente, nonché' degli altri redditi da lavoro ad essi assimilati a fini fiscali, pari al 20 per cento dei redditi medesimi; f) fino ad un massimo di 1.000 euro e alternativamente a quanto previsto alla lettera e), una quota dei redditi da pensione inclusi nel reddito complessivo di cui al comma 2, lettera a), nonché' dei trattamenti di cui al comma 2, lettera f), pari al 20 per cento dei redditi ovvero dei trattamenti medesimi.

Comma 4, lettera a: Dalla somma dei redditi dei componenti il nucleo, come determinata ai sensi dei commi precedenti, si sottraggono, fino a concorrenza, le seguenti spese o franchigie riferite al nucleo familiare: a) nel caso il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, il valore del canone annuo previsto nel contratto di locazione, del quale sono dichiarati gli estremi di registrazione, per un ammontare massimo, fino a concorrenza, di 7.000 euro, incrementato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo; la detrazione è alternativa a quella per i nuclei residenti in abitazione di proprietà, di cui all'articolo 5, comma 2.

**Fig.7-11: Distribuzione delle famiglie beneficiarie Rdc che ricevono il contributo per l'affitto per valore del contributo, per macro area, numero di componenti del nucleo, valore ISEE.**



## 2.2 Analisi contributo affitto utilizzando il campione ISEE 2020

L'utilizzo del campione ISEE 2020<sup>14</sup> come base per le analisi permette di individuare, tra i nuclei familiari potenzialmente beneficiari<sup>15</sup>, quelli con abitazione in affitto ed in particolare di stimare l'importo del contributo affitto ricevuto e, nei casi di contributo massimo, lo scarto tra questo ed il canone di locazione.

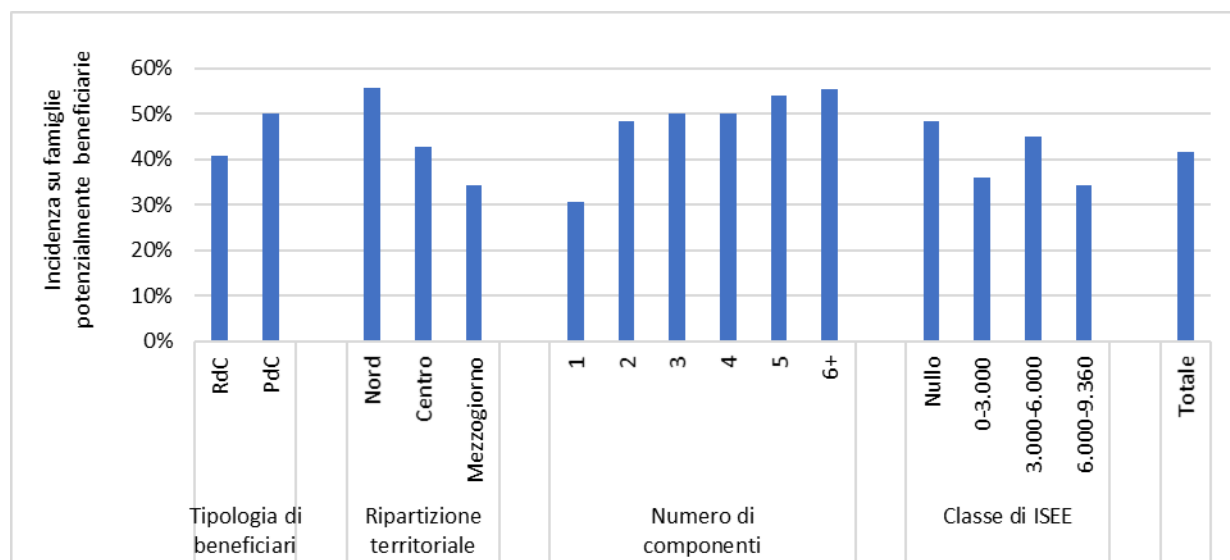
Le famiglie con contributo affitto sono nel complesso il 42% delle potenzialmente beneficiarie, l'incidenza è più elevata tra i percettori di Pensione di Cittadinanza (50% a fronte del 41% dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza), che costituiscono tuttavia il 10% delle famiglie con contributo affitto.

<sup>14</sup> Vedi capitolo 1.

<sup>15</sup> Sono i nuclei familiari con ISEE inferiore a 9.360 euro, patrimonio immobiliare (diverso dalla casa di abitazione) non superiore a 30.000 euro, patrimonio e reddito familiare non superiori alle specifiche soglie relative alla tipologia familiare. Per tener conto del requisito di 10 anni di residenza, sono escluse il 16,5% delle famiglie straniere (vedi par. 1.4.3).

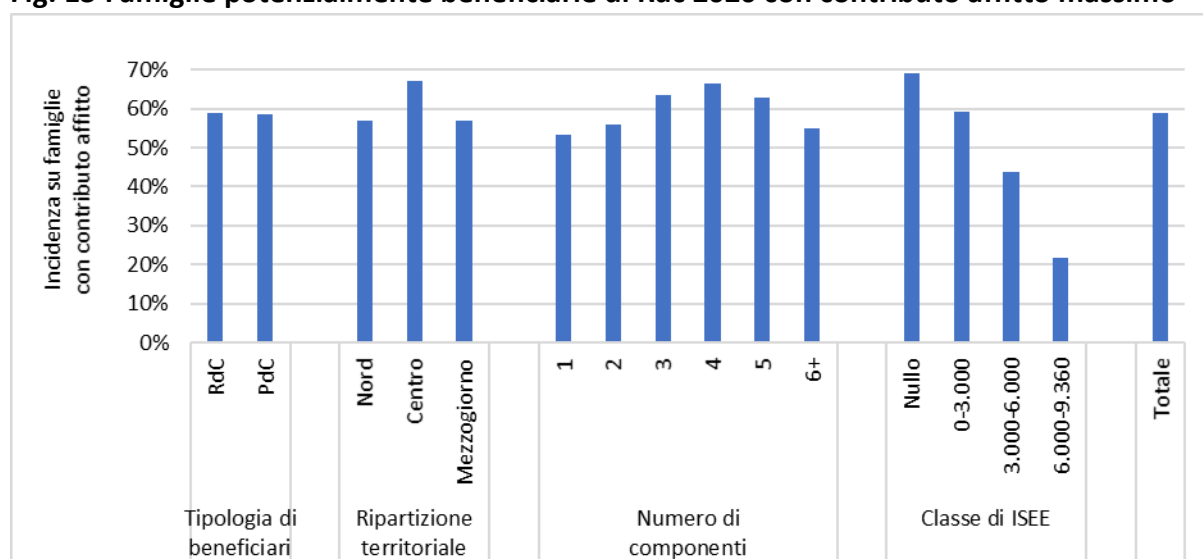
Le incidenze dei percettori di contributo affitto sui nuclei familiari potenzialmente beneficiari (fig.12) sono più elevate nel Nord (56%) che nel Mezzogiorno (34%), con valori vicini alla media nazionale nel Centro (43%), risultano inoltre più basse tra le famiglie monocomponente (30%) e superiori alla media per le famiglie con ISEE nullo o medio (tra 3 e 6 mila euro).

**Fig. 12 Famiglie potenzialmente beneficiarie di Rdc 2020 con contributo affitto**



Tra le famiglie che ricevono il contributo affitto, 6 su 10 percepiscono l'importo massimo (280 euro mensili, pari a 3.360 euro annui nel caso del Rdc, 150 euro mensili, 1.800 annui, per la PdC), ossia presentano un canone di locazione superiore o uguale alla soglia dei 280/150 euro mensili, in linea con il dato presentato sui beneficiari effettivi. L'incidenza delle famiglie con contributo affitto massimo, simile tra beneficiari di Rdc e PdC, risulta più elevata nel Centro (67%), tra le famiglie numerose e quelle con ISEE nullo o basso (sotto i 3 mila euro) (fig. 13).

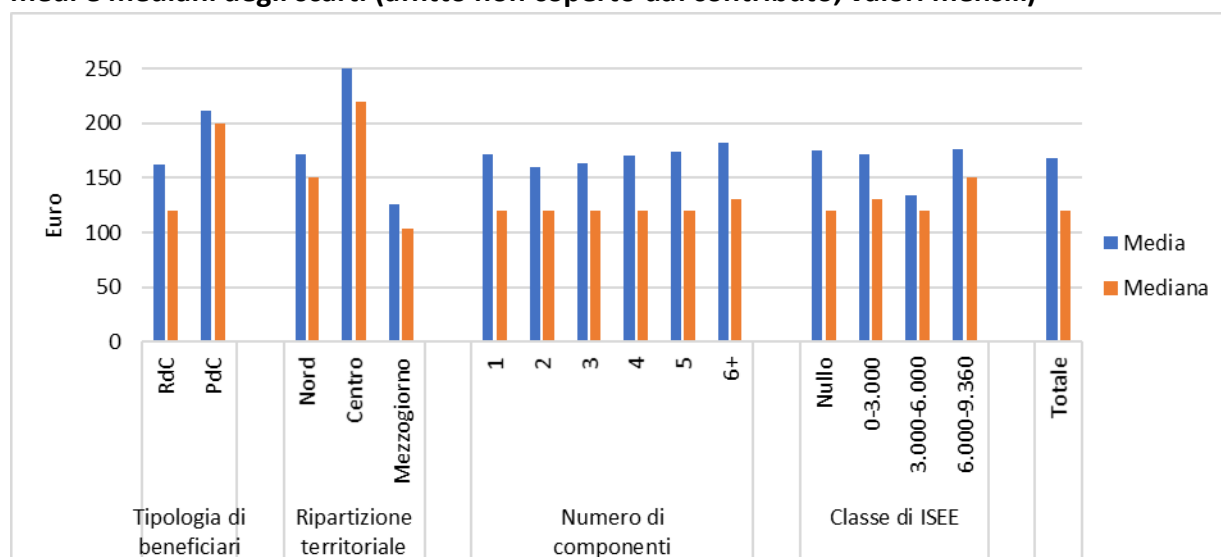
**Fig. 13 Famiglie potenzialmente beneficiarie di Rdc 2020 con contributo affitto massimo**



Per le famiglie che ricevono il contributo massimo, il canone di locazione è solo parzialmente coperto dal contributo ricevuto, che non va oltre la soglia dei 280/150 euro mensili. Lo scarto tra canone di locazione e contributo ricevuto (fig. 14), ossia la quota di affitto non coperta, ammonta in media a 168 euro mensili (pari 2 mila euro annui), ma risulta più elevato tra i percettori di Pdc (211 euro) rispetto a quelli di Rdc (163 euro).

I valori medi degli scarti sono più elevati nel Centro Italia (250 euro) e crescono con l'ampiezza familiare, l'eccezione delle famiglie monocomponente è dovuta alla composizione di questa classe di famiglie, costituita per oltre il 25% da percettori di Pdc, per i quali gli scarti sono tipicamente di entità più elevata. Le mediane degli scarti sono sensibilmente più basse rispetto ai valori medi, segno di distribuzioni sbilanciate verso i valori più bassi con presenza di pochi valori, ma particolarmente elevati, ad innalzare le medie. Se guardiamo ai valori mediani, lo scarto tra affitto effettivo e contributo massimo appare piuttosto costante rispetto alla dimensione familiare.

**Fig. 14 Famiglie potenzialmente beneficiarie di Rdc 2020 con contributo affitto massimo: valori medi e mediani degli scarti (affitto non coperto dal contributo, valori mensili)**



### 3. Possibili modifiche e loro impatto

#### Simulazione del contributo per l'affitto utilizzando la scala di equivalenza

##### Metodologia

Il contributo per l'affitto, insieme al contributo per il mutuo, è l'unica componente monetaria del Rdc a non venire rimodulata tramite una scala di equivalenza. Tale scelta è stata motivata dalle rilevanti economie di scala che riguardano i costi delle abitazioni.

Tramite l'analisi effettuata da ISTAT per il paniere dei consumi utilizzato per il calcolo delle soglie di povertà assoluta, è possibile costruire una scala di equivalenza implicita del costo dell'affitto per una famiglia all'aumentare del numero di componenti (Tab.3). La scala di equivalenza ottenuta è stata quindi utilizzata per aumentare il massimo contributo potenzialmente ottenibile dalle famiglie che attualmente ricevono il massimo contributo per l'affitto. Va rilevato tuttavia che si tratta di una scala

abbastanza piatta (anche in confronto con quella Rdc), proprio in virtù delle economie di scala, che determinano un aumento della spesa all'aumentare del numero di componenti molto meno che proporzionale.

### Ipotesi di introduzione di una scala di equivalenza per il contributo affitto

**Tab.3 Valori della scala di equivalenza e contributo massimo per tipologia di beneficiari e numero di componenti**

	Scala di equivalenza implicita Istat*	Reddito di Cittadinanza				Pensione di Cittadinanza	
		Ipotesi 1 Base 280 euro		Ipotesi 2 Base 250 euro		Ipotesi 1 e 2 Base 150 euro	
		Contributo massimo mensile	Contributo massimo annuo	Contributo massimo mensile	Contributo massimo annuo	Contributo massimo mensile	Contributo massimo annuo
1 componente	1,000	280,00	3.360,00	250,00	3.000,00	150,00	1.800,00
2 componenti	1,090	305,20	3.662,40	272,50	3.270,00	163,50	1.962,00
3 componenti	1,160	324,80	3.897,60	290,00	3.480,00	174,00	2.088,00
4 componenti	1,270	355,60	4.267,20	317,50	3.810,00	190,50	2.286,00
5 componenti	1,340	375,20	4.502,40	335,00	4.020,00	201,00	2.412,00
6+ componenti	1,400	392,00	4.704,00	350,00	4.200,00	210,00	2.520,00

\* Valori medi ricavati dalle soglie dei canoni di locazione minimi definiti da Istat nell'ambito della metodologia di calcolo delle povertà assoluta

Nell'ipotesi 1 il punto di partenza, ossia il contributo massimo per la famiglia monocomponente, è il valore vigente di 280 euro mensili (3.360 annui), che diventano 392 euro per le famiglie di 6 o più componenti (4.704 euro annui).

Nell'ipotesi 2, per compensare l'aumento del costo complessivo dei contributi affitto, il punto di partenza è abbassato a 250 euro mensili (3 mila annui) per liberare le risorse destinate a finanziare contributi affitto più generosi per le famiglie con 3 o più componenti. Nel caso dei beneficiari di Pdc il punto di partenza rimane invariato a 150 euro.

### 3.1 Risultati simulazione sui beneficiari Rdc – Sistema Informativo del Reddito di Cittadinanza

**Attualmente il 50% dei nuclei beneficiari che ricevono il contributo affitto ricevono il contributo massimo. Il 38% di questi, pari a 194 mila nuclei su 511 mila, potrebbero ricevere un contributo annuale maggiorato in media di 649 euro se venisse applicata la scala di equivalenza dell'ipotesi 1.** Secondo la simulazione, il 24% dei nuclei Rdc che ricevono il contributo affitto potrebbe ricevere tra 3.600 e 4.000 euro annui (rispetto agli attuali 3.360, ed il restante 20% circa potrebbe ricevere fino

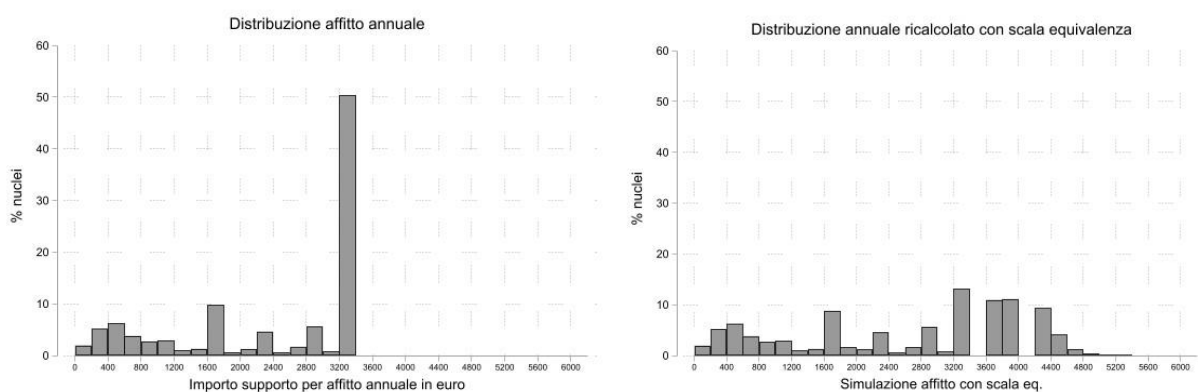
ad un massimo di 5.400 euro annui. La media di contributo per l'affitto annuo ricevuto dalle famiglie Rdc passerebbe da 1.017 euro a 1.127 euro.

Tra le famiglie Pdc, il 31% continuerebbe a ricevere il massimo previsto per una sola persona (1.800 euro), mentre il 9% potrebbe ricevere tra 1958 euro e 2280 euro annuali. La variazione riguarderebbe quindi solo una minima parte dei nuclei beneficiari Pdc.

Queste somme sono ovviamente ipotetiche in quanto dipendono dall'affitto effettivamente pagato dal nucleo familiare, che dovrebbe essere pari o superiore alle soglie massime calcolate tramite la scala di equivalenza.

Considerando queste somme ipotetiche, il costo massimo di aumentare il contributo affitto utilizzando la scala di equivalenza per un anno ammonterebbe a 126 milioni di euro.

**Fig.14-15: Distribuzione del contributo per l'affitto annuale per famiglie beneficiarie Rdc prima e dopo la proposta di simulazione.**



### 3.2 Risultati simulazioni utilizzando il campione ISEE 2020

Nella sezione precedente è stata simulata la variazione nel contributo dell'affitto sulla platea di beneficiari effettivi. Non avendo informazioni sull'affitto effettivo abbiamo potuto calcolare il costo massimo nell'ipotesi che tale affitto fosse superiore alla nuova soglia calcolata con la scala di equivalenza. In questa sezione tramite l'utilizzo del campione ISEE 2020<sup>16</sup>, che consente di individuare i potenziali beneficiari disponendo dei dati sugli effettivi canoni di locazione, possiamo stimare con maggiore precisione il costo della riforma.

Nell'ipotesi 1 le famiglie che ricevono il nuovo beneficio massimo scendono dal 59% al 49%, 10 punti percentuali in meno, che diventano oltre 20 in meno per le famiglie con 4 o più componenti. Gli scarti tra canone di locazione e contributo ricevuto, ossia la quota di affitto eccedente, si riduce in media di 9 euro, passando da 168 a 159 euro, con riduzioni particolarmente significative tra le famiglie più numerose (quasi 30 euro per le famiglie di cinque o più componenti).

Nell'ipotesi 2 la quota di famiglie che ricevono il nuovo beneficio massimo rimane quasi invariata rispetto alla situazione vigente (-2 p.p.), ma aumenta tra le famiglie monocomponente (+7 p.p.) e

<sup>16</sup> Vedi capitolo 1.



diminuisce di oltre 10 p.p. tra le famiglie di 4 o più componenti. Gli scarti tra canone di locazione e contributo ricevuto, sostanzialmente stabili in media rispetto alla situazione vigente, aumentano di 12 euro per le famiglie monocomponente (da 171 a 183 euro), si riducono invece per le famiglie numerose.

**Tab. 4: Famiglie con contributo massimo e valore medi degli scarti tra canone di locazione e contributo per numero di componenti**

	Famiglie con contributo massimo (incidenza % su famiglie con contributo affitto)			Quota media di affitto mensile non coperta dal contributo (famiglie con contributo massimo)		
	Vigente	Ipotesi 1	Ipotesi 2	Vigente	Ipotesi 1	Ipotesi 2
1	53%	53%	60%	171	171	183
2	56%	47%	56%	160	159	162
3	63%	51%	62%	163	148	155
4	67%	46%	56%	171	151	159
5	63%	40%	50%	174	147	155
6+	55%	33%	43%	182	154	179
Totale	59%	49%	57%	168	159	166

La stima dell'importo complessivo<sup>17</sup> dei contributi per l'affitto è, nel caso base, pari a 1.667 milioni di euro, che salgono a 1.825 milioni di euro nell'ipotesi 1 (+10%). Nell'ipotesi 2 l'importo complessivo si mantiene invece sostanzialmente invariato rispetto alla situazione base.

**Tab. 5: Stima dei costi per il contributo affitto: situazione vigente ed ipotesi di introduzione di una scala di equivalenza**

	Vigente	Ipotesi 1	Ipotesi 2
Importo medio annuo del contributo (euro)	2.500	2.738	2.547
Importo totale (milioni di euro)	1.667	1.825	1.698
variazione rispetto a vigente ( v.a. )		159	31
variazione % rispetto a vigente		10%	2%

<sup>17</sup> Per stimare il costo delle variazioni della scala di equivalenza è necessario considerare che i dati riportati si riferiscono ai beneficiari potenziali e non a quelli effettivi. La spesa calcolata sui beneficiari potenziali va dunque riparametrata, considerando che andrebbero esclusi coloro che non richiedono il beneficio, i nuclei familiari nel periodo di sospensione (un mese dopo 18 mesi di fruizione del beneficio). A tale fine è stato calcolato il rapporto tra la spesa per i potenziali beneficiari ottenuta applicando la scala di equivalenza vigente, pari a circa 11,5 miliardi e la spesa per i beneficiari effettivi prevista per il 2021, pari ad approssimativamente 8,798 miliardi; il parametro ottenuto è stato utilizzato per riparametrare il costo dovuto alla variazione della scala di equivalenza. In tale modo è stato possibile stimare l'ordine di grandezza del costo delle diverse ipotesi di riforma.

#### 4. Composizione dati analizzati

1. Sezione 1: ai fini dell'analisi sono stati inclusi solo i beneficiari Rdc (sono stati esclusi i beneficiari della Pensione di cittadinanza). Per ogni nucleo familiare facente parte della misura da aprile 2019 a marzo 2021 è stata considerata sia la prima domanda sia eventuali domande ripresentate dopo i primi 18 mesi nella misura. La fonte dei dati è il Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
2. Sezioni 2.1 e 3.1: Sono stati inclusi i beneficiari della sezione 1 includendo anche i beneficiari Pdc.
3. Sezione 2.2 e 3.2: dati ISEE 2020 (come nel Capitolo 1).

#### 5. Decurtazioni dell'importo del beneficio e decadenza

##### 5.1 Le criticità

L'importo spettante del contributo economico è soggetto a decurtazioni per due ordini di motivi, non oggetto di approfondimento in questa Relazione.

Il primo riguarda l'obbligo di spendere il beneficio entro il mese successivo a quello di erogazione per non incorrere in decurtazioni<sup>18</sup>. Tale previsione è in contrasto con una gestione del bilancio familiare lungimirante, che prevede di accantonare risorse per far fronte non solo a spese impreviste, ma a spese prevedibili e necessarie che non avvengono tutti i mesi, come il pagamento delle utenze o l'acquisto di abbigliamento. L'applicazione di questa regola ha portato ad ottobre 2021 all'applicazione di decurtazioni al beneficio attribuito ai nuclei familiari per circa 28 milioni di euro.

Il secondo tipo di decurtazioni deriva dalla applicazione di sanzioni al nucleo familiare a fronte della mancata presentazione alle convocazioni da parte dei CPI e dei Comuni o del mancato rispetto di impegni presi nell'ambito dei Patti per il Lavoro o dei Patti per l'Inclusione Sociale, in assenza di giustificato motivo<sup>19</sup>. In caso di reiterato mancato rispetto delle suddette condizionalità si ha la

---

<sup>18</sup> L'articolo 3, comma 9 del D.L. 4/2019, stabilisce che l'ammontare di beneficio non speso ovvero non prelevato, ad eccezione di arretrati, è sottratto, nei limiti del 20 per cento del beneficio erogato, nella mensilità successiva a quella in cui il beneficio non è stato interamente speso. Con verifica in ciascun semestre di erogazione, è comunque decurtato dalla disponibilità della Carta Rdc di cui all'articolo 5, comma 6, l'ammontare complessivo non speso ovvero non prelevato nel semestre, fatta eccezione per una mensilità di beneficio riconosciuto.

<sup>19</sup> L'articolo 7, commi 7, 8 e 9 del D.L. 4/2019, stabilisce quanto segue.

1) In caso di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni da parte anche di un solo componente il nucleo familiare, si applicano le seguenti sanzioni:

- a) la decurtazione di una mensilità del beneficio economico in caso di prima mancata presentazione;
- b) la decurtazione di due mensilità alla seconda mancata presentazione;
- c) la decadenza dalla prestazione, in caso di ulteriore mancata presentazione;

2) nel caso di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di orientamento di cui all'articolo 20, comma 3, lettera a), del decreto legislativo n. 150 del 2015, da parte anche di un solo componente il nucleo familiare, si applicano le seguenti sanzioni:

- a) la decurtazione di due mensilità, in caso di prima mancata presentazione;
- b) la decadenza dalla prestazione in caso di ulteriore mancata presentazione.

9. In caso di mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale relativi alla frequenza dei corsi di istruzione o di formazione da parte di un componente minorenni ovvero impegni di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari, si applicano le seguenti sanzioni:

- a) la decurtazione di due mensilità dopo un primo richiamo formale al rispetto degli impegni;
- b) la decurtazione di tre mensilità al secondo richiamo formale;
- c) la decurtazione di sei mensilità al terzo richiamo formale;

decadenza dal beneficio. Ulteriori motivi di decadenza sono rappresentati, tra l'altro, dalla mancata sottoscrizione della dichiarazione di immediata disponibilità a lavorare (DID) e dei Patti per il Lavoro o per l'Inclusione Sociale; dalla mancata adesione ai Progetti Utili alla Collettività o alle iniziative formative, di riqualificazione o di politica attiva; dalla mancata accettazione di almeno una di tre offerte congrue. Con riferimento all'applicazione di queste sanzioni si pone un particolare tema legato al rapporto tra responsabilità individuale nel rispetto delle condizionalità e natura familiare del beneficio economico. A normativa vigente le inadempienze di un componente il nucleo si riflettono sul nucleo intero, fino a comportare la decadenza dal beneficio.

## **5.2 La proposta di intervento**

Alla luce della previsione normativa che consentirebbe, ai sensi dell'articolo 3, comma 7 del D.L. 4/2019, l'erogazione del beneficio economico separatamente per ogni singolo componente maggiorenne del nucleo familiare, si ritiene opportuno stabilire l'applicazione delle decurtazioni del beneficio ai singoli componenti inadempienti e similmente, nel caso della sanzione di decadenza, revocare il beneficio spettante al singolo, escludendolo altresì dalla scala di equivalenza utilizzata per calcolare il beneficio complessivamente attribuito al nucleo familiare. In questo modo, sebbene verrebbe comunque penalizzato il nucleo familiare in quanto luogo di messa in comune delle risorse per la soddisfazione dei bisogni, le inadempienze dei singoli avrebbero un impatto meno pesante sul complesso del nucleo familiare e sui restanti componenti non tenuti agli obblighi o rispettosi delle condizionalità.

---

d) la decadenza dal beneficio in caso di ulteriore richiamo.

## Capitolo 3 - Il patrimonio e il Reddito di Cittadinanza

### 1. Il patrimonio come requisito di accesso: problemi di equità

Per accedere al RdC occorre soddisfare non soltanto il requisito relativo all'ISEE ma anche quelli riguardanti il reddito familiare e il patrimonio. In particolare, sono previste soglie per il patrimonio mobiliare e immobiliare superate le quali, indipendentemente dall'ISEE e dal reddito familiare, non si è eleggibili per il RdC.

Il patrimonio (mobiliare e immobiliare) costituisce un criterio di accesso al reddito minimo (in una delle sue forme) nella quasi totalità dei Paesi europei. Tra le eccezioni ci sono il Belgio e l'Irlanda dove si tiene conto del patrimonio sulla base di un tasso di rendimento figurativo e la Polonia che sostanzialmente non ne tiene conto.

Dunque, in generale la modalità nettamente prevalente per tenere conto del patrimonio è la stessa prevista per il RdC, cioè la fissazione (anche se a livelli diversi) di soglie che segnano il confine tra eleggibilità e non eleggibilità.

Nel caso del RdC la soglia è fissata a 30.000 euro per il patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione e a 6.000 euro per il patrimonio mobiliare nel caso di famiglia con un solo componente. Tale importo cresce con il numero dei componenti, e gli incrementi sono maggiori in presenza di minorenni o di disabili.

La logica delle soglie implica che chi, ad esempio (il riferimento è sempre al caso del single), dispone di 6.001 euro di patrimonio mobiliare non riceva nulla diversamente da chi ha un patrimonio di 5999 e magari anche un reddito di qualche centinaia di euro al mese. Ciò pone problemi di equità.

Un ulteriore problema è che l'importo del RdC, nel caso in cui si soddisfino tutti i requisiti, dipende soltanto dal reddito familiare, non dal complessivo patrimonio familiare, con la conseguenza che differenze, anche di rilievo, nei patrimoni non incidono sull'entità del RdC. Anche questo sembra poco equo; peraltro, se vale l'ipotesi implicita nella logica della soglia per cui si assume che si possa vivere liquidando un patrimonio mobiliare di 6.001 euro, non appare del tutto coerente fissare l'importo del RdC indipendentemente dal valore di quel patrimonio (ovviamente quando è inferiore alla soglia).

Entrambe queste conseguenze pongono problemi rilevanti dal punto di vista dell'equità che meritano attenzione.

In Appendice sono riportati esempi di casi estremi (possibili anche se non probabili) di violazione dell'equità per effetto sia della possibilità di venire esclusi dal beneficio a causa del superamento della soglia di 1 euro sia dell'ininfluenza sull'importo del RdC dell'ammontare del patrimonio. Naturalmente casi meno estremi, ma sempre lesivi dell'equità, sono assai più probabili. I dati sulle esclusioni dal RdC per 'eccesso di patrimonio' possono aiutarci ad avere una prima idea della loro rilevanza nel recente passato. In ogni caso sembra opportuno cercare di evitare iniquità anche se riguardassero un numero limitato di casi.

### 2. Il patrimonio come causa di esclusione dal RdC: alcuni dati

Da una simulazione condotta sul campione ISEE (estratto dal sistema informativo dell'INPS) riferito ai nuclei familiari con DSU risulta che tra quanti soddisfano il requisito ISEE per l'accesso al RdC (cioè

9.360 euro) il 53% circa soddisfa tutti i requisiti mentre il restante 47% ne supera uno o più. Il requisito più frequentemente violato è quello del reddito (circa l'83% dei casi di esclusione) segue il patrimonio mobiliare (circa 28%) e quello immobiliare (poco meno del 5%). Dunque almeno il 28% delle famiglie che soddisfacevano tutti gli altri requisiti (ISEE, reddito e patrimonio immobiliare) sarebbero escluse dal RdC per eccesso di patrimonio mobiliare.

La gran parte di queste famiglie (il 22,6%) supera la soglia di oltre il 20% mentre è relativamente contenuta la quota di coloro che la superano per meno del 20% (si tratta di poco più del 5%). Si può, tuttavia, desumere – considerando il soddisfacimento degli altri requisiti - che quel 5% sia composto da famiglie con reddito molto basso e patrimonio mobiliare marginalmente superiore alla soglia. Dunque famiglie verosimilmente molto vulnerabili.

### **3. Una proposta alternativa**

È ben noto che in presenza di soglie di esclusione per il patrimonio si va incontro ai problemi indicati, ma il problema di come combinare reddito e ricchezza per individuare i casi meritevoli di percepire il reddito minimo è tuttora aperto. Si è già ricordato che in alcuni Paesi (in particolare in Belgio e Irlanda) si attribuisce un rendimento figurativo al patrimonio per decidere l'accesso alla misura. Il problema che sorge in questo caso è che il rendimento se è figurativo e non effettivo (se lo fosse dovrebbe rientrare nel reddito familiare) non è liquido, non costituisce cioè potere d'acquisto utilizzabile per realizzare il consumo essenziale sotteso alla determinazione dell'importo del reddito minimo.

Prestando attenzione al reale potere d'acquisto una proposta alternativa dovrebbe:

- rivedere le condizioni di eleggibilità, eliminando soglie 'rigide' per il patrimonio;
- far dipendere l'importo del RdC anche dal patrimonio, almeno quello liquido.

La proposta che viene qui avanzata si riferisce esclusivamente al patrimonio mobiliare per le ragioni che verranno espone più avanti. Le ipotesi di partenza (sempre riferite al patrimonio mobiliare) sono le seguenti:

- nessuno deve disporre di meno di un certo ammontare 'liquido' mensile (che chiameremo Potere d'acquisto) per sostenere il proprio consumo. Assumiamo che questo importo sia 500 euro, il RdC massimo attualmente nel caso più semplice di persona sola (o comunque l'importo che verrà fissato in caso di una rimodulazione della scala di equivalenza);
- questo ammontare 'liquido' può provenire da tre fonti: a) il reddito familiare; b) il patrimonio mobiliare da liquidare; b) il RdC;
- il patrimonio mobiliare da liquidare non è tutto il patrimonio di cui si è in possesso: occorre preservare un 'cuscinetto' di liquidità (ovviamente se se ne dispone) per fare fronte a imprevisti. In via esemplificativa e del tutto indicativa si può assumere che il cuscinetto sia pari a 2/3 delle attuali soglie del patrimonio mobiliare. Quindi 4.000 per il caso più semplice di una persona sola;
- essendo il patrimonio uno stock occorre definire il numero di mesi (n) presi in considerazione (trascorsi i quali si procederà a un nuovo calcolo del RdC). Dal valore di n dipende il potere d'acquisto mensile corrispondente al patrimonio che si assume possa essere liquidato e, di

conseguenza, l'ammontare del RdC mensile.

Quindi, per fare un semplice esempio se si dispone di un reddito familiare nullo e di un patrimonio mobiliare di 6.000 euro, assumendo che il 'cuscinetto' sia pari a 4.000, il patrimonio mobiliare da includere nel potere d'acquisto è 2.000 che, supponendo  $n=12$ , si traduce in un importo mensile di 166,66 euro. Essendo nullo il reddito familiare questo sarebbe anche il potere d'acquisto complessivo. Per portarlo a 500 occorre un RdC di 333,33 euro mensili.

Un individuo single che avesse anche lui reddito nullo ma patrimonio mobiliare di 6.100 euro, quindi un potere d'acquisto di 175 euro (cioè  $2100/12$ ), riceverebbe un RdC non più nullo per avere superato la soglia, ma di 325 euro mensili.

Con queste ipotesi, non si riceverebbe RdC, anche con reddito familiare nullo, se il patrimonio mobiliare fosse superiore a 10.000 euro (l'eccesso sul 'cuscinetto' sarebbe 6.000, quindi esattamente il potere d'acquisto minimo per 12 mesi). Naturalmente 10.000 euro potrebbe essere interpretato come una soglia. Ma si tratterebbe, diversamente da quanto avviene adesso, di una soglia che viene raggiunta quando è assicurato il potere d'acquisto considerato minimo.

Inoltre, l'importo del RdC cadrà di  $1/n$  per ogni euro di patrimonio in più. Quindi non vi sono salti e il RdC sarà zero per chi ha un patrimonio mobiliare di 12 euro superiore a quello di chi percepisce un RdC di 1 euro. Esprimendolo in formule, nel caso del single e con riferimento ai valori mensili:

$$RdC = 500 - \text{reddito} - \frac{\text{patrimonio} - 4000}{n}$$

$$RdC \geq 0 \leftrightarrow \text{reddito} + \frac{\text{patrimonio}}{n} \leq 500 + \frac{4000}{n}$$

Se  $n = 12$  mesi, allora

$$RdC \geq 0 \leftrightarrow \text{reddito} + \frac{\text{patrimonio}}{12} \leq 833,33$$

da cui si può vedere che reddito e patrimonio possono compensarsi reciprocamente (nel rapporto di 1 a 12), pur rimanendo al di sotto di una soglia unica. Viene così rimossa una delle criticità indicate in riferimento all'esistenza della soglia.

#### 4. Le conseguenze della proposta alternativa: equità e spesa

In Appendice si mostra come si modificano i casi considerati in precedenza adottando questa proposta e il conseguente superamento dei problemi di equità indicati.

Vi sarebbero avvantaggiati (il sig. B nei casi 1 e 2 in Appendice) e svantaggiati (il sig. A in tutti i casi) e per alcuni potrebbe non esservi alcun cambiamento (il sig. B nel caso 3).

Naturalmente l'entità dei vantaggi e degli svantaggi dipenderà dal livello al quale vengono fissati i 'cuscini' e dal numero di mesi considerato.

Comunque, in generale il RdC si ridurrà per chi avrà un potere d'acquisto elevato (come somma di reddito familiare e di patrimonio mobiliare in eccesso); al limite il RdC potrebbe azzerarsi se il

patrimonio mobiliare in eccesso sommato al reddito familiare consentisse di raggiungere i 500 euro di reddito minimo (o quanto verrebbe eventualmente stabilito nella rimodulazione), del nostro esempio (e ciò vuol dire che il patrimonio mobiliare in eccesso, su base mensile, è maggiore del RdC precedentemente percepito). Viceversa percepirà il Rdc chi non lo avrebbe percepito avendo un patrimonio mobiliare superiore ai 6.000 euro ma comunque insufficiente, assieme al reddito familiare, a permettere di raggiungere i 500 euro (o quanto verrà eventualmente stabilito nella rimodulazione). Dunque, perderebbe chi ha un potere d'acquisto 'elevato' e guadagnerebbe chi lo ha 'basso' ed era in precedenza escluso per l'operare delle soglie.

Oltre ad avere questi effetti rilevanti sotto il profilo dell'equità, la proposta consentirebbe di risparmiare risorse (sebbene non ingentissime) o di ampliare la platea di beneficiari (rendendola anche più 'equa') a parità di spesa.

Le famiglie percettrici di RdC con patrimonio mobiliare superiore a 4.000 euro (ma inferiore a 6.000) sono stimate a 98.100, circa il 5% del totale delle percettrici. Il risparmio deriverebbe dalla riduzione del RdC per alcuni (quelli che hanno un patrimonio in eccesso, rapportato al mese, inferiore al RdC) e dall'azzeramento del RdC per altri (quelli che hanno un patrimonio in eccesso superiore al RdC, quindi i più 'ricchi'). Si stima che i primi siano circa 71.000 e i secondi circa 28.000.

Questi risparmi, secondo le stime di cui disponiamo, permetterebbero di concedere il RdC ad altre 26.000 famiglie ora escluse perché il loro patrimonio mobiliare supera la soglia. Quindi, a parità di spesa, il RdC affluirebbe in misura maggiore a famiglie con minore potere d'acquisto e in misura minore a famiglie con maggior potere d'acquisto.

## **5. Una formulazione sintetica della proposta**

Sintetizzando: si tratterebbe di interpretare gli attuali benefici massimi come una sorta di capacità di spesa o potere d'acquisto che tutti dovrebbero avere. Tale capacità di spesa ha tre fonti: il reddito familiare (come è oggi), il RdC e una parte del patrimonio che si suppone si possa spendere gradualmente in assenza di altre fonti di reddito. Quindi, prenderebbe il RdC chi con il proprio reddito familiare e la quota di patrimonio non raggiunge il beneficio massimo e il RdC sarebbe dell'ammontare necessario per raggiungerlo. L'equità, intesa come possibilità per tutti di disporre di un potere d'acquisto mensile di 500 euro (o eventuale altro importo) è garantita.

Più precisamente, le risorse familiari, su base annuale, sono composte dal reddito familiare come definito ai sensi dell'articolo 2, comma 6, aumentato della quota del patrimonio mobiliare, come definito a fini ISEE, eccedente la soglia pari a euro 4.000, accresciuti di euro 1.400 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 7.000, incrementato di ulteriori euro 700 per ogni figlio successivo al secondo; la predetta soglia è ulteriormente incrementata di euro 3.500 per ogni componente in condizione di disabilità e di euro 5.000 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite a fini ISEE, presente nel nucleo. Il RdC sarà percepito se queste risorse sono inferiori al beneficio massimo.

## **6. Alcune precisazioni**

1. Come si è visto, il patrimonio preso in considerazione è solo quello mobiliare. Le ragioni sono almeno due: a) esso è liquido ed è quindi effettivo potere d'acquisto; b) risulta essere causa di esclusione dall'accesso al RdC con una frequenza nettamente maggiore di quella del patrimonio

immobiliare. Sul trattamento del patrimonio immobiliare diverso dalla prima casa, possono essere avanzate altre ipotesi se non si ritiene opportuno ignorarlo del tutto (eventualmente prestando soltanto maggiore attenzione ai problemi che possono sorgere in presenza di divorziati). Si potrebbero elevare le soglie in modo da escludere solo chi abbia un patrimonio non liquido 'rilevante', forzandone eventualmente la liquidazione. Rispetto alla 'liquidabilità' del patrimonio immobiliare o di sue parti si potrebbero, nell'appropriato orizzonte temporale, immaginare soluzioni che contemplino istituzioni pubbliche in grado di rendere quel patrimonio liquido acquisendone la proprietà futura. A lungo termine ne beneficerebbero l'equità e anche la spesa per il RdC.

2. Tutti i valori a cui si è fatto fin qui riferimento (ammontare del beneficio massimo, livello del patrimonio che funge da 'cuscinetto' nonché lunghezza del periodo che potrebbe non essere quello annuale) possono essere oggetto di ulteriore valutazione, anche in relazione all'impatto che possono avere sulla spesa complessiva.

3. Infine, i risultati derivanti dall'applicazione della proposta dipenderanno anche da alcune condizioni che possono creare problemi, ma che già li creano nella situazione attuale. Il primo riferimento è al tempo necessario per disporre dei dati sulle giacenze bancarie ora dell'ordine di due anni; il secondo alla possibilità di occultare il patrimonio mobiliare. Si possono individuare e attuare interventi in grado - almeno - di attenuare entrambi questi problemi.

## 7. Appendice

Si consideri il seguente esempio riferito a due single:

CASO 1	Patrimonio immobiliare	Patrimonio mobiliare	Reddito familiare	RdC mensile
Sig. A	25000	5999	0	500
Sig. B	25000	6000	0	0

Date le soglie di 6.000 e 30.000, rispettivamente per il patrimonio mobiliare e immobiliare, in questo caso estremo (possibile anche se non probabile) la differenza di 1 euro nel patrimonio mobiliare determinerebbe una differenza di 500 euro al mese nel reale potere d'acquisto di cui si dispone, per effetto dell'esclusione del sig. B dal RdC.

Un caso ancora più estremo sarebbe il seguente:

CASO 2	Patrimonio immobiliare	Patrimonio mobiliare	Reddito familiare	RdC mensile
Sig. A	29.999	5.999	0	500
Sig. B	0	6.000	0	0

Dunque, con un patrimonio complessivo superiore di 29.998 euro il sig. A riceverebbe 500 euro di RdC mentre nulla andrebbe al sig. B, che è complessivamente meno ricco di A. Essendo l'importo del RdC indipendente dal patrimonio, sono possibili casi 'estremi' come questo



CASO 3	Patrimonio immobiliare	Patrimonio mobiliare	Reddito familiare	RdC mensile
Sig. A	29.999	5.999	0	500
Sig. B	5.000	3.000	0	500

Una differenza nel valore dei patrimoni di circa 28.000 euro non avrebbe alcun effetto sul RdC percepito.

Se si adottasse la proposta illustrata in precedenza, fissando il ‘cuscinetto’ della ricchezza mobiliare a 4.000 euro, prevedendo un periodo di 12 mesi (n=12) e non modificando la soglia del patrimonio immobiliare i casi esaminati darebbero luogo ai seguenti esiti.

CASO 1	Patrimonio immobiliare	Patrimonio mobiliare	Reddito familiare	Potere d’acquisto senza RdC (PdA)	RdC mensile (500- PdA)
Sig. A	25000	5999	0	1999/12	333,4
Sig. B	25000	6000	0	2000/12	333,3

Il sig. A non prenderebbe 500 ma 500 ridotto di 1.999/12, cioè del rapporto tra l’eccesso di patrimonio mobiliare sul ‘cuscinetto’ e il numero di mesi. Quindi, poco meno di 167 euro al mese.

Il sig. B prenderebbe il RdC e, considerando il suo eccesso di patrimonio, l’importo sarebbe praticamente identico a quello del Sig. A.

Il risultato sarebbe lo stesso nel Caso 2 se - come ipotizzato – il patrimonio immobiliare funge soltanto da requisito di esclusione e non incide sull’importo del RdC.

Consideriamo ora il terzo caso.

CASO 3	Patrimonio immobiliare	Patrimonio mobiliare	Reddito familiare	Potere d’acquisto senza RdC (PdA)	RdC mensile (500- PdA)
Sig. A	27.000	5.999	0	1.999/12	333,3
Sig. B	5.000	3.000	0	0	500

Il sig. A non riceverebbe 500, ma 500 ridotto del suo eccesso di patrimonio diviso per 12 mesi: 1999/12. Il sig. B continuerebbe a prendere 500, avendo un patrimoni mobiliare inferiore al ‘cuscinetto’.

## Capitolo 4. Reddito di cittadinanza e occupazione

### 1. Il contesto di riferimento

La normativa istitutiva del Reddito di Cittadinanza (RdC) prevede, accanto a un beneficio economico erogato a coloro che rispettano i requisiti di accesso stabiliti per legge, la partecipazione ad attività concordate con il nucleo familiare. Tali attività possono essere promosse dai Servizi Sociali, allo scopo di aiutare le persone in povertà a superare lo stato di disagio sociale in cui si trovano; oppure possono essere organizzate dai servizi per l'impiego, per il potenziamento delle loro competenze professionali e il reinserimento all'interno del mercato del lavoro.

Concentrando l'attenzione sulle politiche di attivazione lavorativa delineate nel d.l. n. 4/2019, conv. da l. n. 26/2019, giova premettere che ogni considerazione in merito alle principali criticità rinvenibili in quel disegno, e al loro possibile superamento, richiede una preliminare analisi delle peculiari caratteristiche proprie dei beneficiari del RdC "teoricamente occupabili". L'inquadramento della platea di riferimento consente, infatti, di modulare quelle politiche in vista del perseguimento del loro obiettivo finale: ridurre il tempo in cui il privo di lavoro è assistito dal sussidio per transitare quanto prima al ricollocamento, una volta acquisite nuove competenze.

Il perseguimento di questo obiettivo, posto anche tra le priorità del programma *Next Generation EU*, necessita però, a sua volta, di una serie di preliminari assestamenti, che possono qui essere solo accennati.

Essi investono, innanzitutto, il sistema dei servizi per l'impiego, caratterizzato da un modello di *governance* ancora molto complesso e fortemente disomogeneo, nelle sue variegate articolazioni tanto in senso orizzontale (intra-regionale), tanto nei rapporti verticali, tra livello nazionale e territori decentrati. Il quadro dei servizi per l'impiego presenta, ancora oggi, una marcata frammentazione regolativa, con differenti sistemi organizzativi e di programmazione delle attività, e con profonde differenziazioni nelle performance dei servizi per l'impiego, di cui sono destinatari i cittadini/utenti. Tassello fondamentale si rivela il potenziamento dei Centri per l'impiego (Cpi), sotto il profilo sia del loro rafforzamento infrastrutturale sia dell'incremento della dotazione organica (pari, a fine 2017, ad appena 8.189 unità di personale); a tal fine, nella legge di bilancio 2019 e nel d.l. n. 4/2019 è stata stanziata apposita, e ingente, dotazione finanziaria.

Sarebbe poi auspicabile la creazione di un sistema efficiente di scambio di dati e di flussi informativi tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella Rete nazionale dei servizi per l'impiego, superando la frammentazione oggi esistente a livello territoriale. Un vero sistema informativo unico, e non più unitario, composto di tutti gli strumenti utili per l'attivazione e la gestione del Patto di servizio/lavoro, assicurando in particolare la gestione dei flussi di dati amministrativi e della condizionalità, la fruizione di servizi personalizzati di accompagnamento al lavoro, l'automatico incrocio tra le posizioni lavorative vacanti e le candidature di tutti i percettori di un sostegno al reddito.

In questo contesto, potranno trovare un rapido e virtuoso avvio gli obiettivi strategici posti alla base del PNRR: l'attivazione del Piano Nazionale Nuove Competenze, con il rafforzamento del sistema della formazione professionale, particolarmente prezioso per i fragili beneficiari del RdC, alla luce degli attesi mutamenti strutturali e dei cambiamenti nella domanda di competenze che le imprese esprimeranno nei prossimi anni. E l'avvio del Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), finalizzato a promuovere l'inserimento occupazionale di tutti i "privi di impiego" che

abbiano stipulato il Patto di servizio/lavoro. Il nuovo programma attualmente in discussione prevede una serie di azioni mirate per il sostegno all'inserimento attivo di soggetti che usufruiscono della Cassa integrazione, della NASpl e della Dis-Coll, del RdC, distinguendo tra: beneficiari più facilmente attivabili attraverso un percorso lineare di reinserimento lavorativo; beneficiari che necessitano di adeguare le proprie competenze attraverso un percorso di aggiornamento *upskilling* di breve durata e professionalizzante; beneficiari più distanti dal mercato del lavoro che necessitano di un percorso di riqualificazione *reskilling* più strutturato e focalizzato sui profili più richiesti; beneficiari vulnerabili che necessitano di un percorso di inclusione sociale e lavorativa con la rete dei servizi territoriali (sociali, sanitari, educativi, di conciliazione). A questi percorsi se ne aggiunge un quinto, riservato esclusivamente alla **ricollocazione collettiva** di beneficiari coinvolti in casi di crisi aziendali.

In fase di individuazione delle misure di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro connesse al Programma, e di declinazione delle medesime a seconda della tipologia di beneficiari, particolare attenzione deve essere dedicata proprio al particolare target dei beneficiari "teoricamente occupabili" del RdC.

## 2. Le caratteristiche occupazionali dei beneficiari del RdC soggetti al Patto per il Lavoro

Alla luce di questa generale premessa, la principale criticità che caratterizza i percettori del RdC nella fase della ricollocazione nel mercato del lavoro è rinvenibile nella loro debole occupabilità, essendo tale platea caratterizzata da bassa scolarizzazione e modesto livello di professionalità.

Il dato emerge con chiarezza dal Focus Anpal n. 6/2021: al 30 Settembre 2021 quasi il 72% dei beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro presentava, a livello nazionale, un titolo di istruzione di livello non superiore all'istruzione secondaria di I grado; la quota percentuale di coloro che accedono al beneficio e sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria costituisce il 2,7% dell'utenza. I beneficiari presentano poi, nel complesso, basse probabilità di accesso all'occupazione e distanze dal mercato del lavoro che crescono spostandosi verso le regioni meridionali. È quanto emerge dall'analisi dell'indice di *profiling*, che descrive, in termini quantitativi, il profilo personale di occupabilità e riporta il calcolo del livello di svantaggio, cioè della probabilità di non essere occupato a distanza di 12 mesi<sup>20</sup>: fissato a 1 il grado più elevato di difficoltà nel collocamento, il valore medio per i soggetti chiamati a sottoscrivere il Patto per il Lavoro si attesta a 0,876.

Al fine di meglio definire le caratteristiche occupazionali dei beneficiari del RdC soggetti al Patto per il Lavoro, il richiamato Focus di Anpal ne approfondisce la storia lavorativa pregressa, osservando le esperienze lavorative nei due anni precedenti la data di osservazione. È possibile, in tal modo,

---

<sup>20</sup> Il profilo di occupabilità viene assegnato dopo la presentazione della dichiarazione di immediata disponibilità (DID), e aiuta a personalizzare i percorsi di politica attiva che verranno proposti durante la disoccupazione, per una maggiore possibilità di inserirsi o reinserirsi nel mondo del lavoro. Le caratteristiche considerate per il calcolo di tale indice sono sia individuali (genere, età, cittadinanza, titolo di studio, stato di disoccupazione), sia riferite al territorio in cui si trova la persona e, quindi, alla dinamicità del mercato del lavoro locale (tasso di occupazione, incidenza delle famiglie a bassa intensità di lavoro, densità imprenditoriale). Il valore della profilazione viene aggiornato ogni 90 giorni, in base alla durata della disoccupazione e alle altre informazioni raccolte dai Cpi; più aumenta la durata della disoccupazione, infatti, più è difficile ricollocarsi perché le competenze diventano obsolete: di conseguenza, aumenta la distanza dal mercato del lavoro e il valore della profilazione si avvicina a 1. Se, al contrario, nei 90 giorni, la persona disoccupata ha frequentato un corso di formazione o acquisito delle competenze, la distanza dal mercato del lavoro si riduce e il valore si accosta allo 0. Il *profiling* assume quindi valori compresi tra 0 e 1: una persona con valore 0,1 - cioè facilmente collocabile nel mercato del lavoro - ha più probabilità che gli venga offerto un contratto di lavoro in tempi brevi; mentre per chi ha un valore 1, cioè il grado più elevato di difficoltà nel collocamento, è più utile investire innanzitutto nella qualificazione o riqualificazione professionale: <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586393/GuidaPratica-DID-Cpi-28.02.20.pdf/6466c335-8468-f2b2-761f-864c2a78f65a?t=1599124601723>.

individuare non solo il numero di beneficiari che hanno maturato almeno un rapporto di lavoro dipendente o parasubordinato in un arco temporale relativamente recente, ma anche la persistenza di condizioni economiche precarie pur in presenza di un'occupazione.

Dall'analisi emerge, innanzitutto, un modesto *attachment* al mercato del lavoro: poco meno di 410 mila beneficiari hanno infatti lavorato nei precedenti 2 anni, pari al 36,9% dei beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro. Tale quota risulta fortemente condizionata dal territorio di residenza, con valori relativamente bassi nel Mezzogiorno (33,1%), mentre nel Nord-Est (52,4%) oltre la metà dei beneficiari risulta aver maturato almeno un'esperienza lavorativa nell'intervallo di tempo considerato.

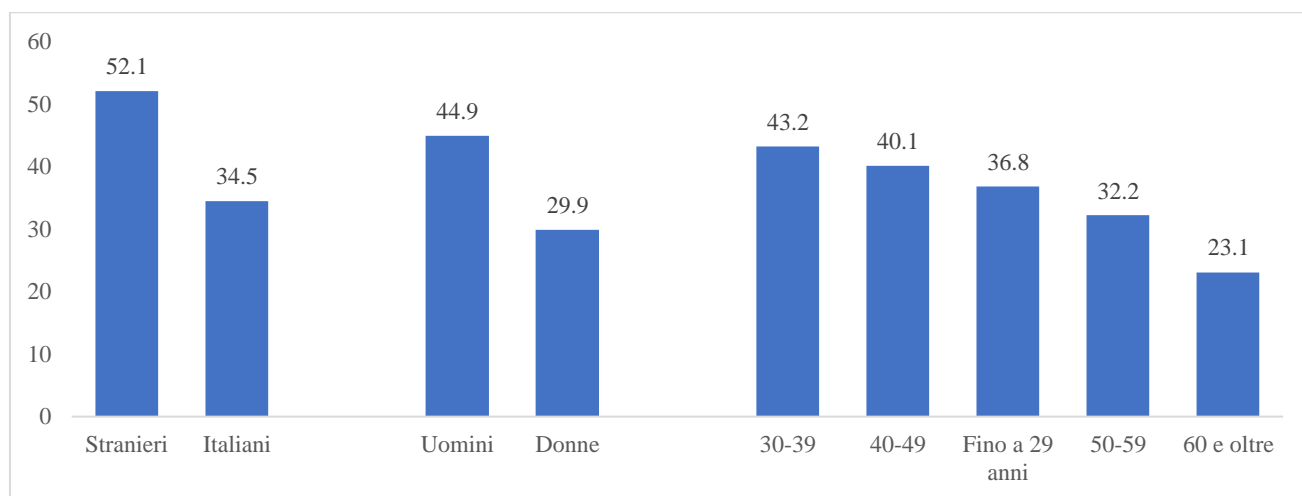
**Tab. 1 Beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro con esperienza lavorativa negli ultimi 2 anni per ripartizione territoriale, Val. ass. e %, Settembre 2021**

	Totale	Con esperienza lavorativa	Senza esperienza lavorativa	% con esperienza lavorativa sul totale della ripartizione territoriale
<b>Nord-Ovest</b>	132.479	60.363	72.116	45,6
<b>Nord-Est</b>	41.962	22.006	19.956	52,4
<b>Centro</b>	145.971	66.115	79.856	45,3
<b>Mezzogiorno</b>	788.875	261.347	527.528	33,1
<b>Totale</b>	1.109.287	409.831	699.456	36,9

Fonte: Anpal Settembre 2021

Lo stesso monitoraggio Anpal (*ivi*) evidenzia come siano soprattutto le donne a segnare la maggior distanza dal mercato del lavoro, con un differenziale di oltre 15 punti percentuali rispetto agli uomini (solo il 30% delle donne ha esperienze lavorative contro il 45% degli uomini). Giova rilevare qui come tra gli immigrati la quota di occupati risulti più alta rispetto ai beneficiari italiani, il 52,1% circa contro il 34,5%. Come è noto, rispetto alla popolazione italiana gli immigrati risentono della presenza di barriere all'ingresso molto stringenti (il requisito dei 10 anni di residenza). Detto questo, tra quelli che lo ottengono è significativamente alto il numero di coloro che hanno lavorato negli ultimi 2 anni. Per quanto riguarda invece l'età, è la fascia tra i 30 e i 39 anni quella più vicina al lavoro (il 43,2% tra i trentenni, il 40,1% tra i quarantenni), ovvero che negli ultimi 2 anni ha avuto una qualche esperienza lavorativa. Di contro è nella classe di età 18-30 anni (che rappresenta oltre il 36,8% dell'intera platea dei beneficiari in esame) che si registrano le percentuali più basse: solo poco più di un terzo ha avuto una occupazione nei 2 anni precedenti. Buona parte dei giovani si trova, probabilmente, in una condizione di primo ingresso nel mercato del lavoro, con tutte le difficoltà del caso acuite ulteriormente dalla fase pandemica. Infine, solo un terzo dei 50-59enni (il 32,1%) e poco più di un quarto degli over 60 (23,1%) hanno avviato almeno un contratto di lavoro negli ultimi 2 anni. Insieme ai più giovani, gli over 50 (un quarto dell'intera platea) costituiscono la fascia più problematica ai fini della ricollocazione, tanto più considerando la presenza marcata tra le loro fila di disoccupati di lungo periodo.

**Fig. 1 - Beneficiari soggetti al Patto per il Lavoro con esperienza lavorativa negli ultimi 2 anni per genere, nazionalità e classe di età, Val. %, Settembre 2021**

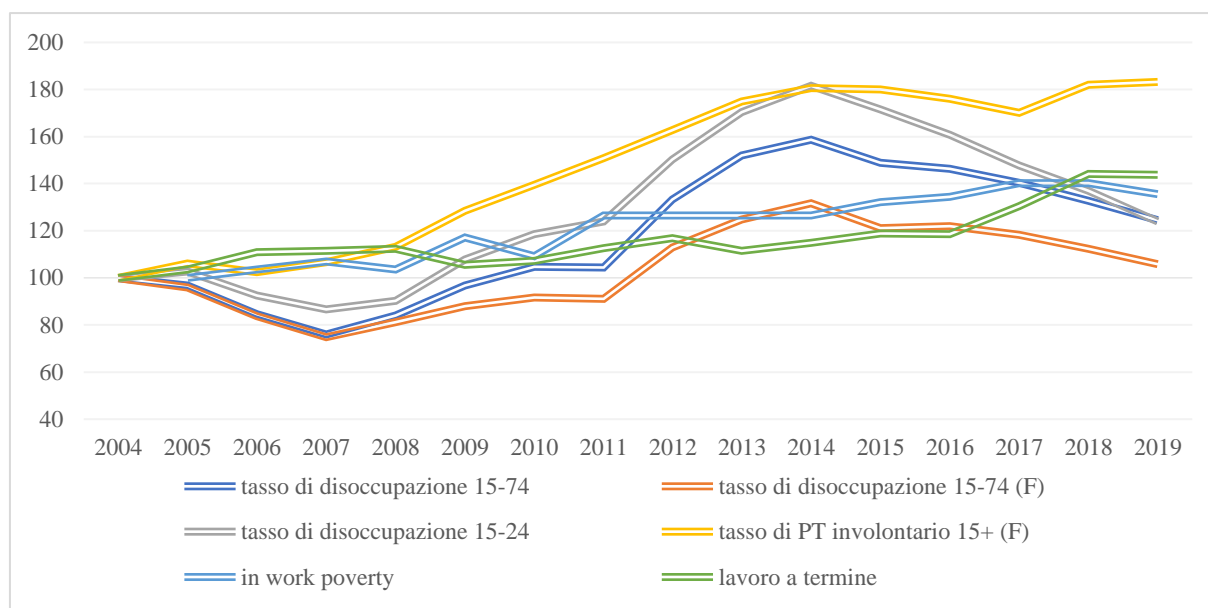


Fonte: Anpal, Settembre 2021

Considerando infine, le giornate complessivamente lavorate, solo poco più di un beneficiario con esperienza professionale pregressa su quattro ha superato i 18 mesi di occupazione negli ultimi due anni (26,2%), mentre oltre il 25% (più di uno su quattro) ha lavorato meno di tre mesi, di cui il 10,6% per un numero complessivo di giornate inferiore al mese e il 14,6% tra 1 e 3 mesi (*ivi*). Dal XX Rapporto annuale Inps<sup>21</sup> emergono ulteriori indicazioni sulla situazione dei *working poors* beneficiari del RdC. Invero, anche se la povertà resta tipicamente concentrata tra i “senza lavoro” (disoccupati, sotto-occupati, inattivi e pensionati), nel corso degli anni è cresciuto il numero di individui che si trova in condizioni di povertà non solo relativa, ma anche assoluta pur avendo un lavoro o appartenendo ad un nucleo familiare in cui vi siano occupati. Dal 2015, anno in cui l’occupazione in Italia riprende a crescere dopo la flessione della crisi economica finanziaria del 2008-2009, il tasso di occupazione è aumentato costantemente, ma in settori ad alta intensità di lavoro e caratterizzati da una significativa componente di lavoro a bassi salari (commercio, cura, ristorazione, turismo). Il forte aumento del part-time involontario femminile e maschile, dei contratti a termine e la spirale negativa dei salari, dovuta anche alla diminuzione delle ore lavorate (vedi fig. 2), hanno contribuito ad allargare l’area del lavoro povero (*in-work poverty*).

<sup>21</sup> *L’innovazione dell’Inps per il rilancio del Paese, XX Rapporto annuale*, luglio 2021.

**Fig. 2 - In-work poverty e mercato del lavoro in Italia, Anni 2004-2019, Val. (2004=100)**



Fonte: Eu-SILC

Nel nostro Paese, come è noto, la determinazione dei livelli salariali è rimessa alla contrattazione collettiva, mancando una legislazione che definisca i minimi retributivi. E tuttavia, nonostante si registri una copertura molto ampia della contrattazione collettiva, un consistente numero di lavoratori ancora percepisce salari non dignitosi. Dati interessanti emergono, al riguardo, sempre dal XIX Rapporto annuale dell'INPS<sup>22</sup> ove, ipotizzando diversi importi del salario minimo regolato dalla legge, sono individuati: 2.596.201 lavoratori «sotto soglia» - se si considera un salario minimo tabellare (e un importo minimo) pari a 8 euro – che salgono a 2.840.893 se si includono nella nozione di salario minimo anche le mensilità aggiuntive (e il salario minimo ammonta a 9 euro). In alcuni casi, poi, la retribuzione scende addirittura al di sotto della soglia dei 7 euro (servizi socio-assistenziali; imprese di pulizie; vigilanza e servizi fiduciari).

L'esiguità dei salari percepiti dai lavoratori italiani risulta confermata anche dalle stime relative al numero di soggetti che, pur essendo titolari di un rapporto di lavoro, percepiscono il Reddito di cittadinanza (RdC). Basta qui considerare che, a gennaio 2021, i beneficiari del RdC titolari di un rapporto di lavoro attivo erano 365.436, il 75% dei quali occupato nel settore dei servizi. Rileva qui sottolineare che i settori di impiego prevalenti e nei quali si registra una maggiore richiesta occupazionale, sono quelli caratterizzati da modesti livelli salariali: ristorazione (il 4,8% del totale dei beneficiari di RdC), società di noleggio e servizi (4,1%), commercio (2%), a cui si aggiunge una quota residua di lavoratori autonomi, pari al 5,9%<sup>23</sup>.

Ancora il XX Rapporto annuale dell'Inps fornisce un quadro informativo sull'entità e le caratteristiche dei *working poor* che usufruiscono del beneficio, consentendo non solo di caratterizzare la posizione

<sup>22</sup> Inps tra emergenza e rilancio. XIX Rapporto annuale, ottobre 2020.

<sup>23</sup> L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese. XX rapporto annuale, luglio 2021.

dei percettori nel mercato del lavoro prima del beneficio, ma anche di avere contezza della condizione occupazionale dei percettori in corso di godimento del beneficio.

Incrociando i dati dei componenti dei nuclei richiedenti RdC di età compresa tra i 18 e i 64 anni, dagli estratti conto contributivi per gli anni 2018 e 2019 (dunque l'anno precedente e, per buona parte dei nuclei, l'anno di richiesta del RdC) si ottengono informazioni soltanto per il 43% degli individui. Si tratta complessivamente di 1 milione 566 mila individui, su un totale di 3 milioni 631 mila tra 18 e 64 anni che fanno parte di nuclei che, almeno una volta, hanno fatto richiesta di RdC dal marzo 2019 al marzo 2021. La percentuale di individui con estratti conto contributivi si riduce al 33% quando si considerano le sole domande accolte (in valori assoluti, si tratta di 699 mila individui su un totale di 2 milioni 96 mila facenti parte di nuclei percettori); dunque, due terzi dei beneficiari, nel 2018/19, risultavano estranei al mercato del lavoro e alle prestazioni di sostegno connesse.

Se si guarda, poi, alla composizione del 33% dei beneficiari che registrano la presenza di un estratto conto contributivo, il 50% degli individui con almeno una settimana contribuita nel 2019 (e il 49% nel 2018) risulta essere un lavoratore dipendente; se a costoro si somma il 22% (23% nel 2018) di individui che riportano settimane contribuite rispettivamente in NASpl e in CIG, emerge che quasi i tre quarti delle settimane contribuite dai percettori di RdC afferiscono al mondo del lavoro dipendente, più o meno precario. Individuando poi come "stabilmente occupato" un individuo con più di 3 mesi lavorati, complessivamente, tra il 2018 e il 2019, solo il 20,7% sembra aver lavorato per più di 3 mesi in uno dei due anni, mentre il 79,3% risulta con zero o meno di tre mesi lavorati. Interessante notare, inoltre, come il 7,3% dei percettori in età da lavoro risulti titolare di contratto a tempo indeterminato nel 2019 (tra i soli occupati, il 38%).

Per quanto concerne, infine, l'importo del reddito percepito dai lavoratori percettori del RdC, l'ammontare del reddito imponibile è, in media, pari a 4.148 euro. Come già detto, rispettivamente il 4,8% e il 4,1% dei percettori risultano lavoratori nel settore della ristorazione/alberghi e società di noleggio; tra questi, poco meno di un terzo sono a tempo indeterminato e, per quanto riportino un reddito imponibile sensibilmente più elevato rispetto alle loro controparti "precarie", il reddito da lavoro annuo lordo risulta comunque assai ridotto (rispettivamente 5.358 euro e 6.095 euro).

Il quadro complessivo che emerge da queste analisi è che il RdC ha funzionato come rete di salvaguardia dalla povertà anche per i cosiddetti lavoratori poveri (oltre che coinvolti in settori maggiormente colpiti dalla pandemia), precari e non, con delle retribuzioni tanto basse da essere pari appena al 12% delle retribuzioni annue medie dei lavoratori del settore privato in Italia (35.050 euro, ISTAT 2018).

Tale dinamica, già presente prima della pandemia, rischia di rafforzarsi ulteriormente con la fuoriuscita dalla recessione. Secondo stime della Banca d'Italia (2021)<sup>24</sup> la ripresa economica che pure è prevista farà fatica a riassorbire gli effetti del calo della domanda in questi settori (in particolare turismo e ristorazione, dove peraltro si concentra una componente significativa di occupazione femminile). Le stesse stime sottolineano come la ricollocazione verso comparti meno impattati dalle chiusure (manifattura, commercio, servizi alle imprese), potrebbe non essere sufficiente a riassorbire tutte le perdite subite. Insieme alla sempre più diffusa presenza di occupati a basso reddito e bassa

---

<sup>24</sup> Banca d'Italia, *Relazione annuale 2020, 2021*, Roma.

intensità di ore lavorate, questi cambiamenti prefigurano un quadro ancora più problematico ai fini del reinserimento occupazionale dei beneficiari di sussidi.

### 3. Patto per il lavoro, condizionalità e congruità dell'offerta lavorativa

Delineato il contesto all'interno del quale inquadrare il tema della occupabilità dei percettori del RdC, è possibile soffermare l'attenzione sul sistema dei percorsi di inclusione lavorativa delineato nel d.l. n. 4/2019.

#### 3.1. La presentazione della DID

L'art. 4 del d.l. n. 4/2019 condiziona l'erogazione della misura alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID). La presentazione della DID deve essere effettuata da parte di tutti i componenti del nucleo familiare richiedente il RdC, maggiorenni e non esclusi dagli obblighi, entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio (box 1). Essa segue una procedura che esisteva già prima dell'introduzione del RdC, ed è condizione necessaria per acquisire lo *status* di disoccupazione. Nello specifico, secondo la procedura pre-esistente all'introduzione del RdC, l'individuo che presenta la DID, online o presso il CPI stesso<sup>25</sup>, deve recarsi successivamente al CPI per la profilazione e la stipula del Patto di Servizio. In questo paragrafo vedremo come la definizione del Patto di Servizio conseguente alla DID anche per i beneficiari tenuti a sottoscrivere i Patti per l'Inclusione Sociale, rappresenta un onere non necessario sia per i cittadini, sia per i CPI. L'eliminazione di tale obbligo ridurrebbe il carico di lavoro gravante su questi ultimi, liberando risorse per la definizione dei Patti per il Lavoro.

#### Box 1 - La DID nel d.l. 4

##### Art. 4.

##### *Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale*

1. L'erogazione del beneficio è condizionata alla **dichiarazione di immediata disponibilità** al lavoro da parte dei **componenti il nucleo familiare maggiorenni**, nelle modalità di cui al presente articolo, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale,

2. Sono tenuti agli obblighi di cui al presente articolo tutti i componenti il nucleo familiare che siano maggiorenni, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studio, ferma restando per il componente con *disabilità interessato la possibilità di richiedere la volontaria adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, secondo quanto previsto al comma 1, essendo inteso che tale percorso deve tenere conto delle condizioni e necessità specifiche dell'interessato.* Sono esclusi dai medesimi obblighi i beneficiari della Pensione di cittadinanza ovvero i beneficiari del Rdc titolari di pensione diretta o comunque di età pari o superiore a 65 anni, nonché i componenti con disabilità, come definita ai sensi della

In seguito alla presentazione della DID, utilizzando un apposito sistema informativo istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la platea di beneficiari RdC, viene suddivisa in tre gruppi principali: (i) esclusi dagli obblighi, (ii) indirizzati ai Servizi Sociali dei Comuni e (iii) indirizzati ai CPI (c.d. *splitting* – cfr. paragrafo successivo). Si sottolinea che la presentazione della DID deve essere

<sup>25</sup> Tramite l'apposita piattaforma digitale, ovvero con le modalità previste dal d.lgs. n. 150/2015 oppure in sede di primo colloquio presso il CPI



effettuata indipendentemente dall'indirizzamento ai CPI o ai Servizi Sociali dei Comuni. Nel momento in cui il cittadino presenta la DID, il CPI lo convocherà per la firma del Patto di Servizio. Tale convocazione non avviene qualora, tramite il colloquio tra le banche dati, i CPI ricevano l'informazione che si tratta di un beneficiario RdC per il quale è stato attivato un Patto per l'Inclusione Sociale. In questi casi, infatti, non è necessaria la convocazione per la stipula del Patto di Servizio. Tuttavia, se il percorso nei Servizi Sociali non viene attivato tempestivamente, il CPI può definire un Patto di servizio anche per persone lontane dal mercato del lavoro, che dovrebbero piuttosto essere indirizzate verso il Patto di Inclusione Sociale. In altre parole, vengono attivati in parallelo due percorsi che dovrebbero essere alternativi: con spreco di tempo da parte dei cittadini e degli operatori.

Inoltre, per chi presenta la domanda di RdC o il suo rinnovo, l'aver già attivato un Patto di Servizio costituisce motivo per essere automaticamente indirizzato ai CPI. L'analisi dei dati mostra che la sottoscrizione di un Patto di Servizio negli ultimi due anni è stata la principale motivazione per l'indirizzamento ai CPI per circa 24 mila nuclei. Questi ultimi, dopo la presentazione della prima domanda erano stati indirizzati ai Comuni; non essendo stati, però, ancora presi in carico, hanno dovuto rifare lo splitting al momento della ripresentazione della domanda<sup>26</sup>.

**Si propone quindi di modificare la norma che obbliga tutti i beneficiari maggiorenni non esclusi dagli obblighi a presentare la DID.** Il requisito potrebbe essere mantenuto solo per i beneficiari maggiorenni - non esclusi dagli obblighi - indirizzati ai CPI, che potrebbero presentare la DID in sede di primo colloquio (modalità già attualmente prevista dalla norma). Per quanto riguarda i beneficiari convocati dai Comuni, la DID potrebbe essere presentata in esito alla valutazione multidimensionale svolta dai Servizi Sociali, qualora non emergano motivi di esonero, anche parziale, con riferimento agli obblighi di inserimento lavorativo. Questa modifica andrebbe a risolvere un corto-circuito della norma che, attualmente, rischia di duplicare i percorsi di attivazione e spinge un maggior numero di individui e nuclei verso i CPI, stante l'obbligo di firmare la DID e il Patto di Servizio senza che sia effettivamente aumentata la loro vicinanza al mercato del lavoro; con il rischio di restare esclusi sia dalle misure di inclusione sociale, sia da quelle di attivazione al lavoro.

### **3.2. L'indirizzamento del nucleo familiare verso i CPI e il Patto per il Lavoro**

I nuclei beneficiari RdC tenuti agli obblighi connessi alla fruizione del RdC, che hanno beneficiato della misura da aprile 2019 a marzo 2021, si dividono equamente tra indirizzati ai CPI e ai Servizi Sociali<sup>27</sup>. La norma stabilisce che sono indirizzati ai CPI tutti i componenti tenuti agli obblighi dei nuclei in cui almeno un componente sia in una delle seguenti condizioni:

- a) assenza di occupazione da non più di 2 anni;

---

<sup>26</sup> Infatti, allo scadere dei 18 mesi di fruizione della misura, i beneficiari che ripresentano domanda per il RdC e che non sono mai stati convocati dai Comuni devono rifare lo splitting; la nuova domanda presentata da questo nucleo dovrà, cioè, ripassare al vaglio dell'algoritmo di suddivisione della platea di beneficiari. Ricordiamo però che l'algoritmo di splitting prevede che l'aver un Patto di Servizio sottoscritto negli ultimi 2 anni e attivo sia una condizione sufficiente per essere inviati ai CPI, insieme a tutti i membri del proprio nucleo familiare.

<sup>27</sup> L'analisi considera solo la prima domanda per ogni nucleo (durata massima del beneficio: 18 mesi); la fonte dei dati di seguito riportati è il Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

- b) essere beneficiario della NASpl ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno;
- c) aver sottoscritto negli ultimi 2 anni un Patto di Servizio.

Sono convocati dai Comuni i nuclei per i quali risulta attivo un Patto definito nell'ambito del Reddito di Inclusione, che non siano stati esclusi o inviati ai CPI.

Se si guarda alle motivazioni dell'indirizzamento, emerge che solo il 4% dei nuclei ha il Patto Rel; quindi la maggior parte dei nuclei indirizzati ai Servizi Sociali è composto da nuclei che, se anche hanno fruito del Rel, non avevano già definito un Patto, e non hanno nessuna caratteristica per andare ai CPI (il 47% dei nuclei). Viceversa, sul totale dei nuclei beneficiari dall'inizio della misura, il 13% è composto da nuclei con almeno un Patto di Servizio sottoscritto negli ultimi due anni; questa è la singola motivazione più frequente per gli invii ai CPI.

Nella maggioranza delle regioni oltre il 50% dei nuclei (e quindi tutti i suoi componenti tenuti agli obblighi) vengono indirizzati ai CPI. Come si diceva, questi nuclei includono al loro interno sia individui vicini al mercato del lavoro, secondo l'algoritmo di suddivisione dello *splitting*, sia individui che vanno ai CPI pur non avendo queste caratteristiche, ma come altri componenti adulti del nucleo; tra questi individui "al seguito", il 63% sono donne. In totale, più dell'80% non lavora al momento della suddivisione delle platee o non ha mai lavorato, mentre il 13% ha un rapporto di lavoro subordinato attivo. Queste differenze molto forti nelle caratteristiche degli individui indirizzati ai CPI potrebbe avere un impatto sulla tipologia e facilità di presa in carico da parte degli operatori dei Centri per l'Impiego.

L'algoritmo di suddivisione delle platee, pur guardando a caratteristiche che segnalano la vicinanza al mercato del lavoro, non tiene conto della situazione lavorativa al momento della suddivisione delle platee. In particolare, si ricorda che la legge esclude automaticamente dalla condizionalità gli individui che lavorano con un reddito superiore ad una certa soglia<sup>28</sup> e prevede la possibilità, da parte dei CPI e dei Servizi Sociali, di esonerare anche coloro che lavorano con reddito inferiore alla soglia. I criteri di indirizzamento ai servizi non tengono conto delle persone escluse o esonerate. Pertanto, mentre i familiari di individui che hanno da poco perso il lavoro sono indirizzati ai Cpi, quelli dei soggetti già occupati vengono inviati ai Servizi Sociali. **Sarebbe pertanto opportuno chiarire che, in presenza di un beneficiario del RdC occupato al momento dello splitting, i componenti adulti del suo nucleo familiare debbano essere prioritariamente indirizzati al Cpi.**

Il percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo è poi definito mediante il Patto per il Lavoro, stipulato dai beneficiari con i CPI<sup>29</sup>; il Patto per il Lavoro equivale al Patto di Servizio personalizzato di cui all'art. 20, d.lgs. n. 150/2015, e deve contenere gli obblighi e gli impegni previsti dall'art. 4, c. 8, lett. b), d.l. n. 4/2019<sup>30</sup>.

Al 30 Settembre 2021 il numero di beneficiari del RdC, presenti nel *data base* Anpal, soggetti alla sottoscrizione del Patto per il Lavoro – senza considerare, quindi, gli esclusi/esonerati ai sensi della

<sup>28</sup> Reddito da lavoro dipendente > €8.145 - Reddito da lavoro autonomo > €4.800.

<sup>29</sup> Ovvero con i soggetti privati accreditati, laddove tale possibilità sia prevista da provvedimenti regionali.

<sup>30</sup> Ad oggi non è ancora disponibile un modello nazionale per la redazione del Patto per il lavoro: in attesa del decreto ministeriale attuativo dell'art. 4, co. 7, d.l. n. 4/2019, si continuano a stipulare i patti di servizio personalizzato, sulla base dei modelli previgenti.

legge – era pari a poco più di 1 milione e 109mila (compresi all’interno di 687.330 nuclei familiari). Di questo numero, circa il 37,9% (poco più di 3 punti percentuali in più di quanto rilevato a Giugno 2021, in valore assoluto 420.689 beneficiari a fronte di 392.292 di Giugno 2021) sono stati presi in carico da parte dei servizi per l’impiego (sono soggetti che hanno cioè sottoscritto il Patto per il lavoro – o un Patto di servizio in corso di validità)<sup>31</sup>. Rispetto a questa platea rimangono ancora pochi coloro che sono stati effettivamente coinvolti in una attività di politica attiva. Solo un quarto circa (92.029 beneficiari), ha svolto successive attività di politica attiva (PAL), per lo più attività di orientamento (circa 89.000); l’attività di formazione ha riguardato circa 4000 beneficiari; 2250 hanno utilizzato l’Assegno di ricollocazione. Si registrano sensibili variazioni in base alle Regioni di riferimento<sup>32</sup>.

La ridotta quota di Patti stipulati è sicuramente riconducibile in parte agli effetti dell’emergenza da Covid 19. A seguito delle disposizioni contenute nel d.l. n. 18/2020 (art. 40, comma 1) e nel d.l. n. 34/2020 (art. 76), in linea con le misure di gestione dell’emergenza sanitaria, sono stati infatti sospesi gli obblighi connessi alla condizionalità e le convocazioni da parte dei Centri per l’Impiego finalizzate alla stipula del Patto per il Lavoro, con decorrenza dal 17 marzo 2020 per i 4 mesi successivi, sino al 17 luglio 2020. È invece rimasta sempre vincolante - per il mantenimento del beneficio - l’accettazione di eventuali offerte di lavoro congrue, nell’ambito del Comune di appartenenza. Tuttavia, è indubbio che il numero ridotto di patti stipulati e di persone coinvolte in attività di rafforzamento della loro occupabilità segnala criticità nell’operato del CPI, per i motivi già sopra segnalati. Per quanto riguarda in particolare l’incontro tra la domanda e offerta di lavoro va anche considerata l’entità e la qualità della domanda di lavoro effettiva e la sua distribuzione a livello territoriale.

Il tasso di posti vacanti (che misura il rapporto tra posti di lavoro per i quali è in corso una ricerca di personale e totale di posti di lavoro occupati e vacanti) fornisce ulteriori elementi per interpretare l’andamento congiunturale del mercato del lavoro e le sue conseguenze sulla facilità di trovare occupazione per i beneficiari di RdC. Come ha reso noto l’Istat<sup>33</sup> nel II trimestre 2021 il tasso dei posti vacanti è in aumento di 0,6 punti percentuali su base congiunturale e di 1,0 su base annua. I settori nei quali è più pronunciata la crescita dei posti vacanti sono quelli legati alle attività tecniche e professionali e ai servizi alle imprese. Si tratta di comparti nei quali è praticamente nulla la presenza di beneficiari di RdC, molto più presenti come già rilevato, nel terziario a bassa qualificazione (ristorazione, ospitalità, cura, commercio, edilizia). Anche in questi comparti il tasso di posti vacanti è in aumento (anche per effetto della fisiologica ripartenza dopo le chiusure e i ripetuti lockdown), ma senza significativi scostamenti dalla dinamica dei trimestri pre-Covid (vedi fig. 4). Questi dati, meritevoli di approfondimento, invitano a prestare maggiore attenzione al lato della domanda di lavoro che, soprattutto in alcuni contesti territoriali (le regioni del Mezzogiorno), può costituire una causa delle difficoltà di inserimento lavorativo dei percettori di RdC alternativa rispetto all’ipotizzato disincentivo offerto dal RdC e aggiuntiva rispetto a quella riguardante il mismatch tra domanda e offerta di lavoro.

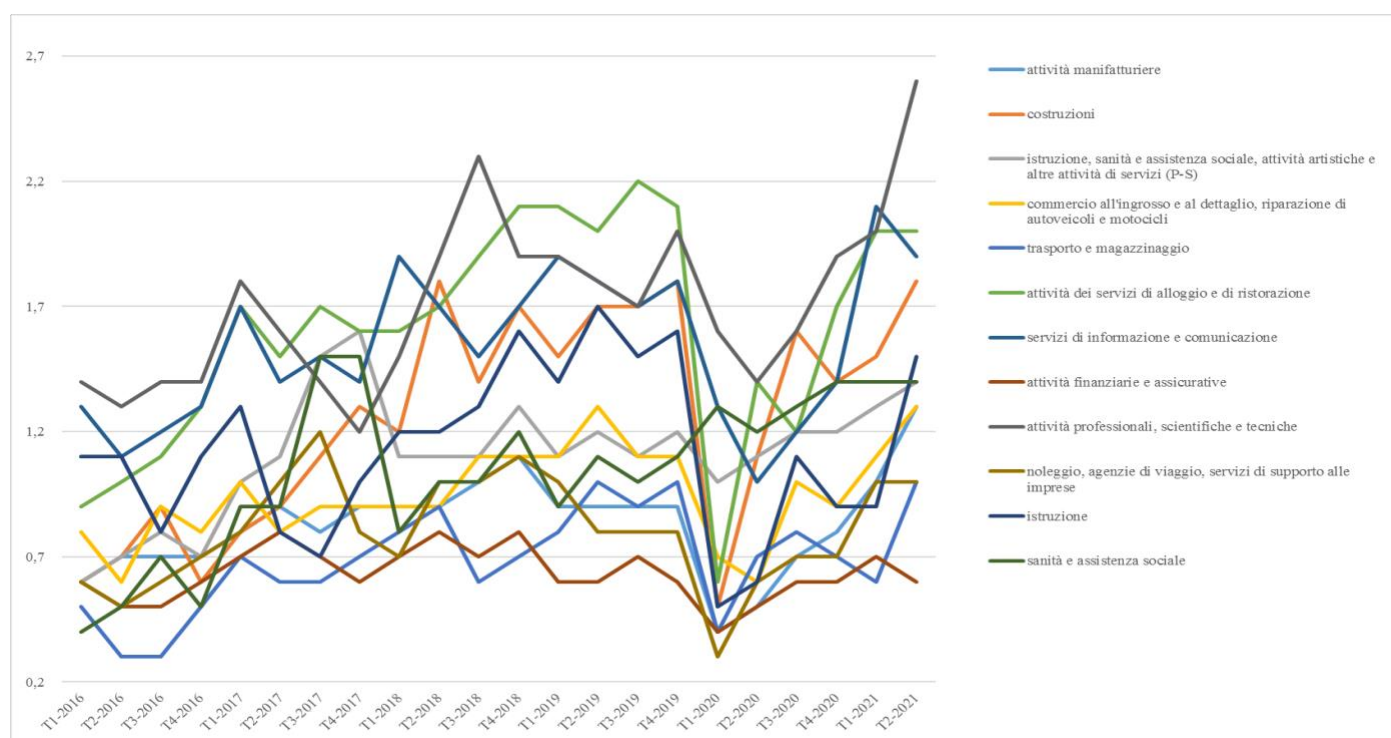
---

<sup>31</sup> Fonte: Focus Anpal, 6/2021..

<sup>32</sup> Dati presentati nel corso dell’audizione del dott. Tangorra, 23 luglio 2021.

<sup>33</sup> Istat, *Il mercato del lavoro. Il trimestre 2021*, 2021, Roma

Fig. 4 - Tasso di posti vacanti - dati trimestrali (destagionalizzati), Anni 2016-2021



Fonte: Istat 2021

Infine, vi sono anche criticità di disegno relativamente alla definizione di lavoro congruo e agli incentivi e disincentivi per i beneficiari e le imprese.

### 3.3. Condizionalità e lavoro congruo

L'inserimento lavorativo del beneficiario del RdC è perseguito attraverso meccanismi analoghi a quelli già in uso per i soggetti percettori di misure di sostegno al reddito, tra cui spiccano uno stringente regime di condizionalità e il ricorso ad incentivi per l'occupazione, rivolti ai datori di lavoro, così come agli stessi lavoratori.

Il sistema sanzionatorio connesso alle regole della condizionalità è particolarmente severo. La mancata sottoscrizione del Patto per il Lavoro – al pari della mancata effettuazione della dichiarazione di immediata disponibilità (DiD) – comporta, infatti, la decadenza dal RdC. In assenza di giustificato motivo, la medesima sanzione si applica anche in caso di: mancata partecipazione alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; reiterata mancata presentazione alle convocazioni da parte dei Cpl; reiterata mancata partecipazione alle iniziative di orientamento da parte anche di un solo componente il nucleo familiare<sup>34</sup>.

Un sistema sanzionatorio articolato si applica poi in caso di rifiuto dell'offerta lavorativa congrua.

<sup>34</sup> Circ. Anpal n. 3/2019, par. 8.2 e 8.3.

Al pari di quanto si registra per altre misure di sostegno al reddito (quali NASpl e Dis-Coll), il d.l. n. 4/2019 prevede una severa definizione di “lavoro congruo”, e altrettanto severe sanzioni in caso di indisponibilità al lavoro. Il sistema di condizionalità vigente per il RdC risulta, tuttavia, in parte modificato rispetto alle previsioni generali sull’offerta di lavoro congrua, ricavabili dall’art. 25 del d.lgs. n. 150 del 2015 e dal d.m. del 10 aprile 2018, n. 42, attuativo di quest’ultima norma.

Resta fermo il richiamo alla coerenza sia delle esperienze e competenze maturate, sia delle tipologie contrattuali menzionate nel predetto decreto del 2018. Sotto quest’ultimo profilo, l’offerta di lavoro è congrua quando si riferisce a un rapporto di lavoro a tempo indeterminato oppure determinato o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi (art. 5, co. 1, lett. a, d.m. n. 42/2018). Si ritiene dunque congrua anche un’offerta di lavoro a tempo determinato, di durata modesta.

Le innovazioni più significative investono la diversa modulazione della congruità lavorativa, che diviene via via più stringente in ragione del periodo di fruizione del beneficio e del numero di offerte rifiutate<sup>35</sup>. Dunque: mentre per i disoccupati titolari di NASpl o Dis-Coll il rifiuto di una proposta di lavoro congrua, diversamente dagli altri inadempimenti relativi alle procedure di attivazione, non comporta una progressiva riduzione della prestazione, ma determina la decadenza “secca” del trattamento di sostegno al reddito, nel caso di RdC è invece prevista la facoltà del beneficiario di rifiutare, entro un limite massimo, le offerte congrue di lavoro.

Tuttavia, a fronte di questa minore severità, muta *in peius* la nozione di congruità dell’offerta per quanto riguarda l’allocazione spaziale dell’occasione di lavoro che – per la terza offerta, ovvero in caso di rinnovo del beneficio - può riguardare l’intero territorio nazionale. Più in dettaglio, la valutazione circa la congruità dell’offerta deve essere effettuata in relazione al periodo di fruizione del beneficio ed al numero di offerte rifiutate (art. 4, co. 9, d.l. n. 4/2019):

a) per i primi 12 mesi, l’offerta di lavoro è congrua nei seguenti casi: nel caso di prima offerta, se la sede di lavoro è collocata entro 100 km di distanza dalla residenza o comunque risulta raggiungibile entro il limite temporale massimo di 100 minuti con i mezzi pubblici; nel caso di seconda offerta, se la sede di lavoro è collocata entro 250 km di distanza dalla residenza; la terza offerta lavoro è congrua, dal punto di vista della distanza della sede di lavoro, indipendentemente da ove sia collocata sul territorio italiano;

b) decorsi i primi 12 mesi di fruizione del beneficio, l’offerta di lavoro è congrua se: in caso di prima o di seconda offerta, la sede di lavoro è collocata entro 250 km di distanza dalla residenza; in caso di terza offerta, indipendentemente da ove sia collocata sul territorio italiano;

c) in caso di rinnovo del beneficio, ai sensi dell’articolo 3, comma 6, del decreto-legge n. 4/2019 (cioè, decorsi i primi 18 mesi), è congrua la prima e unica offerta su tutto il territorio italiano.

Perché l’offerta possa essere considerata congrua, è poi prevista la garanzia di una soglia di retribuzione minima. A differenza di quanto si rinviene nella disciplina della NASpl, vista la lontananza dal mercato del lavoro che caratterizza i percettori del RdC, questa soglia non è però collegata all’importo dell’ultima retribuzione percepita. Per effetto dell’esplicita modifica dell’art. 25, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 150/2015, l’offerta lavorativa è ritenuta congrua qualora preveda una retribuzione che, oltre ad essere almeno pari ai minimi retributivi previsti dai contratti collettivi di cui all’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, sia anche superiore di almeno il 10% del beneficio RdC massimo fruibile da un solo individuo, inclusa la quota ad integrazione prevista per i nuclei residenti in abitazione in locazione (vale a dire 780 euro), a prescindere dal concreto ricorrere di tale circostanza. Si tratta dunque di una

---

<sup>35</sup> Regole più soft si applicano qualora nel nucleo familiare siano presenti componenti con disabilità, ovvero figli minori.

soglia retributiva minima mensile di 858 euro (10.296 euro annui lordi); in caso di durate inferiori all'anno, la retribuzione minima va corrispettivamente riproporzionata alla durata (è quindi congrua, dal punto di vista della retribuzione, una offerta relativa ad una posizione lavorativa di tre mesi, che preveda una retribuzione complessiva pari o superiore a 2.574 euro).

Con riguardo alla "effettività" del regime di condizionalità, circa 50.000 beneficiari hanno ricevuto sanzioni legate alla condizionalità, per lo più perché non si sono presentati per la sottoscrizione del Patto per il lavoro (si sono cioè resi irreperibili per i servizi 38.400 persone, ovvero i 4/5 dei sanzionati). Entrando più nel dettaglio, dei circa 90.000 percettori chiamati per svolgere attività di orientamento, 5.000 non si sono presentati; 3.000 si sono presentati, ma si sono rifiutati di sottoscrivere il Patto per il lavoro (in questo caso, a fronte della sanzione, circa la metà si è poi ricreduto, e ha sottoscritto il Patto). Tutti questi numeri, poi, presentano una distribuzione asimmetrica a livello regionale: i dati sono riconducibili a poche regioni (Toscana, innanzitutto, che è anche la regione con il maggior numero di persone convocate dai Cpl; poi Veneto, Emilia, Lazio e Sicilia).

Le condizionalità esercitate in ragione della congruità dell'offerta lavorativa sono pochissime (3, in tutta Italia). Non risultano tuttavia dati sulle offerte di lavoro proposte ai beneficiari del RdC<sup>36</sup>.

Sebbene l'utilizzo della condizionalità sia, ad oggi, ancora contenuto, e per lo più riferito alla mancata sottoscrizione del Patto per il Lavoro, se si guarda alle caratteristiche occupazionali dei beneficiari del RdC soggetti al Patto per il Lavoro, il sistema della congruità lavorativa sollecita alcuni assestamenti.

### 3.3.1. Le criticità e i possibili assestamenti

1. La previsione di una soglia retributiva minima mensile di 858 euro consente al beneficiario del RdC di rifiutare offerte lavorative che non soddisfino il richiamato importo. Ciò vale, in particolare, per le offerte di lavoro a tempo parziale, in cui la retribuzione risulta proporzionata al numero di ore effettivamente lavorate. **Si propone perciò di prevedere il ri-proporzionamento della richiamata soglia minima, in base all'orario di lavoro previsto nel contratto individuale di lavoro.**

2. Se si guarda, poi, all'orario di lavoro cui ricondurre l'offerta lavorativa, ai sensi del dm. 10 aprile 2018, quest'ultima è congrua se si riferisce a rapporti di lavoro a tempo pieno o con orario di lavoro non inferiore all'80% di quello dell'ultimo contratto di lavoro. Questa previsione, ragionevole per il disoccupato percettore di NASpl, non è agevolmente applicabile al percettore del RdC, tendenzialmente molto lontano dal mondo del lavoro; con conseguente, difficile individuazione dell'"ultimo contratto di lavoro" al quale parametrare la soglia minima di orario. **Per questa platea di beneficiari, potrebbe piuttosto farsi riferimento a rapporti con orario di lavoro non inferiore all'80% (ma la percentuale potrebbe ragionevolmente essere portata al 60%) dell'orario a tempo pieno previsto nei contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015.**

3. Ancora, non appare ragionevole la previsione di una durata minima del rapporto di lavoro non inferiore a tre mesi; tale vincolo rischia, infatti, di limitare in modo considerevole l'accesso dei fragili percettori del RdC nel mercato del lavoro. Considerando anche la condizione occupazionale che caratterizza questa specifica platea di soggetti, si propone di introdurre **un maggiore margine di**

---

<sup>36</sup> Dati presentati nel corso dell'audizione del dott. Tangorra, 23 luglio 2021.

**tollerabilità verso lavori di breve durata – un mese -in deroga – anche temporanea – alla durata minima di tre mesi.**

4. Infine, si è detto che il beneficiario decade dal RdC nei casi in cui non accetti almeno una di tre offerte di lavoro congrue segnalate dal servizio per l'impiego ovvero, in caso di rinnovo del RdC, non accetta la prima offerta congrua utile. Quest'ultima previsione impatta, oggi, su un elevato numero di nuclei percettori di "lungo periodo", che – da aprile 2019 ad aprile 2021 - hanno già utilizzato il primo periodo "massimo" di diciotto mesi previsti dalla norma: si tratta di 689 mila nuclei, pari al 37% del totale<sup>37</sup>. Può dunque ritenersi che un numero crescente di beneficiari sarà tenuto ad accettare la prima, e unica, offerta lavorativa, su tutto il territorio nazionale. **Sarebbe dunque opportuna la revisione della disciplina in materia di distanziamento della sede di lavoro, eliminando le severe disposizioni che, ai fini della congruità dell'offerta lavorativa, fissano quel distanziamento all'interno dell'intero territorio nazionale, ovvero entro 250 chilometri dal luogo di residenza** (tale ultima regola oggi vale: nei primi 12 mesi di fruizione del RdC, in caso di seconda offerta; decorsi i primi 12 mesi, in caso di prima o seconda offerta); uniformando la disciplina, con gli opportuni adattamenti, a quella prevista dall'art. 6, d.m. n. 42/2018. Questa rimodulazione "al ribasso" della distanza del luogo di lavoro dalla residenza risulta ancor più necessaria se si introducesse la riparametrazione della soglia retributiva minima in caso di lavoro a tempo parziale, e si rimodulassero le tipologie contrattuali nel senso fin qui proposto.

Pur con le criticità fin qui segnalate, e nella consapevolezza che - senza adeguate politiche industriali e di sostegno alla crescita - le politiche del lavoro non potranno risolvere i problemi occupazionali del Paese, il RdC - e la condizionalità che lo governa - tendono a perseguire anche l'obiettivo di favorire, tramite la ricerca di un lavoro regolare, l'emersione da un sommerso che alimenta l'esclusione sociale e una vita spesso ai margini della legalità. Non deve trascurarsi, cioè, che, per quanto per molti versi problematica, la disciplina della congruità riguarda un rapporto di lavoro regolare che – seppure temporalmente limitato – è dotato di tutte le tutele che l'ordinamento vi riconnette: da quella sindacale fino a quelle previdenziali. Tutele inimmaginabili e inesistenti nei rapporti sommersi, molto diffusi tra chi percepisce redditi molto modesti, quali sono quelli considerati per ottenere il RdC.

### **3.3.2. Gli incentivi per il lavoratore**

Nel caso di variazione della condizione occupazionale da parte di uno o più componenti il nucleo familiare durante il godimento del RdC operano incentivi per il lavoratore, volti ad incoraggiarne lo svolgimento di una nuova attività, attraverso la rideterminazione del beneficio eventualmente ancora spettante. Vale qui rilevare come l'attuale normativa prevede meccanismi di cumulo in realtà poco favorevoli alla combinazione tra sussidio e reddito da lavoro per chi trova una nuova occupazione. **Attualmente se un beneficiario del RdC inizia a lavorare, il sussidio diminuisce di 80 centesimi per ogni euro guadagnato quindi il suo beneficio netto è di 20 centesimi. E' come se il reddito da lavoro fosse tassato all'80% (aliquota marginale effettiva). Tale percentuale è addirittura del 100% una volta aggiornata la dichiarazione Isee. In caso di lavoro autonomo, il reddito ai fini del calcolo del RdC risulta dalla differenza tra ricavi/compensi e spese sostenute. In presenza di una variazione del reddito l'erogazione non subisce variazioni per i due mesi successivi alla modifica, venendo successivamente aggiornato ogni trimestre, fino a quando il maggior reddito**

<sup>37</sup> XX Rapporto annuale Inps, p. 168.

non sia valorizzato nella dichiarazione ISEE per l'intera annualità. A partire dal terzo trimestre l'aliquota marginale riduce il sussidio nella misura del 100%. In linea generale aliquote marginali così elevate (a meno di redditi percepiti molto alti) costituiscono un forte scoraggiamento ad accettare un nuovo lavoro. Al contrario, possono finire per incoraggiare la sola fruizione passiva del sussidio o il lavoro in nero. In contesti dove il sommerso è spesso una condizione strutturale (non scelta ma subita) il RdC può rivelarsi un'opportunità di emersione, se accompagnato da meccanismi di cumulo più premianti.

**Si consideri che nel Rei il reddito da lavoro era valorizzato all'80% non solo per la soglia Isee, ma anche per la parte relativa al reddito familiare, con una riduzione che veniva peraltro mantenuta inalterata nel tempo (dunque in entrata e in uscita), ovvero fino a che il beneficiario è nel programma di sostegno del reddito. Con il RdC lo sconto del 20% vale solo ai fini Isee, mentre vale per il primo anno nella parte reddito fino a che non viene contabilizzato nell'Isee<sup>38</sup>.**

**Dati i cambiamenti che stanno interessando il mercato del lavoro e i profili delle nuove povertà nel post-pandemia, la combinazione tra sussidio e lavoro andrebbe maggiormente incentivata, tanto più considerando come già messo in evidenza che una quota comunque non irrilevante - ancorché minoritaria - di beneficiari risulta titolare di un rapporto di lavoro attivo. Il problema sono le basse retribuzioni e la qualità delle occupazioni, la gran parte delle quali in settori e bassi salari.**

**Il sostegno all'inserimento lavorativo per questi percettori dovrebbe puntare a rendere più conveniente la combinazione tra sussidio e reddito da lavoro, come peraltro avviene in molti paesi europei che hanno previsto appositi in-work benefits per rendere più attrattivo il lavoro regolare, anche quello a bassi salari, rispetto alla inattività e la fruizione passiva dei trasferimenti. L'introduzione di misure di questo tipo avrebbe effetti positivi sul RdC, andando a intervenire su una delle criticità che sono emerse dalla sua introduzione, ovvero il suo essere stato pensato come politica sociale di contrasto alla povertà e politica attiva del lavoro, senza tuttavia gli opportuni incentivi a combinare lavoro regolare e sussidio. Al fine di introdurre primi elementi di in-work benefits, sarebbe opportuno ridurre l'aliquota marginale effettiva dall'80 al 60%, così da aumentare il reddito disponibile da lavoro in combinazione con il sussidio, fino a una soglia che potrebbe essere il reddito esente da imposizione fiscale (nel 2021, 8174 euro per i redditi da lavoro dipendente e 4800 per i lavoratori autonomi).**

## **4. Le agevolazioni per il datore di lavoro**

### **4.1. La disciplina**

Per quanto riguarda le agevolazioni destinate al datore di lavoro privato, ove quest'ultimo comunichi alla piattaforma digitale le disponibilità dei posti vacanti e su tali posti assuma a tempo pieno e indeterminato, anche mediante contratto di apprendistato, soggetti beneficiari di RdC, egli avrà

---

<sup>38</sup> Nel caso di avvio di attività lavorativa in corso di fruizione del beneficio, il reddito familiare, utilizzato ai fini della verifica del rispetto del relativo requisito nonché per la determinazione del beneficio spettante, viene calcolato a partire da quanto dichiarato nell'ISEE, aggiornando la componente relativa al reddito da lavoro, scontandola del 20%. In occasione della presentazione della nuova dichiarazione ISEE, successiva all'avvio della attività lavorativa, il reddito familiare è tratto direttamente dalla dichiarazione ISEE. Si noti che nel calcolo dell'indicatore sintetico dell'ISEE per i redditi da lavoro è prevista una detrazione. La variabile utilizzata per il requisito reddituale del RdC è calcolata invece utilizzando il reddito dichiarato ai fini ISEE al lordo della detrazione.



diritto all'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore – con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL – nel limite dell'importo mensile del RdC spettante al lavoratore all'atto dell'assunzione, con un tetto mensile di 780 euro.

La durata dell'incentivo varia in funzione del periodo di fruizione del RdC già goduto dal lavoratore assunto. Più nello specifico, la durata dell'incentivo è pari alla differenza tra 18 mensilità e le mensilità già godute dal beneficiario del RdC fino alla data di assunzione, con un minimo pari a cinque mensilità. In caso di rinnovo della richiesta del RdC, l'esonero è invece concesso nella misura fissa di 5 mensilità. L'importo massimo di beneficio mensile non può comunque eccedere l'ammontare totale dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore assunto per le mensilità incentivate, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL.

Si ricorda che il beneficio è riconosciuto anche qualora l'assunzione consegua ad un percorso formativo, svolto a cura di un ente accreditato. In tale ipotesi, la misura dell'incentivo è ridotta alla metà; il numero minimo di mensilità e il numero fisso delle medesime per le fattispecie di rinnovo è pari a sei, anziché a cinque; la restante metà è attribuita all'ente di formazione.

**Per completezza, si ricorda che l'incentivo è condizionato: ad un incremento occupazionale netto** rispetto al numero dei dipendenti a tempo indeterminato; alla **regolarità contributiva** e al rispetto degli altri obblighi di legge (ad es., la regola europea del *de minimis*); all'applicazione del trattamento economico e normativo dei contratti collettivi stipulati a livello nazionale, territoriale od aziendale, dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

L'obiettivo è, dunque, quella di incentivare direttamente i datori di lavoro all'assunzione di forza lavoro aggiuntiva, promettendo loro l'importo mensile del reddito di cittadinanza per il tempo di residuo godimento da parte dell'ex-disoccupato, ora neo-assunto.

Ricostruita sinteticamente la disciplina di riferimento, possono prospettarsi alcuni assestamenti.

#### **4.2. Le criticità e le proposte di intervento**

La scelta di riconoscere gli incentivi solo in caso di assunzioni a tempo pieno e indeterminato rischia, per una platea di soggetti molto distante dal mercato del lavoro, di non agevolare la loro pronta occupazione.

**1. L'inserimento/reinserimento di soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro potrebbe essere incentivato attraverso il riconoscimento dell'esonero contributivo anche in caso di assunzioni con contratti a tempo determinato, di durata pari almeno a dodici mesi.** Una simile apertura sarebbe coerente con la definizione di offerta di lavoro congrua su cui si fonda il meccanismo di condizionalità, che è tale se tra l'altro, si riferisce ad un rapporto a tempo determinato (o di somministrazione), di durata non inferiore a tre mesi.

La previsione di incentivi contributivi a favore di datori di lavoro che assumano a tempo determinato è, del resto, già prevista nel nostro ordinamento, proprio con riferimento a specifiche platee di soggetti, caratterizzate da una marcata fragilità occupazionale. E' il caso dei lavoratori di età non inferiore a 50 anni, disoccupati da oltre dodici mesi, per la cui assunzione è riconosciuta la riduzione

del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per la durata di dodici mesi (elevati a diciotto se la suddetta assunzione è a tempo indeterminato, o se vi è una trasformazione del contratto da tempo determinato a indeterminato). Il medesimo incentivo è poi riconosciuto anche per le assunzioni di donne che si trovino in condizioni svantaggiate<sup>39</sup>, intendendosi per tali le donne: con almeno cinquant'anni di età e disoccupate da oltre dodici mesi; di qualsiasi età, residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; di qualsiasi età, che svolgono professioni o attività lavorative in settori economici caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale di genere e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi, ovunque residenti. Tale incentivo è stato da ultimo rimodulato dalla legge di bilancio 2021, che ha previsto - in via sperimentale per il biennio 2021-2022 - l'applicabilità dell'esonero contributivo nella misura del 100%, nel limite massimo di 6.000 euro annui.

**2.** Relativamente alla condizione per cui il rapporto di lavoro deve essere a tempo pieno, essa rischia di escludere dall'accesso all'incentivo i datori di lavoro che operano in settori produttivi in cui l'occupazione, anche se stabile, è per lo più a tempo parziale: ne sono un esempio il settore della grande distribuzione commerciale, ove, buona parte degli addetti alle vendite a tempo indeterminato sono occupati a tempo parziale (24/30 ore); ma anche i settori delle pulizie, dei call center, dell'edilizia. **Si suggerisce, quindi, di riconoscere gli incentivi anche in caso di assunzione a tempo indeterminato, con orario di lavoro a tempo parziale.**

**3.** Ancora, lo sgravio contributivo previsto dall'art. 8 del d.l. n. 4/2019 non è riconosciuto a tutti i datori di lavoro, ma esclusivamente a quelli che hanno preventivamente comunicato *on line*, sulla apposita piattaforma, la disponibilità di posti vacanti: il meccanismo è volto a favorire la rilevazione e la raccolta delle offerte di lavoro da parte delle imprese, canalizzandole verso la piattaforma digitale dedicata al RdC e gestita da Anpal. Se la finalità è condivisibile, deve tuttavia rilevarsi che le tempistiche sottese all'operatività del meccanismo rischiano di non favorire il rapido incontro tra le esigenze occupazionali dei datori di lavoro e le disponibilità dei beneficiari del RdC, soprattutto in caso di svolgimento di lavori di breve durata (per i quali, ad oggi, non sono riconosciuti incentivi datoriali). **Si propone quindi di sospendere l'operatività di tale previsione.**

Deve comunque considerarsi che siamo in presenza di un target particolarmente debole di soggetti, caratterizzato da un basso livello di istruzione e di scarse competenze acquisite. Come emerso nel corso dell'audizione del 23 luglio 2021, i percettori del RdC sono indirizzati, in prima battuta, soprattutto verso percorsi di orientamento e di formazione/riqualificazione professionale.

---

<sup>39</sup> Art. 4, co. da 8 a 11, l. n. 92/2012.

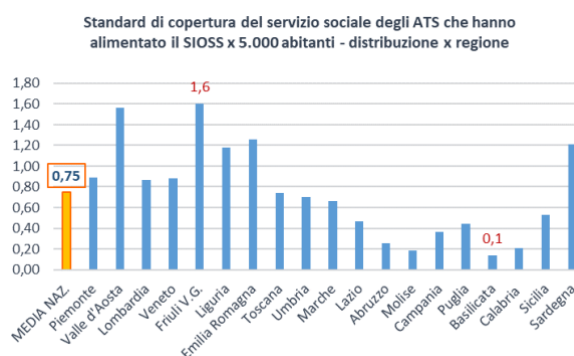
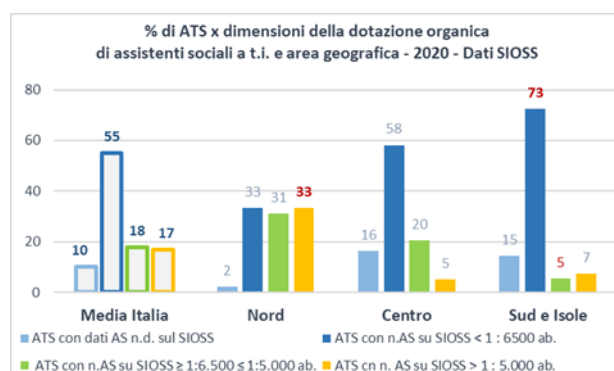
## Capitolo 5. Il percorso di inclusione sociale e la presa in carico dei Servizi Sociali

### 1. Introduzione: il percorso di inclusione sociale del RdC

Il Reddito di Cittadinanza (RdC), istituito con il D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, non si esaurisce nella mera erogazione di una prestazione economica, ma implica l'attivazione di un percorso personalizzato di accompagnamento all'inclusione sociale attiva in favore dei beneficiari. Tale percorso costituisce livello essenziale delle prestazioni sociali da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, nei limiti delle risorse disponibili. In particolare, è in capo ai Comuni il compito di definire con i nuclei familiari nei quali non vi siano componenti immediatamente attivabili al lavoro, attraverso la sottoscrizione di patti per l'inclusione sociale, un percorso di inclusione sociale e lavorativa, attivando opportuni interventi di sostegno, il cui potenziamento è sostenuto con il Fondo povertà.

Diversamente dalla componente di sostegno economico, l'entrata a pieno regime della componente di attivazione sociale è necessariamente più lenta, in quanto richiede la riorganizzazione e il rafforzamento del sistema dei servizi di assistenza sociale del territorio, per garantire l'implementazione del modello di intervento prefigurato dalla norma, fortemente integrato. Si tratta in sostanza di far fronte ad una svolta paradigmatica, che chiede agli Ambiti territoriali sociali (ATS) di cui alla Legge 328/2000 di adeguare i propri assetti organizzativi e garantire una maggiore integrazione tra i servizi sociali e con la filiera dei servizi regionali per il lavoro e la salute.

L'attivazione dei Patti per l'Inclusione Sociale (PAIS) è in particolare condizionata dalla dimensione delle dotazioni organiche disponibili per la presa in carico della popolazione target che si registra nelle diverse aree del territorio nazionale. Come si evince dai dati inerenti il numero medio di assistenti sociali in servizio comunicati dagli ATS al Sistema Informativo di Offerta dei Servizi Sociali (SIOSS), la quantità di risorse professionali disponibili in proporzione agli abitanti continua ad attestarsi sensibilmente al di sotto della media nazionale proprio nelle Regioni in cui è più alta la concentrazione di beneficiari di RdC.

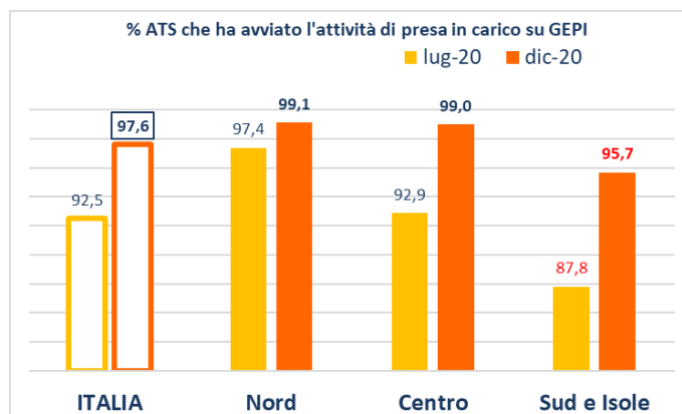


Così come previsto dalla Legge, il processo di messa a regime della “pilastro sociale” del Rdc, che prevede la definizione e gestione dei PAIS, è sostenuto dal livello centrale, sia attraverso il crescente investimento di risorse strutturali destinate al potenziamento dell’offerta dei servizi sociali (Fondo nazionale di lotta alla povertà, potenziamento del Fondo di solidarietà comunale per i servizi sociali, PON inclusione), sia attraverso azioni di accompagnamento e supporto degli enti attuatori (oggetto del paragrafo successivo). Al riguardo, già il Piano povertà 2018-2020 identificava come prioritario il rafforzamento del servizio sociale professionale, le cui funzioni sono essenziali per dare concreta attuazione al percorso di accompagnamento dei beneficiari. In questo contesto veniva identificato come primo obiettivo di servizio quello di assicurare un numero congruo di assistenti sociali, quantificabile in almeno un assistente ogni 5.000 abitanti. La Legge di bilancio 2021 (L. 178/2020), all’art. 1, co. 797, conferma la rilevanza di tale obiettivo che viene espressamente individuato in norma come livello essenziale delle prestazioni sociali (LEPS), con la duplice finalità di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, e i servizi rivolti ai beneficiari del Rdc di cui all’art. 7, co. 1, del D.Lgs. 147/2017. Inoltre, viene previsto che in sede di decreto annuale di riparto del Fondo Povertà sia riservata una quota massima di 180 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2021, per l’erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti sociali territoriali (ATS) in ragione del numero di assistenti sociali in servizio in proporzione alla popolazione residente. Ci si attende dunque che il processo di rafforzamento avviato con il piano povertà del 2018, possa presentare una accelerazione già nel prossimo anno, anche grazie a tali incentivi.

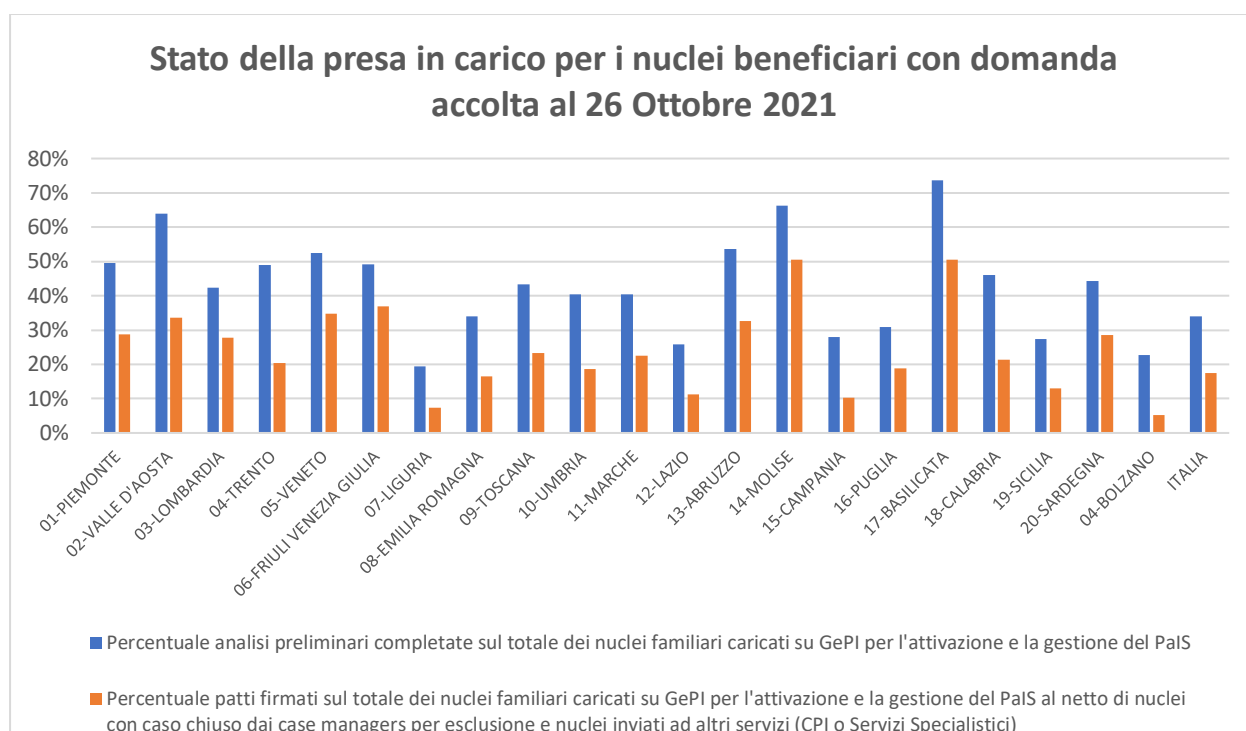
Tuttavia, nel corso del 2020 il processo di implementazione dei PaIS per le famiglie beneficiarie del RDC ha subito un rallentamento per effetto della sopravvenuta pandemia da Covid-19, che da un lato ha imposto la sospensione delle attività di presa in carico dei beneficiari nel periodo 18 marzo – 17 luglio 2020, dall’altro ha determinato un consistente aumento del carico di lavoro degli operatori dei servizi sociali territoriali a causa dell’incremento degli utenti dei servizi e del coinvolgimento nella attuazione di nuovi interventi emergenziali, tra cui in primis l’attività di distribuzione dei bonus alimentari, che, insieme alla componente economica del Rdc, hanno permesso a molte famiglie italiane di far fronte alla crisi economica e sociale conseguente all’emergenza sanitaria.

Tale rallentamento trova riflesso nel processo di accreditamento e attivazione degli ATS e dei relativi operatori sulla Piattaforma resa disponibile fin dal maggio 2019 per la gestione informatizzata della presa in carico dei beneficiari e dei relativi Progetti di Utili alla Collettività (PUC). La percentuale di ATS accreditati sulla piattaforma GePI raggiunge infatti l’attuale 99,7% solo a luglio 2020, dopo la fine del lockdown, determinando un consistente ritardo nell’avvio di attività da parte di una nutrita rappresentanza di territori.

Basti considerare che a luglio 2020 il 7,5% degli ATS del territorio nazionale non aveva ancora avviato l’attività di presa in carico sulla piattaforma GePI e che detta percentuale, pur riducendosi significativamente nei mesi immediatamente successivi, al 31/12/20 non si era ancora azzerata.



Nonostante le insufficienti dotazioni organiche, il crescente carico di lavoro e la maggiore complessità gestionale indotti dalla pandemia, e pur a fronte di una notevole variabilità inter-regionale, dati di attività degli ATS, inerenti allo stato della presa in carico dei nuclei percettori di RdC al 26 ottobre 2021, testimoniano di un lento, ma generale miglioramento.



Rispetto al mese di dicembre dell'anno passato, infatti, oggi tra i nuclei percettori di Rdc con beneficio in erogazione al 26 ottobre aumenta, sia pur lievemente, la quota dei casi con percorso avviato, sale l'incidenza delle analisi preliminari completate e, ancor più significativamente, quella dei casi con PaIS sottoscritto o esclusi in esito all'AP, ovvero dei casi "serviti". Ciò è avvenuto con il rilevante, ancorché eterogeneo, contributo delle regioni del sud e delle Isole a più alta concentrazione di beneficiari e/o con dotazioni organiche sottodimensionate, che in alcuni casi si alza virtuosamente

sopra la media nazionale. È tuttavia necessario che prosegua l'azione di ampliamento delle dotazioni organiche, reclutamento e formazione del personale, ri-organizzazione dei servizi e loro messa in rete affinché la misura possa andare a regime nella formulazione prevista dalla norma.

## 2. Attività di supporto al territorio per il rafforzamento dei servizi sociali

L'attività di supporto e accompagnamento alla messa a regime della misura e del suo "pilastro sociale", svolta dal MLPS nell'esercizio delle proprie funzioni di coordinamento, è andata a intensificarsi nel tempo, sviluppandosi su 3 fronti:

- messa a disposizione della strumentazione;
- formazione continua degli operatori (livello base, intermedio e avanzato);
- assistenza, accompagnamento e tutoring dei territori impegnati nell'attuazione della misura.

Sul fronte della **strumentazione** è stata messa a disposizione, a partire dal maggio 2019, la piattaforma informatica per la gestione dei PaIS e l'attuazione dei PUC (**Piattaforma GePI**). Si tratta di uno strumento destinato a facilitare l'attività di presa in carico, ma anche a promuovere l'uniformità della relativa organizzazione, ovvero la qualità e la rispondenza del processo e delle relative procedure al modello prefigurato dalla norma. A qualificare ed uniformare l'operatività degli ATS ha contribuito la preliminare definizione degli strumenti per la gestione delle diverse fasi della presa in carico nell'ambito delle **Linee Guida per l'attivazione e la gestione dei PaIS**, che trova traduzione informatica nella piattaforma GePI.

Per quanto attiene lo sviluppo del sistema informativo e degli strumenti di supporto alla programmazione è stato progressivamente implementato il **cruscotto di monitoraggio** della misura e dei relativi LEPS, con contestuale definizione e validazione di tutto il relativo set di indicatori. Il Dashboard si articola in 2 sezioni informative, una dedicata alla platea dei beneficiari del RdC e alle relative caratteristiche (indicatori RdC), l'altra all'attività di presa in carico degli ATS (Indicatori GePI).

Altrettanto importante nella prospettiva dell'efficace implementazione della misura è l'attività di **formazione** rivolta agli operatori e al personale degli ATS impegnati sul campo.

Su questa direttrice la prima delle iniziative sviluppate è stata il percorso di **Alta formazione** rivolto agli operatori sociali preposti alla presa in carico, realizzato con la collaborazione dell'Università di Padova. Ad oggi sono state realizzate 3 edizioni del corso ed una quarta è in fase di avvio, con il risultato della partecipazione, limitatamente alle prime 3 edizioni, di 2.558 operatori sociali, di cui 1.286, pari al 50,3%, regolarmente formati.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Agli ambiti territoriali era richiesto di indicare i case manager (CM) legittimati a partecipare al corso: "i professionisti partecipanti possono esercitare ruoli dirigenziali (P.O. o quadri) o meno, in ogni caso sono legittimati, ovvero hanno concretamente a disposizione il tempo e sono sostenuti da risorse dedicate, a svolgere il ruolo di CM nell'AT, garantendo i tempi necessari a tale svolgimento a seconda del numero di beneficiari presente in AT. Trattasi infatti di una funzione da esercitare con continuità nel proprio tempo lavoro."

Tali condizioni, a causa dei carichi di lavoro aumentati anche a causa della pandemia, non sono state sempre garantite ai partecipanti. Inoltre, da fine febbraio è stato necessario riprogrammare le azioni in seguito all'emergenza COVID-19, per svolgere le attività formative programmate in presenza con modalità di formazione a distanza. Tale modalità in alcuni casi ha reso più difficile per gli operatori preservare nell'ambito del loro tempo di Lavoro uno spazio esclusivamente dedicato alla formazione. In ogni caso il corso ha ricevuto ampio apprezzamento anche da parte di coloro che non hanno avuto l'opportunità di concluderlo.

Dal giugno 2019 alle attività di formazione avanzata rivolte agli operatori sociali va ad aggiungersi la **Ricerca-Azione per la qualificazione della presa in carico dei nuclei con minori 0-3** anni percettori di Rdc, che è tutt'ora in corso e coinvolge 56 ATS, per un totale di 619 operatori.

Successivamente all'attivazione della Piattaforma per la gestione dei PaIS è inoltre cresciuta progressivamente l'attività di **formazione continua all'uso delle funzionalità di GEPI** (di base e intermedia), che ad oggi ha coinvolto oltre 18.500 operatori e nel tempo ha visto lo sviluppo di formule interattive di e-learning, sviluppate in risposta alle specifiche esigenze del territorio. Tra queste gli appuntamenti settimanali dei "Lunedì di GEPI" e le video-"pillole di GePI" affiancati da office-hours ad hoc per gli operatori.

Un terzo filone di attività formativa che è andato a crescendo nel tempo è quello della **formazione di base e intermedia per il rafforzamento delle competenze** degli operatori degli ATS. Tale attività si è sviluppata prevalentemente attraverso lo svolgimento di webinar tematici, tra cui recentemente quelli finalizzati a promuovere l'attivazione e la gestione dei PUC, coinvolgendo complessivamente oltre 21.000 operatori con vario profilo.

Un'ultima linea di azione a supporto del processo di implementazione dei Pais del RdC è costituita dalle attività di **supporto informativo, accompagnamento e tutoring dei territori** impegnati nell'attuazione della misura. Un primo livello di supporto si sostanzia nella **gestione della crescente quantità di tickets e istanze** degli operatori e cittadini interessati, che pervengono attraverso il canale dell'URP online o le dedicate caselle di posta elettronica e nella elaborazione di FAQ, specifiche Linee guida e note interpretative, materiale informativo e formativo (Tutorial, manuali e casi di studio), che vengono sistematicamente aggiornate e pubblicate nella sezione dedicata del Portale del RdC o risultano consultabili dalla Piattaforma GEPI.

Un ultimo filone di azioni di supporto al territorio è quello cui afferiscono le attività di assistenza e accompagnamento mirato. Tra queste, le attività di supporto e **assistenza alla programmazione regionale**, gestite in collaborazione con Banca Mondiale, e le attività di **tutoraggio dei territori con particolari criticità**, da individuarsi sulla base delle evidenze emerse in sede di monitoraggio così come previste dall'art.10 c.1 ter lett.d del DL n.4/2019.

In questo ambito è stato attuato un **percorso di supporto e accompagnamento dei territori a più alta criticità di contesto delle Regioni Campania, Sicilia e Calabria (Ca.Si.Ca)**, ovvero delle Regioni a più alta concentrazione di beneficiari di Rdc. Il percorso, che si è sviluppato attraverso lo svolgimento di 2 incontri propedeutici e 4 cicli di incontri tematici, ha coinvolto attivamente 50 ATS.

### 3. La presa in carico PaIS



Il percorso di presa in carico PaIS si compone di diverse fasi. Le attività di valutazione dei bisogni e delle risorse delle famiglie si concludono con la firma del Patto per l’Inclusione Sociale e la definizione di obiettivi, sostegni e impegni per la famiglia. Dopo la firma del PaIS, le famiglie inizieranno a ricevere i sostegni previsti e gli impegni verranno monitorati dall’assistente sociale. La durata del Patto può anche eccedere la durata della erogazione del beneficio economico.

Prima della firma del PaIS, l’assistente sociale svolge insieme alla famiglia l’analisi preliminare per poter individuare sia bisogni che risorse della famiglia e definire insieme il Patto che consiste in un progetto personalizzato. L’analisi preliminare può essere avviata solo dopo che la famiglia viene assegnata ad un assistente sociale responsabile della presa in carico (case manager) da parte di un coordinatore.

L’analisi che segue si concentra su queste due prime fasi della presa in carico: l’assegnazione dei nuclei beneficiari Rdc indirizzati ai servizi sociali agli assistenti sociali incaricati del Rdc e l’avvio dell’analisi preliminare.

#### **4. Le fasi iniziali della presa in carico: assegnazione e avvio analisi preliminare**

##### **Variazione territoriale e nel tempo del tasso di presa in carico dei beneficiari indirizzati ai servizi sociali**

###### **Analisi nazionale**

Dall’inizio della misura a metà aprile 2021 circa i due terzi delle famiglie indirizzate ai servizi sociali (1.067.698 sul totale di 2.447.300 nuclei beneficiari Rdc) risultano assegnate ad un’assistente sociale per l’avvio della presa in carico, raggiungendo il picco negli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) del nord-est (79%) e il valore più basso nelle isole (53%). In media, gli assistenti sociali hanno iniziato la presa in carico per il 26% dei nuclei familiari indirizzati ai servizi sociali, meno della metà di quelli a loro assegnati dai coordinatori. La distribuzione dell’assegnazione risulta molto disomogenea a livello di macroarea, con una differenza territoriale maggiore tra ATS nel Nord e Sud/Isole.

Considerando le coorti di nuclei beneficiari, costruite in base al mese di prima erogazione del beneficio economico, la differenza di assegnazione e presa in carico sfavorisce le coorti più recenti che hanno delle percentuali di assegnazione e avvio della presa in carico nettamente inferiori alle prime due coorti. Questa differenza dipende dal ritardo accumulato nella presa in carico delle coorti precedenti, unita alla prassi di procedere alla convocazione rispettando l’ordine cronologico di accoglimento delle domande (è quindi spiegata dal minore tempo passato nella misura dall’ultima coorte, massimo 6 mesi al momento dell’estrazione dei dati analizzati, Aprile 2021).



Macroarea geografica	% media di domande assegnate all'assistente sociale negli ambiti	% media di domande prese in carico (Analisi preliminare avviata) negli ambiti
Nord-Ovest	68%	32%
Nord-Est	79%	34%
Centro	56%	25%
Sud	68%	24%
Isole	53%	22%
Italia	64%	26%

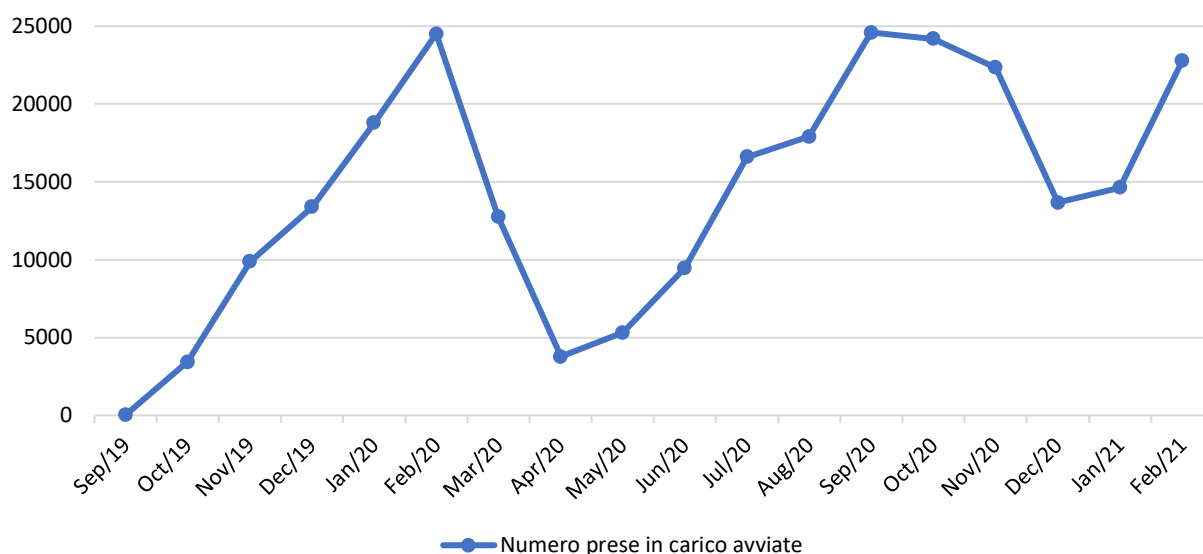
Coorte di erogazione	% media di domande assegnate all'assistente sociale negli ambiti	% media di domande prese in carico (Analisi preliminare avviata) negli ambiti
Apr19-Set19	75%	39%
Ott19-Mar20	78%	38%
Apr20-Set20	68%	29%
Ott20-Mar21	45%	6%
Totale	64%	26%

A livello nazionale, tra l'assegnazione e l'avvio del caso passano in media 2 mesi, e questo elemento contribuisce a spiegare la differenza tra il tasso di assegnazione e il tasso di avvio delle analisi preliminari. Una volta avviata, l'analisi preliminare si completa in meno di un mese.

	Media per ambito
N. mesi da Erogazione ad Assegnazione caso	5,7
N. Mesi da assegnazione ad inizio Analisi Preliminare	1,8
N. Mesi da inizio a fine Analisi Preliminare	0,7

Inoltre, come già ricordato, l'avvio della presa in carico è stato negativamente influenzato dall'emergenza legata alla pandemia COVID-19. Come mostrato dalla figura 1, il numero di casi avviati per mese si è quasi azzerato nei mesi di sospensione della condizionalità nel secondo trimestre del 2020, ed ha raggiunto il picco pre-pandemia solo ad agosto 2020, con circa 25.000 casi avviati al mese. Il numero di casi avviati rimane stabile nei mesi successivi, ma ha subito dei rallentamenti nei mesi invernali, durante la seconda ondata della pandemia.

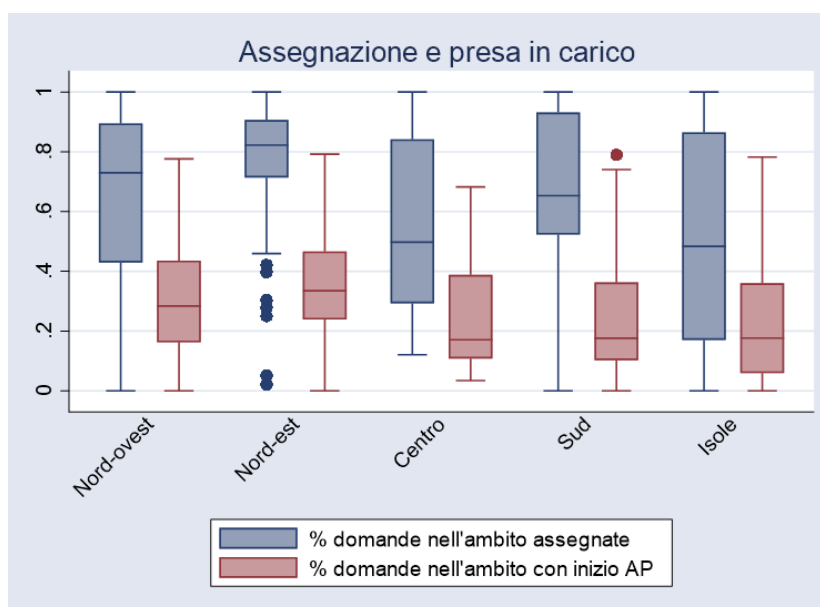
**Fig. 1 Avvio prese in carico per mese**



### Analisi a livello di Ambiti Territoriali Sociali (ATS)

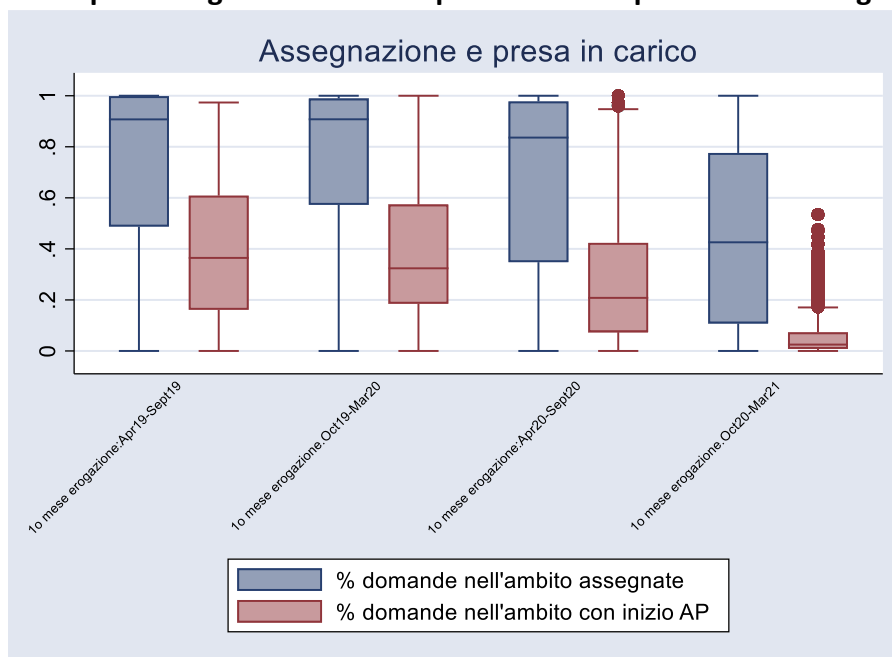
All'interno delle singole macroaree coesistono territori ad altissimi tassi di assegnazione e avvio della presa in carico e territori con valori molto inferiori alla media nazionale e di macroarea. Allo stesso tempo, come mostrato dalle figure 2 e 3, la concentrazione di questi ATS più o meno performanti non è omogenea per macroarea. Per esempio, al Nord almeno il 75% degli ATS supera il 18% di casi avviati, mentre nel Centro/Sud/Isole ciò avviene solo per il 50% degli ambiti.

**Fig.2: Box plot assegnazione e avvio presa in carico per macroarea**



*Nota: Sull'asse delle ordinate è riportata la percentuale di assegnazione/presa in carico sul totale delle domande con beneficio in erogazione (al netto di revocati/decaduti nel periodo). Il boxplot indica la distribuzione per categoria identificata sull'asse delle ascisse. In particolare, la distribuzione è suddivisa in quartili, con una linea centrale che indica la mediana. Per esempio, il 50% degli ATS del Nord-Ovest ha assegnato almeno il 75% dei casi e avviato almeno il 30% della analisi preliminari.*

**Fig.3: Box plot assegnazione e avvio presa in carico per coorte di erogazione**



*Nota: Sull'asse delle ordinate è riportata la percentuale di assegnazione/presa in carico sul totale delle domande con beneficio in erogazione (al netto di revocati/decaduti nel periodo). Il boxplot indica la distribuzione per categoria identificata sull'asse delle ascisse. In particolare, la distribuzione è suddivisa in quartili, con una linea centrale che indica la mediana. Per esempio, il 50% degli ATS ha assegnato almeno il 90% dei casi della prima coorte e avviato almeno il 40% della analisi preliminari per la stessa coorte.*

### **Il ruolo degli ambiti e dei case manager nel determinare il tasso di presa in carico**

Le differenze tra ambiti e coorti nel tasso di presa in carico possono essere un segnale di ritardi derivanti da caratteristiche specifiche dei singoli ambiti (che quindi hanno un impatto su tutti i nuclei familiari residenti in un determinato ambito), o da caratteristiche dei singoli case manager (che quindi hanno un impatto su tutti i nuclei familiari assegnati ad un determinato case manager).

L'analisi della "similarità" nei tempi di presa in carico (misurata tramite la differenza in mesi tra l'erogazione del primo beneficio e assegnazione/avvio del caso) all'interno degli ambiti non mostra una forte correlazione. Ciò sembra quindi non avvalorare l'ipotesi che essere residenti in un determinato ambito rispetto ad un altro influenzi i tempi di presa in carico. Tuttavia, la correlazione intra-ambito aumenta se consideriamo separatamente le coorti di beneficiari. Inoltre, sembra che il case manager abbia un ruolo rilevante nelle tempistiche della presa in carico, specialmente nell'avvio dell'analisi preliminare dopo l'assegnazione. L'alta correlazione suggerisce quindi la presenza di discrezionalità nella fase tra assegnazione e presa in carico.

### **Caratteristiche dei nuclei che influiscono sulle probabilità di avvio della presa in carico da parte degli assistenti sociali (inizio dell'analisi preliminare)**

Oltre all'ambito di residenza e al case manager assegnato al caso, l'analisi affronta il tema delle caratteristiche dei nuclei che avviano la presa in carico rispetto a quelli che non l'hanno ancora avviata alla data di estrazione dei dati. La probabilità di essere presi in carico sembra essere correlata con le caratteristiche dei nuclei, in particolare i nuclei "più fragili" (minori, disabilità, basso ISEE, ecc.) hanno una maggiore probabilità di essere presi in carico rispetto agli altri, pur condizionata alla probabilità in generale di essere presi in carico in una determinata area geografica.

Non esistono linee guida nazionali per quanto riguarda la priorità di presa in carico in base a caratteristiche del nucleo. Secondo le linee guida, i case manager dovrebbero iniziare la presa in carico dai nuclei che sono da maggiore tempo nella misura, ma dato l'accumularsi di nuclei non ancora presi in carico è possibile che siano stati usati informalmente altri criteri per definire le priorità.

### Box 1. La capacità di presa in carico PaIS degli ambiti e i servizi offerti (SIOSS)

Al fine di approfondire le possibili determinanti delle variazioni territoriali nel tasso di presa in carico, è stata condotta un'analisi preliminare dei dati presenti nel database SIOSS<sup>41</sup> (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali) per quattro regioni campione che hanno finalizzato la compilazione delle schede su servizi e professioni per tutti gli ambiti. Le regioni analizzate sono Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Sicilia.

Dai dati SIOSS sono state selezionate 18 variabili, rilevanti nel riassumere la tipologia di gestione e servizi offerti da ciascun Ambito. Le variabili sono elencate nella tabella in basso.

Nello specifico, l'analisi è stata condotta stimando l'effetto dell'Ambito di residenza nella probabilità che un nucleo avvii la presa in carico, controllando per le caratteristiche singole delle famiglie in carico ai servizi. L'effetto dell'Ambito, quando è significativo, è stabile per tutti i nuclei residenti all'interno del territorio dell'Ambito, e può essere più o meno positivo o negativo. Questi "effetti fissi per Ambito" sono stati poi studiati in correlazione alle variabili SIOSS, per approfondire quali aspetti dell'offerta di servizi hanno un ruolo più o meno rilevante nello spiegare il migliore o peggiore tasso di presa in carico nei territori.

Nella tabella in basso sono riportati i valori delle correlazioni con gli effetti fissi per Ambito, evidenziando i risultati statisticamente significativi. Come si nota dalla tabella, la presenza di gestione associata è correlata positivamente con gli effetti fissi per Ambito, come anche la presenza di enti attuatori con equipe integrate e reti di servizi territoriali. Al contrario, un maggior numero di soggetti attuatori negli Ambiti, misurata attraverso l'indice di dispersione, risulta negativamente correlata con gli effetti fissi.

In conclusione, sembra che tra le variabili di offerta analizzate, quelle che caratterizzano le differenze territoriali nella presa in carico sono la tipologia di gestione, la dispersione degli enti attuatori e la presenza di equipe integrate e reti di servizi territoriali.

Variabili	Correlazione con effetti fissi
% domande nell'Ambito con inizio analisi preliminare	<b>0.998***</b>
% domande assegnate nell'Ambito entro 6 mesi	<b>0.756***</b>
% domande assegnate nell'Ambito entro 12 mesi	<b>0.689***</b>
% Comuni gestione gestione singola	-0.143
% Comuni gestione gestione associata	<b>0.202**</b>
% Comuni gestione gestione singola e associata	-0.105
Indice di dispersione soggetti attuatori (> 0 poco dispersi, =1 molto dispersi)	<b>-0.174*</b>
Monte ore per sede fisica	-0.071
Numero utenti in carico al 31/12	0.066
% enti attuatori con equipe integrate	<b>0.196**</b>
% enti attuatori con rete servizi territoriali per ATS	0.109
% utenti coperti da equipe integrate	<b>0.258***</b>
% utenti coperti da rete servizi	<b>0.178*</b>
% servizi per la povertà su totale (28)	0.124
% servizi per la famiglia su totale (28)	0.020
Numero soggetti attuatori per 10 000 abitanti	0.045
Numero sedi fisiche per 5 000 abitanti	0.008

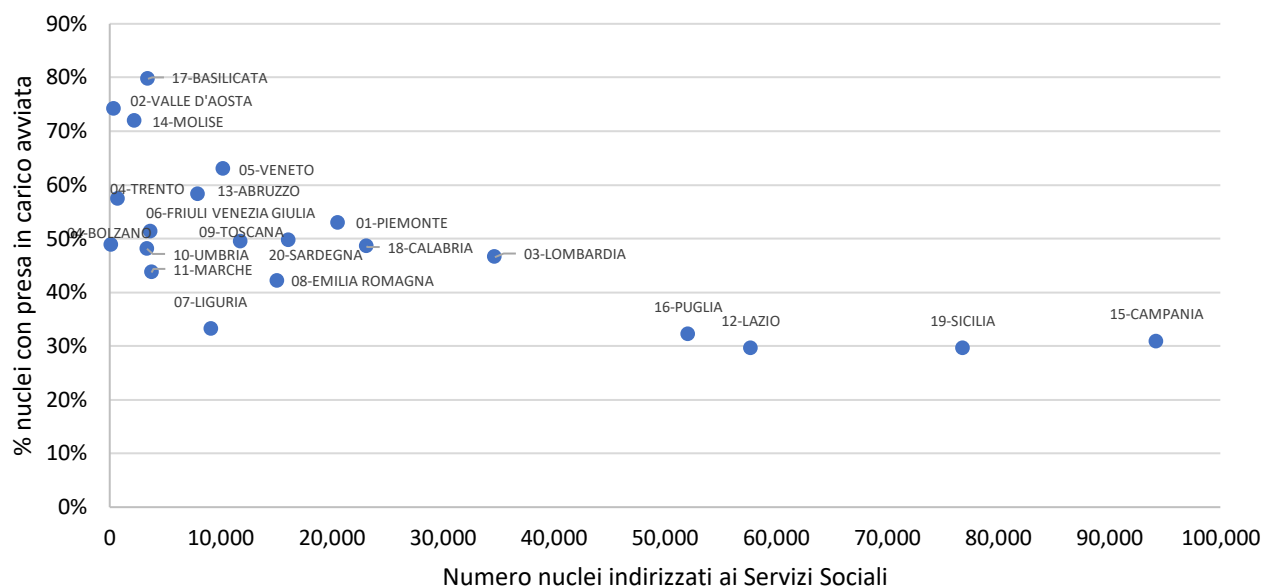
\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

Fonte: fornitura Microdati GePI del 14 Aprile 2021 e dati SIOSS Settembre 2021

## 5. Approfondimento sui beneficiari con domanda in erogazione al 29 Settembre 2021

A livello nazionale, il 38% dei nuclei con beneficio in erogazione al 29 Settembre 2021 indirizzati ai Servizi Sociali (447mila nuclei) hanno avviato la presa in carico. La distribuzione risulta molto disomogenea tra regioni: alcune delle regioni con il minor numero di beneficiari superano il 70% di nuclei presi in carico, mentre la percentuale scende all'aumentare del numero di nuclei indirizzati ai Servizi Sociali nella regione.

**Nuclei familiari con presa in carico avviata vs Numero nuclei indirizzati ai Servizi Sociali con beneficio in erogazione a Settembre 2021**



<sup>41</sup> Il SIOSS - Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali, è costituito dalle seguenti componenti:

a) Banca dati dei servizi

b) Banca dati delle professioni e degli operatori sociali

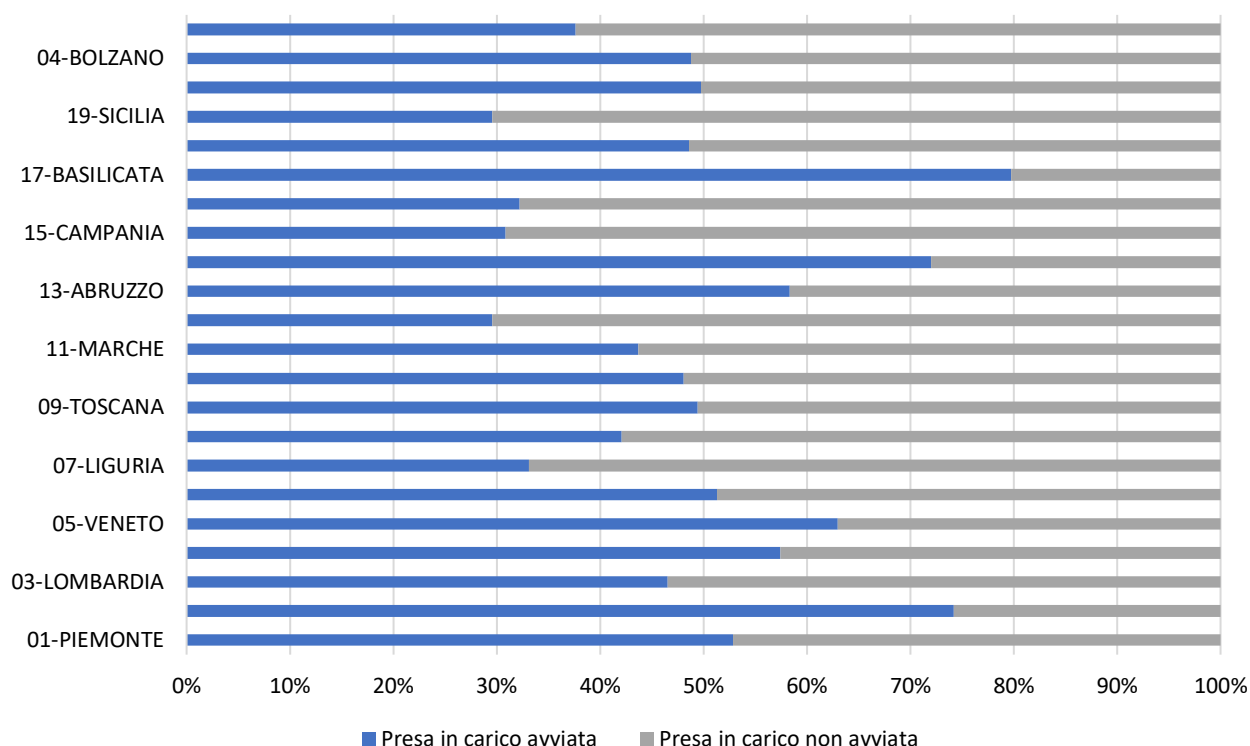
Istituito dal Decreto Ministeriale 103 del 22 agosto 2019, ai sensi dell'articolo 24 del Decreto Legislativo n. 147 del 2017, è parte del SIUSS, il Sistema Unitario dei Servizi sociali.

L'unità di rilevazione del SIOSS è l'Ambito territoriale, quale aggregazione di unità elementari di analisi rappresentate dai comuni.

I dati sono raccolti, conservati e gestiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e sono acquisiti tramite l'applicativo SIOSS, presente all'interno del portale Servizi Lavoro e messo a disposizione dei referenti degli Ambiti territoriali, delle Regioni e Province Autonome abilitati ad accedere con credenziali SPID.

Il SIOSS raccoglie anche i dati sugli Assistenti sociali a tempo indeterminato - Legge n. 178/2020 (Legge di Bilancio 2021), articolo 1, commi 797-804 (vedi pagina Potenziamento servizi).

**Nuclei familiari con presa in carico da avviare e avviata  
sul totale dei nuclei familiari caricati su GePI per l'attivazione e la gestione del PaIS  
e beneficio in erogazione**



**6. Stato attuazione PUC**

**Cosa sono i Progetti Utili alla Collettività**

Il Decreto-legge 4/2019 introduce, all'articolo 4, comma 15, l'obbligo per i beneficiari adulti del Reddito di Cittadinanza ad offrire, nell'ambito del Patto per il Lavoro o del Patto per l'Inclusione Sociale, la propria disponibilità per la partecipazione ai Progetti Utili alla Collettività (PUC) a titolarità dei Comuni, da svolgersi presso il Comune di residenza. La norma prevede che la partecipazione ai progetti sia coerente con le competenze professionali del beneficiario, con quelle acquisite anche in altri contesti, ed in base agli interessi e alle propensioni emerse nel corso del colloquio sostenuto presso il centro per l'impiego o presso i servizi sociali del Comune. Tutti i beneficiari maggiorenni non esclusi dalla firma dei patti, hanno l'obbligo di mettere a disposizione almeno otto ore settimanali, aumentabili sino ad un massimo di sedici, per l'attuazione dei progetti da svolgere presso il Comune di residenza.

Un principio cardine dei PUC è che le attività previste nell'ambito dei progetti non siano in alcun modo assimilabili ad attività di lavoro subordinato o parasubordinato o autonomo, trattandosi di attività – contemplate nello specifico del Patto per il Lavoro o del Patto per l'Inclusione Sociale – che il beneficiario del Reddito di cittadinanza è tenuto a prestare, e che, pertanto, non danno luogo ad alcun ulteriore diritto. Le attività progettuali vengono previste come occasioni di arricchimento dell'esperienza e delle capacità dei beneficiari. A seconda delle finalità e degli obiettivi da perseguire, possono avere una durata limitata nel tempo o una maggiore continuità. Il "progetto" comporta l'organizzazione di attività da parte dei Comuni e degli altri Soggetti, che le hanno proposte, non

strettamente legate alla ordinarietà, bensì alla individuazione di uno specifico obiettivo da raggiungere in un intervallo di tempo definito, attraverso la messa in campo di risorse umane e finanziarie. Il progetto può riguardare sia una nuova attività sia il potenziamento di un'attività esistente.

L'assegnazione dei beneficiari ai PUC, così come gli altri obblighi connessi alla fruizione del beneficio, sono stati sospesi a causa dell'emergenza COVID-19 e sono stati riattivati il 16.07.2020.

## PUC Predisposti

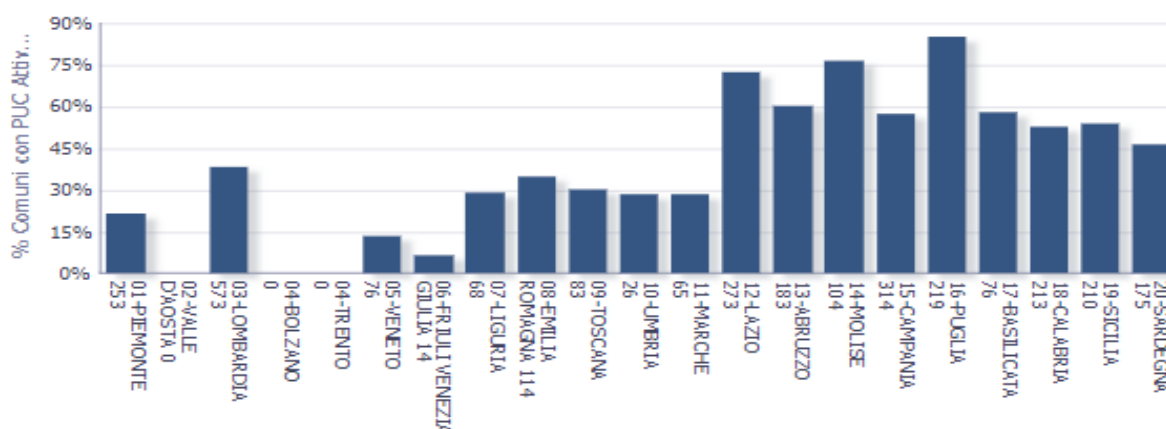
**Fig. 1 – I PUC predisposti dai Comuni**



Fonte: Dashboard interna di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Macro-sezione “Indicatori GePI”. Dati aggiornati al 13 ottobre 2021.

Dall'inizio della misura, più di tremila Comuni italiani (39%) hanno predisposto<sup>42</sup> almeno un Progetto Utile alla Collettività (PUC), ma vi è una importante variazione tra regioni. Ad esempio, l'85% dei comuni della Puglia ha predisposto almeno un PUC, seguita dal 76% del Molise e dal 72% del Lazio – mentre i comuni delle province autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta non hanno predisposto nessun PUC. La Lombardia e l'Emilia-Romagna si collocano nella media nazionale (38% e 35%, rispettivamente).

**Fig. 2 - Percentuale di Comuni con almeno un PUC predisposto, per regione**



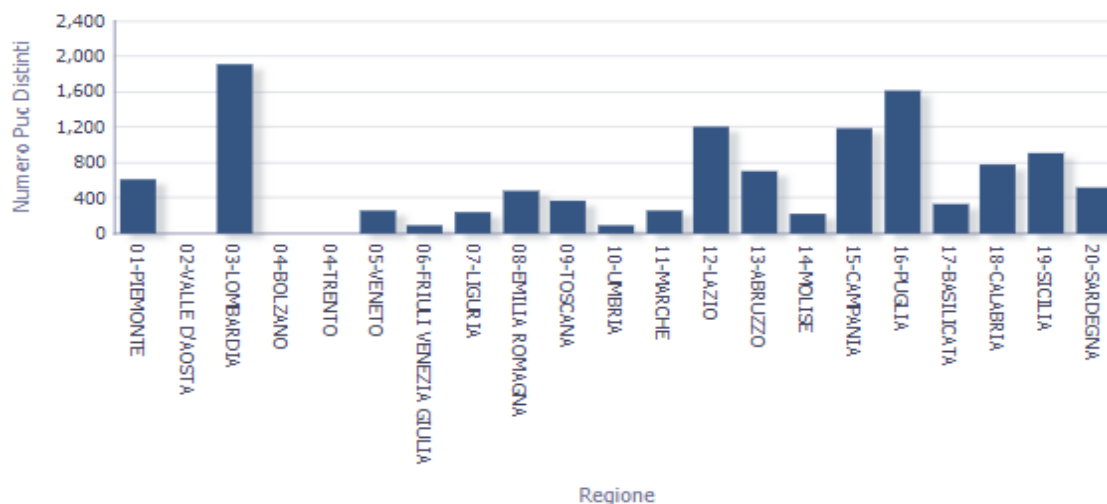
Fonte: Dashboard interna di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza del MLPS

<sup>42</sup> Come progetti PUC predisposti dai comuni si intendono i PUC caricati e finalizzati su GePI dai Comuni dall'inizio della misura fino al 13 ottobre 2021. Il totale comprende anche i progetti PUC che sono terminati. N.B.: il caricamento e la finalizzazione di un progetto PUC prescinde dal fatto che possano essere stati assegnati dei beneficiari o meno al PUC stesso.



In totale, sempre con riferimento all'inizio della misura, sono quasi 12 mila i PUC che sono stati predisposti dai Comuni – una media di circa quattro PUC per Comune. Anche qui vi sono delle forti differenze tra regioni. La Lombardia, che ha il maggior numero di comuni, ha predisposto 1.905 PUC, seguita dalla Puglia (1.611), dal Lazio e dalla Campania (entrambe attorno a 1.200).

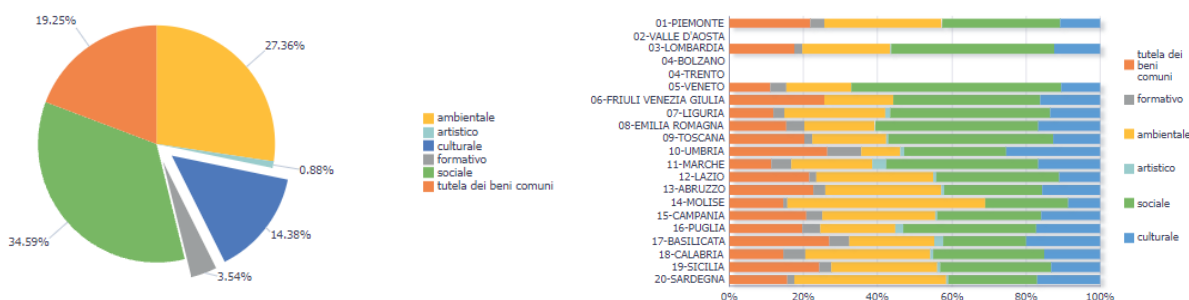
**Fig. 3 – Numero di PUC predisposti per regione**



Fonte: Dashboard interna di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza del MLPS

Tra i sei possibili ambiti di progetto principali che i comuni hanno la possibilità di predisporre, dai dati emerge come in media i comuni abbiano privilegiato l'ambito sociale (34.59% dei progetti), seguito da quello ambientale (27.36%). Progetti in ambito formativo rappresentano circa il 3% del totale.

**Fig. 4 - PUC per ambito di progetto principale**



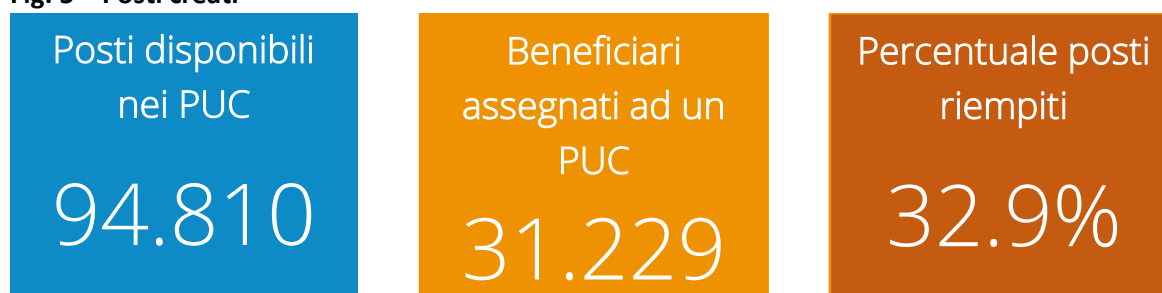
Fonte: Dashboard interna di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza del MLPS

### Beneficiari RdC partecipanti ai PUC

I quasi 12.000 PUC predisposti finora potrebbero coinvolgere fino a 95.000 beneficiari RdC (in media quindi ogni PUC predisposto ha 8 posti disponibili per i beneficiari). Ad oggi circa 31.000 beneficiari

Rdc sono stati assegnati ad un PUC e corrispondono a circa al 33% dei posti disponibili. Vi sono quindi progetti per i quali non tutti i posti disponibili sono già stati assegnati ai beneficiari del Rdc dagli operatori dei Centri per l'impiego o dai case manager dei Comuni nell'ambito della definizione dei relativi Patti per il Lavoro o per l'Inclusione Sociale. Una delle possibili difficoltà nell'assegnazione ai PUC è legata al lento avvio della presa in carico (vedi paragrafo su avvio della presa in carico in GePI) unitamente al vincolo di utilizzare criteri di priorità nella assegnazione dei beneficiari ai progetti (si veda oltre).

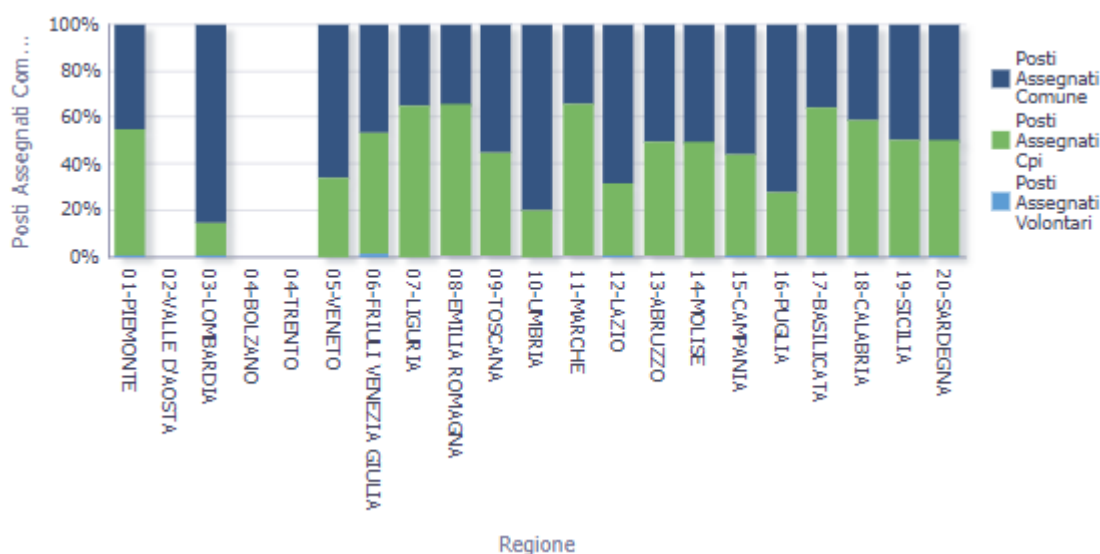
**Fig. 5 – Posti creati**



Fonte: Dashboard interna di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza del MLPS

I beneficiari assegnati ad un PUC provengono per il 55% dai comuni mentre il restante provengono dai Centri per l'Impiego. Una piccola parte di beneficiari (67 in tutta Italia) hanno richiesto la partecipazione ai PUC in modo volontario e sono stati assegnati ad un progetto, anche se non tenuti agli obblighi. Anche qui vi sono delle differenze regionali quanto a ripartizione dei posti. In Lombardia, ad esempio, l'85% dei beneficiari RdC provengono dai Comuni, come anche in Umbria (sopra l'80%) e in Puglia e Lazio (attorno al 70%). Nelle Marche, Emilia-Romagna, Liguria e Basilicata al contrario più del 60% dei beneficiari assegnati ai PUC provengono dai Centri per l'Impiego.

**Fig. 6 – Posti Assegnati tra Comune, Cpl e Volontari**



Fonte: Dashboard interna di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza del MLPS

Per riassumere, i dati evidenziano come molti Comuni abbiano difficoltà a predisporre i PUC, i quali sono enormemente sottodimensionati con riferimento ai posti disponibili rispetto alla potenziale platea di beneficiari tenuti a partecipare. Allo stesso tempo, i Comuni che predispongono i PUC hanno difficoltà ad assegnare i beneficiari nei progetti che hanno predisposto (solo un terzo dei posti predisposti sono stati assegnati). Come già evidenziato nel paragrafo introduttivo di questa sezione sui PUC, la norma attualmente prevede che laddove vengano predisposti i PUC, i beneficiari non esclusi dagli obblighi siano tenuti a partecipare ai progetti, pena la sospensione del RdC. Vista la ridotta offerta di PUC, per evitare discrezionalità nella selezione dei partecipanti a fronte di un comune obbligo, nel decreto attuativo sono stati definiti i criteri di selezione. Tra gli adulti tenuti agli obblighi viene selezionato prioritariamente per i PUC l'adulto più giovane di ogni nucleo familiare, dopo aver ordinato i nuclei in maniera decrescente per importo del beneficio percepito. L'elenco con le priorità di assegnazione viene determinato separatamente per i Comuni e i CPI, cui viene raccomandato di attenersi alle liste di priorità ricevute.

Tuttavia, l'utilizzo di criteri oggettivi di selezione, che ha rappresentato una scelta obbligata a fronte dell'obbligo per tutti di partecipazione, non consente di dare la priorità a chi potrebbe beneficiarne di più o contribuire al meglio alla attuazione del progetto, in coerenza con le competenze possedute nonché in base agli interessi e alle propensioni emerse nel corso del colloquio sostenuto presso il centro per l'impiego ovvero presso i servizi dei Comuni, come pure previsto dalla norma. I PUC, infatti, da una parte rappresentano una opportunità per attivare la platea di beneficiari più fragile che può lavorare ma non riesce nell'immediato ad accedere al mercato del lavoro, dall'altra, anche in riferimento a persone con un profilo più robusto, consentono durante il periodo di ricerca dell'impiego di restituire alla comunità il proprio impegno a fronte del supporto ricevuto.

### **Le possibili modifiche alla normativa**

La tematica merita di essere opportunamente approfondita e il Comitato intende farlo nei prossimi mesi, anche in dialogo con i responsabili locali. Tra le ipotesi che si possono prendere in considerazione vi è quella di considerare i PUC alla stregua degli altri impegni che vengono stabiliti nell'ambito dei Patti. Come per gli altri impegni, il loro inserimento nei Patti viene stabilito dagli operatori dei Cpl ovvero dei servizi sociali, anziché essere un obbligo per tutti a prescindere dalla valutazione delle capacità e dei bisogni. I PUC costituirebbero pertanto uno dei possibili impegni da inserire nei Patti e il cui rispetto è condizione per il mantenimento del beneficio. I PUC sarebbero quindi obbligatori solo per i beneficiari che – in seguito alla profilazione dei servizi sociali e dei Cpl – vengano assegnati a questo tipo di attività nell'ambito del Patto di Inclusione Sociale o del Patto di Lavoro (in alternativa o in aggiunta, per esempio, a un tirocinio formativo o di inclusione, alla partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva).

In questo modo si potrebbe migliorare la selezione dei partecipanti ai PUC, cercando di selezionare le persone più adatte al progetto e motivate, massimizzando l'attuale offerta di PUC ed incentivando la creazione di PUC non per rispondere al numero di beneficiari Rdc ma per gli effettivi bisogni del Comune.

Se, invece, si ritiene opportuno mantenere l'obbligo per tutti, per renderne affettiva la praticabilità e non renderlo solo un obbligo formale del tutto svuotato in pratica, occorrerà affrontare le questioni organizzative poste da uno strumento innovativo, ma molto complesso.

## 7. Nota metodologica e dati utilizzati per l'analisi

### Composizione dati analizzati

Per ogni nucleo familiare facente parte della misura da marzo 2019 a ad aprile 2021, ai fini dell'analisi sono stati inclusi solo i beneficiari Rdc (sono quindi esclusi i beneficiari Pdc) indirizzati ai Servizi Sociali<sup>43</sup>.

**Definizione di "coorte di erogazione"**: i beneficiari Rdc vengono divisi in gruppi in base al primo mese di erogazione del beneficio. Sono stati quindi creati quattro gruppi: i. beneficiari che hanno ricevuto il primo mese di erogazione tra aprile e settembre 2019 (e che a marzo 2021 avevano già completato un ciclo di 18 mesi nella misura); ii. beneficiari che hanno ricevuto il primo mese di erogazione tra ottobre 2019 e marzo 2020; iii. beneficiari che hanno ricevuto il primo mese di erogazione tra aprile 2020 e settembre 2020; iv. Beneficiari che hanno ricevuto il primo mese di erogazione tra ottobre 2020 e marzo 2021.

---

<sup>43</sup> La fonte dei dati è il Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.