



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**“REDDITO DI CITTADINANZA” IN ITALIA:
UN PRIMO BILANCIO DEGLI EFFETTI SU POVERTÀ E LAVORO**

**“REDDITO DI CITTADINANZA” IN ITALY:
AN INITIAL ASSESSMENT OF THE EFFECTS ON POVERTY
AND LABOUR**

Relatore:
Prof. Antonio Di Stasi

Rapporto Finale di:
Paolo Evangelisti

Anno Accademico 2020/2021

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO PRIMO: STORIA DEL REDDITO DI CITTADINANZA IN ITALIA	5
1.1 REDDITO DI BASE O REDDITO MINIMO GARANTITO?	5
1.2 REDDITO MINIMO IN EUROPA E IN ITALIA: ACCENNI STORICI	7
1.3 DAL BLOG AL PARLAMENTO: IL PERCORSO DEL RDC	9
1.4 DECRETO-LEGGE N.4 DEL 28 GENNAIO 2019, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE N.26 DEL 28 MARZO 2019	11
1.4.1 Requisiti dei beneficiari e presentazione della domanda	12
1.4.2 Beneficio economico e modalità di erogazione	15
1.4.3 Le condizionalità: Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale	16
1.4.4 Sanzioni e decadenza dal Rdc	19
CAPITOLO SECONDO: REDDITO DI CITTADINANZA E LOTTA ALLA POVERTÀ	21
2.1 BENEFICIARI E IMPORTO EROGATO	21
2.1.1 Caratteristiche dei nuclei familiari	22
2.1.2 Componente economica	24
2.2 EFFETTI SULLA POVERTÀ	26
2.3 CRITICITÀ E PROPOSTE DI MODIFICA	28
2.3.1 Criteri di accesso per gli stranieri	29
2.3.2 Scala di equivalenza	30
2.3.3 ISEE e soglie economiche	32
CAPITOLO TERZO: REDDITO DI CITTADINANZA E LAVORO	34
3.1 PERCORSI DI INCLUSIONE LAVORATIVA	34
3.1.1 Caratteristiche dei beneficiari	35
3.1.2 Risultati occupazionali	39
3.2 NAVIGATOR	41
3.2.1 Compiti del navigator	42
3.3 CRITICITÀ E PROPOSTE DI MODIFICA	43
CONCLUSIONI	46
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	49

INTRODUZIONE

Il Reddito di Cittadinanza è stato istituito nel nostro Paese ormai da più di due anni e mezzo. Questa misura di reddito minimo ha sicuramente rappresentato una novità importante all'interno del sistema legislativo italiano, sostituendo lo strumento di sostegno al reddito presente in quel momento, il Reddito di Inclusione, e inglobando al suo interno anche una parte inerente alle politiche attive del lavoro. Tenendo presente il difficile contesto socioeconomico italiano nel quale la misura ha operato, aggravato ancor di più dalla pandemia di COVID-19, questo elaborato si pone l'obiettivo di provare a stilare un primo bilancio degli effetti del Reddito, o almeno far acquisire al lettore le informazioni necessarie per costruirsi una propria idea basata su fatti e dati reali. La tesi quindi si compone di un primo capitolo che, dopo aver fatto chiarezza sul perché il "Reddito di Cittadinanza" italiano non è in realtà un vero e proprio reddito di cittadinanza, ripercorre a grandi linee la storia del reddito minimo in Europa e l'arrivo, tardivo, in Italia. A ciò fa seguito un approfondimento sul percorso parlamentare che sfocia, nel gennaio 2019, nell'istituzione della nuova misura. Alla fine del capitolo, si esegue una disamina delle sue caratteristiche fondamentali, dai requisiti di cittadinanza e residenza a quelli reddituali e patrimoniali, alle condizionalità legate all'erogazione del beneficio e alla modalità di calcolo di quest'ultimo, fino alla descrizione dell'apparato sanzionatorio.

Il secondo e terzo capitolo si focalizzano su due aspetti chiave dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza che si sono ritenuti essenziali da analizzare: le conseguenze sulla povertà e quelle sul lavoro. Questi due capitoli sono molto simili in quanto a impostazione: nel secondo vengono presentati i beneficiari del Reddito di Cittadinanza e gli effetti della misura, tentando di comprendere

se e come il reddito sia stato in grado di intercettare i poveri e portarli fuori dalla situazione di indigenza nella quale si trovavano; nel terzo, vengono studiati i profili dei beneficiari che hanno sottoscritto il Patto per il lavoro, insieme a una analisi degli esiti occupazionali, ma non prima di aver esplicitato in cosa si sostanzia il percorso di inclusione lavorativa che intraprendono; lungo tutto il procedimento, i beneficiari sono accompagnati dalla nuova e controversa figura del navigator, alla quale viene dedicato un intero paragrafo. Entrambi i capitoli contengono, nella loro parte finale, l'elenco dei punti critici e delle proposte per migliorare i vari aspetti della misura.

Troveranno spazio, infine, le conclusioni, dove si proverà a stabilire se il Reddito di Cittadinanza ha centrato i suoi più importanti obiettivi originari: il contrasto alla povertà e il reinserimento del beneficiario nel mercato del lavoro.

CAPITOLO PRIMO

STORIA DEL REDDITO DI CITTADINANZA IN ITALIA

1.1 REDDITO DI BASE O REDDITO MINIMO GARANTITO?

Questo elaborato non può iniziare senza un chiarimento di alcuni concetti che fanno parte del dibattito sulle proposte di riforma del welfare state di un Paese. Non ci può essere una discussione corretta su questi temi se non si rettificano, innanzitutto, gli errori terminologici che sono ormai radicati nel contesto italiano.

L'originale nozione di Reddito di Cittadinanza (RdC)¹ è quella di un Reddito di Base (*Basic Income*): «un reddito erogato in modo incondizionato a tutti, su base individuale, senza alcuna verifica della condizione economica o richiesta di disponibilità a lavorare»². Sono essenzialmente cinque le caratteristiche che il BIEN (*Basic Income Earth Network*)³ individua per definire il Reddito di Base:

- 1) Periodicità: il reddito è pagato a intervalli regolari;
- 2) *Cash Payment*: viene elargito con un appropriato mezzo di scambio, permettendo a chi lo riceve di poter decidere per cosa spenderlo. Non viene infatti pagato in natura (attraverso cioè una prestazione di beni o servizi) o attraverso buoni dedicati a specifici usi;
- 3) Individualità: è un reddito su base individuale;

¹ Da qui in poi utilizzerò anche l'acronimo "Rdc" per indicare il Reddito di Cittadinanza.

² A. ROMANO, A. ZITELLI, *Il reddito di base è una cosa seria. Disuguaglianze, qualità della vita, robot: immaginare una società diversa*, Valigia Blu, 2017.

³ Fino al 2004 denominato Basic Income European Network, il BIEN è una rete di coordinamento di accademici e attivisti interessati all'idea di reddito di base. La definizione che danno di Basic Income è rinvenibile nel loro sito <https://basicincome.org/about-basic-income/>.

- 4) Universalità: è pagato a tutti, senza un accertamento delle condizioni economiche e patrimoniali di ogni soggetto;
- 5) Assenza di condizioni: è pagato senza l'obbligo di lavorare o di dimostrare la disponibilità a lavorare.

Il reddito minimo garantito (Rmg) «è un reddito limitato nel tempo che si basa su un programma universale ma selettivo, nel senso che la concessione del sussidio dipende da regole uguali per tutti»⁴. In altre parole, il sussidio è corrisposto indipendentemente da qualsiasi attributo categoriale e da qualsiasi prestazione contributiva, ma solo a coloro che si trovano in stato di bisogno, cioè che non riescono a disporre di un reddito pari almeno al livello considerato minimo per la sussistenza, identificato nella linea della povertà⁵. La fornitura delle prestazioni ai beneficiari è subordinata alla cosiddetta “prova dei mezzi”, cioè a un accertamento delle risorse degli individui, e alla loro disponibilità a soddisfare determinate condizioni di ricerca di un lavoro.

Da una parte troviamo, quindi, uno schema di sostegno del reddito di stampo “universale”, destinato a tutti i cittadini; dall'altra, uno schema “selettivo” e condizionato, con criteri specifici di accesso relativi alle caratteristiche dei beneficiari.

Il Decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019 non ha introdotto nel nostro Paese una misura che rientra nel termine Reddito di Base, sebbene venga denominato Reddito di Cittadinanza, ma uno strumento che rimane confinato nel campo del reddito minimo garantito⁶.

⁴ A. ROMANO, A. ZITELLI, Op.cit.

⁵ R. TARGETTI LENTI, *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, Working Paper, 2000.

⁶ Fu l'Istat nel 2015, in una Audizione concernente, tra gli altri, anche il primo disegno di legge del Reddito di Cittadinanza targato Movimento 5 Stelle (2013), a sottolineare come si trattasse di una misura selettiva e non universale. Si può consultare l'Audizione qui: <https://www.istat.it/it/archivio/162091>.

1.2 REDDITO MINIMO IN EUROPA E IN ITALIA: ACCENNI STORICI

Ad oggi, in tutti i Paesi dell'Unione Europea, sono presenti misure di reddito minimo per chi versa in condizioni di particolare bisogno.

Queste politiche cominciano ad affermarsi dal secondo dopoguerra, più precisamente in Gran Bretagna, con la *National Assistance* (1948), per poi diffondersi lentamente in altri Paesi del continente. Se inizialmente lo scopo di queste misure è di fornire un aiuto per tutti quei soggetti in condizione di povertà estrema, verso la fine degli anni Ottanta, a partire dalla Francia con il *Revenu minimum d'insertion* (1988), cominciano a strutturarsi, a fianco del trasferimento puramente economico, anche attività di inserimento sociale e lavorativo del beneficiario. L'idea di associare l'intervento "passivo", di natura economica, a una fase di attivazione dei beneficiari fa breccia in tutti gli Stati europei. Gli ultimi a adottare questo tipo di misure sono l'Italia e la Grecia, i due "paesi ritardatari"⁷.

Che il modello di assistenza italiano fosse obsoleto è già chiaro nel 1997, dove anche nella Relazione finale della "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale"⁸, detta anche Commissione Onofri, prendendo il nome del suo presidente, si sottolinea la necessità di «una profonda ristrutturazione del loro assetto, oggi fondato su un insieme di istituti prevalentemente costituiti da prestazioni monetarie di tipo "passivo", che non sono in grado né di raggiungere apprezzabili risultati redistributivi, né di cogliere i veri bisogni dei beneficiari dando loro concrete opportunità, in quanto possibile, di recuperare autosufficienza»⁹. La Commissione propone di introdurre l'istituto del Minimo vitale, che assolva la funzione di sostegno economico e offerta di opportunità e servizi per uscire dallo stato di bisogno per tutti quei cittadini indigenti. Ne segue l'introduzione, in via sperimentale e territorialmente circoscritta in quasi 300 Comuni, del

⁷ M. BALDINI, G. BUSILACCHI, G. GALLO, *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei*, «La Rivista delle Politiche Sociali» n.2, 2018.

⁸ La Commissione viene istituita dal primo governo Prodi, con lo scopo di elaborare un piano di riforma dello stato sociale italiano. La Relazione finale che ne scaturisce evidenzia la situazione e propone modifiche per le politiche del lavoro, di assistenza, del sistema sanitario e pensionistico.

⁹ Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, pp. 17-18.

Reddito minimo di inserimento (Rmi) nel quadriennio 1998-2002. La sperimentazione si scontra con difficoltà realizzative più correlate ad aspetti politico-istituzionali che a problemi di struttura della misura stessa, anche se viene evidenziato come il Rmi abbia inciso in modo positivo sulle situazioni più gravi di marginalità sociale, ma sia stato molto meno efficace in termini di reinserimento nel mercato del lavoro¹⁰.

Continuano a susseguirsi una serie di tentativi, sia a livello nazionale che a livello locale, di introduzione di misure di reddito minimo che, però, non riescono a sopravvivere, tranne rare eccezioni, oltre il tempo di una legislatura¹¹. I problemi che impediscono l'affermarsi di queste politiche sono da ricercarsi nella scarsa capacità di accertare la reale situazione reddituale delle famiglie, nell'inadeguatezza delle risorse a disposizione per attuare queste misure e nell'inefficacia delle politiche di inserimento che avrebbero dovuto accompagnare l'erogazione dei sussidi¹².

Il tentativo di riprendere una misura di contrasto alla povertà a livello nazionale arriva solo recentemente, nel 2017, con il Sostegno per l'inclusione attiva (Sia). Viene poi sostituito, dal gennaio 2018, dal Reddito di inclusione (Rei). Il Rei presenta tutte le caratteristiche di un reddito minimo, componendosi di due parti: un beneficio economico erogato mensilmente e un progetto di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.

Con il Decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019 si sancisce la fine del Reddito di inclusione, che dal 1° marzo 2019 non può più essere richiesto. Entrano così in vigore il Reddito e la Pensione di Cittadinanza.

¹⁰ S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, 2016, p.109.

¹¹ Possono essere citati diversi esempi, come il Reddito di ultima istanza (Rui) come misura nazionale oppure il Reddito di Cittadinanza in Campania, il Reddito di base per la cittadinanza in Friuli-Venezia Giulia, il Programma di promozione della cittadinanza solidale in Basilicata.

¹² P. BRUNORI, V. PERAGINE, *Non per cassa, ma per equità: primo passo contro la povertà*, «lavoce.info», <https://www.lavoce.info/archives/38477/non-per-cassa-ma-per-equita-primo-passo-contro-la-poverta/>, 2015.

1.3 DAL BLOG AL PARLAMENTO: IL PERCORSO DEL RDC

È nel dicembre 2012 che Beppe Grillo, in quel momento Presidente dell'Associazione "Movimento 5 Stelle" (M5S), comincia a presentare, dal palco di diverse piazze italiane, il suo progetto di Reddito di Cittadinanza: è il primo dei 20 punti del programma che compaiono in un post pubblicato nel blog¹³ del fondatore del Movimento. Di lì a un paio di mesi il M5S si presenta per la prima volta alle elezioni politiche nazionali, risultando il partito più votato alla Camera dei deputati; nonostante ciò, questo non gli consente di essere uno dei partiti di maggioranza nei governi che si formano in quella legislatura¹⁴. Questo non impedisce al partito di presentare, dai banchi dell'opposizione, il Disegno di Legge (Ddl) n.1148 del 29 ottobre 2013, denominato "Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario"¹⁵. Il Ddl, proposto da 50 senatori del M5S, con prima firmataria Nunzia Catalfo, ha il fine di introdurre nel nostro sistema il reddito di cittadinanza, *«una misura unica, in grado di svolgere una doppia funzione: da un lato garantire un livello minimo di sussistenza e dall'altro incentivare la crescita personale e sociale dell'individuo attraverso l'informazione, la formazione e lo sviluppo delle proprie attitudini e della cultura»*¹⁶.

La proposta prevede l'istituzione di un RdC che garantisca al beneficiario, qualora sia unico componente del nucleo familiare, il raggiungimento, anche tramite integrazione, di un reddito annuo netto calcolato secondo l'indicatore ufficiale di povertà monetaria dell'Unione Europea, pari a 6/10 del reddito

¹³ B.GRILLO, *Lettera agli italiani di Beppe Grillo*, «Il blog di Beppe Grillo», <https://beppegrillo.it/lettera-agli-italiani-di-beppe-grillo/>, 6 febbraio 2013.

¹⁴ Sono tre i governi che si succedono nella XVII Legislatura che va dal 15 marzo 2013 al 22 marzo 2018: Governo Letta, Governo Renzi e Governo Gentiloni. In tutti e tre i casi, il M5S è nelle file dell'opposizione.

¹⁵ Disegno di legge n.1148 del 29 ottobre 2013, *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario*.

¹⁶ Ddl n. 1148/2013, Relazione.

mediano equivalente familiare, quantificato in 9.360 euro annui e in 780 euro mensili; per un nucleo familiare si garantisce il raggiungimento di un reddito commisurato alla sua composizione tramite la scala di equivalenza OCSE modificata¹⁷.

Possono accedere al RdC tutti i soggetti maggiorenni residenti nel territorio nazionale in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione Europea e quei soggetti provenienti da Paesi che hanno sottoscritto convenzioni bilaterali di sicurezza sociale. Ulteriore requisito è il possesso, per i soggetti dal diciottesimo al venticinquesimo anno di età, di una qualifica o diploma professionale riconosciuto e utilizzabile a livello nazionale ed europeo¹⁸.

Il beneficiario, escluso il soggetto in età pensionabile, ha l'obbligo, in relazione all'inserimento lavorativo, di fornire immediata disponibilità al lavoro presso i Centri per l'impiego (Cpi¹⁹) territorialmente competenti e accreditarsi sul sistema informatico nazionale per l'impiego. Deve altresì intraprendere un percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo e svolgere, con continuità, un'azione di ricerca attiva del lavoro²⁰. Qualora il beneficiario non adempia a questi obblighi, ciò è causa di decadenza del beneficio. Altre cause di decadenza possono essere sia il rifiuto di più di tre proposte di impiego ritenute congrue, sia il recesso senza giusta causa dal contratto di lavoro per due volte nel corso dell'anno solare²¹.

Il Ddl n. 1148 non riesce, tuttavia, a completare il suo iter parlamentare necessario per diventare legge.

¹⁷ Ddl n.1148, art.3 "Reddito di cittadinanza e sua determinazione".

¹⁸ Ddl n.1148, art.4 "Beneficiari e requisiti soggettivi e oggettivi per l'accesso al reddito di cittadinanza".

¹⁹ Da qui in avanti utilizzerò anche l'acronimo "Cpi" per indicare i Centri per l'impiego.

²⁰ Ddl n.1148, art.11 "Obblighi del beneficiario in relazione all'inserimento lavorativo".

²¹ Ddl n.1148, art.12 "Cause di decadenza del beneficio in relazione all'inserimento lavorativo".

Le elezioni politiche nazionali del 2018 segnano un importante avvenimento nel panorama politico italiano: il M5S, con oltre il 32% dei voti, si rivela il partito più votato, ma la coalizione con più voti risulta essere quella di centrodestra. Il governo che nasce in seguito a questo risultato, a guida Giuseppe Conte, scaturisce da un compromesso tra il M5S e la Lega, che pone le sue basi sul “Contratto per il governo del cambiamento”, un documento sottoscritto dal Capo Politico del M5S, Luigi Di Maio, e dal segretario Federale della Lega, Matteo Salvini.

In questo contratto, che costituisce la linea guida del governo, le due parti si impegnano a realizzare i progetti della loro alleanza, tra i quali risultano in elenco il Reddito e la Pensione di cittadinanza²².

1.4 DECRETO-LEGGE N.4 DEL 28 GENNAIO 2019, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE N.26 DEL 28 MARZO 2019

Nel supplemento alla Gazzetta Ufficiale n.84 viene pubblicato il testo del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, coordinato con la legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26, recante: «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»²³ ed è su questo testo che si analizza il Rdc nei suoi aspetti più importanti.

Istituito a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di Cittadinanza, come viene spiegato nell’articolo 1, è considerato come una «*misura fondamentale*

²² IL POST, “La versione finale del “contratto” M5S-Lega”, «Il Post», <https://www.ilpost.it/2018/05/18/contratto-m5s-lega-versione-finale/>, 18 maggio 2018.

²³ Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 coordinato con la legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, pubblicato nel Supplemento ordinario alla “Gazzetta Ufficiale” n. 84 del 9 aprile 2019-Serie generale.

di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro»²⁴.

Sempre nel primo articolo è fatta una distinzione tra il Rdc e la Pensione di cittadinanza (Pdc²⁵), una misura di contrasto alla povertà delle persone anziane, che viene erogata per quei nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di almeno 67 anni e che *«può essere concessa anche nei casi in cui il componente o i componenti del nucleo familiare di età pari o superiore a 67 anni [...] convivano esclusivamente con una o più persone in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza»²⁶.*

Quando il componente più giovane del nucleo familiare compie 67 anni, a decorrere dal mese successivo, si passa in automatico dal Rdc alla Pdc.

1.4.1 Requisiti dei beneficiari e presentazione della domanda

Il nucleo familiare, dal momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, deve possedere cumulativamente alcuni requisiti che vengono specificati nell'articolo 2 e che valgono sia per il riconoscimento del Rdc sia per la Pdc.

Per quanto riguarda i requisiti di cittadinanza e soggiorno, il componente maggiorenne del nucleo familiare che richiede il beneficio deve essere cittadino italiano o di un Paese dell'Unione Europea oppure un suo familiare titolare del diritto di soggiorno oppure ancora un cittadino di Paesi terzi in possesso del

²⁴ Decreto-legge 28/01/2019, n.4 *“Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”* convertito, con modificazioni, dalla Legge 28/03/2019, n.26, art.1, co.1.

²⁵ Da qui in avanti utilizzerò anche l'acronimo “Pdc” per indicare la Pensione di cittadinanza.

²⁶ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.1, co.2.

permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. È richiesto anche un tempo minimo di residenza in Italia di almeno dieci anni *«di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo»*²⁷.

Per i requisiti reddituali e patrimoniali, si fa riferimento all'intero nucleo familiare che deve possedere:

- Un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore a 9.360 euro;
- Un valore del patrimonio immobiliare, sia in Italia che all'estero, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro;
- Un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro, incrementabili di 2.000 euro *«per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni figlio successivo al secondo»*²⁸. Queste soglie possono essere a loro volta incrementate di 5.000 euro per ogni componente in condizioni di disabilità e di 7.500 euro nei casi di disabilità grave o di non autosufficienza;
- Un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro (7.560 euro per la Pdc) moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza. Questa scala *«è pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare ed è incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di anni 18 e di 0,2 per ogni ulteriore componente di minore età, fino ad un massimo di 2,1, ovvero fino ad un massimo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza»*²⁹. Nel caso in

²⁷ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.2, co.1, lett. a) n.2.

²⁸ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.2, co.1, lett. b) n.3.

²⁹ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.2, co.4.

cui il nucleo familiare risieda in un'abitazione in locazione, la soglia del reddito familiare è incrementata a 9.360 euro.

Sono presenti limitazioni anche per quanto riguarda il godimento di beni durevoli, in quanto nessun componente del nucleo familiare deve avere il possesso di navi e di imbarcazioni da diporto e *«di autoveicoli immatricolati la prima volta nei sei mesi antecedenti la richiesta, ovvero di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei due anni antecedenti»*³⁰.

Un ulteriore requisito per il richiedente, introdotto con le modificazioni apportate in sede di conversione del decreto, riguarda i suoi precedenti penali. È richiesta infatti *«la mancata sottoposizione a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché la mancanza di condanne definitive, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3»*³¹.

Viene infine negato il diritto al Rdc al *«componente del nucleo familiare disoccupato a seguito di dimissioni volontarie, nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni, fatte salve le dimissioni per giusta causa»*³².

La verifica del possesso dei requisiti per l'accesso al Rdc è compito dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), che li accerta entro cinque giorni lavorativi dalla data di domanda. Quest'ultima può essere presentata, come viene spiegato nell'articolo 5, presso gli uffici postali, i Centri di Assistenza Fiscale (CAF) previa stipula di una convenzione con l'Inps, gli istituti di patronato e anche in modalità telematica attraverso il sito del Ministero del

³⁰ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.2, co.1, lett. c) n.1.

³¹ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.2, co.1, lett. c-bis).

³² D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.2, co.3.

Lavoro e delle Politiche Sociali dedicato³³. A causa dell'emergenza da Covid-19, l'Inps, con il Messaggio n. 1681 del 20 aprile 2020, consente ai cittadini di trasmettere la domanda di Reddito e Pensione di cittadinanza anche attraverso il proprio sito istituzionale³⁴.

1.4.2 Beneficio economico e modalità di erogazione

L'articolo 3 spiega che il beneficio economico del Rdc si compone di due elementi:

- 1) *«una componente ad integrazione del reddito familiare [...] fino alla soglia di euro 6.000 annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza»³⁵. Soglia incrementata per la Pdc a 7.560 euro annui;*
- 2) *«una componente, ad integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto in locazione, come dichiarato a fini ISEE, fino ad un massimo di euro 3.360 annui»³⁶. Per la Pdc il tetto arriva a 1.800 euro annui. In caso di mutuo, questa componente vale fino a un massimo di 1.800 euro annui sia per il Reddito che per la Pensione.*

In sintesi, il beneficio economico si compone di una quota a integrazione del reddito familiare e di un contributo per l'affitto e il mutuo. In qualsiasi caso, il beneficio parte da un minimo di 480 euro annui fino a un massimo di 9.360 euro annui, moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza, ridotto per il valore del reddito familiare.

³³ La domanda può essere presentata in modalità telematica presso il sito internet <https://www.redditicittadinanza.gov.it/>.

³⁴ Inps, *Domanda di Reddito e Pensione di Cittadinanza. Ampliamento delle modalità di richiesta del beneficio*, Messaggio n.1681, 20 aprile 2020.

³⁵ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.3, co.1, lett. a).

³⁶ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.3, co.1, lett. b).

Il Rdc viene riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi, dopo il quale *«può essere rinnovato, previa sospensione dell'erogazione del medesimo per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo»*³⁷. Sospensione che non è prevista nel caso della Pensione di cittadinanza che quindi si rinnova automaticamente senza presentare una nuova domanda.

Il beneficio economico, a partire dal mese successivo a quello della richiesta, viene erogato mensilmente attraverso la Carta Rdc, che deve essere ritirata presso l'Ufficio di Poste Italiane. La Pdc può essere erogata con modalità diverse, mediante gli strumenti in uso per il pagamento delle pensioni. Il valore mensile del beneficio è uguale a un dodicesimo del valore su base annua.

La Carta Rdc *«oltre che al soddisfacimento delle esigenze previste per la carta acquisti, [...] permette di effettuare prelievi di contante entro un limite mensile non superiore ad euro 100 per un singolo individuo, moltiplicato per la scala di equivalenza [...] nonché, nel caso di integrazioni [...] di effettuare un bonifico mensile in favore del locatore indicato nel contratto di locazione ovvero dell'intermediario che ha concesso il mutuo»*³⁸.

Qualora parte del beneficio non venga speso o prelevato entro il mese, quell'ammontare *«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»*³⁹. Allo stesso modo viene decurtato l'ammontare non speso o non prelevato su base semestrale.

1.4.3 Le condizionalità: Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale

Nel primo comma dell'Articolo 4 vengono elencate le condizioni per ottenere il beneficio; l'erogazione è condizionata *«dalla dichiarazione di immediata*

³⁷ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.3, co.6.

³⁸ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.5, co.6.

³⁹ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.3, co.15.

*disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni [...] nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale»*⁴⁰. Sono tenuti a questi obblighi tutti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studio, i quali devono, entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio, presentare la Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID). Rimangono esclusi i soggetti con età pari o superiore a 65 anni, i beneficiari della Pdc, i beneficiari del Rdc che sono titolari di pensione diretta e i componenti con disabilità. Possono poi essere esonerati dagli obblighi i componenti che frequentano corsi di formazione e i caregiver, cioè coloro che hanno carichi di cura.

I componenti dei nuclei familiari con questi requisiti *«sono individuati e resi noti ai centri per l'impiego [...] affinché siano convocati entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio»*⁴¹ se in possesso di almeno uno dei requisiti elencati nel quinto comma:

- Maggiorenni con età inferiore ai 29 anni;
- Disoccupati da non più di due anni;
- Beneficiario della NASpI o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria;
- Aver sottoscritto un patto di servizio attivo presso i centri per l'impiego negli ultimi due anni;
- Non aver sottoscritto un progetto personalizzato per il REI.

Tutti questi soggetti stipulano un Patto per il lavoro presso i Centri per l'impiego, impegnandosi a svolgere ricerca attiva del lavoro, partecipare a corsi di formazione e accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue. Nel caso di rinnovo del beneficio deve essere accettata la prima offerta di lavoro congrua.

⁴⁰ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.4, co.1

⁴¹ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.4, co.5.

Cosa intende il legislatore per offerta congrua viene esplicitato al nono comma, che spiega come:

«nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua un’offerta entro cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta, ovvero entro duecentocinquanta chilometri di distanza se si tratta di seconda offerta, ovvero [...] ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta»⁴².

Dopo un anno, viene ritenuta congrua un’offerta entro 250 chilometri in caso di prima o seconda offerta; ovunque nel territorio italiano se si tratta della terza. In caso di rinnovo del periodo di fruizione del Rdc, viene ritenuta congrua anche la prima offerta collocata ovunque nel territorio.

Ad affiancare il beneficiario del RdC nella ricerca del lavoro, oltre agli operatori del Cpi, è la nuova figura del *tutor*⁴³, della cui gestione è responsabile l’Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (Anpal).

I nuclei familiari beneficiari che non hanno componenti in possesso dei requisiti per essere chiamati dai Cpi sono convocati dai servizi dei Comuni competenti per il contrasto alla povertà, per stipulare il Patto per l’inclusione sociale. Nel Patto *«sono inclusi, oltre agli interventi per l’accompagnamento all’inserimento lavorativo, [...] gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà»⁴⁴*. Tutti i beneficiari firmatari del Patto per il lavoro o del Patto per l’inclusione sociale sono tenuti a offrire la loro disponibilità, per un minimo di

⁴² D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.4, co.9, lett. a).

⁴³ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.9, co.3, lett. a).

⁴⁴ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.4, co.13.

otto ore settimanali, alla partecipazione ai progetti utili alla collettività da svolgersi nei Comuni di residenza, se questi ultimi si sono attivati in tal senso. Per ciò che riguarda l'inserimento nel mondo lavorativo, sono previsti sgravi fiscali sia per l'impresa che per il lavoratore. Difatti, al datore di lavoro che assume a tempo pieno e indeterminato un soggetto beneficiario del Rdc è riconosciuto *«l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e [...] nel limite dell'importo mensile del Rdc percepito dal lavoratore all'atto dell'assunzione, per un periodo pari alla differenza tra 18 mensilità e le mensilità già godute dal beneficiario stesso e, comunque, per un importo non superiore a 780 euro mensili e per un periodo non inferiore a 5 mensilità»*⁴⁵. Il datore di lavoro, tuttavia, è tenuto alla restituzione dell'incentivo nel caso di licenziamento non per giusta causa effettuato nei trentasei mesi successivi all'assunzione.

Inoltre, *«Ai beneficiari del Rdc che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi dodici mesi di fruizione del Rdc è riconosciuto in un'unica soluzione un beneficio addizionale pari a sei mensilità del Rdc, nei limiti di 780 euro mensili»*⁴⁶.

1.4.4 Sanzioni e decadenza dal Rdc

L'articolo 7 intitolato "Sanzioni" inizia spiegando che è punito con la reclusione da due a sei anni colui che utilizza dichiarazioni o documenti falsi per ottenere indebitamente il beneficio. Al secondo comma viene prevista una reclusione da uno a tre anni se non vengono comunicate le variazioni del reddito o del patrimonio o di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio. Alla condanna in via definitiva *«consegue di diritto l'immediata revoca del beneficio con efficacia retroattiva e il*

⁴⁵ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.8, co.1.

⁴⁶ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.8, co.4.

beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito»⁴⁷ e il beneficio non può essere più richiesto per almeno dieci anni a partire dalla data della condanna.

La revoca del beneficio è disposta qualora l'amministrazione erogante accerti *«la non corrispondenza al vero delle dichiarazioni e delle informazioni poste a fondamento dell'istanza ovvero l'omessa successiva comunicazione di qualsiasi intervenuta variazione del reddito, del patrimonio e della composizione del nucleo familiare»⁴⁸*. La revoca ha efficacia retroattiva e il beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito.

Nel quinto comma dell'articolo 7 vengono elencate diverse situazioni al verificarsi delle quali il beneficiario perde il diritto al Rdc. Infatti, è disposta la decadenza dal Rdc quando uno dei componenti del nucleo familiare:

- Non effettua la DID o non sottoscrive il Patto per il lavoro o il Patto per l'inclusione sociale;
- Non partecipa alle iniziative formative o di riqualificazione;
- Non accetta almeno una delle tre offerte di lavoro o, in caso di rinnovo, la prima offerta;
- Non comunica variazioni di condizione occupazionale;
- Non presenta una Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) in caso di variazione del nucleo familiare.

Per di più, è disposta la decadenza del beneficio *«nel caso in cui il nucleo familiare abbia percepito il beneficio economico del Rdc in misura maggiore rispetto a quanto gli sarebbe spettato, per effetto di dichiarazione mendace in sede di DSU o di altra dichiarazione nell'ambito della procedura di richiesta del beneficio»⁴⁹*.

⁴⁷ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.7, co.3.

⁴⁸ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.7, co.4.

⁴⁹ D.L. n. 4/2019 convertito dalla L. n.28/2019, art.7, co.6.

CAPITOLO SECONDO

REDDITO DI CITTADINANZA E LOTTA ALLA POVERTÀ

2.1 BENEFICIARI E IMPORTO EROGATO

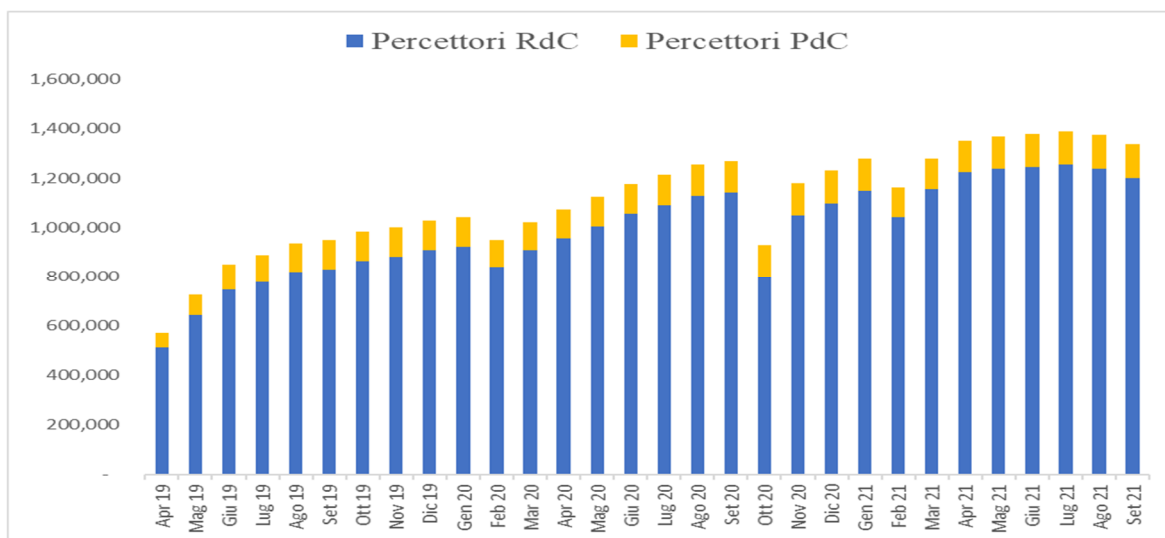
Per redigere un bilancio del RdC è imprescindibile partire dai dati ufficiali. Secondo quelli più aggiornati dell'Inps⁵⁰, nel mese di settembre 2021, i nuclei beneficiari del RdC ammontano a poco più di 1,2 milioni, coinvolgendo oltre 2,8 milioni di persone. Se a queste cifre si aggiungono quelle sulla PdC (137 mila), si arriva a 1,34 milioni di famiglie per un totale di quasi 3 milioni di persone (tra cui 742 mila sono minorenni). L'importo medio erogato è di 546 euro (577 euro per il RdC e 273 euro per la PdC).

Da gennaio a settembre 2021 hanno richiesto la prestazione 976 mila nuclei, mentre quelli beneficiari di almeno una mensilità di RdC o di PdC sono stati 1,7 milioni, per un totale di 3,8 milioni di persone coinvolte.

La Figura 1 riassume i numeri delle famiglie che hanno beneficiato del RdC o della PdC dal primo mese di erogazione fino a oggi. Il dato che più di tutti cattura l'attenzione è il calo drastico dei percettori del RdC a ottobre 2020, ma questo si spiega semplicemente con il mese di sospensione, prima del rinnovo della domanda, passati 18 mesi dalla prima erogazione.

⁵⁰ I dati più recenti sono pubblicati dall'Inps e consultabili nel sito: <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei-rdc>. In questo elaborato si fa riferimento ai dati presenti nell'*Appendice Statistica Ottobre 2021* e nel *Report trimestrale Rei-RdC-REm Aprile 2019-Settembre 2021*.

Figura 1 – Nuclei percettori di RdC/PdC



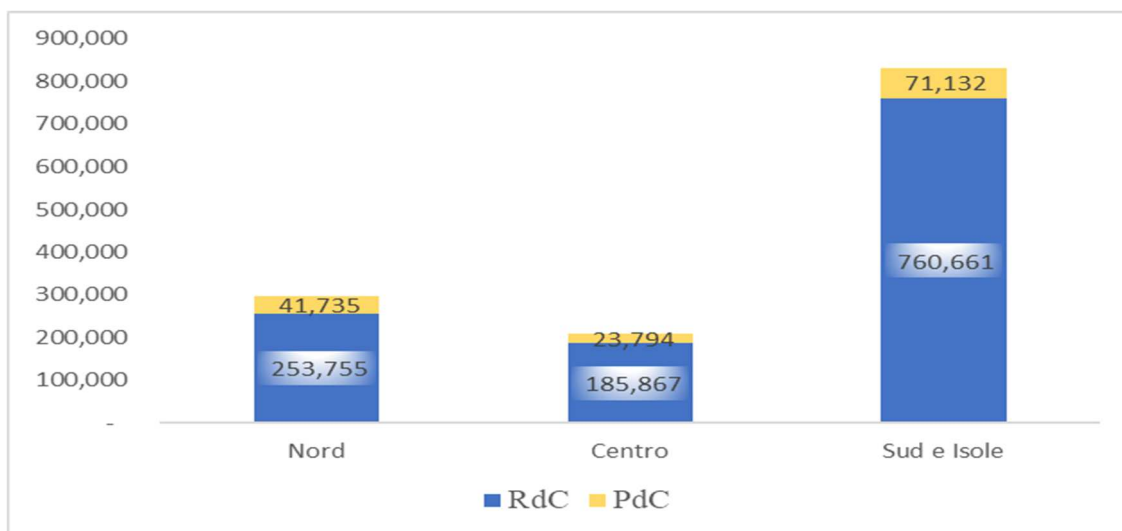
Fonte: Elaborazione personale sui dati dell'Appendice Statistica Ottobre 2021, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, Inps.

Nei primi nove mesi del 2021 è stato revocato il beneficio a 90 mila nuclei (nell'intero 2020 erano stati solo 26 mila) e sono decaduti dal diritto 244 mila nuclei. La motivazione più frequente per la revoca è l'accertamento della mancanza del requisito di residenza e cittadinanza, mentre quelle della decadenza sono la variazione dell'ISEE e la modifica della composizione del nucleo familiare.

2.1.1 Caratteristiche dei nuclei familiari

Andando più nel dettaglio, si ottengono particolari informazioni circa le caratteristiche delle famiglie e la loro distribuzione. Proprio riguardo a quest'ultima, si evidenzia come i beneficiari della misura non sono distribuiti uniformemente sul territorio nazionale. Come si può notare nella Figura 2, la maggior parte dei nuclei beneficiari si trova al sud, in particolare in Campania (21% delle prestazioni erogate), Sicilia (18%), Lazio (10%) e Puglia (9%).

Figura 2 - Nuclei percettori di RdC/PdC nel mese di settembre 2021 per regione e tipologia della prestazione



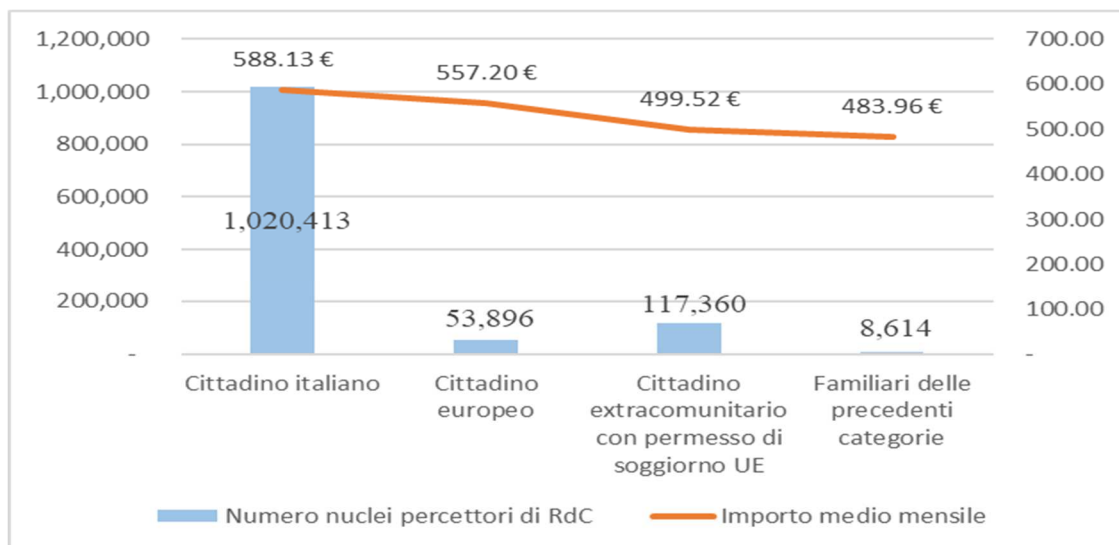
Fonte: Elaborazione personale sui dati dell'Appendice Statistica Ottobre 2021, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, Inps.

Questa non omogeneità nella distribuzione viene spiegata con la bassa occupazione e la forte incidenza della povertà nelle regioni del sud: nel "XX Rapporto Annuale" dell'Inps⁵¹ è stimato un modello di regressione lineare, per comprendere come le caratteristiche socioeconomiche delle diverse aree influenzano la distribuzione territoriale dei percettori di RdC/PdC. Da questa analisi emerge che nei Comuni del nord circa il 2% della popolazione risulta beneficiaria di RdC/PdC, mentre nei Comuni del sud si arriva al 6%, con circa la metà di questo *gap* causato dall'insistenza degli indicatori di povertà e da un mercato del lavoro caratterizzato da alta disoccupazione e bassa istruzione⁵². Un altro dato da segnalare è quello relativo alla cittadinanza che, insieme all'importo medio della prestazione, viene analizzata nella Figura 3. L'85% dei richiedenti il RdC risulta di cittadinanza italiana, mentre solamente il 10% è un cittadino extracomunitario con permesso di soggiorno.

⁵¹Inps, *L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese*, XX Rapporto Annuale Inps, luglio 2021.

⁵²Inps, *Reddito di Cittadinanza, Caratteristiche Socio-economiche e Capitale Sociale*, Direzione Centrale Studi e Ricerche (DCSR), 2021.

Figura 3 – Nuclei percettori di RdC per cittadinanza del richiedente e importo medio mensile della prestazione nel mese di settembre 2021



Fonte: Elaborazione personale sui dati dell'Appendice Statistica ottobre 2021, Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, Inps.

Si sale al 95% di cittadinanza italiana e si scende a poco più del 3% di extracomunitari se si prendono in considerazione i dati della PdC. Questa differenza di percentuale tra gli stranieri beneficiari di RdC e quelli di PdC si spiega in quanto migrano nel nostro Paese soprattutto stranieri in giovane età, e che l'immigrazione è un fenomeno italiano relativamente recente⁵³.

Per quanto riguarda la composizione del nucleo, spicca il dato che vede il 45% dei nuclei percettori di Rdc/PdC composti da un singolo componente. I nuclei con minori sono 434 mila (il 32% dei nuclei beneficiari), mentre i nuclei con disabili sono 228 mila (il 17%).

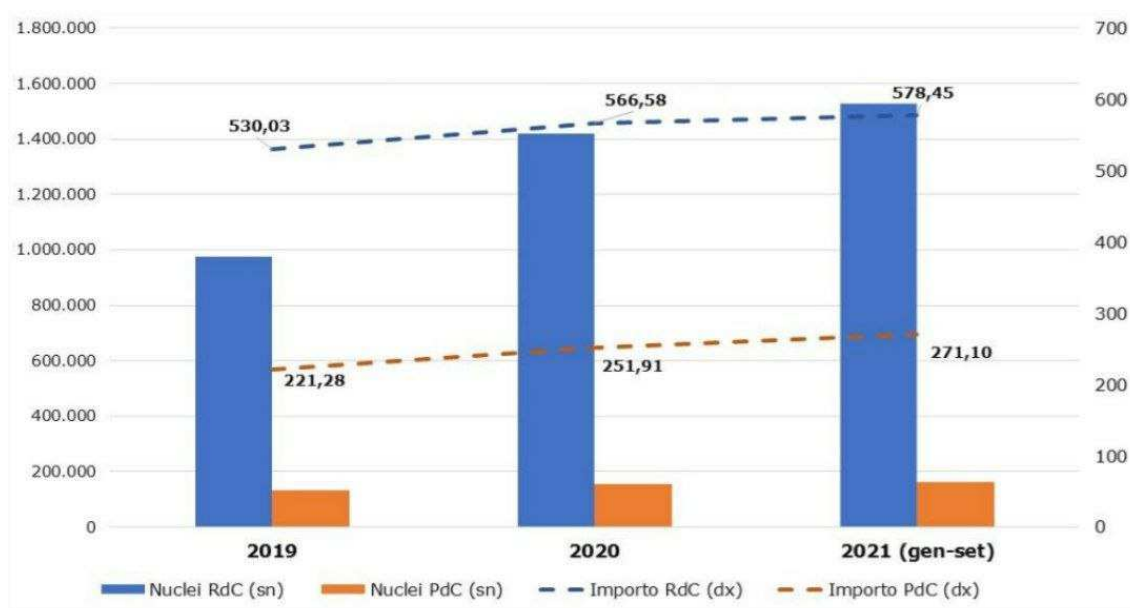
2.1.2 Componente economica

L'importo medio erogato a settembre 2021 è stato di 577 euro per il RdC e di 273 euro per la PdC, per una spesa mensile per l'Inps di 730 milioni di euro,

⁵³ Caritas Italiana, *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, luglio 2021, p.15.

che porta l'erogazione totale di quest'anno a 6 miliardi e mezzo di euro. Come è possibile notare dalla Figura 4, l'importo medio di entrambe le misure è aumentato nel corso degli anni, passando dai complessivi 492 euro del 2019 ai 547 euro del 2021.

Figura 4 - Nuclei beneficiari di RdC/PdC e importo mensile medio per anno e tipologia di prestazione



Fonte: Report trimestrale Rei-RdC-REm Aprile 2019-Settembre 2021, Inps.

L'importo medio del RdC a settembre 2021 è più alto nel sud e nelle isole (610 euro) rispetto al nord (509 euro) e al centro (536 euro). Spiccano tra tutti i 646 euro mensili della Campania e i 625 euro della Sicilia. Di contro, l'importo medio minore corrisposto è quello del Trentino-Alto Adige (411 euro).

Componendosi di una parte a integrazione del reddito familiare fino a 6 mila euro annui, moltiplicata per il parametro della scala di equivalenza, e di un contributo per le spese di affitto o per il mutuo, non sorprende che l'importo medio mensile più alto di RdC risulta essere quello percepito dai nuclei beneficiari con a carico un mutuo (657euro), mentre quello più basso per coloro senza mutuo o canone (538 euro).

2.2 EFFETTI SULLA POVERTÀ

Uno dei principali obiettivi del RdC è quello di ridurre la povertà nel nostro Paese. È bene fare chiarezza su cosa si intende con il termine “povertà”. L’Istituto nazionale di statistica (Istat) propone la definizione di povertà differenziandola tra povertà assoluta e relativa⁵⁴: una famiglia è assolutamente povera quando sostiene una spesa mensile pari o inferiore alla soglia di povertà assoluta, intesa come la spesa minima necessaria per acquisire beni e servizi per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. Questa soglia varia in base alla dimensione e alla composizione per età della famiglia, alla ripartizione geografica e alla dimensione del Comune di residenza. Sono considerate povere relative, invece, le famiglie che hanno una spesa per consumi al di sotto di una soglia di povertà relativa convenzionale, che, secondo l’Istat, è pari alla spesa per consumi media pro-capite per una famiglia composta da due persone nel Paese; per famiglie di ampiezza diversa il valore della soglia si ottiene applicando un’opportuna scala di equivalenza.

La povertà da combattere per una misura di reddito minimo, quale è il RdC, è la povertà assoluta. Se nel 2019, secondo l’Istat, la povertà assoluta era in calo dopo quattro anni di aumento, colpendo 1,7 milioni di famiglie⁵⁵, nel 2020 è tornata a crescere caratterizzando poco più di 2 milioni di famiglie e oltre 5,6 milioni di individui⁵⁶.

Già dopo la pubblicazione delle stime riferite al 2019 dell’Istat, alcuni esperti hanno messo in guardia dal non associare in maniera univoca la diminuzione della povertà assoluta come effetto dell’introduzione del RdC: in primo luogo perché il RdC è partito ad aprile 2019, quindi dopo alcuni mesi dall’inizio

⁵⁴ Istat, *La misura della povertà assoluta*, Metodi e Norme n.39, 2009.

⁵⁵ Istat, *Nel 2019 in calo la povertà assoluta*, Statistiche Report, 16 giugno 2020.

⁵⁶ Istat, *Torna a crescere la povertà assoluta*, Statistiche Report, 16 giugno 2021.

dell'anno e con una fisiologica fase di rodaggio; secondariamente perché l'Istat modifica negli anni la platea dei soggetti e dei nuclei in povertà assoluta e relativa, secondo i suoi specifici criteri⁵⁷. La motivazione più importante, però, è che l'insieme dei poveri assoluti e quello di coloro che hanno i requisiti per accedere al RdC non combaciano perfettamente. Solo confrontando i numeri dei beneficiari del RdC e PdC (circa 1,2 milioni di famiglie ogni mese) con il numero dei poveri assoluti (circa 2 milioni di famiglie), ci si accorge che la misura di reddito minimo non copre tutti coloro che ne avrebbero bisogno. Questo perché mentre nei requisiti di accesso alla misura ci sono reddito e patrimonio, nella definizione di povertà assoluta vengono presi in considerazione i consumi.

Sono stati costruiti molti modelli di simulazione per andare a studiare quanti poveri effettivamente sono raggiunti dal RdC. Secondo il modello sviluppato da coloro che hanno contribuito alla formulazione del rapporto della Caritas, solo il 44% dei poveri sono beneficiari del RdC e il tasso di falsi positivi, cioè i nuclei che percepiscono il RdC pur non essendo poveri, risulta essere del 36%⁵⁸. Secondo, invece, il modello di microsimulazione costruito da Banca d'Italia, solo la metà delle famiglie povere ha diritto al beneficio ed è presente un tasso di falsi positivi addirittura del 51%⁵⁹. Ancora, i risultati ottenuti da Di Nicola con il suo modello evidenziano come, dei 9 milioni di poveri relativi in Italia, solo il 14% riceve il RdC e sono presenti 1,5 milioni di non poveri che ne risultano beneficiari⁶⁰.

Rimane comunque il fatto che, per chi lo riceve, il RdC comporta un forte incremento del reddito tale da portare spesso il nucleo fuori dalla povertà (57%

⁵⁷ F. DI NICOLA, *I poveri e il reddito di cittadinanza: quali relazioni?*, «www.eticaeconomia.it», <https://www.eticaeconomia.it/i-poveri-e-il-reddito-di-cittadinanza-quali-relazioni/>, 15 luglio 2020.

⁵⁸ Caritas Italiana, Op.cit., pp.33-34.

⁵⁹ N. CURCI, G. GRASSO, P. RECCHIA, M. SAVEGNAGO, *Anti-poverty measures in Italy: amicrosimulation analysis*, Banca d'Italia, Temi di Discussione n. 1298, settembre 2020.

⁶⁰ F. DI NICOLA, Op.cit.

dei poveri beneficiari escono dalla povertà, secondo il rapporto 2021 della Caritas). Anche l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), nel suo rapporto inerente alla situazione economica italiana, conferma come il RdC «ha contribuito a ridurre il livello di povertà delle fasce più indigenti della popolazione»⁶¹.

2.3 CRITICITÀ E PROPOSTE DI MODIFICA

A quasi due anni e mezzo di distanza, il dibattito sull'introduzione di correttivi per migliorare l'efficienza di questa misura comincia a essere corposo. Come si è visto nel paragrafo precedente, molti studi dimostrano che il RdC lascia fuori dalla sua rete troppe persone che rientrano nella categoria dei poveri assoluti, e allo stesso tempo include diversi soggetti non poveri: i falsi positivi. Quest'ultima situazione si verifica sia perché ci sono persone che legittimamente soddisfano i requisiti di accesso, sia perché ce ne sono altre che mettono in atto dei comportamenti irregolari, realizzando vere e proprie truffe. Nel 2020, a seguito dei controlli della Guardia di Finanza, sono stati intercettati oltre 50 milioni di euro indebitamente percepiti, con 5868 persone denunciate⁶². Queste notizie generano certamente scalpore mediatico, scoprendo il fianco a eventuali critiche, talvolta pretestuose, verso il RdC. Tuttavia, c'è da tenere presente che l'evasione è un fenomeno strutturale dell'economia italiana (circa 102,8 miliardi di euro nel 2018)⁶³ e che poco ha a che fare con il disegno della

⁶¹ OECD, *Studi economici dell'OCSE: Italia 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/85d51ef5-it>, p.23, 2021.

⁶² S. BARRICELLI, *Cinquanta milioni di euro nelle tasche dei 'furbetti' del reddito di cittadinanza*, «AGI», <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-06-21/reddito-di-cittadinanza-evasori-frodi-12992300/>, 21 giugno 2021.

⁶³ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2021, Nota di Aggiornamento, Allegato: Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2021*, settembre 2021.

misura. L'attuale apparato sanzionatorio in materia di RdC risulta essere già particolarmente severo; un appunto può essere fatto sulla ripartizione dei controlli sui beneficiari che, in questo momento, ricadono sia sull'Inps che sui Comuni. Una gestione unitaria potrebbe essere più efficace.

Se si rimane sul piano delle modifiche strutturali da addurre alla misura, con l'intento di renderla più efficiente, allora nelle pagine seguenti trovano spazio vari accorgimenti da poter applicare.

2.3.1 Criteri di accesso per gli stranieri

Un dato che più di tutti evidenzia che qualcosa non sta funzionando è quello relativo al numero dei beneficiari stranieri, che rimane troppo basso nonostante un'incidenza della povertà assoluta pari al 29,3% per questi soggetti, rispetto al 7,5% dei cittadini italiani (Istat 2020). Il requisito dei dieci anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi due in modo continuativo, è quantomeno da modificare perché limita l'accesso alla misura alla popolazione straniera indigente. Questo è tanto più evidente quando analizziamo i dati del Reddito di Emergenza (REM⁶⁴), una misura nata per aiutare le famiglie in difficoltà a causa dell'emergenza da Covid-19: per l'accesso a questa forma di sostegno al reddito, non è richiesto soddisfare il requisito dei 10 anni di residenza sul territorio italiano; sempre secondo i dati più recenti dell'Inps⁶⁵, i nuclei percettori di REM stranieri sono 223 mila sui 550 mila totali, ossia il 40%, una percentuale molto più alta rispetto agli stranieri beneficiari del RdC che, come già specificato, risulta essere del 10%. In un dossier del Parlamento⁶⁶, presentato in fase di discussione del RdC, si sottolinea come per la

⁶⁴ Da qui in poi utilizzerò anche l'acronimo "REM" per indicare il Reddito di Emergenza.

⁶⁵ Inps, *Appendice Statistica Ottobre 2021*, 26 ottobre 2021.

⁶⁶ Senato. Servizio Studi, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. Con gli emendamenti approvati dalla 11a Commissione permanente in sede referente*, 22 febbraio 2019.

giurisprudenza costituzionale lo status di cittadino non sia sufficiente al legislatore per operare nei suoi confronti erogazioni privilegiate di servizi sociali rispetto allo straniero risiedente da lungo periodo, citando diverse sentenze della Corte costituzionale a supporto di questa tesi.

Un'altra situazione riguardante gli stranieri su cui soffermarsi è il paradosso per il quale, per ottenere il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo e quindi soddisfare uno dei requisiti per poter chiedere il RdC, è necessario un reddito almeno pari all'assegno sociale; quindi il cittadino straniero che vuole accedere a una misura di reddito minimo, un reddito lo deve già comunque avere per ottenere il permesso, ma non deve superare la soglia richiesta per l'accesso al RdC⁶⁷ ⁶⁸.

2.3.2 Scala di equivalenza

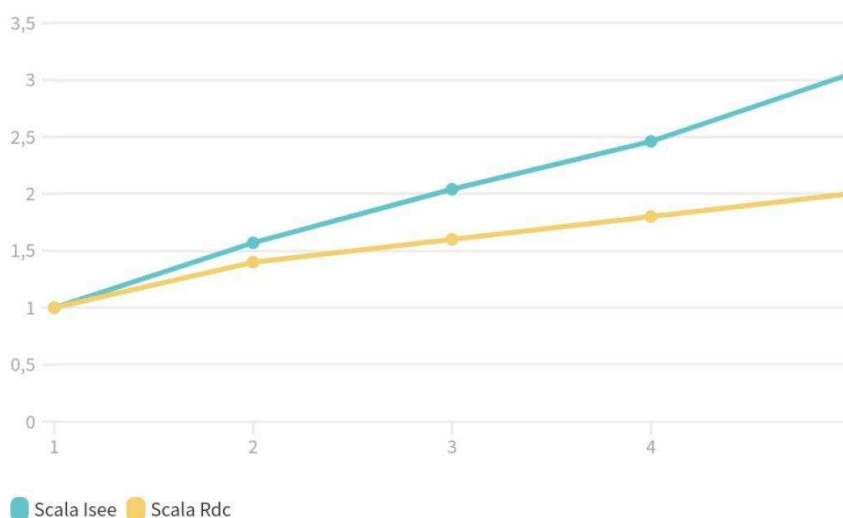
La scala di equivalenza, creata esclusivamente per il RdC, privilegia i nuclei familiari composti da 1-2 persone e sfavorisce le famiglie numerose, in quanto cresce lentamente all'aumentare del numero dei componenti. È utile ricordare che la scala di equivalenza si applica per quella componente a integrazione del reddito familiare fino alla soglia di 6000 euro all'anno e non per quella a contributo per l'affitto o mutuo.

La scala utilizzata per il RdC risulta meno generosa con le famiglie numerose anche rispetto alla scala dell'ISEE, come si può vedere in figura 5.

⁶⁷ A. ALAIMO, *Reddito di Cittadinanza: poveri finti e poveri vinti. Correttivi utili per non fare di tutta tutta l'erba un fascio*, «eticaeconomia», <https://www.eticaeconomia.it/reddito-di-cittadinanza-poveri-finti-e-poveri-vinti-correttivi-utili-per-non-fare-di-tutta-lerba-un-fascio/>, 1 novembre 2020.

⁶⁸ A. LACCHEI, *Cittadini, stranieri e reddito di cittadinanza*, «Forum di Quaderni Costituzionali», n.1, Disponibile in: www.forumcostituzionale.it, 2020.

Figura 5 – Scale di equivalenza rispetto al numero di componenti



Fonte: lavoce.info Qui l'articolo da cui è tratto il grafico: <https://www.lavoce.info/archives/70468/per-il-reddito-di-cittadinanza-e-tempo-di-bilanci/>.

Questo perché si è scelto di mantenere un importo molto alto per una persona sola, quasi simbolico visto che i 780 euro, cioè l'importo massimo che si può ottenere, compaiono nel disegno di legge n. 1148 del 2013, da cui poi deriva l'attuale RdC, perché coincide con il valore soglia di rischio di povertà relativa secondo l'Eurostat in quell'anno. Volendo mantenere una cifra così alta e dovendo coniugarla con un'attenzione particolare verso le casse dello Stato, la soluzione adottata è stata quella di utilizzare una scala più piatta e che quindi penalizza le famiglie numerose⁶⁹. La soluzione potrebbe essere quella di utilizzare una scala più generosa all'aumentare del numero dei componenti oppure ridurre l'importo del RdC per una persona sola, anche magari aumentando il peso della parte non interessata dalla scala di equivalenza, cioè quella relativa all'affitto o mutuo⁷⁰.

⁶⁹ M. BALDINI, G. GALLO, *Per il reddito di cittadinanza è tempo di bilanci*, «lavoce.info», <https://www.lavoce.info/archives/70468/per-il-reddito-di-cittadinanza-e-tempo-di-bilanci/>, 6 novembre 2020.

⁷⁰ Caritas Italiana, *Op.cit.*, pp.46-47.

2.3.3 ISEE e soglie economiche

Il metodo utilizzato per la valutazione della condizione economica delle famiglie per l'accesso al RdC è l'ISEE. Questo mezzo, però, ha delle criticità nelle modalità e nei criteri di valutazione dei redditi e dei patrimoni rispetto al momento della prestazione⁷¹, che solo in parte sono state corrette dalla normativa sul RdC. Ad esempio, per ovviare al meccanismo per il quale i redditi e i patrimoni mobiliari e immobiliari che risultano nell'ISEE sono del secondo anno precedente la DSU⁷², è necessario dichiarare, con una specifica modulistica, le modificazioni del nucleo familiare o delle condizioni economiche qualora queste subiscano variazioni. È comunque auspicabile un ricorso a un ISEE che includa redditi e patrimoni disponibili che siano il più possibile prossimi al momento della prestazione, anche per aiutare le persone più in difficoltà a comprendere i meccanismi e a eseguire le comunicazioni nei tempi previsti dalla normativa⁷³.

Un altro possibile miglioramento può essere prodotto evitando di considerare, del tutto o in parte, gli immobili difficilmente monetizzabili nel calcolo del patrimonio oppure non includendo le ritenute fiscali nella valutazione del reddito.

Infine, un'ultima precisazione che può essere attuata è quella inerente alle soglie di accesso al RdC: queste non si modificano in base alla geografia italiana, non intercettando le differenze del costo della vita, più elevato nelle regioni settentrionali rispetto a quelle meridionali. L'Istat, invece, tiene conto di questi elementi nella sua definizione di povertà assoluta⁷⁴. Quindi, per

⁷¹ M. MOTTA, F. PESARESI, *Per una riforma dell'ISEE Proposte per il miglioramento dell'ISEE*, 16 aprile 2021.

⁷² Dichiarazione Sostitutiva Unica, è un documento contenente dati autodichiarati dall'utente attraverso cui è possibile richiedere l'ISEE.

⁷³ Caritas Italiana, Op.cit., Capitolo 2.

⁷⁴ Nel sito dell'Istat, alla pagina <https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta> è possibile calcolare la soglia della povertà assoluta prendendo in considerazione, come variabili, il numero dei componenti e la zona di residenza del nucleo familiare, la tipologia di Comune e l'anno.

proteggere le famiglie in povertà che vivono nelle regioni del Nord Italia, si potrebbero alzare le soglie economiche di accesso alla misura per chi vive lì, così da riconoscere la realtà del costo della vita più alto in quest'area⁷⁵.

⁷⁵ Caritas Italiana, Op.cit., pp.431-432.

CAPITOLO TERZO

REDDITO DI CITTADINANZA E LAVORO

3.1 PERCORSI DI INCLUSIONE LAVORATIVA

Dopo aver analizzato la situazione per quanto riguarda la parte passiva della misura, in questo capitolo l'attenzione viene spostata sulla parte attiva, in particolar modo su quella dedicata ai percorsi di attivazione lavorativa. Conviene ricordare come l'ottenimento del beneficio economico sia legato al rispetto di alcune condizionalità, rappresentate dalla partecipazione alle attività mirate all'inclusione sociale o all'inserimento nel mondo del lavoro. Dopo la fase di controllo dei requisiti di eleggibilità degli individui effettuata dall'Inps, si procede con lo *splitting*, cioè si indirizzano i componenti del nucleo familiare ritenuti idonei o al Centro per l'impiego, per la definizione del Patto per il lavoro (PPL⁷⁶), o ai servizi sociali, per la sottoscrizione del Patto per l'inclusione sociale. Il tutto viene attuato sfruttando i dati contenuti nel sistema informativo del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, sulla base delle caratteristiche previste dalla norma.

La lista degli eleggibili è inviata ai Cpi che devono provvedere alla loro convocazione entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio. Segue la profilazione dell'individuo, sia quantitativa che qualitativa: la prima, svolta raccogliendo i dati relativi al percorso formativo e professionale, ordina i beneficiari in base al rischio di permanenza nella condizione di disoccupazione; la seconda indaga aspetti più qualitativi della persona e viene svolta attraverso

⁷⁶ Da qui in avanti utilizzerò anche l'acronimo "PPL" per indicare il Patto per il lavoro.

un'intervista diretta durante il primo appuntamento. I percettori possono essere rinviati ai servizi sociali dei Comuni nell'eventualità che, dall'analisi, emerga un bisogno complesso e multidimensionale.

Sulla base delle informazioni ottenute con la profilazione, si delinea il Patto per il lavoro che si sostanzia in un Patto di Servizio personalizzato. Secondo la normativa⁷⁷, tra gli elementi contenuti nel patto figurano:

- l'individuazione di un responsabile delle attività e la frequenza ordinaria di contatti con questo;
- la definizione del profilo personale di occupabilità;
- la definizione degli atti di ricerca attiva che devono essere compiuti, la loro tempistica e le modalità con cui questi devono essere dimostrati al responsabile delle attività.

Inoltre, deve essere riportata la disponibilità del richiedente alle attività di:

- partecipazione a iniziative per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro;
- partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva;
- accettazione di congrue offerte di lavoro.

Se il beneficiario non adempie agli obblighi previsti dal Patto, scattano le sanzioni, che vanno dalla decurtazione di una mensilità del beneficio economico fino alla sua decadenza nei casi di indisponibilità o irreperibilità.

3.1.1 Caratteristiche dei beneficiari

Al 31 gennaio 2021, dei 1.138.315 nuclei percettori del RdC, il 48,3% era indirizzato ai percorsi di inclusione sociale, il 5,1% era esonerato dagli obblighi

⁷⁷ Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n.150, *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*, art.20, co.2.

e il 46,6% era orientato verso i percorsi di attivazione lavorativa⁷⁸. Facendo un'analisi su questi ultimi, i dati più recenti, cui si fa riferimento, sono forniti nella Nota di ottobre 2021 pubblicata dall'Anpal⁷⁹. Al 30 settembre 2021, gli individui beneficiari del RdC indirizzati ai Servizi per il lavoro e tenuti alla sottoscrizione del PPL sono 1.109.287, compresi all'interno di oltre 687 mila nuclei familiari. A questo numero si arriva sottraendo alla totalità dei potenziali beneficiari presenti nel database Anpal, i soggetti che, a seguito della convocazione e primo contatto con i Cpi, sono esclusi o esonerati dalla sottoscrizione del Patto. Questi risultano essere 766 mila individui, tra cui 650 mila perché presentano un beneficio concluso o rifiutato o decaduto, 106 mila perché esonerati ex lege e 10 mila reindirizzati ai Servizi dei Comuni.

Tra tutti coloro soggetti al Patto, oltre 420 mila persone, vale a dire il 37,9%, sono inserite all'interno delle politiche attive per il lavoro e prese in carico dai Servizi per l'impiego; si tratta quindi di beneficiari che hanno sottoscritto un Patto per il lavoro o sono firmatari di un Patto di servizio valido al 30 settembre 2021. A questi vanno aggiunti i quasi 3 mila individui in tirocinio.

Avendo già osservato la ripartizione sul territorio nazionale dei nuclei familiari beneficiari del RdC, non sorprende che la grande maggioranza degli individui soggetti al PPL risieda nelle regioni del sud (46%) e delle isole (25%). Quelli con cittadinanza diversa da quella italiana sono pari al 14,1%, poco più di 156 mila persone, di cui 41 mila non comunitarie. La Figura 6 riassume i dati riguardanti la distribuzione territoriale e la cittadinanza degli individui.

⁷⁸ Caritas Italiana, Op.cit., p.123.

⁷⁹ Anpal, *Reddito di Cittadinanza*, Nota mensile n°6/2021, Collana Focus Anpal n°114, ottobre 2021

Figura 6 - Beneficiari RdC soggetti al PPL per ripartizione territoriale e cittadinanza

	Italiani	Stranieri		Totale beneficiari soggetti al PPL	
		Totale	di cui comunitari		di cui non comunitari
Valori assoluti					
Nord-Ovest	89.656	42.823	7.565	35.258	132.479
Nord-Est	28.849	13.113	2.131	10.982	41.962
Centro	100.457	45.514	14.767	30.747	145.971
Sud	470.433	40.374	12.151	28.223	510.807
Isole	263.487	14.581	4.290	10.291	278.068
Totale	952.882	156.405	40.904	115.501	1.109.287
Valori percentuali					
Nord-Ovest	67,7	32,3	5,7	26,6	100
Nord-Est	68,8	31,2	5,1	26,2	100
Centro	68,8	31,2	10,1	21,1	100
Sud	92,1	7,9	2,4	5,5	100
Isole	94,8	5,2	1,5	3,7	100
Totale	85,9	14,1	3,7	10,4	100

Fonte: Anpal, *Reddito di Cittadinanza*, Nota mensile n°6/2021, Collana Focus Anpal n°114, ottobre 2021.

Informazioni particolarmente significative sono quelle dell'età e dell'istruzione dei beneficiari soggetti al PPL. Si tratta di una platea piuttosto giovane che, come conferma Anpal, dal 1° aprile 2020⁸⁰ al 30 settembre 2021, ha visto la quota di età under 29 incrementarsi di oltre 5 punti percentuali, passando dal 33,4% agli attuali 38,6%. L'aumentare del peso dei giovani non si riflette, però, sul livello di istruzione, che rimane particolarmente basso, con il 72% dei beneficiari che ha al massimo un titolo dell'istruzione secondaria inferiore.

Allarmante è invece il dato sull'indice di *profiling*. Questo è un indice che, sulla base delle condizioni anagrafiche e di contesto, riporta la probabilità di non essere occupato nei prossimi 12 mesi. Il valore può essere compreso tra 0 (facilmente collocabile nel mercato del lavoro) e 1 (grado più elevato di difficoltà nel collocamento). Il valore generale in Italia per i beneficiari soggetti al PPL è di 0,876.

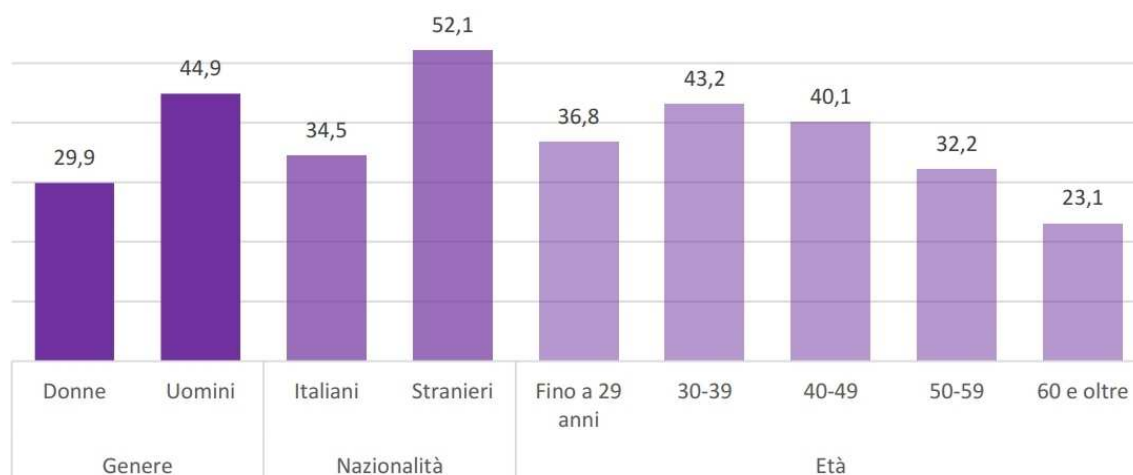
Infine, è necessario approfondire la familiarità dei beneficiari con il mercato del lavoro. Anpal lo fa analizzando la storia lavorativa pregressa sotto due

⁸⁰ Si fa riferimento ai primi dati sul RdC contenuti nella prima nota rilasciata da Anpal sull'argomento. È la Nota mensile n°1/2020 della Collana Focus Anpal n°75 pubblicata a maggio 2020.

aspetti: la presenza o meno di esperienza lavorativa e la sua misura negli ultimi due anni. Innanzitutto, risulta come solo il 36,9% del complesso dei beneficiari soggetti al PPL abbia lavorato nei due anni precedenti. In numeri assoluti significa parlare di circa 410 mila persone. Solo nel Mezzogiorno sono 527 mila le persone che non hanno accumulato una singola esperienza lavorativa in quel lasso di tempo.

I dati inerenti all'esperienza pregressa, rappresentati nella Figura 7, che più catturano l'attenzione sono sicuramente la differenza molto ampia tra la percentuale degli uomini (45%) e le donne (30%) e quella tra cittadini italiani (34,5%) e stranieri (52%).

Figura 7- Beneficiari RdC soggetti al PPL con esperienza lavorativa negli ultimi 2 anni per genere, nazionalità e classe di età alla data della domanda

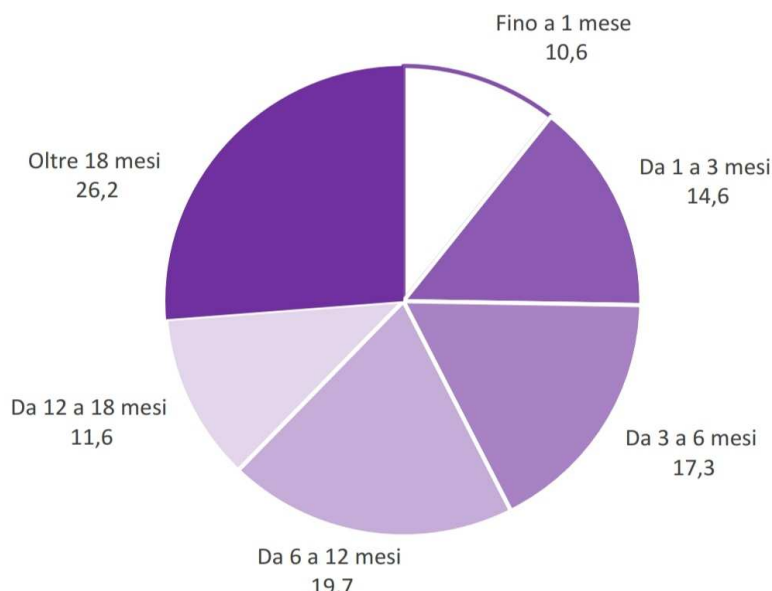


Fonte: Anpal, *Reddito di Cittadinanza*, Nota mensile n°6/2021, Collana Focus Anpal n°114, ottobre 2021.

Per tratteggiare in maniera più efficace la familiarità con il lavoro di questi soggetti, rileva maggiormente conoscere quanto è durata quell'esperienza lavorativa. Guardando i dati nella Figura 8, è facile intuire come questi rapporti lavorativi siano caratterizzati da una forte instabilità. Un beneficiario su quattro

ha lavorato meno di 3 mesi negli ultimi 24 e il 10,6% un numero complessivo di giornate inferiore al mese.

Figura 8 - Beneficiari soggetti al PPL con esperienza lavorativa negli ultimi 2 anni per durata complessiva dell'occupazione in mesi



Fonte: Anpal, *Reddito di Cittadinanza*, Nota mensile n°6/2021, Collana Focus Anpal n°114, ottobre 2021.

3.1.2 Risultati occupazionali

Per stilare un bilancio sulla parte delle politiche attive del RdC, risulta fondamentale conoscere quante persone hanno effettivamente trovato lavoro dopo essere state prese in carico dai Centri per l'impiego.

Le poche informazioni che si trovano su questo argomento vengono fornite dai rapporti della Corte dei conti. Quelle più recenti riguardano i dati di febbraio 2021 e riferiscono che «sono 152.673 le persone che hanno instaurato almeno un rapporto di lavoro successivo alla data di presentazione della domanda»⁸¹. Rapportando questo dato con quello del milione di persone che è soggetta al Patto per il lavoro, si può concludere che una persona su sette riesce a trovare

⁸¹ Corte dei conti, *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*, 28 maggio 2021.

lavoro. Circa il 42% sono individui con meno di 31 anni. Il 15% sono persone, invece, over 50. Andando a studiare le caratteristiche del contratto di lavoro, si nota come oltre il 67% sono lavori a tempo determinato, mentre solo il 20% è a tempo indeterminato.

Più completi sono i dati, sempre della Corte dei conti, nel rapporto sul funzionamento dei Centri per l'impiego⁸²: si evidenzia come al 31 ottobre 2020 le persone che hanno avuto un rapporto di lavoro successivo alla domanda di RdC sono state 352 mila e che quelli con un rapporto di lavoro ancora attivo sono circa 193 mila. Per quanto riguarda il tipo di contratto, il 65% sono a tempo determinato, mentre il 15,4% sono indeterminati. Il resto sono contratti somministrati (6,7%), intermittenti (5,1%), di apprendistato (4,1%), di collaborazione (2,4%) e altri contratti (1,3%).

Mettendo in risalto la precarietà di questi contratti, la durata risulta essere per quasi il 70% inferiore ai 6 mesi e solo un contratto su 10 va oltre il termine annuale. Alla luce di questi risultati, secondo la Corte dei conti, si conferma la scarsa efficacia del programma del RdC quale strumento di politica attiva del lavoro⁸³. Una deduzione a cui arriva anche l'OCSE, affermando che «*Il numero di beneficiari che di fatto hanno poi trovato impiego è scarso*»⁸⁴. Una conclusione diametralmente opposta a quella a cui era arrivato il presidente di Anpal, Mimmo Parisi, quando, in conclusione di un comunicato stampa, sosteneva che non si potesse negare come il RdC avesse avuto un impatto positivo, anche grazie all'intervento dei navigator⁸⁵.

⁸² Corte dei conti, *Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro*, 16 settembre 2021.

⁸³ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2020*, 23 giugno 2021, p.162.

⁸⁴ OECD, *Op.cit.*, p.23.

⁸⁵ Anpal, *Reddito di cittadinanza e contributo attivo dei navigator*, Comunicato stampa, 1 settembre 2020.

3.2 NAVIGATOR

Un focus lo merita la nuova figura istituita dalla normativa del RdC, ossia il tutor, successivamente denominato navigator. Nella prima nota pubblicata dopo l'approvazione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, Anpal manifesta la volontà di assumere circa 6 mila esperti delle politiche attive del lavoro attraverso una selezione pubblica⁸⁶. Queste cifre vengono ridimensionate a seguito delle varie trattative svolte tra Stato e Regioni, che portano, infine, all'apertura del bando per la selezione di 3000 navigator.

Degli oltre 20 mila partecipanti, 6 mila candidati vengono ritenuti idonei e da questo gruppo, per ordine di graduatoria provinciale, vengono selezionati precisamente 2978 persone. L'identikit dei navigator si trova nel Rapporto dell'Associazione Nazionale Navigator (A.N.NA). L'età media risulta essere di 35 anni: il 41% ha un'età compresa tra i 30 e i 40 anni, il 35% ha meno di 30 anni e il 24% ha sopra i 40 anni. La facoltà di provenienza più diffusa è quella di Giurisprudenza, frequentata da un navigator su tre; a seguire Psicologia (19%), Scienze Economico-Aziendali (18%) e Scienze Politiche (11%)⁸⁷.

Il governo Draghi, con il decreto "Sostegni"⁸⁸, ha prolungato fino al 31 dicembre 2021 la scadenza del contratto a termine sottoscritto dai navigator con Anpal Servizi, precedentemente prevista per aprile 2021. Il decreto prevede lo stanziamento di altri 61 milioni di euro, in aggiunta alle risorse finanziarie previste dalla normativa, nel limite di 270 milioni di euro nel triennio 2019/2021, da elargire ad Anpal Servizi per la gestione dei navigator.

⁸⁶ Anpal Servizi, *Stanziati i fondi per Anpal Servizi per la selezione e la formazione dei navigator*, 30 gennaio 2019

⁸⁷ A.N.NA, *Report Navigator L'importanza di chiamarsi Navigator: complessità e contesto di riferimento di una nuova professione*, luglio 2021, pp. 24-25.

⁸⁸ Decreto-legge 22 marzo 2021, n.41 "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19" convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 maggio 2021, n.69, art.18, co.1.

3.2.1 Compiti del navigator

I compiti attribuiti ai navigator sono l'affiancamento e il supporto agli operatori dei Centri per l'impiego sia nelle diverse fasi previste dal RdC, sia per l'assistenza personalizzata ai beneficiari del RdC e sia per il raccordo con ogni attore del mercato del lavoro a livello locale e regionale (imprese, strutture di istruzione e formazione, Comuni)⁸⁹. I navigator entrano in gioco già nella prima fase di convocazione ai Centri per l'impiego; poi conducono il primo colloquio con il percettore, nella fase di profilazione: si occupano, infatti, di individuare i motivi di esclusione e, in caso di bisogno complesso e multidimensionale, di inviare il beneficiario ai servizi sociali. Si impegnano spesso nelle attività più amministrative, anche perché, non essendo funzionari pubblici, non vengono coinvolti nella fase di stipulazione del PPL.

Tutte le mansioni che questi devono svolgere sono elencate nel Piano operativo stabilito da ogni regione. Il ruolo dei navigator più rilevante riguarda la mappatura delle opportunità occupazionali, il contatto con le aziende e l'individuazione di posti disponibili da proporre al beneficiario⁹⁰, non solo per segnalargli le offerte, ma anche nell'aiutarlo a preparare il curriculum, nei processi informatici e nell'invio della propria candidatura.

Per quanto riguarda la mappa dei trend occupazionali, il navigator *«contribuisce alla costruzione di uno strumento di analisi sintetica del contesto territoriale, relativo al bacino del Centro per l'Impiego di propria competenza ed all'ambito provinciale di appartenenza»*⁹¹ riportando l'andamento dei principali indicatori socioeconomici e le caratteristiche del lavoro locale.

⁸⁹ A.N.NA, Op.cit., p.25.

⁹⁰ Caritas Italiana, Op.cit., p. 175.

⁹¹ A.N.NA, Op.cit., p.28.

Infine, il navigator svolge una funzione di *follow up*, ossia di accompagnamento del beneficiario nelle prime fasi di inserimento lavorativo in azienda o all'avvio di un'attività autonoma⁹².

3.3 CRITICITÀ E PROPOSTE DI MODIFICA

Così come fatto per la parte passiva della misura, in questo paragrafo trovano spazio numerosi spunti critici sulla parte dei percorsi di inclusione lavorativa, con l'intento di suggerire delle migliorie per aumentarne l'efficienza.

Per prima cosa, un appunto sull'esposizione delle informazioni, che peccano di quantità e qualità; i dati su quanti beneficiari hanno sottoscritto un contratto di lavoro non hanno un vero e preciso schema e vengono pubblicati qualche volta dall'Anpal, altre volte nei rapporti della Corte dei conti. Il sistema dovrebbe essere più trasparente o quantomeno più organizzato nell'espone questo genere di informazioni.

E se si parla di dati, non si può non citare il fatto che in nessun rapporto si esplicita quale è stato l'effetto dei navigator sulla buona riuscita del PPL, visto che il percettore può aver trovato lavoro autonomamente⁹³. Questa è un'ipotesi non così lontana dalla realtà visti i risultati dell'inchiesta condotta, nell'ottobre del 2018, da Repubblica sui Centri per l'impiego⁹⁴: a fronte di quasi 2 milioni di persone all'anno, alla fine queste strutture trovano lavoro ad appena 37 mila di queste (nemmeno il 2%). Proprio per tali inefficienze, l'introduzione del

⁹² A.N.NA, Op.cit., p.26.

⁹³ C. CANEPA, *Donne, giovani e lavoro: i numeri della crisi. "Reddito di cittadinanza" e "quota 100" hanno funzionato?*, «Valigia Blu», 9 febbraio 2021.

⁹⁴ M. RUFFOLO, *Centri per l'impiego flop: 2 milioni di richieste, 37 mila posti trovati*, in «la Repubblica», 14 ottobre 2018.

RdC è stata affiancata dal Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e dalla nuova figura dei navigator.

Un primo miglioramento del percorso di inclusione può essere attuato già nella fase dello *splitting*, dal momento che il metodo utilizzato per la divisione dei beneficiari tra i due percorsi, di inclusione sociale o di inclusione lavorativa, poggiandosi su caratteristiche occupazionali e sulla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, non risulta essere produttivo; non c'è garanzia che le persone effettivamente indirizzate ai Cpi siano alla ricerca di un lavoro e non abbiano prima bisogno di un passaggio intermedio presso i servizi sociali. Perciò, sarebbe preferibile una presa in carico iniziale, da parte di questi servizi, dell'intero nucleo familiare e l'invio del beneficiario ai servizi per l'impiego solo in caso di presenza di un bisogno esclusivamente lavorativo⁹⁵. Così come è strutturata adesso la misura, convergono, presso i Centri per l'impiego, molti utenti che non risultano facilmente collocabili sul mercato del lavoro, come risulta evidente dalle loro caratteristiche, descritte nell'apposito paragrafo.

Un chiarimento deve essere fatto sul ruolo dei navigator e sui loro compiti. Come viene spiegato nel monitoraggio del RdC di Caritas Italiana, se i navigator devono supportare l'attività, anche amministrativa, degli operatori dei Cpi, avrebbe più senso fossero anche loro dipendenti pubblici. Se, invece, devono essere figure specializzate nei rapporti con le imprese e nella ricerca delle offerte di lavoro, dovrebbero dedicarsi solo a questo; sorge più di un dubbio sulle effettive capacità di sostenere questo compito, alla luce del fatto che, come si è visto, la maggior parte di loro (1 su 3) proviene da una facoltà di giurisprudenza, non avendo quindi sviluppato una particolare competenza in questi ambiti.

⁹⁵ Caritas Italiana, Op.cit., pp. 184-185.

Infine, si deve citare il rischio di trappola della povertà e la proposta di introduzione di un *in-work benefit*. La trappola della povertà è la situazione che si viene a creare quando il beneficiario della misura, accettando un lavoro poco remunerativo, perde l'intera prestazione o parte di essa e non migliora, di conseguenza, la sua condizione di vita, rimanendo in povertà. Ciò potrebbe spingerlo a non accettare l'offerta di lavoro o addirittura iniziare a lavorare in nero. La soluzione potrebbe essere quella di introdurre il meccanismo di *in-work benefit*, cioè, innanzitutto, ridurre l'aliquota marginale effettiva, applicata al reddito da lavoro, dall'attuale 100%⁹⁶ a quote di molto inferiori e poi consentire il cumulo tra il RdC e una percentuale del nuovo reddito da lavoro, almeno per un determinato periodo di tempo.

⁹⁶ L'aliquota marginale effettiva è la quota percentuale di un aumento del reddito che deve essere versato come imposta. La normativa del RdC spiega come l'80% dell'aumento del reddito da lavoro forma l'importo erogato nel mese successivo. Quindi è come se, dato un aumento di 100€, l'importo del RdC diminuisce di 80€ nel mese successivo. L'aliquota marginale effettiva arriverà al 100% quando verrà presentato il nuovo ISEE l'anno seguente, perché questo terrà conto del nuovo reddito.

CONCLUSIONI

Questo elaborato si è posto l'obiettivo di redigere un bilancio dei primi due anni e mezzo di vita del Reddito di Cittadinanza.

L'analisi dei dati che sono stati riportati nei vari capitoli, evidenzia inequivocabilmente che il RdC ha almeno due particolari urgenze: migliorare la capacità di individuare le persone in povertà assoluta e rifondare completamente la parte delle politiche attive del lavoro.

Se infatti, come è stato dimostrato, il livello di povertà si è ridotto nelle fasce più indigenti della popolazione intercettate dalla misura, è anche vero che molti poveri ne sono stati esclusi e su questo bisognerebbe intervenire con rapidità.

È invece molto deludente l'impatto sul fronte della politica attiva, soprattutto se relazionato al fatto che il primo obiettivo della misura era proprio questo: nelle prime parole del testo della legge, al primo articolo, è scritto a chiare lettere che il RdC è, prima di tutto, una misura fondamentale di politica attiva del lavoro e solo dopo di contrasto alla povertà. Certo, si tratta solamente di ordine delle parole, ma è simbolico come nei piani del legislatore c'era la convinzione di poter risolvere finalmente alcuni problemi che l'Italia si porta dietro ormai da troppo tempo, riguardo occupazione e mercato del lavoro. L'impatto è stato assolutamente insufficiente.

Allora, come primo approccio, bisognerebbe ridisegnare gli obiettivi e capire se è giusto proseguire con questo ibrido oppure ripensare la misura e slegare gli strumenti di sostegno alla povertà dalle politiche attive.

Se si deciderà di riordinare la misura e non di stravolgerla, allora un elemento fondamentale sarà la lungimiranza del legislatore. L'Italia è stata additata come un Paese ritardatario nell'introduzione di una forma di reddito minimo e ha risposto immettendo nel sistema diverse misure di contrasto alla povertà e

sostegno al reddito; negli ultimi anni si sono succedute prima una misura sperimentale come la Carta SIA, poi due misure strutturali di cui la prima, il Reddito di Inclusione, che ha avuto una durata pressoché annuale, vista la precoce sostituzione con il Reddito di Cittadinanza. Forse sarebbe stato più corretto osservare gli effetti del REI nel lungo periodo e provare a correggere eventuali problemi che, quasi sicuramente, sarebbero venuti a galla. All'opposto, si è deciso di introdurre un nuovo strumento, perdendo tempo prezioso e generando instabilità che mette in difficoltà sia chi dovrebbe gestire tutto il procedimento e, soprattutto, chi ne dovrebbe beneficiare. Perseverare su questi errori sarebbe controproducente.

Del futuro del Reddito di Cittadinanza se ne sta discutendo ormai da parecchi mesi, sempre con maggiore intensità, soprattutto perché è appena uscita in questi giorni la relazione del Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza, istituito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a marzo di quest'anno⁹⁷. Allora concludo questa mia tesi riportando le parole che la sociologa Chiara Saraceno, poco prima di essere nominata ufficialmente a presiedere il Comitato, ha rilasciato in un'intervista e che suggerisce quale sarà auspicabilmente la via che l'attuale governo vorrà perseguire per l'avvenire di questa misura:

«Ma bisogna essere realisti. Meno male che un reddito esiste. Se non ci fosse stato, sarebbe stato peggio. Ora va corretto»⁹⁸.

⁹⁷Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Istituzione del 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*, Decreto Ministeriale n.49, 15 marzo 2021

⁹⁸R. CICCARELLI, *Chiara Saraceno: «La povertà è un dramma, va riformato il reddito di cittadinanza»*, «il Manifesto», 5 marzo 2021

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

ALAIMO A., *Reddito di Cittadinanza: poveri finti e poveri vinti. Correttivi utili per non fare di tutta l'erba un fascio*, «eticaeconomia», <https://www.eticaeconomia.it/reddito-di-cittadinanza-poveri-finti-e-poveri-vinti-correttivi-utili-per-non-fare-di-tutta-lerba-un-fascio/>, 1 novembre 2020

A.N.NA (Associazione Nazionale Navigator), *Report Navigator L'importanza di chiamarsi Navigator: complessità e contesto di riferimento di una nuova professione*, luglio 2021

ANPAL

Anpal Servizi, *Stanziati i fondi per Anpal Servizi per la selezione e la formazione dei navigator*, 30 gennaio 2019

Reddito di Cittadinanza, Nota mensile n°1/2020, Collana Focus Anpal n°75, maggio 2020

Comunicato stampa, *Reddito di cittadinanza e contributo attivo dei navigator*, 1 settembre 2020

Reddito di Cittadinanza, Nota mensile n°6/2021, Collana Focus Anpal n°114, ottobre 2021

BALDINI M., GALLO G., *Per il reddito di cittadinanza è tempo di bilanci*, «lavoce.info», <https://www.lavoce.info/archives/70468/per-il-reddito-di-cittadinanza-e-tempo-di-bilanci/>, 6 novembre 2020

BALDINI M., BUSILACCHI G., GALLO G., *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei*, «La Rivista delle Politiche Sociali» n.2, 2018

BARRICELLI S., *Cinquanta milioni di euro nelle tasche dei 'furbetti' del reddito di cittadinanza*, «AGI», <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-06-21/reddito-di-cittadinanza-evasori-frodi-12992300/>, 21 giugno 2021

BIEN, Basic Income Earth Network, <https://basicincome.org/about-basic-income/>

BRUNORI P., PERAGINE V., *Non per cassa, ma per equità: primo passo contro la povertà*, «lavoce.info», <https://www.lavoce.info/archives/38477/non-per-cassa-ma-per-equita-primo-passo-contro-la-poverta/>, 2015

CANEPA C., *Donne, giovani e lavoro: i numeri della crisi. “Reddito di cittadinanza” e “quota 100” hanno funzionato?*, «Valigia Blu», 9 febbraio 2021

CARITAS ITALIANA, *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, luglio 2021

CICCARELLI R., *Chiara Saraceno: «La povertà è un dramma, va riformato il reddito di cittadinanza»*, «il Manifesto», 5 marzo 2021

COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ
MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, 28
febbraio 1997

CORTE DEI CONTI

Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica, 28 maggio 2021

Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2020, 23 giugno 2021

*Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato
del lavoro*, 16 settembre 2021

CURCI N., GRASSO G., RECCHIA P., SAVEGNAGO M., *Anti-poverty
measures in Italy: amicrosimulation analysis*, Banca d'Italia, Temi di
Discussione n. 1298, settembre 2020

DECRETO LEGGE

D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 coordinato con la legge di conversione 28 marzo
2019, n. 26, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di
pensioni*, pubblicato nel Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale" n. 84
del 9 aprile 2019-Serie generale

D.L. 22 marzo 2021, n.41 "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese
e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse
all'emergenza da COVID-19" convertito, con modificazioni, dalla Legge 21
maggio 2021, n.69

DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2015, n.150, *Disposizioni per il
riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*

DI NICOLA F., *I poveri e il reddito di cittadinanza: quali relazioni?*, «www.eticaeconomia.it», <https://www.eticaeconomia.it/i-poveri-e-il-reddito-di-cittadinanza-quali-relazioni/>, 15 luglio 2020

DISEGNO DI LEGGE n.1148 del 29 ottobre 2013, *Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario.*

GRILLO B., *Lettera agli italiani di Beppe Grillo*, «Il blog di Beppe Grillo», <https://beppegrillo.it/lettera-agli-italiani-di-beppe-grillo/>, 6 febbraio 2013

IL POST, «*La versione finale del “contratto” M5S-Lega*», «Il Post», <https://www.ilpost.it/2018/05/18/contratto-m5s-lega-versione-finale/>, 18 maggio 2018

INPS

Messaggio n.1681, *Domanda di Reddito e Pensione di Cittadinanza. Ampliamento delle modalità di richiesta del beneficio*, 20 aprile 2020

Direzione Centrale Studi e Ricerche (DCSR), *Reddito di Cittadinanza, Caratteristiche Socio-economiche e Capitale Sociale, 2021XX Rapporto Annuale Inps, L'innovazione dell'Inps per il rilancio del Paese*, luglio 2021

Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, *Report trimestrale Rei-RdC-REm Aprile 2019-Settembre 2021*

Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, *Appendice Statistica Ottobre 2021*

LACCHEI A., *Cittadini, stranieri e reddito di cittadinanza*, «Forum di Quaderni Costituzionali», n.1, Disponibile in: www.forumcostituzionale.it, 2020

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Istituzione del 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, Decreto Ministeriale n.49, 15 marzo 2021

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza 2021, Nota di Aggiornamento, Allegato: Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva – anno 2021*, settembre 2021

OECD, *Studi economici dell'OCSE: Italia 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/85d51ef5-it>, 2021.

ISTAT

Calcolo della soglia di povertà assoluta, <https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta>

Metodi e Norme n.39, *La misura della povertà assoluta*, 2009

Disegni di legge 1148, 1670 e 1697, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva, Commissione 11° "Lavoro, previdenza sociale" del Senato della Repubblica, 11 giugno 2015

Statistiche Report, *Nel 2019 in calo la povertà assoluta*, 16 giugno 2020

Statistiche Report, *Torna a crescere la povertà assoluta*, 16 giugno 2021

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Reddito di Cittadinanza, <https://www.redditicittadinanza.gov.it/>

MOTTA M., PESARESI F., *Per una riforma dell'ISEE Proposte per il miglioramento dell'ISEE*, 16 aprile 2021

PAGELLA POLITICA

Uno su sette ce la fa: sugli occupati con il reddito di cittadinanza ha ragione la destra, <https://pagellapolitica.it/blog/show/1174/uno-su-sette-ce-la-fa-sugli-occupati-con-il-reddito-di-cittadinanza-ha-ragione-la-destra>, 11 agosto 2021

È vero: da 10 mila promessi, i navigator saranno 3 mila,

<https://pagellapolitica.it/dichiarazioni/8222/e-vero-da-10-mila-promessi-i-navigator-saranno-3-mila>, 18 marzo 2019

ROMANO A., ZITELLI A., *Il reddito di base è una cosa seria Disuguaglianze, qualità della vita, robot: immaginare una società diversa*, Valigia Blu, 2017

RUFFOLO M., *Centri per l'impiego flop: 2 milioni di richieste, 37 mila posti trovati*, «la Repubblica», 14 ottobre 2018

SENATO DELLA REPUBBLICA

Disegno di Legge (Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario), n. 1148, XVII Legislatura, 29 ottobre 2013

Servizio Studi, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. Con gli emendamenti approvati dalla 11a Commissione permanente in sede referente*, 22 febbraio 2019

TARGETTI LENTI R., *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, Working Paper, 2000

TOSO S., *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, 2016