Lotta alla povertà:

IMPARARE DALL'ESPERIENZA, MIGLIORARE LE RISPOSTE

Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza

Caritas Italiana
organismo pastorale della CEI

Lotta alla povertà:

IMPARARE DALL'ESPERIENZA, MIGLIORARE LE RISPOSTE

Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza

Caritas Italiana
organismo pastorale della CEI

Tutti i diritti letterari e artistici sono riservati. I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi. L'editore resta a disposizione degli eventuali aventi diritto.

© Caritas Italiana

Responsabile scientifico: Cristiano Gori, *Università di Trento*
Curatori: Don Marco Pagniello e Nunzia De Capite, *Caritas Italiana*

Editato da EDIZIONI PALUMBI - Editoria della speranza
Via P. Taccone, 12 - 64100 Teramo
Tel. 345.1055755 - 0861.596097 Tel./Fax 0861.558003
www.edizionipalumbi.it • info@edizionipalumbi.it
Facebook - Edizioni Palumbi

Realizzato da Mastergrafica S.r.l.

Anno di pubblicazione 2021

INTRODUZIONE

Don Francesco Soddu
Direttore di Caritas Italiana

STARE DALLA PARTE DEI POVERI, OGGI

Che cosa vuol dire stare dalla parte dei poveri?

Che significato ha questo nel nostro agire quotidiano, come Caritas, a contatto con le persone che si rivolgono a noi in cerca di aiuto? E che cosa significa stare dalla parte dei poveri quando interloquiamo, come Caritas, con le istituzioni per portare le istanze delle persone in povertà?

Quando nel 2014 Caritas Italiana decise di avviare un filone specifico di attività sul tema delle politiche pubbliche di contrasto alla povertà, "stare dalla parte dei poveri" significò adoperarsi perché l'Italia avesse una misura nazionale di sostegno per le persone in povertà. Con la crisi del 2008 e poi quella del 2012, il numero di persone in povertà assoluta era esponenzialmente cresciuto nel nostro paese e l'assenza di una misura nazionale si ripercuoteva drammaticamente sulla vita di milioni di persone, come emergeva anche dai nostri dati sulla povertà. In quegli anni diventò sempre più chiaro che bisognava andare oltre l'azione di denuncia e che più pragmaticamente occorreva essere costruttivi e propositivi, introducendo nel dibattito pubblico sulla povertà elementi utili al decisore per elaborare interventi mirati.

Dal 2014 ogni anno Caritas Italiana ha continuato a pubblicare un rapporto annuale sulle politiche di contrasto alla povertà, ogni volta con l'intento di analizzare, comprendere e restituire, con uno sforzo di ricerca e analisi non indifferente, dati sul modo in cui que-

ste misure pubbliche realmente funzionano sui territori. “Stare dalla parte dei poveri” ha significato, quindi, entrare nella “bassa cucina” dell’applicazione delle leggi e osservare da vicino che cosa accadeva. Negli ultimi anni, poi, all’interno di questo rapporto abbiamo voluto dedicare uno spazio sempre maggiore a capire come questi interventi si calassero nelle vite delle persone che incrociavamo nei nostri servizi o perché esse non li ricevessero.

Il Rapporto sulle politiche contro la povertà giunge quest’anno alla sua sesta edizione. A distanza di sette anni da allora la situazione oggi è molto cambiata: abbiamo adesso una misura pubblica strutturale di sostegno per le persone e le famiglie in condizioni di disagio economico e da un anno siamo immersi in una crisi economica di portata eccezionale a causa della pandemia da Covid 19.

L’interrogativo iniziale si ripresenta ora con ancora più urgenza e forza: che cosa vuol dire oggi stare dalla parte dei poveri?

Il titolo del Rapporto di quest’anno, “Lotta alla povertà: imparare dall’esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza” restituisce plasticamente i tre messaggi chiave per il lavoro che un organismo come Caritas Italiana è chiamato a fare in questo tempo nell’advocacy con le istituzioni.

In primo luogo si tratta di analizzare quello che accade a partire dalla vita concreta delle persone e adottando “*lo sguardo dei poveri*”, come ha raccomandato Papa Francesco nel suo discorso per il 50mo anniversario della nascita di Caritas Italiana, celebrato qualche settimana fa. Questa attenzione la ritroviamo nell’aver deciso di studiare il concreto funzionamento della misura del Reddito di Cittadinanza attraverso le testimonianze degli operatori locali che sono impegnati nella sua effettiva realizzazione e nell’aver dedicato un ampio spazio di approfondimento al modo in cui le persone che si rivolgono alle Caritas incrociano e vivono il RdC o ne restano escluse e perché– un’intera sezione del rapporto ospita questo lavoro di ricerca.

In secondo luogo, *l’orientamento al cambiamento*: lo studio, la ricerca e gli approfondimenti devono essere proiettati in un orizzonte di concreto miglioramento delle cose. Questa la nostra bussola. Altrimenti rischiamo l’astrazione, per un verso, o l’irrilevanza

pratica dall'altra. Riprendendo la metafora di prima, entrando in cucina dobbiamo senz'altro curarci e preoccuparci di verificare che tutto funzioni, senza trascurare nessun dettaglio e accertandoci che ogni ingrediente sia disponibile e pronto, ma non possiamo permetterci di attardarci nella maniacale lucidatura dei fornelli o nello studio meticoloso delle ricette, finendo con il perdere del tutto di vista l'obiettivo per cui siamo lì, ovvero preparare le nostre pietanze per i commensali in attesa. Questo vuol dire garantire un rigore, una originalità e una profondità di analisi ma contestualmente volgere sempre lo sguardo al concreto miglioramento, in primo luogo della vita delle persone in condizioni di povertà e, di conseguenza, degli strumenti pubblici messi in campo in loro favore.

Terzo, *la dimensione plurale*. Non sta a noi dire quale sia il valore di questo lavoro: lo deciderà il lettore. Possiamo però affermare con certezza che questo al momento è lo studio più ricco e articolato sinora prodotto sull'attuazione del RdC in Italia. Come indica il sottotitolo, per cercare di costruire un testo il più possibile completo è stato impiegato un approccio plurale che ha riguardato le fonti (sono state utilizzate diverse basi-dati, di natura sia quantitativa sia qualitativa); l'oggetto (lo sguardo sul RdC è accompagnato dalla disamina degli interventi di Caritas e delle misure emergenziali legate alla pandemia, così come dal confronto internazionale); il profilo degli autori, per enti di appartenenza (hanno contributo autori che fanno capo alla Caritas, a cinque università, a un centro studi, all'OCSE, oltre a vari consulenti ed esperti indipendenti) e per professionalità (si è fatto tesoro tanto del sapere degli studiosi quanto di quello di persone impegnate nell'operatività). Nell'elaborazione del testo, si è inteso, dunque, proseguire la tradizione dei rapporti sulle politiche di contrasto alla povertà che hanno sempre cercato di mettere in rete una varietà di conoscenze e di competenze differenti al servizio della costruzione condivisa di proposte.

Questo rapporto è l'esito di un percorso di studio, ricerca e riflessione che muove, dunque, dalla esigenza di comprendere a fondo le dinamiche della attuazione della misura del RdC, interpellando tutti gli attori che sono impegnati nella sua realizzazione e creando occasioni di confronto e di scambio tra le persone. Ed è anche, allo

steso tempo, uno strumento che intende, alla luce del lavoro svolto, proporre una direzione di cambiamento del RdC in un'ottica di partecipazione condivisa e, appunto, plurale.

Nella consapevolezza che lavorare per migliorare la vita delle persone in povertà o è un impegno di tutti, ciascuno per parte sua, o non è.

E questo oggi per Caritas vuol dire stare dalla parte dei poveri.

PARTE PRIMA

Il profilo degli utenti e il trasferimento monetario

CAPITOLO 1

"Chi" riceve il Reddito di Cittadinanza e a "quanto" ammonta

Massimo Baldini
Università di Modena e Reggio Emilia
Giovanni Gallo
Università "La Sapienza" di Roma

1. Introduzione

Il Reddito di Cittadinanza (RdC) è stato introdotto nel nostro paese poco più di due anni fa, con la legge n. 26 del 2019. Le famiglie italiane hanno potuto presentare domanda per il beneficio a partire dal 6 marzo dello stesso anno, e i primi trasferimenti risalgono al mese successivo. Il RdC ha sicuramente rappresentato un momento di svolta per il sistema di protezione sociale italiano. Anche prima del RdC era presente una misura di reddito minimo - universale dal luglio 2018 - contro la povertà, il Reddito di Inclusione, ma con il RdC si registra un salto di qualità in termini di generosità del beneficio, impegno di bilancio e dimensione della platea interessata.

In questo lavoro proponiamo un primo bilancio del RdC a due anni dalla sua nascita. Ci concentriamo in particolare sugli effetti quantitativi della misura e sul profilo della povertà che il RdC è stato in grado di intercettare. La sezione 2 effettua una ricognizione dell'evidenza disponibile sulla sua diffusione, compreso il periodo

della pandemia. La sezione 3 approfondisce la relazione tra condizione di povertà e RdC, chiedendosi in particolare quanti poveri esso riesca a raggiungere. Seguono alcune sezioni di approfondimento dedicate alle principali criticità presentate da questa misura, in modo da fornire elementi di conoscenza per un dibattito su una sua eventuale riforma, anche in relazione agli sviluppi di altri strumenti del sistema di tax-benefit.

Se in una famiglia sono presenti solo persone con più di 66 anni, il Reddito di Cittadinanza cambia nome in Pensione di Cittadinanza (PdC) ed ha regole leggermente diverse. In questo contributo studiamo sia il RdC che la PdC perché, pur rivolgendosi quest'ultima a un numero di percettori estremamente limitato, solo includendo anche la PdC possiamo parlare davvero di una misura universale che interviene a sostegno di tutte le persone in difficoltà. Nel caso degli anziani però la PdC ha un ruolo complementare rispetto alla più diffusa e longeva (esiste già dal 1969) misura nazionale di sostegno al reddito per gli anziani, l'assegno sociale (pensione sociale prima del 1996), che qui non consideriamo. Per motivi di brevità, quando discutiamo in generale di RdC e PdC nel loro complesso scriviamo solo RdC, mentre useremo l'acronimo PdC quando sarà necessario precisare che si fa riferimento alla Pensione di Cittadinanza.

2. I beneficiari del RdC: chi sono e quanto ricevono

Il decreto-legge n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019, prevede all'articolo 2 i requisiti di accesso al RdC. Per poter far domanda occorre innanzitutto essere maggiorenne e cittadino italiano o comunitario. Anche i cittadini di Paesi terzi possono avere accesso alla misura, ma solo se in possesso di permesso di soggiorno o titolari di protezione internazionale. È inoltre necessario essere residenti in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Oltre ad altri requisiti minoritari (legati soprattutto all'acquisto recente di auto/moto-veicoli e al possesso di navi e imbarcazioni di diporto), il RdC prevede anche quattro distinti requisiti economici di accesso. In particolare, il nucleo familiare deve essere in possesso di un:

- valore ISEE inferiore a 9.360 euro;
- valore del reddito familiare equivalente inferiore a 6.000 euro (a 7.560 euro ai fini dell'accesso alla PdC o a 9.360 euro se il nucleo familiare risiede in un'abitazione in affitto);
- valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro per una persona che vive da sola, incrementato in base al numero dei componenti della famiglia (fino a 10.000 euro), alla presenza di più figli (1.000 euro in più per ogni figlio oltre il secondo) o di componenti con disabilità (5.000 euro in più per ogni componente con disabilità e 7.500 euro per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza);
- valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro.

Il reddito familiare utilizzato ai fini dell'accesso al RdC rappresenta una versione leggermente modificata della componente reddituale dell'ISEE, dove ad esempio sono inclusi i trattamenti assistenziali in corso di godimento da parte della famiglia, fatta eccezione per quelli non sottoposti alla prova dei mezzi. Questo reddito è reso poi equivalente attraverso una scala di equivalenza "unica" (nel senso che è stata introdotta appositamente per il RdC e non è usata altrove) che attribuisce un parametro pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni minorenne. La scala di equivalenza RdC prevede anche un valore massimo di 2,1, che diventa 2,2 nel caso in cui siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza.

La Figura 1 presenta il numero delle famiglie che hanno ricevuto in ciascun mese il RdC o la PdC. Già nel primo mese di erogazione (aprile 2019) si contavano più di mezzo milione di nuclei beneficiari, un numero salito poi a circa 900mila nel dicembre dello stesso anno. Dopo il forte aumento dei primi mesi, si è osservato un rallentamento delle nuove domande ad inizio 2020, dovuto ai tempi tecnici per la predisposizione della dichiarazione ISEE con dati aggiornati alla fine dell'anno precedente, al quale è seguita la ripresa di un deciso trend incrementale, associato sicuramente all'esplodere della crisi da Covid 19. La riduzione del mese di ottobre 2020 è lega-

ta allo scadere dei 18 mesi dal momento della prima erogazione. Ciò ha determinato la decadenza dal beneficio per i primi percettori, i quali hanno potuto richiedere di essere di nuovo ammessi alla misura presentando una nuova domanda dopo una pausa di almeno un mese. Il calo registrato a febbraio 2021 dovrebbe essere dovuto, analogamente a quello dl febbraio 2020, ai tempi tecnici per il rinnovo della dichiarazione ISEE. Continua comunque la tendenza alla crescita: nel mese di marzo 2021 i nuclei beneficiari di RdC/PdC erano in tutto 1,13 milioni, contro gli 1,02 milioni di marzo 2020.

Figura 1. **Numero nuclei percettori di RdC/PdC**

Fonte: appendice Statistica aprile 2021, Osservatorio INPS sul Reddito e Pensione di Cittadinanza

Con riguardo al beneficio economico del RdC, questo è delineato all'articolo 3 del decreto-legge che ha introdotto la misura. Nello specifico, il beneficio economico si compone di due parti:

- una componente che integra il reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro annui moltiplicati per la scala di equivalenza RdC (la soglia è pari a 7.560 euro per i percettori PdC);
- una componente che rimborsa la spesa annuale eventualmente sostenuta dal nucleo familiare per il canone di locazione della casa di abitazione fino a un massimo di 3.360 euro (1.800 euro per i percettori PdC) o per il pagamento della rata del mutuo fino a un massimo di 1.800 euro.

L'importo del RdC si determina quindi come differenza tra le due componenti e il reddito familiare. Per una famiglia di due adulti che

vive in casa di proprietà, ad esempio, l'importo annuale del trasferimento si ottiene in questo modo: *RdC = 6000*1,4-reddito familiare*. Se invece vive in affitto, *RdC = 6000*1,4 + componente affitto-reddito familiare*. Si noti che questo contributo per l'affitto/mutuo non viene moltiplicato per la scala di equivalenza. In ogni caso, l'assegno non può superare la soglia massima data da *9360*scala-reddito familiare*, e non può essere inferiore a 480 euro annui (cifra che corrisponde alla Carta acquisti introdotta nel 2008).

Così come il numero di famiglie beneficiarie, anche il valore medio dell'importo del trasferimento ad esse erogato sta aumentando nel tempo, un ulteriore segno dell'intensificarsi della povertà (Figura 2): la media mensile del RdC è salita da 528 euro nel 2019 a 566 nel 2020 e 583 nei primi mesi del 2021[1]. Gli analoghi valori della PdC sono rispettivamente 216, 243 e 268 euro. A fronte di uno stanziamento di 7,1 miliardi di euro per l'anno 2019 e di 8,1 e 8,3 miliardi di euro per gli anni 2020 e 2021, nell'Appendice statistica online del XIX Rapporto Annuale INPS[2] viene indicata una spesa per il

Figura 2. Importo medio erogato ai percettori di RdC (asse sinistro) e PdC (asse destro)

Fonte: appendice Statistica aprile 2021, Osservatorio INPS sul Reddito e Pensione di Cittadinanza

1 Con riferimento alla forte crescita degli importi RdC nei mesi di novembre e dicembre 2019 (Figura 2), nel rapporto mensile dell'Osservatorio statistico sul Reddito e Pensione di Cittadinanza del 7 gennaio 2020 l'INPS spiega tale incremento come risultato della rideterminazione del beneficio a seguito della decisione ministeriale di non includere il valore del Reddito di Inclusione percepito nel 2019 nel computo del reddito familiare.

2 Link: https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/06_INPS_Appendice_solo_online_def%2029_10_2020.pdf.

complesso di RdC e PdC per l'anno 2019 pari a circa 3,8 miliardi di euro, che è salita a 7,2 miliardi nel 2020 (INPS 2021).

In base ai dati forniti dall'Osservatorio INPS, nel mese di marzo 2021 l'importo mensile erogato mediamente alle famiglie beneficiarie era di 559 euro (584 euro se si fa riferimento al solo RdC, vedi Figura 2), ma si osservano importanti differenze nel territorio nazionale. L'importo medio mensile percepito dai nuclei RdC/PdC è infatti pari a circa 489 euro nel Nord, 518 euro nel Centro e 589 euro nel Mezzogiorno. Tra le Regioni del Centro-Nord, soltanto Piemonte, Liguria, Umbria e Lazio presentano in media importi superiori ai 500 euro (in Trentino-Alto Adige l'importo medio è perfino inferiore ai 400 euro), mentre solo una (Basilicata) si trova al di sotto della stessa soglia nel Mezzogiorno. Questa eterogeneità dipende dalla diversa composizione familiare dei nuclei beneficiari tra le macroaree ed anche da differenze nel reddito familiare delle famiglie richiedenti.

2.1 Alcune caratteristiche dei nuclei beneficiari

Questa sezione presenta un'analisi descrittiva delle caratteristiche demografiche delle famiglie beneficiarie e degli importi erogati. Alcuni dei dati qui utilizzati fanno riferimento ai nuclei beneficiari di RdC/PdC al 31 gennaio 2021 (1.138.315 percettori RdC e 123.998 percettori PdC, per un totale di 1.262.313 famiglie) e ci sono stati forniti in forma tabellare a seguito di elaborazioni svolte ad hoc per questo lavoro dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), che gli autori ringraziano per la disponibilità. Tali dati, pur rimanendo aggregati, consentono di approfondire alcuni aspetti di rilievo della misura, poiché contengono informazioni di maggior dettaglio rispetto a quelle fornite nelle appendici statistiche dell'Osservatorio INPS.

Le famiglie beneficiarie si distribuiscono tra le Regioni (e province autonome) come illustrato nella Figura 3. Il maggior numero di nuclei percettori si trova in Campania (21% del totale) e in Sicilia (19%); seguono Lazio, Puglia e Lombardia. L'incidenza percentuale sul numero di famiglie residenti è molto variabile. La media nazio-

nale è del 4,9%, ma si passa dallo 0,2% della Provincia di Bolzano al 12,2% della Campania. L'incidenza nelle Regioni del Nord-Ovest è del 2,7%, scende all'1,7% nel Nord-est e quindi sale velocemente passando al 3,7% nel Centro, al 9,3% nel Sud e al 10,3% nelle Isole, dove c'è però una differenza molto forte tra l'11,4% della Sicilia e il 7% della Sardegna.

Figura 3. **Nuclei beneficiari RdC/PdC e percentuale sulle famiglie residenti, per Regione**

Fonte: elaborazioni degli autori su dati aggregati RdC/PdC forniti dal MLPS

In merito alla composizione della platea dei nuclei beneficiari per cittadinanza dei richiedenti, è interessante notare una netta divisione tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno. Nel complesso del paese la quota di famiglie beneficiarie con richiedente straniero è del 15,8%, ma essa sale al 29,1% nel Nord-Ovest, al 23,8% nel Nord-Est e al 26,7% nel Centro, mentre è solo del 10,6% nel Sud e del 6,1% nelle Isole. Visto che a migrare nel nostro Paese sono soprattutto stranieri in giovane età e che l'immigrazione è un fenomeno relativamente recente in Italia, dai dati disponibili emerge inoltre che la quasi totalità dei richiedenti stranieri accede al RdC e pochi al PdC. A livello regionale, la quota di famiglie straniere sul totale delle beneficiarie è alta (attorno al 30%) in Piemonte, Lombardia e Lazio; è molto bassa (6-8%) soprattutto in Campania, Puglia e Sicilia.

Con riferimento, infine, alla presenza di persone con disabilità nei nuclei percettori di RdC/PdC, in base ai dati dell'Appendice sta-

tistica di aprile 2021 dell'Osservatorio INPS, questa particolare casistica si verifica nel 17% delle famiglie (circa 194 mila unità). Nella maggioranza dei casi i nuclei percettori con disabili sono mono-personali, enfatizzando dunque una indubbia vulnerabilità sociale ed economica di queste persone e l'evidente insufficienza dell'importo della pensione di invalidità civile che è decisamente inferiore al RdC (287 euro al mese per 13 mesi). Solo per gli invalidi al 100% una recente sentenza della Corte Costituzionale ha incrementato l'importo della pensione di invalidità a 651 euro al mese, un valore comparabile a quello del RdC. In termini relativi, le persone con disabilità tendono comunque a vivere più di frequente nei nuclei percettori di RdC/PdC con due componenti.

La Figura 4 mostra invece, per ciascuna Regione, i nuclei beneficiari RdC/PdC per tipologia di beneficio erogato, distinguendo tra: chi non riceve alcuna integrazione (rispetto all'importo base che dipende dalla distanza tra la soglia reddituale equivalente per l'accesso alle misure e il reddito familiare); chi riceve il rimborso per le rate del mutuo (fino a 150 euro al mese); e chi riceve il rimborso per il canone di locazione della casa di residenza (fino a 280 euro al mese per i percettori RdC e 150 euro al mese per quelli PdC).

Figura 4. Nuclei beneficiari RdC/PdC per Regione e tipologia di beneficio erogato

Fonte: elaborazioni degli autori su dati aggregati RdC/PdC forniti dal MLPS

Il 58% degli 1,26 milioni di famiglie beneficiarie RdC/PdC a livello nazionale non riceve alcuna integrazione, il 41% riceve supporto per il canone di locazione e solo l'1% (circa 16 mila nuclei) riceve un supporto per il mutuo. La Figura 4 evidenzia, anche in questo caso, importanti differenze a livello regionale. Ad esclusione del Lazio, infatti, più della metà delle famiglie beneficiarie delle due misure ricevono anche l'integrazione per il canone di locazione o per il mutuo nelle Regioni del Centro e del Nord Italia; soprattutto in Valle d'Aosta e nella Provincia Autonoma di Bolzano. Le due Regioni dove, invece, è maggiore la quota di famiglie beneficiarie prive di integrazione nell'importo percepito (oltre 70%) sono la Basilicata e la Calabria. Nelle Regioni del Nord è dunque più diffusa tra i beneficiari la presenza di nuclei in affitto.

I dati forniti dal MLPS mostrano inoltre una netta differenza sull'importo medio mensile per tipologia di beneficio e area del Paese[3]. Innanzitutto, a fronte di un importo medio tra tutti i nuclei percettori di 531 euro, le famiglie che non ricevono nessuna integrazione registrano un importo medio mensile di soli 508 euro, mentre lo stesso importo è pari a 561 euro per coloro che ricevono il supporto per il canone di locazione e 640 euro per coloro che ricevono il rimborso della rata del mutuo. Gli importi medi mensili percepiti dalle famiglie con supporto per il mutuo sono largamente più alti di quelli percepiti dai nuclei senza integrazione in tutte le Regioni italiane, ma lo stesso non si verifica nel confronto tra questi ultimi e le famiglie con supporto per il canone di locazione. In cinque Regioni (Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna) e nelle due Province autonome, infatti, gli importi medi percepiti da queste due categorie sono sostanzialmente gli stessi. Il fatto che in media l'importo mensile percepito dalle famiglie che ricevono il supporto per il canone di locazione sia soltanto 53 euro più alto di quello riportato dalle famiglie senza integrazioni del beneficio non deve, tuttavia, far credere che il canone media-

3 Nei dati forniti dal MLPS, l'importo del contributo economico percepito dai beneficiari e qui riportato è quello risultante alla data di prima erogazione. Pertanto, il valore potrebbe non coincidere con quello effettivamente erogato alla data di estrazione del dato dall'archivio amministrativo (31 gennaio 2021).

mente rimborsato ai nuclei percettori abbia questa entità ridotta. Ciò è con tutta probabilità da attribuire al fatto che, in queste Regioni, le famiglie che vivono in affitto hanno in media dei redditi più elevati rispetto a quelle che non ricevono integrazioni del beneficio e, dunque, il rimborso del canone semplicemente compensa quello che questi nuclei "perdono" dalla minore componente "reddito" del beneficio[4]. La differenza negli importi tra queste due categorie di famiglie (a favore ovviamente dei nuclei che vivono in affitto) è invece rilevante in Umbria e in tutte le Regioni del Mezzogiorno (in Calabria e Sicilia in particolare).

2.2 Come è cambiato il beneficio a seguito della pandemia

Mentre nel 2019 circa 1,11 milioni di famiglie avevano ricevuto almeno una mensilità di RdC o PdC, questo numero è salito a 1,58 milioni nel 2020, per una variazione percentuale del 43%. La stessa statistica, calcolata sugli individui, passa da 2,69 a 3,72 milioni (+38%). Il fatto che la variazione percentuale sia superiore per i nuclei rispetto agli individui mostra che nel corso del 2020 è aumentata tra i beneficiari la componente rappresentata da famiglie di piccole dimensioni. La differenza tra la variazione percentuale del numero delle famiglie e quella del numero degli individui è alta soprattutto in Lombardia, Lazio, Campania, Liguria e Calabria. Durante la crisi è cresciuta la quota di beneficiari con cittadinanza straniera (dal 10% al 15%), così come quella dei nuclei monopersonali.

Nella primavera del 2020 il governo ha introdotto il Reddito di Emergenza (REM), una misura con lo stesso obiettivo del RdC ma con requisiti di accesso meno stringenti e durata molto più breve, con l'intento di assicurare un sostegno economico immediato a famiglie precipitate in condizioni di povertà a causa del lockdown

4 Per comprendere al meglio questo fenomeno sarebbe necessario scomporre, per i nuclei che ricevono delle integrazioni del beneficio, quanta parte dell'importo mensile percepito deriva dalla componente "reddito" del beneficio e quanta invece dal rimborso della rata del mutuo o del canone di locazione. I dati aggregati messi a disposizione dal Ministero non consentono però questo tipo di approfondimento.

(cfr. capitolo 13)[5].

La Figura 5 mette a confronto, tra Regioni, l'espansione del RdC e del REM nel corso del 2020. Nell'asse verticale si trova la percentuale di nuclei che hanno beneficiato del REM tra agosto e dicembre del 2020, in quello orizzontale la variazione della quota di famiglie residenti con RdC tra gennaio 2020 e gennaio 2021. Vogliamo verificare se nelle Regioni in cui è stata forte la domanda per il REM vi sia stato anche un aumento del numero di famiglie che hanno richiesto il RdC. La correlazione tra le due variabili è in effetti molto alta (0,76): le Regioni nelle quali il REM è stato maggiormente richiesto sono anche quelle che segnano il più alto incremento nel numero delle famiglie con RdC. Le due serie sembrano quindi indicare in modo coerente che in alcune Regioni la crisi ha colpito più duramente che in altre. Sicilia, Calabria e Campania si distaccano decisamente dal resto, mentre d'alta parte il Nord-Est è l'area dove il ricorso ad entrambe le misure è stato minore.

Figura 5. Variazione della quota di famiglie con RdC tra gennaio 2020 e gennaio 2021 e % famiglie con REM tra agosto e dicembre 2020

Fonte: elaborazioni degli autori su dati delle appendici statistiche di febbraio 2020, settembre 2020 e febbraio 2021, Osservatorio INPS sul Reddito e Pensione di Cittadinanza

5 Nel corso del 2020 sono stati inoltre destinati ai comuni finanziamenti dedicati alla erogazione di buoni per l'acquisto di generi di prima necessità, ma di questi non disponiamo di dati aggregati di livello regionale (cfr. capitolo 13).

3. La relazione tra condizione di povertà e fruizione del RdC

3.1 Quanti poveri riesce a raggiungere il RdC?

Sembra una domanda dalla facile risposta, ma non è così, per almeno due motivi. Dobbiamo infatti chiarire, in primo luogo, come definiamo la povertà. E dobbiamo anche avere a disposizione dati che - per un insieme rappresentativo di famiglie - contengano informazioni sia sulla loro condizione di povertà sia sull'eventuale fruizione del RdC.

Quanto alla definizione di povertà, in Italia si è decisamente affermata la nozione di povertà assoluta dell'Istat (2009), che ha costituito per lungo tempo la definizione di riferimento anche per Caritas Italiana. Si trova in povertà assoluta chi non può sostenere le spese minime necessarie ad acquisire i beni e i servizi essenziali a conseguire uno standard di vita considerato minimamente accettabile. Queste spese riguardano soprattutto alimentazione, casa, vestiario, oltre a trasporti, medicinali e altro. La principale definizione alternativa è quella di povertà relativa. La sperimenta chi ha una disponibilità di risorse fortemente inferiore a quella della maggior parte degli individui della società in cui vive. Tuttavia, la povertà relativa rappresenta una forma estrema di diseguaglianza, mentre quella assoluta tende a riportare un'evidenza sulla povertà vera e propria. L'Istat misura la povertà assoluta in base alla spesa per consumi della famiglia, confrontata con il valore di un paniere di beni e servizi il cui consumo è considerato essenziale per poter vivere in modo dignitoso (Istat 2009, 2021). Il costo di questo paniere dipende dalle caratteristiche della famiglia e anche dal livello dei prezzi dell'area di residenza; è dunque differenziato territorialmente tra Nord, Centro e Sud e tra grandi, medi e piccoli centri. I Paesi dell'Unione Europea producono statistiche omogenee sulla povertà relativa, mentre manca ancora a livello europeo una metodologia condivisa sul calcolo di indici di povertà assoluta (Deeming 2017).

L'RdC è nato, nelle prime proposte politiche, come misura contro la povertà relativa, non assoluta, tanto che la cifra di 780 euro al

mese per una persona sola venne scelta proprio perché corrispondeva al valore della soglia di rischio di povertà relativa definita secondo il criterio Eurostat (il 60% del reddito mediano equivalente) per l'anno 2014[6]. Questa cifra è rimasta come importo di riferimento per il nucleo composto da una persona sola, ma per evitare che la spesa totale esplodesse si decise poi di introdurre anche una pluralità di requisiti economici di accesso, in cui inoltre il reddito familiare viene reso equivalente tramite una scala meno generosa rispetto alla scala "OCSE modificata" adottata da Eurostat[7]. Inoltre, la soglia di 9.360 euro (780 per 12 mesi) viene confrontata con l'ISEE familiare, il quale – oltre ad avere una scala di equivalenza ancora diversa (scala ISEE[8]) – tiene conto nel suo computo tanto del reddito quanto del patrimonio del nucleo. Il RdC si compone di fatto di due parti: una "parte reddito" di 500 euro al mese per persona sola a cui si applica la scala di equivalenza del RdC, ed una "parte affitto" al massimo di 280 euro mensili (150 con mutuo) che invece non va moltiplicata per la scala. La spesa totale per il RdC viene così contenuta non solo adottando una scala molto piatta, ma anche applicandola ad una parte soltanto del trasferimento monetario. Visto che le soglie di povertà assoluta sono tipicamente – ma non sempre - inferiori a quelle relative, la configurazione finale del RdC appare come uno strano ibrido tra un trasferimento contro la povertà relativa per nuclei di piccola dimensione ed uno contro la povertà assoluta per gli altri.

Una misura di reddito minimo dovrebbe avere come obiettivo naturale e prioritario quello di contrastare la povertà assoluta, non quella relativa. Posto che esista questo schema di reddito minimo

---

6 Nel disegno di legge n. 1148 del 29/10/2013 con cui il M5S presentò la proposta del RdC si parla di "un reddito minimo garantito per chiunque viva sotto la soglia di povertà relativa".

7 La scala Ocse modificata applica un parametro di 1 al capofamiglia, incrementato di 0,5 per ogni altro componente con almeno 14 anni e di 0,3 per ogni componente con meno di 14 anni. La scala applicata per il RdC attribuisce peso 1 al capofamiglia, 0,4 ad ogni altro maggiorenne e solo 0,2 ad ogni minorenne.

8 La scala ISEE si ottiene elevando all'esponente 0,65 il numero dei componenti. Sono previste maggiorazioni se entrambi i genitori lavorano, se vi sono disabili o molti figli.

contro la povertà assoluta, altri sono infatti gli strumenti a cui fare ricorso contro la povertà relativa, ad esempio gli ammortizzatori sociali, l'imposta sul reddito, i trasferimenti associati ai minori, i servizi educativi e sanitari. Non si può pensare infatti di risolvere un fenomeno così ampio come la povertà relativa con un semplice trasferimento monetario, che tra l'altro avrebbe un costo di decine di miliardi di euro. A titolo indicativo, per colmare l'intero gap tra la soglia di povertà relativa al 60% del reddito equivalente mediano (criterio Eurostat) e il reddito disponibile delle famiglie italiane servirebbero circa 32 miliardi di euro all'anno.

Può essere comunque interessante verificare anche quanti poveri relativi siano raggiunti dalla misura, eventualmente fissando una linea inferiore al 60%, in quanto le famiglie povere relative al 60% in Italia sono circa 5,5 milioni, un numero ben più alto di quello dei beneficiari del RdC. In povertà assoluta si trovavano invece circa 2 milioni di famiglie nel 2020 secondo l'Istat (1,67 nel 2019), un numero più confrontabile con quello dei beneficiari del RdC.

3.2 Il take-up

Considerato che secondo i dati più recenti circa 1,2 milioni di famiglie ricevono ogni mese il RdC/PdC, possiamo concludere che il 60% dei nuclei poveri assoluti (1,2 milioni di famiglie percettrici di RdC / 2 milioni di famiglie in povertà assoluta) stia ricevendo il RdC o la PdC? Ovviamente no, perché i due dati del rapporto provengono da fonti diverse e non c'è garanzia che il RdC sia andato solo a famiglie povere. Per rispondere in modo corretto alla domanda "quanti poveri hanno ricevuto il RdC?" serve un dataset rappresentativo con informazioni congiunte per ogni famiglia su entrambe le variabili (povertà e fruizione del RdC). L'indagine SILC (*Statistics on income and living conditions*) sui redditi del 2019 sarebbe molto utile (meglio ancora quella sul 2020), ma non è ancora disponibile. Dobbiamo accontentarci di informazioni parziali provenienti da fonti diverse o da simulazioni.

In questa sezione 3 facciamo uso di un modello di microsimulazione da noi sviluppato per cercare di determinare le caratteristiche

delle famiglie che dovrebbero ottenere il RdC, e se tra i nuclei in povertà ve ne siano alcuni con maggiore probabilità di riceverlo. Il modello è basato sui dati italiani dell'indagine SILC per il 2017. In quell'anno il RdC non esisteva ancora, quindi dobbiamo simularne la percezione sulla base delle caratteristiche di ogni famiglia. Nelle successive sezioni verifichiamo se le evidenze ottenute con le nostre simulazioni trovano conferma nei dati amministrativi dell'Osservatorio INPS sul RdC.

A proposito del take-up, dobbiamo distinguere tra due concetti diversi. Per take-up intendiamo la quota di persone che ricevono il trasferimento tra quelle che ne avrebbero diritto, cioè tra quelle che rispettano i requisiti per ottenerlo. Questa percentuale non è necessariamente uguale alla quota dei poveri che ricevono il RdC, dal momento che i requisiti per ottenere il RdC possono essere diversi da quelli che determinano la condizione di povertà. Se questa differenza è grande, molti poveri potrebbero non ricevere il RdC anche in presenza di un take-up alto, e allo stesso tempo il RdC potrebbe andare anche a famiglie che non sono povere ma che rispettano i requisiti per richiederlo.

Il take-up della misura è stato sicuramente elevato, per molte ragioni. Il RdC è stato accompagnato da un ampio e polemico dibattito politico, tanto da aver costituito uno dei principali punti programmatici del M5S durante la campagna elettorale del 2018, quindi era ben noto al grande pubblico, e ha un impatto certo non trascurabile sul reddito delle famiglie povere. Inoltre l'incidenza della povertà è in crescita da molto tempo a causa delle ripetute crisi che hanno colpito l'economia italiana negli ultimi 15 anni. Il RdC era dunque molto atteso da tante famiglie in difficoltà, tanto è vero che il suo successo è stato immediato: già nel primo mese di erogazione, aprile del 2019, si contavano infatti più di mezzo milione di nuclei beneficiari, un numero salito poi a circa 900mila nel dicembre dello stesso anno e a ben oltre il milione nel 2020. Posto che il take-up di una misura non è mai del 100%, quello del RdC dovrebbe quindi essere molto alto e superiore alla media europea dei trasferimenti

simili[9].

Per rendere le nostre simulazioni in linea con la reale diffusione della misura, nel dataset SILC dapprima individuiamo le famiglie che hanno i requisiti per ricevere il RdC, poi tra esse selezioniamo casualmente un numero di famiglie beneficiarie pari a quello effettivo, cioè circa 1,2 milioni di nuclei. Il tasso di take-up del RdC che deriva da questo processo (quota dei beneficiari effettivi su quelli potenziali che ne rispettano i requisiti) è pari a circa l'80%. Nella sezione successiva passiamo a calcolare la quota di famiglie povere che ricevono il RdC, e ci chiediamo quali caratteristiche hanno le famiglie povere che sono rimaste escluse dalla misura o sottorappresentate tra i suoi beneficiari.

3.3 Efficacia ed efficienza del RdC

Nel tentativo di fornire alcune evidenze sulla capacità del RdC di intercettare le famiglie in povertà, ovvero su efficacia ed efficienza della misura (per questi due concetti si veda il Box seguente), questo paragrafo mostra alcune stime realizzate con l'ausilio del nostro modello di microsimulazione.

Efficienza ed efficacia di un trasferimento contro la povertà

Efficienza Capacità della misura di raggiungere le famiglie a cui è destinata, cioè quelle in povertà (e di evitare che essa vada anche alle famiglie non povere).
Viene misurata con due rapporti:

il tasso di copertura: $\frac{\textit{n. famiglie povere che ricevono il trasferimento}}{\textit{n. famiglie povere}}$

e il tasso di falsi positivi: $\frac{\textit{n. famiglie non povere che ricevono il trasferimento}}{\textit{n. famiglie che ricevono il trasferimento}}$

Efficacia Capacità della misura di condurre il reddito delle famiglie oltre la soglia di povertà.
Viene misurata con

il tasso di efficacia: $\frac{\textit{n. famiglie povere beneficiarie che escono dalla povertà}}{\textit{n. famiglie povere beneficiarie}}$

9 Si vedano, ad esempio, gli studi realizzati da Domingo e Pucci (2014), il Parlamento Europeo (2017) e Bruckmeier et al. (2020).

Cerchiamo ora di capire in quale misura il RdC riesca a raggiungere le famiglie in povertà. Lavorando sul campione SILC, che contiene dati sui redditi delle famiglie ma non sui consumi, usiamo per definire la condizione di povertà assoluta un adattamento dei criteri Istat. In particolare, vengono confrontati i redditi (comprensivi dei fitti imputati e indicizzati al 2019) delle famiglie intervistate nell'indagine SILC 2017 con le soglie di povertà assoluta per l'anno 2019 definite da Istat sulla base della spesa per consumi.

Le simulazioni si basano dunque su uno scenario pre-pandemia che certamente non rispecchierà lo straordinario impatto che l'emergenza Covid 19 ha determinato sui redditi familiari nel 2020 (e con tutta probabilità anche nei redditi 2021), ma che ci si aspetta sia sostanzialmente in linea con gli anni in cui l'economia italiana tornerà in una situazione di "normalità". Le alternative d'altro canto sono poche e comunque problematiche. Come anticipato in precedenza, i dati dell'indagine SILC sui redditi 2020 non sono disponibili e non lo saranno fino probabilmente alla seconda metà del 2022. I dati dell'indagine Istat sui consumi delle famiglie hanno mostrato per l'anno 2020 un deciso aumento della povertà assoluta in Italia, ma ci si interroga sul fatto che valutare la povertà tramite la spesa per consumi in un contesto di pandemia (e di lockdown nazionali) possa condurre a risultati certi (Aprea e Raitano 2021)[10].

Per sopperire alla mancanza di indagini sui redditi, alcune indagini online o telefoniche hanno cercato di rilevare in *real time* gli effetti del Covid 19 sulle finanze delle famiglie italiane (es. l'Indagine Straordinaria sulle Famiglie Italiane della Banca d'Italia). Queste indagini, tuttavia, hanno spesso dei seri problemi di "selezione del campione" (probabilmente amplificati dalla situazione emergenziale) dovuti sia alla propensione alla partecipazione all'indagine sia al mezzo di rilevazione (non tutti hanno un numero di rete fissa o, soprattutto tra la popolazione più vulnerabile, un computer e una connessione internet).

10 L'aumento della diffusione della povertà assoluta potrebbe almeno in parte essere stato causato dalle restrizioni alle capacità di consumare imposte dalle misure di lockdown.

Altre due soluzioni possono essere l'utilizzo di dati amministrativi o quello di modelli che simulano in microdati pre-pandemia i potenziali effetti del Covid 19. Con riguardo ai primi, è opportuno ricordare comunque che, oltre agli stringenti limiti che esistono nel loro uso, questi archivi non sono mai (o quasi mai) finalizzati alla ricerca. I dati amministrativi hanno infatti come scopo quello di collezionare le informazioni contenute in un adempimento burocratico, come ad esempio la comunicazione obbligatoria di attivazione/cessazione di un rapporto di lavoro, la domanda per il calcolo ISEE o quella per avere accesso al RdC. Come conseguenza, questi dati tendono ad osservare una sola dimensione per volta (perché non è necessario il contrario, raccogliendo più informazioni), ovvero le sole persone che svolgono l'adempimento burocratico, mentre nulla o quasi è noto per le altre (es., gli incapienti nelle dichiarazioni fiscali, le famiglie che non fanno domanda ISEE o di accesso a misure di sostegno al reddito). Infine, con riferimento ai modelli che hanno provato a micro-simulare gli effetti del Covid 19 (si vedano, ad esempio, Brunori et al., 2020; Gallo e Raitano, 2020), questi si basano su elaborate e complesse ipotesi che si è preferito non applicare qui, prediligendo una visione più di medio-lungo periodo (anche per eventuali riforme della misura in esame). Infine, tutti questi modelli, così come il modello qui adoperato, hanno inoltre il limite di non simulare cambiamenti nei comportamenti di persone e famiglie, che invece potrebbero aver giocato un importante ruolo durante la pandemia.

Nella Tabella 1 le famiglie italiane sono suddivise in cinque categorie:

a) nucleo povero ma non percettore del RdC;
b) nucleo povero che riceve il RdC, ma rimane povero nonostante il beneficio;
c) nucleo povero che riceve il RdC e fuoriesce dalla povertà grazie al beneficio;
d) nucleo percettore del RdC ma non povero;
e) nucleo né povero né percettore RdC.

L'uscita del nucleo percettore dalla condizione di povertà è valutata aggiungendo il beneficio economico RdC al reddito familiare e verificando se la loro somma supera la soglia di povertà adottata. Non si tiene pertanto conto di eventuali impatti del RdC sull'offerta di lavoro dei nuclei percettori (e non percettori). Al fine di evidenziare le differenze, le famiglie vengono infine suddivise per macroarea di residenza, per tipologia familiare (nucleo monocomponente o altra tipologia) e per titolo di godimento della casa di residenza.

Il tasso di copertura delle famiglie in povertà assoluta da parte del RdC è pari a circa 44% a livello nazionale (terzultima colonna, prima riga), ma tale percentuale cresce al 52% nel Mezzogiorno e al 49% tra le famiglie povere in affitto[11]. È inferiore alla media nazionale nel Centro-Nord e tra le famiglie proprietarie dell'abitazione.

Tabella 1. Ripartizione delle famiglie per condizione di povertà e di beneficio RdC

Popolazione di famiglie	Non percettore, povero (A)	Percettore, povero prima e dopo (B)	Percettore, povero prima ma non dopo (C)	Percettore, non povero (D)	Non percettore, non povero (E)	Totale	Tasso di copertura ((B+C)/(A+B+C))	Tasso di efficacia (C/(B+C))	Tasso di falsi positivi (D/(B+C+D))
Totale	3,9%	1,3%	1,7%	1,7%	91,4%	100%	44%	57%	36%
Nord	3,4%	1,1%	0,8%	0,8%	94,0%	100%	35%	43%	29%
Centro	3,7%	1,0%	1,3%	1,3%	92,7%	100%	38%	58%	36%
Mezzogiorno	4,7%	1,8%	3,4%	3,5%	86,6%	100%	52%	65%	40%
Monocomponente	5,7%	1,4%	2,3%	2,5%	88,2%	100%	39%	61%	40%
Altre famiglie	3,1%	1,2%	1,5%	1,4%	92,9%	100%	47%	55%	34%
In affitto	9,1%	5,5%	3,2%	3,9%	78,4%	100%	49%	37%	31%
In proprietà o altro	2,7%	0,3%	1,4%	1,2%	94,3%	100%	39%	81%	42%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC

Il 44% delle famiglie povere assolute di reddito riceverebbe quindi il trasferimento. Il tema delle differenze tra aree viene ripreso nella sezione successiva. Con riferimento alla maggiore copertura

11 Si ricorda che si è qui adottata una ipotesi di take-up del RdC pari all'80%.Tale ipotesi chiaramente ha effetti sul tasso di copertura delle famiglie in povertà da parte della misura. Qualora il tasso di take-up fosse perfetto e pari al 100%, il tasso di copertura dei nuclei in povertà assoluta sarebbe pari al 54% a livello nazionale. Ma il numero di famiglie beneficiarie sarebbe molto superiore a quello reale.

delle famiglie povere in affitto, invece, essa è da collegare alle più alte soglie reddituali dedicate a questa categoria[12].

La Tabella 1 mostra poi, nelle ultime due colonne, il tasso di efficacia e il tasso di falsi positivi del RdC. Il primo fornisce un'indicazione su quanto il beneficio economico della misura sia generoso e in grado di incrementare il reddito familiare dei suoi percettori al punto da oltrepassare la soglia di povertà. Il secondo indicatore fornisce invece un'idea sull'efficienza della misura, poiché è tanto più grande quanto meno efficiente è il RdC, cioè quanto maggiore è il numero di famiglie non povere (dunque fuori dal "target" ottimale) che ricevono il beneficio. Insieme al tasso di copertura, questi due indicatori consentono di ottenere una valutazione complessiva su quanto la definizione di povertà di riferimento (ossia la povertà assoluta Istat valutata sul reddito) e la definizione di povertà che emerge intrinsecamente dalle condizioni di accesso al RdC siano sovrapposte/correlate.

A livello nazionale, il tasso di efficacia del RdC (quanti percettori del RdC riescono grazie ad esso ad uscire dalla povertà) è molto alto se si considera che (solo per l'aumento del potere d'acquisto determinato dal beneficio monetario) quasi il 60% dei percettori poveri riuscirebbe a oltrepassare la soglia di povertà assoluta. La percentuale di nuclei poveri che escono dalla condizione di povertà grazie alla misura è più elevata nel Sud e tra le famiglie monocomponenti, dove il tasso di efficacia del RdC è del 61%. Si veda anche in seguito per una discussione della generosità relativa del RdC al variare del numero dei componenti.

Per quanto attiene invece al tasso di falsi positivi[13], dalle stime emerge che circa un terzo delle famiglie beneficiarie del RdC non sono in verità da considerare povere assolute nel complesso del territorio nazionale. Come atteso, questa problematica risulta maggiormente diffusa tra le famiglie di piccola dimensione e, anche se in misura minore, tra quelle che risiedono nel Mezzogiorno. La presenza di falsi positivi aiuta a spiegare come mai il tasso di coper-

12 La soglia di reddito monetario è 6.000 euro equivalenti per chi vive in proprietà, 9.360 euro equivalenti per chi vive in affitto.

13 Si può essere un "falso positivo" a causa del disegno della misura o perché si commette una frode o altre irregolarità. Noi possiamo considerare solo il primo aspetto.

tura delle famiglie in povertà (44%) sia circa la metà del tasso di take-up del RdC stimato (80%). Quest'ultimo infatti fa riferimento alla copertura degli aventi diritto piuttosto che dei poveri. Se però la definizione di povertà implicitamente adottata nella misura si allontana dalla definizione di povertà assoluta, come sembra qui il caso, la distanza tra il tasso di copertura e il tasso di take-up tende ad allargarsi.

Malgrado un tasso di copertura non molto elevato, il RdC ha comunque un effetto significativo sulla povertà e sulla diseguaglianza. La Tabella 2 presenta alcuni indici sintetici di povertà e diseguaglianza calcolati sulla distribuzione del reddito disponibile familiare, prima e dopo il sussidio.

Tabella 2. Indici di povertà e diseguaglianza prima e dopo il RdC

	Senza RdC	Con RdC
% famiglie in povertà assoluta	6,9%	5,2%
% famiglie in povertà relativa con linea 40%	9,2%	7,9%
% famiglie in povertà relativa con linea 60%	20,4%	20,2%
Intensità povertà relativa con linea 40%	34%	26%
Intensità povertà relativa con linea 60%	54%	48%
Indice di Gini del reddito monetario equivalente	0,334	0,326

Fonte: elaborazione degli autori su dati SILC. Si usa la scala OCSE modificata per il calcolo dei redditi equivalenti

Si tratta di dati simulati sul campione SILC, quindi valgono tutte le premesse metodologiche già fatte. La quota di famiglie con reddito inferiore alle soglie di povertà assoluta Istat diminuirebbe dal 6,9% al 5,2%, una variazione non piccola. La riduzione sarebbe significativa anche usando una bassa soglia relativa (40% del reddito equivalente mediano). L'intensità della povertà è la distanza media tra il reddito dei poveri e la linea di povertà, in percentuale di quest'ultima: è in diminuzione, ma va considerato che dopo l'aggiunta al reddito del sussidio viene ricalcolata solo tra chi rimane povero, quindi non emerge da essa che un gran numero delle famiglie che ricevono il RdC escono dalla povertà (il tasso di efficacia della Tabella 1). L'indice di Gini del reddito monetario equivalente diminuisce da 0,334 a 0,326.

3.4 Composizione degli inclusi ed esclusi dal beneficio

Riprendendo le categorie definite nella Tabella 1, questa sezione fornisce informazioni ulteriori sui nuclei inclusi ed esclusi dal RdC. Con l'obiettivo di comprendere meglio quali sono le caratteristiche dei "falsi positivi" (percettori RdC non in povertà assoluta) e dei poveri che non risultano invece intercettati dalla misura, la Tabella 3 mostra la composizione relativa dei nuclei percettori (poveri e non poveri) e non percettori (ma poveri), nonché i loro valori medi di reddito e patrimonio.

Tabella 3. Caratteristiche dei nuclei inclusi ed esclusi dal beneficio per condizione di povertà

Caratteristiche del nucleo	Non percettore, povero (falso negativo)	Percettore, povero	Percettore, non povero (falso positivo)
Capofamiglia italiano	68,9%	81,2%	90,7%
Capofamiglia straniero	31,9%	18,8%	9,3%
Nucleo con giovani/adulti	89,63%	91,1%	75,9%
Nucleo con soli over67	10,4%	8,9%	24,1%
Componenti = 1	46,9%	39,5%	45,9%
Componenti = 2	18,0%	19,5%	20,8%
Componenti = 3	16,0%	14,0%	16,6%
Componenti = 4	12,4%	17,9%	13,3%
Componenti = 5+	6,7%	9,0%	3,4%
Presenza minori	31,3%	37,2%	20,6%
No minori	68,7%	62,8%	79,4%
Presenza disabili	3,1%	8,4%	32,1%
No disabili	96,9%	91,6%	67,9%
Presenza lavoratori	56,2%	47,6%	45,3%
No lavoratori	43,8%	52,4%	54,7%
Nord	41,8%	29,4%	21,0%
Centro	19,6%	15,7%	15,2%
Mezzogiorno	38,6%	54,9%	63,8%
In affitto	43,3%	53,1%	41,7%
Casa di proprietà o altro	56,7%	46,9%	58,3%
Valore medio ...			
ISEE	4.207	1.136	3.560
Reddito familiare	6.143	5.004	8.215
Patrimonio mobiliare	17.003	2.143	2.970
Patrimonio immobiliare	2.584	144	410

Nota: Per reddito familiare e patrimonio immobiliare si intendono le stesse definizioni adottate nelle soglie di accesso al RdC (vedi Sezione 2 per dettagli)

La categoria dei poveri assoluti esclusi dal beneficio (falsi negativi) presenta una composizione relativa abbastanza diversa rispetto a quella dei nuclei in povertà che invece accedono alla misura: le famiglie povere escluse tendono più di frequente ad avere un richiedente straniero o almeno un componente che lavora, ad avere minori e a risiedere in case in proprietà o al Centro-Nord. Come atteso, le famiglie escluse presentano in media valori medi di reddito e patrimonio più elevati – a parità di condizione di povertà assoluta – rispetto alle famiglie beneficiarie del RdC. La differenza è particolarmente ampia con riferimento al patrimonio mobiliare (con tutta probabilità composto in gran parte da risparmi su conto corrente).

Con riguardo ai nuclei che invece percepiscono il RdC pur non essendo poveri (falsi positivi), sempre in confronto alle famiglie povere incluse nel beneficio, questi sono maggiormente composti da famiglie con soli over67, con persone con disabilità o che non lavorano ma senza minori, e da famiglie che risiedono nel Mezzogiorno. Pur essendo inclusi nella misura, i nuclei percettori non poveri presentano in media una condizione reddituale e patrimoniale migliore rispetto alle famiglie beneficiarie in povertà, soprattutto con riferimento al reddito familiare.

Facendo un approfondimento sulle condizioni reddituali e patrimoniali delle famiglie incluse ed escluse dal RdC, la Tabella 4 illustra come le famiglie in povertà assoluta (circa 1,8 milioni di unità in base alle nostre simulazioni sui dati SILC) si ripartiscono per distanza dalle quattro soglie economiche di accesso alla misura. Chiaramente, le famiglie che si ritrovano sotto la soglia di accesso soddisfano il requisito, mentre il contrario avviene per quelle che si trovano sopra la soglia. Ad esempio, il 93% delle famiglie povere rispetta la soglia ISEE per accedere al RdC, ed il 26% del totale delle famiglie povere ha ISEE 0. Questa tabella è interessante perché non solo ci restituisce un'indicazione chiara su quanto bassi sono i livelli di reddito e patrimonio di coloro che riescono a soddisfare i requisiti di accesso al RdC e versano in una condizione di povertà assoluta, ma ci dice anche per quali entità (in percentuale rispetto alle soglie di accesso) rimangono eventualmente esclusi. Quest'ultime statistiche, in particolare, appaiono di rilievo per comprendere quanto la

copertura della povertà assoluta potrebbe aumentare qualora si decidesse di "allargare" i requisiti di accesso.

La Tabella 4 mostra che, ad esclusione del requisito sul patrimonio mobiliare, da metà ad un terzo delle famiglie in povertà assoluta presentano un valore di ISEE, di reddito familiare o di patrimonio immobiliare (esclusa la casa di residenza) pari a 0 o inferiore al 25% della loro soglia di riferimento. Al contrario, quasi una famiglia povera assoluta su cinque presenta un patrimonio mobiliare superiore al 100% della soglia di riferimento per accedere al RdC. È interessante considerare la quota di famiglie povere che hanno un valore di reddito o di patrimonio mobiliare leggermente appena oltre la soglia di accesso (distanza inferiore al 25% della soglia). Sebbene, infatti, le percentuali siano contenute, le famiglie che potrebbero essere interessate da un lieve innalzamento delle soglie sono circa 50mila unità nel caso del requisito sul reddito familiare e circa 80mila nel caso di quello sul patrimonio mobiliare.

Tabella 4. Ripartizione delle famiglie in povertà assoluta per distanza dalle soglie economiche di accesso al RdC

Quanto distante dalla soglia?	ISEE	Reddito familiare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
Sotto (0)	26,0%	11,6%	23,8%	96,1%
Sotto (0-25%)	34,3%	18,2%	16,7%	1,3%
Sotto (25-75%)	28,6%	48,4%	21,4%	0,8%
Sotto (> 75%)	4,4%	13,0%	4,6%	0,2%
Totale Sotto	**93,2%**	**91,2%**	**66,5%**	**98,4%**
Sopra (< 25%)	1,9%	4,4%	4,5%	0,1%
Sopra (25-50%)	1,7%	1,0%	5,0%	0,3%
Sopra (50-100%)	2,3%	1,1%	5,0%	0,4%
Sopra (> 100%)	0,9%	2,2%	19,1%	0,9%
Totale Sopra	**6,8%**	**8,8%**	**33,5%**	**1,6%**
Totale	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Nota: Essendo le soglie di accesso basate su reddito familiare e patrimonio mobiliare diverse a seconda della tipologia familiare, ciascuna famiglia è qui confrontata con la propria soglia di riferimento

3.5 Messaggi chiave

Definire quale sia l'obiettivo del RdC – se la povertà relativa o quella assoluta - è importante in sé, ed anche perché in questo periodo si sta discutendo come riformare le due principali misure per

famiglie in età da lavoro: i trasferimenti monetari ai figli e gli ammortizzatori sociali. Solo se si definisce con chiarezza l'obiettivo del RdC sarà possibile stabilire in modo coerente la sua relazione con l'assegno unico ai figli e con gli ammortizzatori. Il RdC dovrebbe operare come strumento per il contrasto della forma più grave di povertà, quella assoluta. È importante quindi che il suo importo e i suoi criteri di attribuzione siano coerenti con questo obiettivo, mettendolo in grado di raggiungere una parte significativa della platea interessata.

La Tabella 5 riassume le evidenze principali emerse in questa sezione. La parte superiore riprende i valori degli indici di efficacia e di efficienza, quella inferiore mostra la ripartizione di tutte le famiglie italiane a seconda che siano in povertà e che ricevano il RdC. Si nota che il 44% delle famiglie povere assolute riceve il RdC (3,0/6,9), e che d'altra parte i nuclei in povertà costituirebbero il 64% dei percettori del RdC (3,0/4,7). In sintesi, il RdC raggiunge solo una parte dei poveri assoluti.

Questo risultato deve essere qualificato. In primo luogo va detto che, come accennato, un trasferimento non riesce mai a raggiungere l'intera platea potenzialmente interessata, per tanti motivi. Nel nostro caso l'efficienza del RdC è ridotta anche dal fatto che la condizione di povertà assoluta è determinata secondo criteri piuttosto diversi da quelli che regolano l'accesso alla misura. Inoltre abbiamo iniziato ponendo un limite iniziale piuttosto severo al valore che il tasso di efficienza (cioè di copertura dei poveri) potrebbe raggiungere: se i nuclei in povertà assoluta secondo il nostro modello di microsimulazione sono 1,8 milioni e i nuclei che ricevono il RdC sono 1,2 milioni, allora la quota di poveri che lo ricevono non può superare il 67%. Ma il valore realistico del tasso di copertura dei poveri non può che essere inferiore a questa misura, perché è inevitabile che vi siano sia dei falsi positivi che dei falsi negativi. Non deve dunque stupire il valore del 44%.

Tabella 5. **Una sintesi dei principali risultati sulla relazione tra RdC e povertà assoluta di reddito**

1. Indici sintetici

Efficienza	Tasso di copertura	44%	(poveri raggiunti dal RdC)
	Tasso di falsi positivi	36%	(nuclei non poveri tra quanti ricevono il RdC)
Efficacia	Tasso di efficacia	57%	(quanti poveri che ricevono il RdC escono dalla povertà)

2. Ripartizione delle famiglie italiane per condizione di povertà e RdC

	Riceve il RdC	Non riceve il RdC	Totale
Povero	3,0%	3,9%	6,9%
Non povero	1,7%	91,4%	93,1%
Totale	**4,7%**	**95,3%**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC

Di Nicola (2020) giunge a risultati qualitativamente simili ma non del tutto comparabili con i nostri perché adotta una linea di povertà relativa posta al 45% del reddito equivalente mediano (con scala OCSE). Secondo le sue simulazioni, dei 9 milioni di persone povere secondo questa definizione solo 1.3 milioni (14%) vivrebbe in una famiglia che riceve il RdC. Curci et al. (2020), sulla base di un modello di microsimulazione costruito sull'indagine Banca d'Italia sui redditi delle famiglie, simulano la diffusione del RdC e la confrontano con le famiglie in povertà assoluta di consumo, dopo avere imputato ad ogni osservazione il valore della spesa. Ottengono un tasso di falsi positivi del 51%, molto simile al nostro, ed un tasso di copertura dei poveri assoluti del 50%, più alto nel Mezzogiorno. Le differenze rispetto ai nostri risultati possono dipendere in parte dal dataset e in parte dalle molte ipotesi del modello di microsimulazione, oltre alla diversa variabile usata per individuare i poveri (reddito o consumo). Anche per loro, comunque, il tasso di copertura è molto lontano dall'unità.

Ponendo il numero dei nuclei beneficiari - che deve essere coerente con i dati amministrativi - ad un livello maggiore si otterrebbe ovviamente una più elevata copertura, ma possiamo concludere che, sulla base sia dei dati che di queste semplici considerazioni, il RdC oggi riesca a raggiungere circa il 44%-50% dei nuclei in povertà assoluta.

Per chi lo riceve, il RdC determina un forte incremento del reddito, tale da portare spesso il nucleo fuori dalla povertà. Vi sono molte famiglie che non sono povere e che comunque lo ottengono (falsi positivi). Si tratta soprattutto di nuclei di piccole dimensioni, senza figli, residenti nel Sud.

4. Le differenze territoriali

4.1 La crescita della povertà

Consideriamo ora come il RdC si confronta con le forti differenze socio-economiche tra aree del paese. Nel corso degli ultimi 15 anni il rischio di povertà è aumentato notevolmente: l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie è infatti passata, secondo i dati Istat, dal 4% del 2008, all'inizio della crisi finanziaria globale, al 7,7% del 2020, l'anno della pandemia. L'incremento della quota di famiglie in povertà è stato maggiore nelle Regioni settentrionali (da 2,9% a 7,6%) rispetto a quelle del Centro (da 2,7% a 5,4%) e del Mezzogiorno (da 6,2% a 9,4%). Nell'intervallo 2008-2020 il numero di nuclei in povertà assoluta è aumentato di quasi 1,1 milioni, di cui 610mila residenti nel Nord. I tassi di incidenza della povertà tra le aree territoriali si sono, quindi, avvicinati.

Nelle Regioni settentrionali l'Istat stima che in questo periodo il numero di famiglie in povertà assoluta sia aumentato da 331mila a 943mila, un incremento che non può essere attribuito solo alle peggiori condizioni delle famiglie di stranieri, che tendono a risiedere soprattutto nelle Regioni centro-settentrionali. Si può infatti stimare che il numero di famiglie straniere residenti nell'Italia del Nord e in povertà assoluta sia salito da 160mila nel 2008 a 300mila nel 2020. Di conseguenza, le famiglie italiane povere del Nord erano circa 170mila nel 2008, 640mila nel 2020. L'aumento della povertà al Nord ha quindi riguardato sia stranieri che italiani. È importante chiedersi se il RdC riesca ad intercettare questi cambiamenti.

4.2 L'utilizzo del Reddito di Cittadinanza nelle diverse aree territoriali

Vediamo come si caratterizza il RdC in termini di copertura della platea interessata e di importi erogati tra aree. La sezione precedente ha sfruttato la microsimulazione, qui invece ricorriamo soprattutto ai dati dell'Osservatorio INPS e a quelli Istat sulla povertà assoluta. Su essi non possiamo calcolare – per le ragioni già discusse – il take-up o il tasso di copertura dei poveri, ma un semplice rapporto tra numero dei beneficiari e numero dei poveri che, provenendo i due valori da fonti diverse, ci può informare solo sulla relativa abbondanza o scarsità di beneficiari rispetto all'incidenza della povertà[14].

La Tabella 6 mostra per ciascuna macroarea, sia nel 2019 che nel 2020, quante famiglie vi risiedono, quante sono povere e quante hanno ricevuto almeno una mensilità di RdC. Il rapporto tra numero di famiglie beneficiarie e numero di famiglie povere è molto basso al Nord e molto alto nelle Regioni meridionali, dove nel 2020 supera il 100%. Nelle diverse aree del Paese, dunque, la quota di nuclei che sembrano raggiunti dal RdC/PdC è molto diversa.

Tabella 6. Quante famiglie sono povere e quante ricevono il RdC/PdC, per area

	Numero famiglie povere assolute (migliaia)	Numero famiglie residenti (migliaia)	Numero famiglie beneficiarie di almeno una mensilità di RdC/PdC	% famiglie povere assolute	% famiglie beneficiarie di RdC/PdC	Rapporto
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(E) / (D)
Nel 2019						
Nord	726	12.429	272	5,8%	2,2%	37%
Centro	242	5.333	168	4,5%	3,2%	69%
Mezzogiorno	706	8.233	669	8,6%	8,1%	95%
Italia	1.674	25.995	1.109	6,4%	4,3%	66%
Nel 2020						
Nord	944	12.481	389	7,6%	3,1%	41%
Centro	294	5.340	247	5,5%	4,6%	84%
Mezzogiorno	770	8.272	948	9,3%	11,5%	123%
Italia	2.008	26.093	1.584	7,7%	6,1%	79%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Istat e INPS

14 Si ricordi che questo rapporto è viziato sia dal fatto che i requisiti di accesso al RdC escludono ex-ante alcuni poveri (falsi negativi), sia dalla presenza di non poveri che invece possono rispettare questi stessi requisiti e ottenere il sussidio (falsi positivi).

La Tabella 7 presenta invece, per ciascuna macroarea e per il complesso dell'Italia, la ripartizione delle famiglie beneficiarie di RdC per classe di importo mensile percepito. Circa il 3% delle famiglie riceve l'importo minimo previsto (40€) e quasi il 6% percepisce più di 1000 euro al mese[15]. Le prime, in termini relativi, tendono ad essere più frequenti nel Centro-Nord, mentre le seconde nel Mezzogiorno, dove sono più frequenti forme gravi di povertà e famiglie numerose.

Tabella 7. Nuclei beneficiari RdC/PdC per macroarea di residenza e classe di importo percepito

Classe di importo mensile percepito	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	Famiglie	%	Famiglie	%	Famiglie	%	Famiglie	%
Uguale a 40	11.430	4,0%	6.385	3,3%	15.753	2,0%	33.568	2,7%
Tra 40,01 e 100	23.986	8,4%	13.328	6,8%	39.571	5,1%	76.885	6,1%
Tra 100,01 e 200	25.800	9,1%	14.675	7,5%	49.078	6,3%	89.553	7,1%
Tra 200,01 e 400	47.323	16,6%	31.299	16,0%	105.837	13,5%	184.459	14,6%
Tra 400,01 e 600	98.413	34,6%	70.969	36,3%	247.138	31,6%	416.520	33,0%
Tra 600,01 e 800	49.179	17,3%	36.092	18,5%	165.510	21,2%	250.781	19,9%
Tra 800,01 e 1000	19.003	6,7%	15.304	7,8%	104.295	13,3%	138.602	11,0%
Sopra 1000,01	9.180	3,2%	7.483	3,8%	55.282	7,1%	71.945	5,7%
Totale	**284.314**	**100,0%**	**195.535**	**100,0%**	**782.464**	**100,0%**	**1.262.313**	**100,0%**

Fonte: elaborazioni degli autori su dati aggregati RdC/PdC forniti dal MLPS

La classe mediana di importo mensile percepito, nonché quella più frequente tra i nuclei beneficiari in tutte le macroaree del Paese, è quella compresa tra 400 e 600 euro. Ulteriori analisi sui dati forniti dal MLPS hanno rivelato che questa classe di importo è quella dove si collocano soprattutto i nuclei mono-personali e quelli monogenitoriali con un figlio minorenne. I nuclei monogenitoriali con più figli, le famiglie composte da due maggiorenni e quelle che vedono al proprio interno due adulti e un minorenne tendono invece a

15 Vi sono interessanti differenze anche nel confronto dei benefici percepiti tra nuclei RdC e nuclei PdC. A causa della differente dimensione media dei due gruppi, ad esempio, appena l'11% dei nuclei RdC percepisce mensilmente meno di 200 euro, contro il 59% per i nuclei PdC.

percepire tra 600 e 800 euro al mese, mentre tutte le altre tipologie familiari più numerose ricevono nel maggiore dei casi più di 800 euro.

4.3 Le ragioni della differente diffusione del RdC

La più alta incidenza della povertà al Sud spiega ovviamente una parte della maggiore penetrazione del RdC nelle Regioni meridionali rispetto al resto del paese, ma questa diversa copertura può dipendere anche da altri fattori che prescindono dalle differenze nei redditi e nelle caratteristiche delle famiglie povere.

Una possibile ragione delle differenze presentate nella Tab. 6 potrebbe consistere nella concentrazione nelle Regioni settentrionali delle famiglie straniere, molte delle quali sono escluse – anche se povere - dalla possibilità di richiedere il RdC a causa del requisito dei dieci anni di residenza in Italia. Ma questo aspetto è lontano dallo spiegare interamente la scarsa copertura delle Regioni settentrionali. Nel Nord vi sono infatti, nel 2020, 943mila famiglie povere. Di esse circa 300mila sono straniere e 643mila italiane. Anche assumendo, in modo del tutto irrealistico, che nessuna famiglia straniera riceva il RdC, allora per le Regioni del Nord il rapporto tra numero di famiglie con RdC e numero di famiglie italiane residenti salirebbe al 65%, comunque inferiore alla media nazionale del 79% (Tabella 6, in fondo a destra) e circa la metà del valore relativo al Sud nel 2020. Questi calcoli ci dicono che non è possibile che il basso rapporto tra beneficiari RdC e residenti al Nord sia dovuto solo al requisito dei dieci anni di residenza.

La minore copertura della misura nel Nord è associata ai seguenti due fenomeni:

a) nelle Regioni del Sud è più probabile che vi siano famiglie non povere che ricevono il RdC (i “falsi positivi” di cui abbiamo discusso nella sezione 3);
b) nelle Regioni del Nord è più probabile che vi siano famiglie povere che non ottengono il RdC (i “falsi negativi”). Come esempio del punto a), si consideri una persona sola in affitto con reddito mensile di 600 euro: la corrispondente soglia di povertà assolu-

ta è 840 euro in una città del Nord e 566 in un piccolo comune del Sud, quindi questa persona va considerata povera solo se risiede in una grande città del Nord, eppure ha diritto al RdC in entrambi i casi. Un esempio del punto b) è fornito dalla coppia di adulti con età compresa tra 18 e 59 anni senza figli in affitto: con 1000 euro al mese questa famiglia è povera se vive in un grande centro del Nord (soglia 1162 euro), non lo è se risiede in un piccolo centro del Sud (soglia 825 euro), ma non rientra nei limiti per avere accesso al RdC (980 euro) in entrambi i casi. Secondo le nostre simulazioni su dati SILC, la quota di nuclei "falsi positivi" nel totale della popolazione sarebbe 3,5% al Sud e 0,8% al Nord, mentre le quote di poveri che rimangono esclusi dal beneficio (i "falsi negativi") sarebbero rispettivamente 47% e 64% (vedi Tabella 1).

Le regole di selezione dei beneficiari sono definite in modo uniforme per l'intero territorio nazionale, quando invece l'Italia presenta una grande eterogeneità nelle condizioni economiche medie delle famiglie al variare dell'area di residenza. In coerenza con una correlazione positiva tra livello dei prezzi e grado di sviluppo economico, al Nord il costo della vita è superiore a quello del Sud, come le stesse linee di povertà assoluta di fonte Istat confermano. Per una famiglia di 2 adulti e 2 minori, ad esempio, la differenza nei valori delle soglie tra un'area metropolitana del Nord ed un piccolo comune del Sud è del 37%. Una famiglia di queste caratteristiche con 1500 euro di capacità di spesa mensile è povera assoluta se vive in una grande città del Nord, ma non lo sarebbe in un piccolo centro del Meridione. Oppure consideriamo una famiglia di 2 adulti e 2 minori che vive in affitto con reddito mensile di 600 euro. Avrebbe diritto a 580 euro al mese di RdC. Il reddito dopo il trasferimento sarebbe di 1180 euro, che rappresenta il 96% della sua soglia di povertà per un piccolo centro meridionale, ma solo il 70% della soglia in una grande città del Nord. Va poi aggiunto che – dato il maggiore costo della vita – una famiglia del Nord può raggiungere lo stesso tenore di vita di una del Sud solo se ha un reddito maggiore. Ma il RdC, che non "vede" le differenze nei prezzi tra aree, considera questa più alto reddito come segnale di un maggiore tenore di vita,

e quindi attribuisce alla famiglia del Nord, a parità di benessere, un minore trasferimento[16], determinando anche per i nuclei del Nord una maggiore probabilità di essere escluse. La più elevata penetrazione del RdC nelle Regioni meridionali – già osservata nella Sezione 2 – conferma queste considerazioni. Curci et al. (2020) mostrano che indicizzando il trasferimento ai livelli dei prezzi delle diverse macroaree – a parità di spesa totale – si otterrebbe una marcata redistribuzione della spesa per il RdC dal Sud verso il Nord.

L'esistenza di parametri che determinano l'accesso alla misura e l'importo del sussidio che non riflettono le differenze nel costo della vita e più in generale nel livello di sviluppo economico tra aree determina, dunque, una minore copertura da parte del RdC del rischio povertà nelle Regioni settentrionali. Può avere conseguenze sull'efficienza del mercato del lavoro nazionale, riducendo la mobilità del lavoro verso le zone dove è più alto il livello dei prezzi. Potrebbe determinare inoltre un maggior rapporto tra RdC e salario medio nelle Regioni più povere, un tema su cui torniamo in seguito.

5. Il ruolo del patrimonio

L'accesso al RdC non dipende solamente dal reddito corrente, ma anche dal patrimonio, che rientra nel calcolo dell'ISEE e che non può in ogni caso superare certi valori. Anche queste soglie sono uniformi nel Paese, senza tenere conto del fatto che a parità di importo un'attività patrimoniale ha un valore reale minore laddove i prezzi sono maggiori.

Questa sezione continua dunque la discussione aperta nella precedente a proposito delle differenze territoriali nel beneficio RdC mostrando nella Tabella 8, per ciascuna macroarea e per il complesso del Paese, la percentuale di famiglie che soddisfano i vari requi-

16 Se ad esempio la differenza nel livello medio dei prezzi è del 30%, una persona povera residente al Nord con 600 euro di spesa al mese ha in effetti lo stesso tenore di vita, ceteris paribus, di una persona povera del Sud che spende 461 euro al mese. Se vivono entrambe in affitto, la prima riceverebbe 180 euro al mese di RdC, la seconda 319 euro.

siti di accesso al RdC. L'attenzione viene qui posta maggiormente sui requisiti economici di accesso (quelli su reddito e patrimonio), mentre per una discussione più mirata sul requisito collegato alla residenza si rimanda a una sezione successiva del Capitolo.

La Tabella 8 permette di raccogliere due preziose informazioni. In primo luogo, consente di capire quanto ogni singolo requisito di accesso al RdC è restrittivo e quanto questa condizione cambia quando ci si riferisce alla popolazione, senz'altro contenuta, di famiglie che presentano un ISEE inferiore ai 9.360 euro. In secondo luogo, la Tabella 8 permette di evidenziare eventuali differenze territoriali nella capacità delle famiglie (e di quelle con ISEE basso) di rispettare i requisiti di accesso previsti. In particolare, ci si interroga qui sul ruolo assunto dai due requisiti di accesso che riguardano il patrimonio familiare; elemento questo che in parte è invero già preso in considerazione nel requisito sull'ISEE che, come noto, è calcolato su redditi e patrimoni familiari.

Tabella 8. Possesso dei requisiti di accesso al RdC da parte delle famiglie per macroarea

Macroarea	Requisito residenza	Requisito ISEE	Requisito reddito familiare	Requisito patrimonio immobiliare	Requisito patrimonio mobiliare
			Totale nuclei		
Nord	95,9%	13,6%	6,3%	86,5%	21,7%
Centro	95,8%	18,2%	8,7%	85,6%	25,4%
Mezzogiorno	97,4%	33,5%	16,8%	88,4%	40,6%
Italia	96,3%	20,9%	10,1%	86,9%	28,4%
			Solo nuclei che rispettano il requisito su ISEE		
Nord	86,3%	100,0%	40,8%	99,2%	64,7%
Centro	87,7%	100,0%	42,4%	99,7%	65,5%
Mezzogiorno	93,9%	100,0%	46,9%	99,6%	74,3%
Italia	90,6%	100,0%	44,2%	99,6%	69,7%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC

Il requisito rispettato più di frequente è quello della residenza in Italia (96%), seguito da quello sul patrimonio immobiliare (87%). Al contrario, il requisito che limita più di tutti l'accesso alla misura è quello sul reddito familiare, rispettato soltanto dal 10% delle famiglie italiane. Mentre sul rispetto del requisito sul patrimonio

immobiliare e di quello sulla residenza non ci sono forti differenze nel territorio nazionale, la situazione è molto diversa per le altre tre condizioni di accesso. In particolare, come atteso, la quota di famiglie che soddisfa la condizione sul reddito familiare è 10 punti percentuali più bassa nel Nord rispetto al Mezzogiorno e la differenza tra queste due aree nella quota di nuclei che soddisfa il requisito sul patrimonio mobiliare è perfino più alta (19 punti percentuali). La presenza di requisiti "ad hoc" sui patrimoni delle famiglie richiedenti ha quindi effetti non trascurabili sulla possibilità di accedere alla misura e senz'altro non neutrali attraverso il territorio nazionale.

Per affinare il confronto tra le macroaree, nella seconda parte della Tabella 8 vengono mostrate le stesse quote di prima ma prendendo in considerazione solamente i nuclei che riportano un valore di ISEE inferiore alla soglia di accesso. Si osserva in questo caso un ridimensionamento delle differenze territoriali, soprattutto nella quota di famiglie che rispettano il requisito sul reddito familiare (ora leggermente superiore al Nord Italia). Rimane tuttavia più bassa tra le famiglie che risiedono nel Nord e Centro la quota di coloro che soddisfano il requisito sul patrimonio mobiliare e, allo stesso tempo, si riscontra adesso una certa differenza territoriale anche sul rispetto del requisito collegato alla residenza in Italia. In sintesi, le famiglie del Centro-Nord che presentano basso ISEE hanno patrimonio mobiliare superiore alla media nazionale, determinando per esse una maggiore probabilità di esclusione, a parità di reddito. In merito ai requisiti sul patrimonio è infine opportuno tenere presente la generale difficoltà di bilanciare il necessario test dei mezzi sul patrimonio con l'obiettivo di non scoraggiare la propensione al risparmio delle famiglie fragili. La composizione della famiglia.

6. Lo svantaggio per i nuclei di maggiori dimensioni

I dati amministrativi ci dicono che il RdC è decisamente più diffuso tra le famiglie povere di piccola dimensione: il rapporto tra numero delle famiglie beneficiarie e numero di nuclei poveri è decre-

scente all'aumentare del numero dei componenti (Tabella 9). Nel caso di una persona sola, nel 2020 il numero dei beneficiari di RdC/PdC è stato addirittura superiore a quello dei nuclei in povertà assoluta, ma per famiglie numerose esso scende a un terzo. In Italia l'incidenza della povertà è molto maggiore per i minori rispetto alle altre fasce d'età, eppure il RdC è - relativamente - poco generoso proprio verso di loro.

Tabella 9. Quante famiglie sono povere e quante ricevono il RdC/PdC, per numero componenti

	% famiglie povere assolute (a)	% famiglie beneficiarie di RdC/PdC (almeno una mensilità)* (b)	Rapporto (b) / (a)
		Nel 2019	
1	5,7%	4,6%	81%
2	4,3%	3,0%	70%
3	6,1%	3,9%	64%
4	9,6%	3,5%	36%
5 o più	16,2%	6,7%	41%
		Nel 2020	
1	5,7%	6,1%	107%
2	5,7%	3,5%	61%
3	8,3%	4,4%	53%
4	11,3%	3,9%	34%
5 o più	20,7%	6,8%	33%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Istat, Banca d'Italia e delle appendici statistiche di dicembre 2019 e dicembre 2020 dell'Osservatorio INPS sul Reddito e Pensione di Cittadinanza.

** Numeri dei percettori a dicembre 2019 e a dicembre 2020. La distribuzione delle famiglie residenti per numero componenti è ricavata sulla base della distribuzione delle famiglie nell'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie (anno 2016)*

La ripartizione dei beneficiari conferma la propensione del RdC ad intercettare nuclei di piccola dimensione. Delle 1,26 milioni di famiglie beneficiarie al gennaio 2021, la Tabella 10 mostra che circa 561 mila (44% del totale) sono mono-personali, 290 mila (23%) sono composte da sole persone maggiorenni e 411 mila (33%) hanno minorenni. Tra queste ultime, 205 mila hanno un solo minorenne, 141 mila due e circa 65 mila hanno tre o più minorenni all'interno del nucleo.

Tabella 10. **Nuclei beneficiari RdC/PdC per macroarea di residenza e tipologia familiare**

Tipologia familiare	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	Famiglie	%	Famiglie	%	Famiglie	%	Famiglie	%
1 Adulto	160.939	56,6%	101.948	52,1%	298.008	38,1%	560.895	44,4%
1 Adulto + 1 Bambino	13.299	4,7%	9.764	5,0%	34.146	4,4%	57.209	4,5%
1 Adulto + 2 Bambini	6.816	2,4%	4.795	2,5%	19.941	2,5%	31.552	2,5%
1 Adulto + 3+ Bambini	2.554	0,9%	1.465	0,7%	6.261	0,8%	10.280	0,8%
2 Adulti	35.285	12,4%	26.308	13,5%	121.903	15,6%	183.496	14,5%
2 Adulti + 1 Bambino	14.943	5,3%	13.020	6,7%	67.849	8,7%	95.812	7,6%
2 Adulti + 2 Bambini	13.364	4,7%	10.585	5,4%	61.955	7,9%	85.904	6,8%
2 Adulti + 3+ Bambini	10.638	3,7%	5.360	2,7%	27.792	3,6%	43.790	3,5%
3+ Adulti	12.709	4,5%	12.156	6,2%	82.067	10,5%	106.932	8,5%
3+ Adulti + 1 Bambino	6.917	2,4%	5.952	3,0%	39.268	5,0%	52.137	4,1%
3+ Adulti + 2 Bambini	4.320	1,5%	2.839	1,5%	16.609	2,1%	23.768	1,9%
3+ Adulti + 3+ Bambini	2.530	0,9%	1.343	0,7%	6.665	0,9%	10.538	0,8%
Totale	284.314	100,0%	195.535	100,0%	782.464	100,0%	1.262.313	100,0%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati aggregati RdC/PdC forniti dal MLPS

L'importante presenza di nuclei composti da persone sole tra i beneficiari sembra, in termini relativi, una prerogativa soprattutto del Nord, dove al contrario sono meno frequenti le famiglie numerose e/o con figli (rispetto al Mezzogiorno in particolare): solo nel 26,5% dei nuclei residenti al Nord con RdC/PdC è presente almeno un minore, ma anche nel Mezzogiorno questa percentuale non è molto maggiore (32,6%). Le famiglie monogenitoriali sono presenti in eguali percentuali tra il totale delle beneficiarie nelle tre macroaree del Paese.

6.1 La scala di equivalenza

La causa principale della minore generosità del RdC verso le famiglie numerose è la particolare scala di equivalenza scelta per il

suo calcolo, che cresce lentamente all'aumentare del numero dei componenti della famiglia. Si assume insomma che vi siano elevate economie di scala, nel senso che quando il numero dei componenti aumenta è sufficiente un piccolo incremento nel reddito disponibile per mantenere costante il tenore di vita. Il "peso" attribuito ai minori è molto basso. La Figura 6 mostra che quella scelta per il RdC è in effetti la più piatta tra alcune delle più diffuse scale di equivalenza. La scala data dalla radice quadrata del numero dei componenti è tra le più piatte solitamente usate per calcolare indicatori di diseguaglianza. Quella dell'ISEE è invece piuttosto ripida, favorendo così le famiglie numerose nell'accesso agevolato a trasferimenti e servizi sociali.

La scala dell'RdC è stata scelta con l'intento di contenere la spesa totale della misura. Si doveva infatti rispettare l'impegno di fissare il RdC a 780 euro al mese per il single in affitto, un importo piuttosto elevato. Dato quel vincolo, l'unica via per evitare l'esplosione della spesa consisteva nel fissare incrementi molto modesti della scala, e quindi dell'importo, per famiglie di maggiore dimensione. Si noti inoltre che la scala non si applica alla "parte affitto" del RdC, costante ad un valore massimo di 280 euro mensili. Nel grafico è presente anche la scala che si può ricavare dalle soglie di povertà assoluta fissate dall'Istat. Abbiamo considerato in questo caso i rapporti tra le soglie di povertà per famiglie composte da un adulto, da 2 adulti, da 2 adulti + un minore di età 11-17, da 2 adulti + 2 minori 11-17, e così via, calcolando le medie tra le soglie relative ad un Comune con più di 50mila abitanti del Nord, del Centro e del Mezzogiorno[17].

17 Nella scala ISEE non si considera la maggiorazione di 0,2 per famiglie con entrambi i genitori occupati.

Figura 6. **Alcune scale di equivalenza**

La conseguenza del riconoscimento di forti economie di scala familiari è la penalizzazione delle famiglie numerose. La Figura 7 presenta un confronto tra l'importo del RdC e quello della linea di povertà per nuclei di diversa dimensione, in affitto. La linea di povertà è la media semplice delle linee di nuclei residenti in Comuni con più di 50mila abitanti nelle tre macroaree del paese. Mentre nel caso di una persona sola il RdC è superiore a questa soglia media di povertà, e per due adulti è molto vicina ad essa, la distanza aumenta progressivamente al crescere del numero dei figli. Visto che la soglia per accedere al RdC è mediamente maggiore della linea di povertà per nuclei monopersonali mentre è molto inferiore ad essa per famiglie numerose, la quota di "falsi positivi", cioè di non poveri ammessi al trasferimento, è più alta per le famiglie piccole. Questo spiega buona parte dell'ultima colonna della Tabella 9.

La penalizzazione delle famiglie numerose rispetto alle piccole è soprattutto relativa, perché l'applicazione della scala ad un valore base di 500 euro al mese attenua in parte l'effetto negativo della scala. La soluzione più logica e immediata alla sopravvalutazione delle economie di scala familiari consiste nell'incremento dei valori della scala al crescere della dimensione della famiglia. Se si teme che ciò possa determinare rischi di trappola della povertà, soprattutto se i parametri fossero uguali per l'intero paese, si potrebbe ridurre leggermente l'importo del RdC per la persona sola, oppure

aumentare il peso della componente affitto del RdC, che non è collegata alla scala. Va anche considerata l'interazione del RdC con l'Assegno unico e universale alle famiglie con figli (Auuf) che il governo sta introducendo proprio in questo periodo, perché l'Auuf potrebbe compensare lo svantaggio che le famiglie numerose ricavano dalla scala (Arel/Feg/Alleanza per l'Infanzia 2021).

Figura 7. **Linee di povertà assoluta e RdC al crescere della dimensione della famiglia (in affitto)**

Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC

7. Le famiglie degli stranieri

In Italia vivono circa 26 milioni di famiglie. Di esse, circa 2,1 milioni sono di stranieri, sia comunitari che extra-Ue[18]. La Tabella 11 ripete l'esercizio già svolto per area di residenza e numero componenti. In base ai dati 2020 su beneficiari del RdC e incidenza della povertà assoluta, si ottiene un rapporto tra famiglie beneficiarie e povere decisamente superiore per quelle italiane.

Tabella 11. **Quante famiglie sono povere e quante hanno ricevuto il RdC/PdC nel 2020, per cittadinanza del richiedente**

	% famiglie povere assolute	% famiglie beneficiarie di RdC/PdC (almeno una mensilità)	Rapporto
	(a)	(b)	(b) / (a)
Famiglie italiane	6,0%	4,4%	73%
Famiglie straniere	25,7%	9,5%	37%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Istat e INPS

18 Abbiamo ottenuto questo numero sulla base del numero totale di stranieri residenti in Italia di fonte Istat a inizio 2020 (5,25 milioni) e della dimensione media delle famiglie straniere calcolata nell'indagine Banca d'Italia per il 2016 (2,5 persone).

La minore capacità del RdC di intercettare le famiglie povere di nazionalità straniera dipende in parte dalla penalizzazione già vista a danno delle famiglie numerose: i dati dell'Osservatorio INPS confermano infatti che le famiglie beneficiarie del RdC/PdC dei cittadini extracomunitari hanno una dimensione mediamente maggiore (2,58) sia delle famiglie comunitarie (2,16) che di quelle con cittadinanza italiana (2,25). Ma il motivo principale della differenza di Tabella 11 è il fatto che la legge esclude dalla possibilità di richiedere il RdC chi ha meno di 10 anni di residenza nel paese. In Italia a inizio 2020 vi erano circa 5,3 milioni di stranieri, di cui 1,6 milioni comunitari. In base ai dati sui flussi di stranieri extracomunitari negli ultimi 10 anni, si può stimare che, dei 3,7 milioni di stranieri non comunitari, circa 1,6 milioni siano giunti in Italia nell'ultimo decennio. Quindi circa il 30% delle famiglie straniere sono escluse per legge dal RdC a prescindere dal loro reddito. È inoltre molto probabile che chi è arrivato di recente abbia reddito inferiore a chi risiede in Italia da più tempo, dunque la quota di stranieri poveri esclusi è maggiore del 30%. Nei dati SILC 2017, ad esempio, il 39% dei nuclei stranieri poveri assoluti non ha 10 anni di residenza, una percentuale che a sua volta può essere sottostimata dal fatto che l'indagine fatica a contenere dati su chi è arrivato da poco.

Il campione SILC conferma la differenza nella probabilità di una famiglia povera di ricevere il RdC a seconda della sua cittadinanza. L'incidenza della povertà assoluta di reddito è molto inferiore per le famiglie italiane (5,5%) rispetto alle straniere (23,2%), ma la quota di famiglie italiane povere assolute che ricevono il RdC/PdC è del 48%, contro solo il 31% per quelle straniere.

Un'ulteriore conferma della maggiore difficoltà per le famiglie straniere ad accedere al RdC proviene dalla diffusione del Reddito di Emergenza introdotto con il decreto "Rilancio" 34/2020 e successivamente più volte rinnovato: secondo l'Osservatorio INPS la quota dei percettori stranieri è stata molto alta sin dall'inizio con il 27%, quasi il doppio dei percettori stranieri di RdC/PdC, ed è anche molto aumentata in seguito (vedi capitolo 14). Anche i buoni spesa erogati dai Comuni durante la primavera del 2020 per compensare le perdite di reddito delle famiglie più colpite dal lockdown attuato

per limitare l'impatto della prima ondata di contagi sembrano essere stati richiesti, almeno in alcuni Comuni, soprattutto da stranieri (Baldini 2021), che evidentemente si sono trovati più scoperti e privi di altri strumenti a cui fare ricorso.

8. Lavoro e trappola della povertà

8.1 RdC e lavoro non sono mondi distinti

Le proposte iniziali del RdC erano basate su uno schema logico relativo ai legami tra povertà, RdC e lavoro che possiamo così sintetizzare: la mancanza di lavoro determina una condizione di povertà, contro la quale interviene il RdC svolgendo due funzioni: a) sostiene il reddito della famiglia; b) grazie ai servizi di riqualificazione e orientamento associati ad esso, aiuta la persona a trovare un lavoro e ad uscire dalla povertà. Questo schema si basa sull'ipotesi che povertà e lavoro siano due dimensioni in gran parte alternative: si cade in povertà a causa della mancanza di lavoro, e quando si ritrova un lavoro non si è più poveri. In effetti le due dimensioni (povertà e lavoro) sono spesso sovrapposte, sia perché molti poveri non hanno la possibilità di svolgere un lavoro per problemi di vario tipo (ad esempio età, salute, impegni di cura), sia perché spesso il reddito da lavoro può non essere sufficiente per evitare la povertà, a causa del suo basso importo o dei carichi familiari da sostenere.

Sfruttando ancora il campione SILC 2017, suddividiamo le famiglie che nella simulazione risultano percettrici di RdC con capofamiglia di età inferiore a 65 anni in 4 gruppi, a seconda che siano presenti membri che lavorano o membri che sono "inoccupati", cioè disoccupati o inattivi tra 25 e 64 anni, che quindi in teoria potrebbero iniziare a lavorare, e vediamo come si distribuiscono tra questi 4 gruppi le famiglie che ricevono il RdC (Tabella 12).

Tabella 12. **Composizione delle famiglie con capofamiglia fino a 64 anni povere e/o con RdC**

	Famiglie percettrici del RdC	Famiglie povere assolute	Famiglie povere assolute con RdC
Con lavoratori, senza inoccupati	25%	29%	24%
Con lavoratori, con inoccupati	32%	30%	29%
Senza lavoratori, con inoccupati	38%	37%	43%
Senza lavoratori e senza inoccupati	4%	4%	4%
Totale	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazione degli autori su dati SILC

Molte famiglie con capofamiglia in età di lavoro che sono povere e/o che ricevono il RdC hanno almeno un membro che lavora. In molte altre non vi sono lavoratori ma è presente almeno una persona che potrebbe farlo (anche se la probabilità di trovare un lavoro potrebbe essere bassa per molti inattivi, per vari motivi come salute, istruzione, ecc.). Dai numeri riportati in Tabella 12 si ricava che povertà e lavoro non sono categorie che si escludono reciprocamente. L'insieme dei poveri (e quello dei beneficiari di RdC) interseca quello dei lavoratori. Questo suggerisce alcune considerazioni:

- rispetto alle proposte iniziali che prevedevano il coinvolgimento dei soli Centri per l'impiego, *è importante che* la versione del RdC poi introdotta abbia previsto il mantenimento di un ruolo importante per i servizi sociali, confermando i percorsi di Inclusione Sociale disegnati con il REI, per farsi carico delle situazioni di disagio che difficilmente possono essere risolte trovando un lavoro;
- se molte famiglie che percepiscono RdC hanno già lavoratori tra i propri membri e non hanno la possibilità di incrementare il reddito proveniente dal lavoro, è necessario per esse un sostegno continuativo per evitare la povertà;
- per alcune di queste famiglie questo sostegno potrebbe avere la forma di una integrazione del reddito da lavoro;
- la ricerca sulle determinanti della povertà in Italia ha messo in luce come sia cruciale, per minimizzare il rischio di povertà, ave-

re più di un reddito da lavoro in famiglia (Benassi et al. 2020, Gori 2017). In SILC 2017, se il numero di percettori di reddito da lavoro passa da 1 a 2 la quota di famiglie povere assolute scende da 10% a 2%, e la probabilità di ricevere il RdC va a zero. La Tabella 12 mette in luce che molte famiglie beneficiarie del RdC hanno almeno un membro inoccupato, quindi esse potrebbero uscire dalla povertà con un secondo reddito da lavoro. È quindi importante che, come per tutti i trasferimenti monetari, non si producano forti disincentivi all'offerta di lavoro.

8.2 RdC e trappola della povertà

A proposito degli effetti disincentivanti delle politiche di sostegno al reddito, nei mass media capita di leggere lamentele di politici e imprenditori sulla difficoltà di trovare personale disponibile ad accettare posti di lavoro, soprattutto per impegni stagionali nell'agricoltura o nel turismo. A volte la responsabilità di questo mismatch tra domanda e offerta di lavoro viene attribuita al RdC, che scoraggerebbe gli inoccupati ad intraprendere attività per salari non tanto superiori al RdC stesso. È molto difficile stabilire quanto ci sia di vero in queste accuse, soprattutto perché mancano studi empirici al riguardo. Probabilmente poco, anche perché nella fase di uscita dalle restrizioni della pandemia in molti Paesi ricchi si è manifestato un problema di scarsità di manodopera[19], che è attribuibile in generale alle difficoltà della ripartenza e al forte ridimensionamento dei flussi migratori nel biennio 2020-21. Al netto delle polemiche, il disegno di una misura di reddito minimo, in un modo o nell'altro, inevitabilmente ha un effetto sulle scelte individuali. Può essere più o meno forte, può essere positivo o negativo, ma c'è. In mancanza di evidenza empirica sulle scelte compiute, su questo argomento ci limitiamo qui a considerazioni generali che riguardano soprattutto la forma del vincolo di bilancio di cui le decisioni individuali di of-

19 Ad esempio: https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/beigebook202106.htm; https://www.ft.com/content/73bdd783-ad53-4d78-93d8-39c895b88bc4.

ferta di lavoro devono tenere conto[20]. Usiamo due possibili indicatori degli effetti distorsivi di un trasferimento: l'aliquota marginale effettiva e il tasso di sostituzione.

L'ALIQUOTA MARGINALE EFFETTIVA

Un trasferimento monetario contro la povertà può ridurre l'offerta di lavoro in due modi, approfonditi rispettivamente nella sezione presente e nella successiva:

a) il lavoro può essere scoraggiato perché se si inizia a lavorare o si incrementa il reddito da lavoro, la conseguenza è un calo del trasferimento stesso;
b) il valore del trasferimento può essere competitivo con il reddito da lavoro.

Nello studio degli effetti dell'imposta sul reddito si usa il concetto di aliquota marginale effettiva per definire l'importo prelevato dal fisco su un certo incremento di reddito. Lo stesso concetto può essere utilmente applicato anche nel campo dei trasferimenti monetari, che spesso si riducono quando il reddito della famiglia aumenta. Se quindi lavoro di più, il mio reddito non aumenterà nella stessa misura del salario. Anche in assenza di tassazione diretta, l'effetto è equivalente a quello di un'imposta sul reddito. Le regole del RdC dicono che in presenza di un incremento di reddito da lavoro dipendente, l'80% di esso concorre alla definizione del sussidio a partire dal mese successivo a quello della variazione della condizione lavorativa. Insomma, se il mio reddito da lavoro aumenta di 100 euro, ma rimango entro i limiti per ottenere il RdC, dal mese successivo l'importo del RdC diminuisce di 80 euro. il guadagno netto dal maggior reddito da lavoro è di soli 20 euro. È come se sul maggior reddito da lavoro gravasse un'aliquota marginale effettiva dell'80%. Quando poi si presenterà la nuova dichiarazione ISEE, il 100% del nuovo reddito da lavoro dovrà essere incluso in essa, e quindi l'aliquota marginale effettiva diventerà del 100%[21]. Nel caso di un la-

20 Si veda anche il capitolo 11 per una analisi di questo tema in prospettiva comparata.
21 Sono previsti incentivi sia all'assunzione per il datore di lavoro (sgravio contribu-

voro autonomo, il reddito da lavoro ai fini del calcolo del RdC è la differenza tra ricavi/compensi e spese sostenute, e riduce il sussidio nella misura del 100% a partire dalla terza mensilità successiva al suo aumento (o all'inizio dell'attività). Poi, sempre per il calcolo del RdC, viene aggiornato ogni tre mesi.

È inoltre opportuno valutare non solo il vincolo di bilancio a cui è sottoposto il singolo individuo, ma anche quello complessivo della famiglia nella quale si vive. Il miglioramento delle condizioni economiche dovuto al maggior reddito da lavoro potrebbe infatti determinare la riduzione anche di altre agevolazioni o sussidi oltre al RdC. In questa sede non consideriamo questi effetti ulteriori, ma va ricordato che le scelte di lavoro sono influenzate dal reddito complessivo del nucleo familiare, soprattutto nel caso dei cosiddetti *second earners*, cioè le persone che non sono percettrici del reddito più elevato in famiglia, spesso le donne. Quanto più forte è la selettività delle prestazioni sociali in base alle risorse complessive della famiglia, tanto maggiore è l'effetto di trappola della povertà che si può generare, soprattutto in relazione agli incentivi al lavoro dei *second earners*. Il problema della trappola della povertà deve essere considerato soprattutto in Italia, che ha tassi di occupazione (che ovviamente dipendono anche dalla domanda di lavoro) molto bassi tra le donne e gli over-55[22]. La politica è consapevole di questi possibili effetti sull'offerta di lavoro[23], ma è un dilemma di non facile soluzione. Più progressive sono le politiche, maggiore è il rischio del trade-off tra efficienza ed equità. Il RdC non fa eccezione, essendo il suo test dei mezzi su base familiare.

---

tivo al massimo di 780 euro al mese, per un numero di mesi pari alla differenza tra 18 ed il numero di mensilità di RdC godute) sia all'autoimpiego (6 mensilità dell'importo ricevuto di RdC).

22 Il tasso di occupazione femminile nella fascia 15-64 anni nel 2020 in Italia va dal 65% della Provincia di Bolzano al 28,7% della Campania. La media europea è 62,4%. Campania, Calabria e Sicilia hanno i tassi più bassi tra tutte le Regioni europee.

23 Nella legge delega che introduce l'assegno unico ai figli, ad esempio, si stabilisce che esso sia correlato in modo progressivo all'ISEE della famiglia, ma anche che bisogna tenere conto delle conseguenze sull'offerta di lavoro dei second earners.

IL TASSO DI SOSTITUZIONE

Se il valore del trasferimento non è troppo lontano da quello di un eventuale reddito da lavoro, vi potrebbero essere rischi di spiazzamento del primo sul secondo. Un indicatore del rischio della trappola della povertà attento soprattutto alla decisione se offrire lavoro o meno è il tasso di sostituzione, dato dal rapporto tra l'importo del trasferimento e una misura del reddito che ci si può attendere di ricevere in un certo contesto. Qui proponiamo due indicatori di questo tipo: 1) tasso di sostituzione tra reddito minimo garantito e pil pro-capite; 2) tasso di sostituzione tra reddito minimo garantito e salario di ingresso.

Il primo indicatore, in Figura 8, è il rapporto tra il reddito minimo garantito da trasferimenti assistenziali pubblici e il pil pro-capite per due famiglie-tipo prive di reddito (e proprietarie dell'abitazione): persona sola e coppia con due figli. Il reddito minimo è tratto dal *tax-benefit calculator* dell'OCSE, il pil pro-capite dai *Regional Accounts* di Eurostat. Per l'Italia questo reddito minimo corrisponde all'importo del RdC. I Paesi sono ordinati per valori decrescenti del rapporto calcolato per la persona sola. Solo per l'Italia si presenta sia il dato nazionale che quello per le tre macroaree. Maggiore è il rapporto, più alto è il rischio di trappola della povertà. Il Mezzogiorno italiano ha il rapporto più alto per la persona sola, uno dei più elevati per la famiglia. Per una coppia con due figli, il rapporto tra RdC e pil pro-capite è, per l'Italia nel suo complesso, vicino al valore mediano del grafico, mentre è inferiore ad esso per le famiglie residenti nelle Regioni settentrionali.

Figura 8. Rapporto tra reddito minimo (Per l'Italia RdC) e pil pro-capite per una persona sola (asse verticale di sinistra) e per una coppia con due figli (asse verticale di destra)

Fonte: elaborazioni degli autori su dati OCSE ed Eurostat

Il secondo indicatore è il rapporto tra il RdC massimo (500 euro al mese se in proprietà, 780 se in affitto) e il reddito netto da lavoro dipendente per lavoratori tra 25 e 35 anni con istruzione non superiore alla scuola secondaria di primo grado (che possiamo assumere come buona approssimazione del salario di ingresso per lavoratori poco qualificati, il target del RdC). Distinguiamo anche per genere e per macroaree. Per i giovani con basso livello di istruzione il valore massimo del RdC è il 42% del salario medio se in proprietà, il 66% se in affitto (Tabella 13). Queste percentuali sono superiori per le donne, e per i residenti nel Meridione, dove per chi vive in affitto raggiungono l'80-100%. Il RdC non è quindi lontano in alcuni casi dai salari medi di persone con scarsa qualificazione.

Tabella 13. Rapporto tra RdC massimo e salario medio per lavoratori dipendenti di 25-35 anni

	Proprietà			Affitto		
	Uomini	Donne	**Totale**	Uomini	Donne	**Totale**
Nord	37%	45%	**39%**	57%	71%	**61%**
Centro	42%	42%	**42%**	65%	66%	**66%**
Sud	51%	66%	**54%**	79%	103%	**85%**
Totale	40%	47%	**42%**	62%	73%	**66%**

Fonte: elaborazioni degli autori su dati SILC

Se escludiamo il caso del *basic income*, che resta un'ipotesi teorica, tutti i trasferimenti contro la povertà decrescono all'aumentare del reddito e contengono il rischio di una trappola della povertà. Nel caso del RdC questo rischio può essere attenuato in vari modi:

- l'introduzione di un salario minimo nazionale potrebbe rendere più attraenti alcune occupazioni, oltre a scoraggiare forme di sfruttamento e di elusione dei contratti nazionali;
- si potrebbero potenziare gli incentivi già previsti per i beneficiari del RdC che iniziano a lavorare come dipendenti o autonomi;
- una parte del maggior reddito da lavoro potrebbe essere esclusa dalla prova dei mezzi per il calcolo del RdC[24], in modo da ridurre

24 Attualmente va nella prova dei mezzi l'80% del nuovo reddito da lavoro, ma solo fino alla presentazione della nuova dichiarazione ISEE.

l'aliquota marginale effettiva, per almeno 2-3 anni;

- in generale, si potrebbe introdurre un sussidio correlato al reddito da lavoro, che per i beneficiari del RdC compenserebbe la riduzione del RdC stesso, per gli altri sarebbe un incremento netto di reddito[25].

Conclusioni

Questo Capitolo si è posto l'obiettivo di fornire, attraverso l'uso di dati amministrativi aggregati messi a disposizione da INPS e dal Ministero per il Lavoro e le Politiche Sociali e l'implementazione di micro-simulazioni su dati campionari, un primo bilancio del RdC a due anni dalla sua nascita. Spaziando dal numero e dalle caratteristiche dei beneficiari della misura al profilo della povertà che il RdC è stato in grado di intercettare, dalla nostra analisi descrittiva sono emersi i seguenti punti principali:

- la rapida e significativa diffusione del RdC (e PdC) ha portato al raggiungimento del milione di nuclei beneficiari in meno di un anno dalla sua introduzione;
- il RdC si è ulteriormente diffuso a seguito della crisi economica scaturita dalle misure di contenimento del contagio da Covid 19, rappresentando quindi uno dei principali supporti al reddito in tempi di pandemia;
- il Mezzogiorno del Paese si contraddistingue rispetto all'area del Centro-Nord per la maggiore quota di nuclei percettori e per gli importi medi più elevati del beneficio, in coerenza con le sue peggiori condizioni economiche;
- il numero delle famiglie beneficiarie del RdC è il 60% di quello delle famiglie in povertà assoluta. In base alle nostre simulazioni, però, il 36% di chi percepisce il RdC non è povero secondo la definizione Istat (i cd. "falsi positivi"), portando il tasso di copertura della popolazione in povertà a un più limitato 44%;
- la generosità della misura, soprattutto tra le famiglie composte

25 Si veda il capitolo 11 per misure simili in altri paesi.

da una o due persone, consente al RdC di registrare un tasso di efficacia (capacità di condurre il reddito delle famiglie oltre la soglia di povertà grazie al solo trasferimento monetario) significativo e pari al 57%;

- i casi più frequenti di falso positivo sono quelli dei nuclei di piccola dimensione e di coloro che vivono nel Mezzogiorno;
- il requisito economico di accesso che più di tutti restringe l'accesso alla misura alle famiglie in povertà assoluta è quello del patrimonio mobiliare (solo due terzi di queste lo soddisfa), mentre quello meno rilevante nella prova dei mezzi è il requisito sul patrimonio immobiliare;
- ad eccezione del requisito sul patrimonio immobiliare, le altre condizioni di accesso sono più stringenti nel Nord Italia (e in parte nel Centro) rispetto al Mezzogiorno, evidenziando una migliore condizione media dei poveri che lì risiedono (a fronte comunque di un più alto livello dei prezzi), che però sono svantaggiati dall'applicazione di soglie uniche a livello nazionale;
- a causa di una scala di equivalenza "piatta" che sfavorisce le famiglie numerose e con figli minori, il tasso di inclusione del RdC è decrescente all'aumentare del numero di componenti all'interno del nucleo;
- le famiglie monopersonali rappresentano più della metà dei nuclei percettori RdC sia nel Centro sia nel Nord Italia, mentre sono il 38% nel Mezzogiorno, dove invece sono più frequenti i nuclei numerosi;
- una categoria di poveri assoluti ad alto rischio di esclusione dalla misura è quella delle famiglie di cittadinanza straniera, le quali hanno senza dubbio più difficoltà a rispettare il severo requisito di residenza previsto dal RdC (da almeno 10 anni in Italia, di cui gli ultimi due continuativamente);
- sebbene uno schema logico ricorrente preveda che sia la mancanza di lavoro a determinare una condizione di povertà, alcune nostre simulazioni mostrano che la metà dei nuclei in povertà assoluta e di quelli beneficiari del RdC ha già almeno un occupato al proprio interno.

Riferimenti bibliografici

Aprea M., Raitano M. (2021), *Povertà assoluta e consumi in periodi straordinari: riflessioni su una relazione complicata*, in eticaeconomia.it, 31 maggio.

Arel/Feg/Alleanza per l'Infanzia (2021), Sulla proposta di istituzione dell'assegno unico e universale per i figli, https://welforum.it/sulla-proposta-di-istituzione-dellassegno-unico-e-universale-per-i-figli-auuf/

Baldini M. (2021), *Diseguaglianza e povertà prima e durante la pandemia, in C. A. Porro, P. Falomi (a cura di), Emergenza Covid 19: impatto e prospettive*, Modena: Mucchi Editore.

Benassi, D., Morlicchio, E. e C. Saraceno (2020), *Poverty in Italy. Features and drivers in a European perspective*, Bristol, Policy Press.

Bruckmeier K, Riphahn RT, Wiemers J (2020) *Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data. Empirical Economics*, https://doi.org/10.1007/s00181-020-01921-4.

Brunori P., Maitino M.L., Ravagli L., Sciclone N. (2020), "*Distant and Unequal. Lockdown and Inequalities in Italy*", Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Working Paper n. 13.

Curci N., G. Grasso, P. Recchia, M. Savegnago (2020): *Anti-poverty measures in Italy: amicrosimulation analysis*, Banca d'Italia, Temi di Discussione n. 1298.

Deeming C. (2017), *Defining Minimum Income (and Living) Standards in Europe: Methodological Issues and Policy Debates*, Social Policy & Society (2017) 16:1, 33–48.

Di Nicola F. (2020), *Modello di microsimulazione Tax Benefit e valutazione Reddito di Cittadinanza*, Seminario INPS 19/2/2020.

Domingo P., Pucci M. (2014) *Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA activité seul*. Economie et Statistique 467–468, 117–140.

European Parliament (2017) *Minimum income policies in EU*

member states. Policy department a: economic and scientific policy. European Parliament, Brussels.

Gallo G., Raitano M. (2020), S*OS incomes: Simulated effects of Covid 19 and emergency benefits on individual and household income*.

Gori C. (2017), Verso un nuovo modello italiano di povertà?, La Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy, 4, 183/205.

INPS (2021), *Pre Rendiconto sociale 2020*, Consiglio di Indirizzo e Vigilanza.

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

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

CAPITOLO 2

La misurazione della condizione economica delle famiglie: ISEE e oltre

Maurizio Motta
Consulente indipendente

1. Introduzione

Il presente capitolo si propone di riflettere su queste domande: visto che il Reddito di Cittadinanza (RdC) e la Pensione di Cittadinanza (PdC) sono rivolti a nuclei con scarse risorse economiche, per erogarli si misura bene la povertà delle famiglie? E che cosa potrebbe essere migliorato?[26] Nel fiume della quotidianità i rapporti tra famiglie in povertà e welfare sono un universo di storie spesso indistinte, e riconoscere gli errori del sistema è un dovere etico, prima che una attenzione organizzativa. Ma richiede anche di interrogarsi sulle distorsioni che "non si vedono" perché non emergono né nel funzionamento corrente né nei dati di monitoraggio, come molte di quelle qui discusse.

26 I contenuti esposti nel presente contributo sono ricavati in parte da (Motta e Pesaresi, 2021).

Discutere il test dei mezzi[27] che usa il RdC/PdC implica l'esame di due profili contestuali: a) la lettura della povertà che si ricava dall'ISEE, visto che questo indicatore è il fulcro del test dei mezzi utilizzati, e b) le modalità con le quali nel RdC/PdC si aggiungono al solo ISEE anche altre valutazioni. Iniziamo dal primo tema.

2. L'ISEE come test dei mezzi

Una descrizione analitica dell'ISEE è nell'3, al quale si rimanda. Tenendone conto, esaminiamo alcuni effetti che si producono usando l'ISEE.

2.1 A che cosa deve servire l'ISEE e che cosa non misura bene

Entro una politica pubblica per integrare i redditi insufficienti un test dei mezzi deve servire per valutare la condizione economica di un nucleo familiare allo scopo di definire se e quanto si deve erogare per aumentarla, evitandogli la povertà. Ed il meccanismo più razionale dovrebbe essere questo: il nucleo in un certo momento ha un proprio reddito disponibile, e la prestazione viene calcolata su questa disponibilità; ad esempio, una erogazione a sostegno del reddito è calcolata per innalzare il reddito disponibile del nucleo sino ad un minimo da garantirgli, come appunto intende fare il RdC/PdC.

Ma il nodo di fondo è questo: che cosa si identifica come "reddito disponibile" del nucleo quando richiede la prestazione? Ossia quali sono le sue risorse, che deve prioritariamente usare prima di richiedere erogazioni pubbliche? Sono possibili due ipotesi:

a) Una prima è di valutare come "reddito disponibile" l'insieme delle risorse economiche che il nucleo nel momento in cui chiede la prestazione può utilizzare. Ossia "ciò che può davvero spendere" per garantirsi un livello di vita accettabile e non chiedere contributi pubblici. Queste risorse non possono compren-

27 Con "test dei mezzi" si indica un meccanismo per valutare la condizione economica (test = prova o misura; dei mezzi = delle disponibilità economiche).

dere solo i redditi cash del nucleo (il denaro corrente disponibile), ma "tutte le risorse che sono monetizzabili", e quindi anche i patrimoni mobiliari (il denaro "conservato", in conti correnti e altri contenitori) ed i patrimoni immobiliari se possono generare denaro.

b) Una seconda ipotesi è l'uso dell'ISEE, che è un indicatore composito (come descritto nell'ALLEGATO 1), assumendo che il valore finale dell'ISEE, o sue componenti, rappresentano bene il "reddito disponibile" del nucleo. Il valore finale dell'ISEE deriva da un calcolo che sintetizza redditi e patrimoni; assumere che questa sintesi descriva bene le risorse del nucleo significa di fatto presumere che con esse il nucleo possa pagare contribuzioni o evitare di chiedere erogazioni pubbliche, ma nella discussione che segue cercheremo di dimostrare i limiti di questo criterio.

Tuttavia B) è molto diverso da A), e dunque nell'uso dell'ISEE si possono identificare molte criticità. Quali sono le diversità più importanti? Per rispondere consideriamo gli ingredienti fondamentali di un test dei mezzi, ossia "di chi è", "di quando è", e "di che cosa è composta" la condizione economica, chiedendoci che cosa l'ISEE non misura in modo adeguato.

2.2 Di quali persone si considera la condizione economica?

Se si vuole valutare in che modo la condizione economica è composta dalle persone entro un nucleo, perché è questa situazione che si vuole sostenere contro la povertà, ecco alcuni limiti dell'ISEE:

a) Un nucleo di conviventi può includere persone che non sono presenti nella medesima scheda anagrafica, che convivono di fatto e non sono registrati all'anagrafe, oppure possono convivere persone registrate in due diverse schede anagrafiche[28] .

28 Ai sensi del DPR N. 223/1989 persone conviventi, seppur coabitanti, possono chiedere al Comune di creare schede anagrafiche diverse, nel caso in cui dichiarino l'insussistenza di vincoli affettivi e di altra natura.

b) Quindi il solo singolo nucleo anagrafico può non identificare in modo completo tutte le persone che da un lato concorrono ad aumentare la condizione economica del nucleo, e dall'altro possono soffrire dell'insufficienza delle sue risorse.
c) Fanno parte del nucleo ISEE anche ricoverati in strutture residenziali come le RSA che sono coniugati con un componente del nucleo stesso. Ma nel RdC/PdC questi ricoverati, come chi è in stato detentivo o condannato per specifici reati, non vengono considerati ai fini del calcolo di quanto erogare.

Perciò usando solo l'ISEE per erogare sostegni al reddito nelle situazioni a) si sottodimensiona il nucleo convivente reale (a suo vantaggio o svantaggio, casualmente), mentre in quelle b) si esclude giustamente dal beneficio chi è ospite di strutture che garantiscono un livello di vita adeguato, ma considerando che i suoi redditi e patrimoni siano disponibili per tutto il nucleo (perché rilevano nell'ISEE del nucleo).

2.3 Di che cosa è composta la condizione economica?

L'ISEE valuta redditi e patrimoni (mobiliari ed immobiliari), detraendo spese e franchigie. Ma con i seguenti limiti, se si vuole ricavarne una prestazione contro la povertà:

I REDDITI

a) Per identificare le risorse che il nucleo potrebbe usare sarebbe utile considerare i redditi di cui dispone davvero, ossia al netto delle detrazioni fiscali che su di essi operano. Invece entro l'ISEE il reddito è costruito con il "reddito complessivo ai fini IRPEF", che è al lordo delle ritenute fiscali, ossia le include. Perciò un lavoratore dipendente o un pensionato ha dentro il suo ISEE una parte di redditi dei quali non solo non dispone, ma che mai ha ricevuto: le detrazioni fiscali operate alla fonte prima di ricevere retribuzioni o pensioni.
b) Entro l'ISEE interagiscono dati riferiti a momenti molto diversi perché vengono detratti dai redditi del secondo anno solare

precedente la DSU[29]: l'affitto dovuto al momento della DSU (e dunque due anni dopo i redditi considerati) e le spese sanitarie dedotte o detratte dall'IRPEF nell'anno precedente la DSU. Quindi nell'ISEE ci sono redditi che non rappresentano mai le risorse complessive che insieme sono state disponibili in un qualunque momento della vita del nucleo. È inoltre problematico che l'affitto detratto dai redditi sia solo quello "previsto" al momento della DSU, e non quello effettivamente pagato, con il rischio di premiare la morosità.

c) Entro i redditi ISEE non ci sono le pensioni per l'invalidità civile che sono erogate non solo in base ad una condizione di disabilità ma anche in relazione alla condizione economica (ossia sono soggette ad un test dei mezzi); che invece sarebbe opportuno considerare tra i redditi di chi richiede sostegni economici contro la povertà, appunto perché quei trattamenti sono stati erogati anche come sostegno al reddito.

I PATRIMONI MOBILIARI

a) I trattamenti assistenziali che il nucleo ha ricevuto a causa di disabilità (come le indennità di accompagnamento, le pensioni di invalidità, le rendite INAIL) sono stati eliminati dai redditi nell'ISEE dal giugno 2016. Ma queste entrate pesano comunque nell'aumentare l'ISEE, perché sono riscosse su conti correnti e quindi sono considerate nella giacenza media dei patrimoni mobiliari che concorre a definire l'ISEE. Ne deriva che anche per una prestazione contro la povertà assoluta (come il RdC/PdC), tramite questa via hanno rilievo anche i trattamenti ricevuti in ragione della disabilità.

I PATRIMONI IMMOBILIARI

a) Per valutare le risorse che il nucleo potrebbe usare sarebbe utile considerare i patrimoni immobiliari (terreni e fabbricati) che

29 La DSU (Dichiarazione Sostitutiva Unica) è la autocertificazione che il cittadino presenta per richiedere il suo ISEE.

sono “trasformabili in denaro”, ossia dai quali il nucleo può ricavare risorse spendibili per evitare di richiedere il contributo pubblico. Invece l’ISEE considera come componente della disponibilità economica anche patrimoni immobiliari dai quali il nucleo non può “ricavare denaro”. Ad esempio immobili pignorati, inagibili e inabitabili. La normativa IMU prevede una riduzione della base imponibile per i fabbricati inagibili o inabitabili, e i Comuni possono definire la fatiscenza del fabbricato. Ma, seppur con riduzioni, tali fabbricati ai fini ISEE sono in ogni caso considerati, anche se sono immobili dai quali il nucleo non può ricavare redditi.

b) Se il nucleo familiare viveva al 31/12 di due anni precedenti in casa di proprietà, e invece al momento della DSU per fare l’ISEE vive in locazione (o in comodato) e non possiede più quella abitazione, il valore di quell’immobile è considerato per intero entro l’ISEE, senza la detrazione (rilevante) che si applica nell’ISEE alla casa di abitazione posseduta nella quale ancora si vive.

c) Vi possono essere nuclei con un ISEE non basso soltanto a causa di immobili non monetizzabili. Ad esempio anziani che hanno acquistato la casa in cui vivono con i sacrifici di una vita di lavoro, ma adesso non hanno redditi mensili adeguati. Oppure nuclei con bassi redditi che sono proprietari di terreni invendibili o case fatiscenti, o comproprietari con altri che non vogliono vendere. Ossia situazioni nelle quali l’ISEE è elevato soltanto a causa di immobili non vendibili, e il nucleo non ha denaro utilizzabile. È un nodo molto frequente e molto delicato.

d) Nell’ISEE il valore di alloggi fruiti in usufrutto è identico a quello di uguali alloggi in proprietà. Ma l’usufrutto dell’alloggio difficilmente consente di ricavarne risorse monetarie, ossia denaro spendibile, come accade anche per la nuda proprietà che già l’ISEE esclude dai titoli di godimento considerati. Occorre tener conto che l’usufrutto è spesso l’esito della vendita da parte di anziani della nuda proprietà dell’alloggio nel quale restano a vivere; per questa ragione peraltro sono in opera (fuori dall’ISEE) meccanismi per valutare in modo abbattuto il valore di

abitazioni in usufrutto in proporzione all'età di chi ne fruisce[30].

Il RdC/PdC evita queste criticità, ma solo per la casa di abitazione, che non viene valutata nella soglia appositamente dedicata agli immobili. Ma non le evita nel considerare l'ISEE intero come soglia di accesso; né il correttivo opera per tutte le altre prestazioni fruibili tramite l'ISEE.

2.4 Di quale momento è la condizione economica che si considera?

L'ISEE include questi rilevanti limiti:

I REDDITI

a) I redditi dell'ISEE sono quelli del secondo anno solare precedente la DSU. Se il nucleo ha perso reddito rispetto ad allora, può farlo rilevare usando l'ISEE corrente. Ma l'ISEE corrente si può fare solo se i redditi del nucleo (ossia l'indicatore della situazione reddituale, l'ISR) sono diminuiti di più del 25% rispetto ad un ISEE ordinario in corso di validità; oppure se è variata la condizione lavorativa di un componente del nucleo, o quando si verifichi una interruzione (e dunque non solo una riduzione) di prestazioni pubbliche assistenziali/previdenziali/indennitarie. Ed i patrimoni (anche mobiliari) entro l'ISEE corrente sono comunque quelli del secondo anno precedente la DSU.
b) Il fatto che i redditi entro l'ISEE siano "vecchi" rispetto a quelli del momento della prestazione è aggravato da un altro limite: nella normativa ISEE non vi è alcun obbligo del cittadino a dichiarare suoi eventuali miglioramenti dei redditi entro l'ISEE, salvo per l'ISEE corrente[31].

30 Ad esempio nelle modalità di calcolo dei diritti di usufrutto a vita e delle rendite o pensioni in materia di imposta di registro e sulle successioni e donazioni.

31 Dal 1/1/2020 l'ISEE corrente ha validità di 6 mesi, ma con l'obbligo del cittadino di aggiornarlo prima della scadenza se qualcuno del nucleo cambia la situazione occupazionale (ad esempio trova lavoro) o se inizia a ricevere

c) Dal 2020 è stata introdotta la possibilità di usare un ISEE corrente quando il reddito attuale sia inferiore a quello di 2 anni prima anche a causa della perdita di erogazioni assistenziali; questo corregge in parte una disfunzione dell'ISEE: se un nucleo riceveva contributi a contrasto della povertà (locali o nazionali) queste entrate (del secondo anno precedente la DSU) erano incluse tra i redditi dell'ISEE ordinario e lo innalzavano. Quando quel nucleo usava l'ISEE per chiedere altre prestazioni (di qualunque tipo, come una casa popolare o una riduzione di tariffe scolastiche), anche se non riceveva più da molti mesi quei sostegni al reddito, il suo ISEE rischiava di essere troppo elevato per poterne fruire. Ossia quel nucleo rischiava di perdere l'accesso a prestazioni solo per il fatto di "essere stato in passato povero ed assistito". Il nuovo ISEE corrente riduce questa distorsione, ma solo in parte perché si può fare se si è verificata una interruzione delle prestazioni assistenziali, e non se si sono solo ridotte di importo. Inoltre spesso i cittadini non sono informati delle opportunità di uso dell'ISEE corrente, che può sostituire tutti gli altri tipi di ISEE.

I PATRIMONI MOBILIARI

Nell'ISEE i patrimoni mobiliari sono del secondo anno solare precedente; se da allora il nucleo ha perso risparmi anche per gravissime ragioni (per il funerale di un congiunto, per sopravvivere, per spese inderogabili di assistenza ad un non autosufficiente) l'ISEE non consente di far rilevare questa diminuzione, nemmeno nell'ISEE corrente. Per contro se il nucleo ha accresciuto i propri patrimoni mobiliari dopo il secondo anno precedente la DSU, questo aumento non viene catturato nell'ISEE. La normativa ISEE non consente agli Enti erogatori di imporre al cittadino di dichiarare miglioramenti intervenuti nei suoi patrimoni né nei suoi redditi.

---

prestazioni assistenziali/previdenziali/indennitarie.

I PATRIMONI IMMOBILIARI

Anche i patrimoni immobiliari nell'ISEE sono del secondo anno precedente la DSU, né si può chiedere al dichiarante di aggiornarli.

Dunque l'ISEE vuol essere un indicatore che descrive la condizione economica con un unico valore in Euro (il valore dell'ISEE attestato dall'INPS) sintetizzandola come mix di componenti (redditi e patrimoni), con loro franchigie, di diversi momenti. Ma se si costruiscono le prestazioni valutando la condizione economica del nucleo utilizzando soltanto il valore ISEE si rischiano valutazioni distorte, con:

a) falsi positivi (nuclei che sembrano poveri e invece non lo sono); ad esempio:
   - per chi ha aumentato il proprio reddito dopo il periodo dei redditi che sono inclusi nell'ISEE, perché questi nuovi redditi non sono presenti nell'ISEE. Né la normativa ISEE consente di imporre a chi chiede prestazioni di presentare un "ISEE aggiornato", che catturi anche eventuali aumenti dei redditi. Se variano i redditi opera solo la facoltà del cittadino di presentare un ISEE corrente, quando vuol far rilevare che i suoi redditi sono diminuiti.
   - Per chi ha aumentato i propri patrimoni mobiliari o immobiliari dopo il momento che valuta questi beni entro l'ISEE (il secondo anno solare precedente), ad esempio in conseguenza di una eredità, di una donazione, del TFR, di una riscossione di arretrati, di una vincita.

b) falsi negativi (nuclei che non sembrano poveri e invece lo sono); ad esempio:
   - per chi ha perso redditi dopo il periodo di quelli inclusi nell'ISEE. Chi ha perso redditi può presentare un "ISEE corrente", ma solo se l'indicatore reddituale dell'ISEE è diminuito di almeno il 25%. Dunque non può presentare un ISEE corrente (e perciò non può ottenere che l'ISEE catturi questa diminuzione del reddito) chi ha perso reddito da lavoro in misura inferiore.
   - Per chi ha dovuto erodere il proprio patrimonio mobiliare

(i risparmi) e/o immobiliare dopo il 31 dicembre dell'anno nel quale costruisce l'ISEE, anche per gravi necessità. Dal gennaio 2020 anche se il nucleo richiede un "ISEE corrente" (per far rilevare che ha perso redditi rispetto al secondo anno precedente), deve immettere nell'ISEE i patrimoni (mobiliari e immobiliari) del secondo anno precedente. Dunque un nuovo ISEE presentato nel 2021 include sempre (anche quando i redditi sono degli ultimi 12 mesi, perché è un "ISEE corrente") i patrimoni posseduti nel 2019, anche se quel nucleo ha dovuto consumare risparmi per gravissimi motivi.

Nei casi di "falsi positivi" l'esito della distorsione valutativa è una spesa impropria per le risorse pubbliche (se si eroga anche a chi povero non è); nei "falsi negativi" l'effetto è che viene negata (o ridotta) una prestazione a chi è povero ma non viene valutato come tale; con evidenti effetti di iniquità distributiva nelle prestazioni[32].

Naturalmente l'ISEE fornisce anche significative utilità, sia ai cittadini che al welfare, ad esempio:

- prevede che molti redditi (quelli già noti all'Agenzia delle Entrate e all'INPS) non siano autodichiarati dal cittadino ma immessi dalle amministrazioni che li possiedono, riducendo così le dichiarazioni false o con omissioni;
- esegue controlli "automatici" sui patrimoni mobiliari dichiarati dal cittadino confrontandoli con quelli nell'archivio dei gestori delle attività finanziarie, presso l'Agenzia delle Entrate;
- mantiene memoria e tracciamento, nel sistema INPS, delle DSU e degli ISEE attestati.

Ciò che dunque sarebbe necessario è una riforma dell'ISEE entro il suo sistema gestionale attuale. E miglioramenti delle criticità descritte sono possibili in questo contesto, come si prova ad esporre al successivo paragrafo 4).

32 L'esigenza di un ISEE più capace di rappresentare risorse effettivamente disponibili al momento della prestazione è anche segnalata, tra gli altri, anche dalla Corte dei Conti (Corte dei Conti, 2020).

3. Come si misura la povertà nel Reddito/Pensione di Cittadinanza

Chi governa il RdC/PdC si è ben accorto di alcune delle disfunzioni prima citate, in particolare del rischio che il solo ISEE in corso di validità non colga le modifiche che sono intervenute nei nuclei successivamente a ciò che l'ISEE descrive. Quindi la normativa sul RdC/PdC ha previsto diversi correttivi, anche sotto forma di obblighi del nucleo familiare a dichiarare dati ulteriori ed aggiuntivi al suo solo ISEE:

1. Modificazioni del nucleo che è descritto nell'ISEE. Nella domanda per il RdC/PdC il richiedente si deve assumere l'obbligo, se il nucleo varia rispetto a quello dell'ISEE in vigore durante il percepimento del RdC/PdC, di presentare entro 2 mesi una DSU aggiornata, e (salvo che le variazioni derivano da nascite o decessi) anche una nuova domanda di RdC/PdC.
2. Integrazioni ai redditi dell'ISEE. La domanda per richiedere il RdC/PdC (al Quadro E) impegna a dichiarare se vi sono nel nucleo persone che svolgono un'attività lavorativa avviata durante l'anno al quale si riferisce l'ISEE o successivamente ad esso; e in tali casi si deve comunicare, entro 30 giorni dalla domanda per il RdC/PdC, il reddito lordo che si prevede di incassare per queste attività nell'intero anno in corso. Se i redditi derivano da lavoro autonomo o di impresa la comunicazione va rinnovata ogni 3 mesi.
3. Modificazioni delle condizioni economiche che intervengono durante l'erogazione RdC/PdC. Se cambiano le condizioni economiche di chi riceve la prestazione i beneficiari hanno l'obbligo di comunicare:
   - variazioni di attività lavorative entro 30 giorni dall'evento, pena decadenza dal beneficio, ed il reddito lordo che si prevede di incassare per queste attività nell'intero anno in corso. Se i redditi derivano da lavoro autonomo o di impresa la comunicazione deve essere rinnovata ogni 3 mesi.
   - Se nell'anno solare successivo alla domanda di RdC/PdC proseguono attività lavorative già comunicate all'atto della

domanda, va comunicato il reddito lordo che si presume di ricevere in tale anno.

- Entro 15 giorni dall'evento, ogni variazione del patrimonio immobiliare e dei beni durevoli posseduti (come autoveicoli) che faccia venir meno i requisiti che per essi sono previsti per accedere al RdC/PdC, ad esempio se componenti del nucleo diventano proprietari di immobili che portano il valore dei patrimoni immobiliari (diversi dalla casa di abitazione) oltre i 30.000 euro.
- Ogni variazione dei patrimoni mobiliari che comporti la perdita del RdC/PdC va comunicata entro il 31 gennaio dell'anno successivo, se non è compresa in una DSU già presentata. Se tale variazione deriva da donazioni, successioni o vincite, va comunicata non oltre 15 giorni dalla loro acquisizione.
- Indipendentemente dalla condizione economica va dichiarato se sopravvengono nel nucleo componenti detenuti, ricoverati a totale carico pubblico (o se è cessata tale condizione), che si dimettono volontariamente dal lavoro (salva dimissione per giusta causa): persone che non possono essere beneficiarie di RdC/PdC.
- I requisiti economici di accesso al RdC/PdC si considerano posseduti per la durata dell'attestazione ISEE, fatti salvi gli obblighi sopra descritti dei cittadini di dichiarare variazioni.

4. Ricordiamo, inoltre, che il RdC/PdC da erogare non sono calcolati usando il solo valore finale dell'ISEE. Quel valore è usato soltanto come soglia per poter o meno accedere all'intervento, ma l'importo da erogare deriva da altri dati della condizione economica: il reddito che si identifica come disponibile per il nucleo, il fatto che i patrimoni mobiliari ed immobiliari non superino loro specifiche soglie.

L'impianto del RdC/PdC suggerisce queste riflessioni:

1. Per accedere alla prestazione (e per calcolarla) non si usa il solo valore finale dell'ISEE, ma:
   a. si valutano separatamente (uno per volta) il valore finale

dell'ISEE, quello dei patrimoni mobiliari e quello dei patrimoni immobiliari, che devono essere inferiori ciascuno ad una sua soglia. Ossia si è assunto come più efficace un criterio che evita di comprimere tutta la rappresentazione della condizione economica nel solo valore ISEE, ma la "spacchetta" in più componenti.

b. Si calcola l'importo da erogare non derivandolo dal solo ISEE, bensì costruendolo perché integri il "reddito disponibile" del nucleo sino ad un reddito minimo da garantirgli.

Questi meccanismi hanno diversi aspetti positivi:

- Pesano separatamente le diverse componenti della condizione economica, ad esempio per evitare di escludere nuclei che hanno un ISEE non basso solo a causa di patrimoni immobiliari non monetizzabili.
- Correggono il "reddito disponibile" ricavato dall'ISEE, perché dall'importo dei redditi entro l'ISEE si tolgono eventuali trattamenti assistenziali che in esso erano compresi, che il nucleo riceveva nel secondo anno solare precedente a quello nel quale ha fatto la DSU per quell'ISEE (che quindi potrebbe non ricevere più quando chiede il RdC con quello stesso ISEE). Il correttivo è positivo perché punta ad attualizzare il reddito del nucleo tratto dall'ISEE a quello reale del momento in cui chiede il RdC, togliendo entrate assistenziali che il nucleo non riceve più quando chiede il RdC. Con lo stesso obiettivo (attualizzare il reddito dell'ISEE) per calcolare l'RdC da erogare si aggiunge per contro al reddito ricavato dall'ISEE l'importo degli eventuali trattamenti assistenziali che invece sono in corso nell'anno della richiesta di RdC.

Ma ci sono due grossi limiti:

- poiché i patrimoni ed il "reddito disponibile" sono quelli ricavati dall'ISEE conservano tutti i limiti prima descritti al paragrafo 2, ad esempio: sono "vecchi" rispetto al momento della domanda di RdC/PdC, difetto solo un po' corretto se si usa un "ISEE corrente"; e i redditi sono al lordo delle ritenute fiscali.

- Al contrario di cosa accade in tutti gli usi dell'ISEE, per il RdC/PdC il reddito che si considera disponibile non coincide con l'ISR, perché non si applicano ai redditi la sottrazione delle spese sanitarie per disabili, degli assegni per il coniuge, la deduzione per redditi da lavoro dipendente e pensione, le spese per l'affitto[33]. Dunque è una disponibilità sovrastimata.

Questa stessa esigenza di "attualizzare" al momento della richiesta di RdC altri dati contenuti nel solo ISEE ha condotto ad introdurre gli obblighi imposti ai richiedenti/fruitori di RdC di dichiarare ad hoc tutte le variazioni prima descritte, con apposita modulistica esterna e aggiuntiva a quella dell'ISEE. Vincolo introdotto appunto per evitare di erogare l'RdC/PdC solo in base a ciò che l'ISEE descrive, ed invece ottenere aggiornamenti anche prima che il nucleo debba rifare l'ISEE (che scade al 31 dicembre di ogni anno).

Ma anche in questo importante correttivo c'è un limite: la difficoltà per persone fragili nel comprendere sia "quando" occorre comunicare (ad esempio se il patrimonio mobiliare supera la soglia prevista, anche solo per la riscossione degli arretrati di una indennità di accompagnamento), sia "come" eseguire le comunicazioni nei tempi cogenti richiesti dalla normativa. Il problema è rilevato da molti servizi sociali locali, e peraltro il RdC/PdC (rispetto al REI) ha molto ridotto la platea di beneficiari che possono rivolgersi ai servizi sociali; dunque non è sempre prevedibile un supporto ai nuclei fragili nel gestire gli obblighi per loro previsti.

Il modo col quale l'RdC/PdC valuta la condizione economica, a parte gli alleggerimenti di obblighi attivati durante la pandemia, sembra dunque oscillare con ambivalenza tra:

- una piena consapevolezza di diversi limiti del solo ISEE
- e la scelta di usare comunque molto dell'ISEE, ma con correttivi che consentano di valutare dati che con il solo ISEE non si catturano.

33 Si veda la circolare INPS n. 100 del 5/7/2019, al punto 4B.

4. Aree di miglioramento

La ricerca di miglioramenti dovrebbe puntare a ridurre alla radice le criticità sin qui descritte, e per tutte le prestazioni. Ecco alcune possibili aree sulle quali intervenire:

4.1 Valutare la condizione economica al momento della richiesta di prestazione

a) Prevedere l'obbligo per i cittadini a dichiarare variazioni che intervengono, prima della scadenza di qualunque ISEE, sia nei patrimoni che nei redditi che quell'ISEE include.

b) Muovere verso un ISEE che "sia sempre un ISEE corrente", ossia includa sempre i redditi vicini al momento della prestazione (meglio se la media degli ultimi 3 mesi) e i patrimoni disponibili al momento della prestazione. Questo criterio non indebolisce i controlli sulle autocertificazioni e sull'ISEE, come si motiva al successivo paragrafo 5). In ogni caso almeno va previsto che nell'ISEE corrente, visto il suo obiettivo, anche i patrimoni siano quelli disponibili al momento della richiesta di prestazione.

c) Prevedere la possibilità di un ISEE corrente anche se vi sono trattamenti assistenziali che si sono ridotti, e non solo interrotti; e anche se i redditi si sono ridotti di un volume inferiore al 25%. Nonché introdurre automatismi che informino i cittadini sulla facoltà di presentare un ISEE corrente, ad esempio con una stampa emessa in automatico al momento di creare una qualunque DSU.

d) Rappresentare l'effettiva condizione economica cogliendo le sue diverse componenti nello stesso momento, superando le difformità descritte al precedente paragrafo 2.3. E detrarre dai redditi l'affitto effettivamente pagato, e non solo dovuto.

4.2 Valutare le disponibilità economiche reali

a) Prevedere che i redditi entro l'ISEE siano al netto e non al lordo delle ritenute fiscali.

b) Eliminare dai patrimoni immobiliari (o abbatterne drasticamente il valore) quelli invendibili in seguito a provvedimenti di inagibilità e inabitabilità. Peraltro il modo col quale far pesare i patrimoni immobiliari nella condizione economica è uno snodo cruciale, sinora affrontato (nel REM) solo eliminando il problema. Merita invece introdurre meccanismi più adatti a cogliere le criticità esposte sul punto.

c) Calcolare il valore delle abitazioni in usufrutto in modo abbattuto, anche ad esempio in proporzione all'età di chi ne usufruisce.

d) Introdurre detrazioni dai redditi ISEE di almeno alcune tipologie di spese molto rilevanti che per il nucleo sono ineludibili. Il nodo è molto delicato ma non pare eludibile.

e) Prevedere che i trattamenti assistenziali inclusi nei redditi ISEE ma non più in corso al momento della prestazione vengano tolti dall'ISEE quando lo si usa per l'accesso a qualunque prestazione.

f) Considerare nel nucleo anche conviventi non iscritti all'anagrafe o iscritti in un nucleo diverso.

4.3 Specificità del RdC/PdC

Due snodi critici che andrebbero superati:

- Gli stranieri non dell'UE devono produrre certificazione dell'autorità estera, legalizzata da un consolato italiano, sui loro redditi e patrimoni, salvo appartengano a Paesi che un apposito decreto ha escluso da tale obbligo.
- Come segnalato il "reddito disponibile" del nucleo ai fini del RdC/PdC è superiore a quello reale anche perché non si opera sui redditi dell'ISEE la sottrazione delle spese sanitarie per disabili, degli assegni per il coniuge divorziato o i figli, la deduzione per redditi da lavoro dipendente e pensione, le spese per l'affitto.

Merita ricordare che anche altre esigenze di miglioramento, al di fuori del solo RdC/PdC, non dovrebbero essere eluse (per una discussione più approfondita cfr. Motta, Pesarsi, 2021). Per brevità se

ne richiama solo una: per evitare che i redditi nell'ISEE includano erogazioni assistenziali che non sono più disponibili, è previsto che quando l'ISEE viene presentato per il rinnovo di una prestazione l'Ente erogatore debba ricalcolarlo togliendo quanto l'ISEE contiene della stessa prestazione che il nucleo riceveva. Il criterio è corretto (e infatti opera nel definire l'erogazione del RdC/PdC), ma si applica solo ad ogni singola prestazione che viene rinnovata, e non anche in altri servizi ai quali si chiedono altre prestazioni. Ad esempio, i servizi sociali locali devono correggere l'ISEE di un nucleo che chiede il rinnovo di un loro intervento a sostegno del reddito (se era incluso tra i redditi dell'ISEE e ora non è più percepito, visto che appunto si sta chiedendo il suo rinnovo), ma quel sostegno percepito solo in passato non deve essere tolto dall'ISEE anche da altri servizi. Dunque se quell'ISEE viene usato per chiedere riduzioni delle tariffe dei servizi educativi, oppure alloggi di edilizia residenziale pubblica, quei servizi useranno un ISEE che impropriamente contiene tra i redditi erogazioni assistenziali da tempo non più in corso.

5. Miglioramenti specifici sui controlli di quanto dichiarano i cittadini

L'esigenza di incorporare nel sistema ISEE il massimo di controlli possibili sulle autocertificazioni rimane essenziale. Ben vengano, ad esempio, i nuovi riscontri leggibili dal gennaio 2020 nelle attestazioni ISEE in caso di difformità riscontrate tra i patrimoni mobiliari dichiarati dai cittadini nella DSU e quelli riscontrati dall'Agenzia delle Entrate. Ma garantire controlli non può essere la ragione per perpetuare le criticità dell'ISEE prima descritte. Ecco alcune proposte per revisionare i controlli coerenti con le proposte di modifica dell'ISEE esposte sopra.

5.1 Sui redditi

a) Per diversi redditi sarebbe possibile una immissione automatica nella DSU anche se fossero quelli del momento della DSU (o dei 3 mesi precedenti): tutti i trattamenti erogati da Enti nazio-

nali, e non solo dall'INPS; ossia in tutti i casi nei quali un sistema informativo gestionale eroga in continuo denaro che rilevi ai fini ISEE, gli importi sono per definizione strutturalmente disponibili anche in modo aggiornato.

b) Quindi gli unici redditi che è difficile catturare in automatico se riferiti al momento della DSU sono quelli rilevanti ai fini IRPEF (in primis quelli da lavoro). Ma si potrebbe costruire un correttivo (spesso dimostratosi efficace), prevedendo che Il cittadino li debba autocertificare entro una modulistica molto blindata che lo vincoli a descrivere perché sono diversi da quelli riscontrabili nell'ultima dichiarazione IRPEF.

c) Sarebbe utile anche una modifica alla normativa sull'autocertificazione, escludendo (o limitando) la possibilità per il cittadino di autocertificare i redditi senza esibire documentazione. Quella normativa ha incluso i redditi tra i dati autocertificabili con troppo semplicismo, senza valutare le conseguenze in termini di oneri della P.A. per i controlli ex post. Peraltro i "redditi" sono sempre stati un oggetto di autocertificazione piuttosto eccentrico rispetto agli altri previsti dall'art. 46 del DPR 445/2000.

d) Dall'inizio del 2020 sono state ampliate le circostanze nelle quali il cittadino può presentare un ISEE corrente. È una scelta opportuna, ma significa che viene ritenuto accettabile che crescano molto gli ISEE nei quali non opera l'immissione di redditi a cura dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate, e dunque il relativo controllo.

5.2 Sui patrimoni mobiliari

a) Pur mantenendo la logica di valutare un identico momento di possesso per i patrimoni mobiliari ed immobiliari (perché gli uni possono convertirsi negli altri) non è assolutamente indispensabile che il periodo cui si riferiscono debba essere soltanto uno degli anni solari precedente la DSU, o un 31 dicembre precedente. Se l'archivio dei gestori di patrimoni finanziari presso l'Agenzia delle Entrate viene rifornito di dati "in continuo", o

anche solo con scarichi trimestrali, è possibile utilizzare una "giacenza media" che si riferisca al solo trimestre precedente la DSU, o lo stock al momento della DSU. E se l'archivio non opera in questo modo non dovrebbe essere impossibile adattarlo. Quindi un "controllo automatico" potrebbe essere operante anche se il cittadino dovesse dichiarare i patrimoni mobiliari posseduti al momento della DSU. Certo la soluzione migliore sarebbe che i dati sui patrimoni mobiliari venissero immessi entro l'ISEE in automatico ricavandoli dall'archivio dei rapporti finanziari, superando eventuali obiezioni del Garante della privacy.

b) È opportuno modificare quanto oggi è esposto nell'attestazione ISEE quando riporta che il dichiarante ha omesso di dichiarare l'esistenza di rapporti finanziari, ossia che:
   - il richiedente può fare domanda per la prestazione avvalendosi della DSU con i rilievi esposti;
   - e l'Ente erogatore potrà richiedere idonea documentazione atta a dimostrare la veridicità dei dati indicati nella dichiarazione.

Invece dovrebbe essere evidenziato che l'ISEE è irricevibile perché incompleto, riportando l'obbligo di rifare la DSU, e l'obbligo per l'Ente erogatore di non accettarla. Oggi infatti si rischia di depotenziare il controllo (assai utile) sull'esistenza dei rapporti finanziari, nonché di accendere un peregrinare dei cittadini tra CAF ed Enti gestori, con relativi contenziosi.

Un altro miglioramento potrebbe prevedere che il riscontro stampato sull'attestazione evidenzi che sebbene vi siano rapporti finanziari non dichiarati, l'effetto di questa omissione sull'ISEE è nullo quando la loro consistenza era pari a zero.

5.3 Sui patrimoni immobiliari

a) Non è assolutamente indispensabile che il periodo cui si riferiscono i patrimoni immobiliari debba essere necessariamente un 31 dicembre precedente la DSU. Questo dato non è facile da ricostruire per il dichiarante, e non genera nessun controllo

automatico nel sistema ISEE. Dunque non dovrebbe implicare difficoltà far dichiarare i patrimoni immobiliari posseduti al momento della DSU, anzi aiuterebbe sia il dichiarante sia chi esegue i controlli, per non dover risalire a valori pregressi.

b) Una prospettiva interessante è far immettere in automatico entro l'ISEE i patrimoni immobiliari dagli archivi dell'Agenzia delle entrate. L'articolo 10 del D. Lgs. 147/17 sul REI accennava all'utilizzo del Catasto per popolare le DSU precompilate. Sebbene inserire in automatico gli importi dei patrimoni immobiliari entro le DSU richieda un calcolo dei valori IMU anche in base alle scelte dei Comuni. E resta l'esigenza (peraltro ben più rilevante che nel solo contesto dell'ISEE) di un aggiornamento del Catasto.

5.4 I controlli che devono essere eseguiti dagli Enti erogatori

Oltre ai controlli che il sistema ISEE incorpora "in automatico", spettano agli Enti erogatori i controlli previsti su buona parte dei dati elencati all'articolo 10 comma 7 del DPCM 159/13 e smi; e sarebbero utili i seguenti miglioramenti.

a) Prevedere che la composizione anagrafica del nucleo ISEE sia controllata con meccanismi automatici, tramite connessioni del sistema ISEE con le anagrafi comunali e con l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) che è in costruzione. Anzi invece di "controlli ex post" sul nucleo dichiarato dai cittadini, il sistema ISEE potrebbe popolare in automatico i dati anagrafici importandoli dall'ANPR, ed evidenziare successive variazioni del nucleo. Automatismo che va progettato con link tra ISEE e ANPR.

b) Sarebbe utile fornire agli Enti erogatori un elenco sistematico degli archivi pubblici consultabili (INPS, Agenzia delle Entrate, Pubblico Registro Automobilistico, etc.), e facilitazioni nell'attivare le intese per l'accesso a quei dati. Peraltro potrebbe essere reso disponibile non solo un "elenco" degli archivi pubblici, ma una "maschera di ingresso" unica per tutti gli archivi da consul-

tare, col duplice vantaggio di:

- presentare sempre all'operatore tutti gli archivi ai quali è utile che acceda;
- evitare lo spreco dei tempi necessari per una diversa entrata ed uscita nei singoli archivi.

c) Diverse amministrazioni che gestiscono archivi pubblici indispensabili per eseguire i controlli (ad esempio INPS, Agenzia delle Entrate) rilasciano agli Enti erogatori un numero limitato di credenziali per l'accesso sia al sistema ISEE che agli archivi INPS. E questo genera difficoltà, soprattutto negli Enti erogatori che hanno un elevato numero di servizi di front office che ricevono l'utenza.

d) Per facilitare i controlli sui trattamenti assistenziali non INPS ricevuti dal nucleo era previsto il "Casellario dell'assistenza", confluito nel SIUSS, il cui disegno prevede che l'INPS lo popoli con le proprie erogazioni, e che gli altri enti erogatori di prestazioni sociali agevolate obbligatoriamente inviino all'INPS i dati delle loro prestazioni ed utenti. Lo strumento è molto importante ma sarebbe necessario che si superassero queste criticità:

- è poco realistico che tutti gli enti erogatori inviino sistematicamente i propri dati su fruitori e prestazioni; meglio puntare ad una architettura nella quale una piattaforma sovraordinata li catturi in automatico. Il tema richiede strategie da approfondire, ma confidare che il meccanismo attuale sia efficace è sicuramente illusorio.
- Non è prevista la possibilità di ricostruire le prestazioni delle quali beneficia non solo la singola persona, ma il suo intero nucleo familiare. Lettura invece decisiva per tutti i servizi che hanno in carico l'intero nucleo, come accade di norma nei servizi sociali. L'ISEE è costruito per l'intero nucleo familiare, dunque sarebbe logico che questa prospettiva fosse anche nel SIUSS.
- Ciò che un Ente erogatore può leggere nel SIUSS sono solo i suoi interventi o quelli dell'INPS; il che svuota l'obiettivo di vedere tutte le prestazioni erogate ad un nucleo da qualunque amministrazione.

- Il SIUSS potrebbe diventare efficace strumento di controllo ex ante dei contenuti degli ISEE. I trattamenti assistenziali non INPS erogati al nucleo potrebbero essere immessi in automatico nelle DSU dal SIUSS riducendo così le autodichiarazioni. E se il SIUSS fosse alimentato con dati "freschi", perché immessi da una piattaforma automatica, questi trattamenti nell'ISEE potrebbero essere quelli ricevuti al momento della DSU (o nei 3 mesi precedenti).

Riferimenti bibliografici

Corte dei Conti, 2020, Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica, Roma, Corte dei Conti.

M. Motta e F. Pesaresi, "*Per una riforma dell'ISEE*", pubblicato a giugno 2021 in https://welforum.it/che-cosa-non-va-nellisee-e-cosa-migliorare

PARTE SECONDA

I PERCORSI D'INCLUSIONE

PREMESSA METODOLOGICA

Nunzia De Capite
Caritas Italiana

La seconda parte del rapporto prende in esame uno specifico aspetto dell'attuazione della misura del Reddito di Cittadinanza: i percorsi di inclusione che si declinano in Inclusione Sociale (servizi sociali) (capitolo 4) e inclusione lavorativa (CPI e navigator) (capitolo 5). Sono stati anche considerati i Progetti Utili alla Collettività (PUC) (capitolo 6) che i Comuni possono mettere in cantiere per la realizzazione di attività di utilità collettiva in cui coinvolgere i beneficiari della misura. Uno dei presupposti per la buona riuscita dei processi di inclusione è la presenza e il funzionamento di una rete di attori locali che ne agevoli la realizzazione. È stato preso in considerazione anche questo elemento nel capitolo 3 che infatti apre la sezione, dopo questa premessa. Chiude la carrellata un capitolo sui nodi dell'attuazione, a partire da un'analisi delle difficoltà che gli attori incontrano sui territori nella realizzazione degli aspetti della misura legati ai percorsi di inclusione (capitolo 7).

Nella logica del monitoraggio plurale, per comporre questo quadro ci si è avvalsi di una molteplicità di fonti di dati:

- 13 focus group
- elaborazioni da dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e INPS[34]

34 Si ringraziano la Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale Divisione II del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per aver gentilmente fornito i dati utilizzati per le elaborazioni del capitolo 4 e il Coordinamento generale statistico attuariale dell'INPS per i dati utilizzati nel capitolo 5.

- dati di fonte istituzionale già pubblicati (MLPS, INPS, Istat)
- analisi degli studi già disponibili sui temi in oggetto
- atti e materiali grigi (documenti di lavoro, rapporti ecc.) di alcune Regioni

Ogni capitolo, a seconda del tema trattato, fa riferimento a una o più delle fonti sopra citate. Si rimanda pertanto ai singoli contributi per il dettaglio delle fonti.

In questa premessa si dà conto esclusivamente dei focus group le cui evidenze attraversano trasversalmente i capitoli 3-4-5-6.

I focus sono stati realizzati, con la collaborazione dell'Università degli Studi di Padova e IRPET, nell'ambito di una indagine qualitativa promossa da Caritas Italiana e che ha visto il coinvolgimento di un ampio numero di ricercatori, studiosi e partecipanti alle attività di ricerca.

Con questa ricerca qualitativa si intendevano approfondire alcune dinamiche dell'attuazione del RdC dando voce agli attori direttamente coinvolti nel suo funzionamento locale. Si è scelto di ricorrere alla tecnica dei focus group con l'idea che riflettere in gruppo su alcuni temi favorisca il confronto, la reciproca conoscenza, lo scambio di opinioni ed esperienze – un aspetto utile e prezioso se si lavora sul contrasto alla povertà – e, soprattutto, crei un contesto favorevole a sviluppare processi di partecipazione e far sorgere una consapevolezza condivisa su problemi e soluzioni.

L'indagine è consistita nella realizzazione di 13 focus group, tra aprile e maggio 2021, così suddivisi:

- in ogni Regione[35] sono stati realizzati due focus group, uno con i case manager di alcuni ATS della Regione e uno con i responsabili degli Uffici di Piano degli stessi ATS per poter ricostruire, attraverso le due differenti ma complementari angolature, il quadro delle azioni realizzate e delle risorse utilizzate
- un focus group con profili professionali a diverso titolo impegnati all'interno dell'area lavoro delle Regioni[36]: coordinatori CPI, fun-

35 Tranne una in cui è stato realizzato solo il focus con i case manager.
36 Per l'organizzazione del focus group con i referenti lavoro delle sei Regioni si

zionari CPI, dirigenti Unità Lavoro delle Regioni, Responsabili Lavoro delle Regioni, Unità Amministrative e Dipendenti CPI

- un focus group con alcuni navigator[37] delle sei Regioni.
- Ai diversi focus group hanno partecipato:
- i case manager dei servizi sociali, che gestiscono il contatto diretto con i percettori della misura inviati ai servizi sociali, dalla presa in carico ai percorsi di Inclusione Sociale
- i responsabili degli Uffici di Piano degli Ambiti Territoriali Sociali, che presidiano le scelte di programmazione e uso delle risorse economiche all'interno degli ATS con riflessi sugli assetti organizzativi e sulla offerta di servizi per l'Inclusione Sociale
- i referenti del settore lavoro delle Regioni, che contribuiscono a mettere a punto la cornice normativa di riferimento a livello regionale sul tema del lavoro e governano la rete dei Centri per l'impiego
- i navigator, previsti dalla norma che istituisce il Reddito di Cittadinanza (Decreto Legge n. 4/2019 e relativa legge di conversione L. n. 26/2019) per affiancare gli operatori dei Centri per l'impiego nella gestione del percorso di attivazione dei percettori sul versante lavorativo.

Le Regioni sono state scelte in modo da garantire una copertura il più possibile omogenea delle ripartizioni territoriali (Nord-Centro-Sud-Isole): Veneto, Lombardia, Toscana, Lazio, Campania e Sardegna.

Le dimensioni di analisi considerate sono di seguito sintetizzate per target di riferimento.

Per i case manager sono stati approfonditi i seguenti temi: l'iter della presa in carico prima e dopo il Covid, le difficoltà di applicazione e le esperienze e modalità di lavoro locale che si sono segnalate per la loro efficacia; la rete territoriale ampiamente intesa (CPI, Terzo settore, soggetti privati); la strategia locale sui PUC e il loro

---

ringrazia Simone Cappelli.

37 Per l'individuazione delle persone da coinvolgere si ringrazia l'Associazione Nazionale Navigator (A.N.N.A) e in particolare Giulia Elisa Martinozzi.

stato di attivazione; gli ingredienti per una buona Inclusione Sociale; le proposte di miglioramento dei percorsi di inclusione.

Nel caso dei responsabili degli Uffici di Piano abbiamo esaminato le logiche che hanno guidato la programmazione e l'utilizzo dei diversi fondi a disposizione dell'ATS; i bisogni su cui si è intervenuti e i risultati raggiunti; le criticità incontrate rispetto all'utilizzo dei fondi e come sono state risolte; i cambiamenti da suggerire per rendere maggiormente fruibili le risorse e per garantirne un uso più efficiente ed efficace.

Nel focus group con i navigator si è lavorato su: le fasi della presa in carico in cui sono stati attivamente coinvolti i navigator e le attività da questi concretamente svolte; le caratteristiche dei beneficiari di RdC che vengono indirizzati ai CPI; le criticità e gli aspetti da migliorare nel sistema della presa in carico e nei percorsi di inclusione lavorativa.

Con i referenti delle Regioni sono stati considerati l'organizzazione e la gestione regionale dei percorsi di inclusione lavorativa con particolare riguardo per l'integrazione con i servizi sociali e il ruolo attribuito ai navigator; il rapporto con gli altri attori del territorio; i profili dei beneficiari per i quali sono risultati più efficaci e, per converso, più difficili i percorsi di inclusione lavorativa; le criticità nell'attuazione del percorso di inclusione lavorativa e quali potrebbero essere le proposte di miglioramento.

Il materiale empirico raccolto[38], pari a circa 23 ore di registrazioni, è stato trascritto ed elaborato anche con l'ausilio di un software per l'analisi qualitativa dei dati. Le autrici e gli autori hanno avuto accesso alle trascrizioni nella stesura dei loro contributi. Gli stralci contenuti nel testo, ove presenti, sono tratti da questi dati.

38 Per il lavoro sulle trascrizioni si ringraziano Marcello Cabria, Giusy De Falco, Giovanna Galasso, Giorgia Nesti e Serena Quarta.

CAPITOLO 3

La rete del welfare locale

Giorgia Nesti e Paolo Graziano
Università degli Studi di Padova

1. Introduzione

Il Reddito di Cittadinanza rappresenta la prima misura adottata in Italia in materia di lotta alla povertà ad avere raggiunto un'ampia platea di beneficiari (più di 1.400.000 nuclei in Italia) e ad avere ottenuto un elevato finanziamento pubblico (circa 7 miliardi di euro nel 2020)[39]. Il Reddito prevede sia l'erogazione di un contributo economico, sia la partecipazione, per i beneficiari che ne abbiano i requisiti, ad un percorso di inserimento lavorativo oppure di Inclusione Sociale coordinati a livello locale, rispettivamente, dai Centri per l'impiego e dagli Ambiti Territoriali Sociali e attuati attraverso la partecipazione degli attori locali delle politiche per il lavoro e delle politiche sociali. Come sottolineato da Visentin, pertanto, 'Il Reddito di Cittadinanza non è una semplice misura assistenzialistica che prevede un contributo economico, ma una vera e propria opportu-

39 Secondo i dati pubblicati dall'Osservatorio sul reddito e pensione di cittadinanza dell'INPS (https://www.inps.it/osservatoristatistici/73/o/452), i nuclei beneficiari che hanno percepito almeno una mensilità di Reddito di Cittadinanza in Italia sono in totale 1.456.310 (pari a 3.459.605 persone coinvolte).

nità di riscatto attraverso percorsi di inclusione socio-lavorativa e la costruzione di un progetto personalizzato che tenga conto della multidimensionalità dei bisogni e dunque comporta la necessità di costituire reti territoriali' (Visentin, 2021).

La costruzione delle reti del welfare locale è, dunque, un tema particolarmente rilevante nel dibattito sull'attuazione del Reddito di Cittadinanza. La centralità di tali reti ai fini di un'efficace attuazione delle misure di contrasto alla povertà è già stata ampiamente riconosciuta in relazione al REI; e tuttavia, le prime valutazioni di questa misura avevano evidenziato come sotto il profilo organizzativo e operativo tali reti non si fossero ancora strutturate in modo omogeneo sul territorio italiano (cfr. Gori, 2019 e Martelli, 2019). Pertanto, la capacità delle reti degli attori locali di gestire interventi e servizi in modo integrato rappresenta un tema tuttora rilevante per comprendere la tenuta dell'impianto adottato dal Reddito di Cittadinanza e la sua sostenibilità istituzionale (Gori, 2020).

Il presente capitolo si propone di descrivere le caratteristiche delle reti di welfare locale attivate per attuare il Reddito di Cittadinanza e di analizzarne i punti di forza e le criticità. Il capitolo si struttura come segue. Il paragrafo 2 identifica gli attori e le caratteristiche delle reti del welfare locale a partire dalla legislazione nazionale e dalle normative regionali in materia di Reddito di Cittadinanza e di lotta alla povertà emanate dalle sei Regioni oggetto di studio (Campania, Lazio, Lombardia, Toscana, Sardegna e Veneto). Il paragrafo 3 identifica e analizza gli aspetti positivi e gli aspetti critici relativi alle reti del welfare locale, alla luce sia delle considerazioni riportate dagli stessi legislatori regionali, sia delle osservazioni emerse durante i *focus group* condotti con i testimoni privilegiati. Nelle Conclusioni sono proposti sei punti-chiave su cui si suggerisce di articolare la futura agenda d'azione per migliorare la politica del Reddito di Cittadinanza.

2. La mappa degli attori e degli strumenti per la rete del welfare locale nelle normative nazionali e regionali sul Reddito di Cittadinanza

Il Decreto che ha istituito il Reddito di Cittadinanza (DL 4/2019) delinea in termini estremamente generali la configurazione delle reti del welfare locale in relazione ai percorsi di inserimento lavorativo e di Inclusione Sociale. In particolare, per quanto riguarda i soggetti coinvolti nell'attuazione del percorso di inserimento lavorativo, oltre ai Centri per l'impiego, gli artt. 4 e 8 del DL 4/2019 menzionano anche le aziende, gli enti di formazione ed i soggetti accreditati per l'utilizzo dell'Assegno di ricollocazione - che la Delibera CdA ANPAL n. 23/2019 individua negli enti accreditati a livello nazionale o regionale ai servizi per il lavoro.

Per quanto riguarda i soggetti coinvolti nei percorsi di inserimento sociale, l'art. 4 del DL 4/2019 cita gli Ambiti Territoriali Sociali, i Centri per l'impiego, i servizi sociali e i servizi territoriali. Le Linee Guida per la definizione dei Patti per l'Inclusione Sociale, approvate con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 18 settembre 2019 n. 84, indicano inoltre che, in presenza di beneficiari con bisogni complessi, deve essere attivata l'équipe multidisciplinare (già prevista anche con il REI). Essa è composta dall'assistente sociale e da uno o più operatori dei Centri per l'impiego, dei servizi per la formazione, dei servizi per le politiche abitative, dei servizi sociali (ad es. educatori domiciliari, operatori dei centri diurni, etc.), dei professionisti dell'area sanitaria (ad. es. psicologi, neuropsichiatri, pediatri, etc.), nonché educatori dei servizi per la prima infanzia oppure insegnanti, operatori dei Ser.T. o del Servizio psichiatria adulti (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2019, pag. 27).

Indipendentemente dal percorso intrapreso, il DL 4/2019 stabilisce inoltre che i beneficiari del Reddito, durante il periodo di fruizione del beneficio, siano tenuti a offrire la loro disponibilità a partecipare ai Progetti Utili alla Collettività (PUC). L'amministrazione titolare dei PUC è il Comune, che li attua anche avvalendosi della collaborazione degli enti del Terzo settore o di altri enti pub-

blici quali: organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, incluse le cooperative sociali, reti associative, società di mutuo soccorso, associazioni, riconosciute o non riconosciute, fondazioni e altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi (DM 149 del 22/10/2019).

La normativa nazionale non fornisce specifiche indicazioni in materia di coordinamento tra gli attori del welfare locale né di strumenti per la *governance* della rete. L'unico riferimento presente nel DL 4/2019 riguarda l'istituzione del Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza (art. 6) formato dalla piattaforma per il coordinamento dei Centri per l'impiego per la gestione dei Patti per il Lavoro (MyANPAL) e dalla piattaforma per il coordinamento dei Comuni per la gestione dei Patti per l'Inclusione Sociale (GePI) mentre l'art. 2 comma 4 del DM 108/2019 stabilisce che le due piattaforme mettano in comunicazione il settore sociale con quello lavorativo.

L'analisi della normativa regionale in materia di contrasto alla povertà e di Reddito di Cittadinanza[40] non evidenzia particolari discrepanze rispetto a quanto emerso dalla normativa nazionale in relazione agli attori partecipanti alle reti del welfare locale. Tutte le Regioni indicano, infatti, come nodi fondamentali delle reti i Centri per l'impiego, i servizi sociali dei Comuni, i servizi specialistici, le scuole e gli enti del Terzo settore. Fondamentale è ritenuta anche l'attivazione delle équipe multidisciplinari al fine di garantire una corretta presa in carico dei beneficiari del Reddito. Per quanto riguarda la *governance* delle reti locali del welfare, le Regioni hanno introdotto già con i Piani per la lotta alla povertà delle struttu-

40 L'elenco della normativa regionale consultata per la redazione del presente paragrafo è riportato in bibliografia. Per consentire una descrizione maggiormente dettagliata delle caratteristiche delle reti del welfare locale è stata presa in esame non solo la normativa specificamente dedicate all'attuazione del Reddito di Cittadinanza ma anche quella relativa alle politiche per il contrasto alla povertà.

re per migliorare il coordinamento tra gli attori della rete quali, ad esempio, il Tavolo per la Valutazione e la Promozione delle Politiche Sociali (Campania), la Cabina di Regia (Lombardia), il Tavolo permanente regionale per l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà (Sardegna) il Tavolo regionale della Rete della protezione e dell'Inclusione Sociale (Lazio, Toscana e Veneto). In Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana, Veneto sono stati introdotti accordi di collaborazione, protocolli territoriali e protocolli operativi per formalizzare la collaborazione tra attori pubblici e attori del Terzo settore. Il coordinamento tra Centri per l'impiego e servizi sociali resta, invece, una questione ancora poco tematizzata dalla normativa regionale. Un'eccezione è rappresentata dal Veneto che ha emanato nel 2020 delle specifiche 'Linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI/Ambiti Territoriali Sociali/Servizi specialistici finalizzato all'attuazione del Reddito di Cittadinanza nella Regione del Veneto': esse definiscono le modalità di collaborazione per la presa in carico dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza e di cooperazione tra i sistemi informativi.

In sintesi, la recente normativa nazionale e regionale in materia di Reddito di Cittadinanza e di misure per il contrasto alla povertà individuano la composizione delle reti del welfare locale, le strutture di *governance* per il loro coordinamento e gli strumenti formali per promuovere la collaborazione tra gli attori pubblici e privati che vi partecipano.

Come vedremo nel successivo paragrafo, l'avvio nel mese di settembre 2019 della cd. 'seconda fase' nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza ha evidenziato alcuni elementi positivi in riferimento alla capacità di organizzare e gestire, da parte delle reti del welfare locale, i percorsi di inserimento lavorativo o di Inclusione Sociale, ma ha anche fatto emergere alcuni nodi problematici – alcuni già presenti con il REI – da considerare attentamente al fine di migliorare l'attuazione della misura.

3. Le reti del welfare locale dal REI alla prova del Reddito di Cittadinanza: sei temi-chiave

Per identificare le questioni aperte che emergono dall'attuazione del Reddito di Cittadinanza in relazione alla costruzione e alla *governance* delle reti degli attori del welfare locale, sono stati utilizzati i risultati dei *focus group* condotti con alcuni testimoni privilegiati nelle sei Regioni italiane unitamente alla lettura delle considerazioni espresse dai legislatori regionali all'interno della normativa precedentemente analizzata. Tale analisi, seppur basata su considerazioni soggettive derivanti dalle esperienze e dal vissuto lavorativo quotidiano dei partecipanti ai *focus group* e, pertanto, dotata di limitata generalizzabilità (Frisina, 2010), risulta tuttavia utile per identificare aspetti positivi e criticità relative alle reti del welfare locale del Reddito di Cittadinanza.

Come vedremo nel prosieguo del paragrafo, dalla nostra indagine emergono sei temi-chiave – alcuni dei quali, peraltro, già presenti nei più recenti studi sull'attuazione del REI (D'Emilione et al. 2018, 2020a, 2020b; Fanelli et al. 2019; INAPP, 2018; Alleanza contro la povertà, 2019; Dessi, 2019; Lombardia Sociale, 2019) – che evidenziano come l'avvio, con la seconda fase del Reddito di Cittadinanza, dei percorsi di inserimento lavorativo e di Inclusione Sociale non sia avvenuto in modo lineare. Questo sia perché la messa a regime del sistema informativo, da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è avvenuta in corso d'opera, sia perché l'arrivo della pandemia da Covid 19 ha, di fatto, rallentato le prese in carico dei beneficiari. Inoltre, l'attuazione dei due percorsi è stata 'innestata' in contesti locali che già, in partenza, presentavano caratteristiche diverse. Il Reddito di Cittadinanza, infatti, basandosi in larga misura sull'impianto organizzativo previsto nel REI, avrebbe dovuto consentire il consolidamento di alcuni processi virtuosi avviati con il precedente provvedimento. Ma ciò è avvenuto in modo parziale e non omogeneo in tutte le Regioni perché l'eredità di politica pubblica che caratterizza le reti di welfare locale e, in particolare, le difficoltà preesistenti di attivazione, di *governance* e coordinamento degli attori, hanno contribuito a rendere i percorsi di inserimento lavorativo e di Inclusione Sociale non uniformi.

3.1 La programmazione delle risorse e l'organizzazione della presa in carico

Il primo tema identificato dai partecipanti ai *focus group* come importante e, al contempo, problematico, rimanda alla scelta operata dal Governo italiano di utilizzare l'articolazione e la struttura organizzativa adottate con il REI anche per l'attuazione del Reddito di Cittadinanza. L'adozione di una misura che combini l'erogazione di un beneficio economico alla predisposizione di un progetto finalizzato aiutare il nucleo beneficiario a superare la propria condizione di disagio è stata valutata positivamente perché conferma una visione della povertà come questione multidimensionale e non esclusivamente legata al problema occupazionale (Baldini e Gori, 2019). Il secondo aspetto valutato positivamente riguarda l'utilizzo dell'impianto organizzativo introdotto con il REI, perché ciò ha consentito di consolidare processi già in atto a livello territoriale, quali il rafforzamento delle relazioni con gli attori che collaborano all'attuazione dei percorsi di Inclusione Sociale e lavorativa, l'utilizzo dell'équipe multidisciplinare e l'adozione di percorsi di progettazione personalizzata.

D'altra parte, entrambi questi aspetti racchiudono anche elementi di profonda criticità. Il principale nodo problematico riguarda la presa in carico dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza: se con il REI tale funzione veniva, infatti, svolta a livello locale ed erano pertanto i Comuni a garantire un ruolo di coordinamento e regia del processo, l RdC l'accesso alla misura avviene a livello nazionale. Questa mutata gestione dei beneficiari crea uno sfasamento temporale tra le varie tappe del processo di presa in carico - erogazione del beneficio, controllo sui criteri di residenza, convocazione del nucleo famigliare - che prima erano in capo ad un solo attore, il Comune, mentre ora sono divise tra INPS, Ambiti Territoriali Sociali, Centri per l'impiego e Comuni. Ne deriva, in particolare, una gestione meno efficace ed efficiente delle risorse e dei servizi attivabili per supportare i percorsi di inserimento sociale, perché risulta maggiormente complicata l'attività di programmazione da parte degli Ambiti Territoriali Sociali e viene appesantito il coordinamento tra i vari soggetti che dovrebbero erogare i servizi.

Inoltre, l'aver spostato il punto d'accesso alla misura dal Comune al livello nazionale, mantenendo però i due percorsi distinti di attivazione, sta rendendo le prese in carico dei beneficiari più complesse. Anche chi lavora nel settore delle politiche attive per il lavoro, infatti, riconosce l'importanza che siano i servizi sociali dei Comuni a prendere in carico i beneficiari, dato che essi si trovano spesso in condizioni di disagio che sono solo marginalmente riconducibili alla disoccupazione. Come ha ben evidenziato un partecipante ai *focus group*:

> *[...] forse l'impianto REI [...] a mio modo di vedere, aveva una sua coerenza, nel senso che presupponeva una presa in carico preliminare da parte del servizio sociale, un'analisi del nucleo familiare nella sua interezza e un rimando al Centro per l'impiego di quei componenti che potessero che, previa analisi, venivano ritenuti idonei per una ricerca lavorativa. Questo spostarsi, riposizionare il bacino invece su due filoni [...] ha reso più difficile in molti casi una presa in carico davvero rispondente al bisogno del nucleo e dell'individuo [...].*

3.2 Gli strumenti per la gestione associata dei servizi

Il secondo tema emerso dai *focus group* riguarda gli strumenti di *policy* utilizzati per porre in essere la rete dei servizi territoriali. La promozione e il rafforzamento della gestione associata dei servizi a livello locale è un tema di particolare importanza per le Regioni, poiché dovrebbe garantire una programmazione ed erogazione efficace ed efficiente dei servizi sul territorio ed una maggiore stabilità della rete del welfare locale. E tuttavia, in alcune Regioni, le forme associative scelte per gestire tali servizi – ad esempio le Convenzioni ed i Consorzi – risultano essere non idonee a garantire continuità assistenziale e stabilità organizzativa alla rete. Le Convenzioni, per esempio, sono strumenti privi di autonomia organizzativa e finanziaria e di personale dedicato. Ma anche i Consorzi, che dovrebbero assicurare una gestione più efficace ed efficiente dei servizi dal momento che rappresentano 'una forma associativa capace di assicurare la regia e il coordinamento di una pluralità di funzioni' (Giunta

Regionale della Campania, Piano Sociale della Regione Campania 2019-2020, p. 62), in realtà sembrano non consentire la costituzione di *partnership* durature nel tempo perché nei servizi sociali territoriali spesso non è presente personale stabilizzato (in particolare assistenti sociali). In linea generale, pertanto, l'autonomia locale nella scelta della forma per la gestione associata dei servizi avrebbe favorito la frammentazione e la disomogeneità dei servizi offerti sul territorio anziché la loro integrazione.

3.3 La composizione e attivazione delle reti del welfare locale

I processi di definizione e di consolidamento della rete degli attori del welfare locale avviati con il REI vedono, in quasi tutte le Regioni oggetto d'indagine, la partecipazione di alcune organizzazioni-chiave per l'attuazione delle politiche per la lotta alla povertà: i Centri per l'impiego, i servizi specialistici, le istituzioni scolastiche, i centri di formazione professionale e il Terzo settore - in particolare la Caritas.

Tale rete è stata formalizzata in alcune Regioni attraverso la creazione di strutture specificamente dedicate alla *governance* – i già menzionati Tavoli tecnici e/o le Cabine di regia – a cui prendono parte Ambiti Territoriali Sociali, Centri per l'impiego, INPS, Caritas e le Università locali. Queste strutture sono finalizzate a garantire la partecipazione degli attori del territorio e a migliorarne il coordinamento. La relazione con il Terzo settore è stata ulteriormente valorizzata in alcune Regioni mediante il rafforzamento dei partenariati avviati col REI per la co-progettazione di interventi – per es. nell'ambito dell'accompagnamento al lavoro e alla formazione. La collaborazione con il Terzo settore è inoltre presente in alcuni contesti locali nell'ambito dei PUC.

Per quanto riguarda, invece, i percorsi di inserimento lavorativo, la rete territoriale vede la presenza dei Centri per l'impiego in funzione di coordinamento, delle aziende, degli enti di formazione, delle associazioni di categoria, dei sindacati, dei servizi educativi.

Come già evidenziato anche dalle analisi compiute sull'attuazione del REI (si vedano a questo proposito Gori, 2019 e Martelli, 2019) e del SIA, la collaborazione con il Terzo settore aveva già beneficiato dell'introduzione del SIA e del REI perché si era già rafforzata perché tali misure avevano consentito di consolidare la cooperazione tradizionalmente esistente in alcune Regioni tra servizi sociali, Terzo settore e volontariato, rendendo quindi le reti del welfare più ampie e solide. Come evidenziato da un referente regionale per le politiche del lavoro:

> *[Il nostro è un] sistema fortemente integrato con il sociale, [le] reti erano già state costituite [...] per le esperienze precedenti al REI. Abbiamo ripescato questo, ci siamo inseriti in questo solco che ci guida fin dall'inizio [...].*

Inoltre, tali misure hanno consentito l'attivazione di nuove reti di collaborazione a livello locale che hanno complessivamente migliorato la capacità degli attori locali di rispondere ad un numero crescente di domande di intervento, offrendo una risposta più completa ed efficace ai bisogni dei beneficiari (Gori, 2019).

Questi processi non hanno interessato, tuttavia, in modo simile tutte le Regioni, perché sono stati influenzati sia dalla configurazione preesistente dei rapporti tra i vari attori, sia dagli strumenti di *governance* utilizzati per costruire e gestire la rete. Nelle Regioni del Centro e del Nord-Italia la pregressa tradizione di collaborazione e co-progettazione con il territorio su cui si è innestato il Reddito di Cittadinanza ha consentito di stabilizzare e potenziare la rete del welfare locale – aspetto, questo, esplicitamente menzionato anche dai documenti regionali. E pur tuttavia, in alcuni casi, l'esigenza di istituzionalizzare la collaborazione tra servizi sociali e altri partner della rete ha portato a mantenere attiva una duplice modalità di relazione, quella consueta della comunicazione informale, ed una più strutturata, attraverso l'adozione di protocolli:

> *[...] da un lato, comunque, dei canali informali da sempre attivi [...] rispetto ai servizi specialistici, il Centro per l'impiego e Terzo settore; dall'altro lato, quest'ambito ha deciso di stipulare dei protocolli sia con il Centro per l'impiego, quindi... diciamo, un istituzionalizzare delle relazioni anche con, appunto, i servizi dell'ASL [...].*

Nelle Regioni in cui, invece, le reti di collaborazione non erano presenti e non sono state attivate in modo sistematico attraverso il REI, esse appaiono non del tutto consolidate nemmeno con il Reddito di Cittadinanza. In particolare, qui risultano debolmente strutturate le reti con il Terzo settore e la scuola per la gestione dei PUC.

Per alcuni, la responsabilità di tale debolezza va attribuita all'assenza di un coordinamento amministrativo forte, che definisca chiaramente ruoli e indichi i possibili strumenti utilizzabili per costruire la rete - ad esempio, un aspetto critico della collaborazione con il Terzo settore appare essere il complesso utilizzo degli appalti per la gestione dei PUC. Come evidenzia una *case manager*, infatti:

> *[...] perché se non si conosce bene la normativa di riferimento o quant'altro, diventa poi difficile la costruzione di un percorso [...].*

Per altri il difficile ingaggio dei servizi comunali nei percorsi di inserimento sociale dei beneficiari del Reddito deriverebbe dalla presenza di lunghe liste d'attesa per i servizi gestiti in appalto dal Terzo settore.

Anche con le aziende risulta non facile intessere relazioni ai fini dei percorsi di attivazione lavorativa dei beneficiari, soprattutto nei contesti in cui il tessuto imprenditoriale è poco sviluppato e a maggior ragione a seguito della diffusione della pandemia da Covid 19 che ha portato alla chiusura di numerose imprese e attività commerciali.

In sintesi, le reti del welfare locale non appaiono ancora sufficientemente robuste e integrate in tutti i territori e ciò renderebbe inefficaci i processi di attivazione dei beneficiari, sia sul versante sociale, sia sul versante lavorativo, agli occhi degli stessi attori che partecipano alle reti:

> *[...] camminiamo tutti belli convinti parallelamente ognuno con le migliori intenzioni del mondo ma di fatto senza mai incrociarci. [...] Se non si mettono in comunicazione questi mondi non c'è politica attiva del mondo, che possa avere la possibilità di creare qualche cosa [...].*

3.4 L'adozione dell'équipe multidisciplinare per la gestione dei casi complessi

Connesso al punto precedentemente trattato è poi l'utilizzo dell'équipe multidisciplinare per i percorsi di Inclusione Sociale. L'équipe, grazie ai vari professionisti che la compongono, consente di valutare il bisogno delle persone prese in carico in modo multidimensionale e, al contempo, essa rappresenta il luogo entro cui tali professionisti collaborano e progettano azioni integrate.

La partecipazione alla rete avviene, quindi, anche attraverso l'inclusione nell'équipe, che, a seguito dell'esperienza del REI, ha trovato diffusione in tutte le Regioni. Tale organismo è stato vissuto, in primo luogo, come veicolo di innovazione e di strutturazione della collaborazione tra i vari partner della rete locale. Come riporta un partecipante ai *focus group*, infatti:

> *[...] creare un'équipe significa [...] credere nell'importanza di una certa metodologia [...] cioè è un'impostazione importante che dovrebbe essere nel lavoro quotidiano, però è un'impostazione che dovrebbe essere più diffusa da questo punto di vista, più condivisa [...].*

Le équipe sono, di norma, costituite dagli assistenti sociali competenti per il Comune di riferimento del beneficiario, da rappresentanti dei servizi per la formazione e delle politiche abitative, dei Centri per l'impiego, dei servizi specialistici (in particolari Ser.T., servizi di neuropsichiatria, servizi per le disabilità, etc.), dei servizi a supporto della genitorialità, da educatori, psicologi e rappresentanti del Terzo settore. In alcuni casi è presente anche il mediatore linguistico-culturale e un referente Caritas.

La creazione dell'équipe multidisciplinare non è però avvenuta in tutte le Regioni in modo omogeneo: permangono ancora Ambiti Territoriali Sociali, infatti, in cui esse non sono presenti.

Una prima importante ragione di tale situazione è data dall'elevato ricambio degli assistenti sociali che interessa moltissimi Comuni: l'assenza di una figura stabile di riferimento rende il lavoro complicato e richiede costanti investimenti in (ri)formazione del personale che entra nell'équipe. Alcune Regioni hanno peraltro utilizzato le risorse previste per l'attuazione del Reddito di Cittadinanza per sta-

bilizzare gli organici del servizio sociale territoriale e per finanziare la formazione degli operatori, al fine di supportare il più generale lavoro delle équipe e la predisposizione dei Patti per l'Inclusione Sociale, ma anche per rafforzare i servizi amministrativi e i servizi aggiuntivi (piscologici, educativi, abitativi, etc.).

La seconda criticità riguarda la difficoltà a coinvolgere tutti i professionisti nelle riunioni delle équipe, in particolare quelli del comparto sanitario (su questo aspetto si veda anche il Capitolo 4).

Un'operatrice, infatti, sottolinea che:

> *[...] il grande problema è stato proprio questo: cioè, la stessa legge che non impone, tra virgolette, un grande coinvolgimento da parte delle istituzioni sanitarie, delle ASL ... e, quindi, allo stesso tempo, non avendo questi vincoli, è difficile convincerli e riuscire, appunto, a stipulare questi protocolli per attivare completamente queste équipe multidisciplinari [...].*

Il limitato coinvolgimento dei servizi sanitari è stato rilevato anche nel Quarto rapporto sulla povertà in Toscana (Osservatorio sociale regionale, 2020) che evidenzia come la composizione delle équipe tenda una sovra-rappresentare gli operatori dei servizi sociali e del Centri per l'impiego e veda un limitato coinvolgimento dei servizi sanitari e di altri servizi comunali quali, ad esempio, il settore delle politiche abitative e dell'istruzione.

Un ultimo nodo critico rimanda all'allocazione delle competenze e dei ruoli all'interno dell'équipe. Come evidenziato, infatti, da un partecipante ai *focus group*:

> *[...] da nessuna parte si trova scritto nelle équipe, nella presa in carico, cosa fa l'assistente sociale, cosa fa l'educatore, cosa fa lo psicologo [...].*

L'assenza di protocolli e/o di una qualsiasi formalizzazione della struttura dell'équipe creerebbe una sovrapposizione tra le competenze di alcune figure professionali che vi prendono parte, rendendo il coordinamento del lavoro tra i professionisti più complesso.

3.5 La collaborazione tra servizi sociali territoriali e Centri per l'impiego

La relazione tra servizi sociali e Centri per l'impiego per la gestione dei beneficiari, prevista con il SIA e rafforzata con il REI, è di cruciale importanza per un'efficace gestione dei percorsi di inserimento lavorativo e di Inclusione Sociale. Questo aspetto è stato rilevato anche da un referente regionale per le politiche del lavoro:

> *[...] effettivamente la misura REI ha fatto un po' da apripista su tutti i territori per consolidare in molti casi o per andare per la prima volta a creare un protocollo più o meno formalizzato con i servizi sociali. Perché appunto il REI prevedeva già alla base, una presa in carico, ovviamente da parte nostra e da parte dei servizi sociali. [...] fortunatamente quello che avevamo fatto in precedenza lo abbiamo rimesso a sistema anche per il Reddito di Cittadinanza [...].*

In alcune Regioni, grazie alla buona collaborazione tra servizi sociali e Centri per l'impiego viene realizzata una presa in carico coordinata dei beneficiari. In altre Regioni è stato, altresì, evidenziato il ruolo importante esercitato dai responsabili dei servizi di entrambi i settori, per il buon funzionamento dei rapporti.

In una Regione, la collaborazione è stata strutturata con accordi formali tra le Direzioni regionali, come riportato da un partecipante ad un *focus group*:

> *[...] già dal 2016 con il SIA e poi con il REI [sono stati sottoscritti] accordi di collaborazione con la direzione regionale delle politiche sociali, in modo tale che la parte lavoro e la parte dei servizi sociali comunichino, parlino. [...] Abbiamo previsto delle apposite linee di indirizzo per i nostri operatori dei Centri per l'impiego per dire loro come gestire i rapporti con i servizi sociali. [...] Abbiamo previsto i nuclei di approfondimento che nient'altro sono l'équipe multidisciplinare, però su convocazione del Centro per l'impiego [...].*

Nonostante sia presente una percezione positiva, nella maggior parte delle Regioni, della collaborazione tra servizi sociali e servizi per il lavoro, in alcuni Ambiti Territoriali Sociali persiste ancora

un'integrazione 'a macchia di leopardo' – aspetto, peraltro già evidenziato anche da alcune prime ricerche sul Reddito di Cittadinanza (Ancora, 2019; Mandrone e Marocco, 2019). Per alcuni ciò sembrerebbe derivare dalla resistenza alla collaborazione e alla condivisione delle informazioni manifestata dai Centri per l'impiego. Per altri, la relazione non risulterebbe sempre lineare a causa della mancata condivisione degli strumenti di valutazione dei beneficiari. Per i servizi sociali, la mancata conoscenza dei criteri di valutazione utilizzati dai servizi per il lavoro appare particolarmente problematica. Come evidenziato da un Responsabile degli uffici di Piano, infatti:

> *[...] è come se gli operatori del Centro per l'impiego potessero fare una valutazione 'sopra' rispetto a quella del servizio sociale professionale. E questo davvero credo che non sia assolutamente né accettabile, né corretto [...].*

Per una *case manager*, la difficile integrazione tra i due servizi avrebbe provocato una gestione complicata e non del tutto corretta dei beneficiari del Reddito, all'avvio della seconda fase:

> *[...] c'era stato all'inizio, come dire, un continuo rimando [...] di queste persone da un ufficio all'altro creando, alcune volte, anche dei disagi alle persone [...].*

La collaborazione tra i due soggetti che coordinano i percorsi di attivazione dei beneficiari rappresenta, in sintesi, uno degli snodi cruciali nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza. Anche in questo caso, però, la relazione ha seguito percorsi virtuosi in alcune Regioni, grazie sia alla disponibilità a collaborare degli operatori sia al lavoro di coordinamento svolto dai ruoli apicali. In altri contesti, la collaborazione è stata osteggiata dalla riluttanza a condividere le informazioni e si è tradotta in una gestione dei casi più complessa per gli operatori ma anche più faticosa per gli stessi beneficiari. Come vedremo al successivo punto, il coordinamento è stato ulteriormente complicato dalle caratteristiche degli strumenti informatici previsti dalla legislazione nazionale.

3.6 L'architettura del sistema informativo

L'ultimo tema rilevante ai fini dell'attivazione delle reti del wel-

fare locale riguarda gli strumenti digitali a supporto dell'attuazione del Reddito. Il sistema informativo per il Reddito di Cittadinanza (SIRdC) previsto all'art. 6 del DL 4/2019, disciplinato dal DM 108/2019 è articolato nelle due piattaforme GePI e MyANPAL. Come evidenziato da un partecipante ai *focus* group, l'adozione del SIRdC rappresenta un passaggio importante ai fini della costruzione di una metodologia di lavoro condivisa

> *[...] che passa attraverso la condivisione di uno strumento informatico, che ha i suoi pro e i suoi contro, però che sicuramente dietro ha anche una validità scientifica e una ricerca di tipo, appunto, metodologico sulle prese in carico. [...] secondo me, questa è una cosa che non bisogna perdere in possibili revisioni o cose ... anzi, diffonderlo il più possibile [...].*

Tuttavia, esso è stato criticato da quasi tutti i partecipanti ai *focus group* per la sua complessità e rigidità. In particolare, la piattaforma GePI risulta complessa da utilizzare perché soggetta a continui aggiornamenti che spesso interrompono l'erogazione del servizio. In secondo luogo, la gestione delle attività tramite tale piattaforma appare, agli operatori, come eccessivamente burocratica. Come evidenziato, infatti, da un partecipante ai *focus group*:

> *[...] sul REI la gestivamo meglio, era veramente un supporto, qui sembra che sia all'incontrario, cioè che l'obiettivo sia quello di essere a posto con la piattaforma [...].*

Inoltre, la struttura di GePI non agevola una rapida attivazione dell'équipe, perché le singole professionalità che possono essere incluse in essa devono preventivamente essere inserite nella piattaforma, con ulteriore aggravio del lavoro per gli operatori.

Poiché la piattaforma non consente di raccogliere tutte le informazioni utili alla presa in carico dei beneficiari, a causa delle interfacce che la compongono e della limitata interoperabilità con i sistemi informativi degli altri attori istituzionali (in particolare INPS e Comuni), gli operatori tendono ad agire al di fuori di essa, utilizzando strumenti informali di raccolta e catalogazione di dati, con evidente impatto negativo sulla possibilità di sistematizzare e di far circolare le informazioni tra i servizi.

In tutte le Regioni risulta critico, infine, lo scambio delle informazioni relative ai beneficiari del Reddito attraverso i sistemi informativi GePI e MyANPAL, per i quali non è ancora prevista la piena cooperazione informatica. Quando un beneficiario è, pertanto, inserito su una piattaforma, non può più essere inserito nell'altra e ciò impedisce sia una presa in carico congiunta sia il passaggio da un servizio all'altro. La cooperazione informatica è inoltre complicata dal fatto che i Centri per l'impiego possono utilizzare anche sistemi informativi locali per la gestione dei beneficiari del Reddito che, però, a loro volta, non dialogano con GePI.

Poiché le criticità emerse in relazione all'utilizzo del SIRdC non sembrano essere state ancora risolte dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, gli attori del territorio si trovano a dover operare in modo informale, attivando, come già evidenziato precedentemente, canali comunicativi informali ed 'extra piattaforma':

> *[...] dal punto di vista tecnico informatico noi, come, il Centro per l'impiego sia chiaro, non possiamo passare gli utenti ufficialmente in carico ai servizi sociali, quindi lo facciamo in maniera informale. [...] in maniera informale si parlava con i servizi sociali e si cercava di capire che cosa si potesse fare [...].*

Un'eccezione è rappresentata dalla Regione del Veneto, che ha cercato di risolvere questa criticità emanando delle linee-guida per la gestione congiunta dei beneficiari del Reddito e dei sistemi informativi.

In sintesi, gli aspetti sopra evidenziati (e sintetizzati nella Tab. 1) sottolineano alcuni nodi problematici che dovranno essere sciolti in futuro, al fine di migliorare l'attuazione del Reddito di Cittadinanza e di offrire servizi omogenei su tutto il territorio nazionale ai beneficiari di tale misura.

Tabella 1. **La rete del welfare locale per il Reddito di Cittadinanza: temi principali**

Tema	Elementi positivi	Elementi critici
1. Programmazione delle risorse ed organizzazione della presa in carico	- Visione multidimensionale della povertà - Consolidamento di processi e strumenti (virtuosi)	- Assenza coordinamento locale - Gestione inefficiente delle risorse economiche - Programmazione complessa
2. Strumenti per la gestione associata dei servizi	- Programmazione ed erogazione efficace ed efficiente dei servizi - Stabilizzazione della rete	- Assenza stabilità organizzativa della rete - Frammentazione dei servizi
3. Composizione e attivazione delle reti del welfare locale	- Formalizzazione tramite Tavoli - Formalizzazione tramite protocolli - Co-progettazione di interventi Innovazione	- Assenza di coordinamento amministrativo - Debolezza del Terzo settore - Debolezza rete dell'ambito lavorativo
4. Adozione dell'équipe multidisciplinare per la gestione dei casi complessi	- Adozione metodologia condivisa - Presa in caro multidisciplinare - Collaborazione	- Elevato turnover operatori - Assenza partecipazione servizi specialistici - Assenza ruoli e responsabilità definite
5. Collaborazione tra servizi sociali territoriali e Centri per l'impiego	- Presa in carico coordinata dei beneficiari - Efficace percorso personalizzato	- Assenza condivisione dati - Assenza criteri condivisi di valutazione dei beneficiari - Presa in carico non coordinata dei beneficiari
6. Architettura del sistema informativo	Metodologia di lavoro condivisa	- Complessità - Rigidità - Formalismo - Incompletezza - Assenza interoperabilità - Informalità - Ostacolo al coordinamento

4. Conclusioni: un'agenda per il futuro

Questo primo monitoraggio dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza in alcune Regioni italiane restituisce un'immagine delle reti del welfare locale migliorata rispetto all'esperienza del REI, sotto alcuni punti di vista, ma ancora in via di consolidamento per quanto riguarda altri aspetti.

Come evidenziato nelle sezioni precedenti, la normativa (nazionale e regionale) ha previsto un'attuazione del Reddito a partire da due percorsi di inserimento, uno lavorativo, l'altro sociale. Entrambi i percorsi poggiano su una rete di attori del territorio che dovrebbe lavorare in sinergia per offrire una coordinata presa in carico

dei nuclei di beneficiari. In tal modo, i beneficiari dovrebbero poter intercettare il percorso più idoneo ai loro bisogni nel minor tempo possibile e gli attori delle reti locali dovrebbero poter a garantire che siano resi disponibili tutti i servizi più idonei per soddisfare tali bisogni.

Tuttavia, il disegno di *policy* per l'attuazione del Reddito di Cittadinanza sembrerebbe non aver previsto un'analisi approfondita dei contesti locali entro cui tale misura va a collocarsi. Per tali ragioni, permangono ancora forti differenze derivanti dalle scelte organizzative operate nel passato e dalle modalità di relazione sviluppatesi nel tempo tra gli attori del welfare locale.

Pertanto, le azioni da intraprendere per completare la costruzione di una rete di welfare adeguata a garantire una migliore risposta alle esigenze dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza paiono essere le seguenti.

4.1 Migliorare la collaborazione e l'identificazione delle responsabilità tra i livelli istituzionali

Com'è emerso nel precedente paragrafo, la capacità delle reti del welfare locale di rispondere ai bisogni dei beneficiari del Reddito è influenzata da variabili 'endogene', relative alle tradizioni amministrative presenti a livello locale, ma anche da variabili 'esogene' quali l'articolazione multi-livello del processo di attuazione del Reddito di Cittadinanza e il coordinamento tra tutti i livelli istituzionali in esso coinvolti. Per migliorare la presa in carico dei beneficiari, garantire la progettazione di percorsi maggiormente integrati e migliorare la programmazione di risorse e servizi, sarebbe opportuno trasferire nuovamente in capo ai Comuni la funzione di regia del processo di attuazione precedentemente assegnata con il REI.

Alternativamente, va rafforzata la comunicazione tra INPS, Comuni e Ambiti Territoriali Sociali– in particolare per quanto riguarda il controllo dei requisiti necessari all'ottenimento del beneficio e la circolazione delle informazioni – anche attraverso il miglioramento della cooperazione tra i diversi sistemi informativi.

4.2 Migliorare il coordinamento all'interno dei percorsi di Inclusione Sociale

Si auspica una riflessione più puntuale all'interno delle Regioni, al fine di consolidare, anche sotto il profilo giuridico, gli Ambiti Territoriali Sociali che, in alcuni contesti, non sono ancora presenti oppure non sono ancora stati dotati di personalità giuridica (come nel caso della Regione del Veneto). Inoltre, sarebbe opportuno che la gestione associata dei servizi sociali avvenisse attraverso le forme associative maggiormente compatibili con le caratteristiche del territorio. Come sottolinea un partecipante ai *focus group*:

> *[...] l'importante è dialogare tra progettazioni esistenti, e che ci sia una regia unica, [aspetto che] ci permetterebbe di lavorare tutti meglio e forse anche meno [...].*

All'interno delle reti la creazione, inoltre, di percorsi innovativi di co-progettazione tra servizi sociali, Terzo settore e beneficiari consentirebbe di migliorare la comunicazione e il coordinamento tra gli attori nonché una presa in carico più vicina ai bisogni degli utenti stessi. Su questo punto appare particolarmente pertinente una considerazione svolta da una *case manager*:

> *[...] Sicuramente, dal mio punto di vista, è anche quello di trovare un po' soluzioni alternative, innovative, servizi nuovi; e di sburocratizzare, insomma, un po' la rete dei servizi standard. Perché ciò che di bello che ci ha dato è lo sviluppo di comunità e di non dare risposte un po' standard, che sono in tutti i pacchetti comunali; ma di trovare qualcosa, diciamo, un po' su misura [...].*

La co-progettazione favorirebbe, peraltro, anche la partecipazione attiva dei beneficiari del Reddito ai percorsi di inclusione lavorativa e sociale.

4.3 Sostenere lo sviluppo delle reti locali per la presa in carico e la gestione dei beneficiari

Le reti del welfare delineate dal Reddito di Cittadinanza appaiono maggiormente consolidate nelle Regioni rispetto alla precedente esperienza del REI e, pur tuttavia, tale consolidamento non

è avvenuto in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale e permangono differenze all'interno degli Ambiti Territoriali Sociali. Per garantire un'offerta maggiormente omogenea di servizi andrebbero affrontate alcune questioni.

In primo luogo, la rete del welfare locale andrebbe supportata nelle Regioni attraverso interventi di formazione nel campo dell'innovazione sociale, di supporto alla costituzione di imprese del Terzo settore e allo sviluppo dell'associazionismo. In molti territori, la scarsa attivazione di processi di collaborazione tra pubblico e privato non profit deriva dalla limitata presenza della società civile organizzata nel welfare locale. Inoltre, secondo quanto emerso nei *focus group*, il diffondersi della pandemia da Covid 19 ha provocato un generale indebolimento della partecipazione alle reti dell'associazionismo, con conseguente contrazione dell'offerta di servizi sul territorio. Attivare e riattivare il capitale sociale latente e presente sul territorio, al fine di garantire migliori servizi, dovrebbe essere una priorità per la programmazione futura delle politiche di contratto alla povertà da parte di Governo e Regioni.

In secondo luogo, dovrebbe essere rafforzata la capacità di fare rete (*networking*) dei Centri per l'impiego con le aziende, gli enti di formazione e gli altri attori del territorio. Tale processo dovrebbe prevedere il miglioramento dei canali comunicativi con il mondo delle imprese locali, una maggiore strutturazione dei rapporti tra i vari nodi della rete delle politiche attive per il lavoro, l'adozione di strumenti per facilitare il coordinamento verticale tra Centri per l'impiego, Regioni, Agenzie e Ministero ed orizzontale, con gli altri attori della rete. La Mappatura delle Opportunità Occupazionali avviata da ANPAL Servizi con i navigator può essere intesa come un primo passo per conoscere il tessuto imprenditoriale locale finalizzato a strutturare relazioni maggiormente cooperative.

In terzo luogo, il *policy design* nazionale e regionale dovrebbe affrontare il tema degli strumenti applicabili per promuovere la collaborazione e le partnership tra i nodi della rete. Ciò potrebbe avvenire tramite la diffusione e istituzionalizzazione su tutto il territorio nazionale delle strutture di *governance* (Tavoli e cabine di regia) già sperimentate in alcune Regioni, al fine di garantire la più ampia

partecipazione degli attori del welfare locale e tramite l'utilizzo di accordi formali (protocolli) che definiscano ruoli, responsabilità e risorse attivabili per i progetti individuali.

4.4 Rafforzare il ruolo dell'équipe multidisciplinare

L'équipe rappresenta, come evidenziato nel precedente paragrafo, uno strumento fondamentale per la presa in carico e la gestione integrata dei servizi per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza.

Un primo snodo problematico è rappresentato dal fatto che la sua presenza non è ancora garantita in tutti gli Ambiti Territoriali Sociali e ciò dipende principalmente dal sottodimensionamento degli organici degli/delle assistenti sociali e dal loro elevato turnover. Per risolvere questo problema molti Comuni hanno già utilizzato i finanziamenti derivanti dal Fondo povertà per stabilizzare il personale. Si attende, peraltro, un ulteriore miglioramento a seguito dell'emanazione della Legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021) che prevede, all'articolo 1, comma 797 e seguenti, l'introduzione del livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale e l'erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti Territoriali Sociali per il potenziamento dei servizi sociali.

Per risolvere i problemi del limitato coinvolgimento nelle équipe dei rappresentanti dei servizi specialistici e della mancanza di una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità di chi vi partecipa, una possibile soluzione è data dalla formalizzazione della composizione dell'équipe e dall'introduzione di protocolli di lavoro che vincoli i membri a partecipare alle attività dell'équipe e alla corresponsabilità rispetto agli obiettivi stabiliti.

4.5 Migliorare il coordinamento tra Centri per l'impiego e Ambiti Territoriali Sociali

La cooperazione tra servizi sociali e Centri per l'impiego, seppur cruciale per una gestione efficace dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza, risulta ancora debole. Una prima barriera alla collaborazione e al coordinamento deriva dalla limitata comunicazione tra

i due attori. La resistenza a condividere informazioni e ad adottare comportamenti collaborativi può essere spiegata alla luce della cultura amministrativa italiana che enfatizza la specializzazione e la separazione delle competenze tra gli uffici (Catalano et al. 2016). Per incentivare la collaborazione è importante creare fiducia tra gli attori e promuovere modalità organizzative e di lavoro orientate al *team-building*.

Un'ulteriore proposta è quella di predisporre dei protocolli d'intesa tra i servizi, per strutturare maggiormente le interazioni tra operatori dei Centri per l'impiego e assistenti sociali. Oppure migliorarne l'efficacia laddove tali protocolli siano già in essere. Una proposta avanzata da un referente regionale per le politiche del lavoro è quella di restituire ai Comuni e, in particolare, ai servizi sociali, la titolarità esclusiva della presa in carico dei beneficiari del Reddito:

> *[...] [Le] persone prese in carico da servizi sociali, in qualche modo, a seconda delle loro situazioni, [...], devono poter fruire di un servizio di inserimento al lavoro erogato dai servizi per l'impiego e magari attivato tramite i servizi sociali. Lo trovo più congruo questo approccio, così [com'è ora] è un po' confuso e ha generato [...] confusione [...].*

Al buon funzionamento delle due 'anime' del Reddito di Cittadinanza gioverebbe, infine, il miglioramento della cooperazione informatica tra le piattaforme GepI e MyANPAL e tra di loro e gli eventuali sistemi informativi locali presenti nei Centri per l'impiego.

4.6 Ripensare l'architettura del sistema informativo a supporto dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza

Per migliorare la comunicazione tra i vari enti e fornire un supporto maggiormente efficace alla gestione dei beneficiari da parte degli operatori, appare fondamentale, in primo luogo, la semplificazione delle procedure esistenti – ad esempio per quanto riguarda la costituzione dell'équipe multidisciplinare, punto evidenziato come critico da molte Regioni durante i *focus group*. In secondo luogo,

va migliorata la cooperazione informatica tra tutti gli attori coinvolti nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza, in primis l'INPS e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ma anche i Centri per l'impiego, gli altri servizi comunali e i servizi specialistici, completando l'architettura informatica e rendendo effettiva l'interazione e lo scambio di dati tra le piattaforme.

Il difficile percorso di digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana interessa anche e soprattutto i servizi per il lavoro e i servizi sociali a livello locale, su cui pesano anni di scelte 'non cooperative' dal punto di vista informatico. Paradossalmente, quindi, i forti investimenti operati in molti contesti locali su aspetti rilevanti e complessi come quelli della collaborazione e del coordinamento, rischiano poi di essere, almeno parzialmente, vanificati dagli inadeguati sforzi compiuti sul versante della digitalizzazione.

Per concludere: è importante che il Reddito di Cittadinanza si configuri come una reale occasione di apprendimento di *policy* rispetto al passato, che consenta di valorizzare le esperienze virtuose e renderle patrimonio comune di tutte le Regioni italiane. Un approccio basato sul consolidamento dei risultati positivi conseguiti nel passato consentirebbe di far uscire le politiche italiane per la lotta alla povertà dalla logica episodica e frammentaria che le ha caratterizzate a lungo, per renderle stabilmente presenti nell'agenda politica del nostro Paese. Inoltre, la valorizzazione delle esperienze positive permetterebbe alle persone che operano nella rete del welfare locale di capitalizzare quanto finora raggiunto, di mettere a regime l'organizzazione e il funzionamento dei servizi sociali e dei servizi per il lavoro, di investire nello sviluppo ulteriore di attività e di nuove capacità istituzionali. Ciò consentirebbe, in una prospettiva di lungo periodo, di garantire servizi migliori alle persone e alle famiglie prese in carico, nonché pari diritti ed equo trattamento su tutto il territorio italiano.

Riferimenti bibliografici

Alleanza contro la povertà (a cura di) (2019), *Il Reddito di Inclusione (REI). Un bilancio*, Rimini, Maggioli Editore.

Ancora A. (2019), *Percorsi di analisi dei processi di implementazione delle politiche di contrasto alla povertà: il Reddito di Inclusione nelle Regioni italiane*, paper presentato alla XII conferenza ESPAnet Italia.

Baldini M., Gori C. (2019), *Il Reddito di Cittadinanza*, *Il Mulino*, Fascicolo 2, marzo-aprile, pp. 269-277.

Catalano S.L., Graziano P.R., Bassoli M. (2016), *The local governance of social inclusion policies in Italy: working via 'organ pipes'*, in M. Heidenreich and D. Rice (eds), *Integrating Social and Employment Policies in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

D'Emilione M., Giuliano G., Ranieri C. (2018), *L'integrazione tra servizi nelle misure di contrasto alla povertà. Teoria e pratica di un concetto complesso*, *Sinappsi*, VIII, n.3, pp. 50-68.

D'Emilione M., Giuliano G., Ranieri C. (2020a), *Le trasformazioni del sistema di welfare locale osservate dal monitoraggio sulla programmazione sociale di zona*, *Politiche Sociali*, n. 3/2020, pp. 485-506

D'Emilione M., Giuliano G., Grimaldi A. (2020b), *La collaborazione tra professionisti e operatori sociali nelle politiche a contrasto della povertà. Il ruolo dell'équipe multidisciplinare*, *Counseling*, 13(2), pp. 16-41.

Dessi C. (a cura di) (2019), *Sfide e opportunità nell'attuazione in Lombardia delle misure nazionali di contrasto alla povertà*, i Vademecum di LombardiaSociale.it.

Fanelli L., Ferrucci G., Catania D. (2020), *Il REI negli Ambiti Territoriali Sociali: una survey nazionale, in Alleanza contro la povertà* (a cura di), *Il Reddito di Inclusione (REI). Un bilancio*, Rimini, Maggioli Editore, pp. 77-119.

Frisina, A. (2010), *Focus group. Una guida pratica*, Bologna, Il Mulino.

Ghetti V. (a cura di) (2020), *L'attuazione del RdC e il contrasto all'impoverimento nell'epoca dell'emergenza, i Vademecum di LombardiaSociale.it*.

Gori C. (2019), *Il bilancio complessivo del REI*, in Alleanza con-

tro la povertà (a cura di), *Il Reddito di Inclusione (REI). Un bilancio*, Rimini, Maggioli Editore, pp. 187-215.

Gori C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid 19*, Roma, Laterza.

INAPP (2018), Primo Rapporto sull'Analisi dei processi d'implementazione del REI, disponibile presso: https://formazione.inapp.org/sites/default/files/newsletter/11144_P9_0.pdf

Lombardia Sociale (2019), *Reddito di Cittadinanza. Pronti, PUC...si parte?*, in Ghetti V. (a cura di), *L'attuazione del RdC e il contrasto all'impoverimento nell'epoca dell'emergenza*, i Vademecum di LombardiaSociale.it., pp.25-29

Mandrone E., Marocco M. (2019), *Reddito di Cittadinanza e servizi per il lavoro*, *Economia & lavoro*, Fascicolo 2, maggio-agosto 2019, pp. 63-82

Martelli A. (2019), *L'analisi dell'implementazione del Reddito di Inclusione. Indicazioni e riflessioni*, in Alleanza contro la povertà (a cura di), *Il Reddito di Inclusione (REI). Un bilancio*, Rimini, Maggioli Editore, pp. 155-169.

Natili M. (2019), *The Politics of Minimum Income. Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*, Cham, Palgrave Macmillan

Regione Toscana, (2020), *La povertà in Toscana. Quarto Rapporto, Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale*, Settore Welfare e Sport Osservatorio Sociale Regionale

Visentin M. (2021), *Il rapporto tra servizi sociali e servizi per l'impiego*, in C. Gori (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Mondadori, Milano, in corso di pubblicazione.

Riferimenti normativi

REGIONE CAMPANIA

- Decreto Dirigenziale n. 481 del 16/07/2020 Approvazione delle indicazioni operative per la presentazione della prima annualita'

dei Piani di Zona triennali in applicazione del IV Piano Sociale Regionale 2019 - 2021 e dei Piani di Attuazione Locale (PAL) per la programmazione delle risorse della Quota servizi del Fondo Poverta' annualita' 2019

- Giunta regionale della Campania, 50 – 05 Direzione Generale per le Politiche Sociali e Socio – Sanitarie, Piano Sociale della Regione Campania 2019-2020
- Regione Campania, Delibera della Giunta Regionale n. 87 del 19/02/2020, Fondo nazionale lotta alla povertà. Determinazioni

REGIONE LAZIO

- Regione Lazio, Atti della Giunta Regionale e degli Assessori, Deliberazione 11 dicembre 2018, n. 810, Atto di programmazione regionale 2018-2020 attuativo degli interventi e delle misure finalizzate al contrasto alla povertà, il Reddito di Inclusione (REI). Art. 14 del Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147.
- Regione Lazio, Direzione Inclusione Sociale, Determinazione 2 maggio 2019, n. G05258. Attuazione della deliberazione della Giunta regionale dell'11 dicembre 2018 n. 810, Atto di programmazione regionale 2018-2020 attuativo degli interventi e delle misure finalizzate al contrasto alla povertà, il Reddito di Inclusione (REI). Art. 14 del Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147. Approvazione dell'Allegato A: schema di piano attuativo locale per il contrasto alla povertà 2018/2020.
- Regione Lazio, Atti del Consiglio Regionale, Deliberazione del Consiglio Regionale 24 gennaio 2019, n. 1, Piano Sociale Regionale Denominato "Prendersi Cura, Un Bene Comune"., Allegato A alla deliberazione consiliare 24 gennaio 2019, n. 1.
- Regione Lazio, ANCI Lazio, CGIL Roma e Lazio, CISL Lazio, UIL Lazio, CGIL FP Roma e Lazio, CISL FP Lazio, UIL FPL Roma e Lazio, Protocollo d'intesa sui Progetti Utili alla Collettività per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza nel Lazio dell'11/05/2021.

REGIONE LOMBARDIA

- Regione Lombardia, D.g.r. 16 ottobre 2018 - n. XI/662, Adem-

pimenti riguardanti il d.lgs. n. 147/2017 e successivi decreti ministeriali attuativi in materia di contrasto alla povertà e linee di sviluppo delle politiche regionali Allegato A Linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà 2018/2020

- Regione Lombardia, Deliberazione N° XI/3152 del 18/05/2020 Fondo Povertà Annualità 2019: Aggiornamento Della Dgr N. 662 Del 16 Ottobre 2018 "Adempimenti Riguardanti il D.Lgs. n. 147/2017 E Successivi Decreti Ministeriali Attuativi in Materia di Contrasto alla Povertà e Linee di Sviluppo delle Politiche Regionali; Allegato A) Aggiornamento delle linee di sviluppo delle politiche regionali di prevenzione e contrasto alla povertà 2018-2020: Indicazioni per la programmazione del Fondo Povertà, annualità 2019 nel contesto della governance della Regione Lombardia

REGIONE SARDEGNA

- Regione Autonoma della Sardegna, Decreto n. 4324/DecA/32 del 02/08/2018, Decreto legislativo 15 settembre 2017 n.147 - Rete della protezione e dell'Inclusione Sociale. "Tavolo permanente regionale per l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà" - Integrazione e modifica Decreto Assessoriale n. 3172/DecA/22 del 25/07/2017
- Regione Autonoma della Sardegna, Legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1
- Regione Autonoma della Sardegna, Approvazione dell'Allegato alla Delib.G.R. n. 11/14 del 11.3.2020 Programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del Reddito di Cittadinanza e del REI 2018-2020

REGIONE TOSCANA

- Regione Toscana, Delibera N 998 del 10/09/2018, Allegato A, Documento programmatico di contrasto alla povertà
- Delibera n. 1449 del 17/12/2018, Allegato A, Protocollo di Intesa fra Regione Toscana, ANCI Toscana, Conferenze Zonali, Orga-

nizzazioni Sindacali CGIL - CISL- UIL, Tavolo Regionale Alleanza Contro la Povertà, Caritas Delegazione Regionale

- Legge regionale 3 marzo 2020 n. 17, Disposizioni per favorire la coesione e la solidarietà sociale mediante azioni a corrispettivo sociale.

REGIONE DEL VENETO

- Allegato alla Dgr. n. 2121 del 19 dicembre 2017 "Verso l'inclusione attiva...", Politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, prime indicazioni programmatiche 2018-2019
- DGR nr. 426 del 09 aprile 2019 Linee guida per la predisposizione dei Piani di Zona 2020-2022
- DGR n. 1252 del 01 settembre 2020
- DGR nr. 1143 del 31 luglio 2018, Piano Regionale per il Contrasto alla Povertà 2018-2020
- DGR n. 1193 del 18 agosto 2020, Piano Regionale per il Contrasto alla Povertà, Documento di aggiornamento/integrazione 2020
- Deliberazione della Giunta Regionale n. 673 del 26 maggio 2020, Prosecuzione Accordo di collaborazione tra la Regione del Veneto e l'Ente strumentale Veneto Lavoro per il rafforzamento della rete dei Servizi Sociali nel contesto delle progettualità nazionali e regionali di promozione dell'Inclusione Sociale, di cui alla DGR n. 2027 del 06 dicembre 2017, Costruzione del Sistema Informativo Lavoro Sociale "SILS"
- Deliberazione della Giunta Regionale n. 672 del 26 maggio 2020, Approvazione delle Linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI/Ambiti Territoriali Sociali e Servizi Specialistici finalizzato all'attuazione del Reddito di Cittadinanza nella Regione del Veneto. DGR n. 1504/2018

Allegato a DGR n. 672 del 26 maggio 2020, Linee di indirizzo per il raccordo operativo tra CPI/Ambiti Territoriali Sociali/servizi specialistici finalizzato all'attuazione del Reddito di Cittadinanza nella Regione del Veneto.

CAPITOLO 4

I percorsi di Inclusione Sociale

Ester Gubert
Università degli Studi di Trento
Nunzia De Capite
Caritas Italiana

Introduzione

Come prevede la norma che lo istituisce, il Reddito di Cittadinanza (RdC) si compone di due elementi: un beneficio economico (parte passiva) erogato a coloro che rispettano i requisiti di accesso stabiliti e la partecipazione ad attività concordate con il nucleo (parte attiva) e che possono o essere promosse dai servizi sociali, allo scopo di mettere le persone in povertà in condizione di superare lo stato di disagio sociale in cui si trovano, oppure possono essere organizzate dai Centri per l'impiego per il potenziamento delle competenze professionali. Parte attiva e passiva si trovano in diretta relazione in quanto la ricezione del beneficio economico è di fatto condizionata alla disponibilità dei componenti maggiorenni del nucleo familiare a intraprendere questi percorsi personalizzati di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'Inclusione Sociale. Verificati dall'INPS i requisiti di eleggibilità e successivamente le possibilità

di esenzione[41] dalla condizionalità, il nucleo familiare viene indirizzato, per via amministrativa (*splitting*), ovvero non attraverso un colloquio con le persone bensì sulla base della presenza o meno di alcune informazioni di cui l'INPS già dispone[42], con comunicazione diretta al beneficiario, al Centro per l'impiego (CPI) o ai servizi sociali per ulteriori valutazioni e per la definizione rispettivamente del "Patto per il lavoro" o del "Patto per l'Inclusione Sociale". Questi progetti contengono impegni specifici (es. attività di servizio alla comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi) che vengono concordati con l'obiettivo di accompagnare le famiglie in un percorso di autonomia e di uscita dalla povertà.

Un'analisi dell'attuazione del Reddito di Cittadinanza, quindi, non può prescindere dal considerare come si sia concretizzato sui territori lo sviluppo della parte attiva della misura. Qualunque valutazione del RdC in vista del suo perfezionamento deve tener conto del modo in cui questa fase, centrale nel disegno della misura, si è realizzata, quali scarti si sono registrati rispetto all'iter previsto su carta e quali sono le criticità e i suggerimenti di miglioramento segnalati dagli operatori che sono impegnati quotidianamente sul

41 Sono esonerati dagli obblighi di condizionalità: i nuclei in cui tutti i componenti in età attiva sono occupati o frequentano regolari corsi di studi, i beneficiari della Pensione di Cittadinanza, i beneficiari RdC titolari di pensione diretta e con età pari o superiore ai 65 anni, componenti del nucleo con disabilità (ex lege n. 68/1999) se non prendono parte a iniziative di collocamento mirato. Possono essere esonerati anche i componenti del nucleo: con carichi di cura (presenza di minori di tre anni, persone con disabilità grave o non autosufficienza), che frequentano corsi di formazione, occupati con reddito inferiore alla soglia di esenzione fiscale (art. 4 Decreto-legge n. 4/2019).

42 Sono convocati dai CPI i componenti dei nuclei familiari in cui almeno un componente, tra quelli tenuti agli obblighi di attivazione lavorativa, presenta uno o più dei seguenti requisiti al momento della domanda: assenza di occupazione da non più di due anni; essere beneficiario della NASPI, di un altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno; aver sottoscritto nel corso degli ultimi due anni un Patto di servizio con i CPI ancora in corso di validità. Per i nuclei che hanno sottoscritto un progetto personalizzato ai fini del Reddito di Inclusione si prevede la convocazione da parte dei servizi sociali. Inoltre, se nel nucleo convocato dai servizi sociali vi sono componenti con età pari o inferiore ai 29 anni o che hanno sottoscritto un Patto di servizio con i CPI, essi vengono convocati individualmente dai CPI anche se il nucleo sottoscrive il Patto per l'inclusione sociale (art. 4 decreto-legge n.4/2019).

campo ogni giorno nella sua realizzazione (case manager, responsabili degli Uffici di Piano, operatori dei Centri per l'impiego, navigator).

In questo capitolo ci concentreremo in particolare sul percorso per l'Inclusione Sociale che è rivolto ai beneficiari del RdC che non hanno i requisiti per essere immediatamente collocabili nel mercato del lavoro.

Per farlo abbiamo adottato una triplice angolatura allo scopo di guadagnare in ampiezza di visione e cogliere ogni sfumatura di questo specifico spicchio di attuazione del RdC.

In particolare abbiamo ritenuto necessario:

- capire come si è proporzionalmente suddivisa la platea dei percettori della misura tenuti a partecipare ai percorsi di Inclusione Sociale e lavorativa, al momento dello *splitting*, fra invii ai Centri per l'impiego e ai servizi sociali;
- con particolare riguardo per i percorsi di Inclusione Sociale, approfondire la corrispondenza tra l'iter teorico disegnato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per tali percorsi e la sua concreta applicazione nei contesti locali allo scopo di cogliere eventuali scostamenti e comprenderne le ragioni;
- creare occasioni di confronto e scambio fra i case manager e i responsabili degli Uffici di Piano e far emergere spunti di riflessione per le modifiche della misura a partire dalla pratica di lavoro locale.

Le fonti di dati sono state due: per soddisfare il primo obiettivo conoscitivo si è fatto riferimento ai dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) sugli indirizzamenti e le prese in carico[43]; per gli altri due bisogni conoscitivi sono state considerate le trascrizioni dei focus group realizzati con case manager e responsabili di Uffici di Piano (cfr. Premessa metodologica).

43 Si ringrazia la Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale - Divisione II del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per aver reso disponibili i dati su cui si sono basate le analisi effettuate nel paragrafo 1.

Il capitolo si sviluppa in quattro parti. Nel primo paragrafo si dà conto dell'indirizzamento (CPI e servizi sociali) e della presa in carico attraverso i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Nel secondo si fornisce una descrizione delle caratteristiche principali del percorso che conduce alla sottoscrizione del Patto per l'Inclusione Sociale (PaIS) da parte delle persone. Successivamente si esaminano le concrete modalità di realizzazione della presa in carico, a partire dalle riflessioni raccolte durante i focus group. Infine, sempre basandosi sul materiale raccolto con i focus group, si mettono a fuoco proposte di miglioramento del processo di presa in carico nella prospettiva di un sempre migliore assestamento della misura.

1. Una panoramica nazionale: la suddivisione della platea dei beneficiari e lo stato della presa in carico

SERVIZI SOCIALI O CPI? LO SPLITTING

Come precisato nell'introduzione, il funzionamento del RdC prevede che i percettori siano suddivisi "d'ufficio" tra chi è esentato dagli obblighi della condizionalità (v. nota 1), chi dovrà essere contattato dai Centri per l'impiego e chi dai servizi sociali, in base al criterio della immediata occupabilità dei percettori (v. nota 2). I possibili esiti di questa suddivisione amministrativa sono quindi tre.

Prima che la misura venisse introdotta ed entrasse in vigore, molto ci si è interrogati su come si potessero ripartire i percettori fra i diversi esiti facendo anche riferimento a delle simulazioni ad hoc[44]. Si ipotizzava che, essendo la misura rivolta a persone in povertà, la maggior parte di esse dovesse essere indirizzata ai servizi sociali.

44 Cfr. Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio in materia di RdC e pensioni, 6 marzo 2019: "Dall'analisi emerge che circa il 37% dei nuclei risulterebbe senza obblighi di alcun genere, il 26% verrebbe almeno inizialmente inserito nel percorso lavorativo e il restante 37% in quello di inclusione gestito dai Comuni." https://www.upbilancio.it/nuova-audizione-dellupb-in-materia-di-reddito-di-cittadinanza-e-pensioni/

A quasi due anni dalla sua introduzione che cosa è accaduto alla prova dei fatti?

Abbiamo esaminato i dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sugli indirizzamenti al 31 gennaio 2021. A quella data, dei 1.138.315 nuclei percettori del RdC, il 5,1% non risultava tenuto agli obblighi, il 48,3% era stato indirizzato ai percorsi di Inclusione Sociale (PaIS) e il 46,6% ai percorsi di attivazione lavorativa con i CPI (i PAL CPI) (Fig. 1).

La prima considerazione da fare è che con una differenza così lieve tra invii ai CPI e ai servizi sociali non consenta di stabilire quale sia il percorso prevalente. Se poi facciamo un confronto con i dati del primo anno di attuazione della misura - contenuti nel rapporto di monitoraggio del RdC pubblicato dal Ministero del Lavoro a fine 2020[45] - emerge una sostanziale stabilità nel tempo del rapporto tra i due differenti invii: nel 2020 il 49% dei nuclei percettori era stato indirizzato ai CPI e il 46% ai servizi sociali, mentre la quota di chi non è tenuto agli obblighi si attesta sempre sul 5%.

Vanno inoltre considerati i nuclei con "indirizzamenti multipli". In questi casi l'invio viene fatto ai servizi sociali ma i componenti che presentano caratteristiche specifiche[46] vengono convocati dai CPI. Si tratta del 9,6% del totale dei nuclei beneficiari (Fig. 2) e del 23% dei nuclei con patto di Inclusione Sociale, percentuale che in Regioni come la Campania arriva al 30%. Prendendo in considerazione anche gli indirizzamenti multipli si osserva che, al 31 gennaio 2021, ai soli servizi sociali era stato inviato il 41,3% dei nuclei percettori, ai servizi sociali con membri ai CPI il 9,6%, ai soli CPI il 49,1%. Anche sommando la quota degli indirizzamenti multipli a quella degli invii ai servizi sociali non è possibile individuare quale percorso prevalga sull'altro: tale somma infatti riequilibra i due percorsi (CPI e servizi sociali) e li riporta in parità (rispettivamente 50,9% invii complessivi ai servizi sociali e 49,1% ai CPI).

45 Ibidem.

46 Membri di età compresa tra 18 e 29 anni e con oltre i 29 anni che negli ultimi due anni, nell'ambito del REI, hanno sottoscritto un progetto personalizzato con i servizi sociali o un patto di servizio con i CPI.

Dall'analisi condotta ci sembra utile segnalare che tale concomitanza tra invii ai servizi sociali e ai CPI nello stesso nucleo non rappresenti un indicatore dei bisogni sociali specifici della famiglia che percepisce la misura, ma denoti piuttosto quelli che sono i criteri adottati per orientare i membri del nucleo ai CPI: la presenza di membri giovani (under 30) nei nuclei in fase di assegnazione e la continuità assistenziale con la precedente misura del REI.

Figura 1. Distribuzione nuclei percettori per regione e tipologia di indirizzamento al momento dello splitting al 31/01/2021
Valori %

Fonte: elaborazione delle autrici su dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Figura 2. **Distribuzione nuclei percettori per Regione e tipologia di indirizzamento (Nel Tot. Sono stati esclusi i non tenuti agli obbighi) al 31/01/2021 - Valori %**

Fonte: elaborazione delle autrici su dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Esaminiamo, infine, coloro che non sono tenuti agli obblighi della condizionalità. Il dato medio nazionale - stabile al 5% dal 2020 - non mostra la variabilità dei territori: la porzione dei percettori esentati dalla condizionalità varia dal 5,4% della Provincia Autonoma di Bolzano al 10,3% del Friuli-Venezia Giulia. Se potessimo esaminare i profili dei componenti di questo gruppo, troveremmo persone che lavorano, impegnate in percorsi di studio, pensionati o percettori di Pensione di Cittadinanza o che hanno carichi di cura e le altre fattispecie previste dalla legge[47]. Conoscere più nel dettaglio e monitorare le caratteristiche di questi profili permetterebbe di verificare se costoro, pur non essendo coinvolti in percorsi di inclusione, non abbiano comunque necessità di un qualsivoglia supporto sociale, ancor più a seguito dei consistenti smottamenti

47 Nel primo Rapporto di monitoraggio del RdC pubblicato nello novembre 2020 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sono dettagliate le caratteristiche anagrafiche e lavorative dei nuclei non tenuti agli obblighi, cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Reddito di Cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019, https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Rapporto-annuale-Reddito-di-cittadinanza-2020.pdf

sociali provocati dalla recente pandemia. I criteri di indirizzamento potrebbero essere, per effetto di una tale valutazione, riconsiderati o aggiornati.

In sintesi, possiamo dire che i dati sugli indirizzamenti dei beneficiari fotografano l'esito di un processo amministrativo di selezione delle persone sulla base di alcune caratteristiche di occupabilità definite molto chiaramente dalla legge sul RdC, ma nulla dicono dei bisogni sociali di questi nuclei. Con lo *splitting* non si fa altro che isolare, dalla complessiva platea dei beneficiari, quel gruppo di nuclei che, in presenza delle caratteristiche di occupabilità individuate e di cui l'INPS è in possesso nella sua banca dati, vanno orientate ai CPI. Di conseguenza, tolti gli esclusi, la restante platea viene indirizzata ai servizi sociali. Se il criterio principe adottato per la suddivisione è una condizione di occupabilità accertata con la presenza di un requisito formale, sarebbe improprio affermare che coloro che vengono orientati ai CPI presentano solo problemi riconducibili alla sfera lavorativa e, per converso, coloro che vengono residualmente inviati ai servizi sociali hanno forme di disagio solo di tipo sociale.

Lo *splitting* è un processo che viene realizzato senza considerare le informazioni sui profili di disagio dei nuclei percettori: questo richiederebbe un lavoro preliminare di contatto diretto e di dialogo con le persone. Risulta quindi molto più utile spostare l'attenzione dai dati statici sullo *splitting* all'analisi dei reindirizzamenti effettuati dagli operatori dei servizi sociali e dei CPI a seguito dei colloqui con le persone. Questo permetterebbe di capire quanto è consistente la "migrazione" da un percorso all'altro, a che cosa è dovuta equali sono i profili dei beneficiari transitati da un servizio all'altro (v. paragrafo successivo).

Proprio nella logica di un monitoraggio "plurale", inoltre, il valore aggiunto delle valutazioni espresse dagli operatori consentirebbe di verificare l'adeguatezza delle assegnazioni d'ufficio, alla luce della realtà delle condizioni delle persone incontrate nei servizi (sociali e CPI), in questo modo verificando sul campo quanto siano appropriati i criteri di splitting attualmente in uso. Ma questo è un percorso che richiede tempo: in questo monitoraggio si è avviato un percorso che ci auguriamo inauguri una consuetudine di approfon-

dimenti con il ricorso a una pluralità di fonti di dati per riuscire a comporre il variegato e complesso quadro della attuazione.

LA PRESA IN CARICO: STATO DI AVANZAMENTO

Prima di passare a esaminare, con le testimonianze degli attori territoriali, che cosa sia accaduto a livello locale nell'attuazione del RdC, un altro aspetto da considerare, avvalendoci dei dati nazionali, sono le prese in carico effettuate dai servizi sociali. In particolare si analizzano: stato di avanzamento generale e differenze regionali, tipi di percorsi di Inclusione Sociale avviati (semplificato, complesso, specialistico).

Alla data del 31 dicembre 2020, dei 1.112.260 di nuclei beneficiari di RdC, il 48,5% è stato indirizzato ai servizi sociali, con una grande variabilità fra le Regioni: dal 60,1% del Lazio al 32,4% delle Marche. Di questi, in media solamente il 37,8% è stato assegnato dal coordinatore dell'Ambito Territoriale Sociale al case manager responsabile della presa in carico. Anche qui non mancano consistenti differenze fra le Regioni: in Basilicata e Molise più del 90% dei casi ha un percorso avviato (rispettivamente il 99% e il 94,5%), mentre in Campania (23,8%), Liguria (26%) e Sicilia (27,7%) si supera di poco il 20% (v. tab 1). Queste elementi restituiscono la profonda disomogeneità territoriale tra le diverse Regioni, e all'interno di esse, nei ritmi con cui si sta realizzando la parte attiva della misura, ancora più preoccupante se si considera che i primi contributi economici sono stati erogati a maggio 2019 e che pertanto il lag temporale tra percezione del beneficio e convocazione delle persone ha a volte superato abbondantemente il termine dei trenta giorni previsto dalla legge.

Tabella 1. **Popolazione target e incidenza casi assegnati ai servizi sociali con percorso avviato**

Regioni	Nuclei beneficiari RdC*	% Indirizz. Serv. Soc.	Tot. Indirizzati ai Serv. Soc.	Di cui % con percorso avviato	Tot. Casi avviati
Piemonte	59.094	41,3	24.392	56,9	13.877
Valle D'Aosta	875	47,3	414	50,7	210
Lombardia	92.650	53,3	49.380	45,8	22.603
Trentino Alto Adige	3.373	36,1	1.216	39,9	485
Veneto	27.032	46,0	12.442	57,2	7.113
Friuli Venezia Giulia	9.168	48,4	4.442	59,3	2.632
Liguria	22.316	51,4	11.462	26,0	2.977
Emilia Romagna	33.451	46,3	15.472	39,5	6.117
Toscana	35.979	39,7	14.299	50,3	7.194
Umbria	10.605	41,7	4.421	49,4	2.186
Marche	14.078	32,4	4.560	37,3	1.701
Lazio	109.205	60,1	65.583	31,5	20.642
Abruzzo	21.364	42,9	9.171	79,0	7.241
Molise	6.252	43,1	2.694	94,5	2.545
Campania	235.935	50,6	119.333	23,8	28.377
Puglia	101.284	61,4	62.199	44,5	27.664
Basilicata	9.369	40,6	3.801	99,0	3.763
Calabria	74.035	35,6	26.389	44,8	11.825
Sicilia	203.762	44,1	89.764	27,7	24.879
Sardegna	42.433	42,3	17.957	54,8	9.836

** La fonte del dato inerente ai nuclei percettori di RdC aggiornato al 31/12/20 è l'Osservatorio statistico dell'INPS*

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

I dati caricati dai case manager sulla piattaforma GePI, permettono di avere il quadro completo della situazione nazionale rispetto ai percorsi di inclusione avviati, dopo i colloqui iniziali con le persone: al 31 dicembre 2020 l'esito preponderante risultava l'invio ai CPI (esito A) nel 66% dei casi, seguito dalle prese in carico semplici (esito B) nel 27,2% dei casi. Del tutto residuali le prese in carico complesse (esito C, ovvero con l'attivazione dell'équipe multidisciplinare), pari al 4%, e l'invio ai servizi specialistici (esito D) che ammonta al 3% (Fig. 3). Le differenze territoriali anche in questo caso sono molto marcate: l'invio da parte dei servizi sociali ai CPI supera il 70% al Sud e nelle Isole, mentre al Nord si riequilibra quasi completamente la proporzione tra i reindirizzamenti ai CPI e l'avvio di

percorsi di Inclusione Sociale con i servizi sociali. Per contestualizzare questo dato, che richiederà senz'altro ulteriori approfondimenti che in questa sede non è possibile condurre con gli elementi di cui si dispone, ricordiamo intanto che nel monitoraggio indipendente della precedente misura del REI realizzato dall'Alleanza contro la povertà - misura del REI che si rivolgeva a persone con caratteristiche di maggiore deprivazione economica rispetto ai beneficiari del RdC[48] - era emersa una distribuzione pressoché equa delle prese in carico da parte di servizi sociali e CPI[49]. Inoltre, balzava all'attenzione una percentuale di progetti personalizzati con i servizi sociali più bassa nel Mezzogiorno che al Nord e una percentuale di patti di servizio con i CPI compresa tra il 50% e il 60% in Sicilia e Campania (rispettivamente 61% e al 53%), proprio le Regioni in cui si concentrava, come accade ora per il RdC, la maggioranza di percettori della misura.

Figura 3. **Qualità della presa in carico**
% casi in assessment per tipi/complessità della presa in carico

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

48 Ci riferiamo ai criteri di accesso alla misura, in particolare le soglie ISEE, reddituali e patrimoniali (mobiliari e immobiliari).

49 Dal monitoraggio effettuato dall'Alleanza contro la povertà sul REI e che ha riguardato 177 Ambiti Territoriali Sociali, era emerso che i patti di servizio ammontavano al 48% e i progetti personalizzati con i servizi sociali al 50% (33,9% i progetti semplificati e 17,4% quelli complessi) delle prese in carico complessive, con evidenti differenze territoriali. Si veda Fanelli L., Ferrucci G., Catania D., Il Rel negli Ambiti Territoriali Sociali: una survey nazionale, in Alleanza contro la povertà (a cura di), Il Reddito di Inclusione (REI). Un bilancio. Il monitoraggio della prima misura nazionale di contrasto alla povertà, Maggioli, 2019.

Questo dunque è un tema che, come si diceva anche nel paragrafo precedente, va approfondito individuando in primis le caratteristiche dei nuclei reindirizzati ai CPI e in seconda battuta approfondendo con gli operatori quali sono i criteri e le modalità con cui il reindirizzamento viene effettuato.

Infine, i casi gestiti, detti anche "casi serviti" (ovvero quelli con PaIS attivato e in monitoraggio e con percorso chiuso dal case manager), corrispondono al 14% dei casi indirizzati ai servizi sociali. Anche in questo non si può tralasciare l'estrema eterogeneità del panorama regionale: Basilicata (45,8%), Molise (40,5%) e Friuli-Venezia Giulia (40%) raggiungono il 40% di casi serviti, mentre in coda troviamo Campania (3,9%), Liguria (7%) e Sicilia (8,6%) con percentuali inferiori al 10%. All'interno dei casi serviti, l'85% dei nuclei hanno Patti attivi e nel 14,9% dei casi i nuclei sono stati esonerati dalle condizionalità a seguito delle verifiche fatte dal case manager assegnatario.

Il flusso dalla fase di indirizzamento ai servizi sociali fino all'avvio dei percorsi di inclusione si caratterizza per una bassa quota di nuclei presi in carico rispetto a quelli assegnati ai servizi sociali. Un primo rallentamento lo si registra in fase di assegnazione dei casi dal coordinatore al case manager, che rappresenta, nel periodo considerato, un primo collo di bottiglia per poco meno di due terzi dei casi inseriti in piattaforma. Un ulteriore strettoia si presenta nell'incanalamento delle persone nei diversi percorsi di inclusione, che richiede, come si vedrà nel paragrafo seguente, colloqui anche ripetuti con le famiglie per comprendere la situazione di bisogno in cui esse versano. Dunque se complessivamente la quota di casi istruiti (con percorso di inclusione avviato) dai servizi è bassa e pari a poco più del 10% del totale dei casi loro assegnati, una volta definiti i percorsi di inclusione (gli esiti A, B, C, D) i progetti con i nuclei risultano effettivamente avviati in più dell'80% dei casi (al netto del 14% di esonerati dopo il colloquio).

Il quadro che emerge da questi dati è, dunque, quello di un processo in corso che ha attraversato la complicata fase dell'avvio, dell'adattamento a regole procedurali nuove e ad un meccanismo di funzionamento che prevede molti passaggi fra una pluralità di

attori che sono veicolati da piattaforme informatiche tuttora in pieno rodaggio. A complicare ulteriormente la situazione c'è stata l'irruzione del Covid che ha rallentato molti passaggi e li ha resi ancor più faticosi. Proprio questa consapevolezza rafforza la necessità di ricorrere a una pluralità di fonti di informazioni per comprendere a fondo le dinamiche dell'attuazione della misura. A tale fine ci avvarremo, nei paragrafi successivi, di quanto emerso dalla ricerca qualitativa che ha coinvolto i case manager e i responsabili degli Uffici di Piano.

2. Il percorso di Inclusione Sociale: in che cosa consiste

Il percorso di Inclusione Sociale, come accennato nel paragrafo precedente, si svolge a partire da una valutazione multidimensionale effettuata dai servizi sociali e finalizzata a identificare i bisogni e le risorse dei componenti del nucleo familiare, le aspirazioni, i fattori ambientali e i sostegni già presenti. Sulla base di questa valutazione il percorso può avere quattro possibili esiti che dipendono, in prima istanza, dalla presenza o meno di bisogni complessi (cfr. Figura 4). Qualora, infatti, i bisogni del nucleo non siano valutati come complessi, il servizio sociale lo invia al CPI, se ritiene che le sue necessità siano prevalentemente connesse all'assenza di lavoro (esito A) oppure procede a definire il Patto per l'Inclusione Sociale semplificato (esito B). Se, invece, i bisogni rilevati sono complessi, si aprono due possibilità: la presa in carico da parte di un servizio specialistico (esito D) o l'attivazione dell'équipe multidisciplinare che completa la valutazione multidisciplinare con il Quadro di analisi e concorda con il nucleo il Patto per l'Inclusione Sociale (esito C).

Figura 4.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, I quaderni dei Patti per l'Inclusione Sociale. Linee guida

Per l'attivazione e la gestione dei Patti per l'Inclusione Sociale, nonché per funzioni di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo, il Ministero del Lavoro ha poi messo a disposizione dei Comuni la piattaforma digitale GePI (Gestionale dei Patti di Inclusione), parte del Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SIUSS). Essa opera nell'ambito del Sistema informativo del RdC, così come un'analoga piattaforma istituita presso l'ANPAL per il coordinamento dei Centri per l'impiego, MyANPAL.

3. Dal modello alla realtà: le fatiche e le scoperte dell'attuazione

Nei seguenti paragrafi confrontiamo quanto è definito dalle linee guida ministeriali[50] previste dal decreto-legge n. 4/2019 sui percorsi di Inclusione Sociale con quello che responsabili degli Uffici di Piano e case manager hanno riportato nei focus group relativamente alla sua implementazione (cfr. Premessa metodologica). Nel ripercorrere i principali passaggi dell'iter della presa in carico dal primo contatto con i beneficiari alla definizione del Patto di Inclusione, verranno messi in luce nodi critici, alcune esperienze concrete realizzate sui territori anche alla luce degli effetti dello scoppio e del perpetrarsi della pandemia da Covid 19.

LA CONVOCAZIONE

Secondo le linee guida ministeriali, i nuclei beneficiari del RdC che risultano avere i requisiti per il percorso di Inclusione Sociale sono convocati dal servizio sociale dei Comuni entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio economico. I dati per il primo contatto vengono caricati da INPS sulla piattaforma GePI. Dai focus group sono emerse delle criticità non solo nel rispetto delle tempistiche stabilite, ma anche nel contattare i nuclei beneficiari per la convocazione al primo colloquio di valutazione (Analisi Preliminare). Aspetti che sono peggiorati in seguito all'avvento del Covid 19.

I ritardi nella prima convocazione, anche di diversi mesi, sono dovuti per alcuni Ambiti Territoriali Sociali (ATS) ad uno sbilanciamento tra carico di lavoro e risorse umane dedicate alla gestione della misura, nonostante già con il Reddito di Inclusione (REI) fossero state avviate e implementate azioni di rafforzamento del personale. A ciò si aggiungono problemi operativi di GePI: in particolare sono stati segnalati ritardi nel caricamento dei nominativi e problemi di aggiornamento dei dati sui percettori del RdC (es. permanenza di nuclei che non sono più beneficiari della misura). L'irruzione della

50 "Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale" approvate in Conferenza unificata il 27 giugno 2019.

pandemia ha inciso in modo consistente sulle tempistiche, perché se da una parte sono stati sospesi per quattro mesi gli obblighi di condizionalità per usufruire della misura[51], dall'altra si è verificato un aumento del carico di lavoro sia per la gestione delle misure emergenziali (es. buoni spesa), sia per la crescita, in certi casi anche vertiginosa, delle domande di RdC soprattutto da parte di nuclei che non erano mai entrati in contatto con i servizi sociali.

> *La presa in carico durante il lockdown... Il patto non è stato possibile farlo perché, ovviamente, il decreto ci ha sospeso gli obblighi del Reddito di Cittadinanza e neanche una persona, ovviamente, ha voluto, tra virgolette, aderire volontariamente alla stipula di quel patto, dato che il decreto lo prevedeva. Quindi, diciamo che c'è stata una situazione di standby, a causa ... sia perché uno si è, ovviamente, occupato delle emergenze di servizio professionale, ma per i buoni spesa ... quindi questo ha creato uno stallo e un lavoro immane da luglio in poi, dalla ripresa (Case manager - Lazio).*

Relativamente al primo contatto con i beneficiari, sono state evidenziate sia criticità puramente operative che legate al disegno della misura. Rispetto alle prime ricorre la difficoltà di rintracciare il nucleo per svariati motivi, quali un cambio di residenza o la mancanza di un contatto e-mail o telefonico diretto come, ad esempio, nel caso di persone senza dimora. In caso di irreperibilità i case manager attivano diversi possibili contatti sul territorio (es. CAF, operatori sociali di comunità residenziali, assistenti sociali territoriali) prima di procedere al sanzionamento[52] per mancata presentazione alle

51 La sospensione della condizionalità è durata dal 17 marzo al 17 luglio 2020 (articolo 40, comma1, del D.L. 18/2020, come modificato dalla legge di conversione n. 27 del 24 aprile 2020 e dall'articolo 76 del D.L. 34/2020).

52 "In caso di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni da parte anche di un solo componente del nucleo familiare, si applicano le seguenti sanzioni: la decurtazione di una mensilità del beneficio economico in caso di prima mancata presentazione; la decurtazione di due mensilità alla seconda mancata presentazione; la decadenza dalla prestazione, in caso di ulteriore mancata presentazione" (Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale, 2019).

convocazioni, eventualità che viene riportata come molto rara.

> *L'assistente sociale che, appunto, contatta la persona... e anche qui a volte, con non poche difficoltà perché a volte i numeri sono sbagliati, le persone non rispondono o non rispondono alle lettere; sicché a volte ci troviamo di fronte a persone proprio irreperibili, per cui non siamo in grado nemmeno di fare la presa in carico, e procediamo alle segnalazioni, insomma non siamo riusciti a fare il colloquio. Però, insomma, diciamo che nella maggior parte dei casi comunque riusciamo a contattare le persone (Case manager - Toscana).*

Il secondo nodo critico riguarda il fatto che al momento del primo contatto i beneficiari siano spesso scarsamente informati e consapevoli rispetto agli obblighi del RdC e in modo particolare all'eventualità di intraprendere un percorso di Inclusione Sociale, e non solo di inserimento lavorativo. A fronte di reazioni molto diversificate, i case manager hanno spesso riscontrato un'iniziale risposta di opposizione e resistenza, soprattutto da parte dei nuclei non conosciuti ai servizi sociali.

> *Le persone non hanno proprio consapevolezza dei percorsi, cioè li chiami e cascano sempre un po' dalle nuvole: "ma come, ma perché mi contatta?". E questo appunto ha rafforzato... questa mancanza di consapevolezza e di informazione, magari per quelle persone che prendono il Reddito di Cittadinanza e finisce lì, ecco no? Tutto quello che è l'obbligatorietà del fatto, la minima parte lo conosce (Case manager - Toscana).*

> *Per quanto riguarda, insomma, tutto quello che prevede il Reddito di Cittadinanza, non ne hanno proprio conoscenza. E, quindi, è difficile spiegare e far capire il motivo per cui si trovano qui; soprattutto per quelle persone che non vivono situazioni problematiche, ma, ad esempio, tanti nuclei che percepiscono Reddito di Cittadinanza solamente perché si sono trovati in una difficoltà economica post Covid, o comunque non hanno bisogno di nient'altro se non di lavoro (Case manager – Lazio).*

La scarsa consapevolezza da parte dei beneficiari delle condizionalità rivela, per gli interlocutori intervistati, un problema in-

formativo al momento della presentazione della domanda e, più in generale, del disegno delle modalità di informazione e accesso. C'è accordo nel dire che tali problematiche fossero meno frequenti col REI quando era il servizio sociale stesso la porta d'ingresso della misura. A ciò si somma l'investimento mediatico sul ruolo che il RdC avrebbe avuto rispetto all'inserimento nel mercato del lavoro e alla riduzione della disoccupazione.

> *Queste persone - sicuramente la maggior parte, soprattutto all'inizio - convocate, sentite al telefono dai case manager, alcune volte hanno opposto un po' di resistenza, soprattutto le situazioni nuove, evidentemente... ma anche sorpresi del fatto che quello che si aspettavano era di essere inviati in un progetto legato più al lavoro. Quindi, ecco, il messaggio che è stato, sicuramente, molto veicolato è stato quello del Reddito di Cittadinanza come strumento per un'inclusione lavorativo (Case manager - Veneto).*

Non è, quindi, infrequente che i case manager dei servizi sociali si trovino, non solo a fornire informazioni dettagliate sulla misura, ma anche a gestire le iniziali resistenze da parte delle persone nell'intraprendere un percorso di accompagnamento all'Inclusione Sociale. Motivarne l'adesione risulta ancora più complesso se la convocazione avviene dopo mesi dall'erogazione del contributo economico e quando l'offerta di servizi è ridotta o non ancora pienamente implementata.

> *Compito dei case manager è stato molto, ecco, di cercare di spiegare, di motivare e anche di dire che, comunque, nulla toglie che, poi, il percorso possa anche prendere quella strada verso il lavoro. Però, in questo senso, alcune situazioni hanno fatto molta fatica; alcuni, assolutamente, hanno detto: "ma io, piuttosto, rinuncio al Reddito di Cittadinanza". Insomma, diciamo, le reazioni sono state molto varie (Case manager - Veneto).*

> *Questi tempi così sfalsati chiaramente rendono ancora più difficile poi spiegare alla persona che dopo sei mesi che quello che ha preso il Reddito di Cittadinanza senza far nulla, invece deve partecipare al patto, deve rispettare i colloqui e incontri sennò poi viene segnalato (Case manager - Toscana).*

Era già passato il primo anno e abbiamo iniziato a fare le nostre analisi preliminari, ad informare i percettori del fatto che avrebbero dovuto prestare la loro disponibilità ai lavori di pubblica utilità, chiaramente questa cosa ha un po' disorientato. Dicono: "ma come? Io sono titolare del Reddito Cittadinanza e oggi mi chiedi di prestare un'opera socialmente utile?" Parlo in generale ovviamente, qualcuno lo chiedeva prima... qualcuno è stato contento... (Case manager - Sardegna).

Dall'irruzione della pandemia, è stato notato un cambiamento nella reazione dei beneficiari al primo contatto. Secondo i case manager molte persone erano meglio informate sulla misura, avendo anche già avuto una prima esperienza con il servizio sociale per l'attivazione delle misure emergenziali. Altri, inoltre, l'hanno accolta come una vera e propria opportunità, manifestando più esplicitamente l'esigenza e l'urgenza di un sostegno.

La differenza maggiore che abbiamo riscontrato, nel periodo antecedente al Covid e successivo al Covid, è sicuramente ... nelle prime chiamate, c'era una sorta di diffidenza da parte, appunto, dei beneficiari quando venivano contattati, appunto, dagli assistenti sociali; una sorta di pregiudizio e stigmate. Mentre, nel momento in cui abbiamo contattato le persone che hanno fatto la richiesta successivamente al contesto pandemico, sarà che si erano ... alcuni di loro avvicinati al servizio sociale in occasione, magari, della richiesta dei buoni spesa ... non abbiamo riscontrato nessuna difficoltà o diffidenza nel contatto telefonico (Case manager - Veneto).

L'ANALISI PRELIMINARE

L'Analisi preliminare rappresenta il primo momento della valutazione multidimensionale, l'unico necessario, per i beneficiari convocati dai servizi sociali[53]. Si realizza in uno o più colloqui duranti i quali si raccolgono informazioni sul nucleo e i suoi singoli compo-

53 La valutazione multidimensionale comprende infatti l'Analisi preliminare e, qualora i bisogni siano complessi, anche il Quadro di analisi che è effettuato da un'équipe multidisciplinare.

nenti rispetto alla situazione anagrafica, alle condizioni economiche, ai bisogni e alle risorse, ai servizi già attivi. Come anticipato, la sua principale funzione consiste nell'orientare il percorso di Inclusione Sociale e viene svolta dall'assistente sociale case manager al quale è stato assegnato il nucleo dei beneficiari solitamente da una figura di coordinamento. In alcuni degli ATS coinvolti nei focus group questa prima valutazione viene fatta, qualora lo si ritenga necessario, anche con il coinvolgimento di altre figure professionali, come educatori professionali e psicologi interni all'organizzazione che ha in gestione la misura. In tal modo si creano fin da subito le premesse per impostare la valutazione e la progettazione sociale con un approccio multidimensionale. Talvolta, questa scelta era stata fatta già con l'introduzione del SIA o del REI e confermata con il RdC, anche grazie all'importante rafforzamento del personale che ha consentito l'assunzione di profili professionali diversi da quello dell'assistente sociale. Si è inoltre osservato che i case manager tendono a chiamare "équipe multidisciplinari" questi gruppi di lavoro misti ed interni ai servizi sociali, mentre con questo termine le linee guida ministeriali intendono riferirsi alle équipe composte anche dai professionisti dei servizi specialistici e di altri soggetti del territorio.

> *Abbiamo deciso di focalizzarci molto sulla fase dell'assessment, ovvero capire quali sono i bisogni espressi e inespressi dei beneficiari. E, molto spesso, nella fase dei colloqui e delle analisi preliminari, coinvolgiamo l'équipe lavoro, che è composta, nel nostro caso, da tre educatori, uno psicologo del lavoro e due operatori del mercato del lavoro. Perché questo ci permette già di focalizzare quali potrebbero essere gli obiettivi condivisi dalla famiglia (Case manager – Veneto).*

> *All'interno dell'équipe abbiamo, come figure: il case manager; il coordinatore che sono io dei Patti di inclusione; poi abbiamo una psicologa; un educatore; un operatore della Caritas e il centro impiego, chiaramente, proprio come figure sempre presenti ad ogni équipe. A queste poi si integrano altre figure, e lì a volte si fa un po' fatica a integrarle, però per esempio siamo riusciti a volte a coinvolgere la scuola, oppure il SerD, la collega della salute*

mentale... Chiaramente sì, tutti questi elementi esterni, bisogna un po' lavorarci sopra perché non è così immediata l'adesione. (...) Noi abbiamo l'équipe e diciamo in parte è stata in continuità con quella del REI anche se con Reddito di Cittadinanza l'abbiamo potenziata (Case manager –Toscana).

L'arrivo della pandemia e la necessità di rispettare le norme anti-contagio hanno imposto un radicale riadattamento delle modalità di svolgimento dei colloqui. Le linee operative adottate dai Comuni sono variate anche all'interno dello stesso ATS: alcuni hanno bloccato le convocazioni finché non è stato possibile svolgere i colloqui in presenza a costo di ritardare in maniera rilevante la presa in carico dei beneficiari; altri hanno privilegiato i colloqui telefonici o in videochiamata con la sola eccezione dei nuclei con bisogni complessi; altri ancora hanno optato per una modalità blended, alternando colloqui in presenza e a distanza in base alle specifiche situazioni. Al di là delle soluzioni che sono state adottate, il ricorso a queste misure ha inciso in modo significativo sulla qualità della progettazione sociale, innanzitutto per le difficoltà nel condurre le valutazioni a distanza e instaurare una relazione di aiuto.

Come difficoltà durante il Covid, ovviamente ... difficoltà rispetto alla relazione, perché una relazione a distanza non è come costruire una relazione in presenza (Case manager - Lombardia).

Per quanto riguarda la questione pandemica: ovviamente, questo ha disgregato ancora di più la credibilità del Reddito Cittadinanza... (...) fare analisi preliminare per telefono ... sì, bene ... Però comunque: uno, non ti permette di analizzare il bisogno e, allo stesso tempo, di dare, quindi, credibilità alla persona, oppure di monitorarlo in maniera concreta; sia per quelli che ci avevano fatto un patto prima dell'8 marzo 2020, prima del lockdown... e sia per quelli durante... (Case manager - Lazio).

Inoltre, quasi la totalità degli ATS che hanno partecipato ai focus group ha dovuto derogare all'indicazione delle linee guida di condurre l'Analisi preliminare con tutti i componenti del nucleo, convocandone solo un suo rappresentante. Per alcuni case manager questo ha significato

un deciso passo indietro rispetto ai tentativi di realizzare una progettazione sociale che coinvolgesse i singoli così come l'intero sistema familiare[54].

La nostra battaglia fin dall'inizio nell'organizzazione, era quello di avere l'équipe con la famiglia... (...) E... spesso quello che noi abbiamo sempre segnalato e che veniva fuori è che l'équipe faceva spesso il progetto e poi magari la famiglia veniva dopo a firmarlo. Noi l'abbiamo capito diverso, credo questo Reddito di Cittadinanza, cioè per noi il progetto viene fatto con la famiglia quindi non ci può essere l'équipe che fa il progetto da sé, il progetto è sulla famiglia e con la famiglia, quindi abbiamo puntato molto su questo. Poi con il Covid, c'è stato un po', per noi è stato veramente un po' un disastro. E infatti sento un po' che abbiamo parecchio perso... (Coordinatrice – Toscana).

LA DEFINIZIONE DEL PATTO D'INCLUSIONE SOCIALE

Da quanto emerso dai focus group relativamente agli esiti dell'Analisi preliminare, l'implementazione dell'esito B, che porta al Patto d'Inclusione semplificato, e dell'esito D, ovvero la Presa in carico specialistica, sono le più lineari e semplici da attuare. Talvolta tali percorsi si attivano in continuità con i progetti sociali dei beneficiari conosciuti dai servizi sociali, in ogni caso non richiedono un impegno organizzativo, gestionale ed operativo differente da quello ordinario. Le principali criticità sono state riscontrate nell'attuazione di quei percorsi di Inclusione Sociale, esito A e C, che richiedono la presenza di reti di collaborazione tra servizi ed un certo livello di integrazione fra gli stessi. Le diffuse e annose difficoltà a costruire questi presupposti, soprattutto tra soggetti solitamente non abituati

54 La *ratio* alla base di questi percorsi di inclusione consiste nel considerare l'individuo, la famiglia e il contesto "ecologicamente interconnessi".Ciò significa che i processi di *capacitazione* - quindi di responsabilizzazione e assunzione di un approccio proattivo rispetto alla propria situazione - si possono realizzare se si prendono in considerazione e si agisce sulle relazioni tra il singolo e il nucleo familiare e tra questi e il contesto comunitario in cui sono situati. Inoltre, un altro aspetto centrale è l'approccio di tipo partecipativo che presuppone un dialogo aperto con i diretti interessati e la costruzione di una relazione di fiducia.

a lavorare assieme, come servizi sociali e CPI, si intrecciano con i malfunzionamenti e le rigidità operativi del sistema informativo per la gestione del RdC.

Secondo le linee guida, in caso di esito A, i servizi sociali dovrebbero poter inviare, direttamente dalla piattaforma GePI, i beneficiari ai CPI per l'avvio al Percorso per il lavoro. Sono stati tuttavia riportati consistenti problemi di condivisione di questo flusso informativo tra le piattaforme in uso ai due servizi, GePI e MYAnpal, con conseguenti ritardi nella presa in carico di questi beneficiari.

> *[la piattaforma GePI] che effettivamente è un nostro punto di riferimento, in realtà, tante volte, più che facilitarci, ci rende le cose più difficili, perché ci dà in qualche modo delle linee da seguire, ma poi non ci permette fisicamente di avere ... non so ... l'invio, appunto, tra i servizi, e quindi c'è la necessità in qualche modo di seguirlo (Case manager –– Lombardia).*

> *Un altro problema (...) è che ancora non comunicano le due piattaforme quella del Centro per l'impiego MyANPAL e la nostra, GePI, dei patti di Inclusione Sociale. Quindi questo è un altro problema che riguarda la presa in carico perché appunto con i Centri per l'impiego si continua a parlare extra piattaforme (Case manager - Campania).*

In presenza di questo ostacolo informativo, l'attivazione del percorso è dipesa principalmente dalle strategie organizzative e gestionali che servizi sociali e CPI hanno attivato "extra-piattaforma", quindi dal livello di collaborazione tra i due soggetti. Laddove questo era assente o molto scarso, la continuità dei percorsi ne ha risentito o sono venute a crearsi delle situazioni di stallo, in cui i beneficiari sono rimasti in attesa della convocazione dei CPI. Invece, negli ATS in cui sono stati aperti dei canali di comunicazione e dei tavoli di lavoro congiunto, spesso già con l'introduzione del SIA o del REI, si è ovviato ai limiti informativi definendo degli accordi o dei protocolli operativi condivisi.

> *Sicuramente la presenza di due piattaforme che non comunicano o che comunicano male, a oggi, è stato un grosso problema. (...) Stamattina, infatti, avrò un incontro*

proprio per chiarire come comunicare fuori piattaforma (Case manager - Lombardia).

Con il Centro per l'impiego era già più semplice, nel senso che è stato un continuum da SIA, REI, al Reddito di Cittadinanza: quindi già c'era il raccordo. Semplicemente, ci siamo andati a ridire quali erano gli obiettivi e le finalità e, da lì, a definire una modalità operativa condivisa (Case manager– Lombardia).

Oltre agli aspetti operativi dell'invio, i case manager hanno riscontrato anche delle difficoltà di gestione dei percorsi dovute alla diversità dei criteri di valutazione sulle possibilità occupazionali e di inserimento lavorativo. Ne consegue il rischio del "rimpallo", ovvero di beneficiari che tornano ai servizi sociali perché considerati non idonei al Percorso per il lavoro dagli operatori dei CPI.

L'altro percorso di inclusione che si è rivelato di difficile implementazione è quello previsto in seguito all'esito C dell'Analisi Preliminare, ovvero quando la complessità dei bisogni del nucleo richiede un'ulteriore fase di valutazione da parte di un'équipe multidisciplinare (Quadro di Analisi) per la definizione di un Patto d'Inclusione Sociale. In alcuni ATS questo esito non ha ancora visto realizzazione, negli altri casi è emersa una discrepanza tra quanto previsto dalle linee guida e quanto effettivamente realizzato. L'attivazione dell'équipe multidisciplinare richiede, infatti, la registrazione in piattaforma delle generalità di un referente per ogni servizio specialistico coinvolto ma, in assenza di un dettato normativo vincolante per gli stessi, questo passaggio viene spesso disatteso, in quanto oneroso e complesso per i servizi sociali che lo hanno totalmente in carico. E ciò di fatto impedisce la formalizzazione del percorso su GePI. L'immediata conseguenza è che quanto risulta dalla piattaforma sui percorsi di Inclusione Sociale non rispecchia necessariamente quanto viene svolto nei fatti con una sottostima dei percorsi con Quadri di Analisi. Per ovviare alle rigidità del sistema informativo alcuni case manager finiscono con il registrare in piattaforma i patti di Inclusione Sociale complessi come "semplificati", anche quando vi è in realtà una presa in carico congiunta.

Cerchiamo di sfociare sempre nei patti semplificati, per-

ché sulla carta non c'è una collaborazione effettiva, non c'è alcun accordo con i servizi specialistici. Pertanto, la collaborazione con questi ... avviene tutto fuori piattaforma ... non è formalizzato nulla in questo momento. (...) In qualche modo la gestione è monca, perché dove una misura prevede un patto integrato e una collaborazione anche formalmente tra servizi, in questo ambito non avviene ... avviene tutto fuori piattaforma (Case manager – Lombardia).

Poi abbiamo un 17% circa di famiglie multiproblematiche per le quali è importante attivare un'équipe multidisciplinare ... che però, ovviamente, parliamo sempre di potenziali équipe. Perché, ad oggi, ma come la maggior parte dei Distretti in Italia, queste équipe non sono state attivate dal punto di vista formale, quindi con i vari protocolli; vuoi perché... per difficoltà amministrative, vuoi perché è difficile coinvolgere... lo sappiamo bene, le istituzioni sanitarie, quindi l'ASL, nel far in qualche modo comparire il nome dei loro operatori all'interno di un progetto, all'interno di un quadro di analisi approfondito... (Case manager – Lazio)

Quindi extra piattaforma noi siamo in contatto con il Centro per l'impiego o con gli altri servizi, però proprio su GePI lavorare è un po' difficoltoso, infatti la maggior parte dei progetti che noi siamo riusciti a fare, è un invio ai servizi specialistici, perché sono comunque utenti già carichi conosciuti dal servizio, o sono progetti semplificati, i patti semplificati, nonostante non tutti sarebbero proprio da patto semplificato, c'è chi avrebbe bisogno di un'équipe, ma non riuscendo a crearla, per far fronte all'esigenza di andare avanti, il progetto si è fatto con quello. Poi extra piattaforma collaboriamo come sempre, come se non fosse un Reddito di Cittadinanza (Case manager - Toscana).

Tuttavia, per i case manager intervistati, la questione cruciale è l'assenza di un sistema normativo che vincoli i servizi specialistici a prendere parte alla progettazione e all'implementazione dei percorsi di Inclusione Sociale del RdC. Ciò infatti implica che siano i soli servizi sociali ad avere formalmente la responsabilità dell'integrazione con gli altri servizi e questo rende il loro coinvolgimento più

complesso.

Il grande problema è stato proprio questo: cioè, la stessa legge che non impone, tra virgolette, un grande coinvolgimento da parte delle istituzioni sanitarie, delle ASL... e, quindi, allo stesso tempo, non avendo questi vincoli, è difficile convincerli e riuscire, appunto, a stipulare questi protocolli per attivare completamente queste équipe multidisciplinari. Quindi, in realtà, quei nuclei familiari che sono potenziali per le équipe multidisciplinari sono stati, ovviamente, presi in carico attraverso un lavoro di rete approfondito con tutti i vari servizi territoriali (Case manager – Lazio).

Con i servizi specialistici del territorio, all'inizio che non c'era una convenzione, ci siamo mossi un po' noi assistenti sociali... nel senso che abbiamo contattato i servizi, uno per uno, in base alle valutazioni che facevamo sul caso: siamo andate lì e ci siamo presentate, gli abbiamo anche raccontato un po' del Reddito di Cittadinanza, perché non tutti, anzi, cioè questi servizi non conoscevano, in realtà, la progettualità in cosa consisteva, cosa voleva dire, appunto, patto di Inclusione Sociale complesso; quindi, abbiamo fatto noi questi passaggi iniziali, conoscitivi, abbiamo individuato i referenti (Case manager – Lombardia).

In alcuni casi, l'avvento della pandemia e la diffusione di modalità di lavoro da remoto ha facilitato la partecipazione dei professionisti dei servizi specialistici e di altri servizi territoriali, in quanto l'impegno di tempo richiesto per l'équipe si è ridotto in modo significativo. Si considera, quindi, di mantenere questa possibilità anche al termine dell'emergenza sanitaria.

Abbiamo scoperto che per certi versi questa modalità, diciamo su piattaforma, può essere anche utile, io penso che un po' la manterremo, anche aldilà del Covid, perché per esempio il collegamento delle colleghe, e appunto di questi membri esterni all'équipe, che a volte è difficile anche per un problema di tempi da conciliare, facendolo a distanza è molto più semplice, perché insomma con un clic uno si collega, partecipa proprio il tempo necessario alla discussione del suo caso e poi stacca. Sicché si è visto che questo per esempio ha facilitato anche altre colleghe appunto che

seguivano il caso, che si sono potute collegare facilmente (Case manager – Toscana).

L'OFFERTA PER L'INCLUSIONE SOCIALE

I Patti di Inclusione Sociale hanno l'obiettivo di accompagnare il nucleo beneficiario in un percorso di uscita dalla condizione di povertà attraverso attività di servizio alla comunità, riqualificazione professionale, servizi di supporto alla genitorialità e altri impegni che vengono concordati con il nucleo sulla base degli specifici bisogni e delle risorse del nucleo e individuali: è questa la novità che è stata sottolineata in più occasioni dai partecipanti ai focus group rispetto alle prese in carico "ordinarie" realizzate dai servizi sociali. Risulta, quindi, cruciale non solo l'iter di valutazione e progettazione, ma anche l'offerta di specifici servizi e attività. Quello che emerge dai focus group è innanzitutto un quadro estremamente eterogeneo in cui le differenze tra ATS in termini di dotazione di servizi sono profonde, le opportunità di inclusione variano notevolmente tra Regioni ma anche tra diversi Comuni. Di conseguenza, dove l'offerta è molto limitata, la progettazione sociale rischia di ridursi ad impegni molto basilari e l'accompagnamento professionale ad adempimento per il monitoraggio.

Seconda difficoltà, la mancanza, anche già da prima, non solo con la pandemia, la mancanza di risorse concrete per realizzare realmente un'Inclusione Sociale per queste persone. Quindi, (...) progetti che in realtà poi venivano fatti ... ma è inutile monitorarli, perché sono, diciamo, fini a sé stessi (Case manager – Lazio).

Questo fa in modo che il progetto, effettivamente, molto spesso, si riduca a un monitoraggio del servizio sociale. Quindi, da case manager dico: "Cosa posso fare effettivamente per questo nucleo?" Cerco di convocarmelo ogni 15 giorni, cerco di ritagliare il tempo per parlare di questa problematica piuttosto che di quella; però, sappiamo benissimo che le potenzialità della misura e dell'intervento si riducono notevolmente (Case manager – Sardegna).

L'implementazione dei servizi che doveva avvenire coi fondi stanziati sul Reddito di Cittadinanza, ancora sten-

tano ad essere attivati. Per cui, ci troviamo ancora con gli strumenti precedenti al Reddito di Cittadinanza, ma con persone che, invece, chiedono ... ci chiedono quotidianamente altro. Queste sono le difficoltà maggiori (Case manager - Lazio).

In alcuni ATS, invece, il RdC ha consentito di ampliare le misure di sostegno, alcune già presenti con il REI, oppure sperimentarne di nuove. Da quanto rilevato con i focus group, gli investimenti per l'implementazione dei servizi hanno riguardato principalmente tre aree:

1) La povertà educativa e il supporto alla genitorialità, quindi interventi, ad esempio, di assistenza educativa domiciliare, di mediazione linguistica e familiare. Misure che hanno rappresentato una risorsa determinante per molte famiglie con minori, soprattutto durante la fase pandemica;

Molte famiglie ci facevano presente che hanno avuto dei problemi con la gestione dei bambini: quindi, per trovare una baby sitter, problemi rispetto alla didattica a distanza. Anche questo è stato un problema gigante e in cui, in alcuni casi, con il Patto di Inclusione Sociale, si è riuscito a fare... ad attivare dei sostegni educativi domiciliari, quindi degli educatori che andassero a casa, anche solo per supportare, insomma, queste famiglie nelle comunicazioni con la scuola. (...) In quei casi, il Patto di Inclusione Sociale ha fatto un po' la differenza (Case manager – Lombardia).

Quindi, diciamo che, grazie a questo tipo di intervento siamo riusciti, insomma, anche a evitare che molte famiglie sottoposte a provvedimenti di autorità giudiziaria scoppiassero, perché abbiamo avuto la possibilità di attivare molte più risorse ... Cosa che, senza Reddito di Cittadinanza, non potevamo attivare, per le lunghe liste d'attesa che ci sono nei vari servizi (Case manager – Lazio).

2. L'occupabilità, termine con il quale si fa riferimento a quegli interventi socio-educativi e di attivazione lavorativa (es. tirocini di inclusione, attività di volontariato, interventi di orientamento e accompagnamento al lavoro) per persone difficilmente ricollocabili nel mercato del lavoro (es. persone disoccupate over 50) e per le quali gli obiettivi perseguibili riguardano lo svilup-

po di competenze di base per mantenere un'occupazione e cercare in modo attivo un lavoro. In quest'area rientrano anche interventi per favorire la professionalizzazione e la formazione (es. voucher formativi, corsi di HCCP).

> *[Abbiamo a disposizione] borse lavoro che si sono trasformate in tirocini di inclusione, un'altra forma appunto, che noi abbiamo come sostegni collaborativi, cioè persone che hanno (...) bisogno di un aiuto maggiore per poter entrare nel mondo del lavoro, e questo è un grande capitolo a parte perché già prima del Covid, e ora nel Covid (...), la situazione nella nostra città è molto grave dal un punto di vista di occupazione, gravissima. (...) Quindi diciamo che noi cerchiamo come Comune di mettere in campo anche una tipologia che non è un'attività lavorativa ma è dare la possibilità alle persone di avere delle piccole occupazioni a fronte di un rimborso spese per quelli che veramente hanno maggiori difficoltà di altri (Case manager – Toscana).*

Nei territori in cui queste misure non sono presenti, i case manager hanno sottolineato come la promozione dell'occupabilità e della formazione rappresenti uno dei bisogni maggiormente scoperti.

> *Tanti nuclei che percepiscono Reddito di Cittadinanza solamente perché si sono trovati in una difficoltà economica post Covid, o comunque non hanno bisogno di nient'altro se non di lavoro. E non si è in grado di offrirlo, ecco. Come diceva il collega... risorse per reinserire nel mondo del lavoro... una signora mi ha chiesto: "Ma è possibile frequentare un corso informatico per aggiornarmi?" E dice: "Io so usare il computer, ma, ovviamente, siamo andati avanti e vorrei aggiornarmi" ... Però, questo non è attivo ad esempio (Case manager – Lazio).*

3. Marginalità estreme, interventi per persone senza dimora o in condizioni di grave deprivazione finalizzati a fornire informazioni e orientamento rispetto alle opportunità presenti sul territorio o per far fronte a situazioni di emergenza abitativa.

L'effetto della pandemia da Covid 19 sull'offerta dei servizi è stato fortemente sentito sia perché i servizi specialistici e sanitari si sono trovati a gestire un sovraccarico di domande, soprattutto nel-

le fasi più acute, sia perché sono state sospese molte delle attività promosse da associazioni e altre organizzazioni del Terzo settore. Al contrario, i servizi di educativa domiciliare e quelli emergenziali sono stati generalmente potenziati.

> *Per quanto riguarda la progettazione e l'attuazione dei patti per l'inclusione, una grossa, grossissima difficoltà che tutti i case manager hanno riscontrato (...) è il fatto che non ci sono servizi sul territorio, nel senso che pre-Covid c'erano già delle difficoltà. Per cui, l'accesso ai servizi socio-sanitari, quali consultorio o sanitari, era già abbastanza difficile, perché c'era già una lista d'attesa particolarmente rilevante. (...) Abbiamo cercato di creare delle collaborazioni con ambulatori privati o (...) anche con diverse realtà del privato che si muovono a livello solidaristico in modo molto efficace. Però, con il Covid tutto questo è andato totalmente a sfumare (Case manager - Sardegna).*

> *Per quanto riguarda il pre-Covid e il post-Covid, anche noi abbiamo rilevato le stesse difficoltà rispetto ai servizi territoriali: i servizi pubblici del territorio, se presentavano prima delle lunghe liste d'attesa, adesso diventa praticamente impossibile inviare qualunque beneficiario. E, anche dal punto di vista delle associazioni di volontariato, ci siamo ritrovati di fronte a delle realtà che hanno dovuto sospendere o comunque ridurre notevolmente soprattutto le loro attività laboratoriali che ... all'interno delle quali, noi cercavamo di inserire dei beneficiari, perché avevamo bisogno soprattutto di un aspetto della socializzazione (Case Manager - Sardegna).*

Nella tabella 2 sono sintetizzate le principali osservazioni raccolte con i focus group sull'iter di presa in carico dei beneficiari RdC: le criticità emerse rispetto al funzionamento della misura, gli elementi e le soluzioni adottate dagli ATS per la loro gestione.

Tabella 2. **Quadro sintetico delle osservazioni raccolte dai case manager sui percorsi di inclusione sociale**

	Criticità di funzionamento	Elementi e soluzioni che hanno garantito un buon funzionamento
La convocazione	- Ritardo nella possibilità di accedere ai nominativi dei percettori dalla paiattaforma - Difficoltà nel prendere contatto con beneficiari in condizioni di maggiore marginalità sociale - Scarso livello di consapevolezza e informazione dei beneficiari rispetto agli obblighi di condizionalità	- Contatto e collaborazione tra attori locali per intercettazione dei beneficiari in condizioni di maggiore marginalità - Momenti informativi telefonici prima dell'Analisi Preliminare
L'Analisi Preliminare	- Impossibilità di condurre i colloqui in presenza e con tutti il nucleo familiare (causa Covid 19)	- Attivazione di gruppi di lavoro multidisciplinari con educatori assunti con le risorse del Fondo Povertà
Il Patto per l'Inclusione Sociale (PaIS)	- Malfunzionamenti nell'interoperabilità delle piattaforme GePI e MyANPAL - Difficoltà di coinvolgimento dei professionisti degli altri servizi territoriali (per via dei vincoli imposti dalla piattaforma)	- Preesistenza di una rete di collaborazione tra servizi locali - Attivazione di tavoli di lavoro con CPI e servizi territoriali per la gestione dei percorsi di inclusione - Ricerca di collaborazione con gli altri servizi territoriali
L'offerta dei servizi per l'inclusione sociale	- Profonde differenze in termini di dotazione dei servizi con conseguenze sulle opportunità di inclusione che possono essere offerte ai beneficiari	- Attivazione di enti del Terzo Settore
La piattaforma GePI	- Ritardi nell'aggiornamento dei nominativi - Problemi di condivisione delle informazioni con i CPI - Rigidità nell'inserimento dei professionisti degli altri servizi territoriali	- Stesura di accordi e protocolli operativi condivisi con CPI per la condivisione delle informazioni extra-piattaforma

Fonte: elaborazione delle autrici da materiale qualitativo raccolto nei focus group

4. Come fare una buona Inclusione Sociale: ingredienti e prospettive per il futuro

In questa ultima sezione, avviandoci verso la conclusione del capitolo, daremo spazio alle riflessioni che i partecipanti ai focus group hanno condiviso durante i momenti di confronto in particolare su due aspetti: gli ingredienti che rendono soddisfacente ed efficace per le persone un percorso di Inclusione Sociale e indicazioni di concrete proposte di miglioramento dell'iter della presa in carico e del processo di Inclusione Sociale collegati al Reddito di Cittadinanza.

Questi due piani si sono intrecciati nelle opinioni che gli intervistati hanno espresso. Per darne qui conto distingueremo tre dimensioni in cui è possibile raggruppare quanto emerso:

- il lavoro sociale
- le risorse economiche
- l'idea che gli operatori hanno del RdC

IL LAVORO SOCIALE: LA SFIDA DEGLI ASSISTENTI SOCIALI

Dopo anni di continuativo impegno da parte delle istituzioni sul fronte della povertà con risorse dedicate e la presenza di sostegni mirati, per gli operatori è stato raggiunto un risultato notevole: la lotta alla povertà si è guadagnata uno spazio specifico all'interno del funzionamento dei servizi sociali. Alcuni operatori hanno usato l'immagine del "contenitore unico" all'interno del quale si fanno confluire tutti i servizi della cosiddetta "area adulti" e in cui si riescono e ricomporre le risorse economiche rivenienti dai fondi nazionali o regionali, con un unico limite: il fatto che le risorse del RdC erogate con il Fondo povertà siano strettamente vincolate ai soli beneficiari della misura, impedendo così di mettere in campo interventi di natura preventiva che aiuterebbero i servizi sociali ad arginare per tempo molte situazioni a rischio di degenerazione, soprattutto in epoca Covid.

In questa prospettiva non solo la strada è ancora lunga da percorrere, a detta degli operatori, ma vanno ripensati metodi di lavoro e ruolo degli attori impegnati nel processo di attuazione del RdC. Gli assistenti sociali sono coinvolti direttamente in questo passaggio "epocale":

> *... io mi sono sentita di dire alle mie colleghe: è un'occasione per provare a riposizionarci e riposizionare i servizi sociali territoriali tutti (...). Perché l'occasione che questo strumento ci dà ... che il Fondo ad esso collegato ci dà ... è un po' questa: è una sfida, un po', appunto, provare a uscire dagli schemi, anche rispetto a tutti i servizi dedicati all'integrazione socio-lavorativa, all'inclusione ... e provare a trovare una strada diversa. E il Fondo ci offre la possibilità, diciamo, di fare un investimento, non solo in*

termini di funzionamento, di organizzazione, ma anche in termini di metodo. E questo un po' noi ... un pezzo del Fondo, così del PaIS, lo abbiamo riservato a un percorso ... è riduttivo, forse, dire di formazione, perché così non è, ma di accompagnamento a questo cambio di passo in modo trasversale su tutto il territorio; sia per quanto riguarda il personale, cioè la parte operativa, ma anche per quanto riguarda la governance (Responsabile Ufficio di Piano - Lombardia)

qui, secondo me, sia il professionista, come hanno spiegato bene tutte le colleghe, che il cittadino, che i servizi, devono un po' svalicare il concetto di Servizio Sociale, di professione anche sociale, con un aspetto di ... anche innovazione. Nel senso che arrivano ai servizi le persone più disparate. Nel senso che il Reddito di Cittadinanza è una misura di contrasto alla povertà, non è un'indennità ... cioè erogata così. Cioè può essere anche, come dire ... il beneficio può essere attivato anche in presenza di un lavoro a basso reddito. Quindi la platea di persone che noi vediamo è molto ampia e questo significa che molto spesso, appunto, la modalità ... la metodologia dell'intervento, tutta la parte dell'ascolto con il pre-assessment, deve essere, secondo me, rivista e innovata, ma a livello proprio di metodologia. Cioè, quindi, a livello anche, appunto, di professione e di università, perché chiaramente il Servizio Sociale sta, come dire, vivendo come professione un cambiamento epocale (Case manager - Veneto)

Da quando la misura è partita, gli assistenti sociali si sono visti attribuire, oltre alle consuete funzioni di professionisti della relazione, anche un aggiuntivo ruolo di coordinatori dell'équipe di ambito, che "oltre a preoccuparsi del cittadino, si deve preoccupare anche dei colleghi" (Responsabile Ufficio di Piano – Toscana). Ma oggi per gli operatori è chiaro che si sta giocando sui territori una partita molto ambiziosa e delicata, considerata la platea più differenziata ed eterogenea di persone che percepiscono il RdC e l'assenza di un governo unitario della gestione dei casi. Con il passare del tempo si è compreso che solo lavorando sulle relazioni delle persone, instaurando un rapporto di fiducia con loro, concentrandosi sul coinvolgimento di tutti soggetti territoriali nei percorsi di inclusione, ma soprattutto facendosi garanti di un processo di tessitura delle

reti organizzative ed istituzionali in cui viene svolto il lavoro sociale con le persone nei territori, gli assistenti sociali possono restituire al RdC il suo valore di misura di promozione sociale, sottraendola alla deriva assistenziale che molti operatori intravedono. Sentono di dover proiettare in una dimensione diversa il loro impegno professionale, declinandolo in termini di cura del contatto diretto con le persone e di più ampio rapporto con il territorio.

> *un progetto di inclusione funziona se c'è una rete solida. Diversamente si continua a sperimentare un po' l'isolamento del servizio sociale, che vuole ... che ha la necessità, magari, di individuare dei servizi alternativi del territorio ... e questi servizi, non per propria volontà, per motivazioni contingenti come in questo caso il Covid ... ma se non è il Covid c'è sempre qualcos'altro ... ci sono le liste d'attesa, ci sono servizi che sono comunque saturi per loro natura. Per fare questo hai bisogno che tutto ciò che ti sta attorno e che gli sta attorno funzioni e sia alla sua portata. E questo, purtroppo, non sempre succede, non sempre ... praticamente quasi mai. Nel senso che i servizi che, a cui noi, per natura tendiamo ... tendiamo a coinvolgere, spesso e volentieri non sono disponibili (Case manager – Sardegna).*

Tutto questo si traduce in indicazioni molto chiare che gli operatori hanno dato: tutti gli attori territoriali devono essere responsabili, ciascuno per parte propria, della attuazione della misura. Solo in questo modo la rete può concretizzarsi in azioni congiunte e nella creazione di un metodo di lavoro comune.

> *È questo che manca. La sinergia, il capirsi, la formazione, far capire a loro, così come costruire le reti: se noi andiamo a fare un équipe multidisciplinare con una ASL, ma quello dell'ASL qualcuno deve pure andare sulla piattaforma ed inserire se quella persona è andata, non è andata, costruire. Ma non è... cioè... forse noi vogliamo, non so che, la Luna, la vediamo e non la possiamo avere. Ma perché ci siamo dentro con le problematiche. Ma perché ce le dobbiamo far a spintoni per avere un qualcosa che sembra tutt'è dovuto a noi, cioè ma... Non per il bene del cittadino. Cioè, la legge è bella, bellissima, ma, poi...(Case manager – Campania).*

Per farlo occorre andare, per case manager e responsabili di Uffici di Piano, nella direzione di un coordinamento unico "dal quale parte tutto e poi si attiva la rete", una "équipe multidisciplinare centrale" promossa anche dagli stessi Comuni, e a cui far partecipare gli assistenti sociali, i referenti dei CPI, le ASL, le scuole, ecc.:

> *e si mettesse a sistema anche il modello da un punto di vista della gestione, dal Comune più piccolo al Comune più grosso, per prendere in carico le situazioni e si strutturasse in una cabina di regia a livello territoriale che facesse sentire il territorio univoco... io credo che davvero non dico che cambi, che risolveremo il problema della povertà - come disse il nostro ex ex ministro degli Interni - però quantomeno forse avremmo più un... come dire, una fotografia e una conoscenza del territorio e dei bisogni dei più fragili molto più uniforme, quello che poi ci consentirebbe anche di rendere scientifico il nostro lavoro. Perché per esempio, voglio dire, una raccolta di dati uniformi per modello d'intervento renderebbe scientifico, e quindi anche più spendibile, rispetto ai decisori. (Responsabile Ufficio di Piano – Sardegna).*

> *Nel mondo che vorrei, questa misura ... vorrei che vedesse, come ho già un po' ripetuto a più riprese, vedesse una formalità di intenti e di azione obbligatoria anche da parte degli altri servizi, non solo del servizio sociale. Quindi, cioè, vorrei un maggiore investimento normativo degli altri enti, e che si mettano in gioco effettivamente anche loro, come ci stiamo mettendo in gioco anche noi. Perché, come continuiamo a dire, questa misura è a 360 gradi, non solo economica; e, quindi, cioè tutti i servizi alla persona devono rimettersi in discussione. Questa è una mia grossa aspettativa nel rivedere la misura (Case manager – Lombardia).*

Inoltre per poter realizzare percorsi di accompagnamento all'inclusione che siano efficaci e adeguati alle esigenze delle persone vanno in primo luogo stabilizzate le équipe di lavoro, "perché poi, lo sappiamo, sono le persone che fanno ... che fanno i servizi" (Responsabile Ufficio di Piano – Lombardia), soggette negli ultimi anni a un turn over destabilizzante per gli operatori e per i cittadini/e seguiti; e, oltre alla formazione, vanno contemplati in maniera strutturale

momenti di confronto costanti tra gli operatori che aiutino a scambiarsi dritte operative, mutuare prassi, acquisire la consapevolezza di essere una compagine che ha molte più cose in comune al netto delle pur rilevanti differenze e specificità territoriali.

Un nodo critico sollevato trasversalmente, infine, e che restituirebbe agli operatori agio nella definizione dei progetti con le persone seguite, è dato da una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse economiche del Fondo Povertà, potendo caricare spese come quelle legate alle esigenze abitative che si è stati costretti a inserire in voci di costo non dedicate (come ad esempio il Pronto intervento sociale), oppure rispetto alla rendicontazione che richiede agli operatori "uno sforzo organizzativo importante" (Responsabile Ufficio di Piano – Toscana) che ha fatto emergere la necessità, non solo di rafforzare l'organico con case manager, ma anche di potenziare gli uffici amministrativi. Tanto che alcuni partecipanti ai focus hanno affermato che sarebbe opportuno orientarsi, all'interno degli ATS, verso la creazione di uffici di progettazione per svolgere questi specifici adempimenti:

> *Non so ... mi sembra che un po' sia in quello che abbiamo condiviso finora, rispetto alla flessibilità e la possibilità di riconoscere, appunto, i costi effettivi sostenuti ... Come dicevamo, persone assunte a tempo pieno per questa misura non possono non essere rendicontabili a tempo pieno, cioè in modo totale. Noi nemmeno possiamo utilizzare i costi standard, però abbiamo il contratto enti locali ... per cui ancor meno ... Per cui questo sicuramente: cioè il fatto di poter riconoscere le risorse che effettivamente ... i costi che effettivamente vengono sostenuti, che ci sono ... Sembra che dal punto di vista della gestione di altri fondi non ci sia questa rigidità. Capisco eventualmente il PON come progetto FSE ... ma che il Fondo Povertà dovesse seguire le stesse regole dell'FSE ... non so, mi è sembrato un po' una forzatura, ecco. Per carità, ci stimola e ci costringe a ... [sorride] ad andare in un'ottica sempre più comunque puntuale ... ma lo facciamo già anche per altre cose. Questo sicuramente è un primo aspetto (Responsabile Ufficio di Piano – Lombardia)*

L'effetto di tale rigidità è consistito non solo nel non vedersi ri-

conosciuti dal Ministero, in sede di rendicontazione, alcuni costi di gestione legati al personale ma anche nell'aver invertito la logica della progettazione:

> *Cioè, capito cosa il Fondo Povertà ci permetteva di fare e, quindi, abbiamo cercato di implementare questi servizi. Ci sono poi altre esigenze che cerchiamo di intercettare purtroppo con altro, ecco con ... appunto sull'emergenza abitativa, comunque, ci sono dei bandi o altro, di fare sintesi. Sappiamo proprio, penso per tutti, che non è sempre semplice. Quindi, poter utilizzare un fondo che è destinato davvero a questo target sulla povertà ... avere una flessibilità proprio anche di valutazione del bisogno, poteva sicuramente essere utile ...(Responsabile Ufficio di Piano – Lombardia)*

O anche nel non poter, paradossalmente, attivare aiuti "all'impronta" per sostenere situazioni che non rientrano nelle voci di spesa previste dal Fondo povertà:

> *E poi, anche rispetto al Fondo Povertà, per me è stata una forte delusione vedere che così tanti soldi sono veicolati solo per l'attivazione di servizi. E, quindi, rimaniamo, come diceva appunto la collega prima, rimaniamo in difficoltà quando si ravvisano quelle situazioni, diciamo, un po' borderline rispetto alla misura, laddove percepiscono un importo inferiore alle necessità, invece delle ... alle spese del vivere quotidiano, quindi anche l'affitto, per cui, poi, devi integrare con altre risorse e non con il "Povertà" che, invece, finanzia solo ed esclusivamente i servizi. Tra l'altro, i servizi formalizzati. Quindi, cioè, laddove mi arriva la cooperativa tal dei tali, che non è accreditata, non si è formalizzato il rapporto, perdiamo ulteriore tempo per formalizzare il rapporto, per poter attivare il servizio, per poter accedere a quel fondo...(Case manager – Lombardia)*

LE RISORSE ECONOMICHE

Il tema delle risorse è molto presente nelle riflessioni degli operatori: vi è da una parte la consapevolezza della disponibilità di un bacino di risorse economiche inimmaginabili fino a qualche anno fa e dall'altra, proprio in ragione di questo agio, è sentita l'urgenza di

superare alcuni problemi di gestione, uno afferente al livello centrale e l'altro di competenza dei livelli locali (Regioni e Comuni).

Un primo aspetto riguarda la necessità di una programmazione delle risorse almeno biennale per consentire agli ATS di programmare le spese con assunzioni di personale e bandi di gara:

> *Ma l'unica cosa in più che mi vien da dire è che il Fondo Povertà, erogato annualmente, non aiuta per niente la programmazione dei servizi mentre con un PON che ha una validità triennale ti permette anche di fare una programmazione perché, insomma, l'avete sentito, ci avete ascoltato anche oggi, noi dobbiamo fare comunque dei piccoli appalti... eccetera eccetera. E avere a disposizione una quota di Fondo Povertà annuale non ci permette di fare una programmazione e quindi anche per i cittadini sicuramente i servizi sono meno qualificati, ecco. Quindi una quota... la proposta sarebbe, la quota servizi quando è stabilita piuttosto che sia più bassa, ma che sia non definita di anno in anno ma triennale da poterci fare una programmazione più seria (Case manager – Toscana).*

> *Cioè le risorse devono essere almeno triennali, non è possibile avere delle risorse annuali quantificate di anno in anno, che ti dicono come le puoi spendere di anno in anno, perché la programmazione annuale è una cosa che non è fattibile. Non è fattibile perché? Perché se io assumo un'assistente sociale a tempo determinato per un anno, qualcuno la chiama e lei va via. (...) Se le prendessimo per tre anni già gli assistenti sociali e le altre figure sarebbero molto più stabili, per non dire delle programmazioni. Cioè se io devo appaltare un servizio di psicologia, un servizio di... cioè come faccio? Non posso mica fare un appalto per un anno e poi l'anno dopo, per il principio di rotazione, trovo un'altra cooperativa, e l'anno dopo... E così via. Cioè è una cosa schizofrenica. Quindi minimo la... per programmare tre anni ci vogliono, minimo, quindi i fondi dovrebbero essere di respiro triennale, ecco, almeno (Responsabile Ufficio di Piano – Toscana).*

Come ha sottolineato uno dei partecipanti:

> *Se la misura è strutturale, lo deve essere anche la programmazione economica conseguente, perché altrimenti il rischio è che si creino poveri e più poveri, senza, poi,*

poter rispondere ad entrambi i livelli di bisogno (Responsabile Ufficio di Piano – Lombardia).

L'altro aspetto riguarda la promozione e l'accompagnamento dei Comuni al passaggio alla gestione associata attraverso gli ATS che consente di gestire le risorse economiche in modo diretto e più funzionale:

> *Nel senso che non basta solo dare i soldi ai territori, ma trovare le logiche di rappresentanza, di partecipazione, anche di scelta. (...) Ecco sostenere nei territori le logiche di gestione associata, potrebbe essere interessante, con dei seminari.... perché anche tu dopo puoi fare la legge, ma poi la legge, capite? può diventare una cosa perfetta, ma può diventare anche un ulteriore momento di suddivisione o di congelamento, o di freno, perché dopo sapete le leggi tutti le possono approvare... le possono mettere in campo a seconda anche delle proprie logiche. Allora, bisogna che i territori e gli ambiti, giusto? visto che l'ambito in questo momento è diventato il campo principale, in una metafora calcistica, gli ambiti devono essere aiutati nell'organizzazione... nell'organizzare questi tipi di... come spendere le risorse, e la premessa per questo è in qualche modo una gestione associata dei servizi (Responsabile Ufficio di Piano – Veneto).*

L'esigenza di dotarsi di personalità giuridica è stata espressa anche dagli operatori di Regioni in cui i Comuni hanno adottato soluzioni organizzative per il governo condiviso dei servizi locali. In assenza di riconoscimento giuridico qualunque configurazione organizzativa resta priva della necessaria autonomia per una buona gestione dei fondi.

L'IDEA CHE GLI OPERATORI HANNO DEL RDC

Nel mosaico delle considerazioni degli operatori e delle operatrici coinvolte nella ricerca qualitativa, un tassello di rilievo è costituito dall'idea della misura che essi hanno trasmesso.

Gli operatori sono consapevoli del fatto che si tratta di un processo che è ancora alle battute iniziali, con tutte le difficoltà e i limiti insiti negli esordi, e che pertanto necessita di tempo per andare a regime ma che offre, se governato, gestito e adeguatamente assesta-

to, enormi possibilità, non solo di supporto economico, ma anche di sviluppo delle capacità delle persone che lo ricevono, diventando uno strumento di emancipazione e autodeterminazione:

> *È partito prima il Reddito di Cittadinanza e, poi, tutto quello che dovevano essere [sorride] in realtà, già gli strumenti che dovevamo avere sin dall'inizio. E questo demotiva noi, a mio avviso, e demotiva gli utenti. Perché poi capiscono che alla fine ... ok, li chiamiamo, ma per perdere tempo. Ad oggi, fortunatamente, qualcosa si smuove (Case manager – Lazio).*

> *L'ingrediente vincente è quello di fare in modo che queste persone vadano, attraverso il percorso che intraprendono grazie tra virgolette al Reddito di Cittadinanza, vadano a, diciamo ... a raccogliere nuovi pezzi per completare il puzzle. (...) Siamo appena all'inizio, diciamo, però è quello in cui crediamo molto (Case manager – Sardegna).*

> *Allora diciamo che il Reddito di Cittadinanza lo potrei definire come una fase sperimentale... (...) Diciamo che per noi tecnici il Reddito di Cittadinanza non ha inventato niente in termini di processo e in termini di modalità con cui si affrontano le situazioni di disagio, no? La presa in carico, la valutazione del bisogno e il contratto. Quindi diciamo, perlomeno io, non mi sono trovata ad affrontare un mondo sconosciuto. Però è un mondo da strutturare perché poi, voglio dire, se questo fosse il futuro del welfare, almeno per quanto riguarda il contrasto alle povertà, diciamo che ci vorrà quel giusto tempo di collaudo anche rispetto al cittadino, no? (Responsabile Ufficio di Piano – Sardegna).*

Gli operatori hanno riconosciuto che ci sono tanti aspetti di questa misura che sono interessanti e che dischiudono opportunità, ma che essa ha scontato nella pratica, e continua ancora a farlo, difficoltà di gestione. L'assestamento necessario dovrà passare, come abbiamo visto, per alcune scelte di ordine operativo (la semplificazione burocratica, il dialogo delle piattaforme, la programmazione pluriennale delle risorse nazionali) e di governo del sistema (l'individuazione di un coordinamento per l'inclusione da realizzarsi sui territori, una pressione sugli attori locali per partecipare alle prese in carico multidisciplinari).

Perché se è vero che, “una società perfetta non esiste” - ha detto uno dei partecipanti ai focus - è anche vero che, come tutti hanno ribadito nelle discussione, c’è la voglia di provare a rendere migliore quello che c’è.

CAPITOLO 5

I percorsi d'inclusione lavorativa

Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli e Nicola Sciclone
Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana

Il Reddito di Cittadinanza (RdC), nelle intenzioni del Legislatore, non è solo una misura di contrasto alla povertà. Esso rappresenta, per una quota non trascurabile dei beneficiari, anche uno strumento di politica attiva del lavoro. Come tale prevede un percorso personalizzato di reinserimento lavorativo, della cui utilità ed efficacia molto si è discusso nel Paese, ancora prima della sua implementazione. A due anni dalla sua introduzione il dibattito resta acceso.

Chi vuole cancellare la misura afferma che il Reddito di Cittadinanza disincentiva la ricerca di un impiego, produce un "effetto divano" e agisce negativamente sulla disponibilità a svolgere un lavoro, specie se stagionale. Chi viceversa difende lo strumento, ne rivendica il successo in termini di inclusione e attivazione al lavoro. Chi ha ragione? Senza la pretesa di fornire una risposta univoca ed oggettiva, le analisi qui descritte consentono– questa almeno è l'intenzione – di collocare la discussione su un piano meno ideologico e di ancorarla all'evidenza dei fatti.

A tale scopo, le conclusioni e le indicazioni di policy degli autori sono illustrate in chiusura del lavoro, in modo che ogni lettore possa in modo autonomo - senza condizionamenti- avere il tempo di sviluppare, ripercorrendo i numeri, le cifre, le argomentazioni esposte, una propria valutazione sui punti di forza e debolezza del Reddito di Cittadinanza come misura di politica attiva del lavoro.

Il capitolo è suddiviso in quattro paragrafi. Nel primo è descritto il percorso di inclusione lavorativa previsto dalla normativa nazionale e dalle circolari del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MPLS). Nel secondo sono analizzate le caratteristiche dei beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro. Il terzo paragrafo illustra il meccanismo di presa in carico messo in pratica dalle Regioni. Il quarto fornisce alcune analisi sugli esiti occupazionali dei beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro. Terminano alcune riflessioni conclusive e indicazioni di *policy*.

Il lavoro si avvale dei dati pubblicati ed elaborati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dai report periodici dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) e da alcune elaborazioni svolte dell'INPS per questo rapporto. Il riferimento temporale è il più recente disponibile per ciascuna fonte di dati utilizzata. Gli aspetti più qualitativi e non osservabili esaminati in questo capitolo provengono principalmente dai focus group con i responsabili regionali in materia di lavoro e i navigator di alcune Regioni condotti appositamente per questo rapporto.

1. Il percorso di inclusione lavorativa previsto dalla normativa

Il decreto legge 4 del 2019, convertito dalla legge 26, prevede che tutti i beneficiari di RdC maggiorenni, non occupati, non frequentanti un regolare corso di studio, esclusi i beneficiari di Pensione di Cittadinanza, i pensionati, le persone con più di 65 anni e quelle con disabilità, sono tenuti a dare dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio. Sono eventualmente esonerati da tale obbligo i componenti con carichi di cura, in riferimento ai minori di 3 anni o ai disabili gravi e non autosufficienti.

I beneficiari del Reddito di Cittadinanza, in possesso di alcune caratteristiche che li dovrebbero rendere più vicini al mercato del lavoro, sono presi in carico dai servizi per l'impiego, al fine di stipulare il Patto per il lavoro entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio. Ciò avviene in presenza di uno o più dei seguenti requisiti:

i) una condizione di non occupazione inferiore ai due anni; ii) il godimento di sussidi di disoccupazione, anch'esso per un periodo non superiore ai due anni; iii) la sottoscrizione, negli ultimi due anni, del Patto di servizio personalizzato ai sensi del d.lgs. 150/2015[55]; iv) la non sottoscrizione del progetto personalizzato di attivazione e di Inclusione Sociale e lavorativa ai sensi del d.lgs. 147/2017[56].

La presenza delle suddette caratteristiche è verificata attraverso un apposito sistema informativo predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ricorrendo a diverse banche dati amministrative, tra cui i dati sulle dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro presentate dai disoccupati che si iscrivono ai Centri per l'impiego, utilizzate per calcolare i giorni di disoccupazione a partire dalla data della ultima dichiarazione resa dal disoccupato.

Devono essere convocati dai Centri per l'impiego anche i componenti dei nuclei familiari in cui siano presenti beneficiari vicini al mercato del lavoro se tenuti a dare dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, quindi se maggiorenni, con meno di 64 anni, non occupati, né studenti, né disabili, né pensionati o titolari di Pensione di Cittadinanza. Tutti i maggiorenni di età inferiore a 29 anni devono, infine, essere presi in carico dai CPI, anche se il loro nucleo familiare è stato indirizzato ai Comuni per il Patto per l'Inclusione Sociale.

La lista degli eleggibili è inviata, per il tramite delle Regioni, ai Centri per l'impiego, che devono adempiere alla convocazione entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio. Se non l'hanno già fatto, presso i CPI, i beneficiari devono dare dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, dopo la quale sono sottoposti ad una "profilazione quantitativa", basata su dati anagrafici e professionali, che li ordina in base ad un rischio crescente di permanenza nella con-

55 Sono tenuti a stipulare il Patto di servizio personalizzato tutti i disoccupati iscritti presso un Centro per l'impiego che danno la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione a misure di politica attiva.
56 Il d.lgs. 147/2017 prevede che i beneficiari del Reddito di Inclusione (REI) debbano aderire ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa volto al superamento della condizione di povertà, tramite azioni di supporto all'integrazione lavorativa, sociale e/o civica.

dizione di disoccupazione. In un secondo momento, sempre presso il Centro per l'impiego, gli stessi individui sono sottoposti ad un'intervista, il c.d. orientamento di base, per indagare aspetti più qualitativi, non facilmente misurabili, come la motivazione e l'attitudine a cercare un'occupazione, i cui risultati sono utilizzati per elaborare un profilo di occupabilità ("profilazione qualitativa"). Nel caso in cui emerga un bisogno complesso e multidimensionale, i beneficiari sono rinviati ai servizi sociali dei Comuni, per la sottoscrizione di un Patto per l'Inclusione Sociale.

Dopo la profilazione, quantitativa e qualitativa, i CPI devono stabilire per ciascun beneficiario i contenuti del Patto per il lavoro, che assume le caratteristiche di un servizio personalizzato. Il Patto per il lavoro prevede che i beneficiari siano tenuti a registrarsi in un'apposita piattaforma digitale, che svolgano ricerca attiva del lavoro, che accettino di essere avviati a corsi di formazione o riqualificazione professionale o progetti per l'auto-imprenditorialità, che sostengano i colloqui psicoattitudinali e eventuali prove di selezione e che accettino almeno una di tre offerte di lavoro congrue. La congruità dell'offerta di lavoro è determinata sulla base della distanza del luogo di lavoro rispetto alla residenza, della coerenza con le esperienze professionali precedenti e dell'adeguatezza della retribuzione.

La normativa prevede un meccanismo di condizionalità molto stringente per i beneficiari che non adempiono agli obblighi previsti dal Patto per il lavoro. Le sanzioni vanno dalla decurtazione di una mensilità, alla prima mancata presentazione alla convocazione o alla mancata partecipazione a iniziative di orientamento, fino alla decadenza nei casi di ripetuta indisponibilità o irreperibilità. È disposta la decadenza anche nei casi di non accettazione di almeno una di tre offerte di lavoro congrue.

Come politiche di avviamento al lavoro e di attivazione lavorativa, il decreto che ha introdotto il RdC ha disposto l'erogazione dell'assegno di ricollocazione[57], da usufruirsi presso i CPI stessi o

57 Si tratta di un voucher da spendere presso agenzie per il lavoro private o presso i Centri per l'impiego in prestazioni di servizi di assistenza intensiva personalizzata per la ricerca di occupazione di cui, precedentemente all'introduzione del RdC, usu-

presso le Agenzie per il lavoro () private, e di un sistema di incentivi per il datore di lavoro che assume i beneficiari del RdC e per gli enti di formazione accreditati che garantiscono un percorso formativo o di riqualificazione professionale finalizzato all'assunzione (c.d. Patto di formazione).

Per rafforzare i servizi per il lavoro, cui il Legislatore ha richiesto un eccezionale contributo, l'introduzione del RdC è stata affiancata da un piano straordinario di potenziamento dei CPI, sia in termini di personale che di dotazione infrastrutturale, e dall'assunzione dei c.d. navigator. Questi ultimi sono collaboratori di ANPAL Servizi il cui compito è assicurare un'attività di assistenza tecnica territoriale a supporto degli operatori dei CPI nella fase di avvio del Reddito di Cittadinanza. Secondo quanto previsto dalla normativa, la loro funzione non dovrebbe intendersi in sostituzione delle funzioni dei CPI, ma in raccordo e a supporto di essi, previo accordo in sede di convenzione tra la singola Regione e ANPAL Servizi. Il piano straordinario di potenziamento prevede, nello specifico, che essi supportino gli operatori dei CPI nella definizione del piano personalizzato, nel raccordo con i servizi erogati dai diversi attori del mercato del lavoro, valorizzando le opportunità espresse dalle imprese e dal sistema di istruzione e formazione, e che collaborino affinché siano assicurati i diritti e i doveri dei beneficiari.

Nell'insieme, la *governance* del RdC, prevista dalla normativa, risulta molto articolata e complessa. Nei prossimi paragrafi si cercherà di capire come le prescrizioni normative siano state effettivamente messe in pratica.

2. Le caratteristiche dei beneficiari nel percorso di inclusione lavorativa

Al 31 gennaio 2021, i nuclei beneficiari di RdC indirizzati ai percorsi di inclusione lavorativa sono, a livello nazionale, circa 530mila, il 49% del totale dei nuclei indirizzati, a seconda delle loro caratte-

fruivano i beneficiari della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI).

ristiche, ai Centri per l'impiego o ai servizi sociali[58]. Circa 104mila sono invece i nuclei indirizzati ai servizi sociali, i cui membri con meno di 29 anni sono però inviati ai servizi per il lavoro (cfr. capitolo 4). La presenza di nuclei indirizzati ai percorsi di inclusione lavorativa è maggiore nelle Regioni del Sud rispetto a quelle del Centro e del Nord del Paese, sebbene vi siano alcune eccezioni (Figura 1).

Figura 1. **I nuclei beneficiari indirizzati ai servizi per il lavoro Valori assoluti e in rapporto al totale dei nuclei tenuti al Patto per il lavoro o al Patto per l'inclusione sociale – Dati al 31.01.21**

Fonte: nostre elaborazioni su dati MLPS

Ad esempio, fra le Regioni del Sud, spicca per comportamento anomalo la Puglia, in cui la quota inviata ai percorsi di inclusione lavorativa è significativamente più bassa delle altre Regioni meridionali. All'opposto, fra le Regioni del Centro e del Nord, spiccano il Trentino Alto Adige ed in misura minore, ma non trascurabile, la Toscana, che hanno valori superiori alle circoscrizioni di appartenenza. La quota di nuclei con componenti giovani inviati ai servizi per il lavoro è più elevata in Campania, Puglia e Sicilia.

2.1 Le caratteristiche dei beneficiari emerse dai dati

58 I dati qui riportati, i più recenti ad oggi disponibili, provengono da alcune elaborazioni svolte per questo rapporto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ringraziamo per la preziosa collaborazione.

Ragioniamo ora sulla composizione dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza soggetti alla stipula del Patto per il lavoro. Quali sono le caratteristiche prevalenti?

Iniziamo dall'analisi della condizione occupazionale[59] che hanno i beneficiari di RdC da cui emerge come categoria rilevante quella degli inoccupati, persone senza un lavoro e che non percepiscono sussidi di disoccupazione o altre forme di sostegno al reddito. Essi rappresentano il 36% dei componenti a livello nazionale ed arrivano anche al 39% nelle Isole (Figura 2a). Il lavoro, sia precario che stabile, ma comunque insufficiente a lasciare le famiglie al di fuori della povertà, è all'opposto più presente nelle Regioni del Nord del Paese. La presenza di persone considerate in stato di inattività, come la casalinga e lo studente, che la normativa sul RdC ha indirizzato ai servizi per il lavoro se facenti parte di nuclei con componenti vicino al mercato del lavoro o se con meno di 29 anni, tende ad essere maggiore nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. I disoccupati percettori di ammortizzatori sociali, insieme ai cassaintegrati, persone che sono senza lavoro ma che hanno da poco concluso un rapporto, rappresentano appena l'1% dei beneficiari.

Una quota non irrisoria dei beneficiari che la normativa ritiene più vicini al mercato del lavoro, il 21%, in realtà non ha mai avuto un rapporto di lavoro alle dipendenze nella sua storia lavorativa (Figura 2b). Questo perché la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro resa da un disoccupato ai CPI, sulla base della quale la normativa individua i beneficiari vicini al mercato del lavoro, non ne implica necessariamente una attivazione lavorativa ma può essere fatta anche solo per usufruire di una qualche forma di assistenza sociale. I beneficiari indirizzati ai servizi per l'impiego perché han-

59 L'informazione sullo status occupazionale proviene dalle DSU presentate da tutti i beneficiari di Reddito di Cittadinanza. Per ciascun componente del nucleo, viene dichiarata l'attività lavorativa alla data di presentazione scegliendo tra 1) lavoratore dipendente, 2) lavoratore dipendente a tempo determinato o con contratto di apprendistato, 3) lavoratore con contratto somministrato, 4) lavoratore parasubordinato, 5) lavoro accessorio, 6) lavoratore autonomo, 7) lavoratore o disoccupato con sostegno al reddito (CIG, NASPI, mobilità, ecc.), 8) non occupato, 9) pensionato, 10) studente, 11) casalinga, 12) altro. I dati provengono da alcune elaborazioni svolte da INPS per questo rapporto, che ringraziamo per la collaborazione.

no dato dichiarazione di disponibilità al lavoro da non oltre due anni sembrano quindi molto più lontani dal mercato del lavoro di quanto pensava il Legislatore.

Figura 2. **Beneficiari per caratteristiche occupazionali**

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS e MLPS***

La quota di persone prive di esperienze lavorative alle dipendenze è comunque e, ovviamente, maggiore, pari a circa il 40%, tra gli individui in età da lavoro che fanno parte di nuclei inviati ai servizi sociali, ed arriva al 50% tra gli under 30 e tra i familiari di sesso femminile di componenti vicini al mercato del lavoro. Questi ulti-

mi sono dunque indirizzati ai CPI nonostante siano ben lontani dal mercato del lavoro, e probabilmente da molto tempo.

L'analisi dei beneficiari per caratteristiche socio-demografiche mostra una elevata presenza di quelle tipologie di soggetti che hanno tipicamente maggiori difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro o più spesso si trovano in una condizione di inattività. I beneficiari sono, infatti, in maggioranza donne (52%) e il 14% ha cittadinanza straniera, anche se con differenze accentuate a livello territoriale (Figura 3a). Al Sud e nelle Isole gli stranieri sono appena il 5-6%, mentre al Nord arrivano ad rappresentare 1 beneficiario su tre.

Figura 3. Beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro per caratteristiche socio-demografiche – Dati al 01.05.20

(a)

Le fasce di età degli under 30 e degli over 50, tipicamente più difficili da collocare nel mercato del lavoro, per inesperienza i primi e per difficoltà di riconversione professionale i secondi, rappresentano rispettivamente il 34% e il 27% dei beneficiari tenuti al Patto per il lavoro. Gli under 30 sono più presenti al Sud e nelle Isole, viceversa gli over-50 nel Centro-N elevato nelle regioni del Sud del Paese elevato nelle Regioni del Sud del Paese. I beneficiari tenuti alla stipula del PL hanno titoli di studio estremamente bassi. In Italia, il 72% ha al massimo la licenza media mentre solo il 3% ha ottenuto la laurea (Figura 3b).

Fonte: nostre elaborazioni su dati ANPAL

Il profiling, calcolato nell'ambito della profilazione quantitativa, che è un indicatore che riassume tutte le condizioni di svantaggio sul mercato del lavoro, dal titolo di studio, alla durata della disoccupazione, all'età, all'area geografica, indica per i beneficiari di RdC inviati ai CPI, un elevato rischio di rimanere nello stato di disoccupazione a distanza di un anno dalla dichiarazione di immediata disponibilità a lavoro (Figura 4a)[60]. Il profiling dei "classici" utenti che si rivolgono ai CPI, che non beneficiano di Reddito di Cittadinanza, è più basso del 7% rispetto a quello registrato per i beneficiari. Nonostante nel calcolo del profiling si tenga conto delle differenti caratteristiche del mercato del lavoro a livello territoriale, emerge un rischio di rimanere nello stato di disoccupazione particolarmente elevato nelle Regioni del Sud del Paese (Figura 4b).

60 Il profiling viene calcolato per ogni disoccupato che si iscrive ai CPI e dà dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro. A ciascuno disoccupato viene attribuito un punteggio, sulla base della probabilità di non essere occupato a distanza di 12 mesi, con valori compresi tra 0, facilmente occupabile, ed 1, in corrispondenza del grado più basso di occupabilità.

Figura 4. **Il profiling quantitativo dei beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro**

Fonte: nostre elaborazioni su dati CNEL e ANPAL***

Prima della stipula del Patto per il lavoro i beneficiari di Reddito di Cittadinanza vengono sottoposti ad un questionario per una profilazione qualitativa del loro grado di occupabilità. I risultati rilevano un'estrema fragilità dei beneficiari di RdC. Infatti, il 23% è sfiduciato e demotivato, l'11% non ha partecipato di recente a colloqui di lavoro, il 78% non sa come proporsi alle aziende, 1 su 4 non ha alcuna preferenza sul tipo di lavoro da svolgere ed 1 su 5 non sa dove indirizzare la ricerca di un lavoro (Figura 5). Sono, dunque, persone poco attive nella ricerca di un'occupazione, senza un progetto di lavoro specifico e spesso hanno ormai perso la motivazione. Le persone meno occupabili, con profilazione qualitativa bassa, sono quelle meno interessate a corsi di formazione che invece paradossalmente potrebbe permettere loro di migliorare la propria occupabilità.

Figura 5. **Gli indicatori utilizzati per la profilazione qualitativa – Dati aggiornati ad aprile 2020**

Fonte: nostre elaborazioni su dati ANPAL[61]

L'identikit dei beneficiari di RdC inviati ai servizi per il lavoro tracciato nei focus group condotti con i referenti regionali competenti in materia di lavoro e con i navigator di alcune Regioni[62] racconta di persone molto deboli dal punto di vista lavorativo e in grandi difficoltà economiche, psicologiche e sociali (Tabella 1). Non raramente sono persone che non hanno acquisito neppure il titolo di studio obbligatorio per legge, o sono giovani che non studiano né

61 I dati provengono dalla pubblicazione di ANPAL, "L'orientamento di base e la profilazione qualitativa". Le attività di profilazione qualitativa registrate sono state effettuate nella maggior parte dei casi (il 90%) nell'ambito della misura del Reddito di Cittadinanza. I dati sono disponibili solo per le Regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta.

62 I focus group sono stati condotti nei mesi di Aprile e Maggio del 2021 da Caritas. Nello specifico, sono stati organizzati due distinti focus group. Il primo ha coinvolto i responsabili in materia di lavoro di Lombardia (provincia di Bergamo), Veneto, Toscana, Lazio, Campania e Sardegna, il secondo con alcuni navigator di Lombardia, Veneto, Toscana, Lazio, Campania e Sardegna. Ai partecipanti è stata sottosta un'intervista semi-strutturata da cui è partita la discussione ed il confronto.

lavorano o in evidente ritardo con gli studi. Sono tutti dotati di *smartphone*, ma non sanno usarlo per effettuare ricerche su internet, non sanno redigere un curriculum vitae e, in alcuni casi, non parlano la lingua italiana.

Tabella 1. L'identikit dei beneficiari emerso dai focus group

Titoli di studio e competenze	"un'altissima percentuale...hanno esclusivamente la licenza media...in qualche caso anche un non assolvimento dell'obbligo" "altalenanti percorsi scolastici" "ragazzi senza titolo di studio, che non vanno a scuola" "deficit digitale.. non sono in possesso nemmeno di un PC...magari solo di uno smartphone che utilizzano...non con sapienza insomma digitale" "analfabetismo digitale" "non sanno operare nell'ambito dei motori di ricerca e non sanno redigere un curriculum" "difficoltà linguistiche" "stranieri...che hanno anche un titolo di studio medio alto, ma che non è riconosciuto nel nostro Paese"
Esperienze nel mercato del lavoro	"persone che hanno avuto accesso... ai servizi per l'impiego negli anni e nei mesi immediatamente precedenti all'accesso.. per motivi di natura assistenziale" "iscritti ai Centri per l'impiego, ma erano i cosiddetti dormienti dei Centri per l'impiego" "già iscritti, magari con una DID sospesa" "mai intrapreso una ricerca attiva di lavoro" "mai avuto un'esperienza lavorativa pregressa" "già avuto esperienze lavorative..di cui circa xxx professioni non qualificate" "carriera lavorativa discontinua... a bassa professionalizzazione" "ex metalmeccanici ...ristorazione, il settore le pulizie" "in settori come l'assistenza, il commercio, per la cura come parrucchieri, estetiste...operai o artigiani" "gestivano lavori in nero o comunque erano in situazioni non perfettamente in linea" "gente di oltre 50 anni con curriculum anche corposi... dopo i 45 anni per le donne e dopo i 55 anni per gli uomini, non si riescono assolutamente più a ricollocare"
Aspetti psico-sociali	"persone demotivate... ai margini... molto spesso non hanno neanche una rete di protezione sociale o familiare che possa contribuire anche a un rafforzamento del sé" "scoraggiamento... marginalizzate all'interno della società" "trascuratezza che hanno nel tenere poi le fila di una domanda..e... nella comunicazione con un ente" "mancanza di un progetto" "non c'è interesse...magari qualificarsi" "non hanno proprio le possibilità economiche ma neanche personali per mettersi insomma in gioco o mettersi in competizione diciamo così, nel mondo lavorativo" "disagio sociale a vario titolo dal problema casa, al problema gestione familiare" "non hanno la patente, non hanno mezzi di locomozione o ne hanno uno condiviso a livello di nucleo familiare" "donne single che hanno la difficoltà o anche madri di famiglia, non voglio dire, la difficoltà della gestione dei figli" "non hanno soldi per una patente, per un'utilitaria" "stranieri che arrivano e non hanno una rete"

Fonte: focus group referenti Regioni e navigator

I beneficiari che sono stati inviati ai servizi per l'impiego sono persone che si sono iscritte ai CPI dando immediata disponibilità al lavoro solo per motivi assistenziali, per usufruire di qualche agevolazione o sussidio, e non per cercare lavoro, o i cosiddetti "dor-

mienti" dei CPI, che si sono iscritti ma hanno la DID sospesa e non hanno mai svolto azioni di attivazione lavorativa, né ricercato attivamente lavoro. Quanto alle pregresse esperienze lavorative, in molti non hanno mai avuto alcun rapporto di lavoro o solo in modo discontinuo o in nero. Se hanno lavorato, lo hanno fatto in settori a bassa professionalizzazione, come i servizi alla persona, sebbene siano presenti tra i beneficiari anche ex operai o artigiani, magari più in là con l'età e difficili da ricollocare.

I beneficiari inviati ai servizi per l'impiego hanno, inoltre, spesso un bisogno complesso, non esclusivamente lavorativo. Sovente sono demotivati, scoraggiati, arresi, sono privi di progettualità o di una rete familiare e sociale che li possa supportare nel trovare il proprio percorso lavorativo e di vita. In alcuni casi, sono stranieri che arrivano sul territorio senza alcun appoggio di familiari e privi di reti di protezione sociale. Oppure non hanno la possibilità di svolgere un lavoro lontano da casa, magari perché non hanno la macchina o hanno figli che non possono lasciare da nessun parente né tantomeno a servizi di accudimento a pagamento. Hanno anche il problema di sostenere i costi dell'abitazione, in cui vivono spesso in affitto.

In conclusione, emerge fra i beneficiari del Reddito di Cittadinanza un quadro di estrema vulnerabilità non facile da aggredire. E tale da indurre una rimodulazione verso il basso dell'obiettivo che è giusto attendersi dai percorsi di inclusione promossi dai Centri per l'impiego: non tanto l'inserimento nel mercato del lavoro, quanto una maggiore autostima e capacità di fare rete e di attivarsi nella ricerca di un lavoro.

3. La presa in carico: dalla normativa ai fatti

3.1 I numeri sui Patti per il lavoro stipulati

Dall'introduzione del Reddito di Cittadinanza fino al primo aprile di quest'anno, il numero complessivo di beneficiari nel database di ANPAL, quindi negli elenchi da inviare ai CPI per la convocazione e la eventuale stipula del PL è pari a 1 milione e 650mila a livello

nazionale. Come previsto dalla normativa, una parte di questi, attorno ai 35mila, dopo un primo contatto con i servizi per l'impiego, sono stati esonerati o esclusi perché responsabili di bambini con meno di 3 anni o di persone con disabilità grave o non autosufficienza, perché impegnati in corsi di formazione o occupati con un reddito superiore ai minimi imponibili a fini IRPEF. Poco meno di 3mila sono, invece, stati trasferiti ai servizi sociali comunali perché portatori di un bisogno più complesso di quello strettamente lavorativo. Oltre 500mila individui sono stati esentati dall'obbligo di sottoscrizione del PL perché hanno terminato il beneficio allo scadere dei 18 mesi, lo hanno perso per il cambiamento delle condizioni familiari e/o economiche o lo hanno rifiutato per altri motivi. I beneficiari di RdC effettivamente tenuti alla sottoscrizione del PL sono quindi poco più di 1 milione a livello nazionale di cui però solo circa 327mila, quindi il 31%, ha poi effettivamente stipulato il Patto per il lavoro o il Patto di servizio ai sensi del d.lgs. 150/2015 (Figura 6).

Figura 6. Tenuti al PL presi in carico – Flussi dall'introduzione del Rdc fino al 01.04.21 e al 01.04.20

Fonte: nostre elaborazioni su dati ANPAL

La ridotta quota di Patti stipulati è sicuramente legata agli effetti della sospensione della condizionalità per le convocazioni ai CPI prevista in seguito all'emergenza da Covid 19, che è stata disposta da aprile a luglio 2020. Considerando lo stesso dato di un anno prima, infatti, risultavano aver stipulato un PL il 45% dei beneficiari tenuti, una copertura più elevata ma comunque non universale.

3.2 Il percorso descritto dai responsabili regionali competenti in materia di lavoro

Il percorso di presa in carico messo in atto dalle Regioni intervistate nell'ambito dei focus group condotti per questo rapporto riflette quanto previsto dalla normativa nazionale sebbene se ne discosti in alcuni elementi.

La prima fase è quella della convocazione, a partire dagli elenchi individuali comunicati ai CPI, per il tramite delle Regioni, dal sistema informativo del RdC. Come spiegato nel paragrafo 1, sono indirizzati ai CPI i beneficiari ritenuti più vicini al mercato del lavoro, nonché i loro familiari conviventi, se tenuti a dare dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, e gli under 30. Visto che alcune delle persone da convocare appartengono allo stesso nucleo familiare, in alcuni contesti, come in Provincia di Bergamo, in Lazio e in Sardegna, si è cercato di organizzare un'unica convocazione presso i CPI di tutti i componenti della stessa famiglia. La fase di convocazione e prima conoscenza è stata supportata dai navigator in tutte le Regioni, eccetto il Veneto.

Al momento della convocazione avviene spesso un primo contatto con i servizi sociali, più o meno formalizzato. In Provincia di Bergamo, ad esempio, in questa fase si verifica se il nucleo fosse già noto ai servizi sociali e, insieme ad essi, si valuta un eventuale trasferimento ai Comuni per il Patto per l'Inclusione Sociale. In Toscana, sono stati stipulati protocolli d'intesa che hanno messo a regime le équipe multidisciplinari, composte da operatori dei CPI, servizi sociali ed altri soggetti, tra cui psicologi. Anche in Veneto, in caso di bisogni complessi, è attivata la presa in carico congiunta di servizi sociali e CPI. In Sardegna, sono stati stipulati accordi di collaborazione tra l'agenzia sarda per le politiche attive del lavoro e la direzione regionale delle politiche sociali che prevedono che, in caso di beneficiari con bisogni complessi, sia costituito presso i CPI un "nucleo di approfondimento", assimilabile alla équipe multidisciplinari comunali. Tutte le Regioni hanno sottolineato come il rapporto con i servizi sociali sia stato rafforzato a partire da quello già costruito con il REI e il Sostegno di Inclusione attiva.

La fase successiva è il primo appuntamento, in cui viene svolta

un'indagine preliminare sulla presenza di eventuali motivi di esonero o esclusione o sulla incongruità alla sottoscrizione del Patto. Quindi, si verifica la presenza della DID e si effettua la profilazione quantitativa e qualitativa. In Lazio, quest'ultima consiste in un "mini bilancio di competenze" che evidenzia la storia lavorativa dei beneficiari, le attitudini e le professionalità. I navigator si sono occupati spesso di alcune di queste attività più amministrative, come il controllo della presenza di esoneri e esclusioni. In quanto collaboratori di ANPAL Servizi e non funzionari pubblici sono stati però esclusi dalle verifiche sulla presenza della dichiarazione di disponibilità al lavoro.

Dopo il primo appuntamento ne segue un secondo per la stipula del PL ed, infine, l'individuazione delle politiche attive da erogare. In diverse Regioni, tra cui Veneto e Toscana, la sottoscrizione del Patto per il lavoro non differisce dal Patto di servizio ai sensi del d.lgs. 150/2015. La previsione di un Patto ad hoc, poco diverso rispetto a quello dei disoccupati "classici" dei CPI, aggrava l'attività amministrativa dei servizi per l'impiego.

I navigator non sono coinvolti generalmente nella fase di stipula del Patto perché non sono funzionari pubblici e tornano a interfacciarsi direttamente con il beneficiario negli appuntamenti successivi. In tutte le Regioni è emerso che il ruolo dei navigator più rilevante ha riguardato la mappatura delle opportunità occupazionali e il contatto con le aziende, e quindi l'individuazione di *vacancies* da proporre al beneficiario.

L'individuazione delle politiche attive del lavoro da erogare, dopo la stipula del Patto, è la fase del percorso di inclusione lavorativa che presenta le maggiori differenze regionali, a causa soprattutto della mancata, incompleta o inadeguata attuazione degli strumenti appositi previsti a livello nazionale, come l'assegno di ricollocazione, gli incentivi e il Patto per la formazione.

Gli incentivi occupazionali previsti per i beneficiari di RdC hanno coinvolto solo lo 0,1% dei presi in carico[63] mentre l'assegno di ricollocazione, spostato appositamente dai beneficiari di NASPI al

63 Dato INPS riferiti a tutti i beneficiari del 2019 e del 2020.

RdC, appena lo 0,3%[64]. L'assenza ma anche l'inefficacia di politiche attive per il lavoro è stata più volte sottolineata nei focus group condotti per questo rapporto. Alcuni intervistati hanno sottolineato, in particolare, come l'assegno di ricollocazione, quando disponibile, non abbia visto l'adesione delle Agenzie per il lavoro, scoraggiate a partecipare a causa del basso profilo di occupabilità dei beneficiari di RdC. Altri hanno, invece, sottolineato l'assenza di corsi di formazione, anche basici, e il disincentivo da parte delle imprese ad assumere i beneficiari di RdC in presenza di incentivi contributivi più interessanti per altri profili, come per gli aderenti a Garanzia Giovani.

In assenza di un intervento nazionale importante sul fronte delle politiche attive, le Regioni hanno supplito con proprie risorse, laddove disponibili, o hanno attinto ai servizi finanziati da altri programmi, in primis Garanzia Giovani. In provincia di Bergamo, ad alcuni dei beneficiari sono stati assegnati gli interventi previsti dal sistema della "Dote Unica Lavoro", una misura regionale che fornisce ai disoccupati un pacchetto di servizi, dalla riqualificazione professionale, ai tirocini, all'incentivi all'assunzione e all'auto-imprenditoria, che consenta l'attivazione di un rapporto di lavoro o l'avvio di un'attività di lavoro autonomo. Sempre in questa provincia, i più giovani beneficiari di RdC sono stati inseriti nel programma di Garanzia Giovani e sono stati previsti percorsi di alfabetizzazione italiana, attraverso i Centri per Educazione per Adulti.

In Campania, la Regione non ha potuto sopperire alla mancanza delle misure nazionali con risorse proprie, già impegnate per gli interventi previsti dai fondi strutturali europei. Altre Regioni hanno fornito servizi non dissimili da quelli che offrono ai tradizionali utenti dei CPI. In Toscana, ad esempio, se la persona è pronta per il mercato del lavoro viene inviata ai servizi di incontro domanda/offerta, se invece ha gap formativi viene avviata ai percorsi di formazione gratuiti disponibili, tra cui quelli telematici previsti dalla piattaforma TRIO, il sistema di web learning della Regione Toscana. In Lazio, viene offerto il consolidamento delle competenze, l'av-

64 Nostre rielaborazioni da dati e pubblicazioni ANPAL.

vio alla formazione e i percorsi di auto imprenditoria. In Sardegna, ai beneficiari sono stati offerti i servizi di Garanzia Giovani, percorsi formativi e tirocini.

Tre le politiche attive offerte meritano un esame a parte quelle erogate dai CPI in collaborazione con i Comuni o altri enti. Molti destinatari di RdC sono stati avviati, infatti, ai progetti di utilità collettiva (PUC), presso i Comuni, le pubbliche amministrazioni o gli enti del Terzo settore. I referenti in materia di lavoro delle Regioni hanno sottolineato come i PUC si siano rilevati un'importante strumento per l'inclusione lavorativa e sociale dei beneficiari di RdC, seppur con diversi limiti e margini di miglioramento. In particolare, ne è stata segnalata l'eccessiva rigidità dei criteri di assegnazione previsti dai bandi comunali. È stata sottolineata l'utilità di una collaborazione a monte tra CPI, servizi sociali e Comuni nella fase di programmazione dei PUC da attuare. È emersa la necessità che l'attività svolta sia certificata in modo che possa rappresentare una vera e propria esperienza di lavoro per il beneficiario, da spendere in altri contesti ed, infine, che venga superata la visione distorta che il PUC sia una punizione per il percettore del RdC.

Con i servizi sociali sono stati realizzati, inoltre, tirocini extra curriculari nonché laboratori propedeutici al lavoro, tra cui quelli per l'alfabetizzazione informatica e alla lingua italiana per stranieri.

La normativa del RdC prevedeva che i beneficiari che non rispettassero gli obblighi previsti dal Patto per il lavoro dovessero incorrere in una serie di sanzioni. Nella maggior parte delle Regioni la condizionalità è stata applicata solo alla fase della convocazione. Generalmente, la convocazione formale, attraverso mail o messaggio telefonico, viene fatta precedere da un contatto telefonico informale (c.d. pre call). Nel caso in cui le persone non si presentino all'appuntamento fissato, dopo ripetute sollecitazioni, avviene la decurtazione, fino alla decadenza, del beneficio che, in alcuni contesti locali, ha avuto l'effetto positivo di fare attivare il beneficiario. In praticamente nessuna Regione è stata applicata la condizionalità per mancata accettazione di offerte lavorative o per la non partecipazione a iniziative di orientamento.

3.3 Il ruolo del navigator raccontato da alcuni di loro

Come già emerso nei focus group svolti con i responsabili dei settori lavoro delle Regioni intervistate, in genere, ma non sempre, il navigator è coinvolto nella prima convocazione dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza. Conduce il primo appuntamento, in cui si occupa dell'individuazione dei motivi di esclusione/esonero o dei casi in cui occorre l'invio ai servizi sociali, e segnala i casi di irreperibilità o indisponibilità che possono portare prima alla decurtazione e poi alla decadenza dal beneficio.

I navigator, che non sono funzionari pubblici ma collaboratori di ANPAL Servizi, non sono coinvolti nella stesura del Patto per il lavoro, salvo eccezioni. In alcuni contesti, è stato dato loro il compito di affiancare gli operatori dei CPI, al momento della stipula del Patto, nella spiegazione degli obblighi previsti dalla legge in termini di condizionalità.

Dopo il PL, generalmente, il navigator torna ad avere un contatto diretto e più autonomo con il beneficiario. Inizia la fase di erogazione delle politiche attive e dell'individuazione delle offerte di lavoro congrue (BOX 1). In alcuni casi più evoluti, il navigator organizza una serie di appuntamenti successivi con il beneficiario, per la stesura e verifica del Curriculum Vitae, per la redazione di una lettera di presentazione con cui presentarsi a un'azienda o a un'agenzia per il lavoro, per l'individuazione delle politiche attive disponibili. Alcuni navigator segnalano, tuttavia, l'interruzione del percorso, almeno per quel che concerne le loro attività, dopo il Patto per il lavoro, anche perché solo in pochi arrivano a questo stadio del percorso.

La condizionalità è applicata dai navigator solo per la fase di convocazione e non sulle offerte di lavoro congrue né sulla partecipazione a corsi di formazione o orientamento, anche perché non hanno la possibilità di verificare che il beneficiario si sia effettivamente candidato ad un'offerta o abbia partecipato ad un corso. I navigator si sono occupati spesso di attività di mero monitoraggio del numero di beneficiari presi in carico, degli esoneri e delle esclusioni, delle presenza alle convocazioni.

BOX 1. Le modalità di ricerca delle offerte di lavoro

Le modalità di ricerca delle offerte di lavoro più diffuse tra i navigator sono tre. Una è la mappatura delle opportunità occupazionali implementata in quasi tutte le Regioni. La mappatura consiste nella creazione di una sorta di database delle aziende presenti nel territorio di riferimento, che vengono poi contattate per sponsorizzare i servizi dei CPI e chiedere se sono presenti eventuali *vacancies* a medio e lungo periodo. In alcune Regioni, il navigator segnala le *vacancies* prioritariamente ai beneficiari di RdC e, solo dopo, le comunica ai CPI per l'inserimento nei portali regionali di incrocio domanda e offerta di lavoro. In altre, le *vacancies* devono essere pubblicate da subito sulle piattaforme regionali a cui tutti gli utenti dei CPI possono candidarsi, anche i non beneficiari di RdC.
Un secondo canale di ricerca è la consultazione delle piattaforme di incontro domanda/offerta di lavoro regionali. I navigator segnalano le offerte, tra cui quelle gestite direttamente dai CPI attraverso la preselezione, ai beneficiari potenzialmente interessati.
Il terzo canale, sebbene meno diffuso, è la ricerca in rete sui siti per trovare lavoro. Vengono consultati i portali più strutturati che raccolgono annunci, come "monster" o "indeed", quelli specializzati su alcune figure professionali, come "pronto badante" o "toptata", quelli più informali, come "subito.it" o "bakeca.it", e direttamente le sezioni "lavora con noi" delle singole aziende.
I navigator più infrequentemente cercano tra i bandi per offerte di lavoro nel settore pubblico o utilizzano propri canali informali e, generalmente, non hanno rapporti diretti con le agenzie per il lavoro. Il lavoro svolto dal navigator non consiste solo nel segnalare l'offerta, ma anche nel supportare il beneficiario nell'invio della propria candidatura, anche dal punto di vista informatico, nello scrivere la lettera di presentazione, nel preparare il proprio curriculum ai fini della candidatura.

4. Gli esiti occupazionali dei beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro

4.1 Il monitoraggio degli esiti occupazionali

Come certifica il monitoraggio di ANPAL, a livello nazionale il 25,7% dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza tenuti alla stipula del Patto per il lavoro ha avuto almeno un contratto di lavoro nel periodo successivo alla presentazione della domanda e il 14,1% lo ha ancora in essere al 31 ottobre 2020 (Figura 7). La quota di benefi-

BOX 2. Rapporti con agenzie formative e i servizi sociali

Generalmente, i navigator non hanno un rapporto diretto con le agenzie formative. In alcune Regioni propongono ai proprio beneficiari corsi di formazione svolti da vari enti formativi, tuttavia non sempre sono disponibili corsi finanziati e spesso accade che, senza un numero minimo di partecipanti, il corso non possa partire. Sovente i corsi proposti sono basici e poco utili ad una riqualificazione professionale.
Il rapporto con i servizi sociali per la segnalazione dei beneficiari con bisogno complesso è molto diverso tra i navigator intervistati. Alcuni hanno un rapporto diretto, altri mediato attraverso i CPI, altri fanno parte delle équipe multidisciplinari, altri ancora non si interfacciano con i servizi sociali. Il rapporto è, in alcuni casi, solo informale, in mancanza di linee guida su come trasferire i beneficiari di RdC dai servizi per il lavoro a quelli sociali, diversamente da quanto accade per il passaggio inverso e da quanto accadeva con il Reddito di Inclusione, in cui era prevista una collaborazione istituzionalizzata.

ciari con contratto attivo è inferiore alla media nazionale in Calabria (13,7%), Sardegna (13,6%), Campania (10,8%) e Sicilia (10,4%), e più elevata nel Nord-Est del Paese, come nella provincia di Trento (27,3%) e Bolzano (21,5%), in Friuli Venezia Giulia (21,5%) e in Valle d'Aosta (23,9%). I contratti di assunzione sono a tempo indeterminato solo per il 15% degli avviamenti.

Figura 7. **Beneficiari tenuti al PL che hanno sottoscritto un contratto di lavoro**

Fonte: nostre rielaborazioni su dati ANPAL

Un semplice monitoraggio degli esiti occupazionali non consente tuttavia di capire né la rilevanza dell'impatto occupazionale né se i rapporti di lavoro sarebbero stati avviati comunque, anche in assenza del Reddito di Cittadinanza.

4.2 Una valutazione controfattuale dell'impatto occupazionale del RdC in Toscana

Per capire se il Reddito di Cittadinanza abbia effettivamente aumentato le opportunità di lavoro è necessario un'analisi controfattuale. Proviamo allora a svolgerla per i beneficiari in Toscana, di cui disponiamo dei dati necessari.

Come metodologia di valutazione, utilizziamo un'analisi della "differenza nelle differenze", visto che i beneficiari di RdC, data la loro estrema fragilità e vulnerabilità economico, sociale e lavorativa, non sono confrontabili con altri soggetti se non con se stessi nel

tempo. Le giornate di lavoro dei trattati, i beneficiari di RdC, sono confrontate, nel tempo, con quelle dei non beneficiari, al fine di cogliere l'insorgenza di una variazione significativa negli esiti dei due gruppi dopo il trattamento.

L'esercizio svolto segue l'approccio di Callaway e Sant'Anna (2020), che consente di distinguere gli effetti di una misura per periodi temporali distinti e per diverse coorti di ingresso al trattamento e fa ricorso ad una banca dati integrata che utilizza tre fonti di dati: i dati individuali dei beneficiari RdC del 2019 residenti in Toscana, di fonte INPS, i dati individuali sui disoccupati iscritti ai CPI che hanno dato dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e i dati delle Comunicazioni Obbligatorie (CO) sulle assunzioni e le cessazioni effettuati dalle imprese toscane, raccolti nel Sistema Informativo del Lavoro (SIL) della Regione Toscana.

Le unità trattate sono i beneficiari di RdC nel 2019 che risultavano iscritti come disoccupati ai CPI al 01.01.2018, mentre i controlli sono soggetti iscritti come disoccupati ai CPI al 01.01.2018 ma che non beneficiano mai di RdC nel 2019. Le unità trattate sono raggruppate in coorti mensili, a seconda al momento dell'ingresso nel programma: coorte 1, ingresso marzo 2019, coorte 2, ingresso aprile 2019, e così via, fino a novembre 2019. La variabile di interesse è il numero di giornate lavorate che si osserva per ogni mese, prima e dopo il trattamento, da gennaio 2017 a dicembre 2020. Calcoliamo le giornate lavorate attraverso i dati delle Comunicazioni Obbligatorie, relativi agli avviamenti e alle cessazioni di rapporti di lavoro. Per ogni rapporto di lavoro avviato in ciascun mese successivo alla domanda di Reddito di Cittadinanza calcoliamo la differenza tra la data di inizio e fine. Nel caso in cui il rapporto di lavoro non sia terminato le giornate lavorative mensili sono poste uguali a 30. In presenza di più rapporti di lavoro il numero di giornate lavorate è dato dalla somma delle durate dei singoli rapporti, fino ad un massimo di 30 giorni. In caso di assenza di rapporti di lavoro il numero di giornate lavorate è posto uguale a 0.

La Figura 8 mostra gli effetti del trattamento per ciascun profilo e i relativi intervalli di confidenza per mese di calendario.

Nel primo periodo, fino a giugno 2019, emerge un effetto nega-

tivo del RdC, che potrebbe essere interpretato in diversi modi. Potrebbe essere l'effetto disincentivante dell'offerta di lavoro, oppure dipendere dal tempo necessario per l'attuazione della nuova politica o dal tempo previsto, per legge, per la presa in carico da parte dei CPI.

Nei mesi successivi l'effetto diventa positivo, ma comunque non statisticamente diverso da zero. Solo a partire da febbraio 2020, presumibilmente dopo aver superato la prima fase della nuova misura, che ha portato ai CPI un'enorme massa di beneficiari, e dopo l'assunzione dei navigator, l'effetto diventa significativamente positivo.

Da marzo ad agosto 2020 si osserva un rallentamento degli effetti positivi, presumibilmente dovuto al lockdown, mentre da settembre 2020 una ripresa. Complessivamente i beneficiari di RdC lavorano solo 0,6 giorni al mese in più rispetto a quanto lavoravano mediamente prima di beneficiare della misura.

Figura 8. **Giorni per mese di calendario. Differenze medie (ATT) fra trattati e controlli (95% IC)**

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS e SIL

Emerge una forte eterogeneità negli effetti tra i beneficiari con esperienze lavorative pregresse e quelli che ne sono privi. Come emerso anche nei paragrafi precedenti, molti beneficiari, infatti, anche se iscritti come disoccupati ai CPI, non hanno alcun rapporto di lavoro nell'anno precedente l'introduzione del RdC. Per i beneficiari senza esperienza lavorativa il RdC non ha effetti sulle giornate lavorate al mese (figura 9).

Figure 9. **Giorni per mese di calendario. Differenze medie (ATT) fra trattati e controlli (95% IC)**

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS e SIL

Si registrano, infine, differenze poco evidenti per caratteristiche socio-demografiche (Tabella 2). Il Reddito di Cittadinanza ha un effetto leggermente minore sulle donne, spesso inviate ai Centri per l'impiego, anche se prive di esperienza lavorativa e non in cerca di un'occupazione. Gli effetti sono, infine, poco più contenuti per gli over-50, soggetti tipicamente più difficili da ricollocare sul mercato del lavoro.

Tabella 2. **Giorni per mese di calendario. Differenze medie fra trattati e controlli per caratteristiche socio-demografiche**

	ATT	Std. Error
Italiani	0,587*	0,045
Stranieri	0,568*	0,064
Donne	0,547*	0,049
Uomini	0,615*	0,058
Fino a 30 anni	0,710*	0,093
30-39	0,663*	0,113
40-49	0,511*	0,099
Over 50	0,365*	0,125

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS e SIL
** Stime statisticamente diverse da zero*

In sintesi, una attenta analisi di valutazione[65] condotta sui beneficiari del Reddito di Cittadinanza in Toscana, ovviamente per la sola porzione di quelli inseriti in un percorso di attivazione tramite i Centri per l'impiego, rileva l'inesistenza di un effetto divano. Il Reddito di Cittadinanza non disincentiva la ricerca di un lavoro e produce effetti limitati sulle giornate lavorate.

5. Conclusioni e indicazioni di policy

Dalle analisi che sono state svolte per questo capitolo emergono abbastanza chiaramente alcune indicazioni per l'operatore pubblico nazionale su azioni che potrebbero essere intraprese per migliorare i percorsi di inclusione lavorativa dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza.

Presa in carico. La suddivisione dei nuclei beneficiari nei due tronchi, quello destinato al percorso di Inclusione Sociale e quello dell'inclusione lavorativa, basandosi su alcune caratteristiche occupazionali dei componenti, non è né efficiente né efficace.

Vengono inviati ai servizi per il lavoro i componenti che hanno dato dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da non oltre i due anni. L'aver dato la DID non dà, tuttavia, alcuna garanzia di avere di fronte un beneficiario in cerca di lavoro. Accade spesso, invece, che si tratti di persone senza alcun rapporto di lavoro negli ultimi due anni, quindi molto lontani e ai margini del mercato del lavoro, non molto dissimili dalle persone inviate ai servizi sociali, perché scoraggiate, demotivate, prive di reti sociali e delle risorse economiche, e non solo, necessarie per trovare un'occupazione. Insieme ai componenti che dovrebbero essere facilmente occupabili vengono inviati ai CPI gli altri membri del nucleo familiare tenuti alla condizionalità, spesso donne e/o stranieri, inattivi, con respon-

65 È in corso di stesura un paper sulla valutazione qui brevemente descritta a cura degli autori del presente capitolo e di Marco Mariani e Valentina Patacchini dell'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana. Il lavoro è stato presentato al V Convegno della Società Italiana di Sociologia Economica (SISEC).

sabilità genitoriali, anche se con figli più grandi di 3 anni, e senza i mezzi che consentano loro di cercare un lavoro, o persone senza alcuna rete sociale né capaci di parlare la lingua italiana, che avrebbero beneficiato maggiormente di una presa in carico da parte dei servizi sociali. Il personale dei CPI, già di per sé sotto dotato rispetto ai bisogni lavorativi, ha dovuto accogliere un'utenza molto diversa dal "classico" disoccupato che si rivolge ai servizi per il lavoro, rispondendo dove possibile con propri mezzi, in altri casi rinviando, con non poche difficoltà, ai servizi sociali.

Sarebbe preferibile, dunque, che vi fosse una presa in carico preliminare da parte dei servizi sociali dell'intero nucleo familiare, così come era previsto per il Reddito di Inclusione. Se in sede di analisi preliminare emerge un bisogno complesso dovrebbe essere effettuata una valutazione multidimensionale ed essere attivati gli interventi dei vari servizi coinvolti. In presenza di un bisogno esclusivamente lavorativo il beneficiario dovrebbe essere, invece, inviato dai servizi sociali ai servizi per l'impiego.

In alternativa, potrebbero essere introdotti alcuni correttivi all'attuale sistema a due percorsi. In questo caso, le possibilità di riforma del RdC potrebbero andare in due direzioni.

La prima è la più vicina a quella attuale a cui apporta solo alcune modifiche, tra cui, innanzitutto, una revisione dei criteri di individuazione dei beneficiari vicini al mercato del lavoro. Il criterio che misura la durata della disoccupazione sulla base dell'ultima dichiarazione di immediata disponibilità presentata potrebbe essere, ad esempio, accompagnato da criteri ulteriori, come l'aver avuto uno o più rapporti di lavoro alle dipendenze o l'aver dichiarato un reddito da lavoro autonomo nell'ultimo biennio, e l'aver svolto qualche azione di politica attiva presso i Centri per l'impiego. In secondo luogo, dovrebbero essere istituzionalizzati e rafforzati i rapporti tra i servizi per l'impiego e i servizi sociali presso gli stessi CPI, un po' come avviene nelle équipe multidisciplinari presso i Comuni, al fine di realizzare una presa in carico congiunta e individuare gli interventi tra quelli disponibili e offerti sia dai CPI che dai Comuni.

Una seconda direzione è una sorta di "scissione" del RdC in due singole misure, un sussidio di disoccupazione di secondo livello e un reddito minimo garantito.

I sussidi di disoccupazione di secondo livello, che esistono in molti Paesi europei e che abbiamo sperimentato anche in Italia con l'Assegno Sociale di Disoccupazione, sono strumenti, finanziati attraverso la fiscalità generale, che vengono generalmente erogati ai disoccupati che hanno esaurito i sussidi di disoccupazione di primo livello (cioè quelli finanziati attraverso i contributi sociali che ciascun lavoratore paga) o non hanno mai maturato i requisiti per accedervi e che appartengono a nuclei familiari in condizioni economiche disagiate. Nella maggior parte dei Paesi, dopo i sussidi di secondo livello, interviene un reddito minimo garantito come misura di ultima istanza.

Nel contesto italiano, si tratterebbe di fornire ai disoccupati che hanno terminato la NASPI ed eventualmente a quelli privi dei requisiti per accedervi, con livelli di ISEE bassi, un sussidio di secondo livello affiancato dai servizi per l'impiego. A tutte le famiglie, che non riescono ad assicurarsi i minimi mezzi di sussistenza, con il lavoro o con gli interventi pubblici, verrebbe garantito un reddito minimo, come forma di assistenza di ultima istanza, da accompagnare a percorsi di Inclusione Sociale.

Le varie soluzioni sono tutte percorribili. In ogni caso, visto quanto è emerso dalla analisi sulle caratteristiche occupazionali dei beneficiari di RdC, è probabile un ridimensionamento della quota di coloro che sono destinati ai servizi per l'impiego e, in particolare per la prima soluzione, un incremento del carico di lavoro sui servizi sociali di cui sarebbe da valutare la sostenibilità.

Avviamento al lavoro e politiche attive. Le risorse messe in campo per il Reddito di Cittadinanza sono state ingenti e mai in Italia era stato finanziato un reddito minimo contro la povertà che fosse nazionale e universale. Tuttavia, la gran parte delle risorse è stata destinata al trasferimento monetario e una parte all'assunzione di nuovo personale, tra cui i navigator. Scarse risorse sono state messe sulle politiche di avviamento al lavoro e di attivazione lavorativa. Le Regioni che hanno potuto hanno sopperito con risorse

proprie, sfruttando programmi esistenti e pensati per altri profili, ma in misura chiaramente insufficiente e limitata.

L'assegno di ricollocazione è stato tolto ai beneficiari di NASPI e dato ai beneficiari di Reddito di Cittadinanza, con risorse, comunque, largamente insufficienti a coprire il bisogno. Nei rari casi in cui l'assegno di ricollocazione è stato messo a disposizione, la partecipazione delle Agenzie per il lavoro è andata deserta, a causa dell'estrema bassa occupabilità dei beneficiari di Reddito di Cittadinanza, e i CPI, già molto occupati nella presa in carico e nella stipula dei PL, sono stati gli unici soggetti presso i quali è stato possibile usufruire del programma di ricerca intensiva del lavoro.

Se si ritiene che, data l'estrema fragilità dei beneficiari di RdC, solo il settore pubblico possa far fronte alla loro ricollocazione è auspicabile un ulteriore rafforzamento del personale dei CPI rispetto a quello già previsto nel piano straordinario del 2019.

Se invece si ritiene, anche per motivi di efficienza, che possa essere utile una partecipazione del privato occorre rivedere i criteri di rimborso dei costi sostenuti dalle in caso di mancata ricollocazione in modo da incentivarne la partecipazione. Nella attuale normativa viene riconosciuto un rimborso alle APL che forniscono il servizio di assistenza alla ricollocazione solo se la persona trova lavoro, sulla base della tipologia di contratto e sul profilo di occupabilità. L'importo è maggiore ad esempio se il contratto è a tempo indeterminato e la persona è difficile da collocare. Nei casi di mancato raggiungimento dell'obiettivo occupazionale è riconosciuta alle agenzie solo una quota fissa corrispondente ad una stima di tempo pari a 3 ore di attività svolte. Data l'estrema fragilità dei disoccupati percettori di RdC sarebbe auspicabile un incremento della quota riconosciuta in caso di insuccesso occupazionale.

Nonostante la normativa nazionale del RdC prevedesse forme di collaborazione tra CPI e agenzie formative per la formazione professionale dei beneficiari di RdC, non sono state stanziate risorse a questo scopo, lasciando l'iniziativa e anche il finanziamento alle singole Regioni. Il sistema di incentivi alle imprese pensato per l'assunzione di beneficiari di RdC è stato attuato in misura molto limitata. *Il policy maker nazionale dovrebbe stanziare risorse adeguate*

per interventi di formazione professionale dei beneficiari di RdC, che hanno spesso livelli di scolarizzazione molto bassi, esperienze di lavoro in settori poco qualificati o necessitano di una riqualificazione professionale, e incentivare il ricorso agli sgravi contributivi sulle assunzioni previsto dalla normativa. Dovrebbero essere pertanto stanziati fondi sia per i corsi di formazione professionale miranti al reinserimento lavorativo che per corsi di Reinserimento nel sistema di istruzione, forniti dalle agenzie formative in collaborazione con imprese e sistema scolastico.

Il ruolo dei navigator. I navigator hanno consentito un rafforzamento del personale dedicato ai servizi per il lavoro, anche se non sembra essere scongiurato un loro sottoutilizzo e/o un non adeguato utilizzo, nonostante il Legislatore in loro riponesse l'obiettivo di colmare le lacune –in termini di professionalità e competenze- del personale impiegato nei Centri per l'impiego. Non è, inoltre, molto chiara la scelta di investire su personale assunto attraverso collaborazioni con un ente strumentale nazionale.

Se i navigator devono supportare gli operatori dei CPI nella loro attività, anche amministrativa, dalla convocazione alla condizionalità, allora avrebbe più senso che fossero anche loro dipendenti pubblici, assunti con concorsi effettuati a livello regionale, così come gli altri operatori dei CPI. Se, invece, i navigator devono essere figure specializzate nella creazione dei rapporti con le imprese e nella ricerca delle offerte di lavoro, dovrebbero allora essere messi nelle condizioni di dedicarsi solo a questa attività, investendo più intensamente nella creazione dei rapporti con le imprese e mettendo a loro disposizione gli sistemi adeguati.

Riferimenti bibliografici

ANPAL (2021), *Reddito di Cittadinanza*-Nota mensile n° 4/2021 Aprile-Collana Focus ANPAL n° 101.

ANPAL (2021), *Garanzia Giovani in Italia*-Nota mensile n° 3/2021-Collana Focus ANPAL n° 102.

ANPAL (2020), *Reddito di Cittadinanza*-Nota mensile n° 1/2020 Maggio-Collana Focus ANPAL n° 75.

ANPAL (2020), *Metodologie e approfondimenti L'orientamento di base e la profilazione qualitativa*- Collana Focus ANPAL n° 79, Luglio 2020.

ANPAL Servizi (2020), "*Beneficiari del RdC rientrati nel mercato del lavoro*" Aggiornamento - NOTA STATISTICA INTERNA - Novembre 2020.

Callaway, B., & and Sant'Anna, P.H. (2020), *Difference-in-difference with multiple time periods*, Journal of Econometrics.

CNEL (2020), "*Beneficiari del Reddito di Cittadinanza - dalle caratteristiche alle traiettorie*" in XXII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva, Roma.

MPLS (2020), *Reddito di Cittadinanza* - Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019.

CAPITOLO 6

I Progetti Utili alla Collettività (PUC): un approfondimento

Marcello Cabria
Università degli Studi di Padova

Questo contributo intende costituire un'introduzione per il lettore ai Progetti Utili alla Collettività (PUC)[66] e, al contempo, un approfondimento sullo stato di attivazione di queste esperienze, che rappresentano uno dei cardini attorno a cui si impernia il meccanismo previsto per l'attuazione del Reddito di Cittadinanza.

Lo sviluppo del capitolo segue questa impostazione: un'iniziale presentazione dei PUC per inquadrare l'argomento, a chi si rivolgono questi progetti, come sono concepiti, a chi spetta la titolarità della loro gestione; la seconda parte si concentra sullo stato di attivazione dei progetti attraverso l'analisi dei dati pubblicati sulla piattaforma dedicata; infine, viene presentato il riscontro sul campo, con la lettura del materiale raccolto durante la ricerca empirica condotta nei medi di aprile-maggio 2021 attraverso i colloqui e i focus group svolti con operatrici, operatori dei servizi sociali, responsabili degli uffici di piano e referenti regionali del settore lavoro che si

66 In queste pagine vengono utilizzati indifferentemente l'espressione Progetti utili alla collettività e l'acronimo non puntato PUC, presente nei documenti ufficiali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e della World Bank.

occupano di gestire il Reddito di Cittadinanza nei territori. Le fonti principali a cui si fa riferimento in queste pagine sono i testi normativi, la piattaforma GePI[67], aggiornata dai Comuni con cadenza mensile e consultabile on line[68], e le trascrizioni dei focus group con i testimoni privilegiati su cui si basano molti dei capitoli di questa sezione del rapporto (cfr. Premessa metodologica).

Per mantenere il necessario parallelismo tra ricerca empirica e fonti statistiche, e conferire maggiore profondità ai dati, in queste pagine si è deciso di concentrare l'attenzione sulle sei Regioni che sono state oggetto del lavoro di ricerca empirica qualitativa (Campania, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana, Veneto).

1. I PUC: che cosa sono

In ottemperanza al decreto legge numero 4 del 2019[69], i beneficiari di Reddito di Cittadinanza - sia nell'ambito del Patto per il lavoro che del Patto per l'Inclusione Sociale - sono tenuti ad offrire la disponibilità a partecipare a Progetti utili alla collettività da svolgere nel proprio Comune di residenza. La mancata adesione, anche solo di uno dei componenti del nucleo familiare[70], comporta la decadenza del beneficio. La partecipazione a queste attività è, invece, facoltativa per le persone non tenute agli obblighi connessi al Reddito di Cittadinanza, inclusi i soggetti esonerati[71].

Questa parte del capitolo è dedicata ad illustrare la previsione normativa. In seguito verrà verificata sul campo la corrispondenza reale con quanto è stato concretamente attuato nei territori fino a questo momento.

67 Che cos'è GePI

68 https://pattosocialerdc.lavoro.gov.it/

69 Decreto legge numero 4 del 2019, comma 15, articolo 4.

70 Sembra opportuno ricordare che i Patti per il lavoro sono su base individuale mentre i Patti per l'inclusione sociale considerano il nucleo familiare.

71 Decreto ministeriale 22 ottobre 2019 «Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti Utili alla Collettività» Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

I SOGGETTI PROPONENTI

La titolarità dei PUC spetta ai Comuni, singolarmente o in forma associata, quindi sono loro i responsabili di approvazione, attuazione, coordinamento e monitoraggio dei progetti, anche con l'apporto di altri soggetti pubblici o del privato sociale.

La partecipazione degli enti del Terzo settore [72], definiti organizzazioni non lucrative di utilità sociale, è considerata auspicabile da parte del legislatore. Vi è quindi, nel disegno della norma, una previsione ed un indirizzo esplicito rivolto in direzione di un coinvolgimento, all'interno del disegno complessivo del RdC, di tutti quegli attori locali che partecipano a vario titolo alla armonizzazione e alla gestione della vita sociale dei territori e che di fatto contribuiscono al funzionamento del welfare locale.

L'ORGANIZZAZIONE DEI PUC

Il catalogo dei PUC attivati, che riporta ambito di attività e numero di posti disponibili, viene pubblicato dai Comuni all'interno della piattaforma GePI[73]. Queste informazioni sono rese fruibili per consentire di associare i beneficiari ai progetti tramite l'utilizzo delle due piattaforme che costituiscono il sistema informativo del Reddito di Cittadinanza: la piattaforma GePI, per i Patti per l'Inclusione Sociale, e quella relativa ai Patti per il lavoro utilizzata dai Centri per l'impiego, MyANPAL.

---

72 Come definiti dall'articolo 4, comma 1, del D. Lgs. 117/2017: organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, incluse le cooperative sociali, reti associative, società di mutuo soccorso, associazioni, riconosciute o non riconosciute, fondazioni e altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi.

73 La piattaforma GePI è una applicazione progettata e sviluppata per favorire il lavoro degli assistenti sociali con i beneficiari del Reddito di Cittadinanza convocati dai servizi sociali dei Comuni. Consente di attivare e gestire i Patti per l'inclusione sociale e di avere un rapido accesso ai dati. La piattaforma GePI permette di compilare gli strumenti per la valutazione e la progettazione personalizzata dei percorsi dei beneficiari.

Se i PUC attivati non sono in grado di assorbire tutti i beneficiari disponibili, si seguono alcuni criteri di priorità con il coinvolgimento di almeno un partecipante per nucleo familiare (il membro più giovane) e l'assegnazione in via prioritaria ai beneficiari con importo di Reddito di Cittadinanza percepito più elevato.

Sono i Comuni a vigilare sul corretto svolgimento dei PUC e sulla partecipazione dei beneficiari, le cui assenze devono essere sempre motivate. La mancata partecipazione ai progetti, infatti, è uno dei motivi per cui può venire disposta la decadenza del beneficio[74].

Le risorse su cui fanno leva i PUC, per l'organizzazione, la copertura assicurativa e le dotazioni dei beneficiari, sono quelle del Fondo Povertà 2019 e dell'Avviso 1 2019 PON PaIS.

IL PROFILO DEI PROGETTI: UN'ATTIVITÀ NON LAVORATIVA

I PUC devono rappresentare per il soggetto obbligato un impegno compatibile con le altre attività che esso eventualmente svolga. In ogni caso la norma prevede che l'onere in termini di tempo dedicato non possa essere inferiore alle otto ore settimanali, fino ad un massimo di sedici.

I soggetti obbligati ai PUC non possono svolgere incarichi in sostituzione di personale dell'ente gestore (sia esso pubblico o privato) e questo vale anche per le attività che l'ente ha dato in appalto. Si tratta di una questione rilevante: la previsione contenuta nella norma intende mettere al riparo da un utilizzo "improprio" dei progetti da parte di chi predispone queste attività (ad esempio per ovviare ad eventuali carenze di personale utilizzando i beneficiari di Reddito per mansioni lavorative).

LE FINALITÀ E GLI AMBITI DI INTERVENTO

Il principio dei PUC è quello di realizzare attività non legate strettamente all'ordinarietà: si sottolinea con questo il carattere proget-

74 Decreto ministeriale 22 ottobre 2019 «Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti Utili alla Collettività» Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

tuale di queste iniziative che dovrebbero essere correlate ad una finalità chiara e ad un obiettivo definito per le realtà territoriali e i percettori del RdC. I progetti dovrebbero essere concepiti a partire dai bisogni delle comunità in cui nascono, tenendo conto delle caratteristiche dei soggetti coinvolti e delle opportunità che vengono offerte ai beneficiari in termini di *rafforzamento* delle loro capacità. Per questo i PUC dovrebbero essere strutturati in coerenza con le competenze professionali dei beneficiari e in base agli interessi e alle propensioni emerse nel corso dei colloqui[75].

Vi sono sei ambiti di intervento in cui i progetti possono essere sviluppati: culturale, sociale, artistico, ambiente, formativo e di tutela dei beni comuni. La definizione di questi settori all'interno del testo normativo si configura come un elenco con cui il legislatore sembra voler suggerire ai Comuni in che modo possa concretamente articolarsi questo tipo di attività[76] piuttosto che limitarne in modo esclusivo l'ambito di applicazione: dal supporto, organizzazione e gestione di manifestazioni ed eventi, alle attività di sostegno domiciliare a persone anziane o con disabilità; dall'affiancamento nell'organizzazione di mostre e nella gestione di strutture museali, alla valorizzazione di percorsi paesaggistici, organizzazione di giornate di sensibilizzazione ai temi ambientali e riqualificazione di aree verdi; dal supporto all'organizzazione e gestione di corsi - in laboratori professionali e con l'affiancamento dei beneficiari ad alunni e studenti - fino agli interventi di manutenzione e restauro di aree come parchi giochi, cortili scolastici o altri edifici pubblici e di transito comune.

GLI ESONERATI ED ESCLUSI

La quota di coloro che sono esentati dall'obbligo alla partecipazione (potendo comunque aderire in forma volontaria) è relativamente ampia: si tratta delle persone occupate con un reddito superiore ad

75 Progetti Utili alla Collettività (PUC) – aggiornate al 7 dicembre 2020, presentazione in slide, *The World Bank*.

76 Allegato 1 - Decreto ministeriale 22 ottobre 2019 «Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti Utili alla Collettività» Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

una soglia prestabilita[77] e di coloro che, pur occupati, non perdono lo stato di disoccupazione[78]; inoltre sono esonerati i beneficiari che frequentano un regolare corso di studi o corsi di formazione per il raggiungimento di una qualifica professionale; i beneficiari di Pensione di Cittadinanza o di pensione diretta; i componenti del nucleo familiare con disabilità e coloro che hanno carichi di cura. A queste si aggiungono le persone che seguono un percorso di tirocinio o i beneficiari che si trovino in condizioni di salute precaria e certificata, nonché le donne in stato di gravidanza. Rispetto ad alcune di queste fattispecie, vi è un margine di discrezionalità degli operatori che possono decidere se e in che misura i beneficiari possano venire esonerati dagli obblighi relativi ai progetti[79].

77 Reddito da lavoro dipendente o autonomo corrispondente ad un'imposta lorda superiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, €. 8.145 per lavoro dipendente ed €. 4.800 per lavoro autonomo.

78 il cui impegno lavorativo sia superiore alle venti ore settimanali.

79 Allegato 1, comma I - Decreto ministeriale 22 ottobre 2019 «Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti Utili alla Collettività» Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Tabella 1. **Caratteristiche dei PUC**

	Progetti Utili alla Collettività (PUC)
Cosa sono	Attività di utilità collettiva che i beneficiari di Rdc sono tenuti a svolgere nel proprio comune di residenza.
Caratteristiche	Progetti con una finalità chiara concepiti a partire dai bisogni delle comunità in cui nascono, tenendo conto delle caratteristiche dei soggetti coinvolti e delle opportunità che vengono offerte ai beneficiari in termini di empowerment. Sono strutturati in coerenza con le competenze professionali dei beneficiari e in base agli interessi e alle propensioni emerse nel corso dei colloqui.
Impegno	Da un minimo di 8 ad un massimo di 16 ore settimanali; i PUC sono gestiti su base mensile e compatibilmente con le altre attività eventualmente svolte dal beneficiario.
Ambiti di intervento	Vi sono sei ambiti di intervento in cui i progetti possono essere sviluppati: culturale, sociale, artistico, ambiente, formativo e di tutela dei beni comuni.
Organizzazione e soggetti proponenti	La titolarità dei PUC spetta ai Comuni, singolarmente o in forma associata, che pubblicano il catalogo dei progetti nella piattaforma GePI e vigilano sullo svolgimento delle attività. La partecipazione degli enti del Terzo settore è considerata auspicabile. I Comuni sono responsabili di approvazione, attuazione, coordinamento e monitoraggio dei progetti, anche con l'apporto di altri soggetti pubblici o del privato sociale.
Associazione dei beneficiari	Il 50% dei beneficiari da associare ai PUC spetta ai Patti per il lavoro siglati dai Centri per l'impiego; il 50% ai Patti per l'Inclusione Sociale in capo ai Comuni. L'associazione avviene tramite il sistema informativo del Reddito di Cittadinanza (piattaforma MyANPAL per il percorso lavoro e GePI per i percorsi di inclusione sociale).
Esonerati ed esclusi	Persone occupate con un reddito superiore a 8.145 euro per lavoro dipendente e 4.800 euro per lavoro autonomo e coloro che, pur occupati, non perdono lo stato di disoccupazione, ma il cui impegno lavorativo sia superiore alle 20 ore settimanali; i beneficiari che frequentano un regolare corso di studi o corsi di formazione per il raggiungimento di una qualifica professionale; i titolari di Pensione di Cittadinanza o di pensione diretta; i componenti del nucleo familiare con disabilità e coloro che hanno carichi di cura. Sono esonerabili le persone che seguono un percorso di tirocinio o i beneficiari che si trovino in condizioni di salute precaria e certificata, nonché le donne in stato di gravidanza.

2. Un'istantanea dalla piattaforma GePI: i dati contenuti nel Catalogo Progetti Utili alla Collettività[80]

La banca dati, al momento della consultazione, contiene 7.021 progetti da tutta Italia. Le variabili accessibili riguardano: il numero identificativo con cui sono stati registrati i progetti in piattaforma;

80 I dati sono ricavati dal sito della Piattaforma per la gestione del Patto per l'inclusione sociale (GePI), consultabile all'indirizzo https://pattosocialerdc.lavoro.gov.it/. Data di consultazione: 21/04/2021, ore 18.

il titolo del progetto; il Comune di riferimento; la data di inizio e quella di fine prevista; il numero di beneficiari coinvolti; la disponibilità Comune/CPI; l'ambito principale di intervento; lo stato del progetto (se attivo o meno).

Per valutare la consistenza dei progetti, si possono considerare tre dimensioni di analisi e confronto: la popolazione residente, le condizioni di povertà in cui i territori vivono e l'ordine di grandezza di beneficiari del RdC.

Introducendo questi tre elementi, possiamo far emergere interessanti aspetti dei PUC. Concentrandosi sulle sei Regioni che si è deciso di approfondire, i progetti presi in considerazione costituiscono una quota rilevante di tutti i PUC pubblicati in piattaforma (46,7%).

Tabella 2. **Progetti Utili alla Collettività in piattaforma GePI per i casi considerati**

Regione	nr. PUC in piattaforma	%
Campania	714	10,2
Lazio	766	10,9
Lombardia	1119	15,9
Sardegna	249	3,5
Toscana	191	2,7
Veneto	173	2,5
Altre Regioni	3809	54,3
Totale Italia	**7021**	**100**

Fonte: elaborazione dell'autore su dati piattaforma GePI

Figura 1. **Progetti Utli alla Collettività**

Fonte: elaborazione dell'autore su dati piattaforma GePI

È un dato abbastanza in linea con il peso demografico che queste aree coprono all'interno del paese, ma con alcune importanti difformità nel campione: Veneto e Toscana sono due Regioni che registrano un numero di PUC attivi o in corso di attivazione proporzionalmente inferiore alle altre Regioni e non spiegabile né attraverso i dati demografici (tabella 2 e figure 2 e 3), né rispetto ai dati dell'indice di povertà relativa su base regionale curato dall'Istat, che avrebbe potuto motivare almeno in parte il differente numero di progetti presentati.

Figura 2. **Casi di studio per popolazione residente**

Fonte: dai Istat 2021

Figura 3. **Casi di studio per indice di povertà relativa**

Fonte: indice povertà relativa Istat 2019

La quota di PUC presentati è invece maggiormente in linea con il numero di richieste di persone e nuclei interessati ad accedere al beneficio; si può quindi ipotizzare una relazione tra i progetti pianificati e la pressione generata dalla necessità di dare applicazione alle misure legate all'erogazione del Reddito (con una rilevante eccezione rappresentata dalla Lombardia che, all'interno di questo ragionamento, presenta un numero di PUC elevato e una presenza di beneficiari relativamente più contenuta).

Figura 4. **Richiedenti per Regione (Italia=100)**

Fonte: elaborazione dell'autore su dati piattaforma GePI

I dati pubblicati nel catalogo offrono l'opportunità di valutare la generale messa a regime del processo di attivazione dei PUC: in Campania e Sardegna quasi il 60% dei progetti ha inizio (o avrà inizio) a partire dal 2021, è un trend numerico che descrive un processo in una fase crescente (tabella 3).

Tabella 3. Date di inizio e fine dei progetti presentati

	Data inizio prima di gennaio 2021 (%)	Scadenza entro 2021 (%)	Scadenza entro maggio 2021 (%)
Campania	47,5	58,1	16,0
Lazio	64,1	77,9	26,5
Lombardia	58,7	76,7	10,2
Sardegna	40,6	53,4	8,0
Toscana	66,5	91,1	33,0
Veneto	52,6	79,8	14,5

Fonte: elaborazione dell'autore su dati piattaforma GePI

Dalle cifre riportate in tabella 3, si apprezza come sia soprattutto la Toscana a puntare su progetti a breve scadenza. Ad ulteriore riprova di quanto osservato, per oltre il 33% dei progetti toscani è prevista la chiusura entro il mese di maggio 2021, mentre il caso campano e quello sardo sono maggiormente caratterizzati da progetti di lungo periodo che superano il termine temporale dell'anno in corso.

Se descritti in base all'ambito principale di intervento (tabella 4), la maggioranza dei PUC si colloca nel settore *sociale* (36,8%) seguito da quello *ambientale* (27,7%). Meno frequenti gli ambiti *tutela dei beni comuni* e *culturale* (rispettivamente 19 e 13,4%), mentre sono assolutamente minoritari il settore *formativo* (2,7%) e *artistico* (0,3%).

Tabella 4. PUC presentati dai 6 casi regionali per ambito principale

Ambito principale	Nr.	%
Ambientale	889	27,7
Artistico	11	0,3
Culturale	432	13,4
Formativo	87	2,7
Sociale	1183	36,8
Tutela dei beni comuni	610	19,0
Totale	**3212**	**100**

All'interno di questo quadro ci sono alcune importanti differenze tra i casi considerati: per Veneto, Lombardia e Toscana è assolutamente prevalente l'ambito sociale, mentre in Lazio, Campania e soprattutto in Sardegna il bilanciamento tra i diversi ambiti a cui sono dedicati i progetti è più diversificato. In queste Regioni è soprattutto il settore ambientale ad essere proporzionalmente più rappresentato, fino ad arrivare a contendere il primato assoluto tra gli ambiti prevalenti (è il caso della Campania) o a occupare la testa di questa particolare classifica (in Sardegna).

Fonte: elaborazione dell'autore su dati piattaforma GePI

Fonte: elaborazione dell'autore su dati piattaforma GePI

Fonte: elaborazione dell'autore su dati piattaforma GePI

Un elemento di interesse che è possibile valutare attraverso i dati pubblicati, è anche il numero di beneficiari coinvolti all'interno dei progetti (tabella 5). Ancora una volta si vede che le Regioni in cui è proporzionalmente più forte la pressione dei beneficiari e delle richieste (Sardegna, Campania e Lazio) siano anche quelle che tendono a presentare progetti che coinvolgono mediamente più soggetti.

Tabella 5. **Numero beneficiari per progetto**

	Toscana	Veneto	Lombardia	Lazio	Sardegna	Campania
Media	4,6	11,5	7,7	10,9	13,9	15,1
Mediana	3	5	4	6	10	10

Fonte: elaborazione dell'autore su dati piattaforma GePI

C'è un altro dato tra quelli riportati in piattaforma che appare particolarmente rilevante: il numero dei PUC dichiarati già attivi rispetto a quelli considerati in una fase di perfezionamento della procedura. I progetti presenti nel catalogo, infatti, si possono dividere sulla base di due macro-categorie: i *PUC attivi* e quelli *Disponibili per associazione beneficiari* (vi è poi una quota circoscritta di PUC considerati attivi ma in attesa di validazione di una o più polizze, il 2,8%).

Tabella 6. **Stato di attivazione dei progetti**

	nr.	%
Disponibile per associazione beneficiari	1646	51,2
PUC attivo	1476	46,0
In attesa validazione polizza	34	1,1
PUC attivo (1 polizza da verificare)	5	0,2
PUC attivo (1 o più polizze in attesa)	50	1,5
PUC non attivo	1	0,0
Totale	**3212**	**100,0**

Fonte: elaborazione dell'autore su dati piattaforma GePI

La voce "*disponibili per associazione dei beneficiari*" fa riferimento al fatto che per questi progetti sia ancora in corso la procedu-

ra di attivazione: la profilazione dei beneficiari, l'associazione ai progetti in base al profilo, la formazione, la visita medica, il pagamento dell'assicurazione per responsabilità civile e dell'INAIL, la sottoscrizione dei Patti o altre pratiche. Il 51,2% dei progetti nella piattaforma, quindi, rientra nella categoria disponibili ma non ancora attivi. Anche se consideriamo solo i PUC che scadono entro il 31 maggio 2021 (tabella 7), questa quota non scende sotto il 34%. Appare lecito concludere, sulla base di questi dati, che il processo di attivazione reale dei Progetti Utili alla Collettività nei sei casi regionali considerati meriti un maggiore approfondimento attraverso una verifica orientata a rilevare il concreto stato di avanzamento del lavoro.

Tabella 7. Stato di attivazione dei progetti con scadenza 31 maggio 2021

	nr.	%
Disponibile per associazione beneficiari	183	34,0
PUC attivo	348	64,6
PUC attivo (1 polizze da verificare)	1	0,2
PUC attivo (1 o più polizze in attesa)	7	1,2
Totale	**539**	**100,0**

Fonte: elaborazione dell'autore su dati piattaforma GePI

3. Il riscontro sul campo nei mesi della pandemia

Sul tema dei PUC, il quadro restituito dai materiali raccolti durante i focus group è composito, ma è possibile individuare alcune linee di tendenza generale. D'altronde, la situazione relativa all'avvio dei progetti di utilità collettiva è abbastanza diversificata, anche tra territori limitrofi. Alcune realtà possono riportare esperienze già consolidate ma, complessivamente, si può constatare un diffuso ritardo nell'avvio dei progetti.

La pandemia ha giocato un ruolo rilevante nel fermare la macchina organizzativa: la sospensione della maggior parte delle attività sociali imposto nel 2020 (lockdown) ha congelato l'attività degli uffici limitando in modo drastico i contatti in presenza tra utenti ed operatori dei servizi.

Sicuramente il periodo storico non favorisce è vero, perché con tutte le chiusure e le limitazioni rispetto all'emergenza sanitaria, ecco, diciamo che ... le associazioni, se magari avevano anche una disponibilità ... però, a un certo punto, hanno dovuto anche un po' stare in attesa, in standby ... lo stesso anche le scuole ...e chiudi e apri, ecco ... Quindi non è un periodo che può tanto favorire sviluppi dei PUC.

(Coordinatrice RdC)

Durante questo periodo, tra marzo e luglio, la maggior parte degli uffici si è limitata a svolgere le pratiche necessarie all'erogazione del Reddito, sospendendo momentaneamente gli obblighi in carico ai beneficiari[81]. Ma anche nei mesi successivi non è stato immediatamente possibile progettare occasioni di contatto pubblico. È quindi solo con il 2021 che molti Comuni hanno deciso di riprendere il filo interrotto durante la crisi sanitaria:

Per quanto riguarda il pre Covid e il post Covid, anche noi abbiamo rilevato le stesse difficoltà rispetto ai servizi territoriali: i servizi pubblici del territorio, se presentavano prima delle lunghe liste d'attesa, adesso diventa praticamente impossibile inviare qualunque beneficiario. E, anche dal punto di vista delle associazioni di volontariato, ci siamo ritrovati di fronte a delle realtà che hanno dovuto sospendere o comunque ridurre notevolmente soprattutto le loro attività laboratoriali che ... all'interno delle quali, noi cercavamo di inserire dei beneficiari.

(Case manager)

Rispetto al coinvolgimento di Terzo settore o servizi specialistici, non abbiamo fatto in tempo, ecco, a concretizzare, perché poi è arrivato il Covid; nel senso che come sappiamo GePI è partita intorno a settembre-ottobre del 2019 e poi, insomma, dopo pochi mesi nei quali abbiamo, appunto, cercato di studiare il territorio, capire con chi

81 L'articolo 40, comma1, del D.L. 18/2020, come modificato dalla legge di conversione n. 27 del 24 aprile 2020 e dall'articolo 76 del D.L. 34/2020 ha infatti sospeso gli obblighi a cui sono tenuti i beneficiari di RdC per 4 mesi a decorrere dal 17 marzo 2020 e fino al 17 luglio 2020. La sospensione non è stata applicata alle offerte di lavoro congrue nell'ambito del Comune di appartenenza.

poterci ... insomma confrontare, soprattutto per l'ambito privato del Terzo settore ... poi, insomma, è arrivata la pandemia e non abbiamo potuto concretizzare.

(Case manager)

Quello del rallentamento dalla pandemia da Covid 19 è comunque un minimo comune multiplo di tutti gli Ambiti Territoriali Sociali: sembra, dunque, necessario procedere con l'analisi della situazione cercando per quanto possibile di fare la tara ad una contingenza di eccezionale straordinarietà come quella della crisi sanitaria.

In questo senso i colloqui con operatrici, operatori e responsabili dei diversi settori coinvolti nell'attuazione del Reddito aiutano a stilare l'elenco delle principali criticità incontrate durante questi mesi nella predisposizione dei progetti.

Il limite principale può essere individuato nella difficoltà per i servizi di coinvolgere nei progetti i grandi numeri di beneficiari che dovrebbero essere inseriti. Non è un problema che si può ridurre alla necessità di ideare concretamente i progetti, ma si lega anche ad alcune difficoltà di ordine tecnico. Da un lato, infatti, l'inserimento dei beneficiari all'interno degli ambienti e delle attività degli enti pubblici, Comuni in primis, richiede l'adempimento di incombenze burocratiche che riguardano però questioni di sostanza (assicurazione, visite mediche, dotazioni specifiche), sono oneri che la legge prevede di coprire con il Fondo povertà 2019 e l'Avviso 1 del PON PaIS, ma che devono necessariamente adeguarsi ai tempi e alle procedure degli enti coinvolti. Considerato che si tratta di numeri elevati di persone che devono passare in queste strutture periodi relativamente brevi, si creano delle difficoltà di inserimento, soprattutto nella fase iniziale dei progetti. Sono questioni che non rappresentano sicuramente problemi insormontabili, ma è un fronte su cui è necessario trovare degli automatismi e armonizzare le prassi, sono problemi connessi ad una fase che può ancora essere definita di sostanziale rodaggio. A questo si aggiunge la necessità di predisporre un meccanismo di monitoraggio e supervisione sia dei beneficiari che del generale avanzamento progettuale, un onere

organizzativo che i servizi non riescono facilmente a "digerire"[82].

Dall'altro lato, anche le realtà dell'associazionismo privato non sono in grado di rispondere direttamente alla pressione generata da una politica pubblica di ampio respiro come quella del Reddito di Cittadinanza, con i numeri che questa comporta:

> *E il dispiacere che noi abbiamo incontrato è stato che nei progetti che sono stati presentati da queste associazioni e dal Terzo settore ... in particolare, ricordo, avevamo la banca alimentare, alcune associazioni per minori che sono sul nostro territorio ... hanno presentato tutti quanti progetti con pochissime risorse da poter impiegare ... ma pochissime proprio nel senso due, massimo tre persone; mentre noi abbiamo la media di circa 700 casi di Reddito di Cittadinanza da lavorare. La maggior parte delle persone è difficilmente collocabile in altri tipi di interventi; quindi il PUC sarebbe per noi una cosa veramente importante.*
>
> *(Case manager)*

TERZO SETTORE, UNA RISORSA DA VALORIZZARE

Ma le aspettative riposte nel Terzo settore da parte di chi si trova a lavorare e progettare concretamente i PUC travalicano un impiego dei beneficiari sterile e fine a se stesso. Molti operatori si attendono che parta proprio da queste realtà, associazioni e altre organizzazioni attive sul territorio, un processo di innovazione nei progetti presentati, che sappia andare oltre i tradizionali progetti di pubblica utilità proposti da enti e istituzioni. Per questo molti Comuni hanno deciso di muoversi utilizzando procedure di manifestazione di interesse, attraverso le quali contano di includere nella propria offerta i progetti nati direttamente dalle associazioni:

> *Anche sui diversi ambiti, eh ... non sempre sociale. Quindi, anche culturale, anche ... beni culturali e ambientali, quindi variegati. Non i soliti "sociali" a cui siamo abituati. Quindi interessanti, diciamo, di apertura verso il coinvol-*

82 Welforum (2020), Pronti, PUC... si parte?, https://welforum.it/pronti-pucsi-parte/.

gimento di altre associazioni. Infatti, l'altro aspetto positivo di aver lavorato insieme al CSV e con il Terzo settore per il Reddito di Cittadinanza, è che ha aperto la possibilità su altre progettualità, vedendo le associazioni che, conoscendosi, quindi, hanno iniziato a lavorare insieme. Quindi, si stanno unendo anche tra di loro, ognuno con finalità diverse.

(Referente-coordinatrice RdC)

Quella dei PUC, quindi, viene interpretata come l'occasione per poter valorizzare una rete di solidarietà sociale attiva sui territori e per rafforzare collaborazioni che in alcuni casi hanno ormai una tradizione pluriennale, coinvolgendo queste strutture nella progettazione stessa degli interventi sociali da mettere in atto.

I primi risultati si stanno vedendo ... con la messa in campo degli interventi PUC, e quindi la chiamata a raccolta del Terzo settore; ma, soprattutto, il grosso lavoro è che stiamo incominciando a vedere con il non profit e, quindi, con il livello territoriale delle associazioni di volontariato che sono, insomma, che sono molto vicine alle realtà comunali.

(Responsabile Ufficio di Piano)

Diciamo che è ormai da anni che con la rete del Terzo settore portiamo avanti tutti quei progetti collegati al RIA, ad inserimenti di sostegno; quindi una serie di ... una rete abbastanza fitta di associazioni e di enti del Terzo settore, che già accolgono delle situazioni quando non c'è, ecco ... vari lockdown, emergenza sanitaria ... insomma, accolgono i beneficiari di misure regionali di contrasto alla povertà.

(Coordinatrice RdC)

D'altronde, i mesi trascorsi sono stati particolarmente duri e le realtà dell'associazionismo locale potrebbero beneficiare dall'apporto di nuove risorse alla propria attività. In questo senso, una galassia di piccole strutture organizzate, che di fatto ha un ruolo attivo nei processi di welfare locale, potrebbe trarre nuova forza dall'ap-

porto di persone garantito dai PUC, dopo che i mesi della pandemia hanno colpito duramente il tessuto sociale su cui contano queste organizzazioni, spesso basate sull'apporto volontario di persone in età avanzata, proprio le fasce più colpite dalla pandemia.

> *Motivo per il quale abbiamo deciso di, diciamo, partire inizialmente con i progetti proposti dal Terzo settore è perché pensavamo fosse importante rimandare un segnale alle associazioni, che sono state molto impegnate nel periodo del lockdown, che si sono ... che hanno partecipato molto, si sono organizzate ad esempio sul territorio con spesa a domicilio, farmaci a domicilio. Sono state molto attive. Hanno vissuto un periodo di forte crisi. Hanno perso volontari e c'era bisogno di mandare, secondo noi, un segnale di valorizzazione dell'attività, della partecipazione, diciamo, dimostrata durante quel periodo così difficile.*
>
> (Coordinatrice RdC)

"CONFLITTO" SOCIALE - LAVORO

Nella vicenda legata ai PUC si possono intravvedere in controluce le grandi questioni che sottendono l'impianto della norma e che vedono collaborare strettamente i servizi sociali dei Comuni con le strutture preposte all'inserimento lavorativo: i Centri per l'impiego, in prima istanza, ma anche ANPAL, che è presente sui territori attraverso i navigator. Come abbiamo visto nella parte introduttiva di questo paragrafo, il percorso relativo ai Patti per il lavoro e quello dei Patti per l'Inclusione Sociale si spartiscono al cinquanta per cento i beneficiari da destinare ai PUC. I progetti sono però appannaggio dei Comuni, sia per quanto riguarda l'organizzazione che la gestione, e sono i Comuni a pubblicare il catalogo dei PUC attivati sulla piattaforma competente (GePI).

Gli elementi fino a qui tratteggiati, quindi, preludono all'esistenza di un coordinamento fattivo tra tutti gli attori coinvolti, anche attraverso l'impiego del sistema informativo del Reddito di Cittadinanza, che dovrebbe rendere possibile il dialogo tra le due piattaforme che lo compongono (interoperabilità). Come viene illustrato

meglio in altri contributi di questo rapporto (in particolare si vedano i capitoli 3 e 4) in realtà l'interoperabilità delle piattaforme è risultata essere una delle note dolenti dei primi mesi di attivazione del Reddito di Cittadinanza, in un contesto generale di scarso coordinamento tra Centri per l'impiego e servizi sociali. È un problema che viene progressivamente superato dagli aggiornamenti che vengono implementati nelle piattaforme e che si sono susseguiti nel corso dei mesi, ma anche da una maggiore confidenza di operatrici e operatori nell'utilizzo di questi strumenti, e da un crescente livello di coordinamento tra i due percorsi in cui si dividono i beneficiari di Reddito. Queste difficoltà, quindi, potrebbero essere considerate problemi di giovinezza di un meccanismo che, anche in questo caso, sembra necessitare di un maggiore tempo di assestamento.

Ma quello che nei colloqui svolti emerge come una differenza di impostazione rilevante è proprio l'approccio di fondo che ispira i due fronti del Reddito di Cittadinanza: da un lato, l'accento posto dai Centri per l'impiego sul problema dell'occupabilità dei beneficiari, che porta con sé una maggiore attenzione sulla corrispondenza tra le competenze del beneficiario e i progetti a cui viene affidato, soprattutto nell'ottica di un impiego futuro; dall'altro, la consapevolezza dei servizi sociali di agire nel contesto di un percorso di Inclusione Sociale che interessa persone con una scarsa possibilità di essere inserite in un percorso di inserimento lavorativo "classico":

> *Al di là della rigidità del portale, dei problemi che abbiamo avuto con l'attivazione del PUC... alcuni sono stati anche interessanti, esperienze interessanti per i cittadini. Però, proprio perché non può... cioè l'equivoco, come diceva il professor Gori*[83] *è a monte. Cioè, o andiamo ad agire a monte, quindi sulle politiche del lavoro e le politiche di contrasto alla povertà, che non possono essere così strettamente correlate... ci stiamo mettendo tutti tantissime energie, ma probabilmente non riusciamo a raggiungere i risultati che speravamo, compresi quelli sulla condizionalità. [...] Noi sinceramente segnalazioni ne abbiamo fatte pochissime, proprio perché il mandato del servizio sociale professionale è un altro. Quelli del centro per l'impiego sono più*

83 Da parte di chi parla viene citato un intervento ad un webinar del professor Cristiano Gori.

rigidi, o sei dentro quel percorso, se no ovviamente vieni immediatamente segnalato. Non possiamo stare tutti dentro lo stesso calderone, a mio avviso.

(Coordinatrice RdC)

In altre parole ci sono due anime, due approcci, che si potrebbero leggere anche come due *mission* istituzionali differenti che convivono all'interno del Reddito di Cittadinanza e che si trovano a confluire nell'esperienza dei PUC con finalità sostanzialmente diverse, anche se sicuramente non divergenti.

Stiamo parlando forse in qualche caso, dell'unico modo per riattivare queste persone. Io svilupperei tantissimo i PUC nobilitandoli ... dovrebbe essere questo secondo me, è giusta questa intuizione del legislatore, anche se molto embrionale, anche se culturalmente l'Italia non è pronta per questa cosa; ma è molto giusta. Perché noi stiamo parlando in moltissimi casi di esperienze che forse sono le uniche che queste persone possono fare in un'organizzazione.

(Coordinatrice CPI)

Però a questo si affianca una consapevolezza da parte dei Centri per l'impiego che rischiano di sentirsi estranei a questa logica di inserimento sociale "puro", arrivando a chiedersi se queste esperienze siano davvero funzionali ad un percorso di inserimento lavorativo, il fine ultimo a cui dovrebbero tendere i servizi che vengono erogati dai loro uffici:

Noi siamo i Centri per l'impiego quindi l'inserimento lavorativo è un'altra cosa e molto probabilmente presuppone un altro tipo di percorso che coinvolga molto di più la domanda, molto di più le imprese... giustissimo ricordare che mancano quasi completamente gli incentivi alle imprese per qualunque tipo di inserimento: perché se non si coinvolge il mondo delle imprese, se non si coinvolge la domanda, non c'è lavoro relativo, non si vanno a fare percorsi di politica attiva, ma fini a sé stessi. Ricostituiamo quindi i vecchi salotti dell'orientamento professionale, sganciato completamente dal mercato del lavoro.

(Operatore CPI)

Un concetto che viene ulteriormente rafforzato nel momento in cui venga considerato il riscontro concreto, in termini di competenze e certificazioni, che resta in dote al beneficiario che ha preso parte ai PUC, e in che modo questa esperienza possa impattare sulla sua attività futura:

> *Il beneficiario non può svolgere un PUC e non trovarsi nulla in mano; il beneficiario al termine del PUC deve avere la possibilità di far mettere in evidenza, in trasparenza, le attività che ha svolto all'interno del PUC al fine anche di avere una certificazione delle competenze o delle attività svolte. Altrimenti è soltanto un percorso che va a bilanciare quel beneficio che viene erogato, cioè dobbiamo anche dare un'impostazione positiva al beneficiario. Questo non è soltanto perché lei percepisce questo denaro ma perché alla fine migliorerà la sua capacità, la sua spendibilità nel mondo del lavoro.*

(Funzionaria CPI)

Vi è un altro elemento che viene evidenziato a più riprese nel corso dei colloqui, e che costituisce in qualche modo un corollario anche di questi ragionamenti: che il percorso relativo ai PUC debba essere fortemente ritagliato attorno alla persona. Ci sono persone che prendono sussidi molto bassi, anche inferiori a cento euro mensili, e a fronte di una cifra tale non si può pensare di chiedere ad un beneficiario un impegno che richiede un minimo di otto ore settimanali: la conseguenza può essere quella di far sentire la misura come punitiva, penalizzante per il soggetto. E poi gli operatori insistono sulla necessità di agganciare maggiormente il percorso al settore privato, ad un percorso di formazione-riqualificazione, magari investendo ulteriori risorse in questo processo:

> *Per cui, quello che noi potremmo chiedere, appunto, sia aprirci anche all'esperienza del settore privato, come diceva la collega e anche, magari, incrementare quelli che sono i fondi, che ci permettano di inserire più persone possibili, laddove ovviamente ne abbiano le competenze di base, in percorsi di formazione e in percorsi di tirocini.*

Perché il cambiamento avviene se effettivamente si inseriscono nelle realtà lavorative e si fanno conoscere e loro conoscono anche il mercato del lavoro.

(Case manager)

Dall'altro lato, la necessità dichiarata è, per quanto possibile, quella di assegnare compiti in linea con le competenze e le aspettative dell'individuo, una esigenza che si scontra di fatto con i grandi numeri in gioco e la difficoltà a predisporre dei progetti tarati sui profili dei beneficiari:

L'ingrediente vincente è quello di fare in modo che queste persone vadano, attraverso il percorso che intraprendono, grazie tra virgolette al Reddito di Cittadinanza, vadano a, diciamo ... a raccogliere nuovi pezzi per completare il puzzle. È ovvio che, se loro prendono il beneficio, e nel percorso di Inclusione Sociale non riusciamo ad inserire dei tasselli che gli permettano di completare, o comunque sia di incrementare quella che, per esempio, è la loro formazione o la loro conoscenza del mercato del lavoro, ce li ritroveremo dopo 18 mesi a riprendere misure di sostegno al reddito.

(Case manager)

Il rischio presentato dagli operatori è quello di svilire le legittime aspettative sociali e professionali dei beneficiari, a volte "spiazzati" nella propria stabilità lavorativa dalla recente crisi economico-sanitaria e catapultati in una condizione di disagio sociale fino a poco tempo prima per loro inedita. Questa condizione, soprattutto nelle piccole comunità, rischia di esporre queste persone a percorsi frustranti e a subire lo stigma sociale legato ad una condizione di difficoltà economica. Infatti, se il beneficiario di Reddito che vive in grandi aree urbane e partecipa ai PUC riesce facilmente a mantenere il proprio anonimato, è più difficile che questo avvenga all'interno dei piccoli centri.

UNA SCOMMESSA DA VINCERE TRA RISCHI E TRAGUARDI

Una volta terminato un quadro sommario delle principali questioni critiche, sembra utile restituire al lettore anche una sintesi sull'impatto e sulle aspettative correlate alle esperienze concrete dei progetti. L'espressione che sembra sintetizzare in modo più efficace le parole degli operatori è *restituzione*. Un concetto che, espresso a più riprese, non deve essere inteso in modo univoco, monosemico, al contrario, questo viene declinato nei termini di una molteplicità di significati. Il primo concetto di restituzione che si lega ai progetti è quello sociale, dell'individuo che partecipa ad attività di interesse comune, riequilibrando con la propria azione – in modo più o meno simbolico – il sostegno pubblico di cui beneficia, nei termini di risorse economiche che riceve come sussidio. È questo il primo elemento che si collega alla partecipazione ai PUC, anche nelle parole degli operatori. La restituzione come compensazione, quindi, un elemento di particolare importanza se solo si considera la pressione di un dibattito pubblico dai toni spesso impietosi, che i beneficiari di Reddito si trovano a dover fronteggiare nella propria quotidianità.

> *Se voi fate un ragionamento, se si osservano le mense dei poveri e si guardano le file davanti, noi abbiamo compassione. Se gli stessi sappiamo che sono beneficiari di Reddito di Cittadinanza, sono parassiti, cioè cambia molto. Allora il fatto di dire e dichiarare che io sto svolgendo un'opera per la collettività a fronte di un beneficio economico in sé e per sé è sbagliato per noi che lo viviamo così, ma è un salto culturale perché dovrebbe essere assolutamente un salto di civiltà, poter rendere utili per la collettività persone che ancora per colpa della società sono rimaste ai margini.*
>
> *(Coordinatrice CPI)*

Ma c'è anche un altro processo in atto che gli operatori correlano strettamente all'esperienza dei PUC: la restituzione di autostima e dignità che si inserisce all'interno di un percorso di re-Inclusione Sociale, l'inserimento attivo dei beneficiari all'interno di un contesto pubblico e sociale da cui in molti casi sono esclusi nel momento

in cui iniziano il processo. La partecipazione ai progetti favorisce un percorso di recupero di autostima e valore sociale della persona, un elemento da cui non sembra possibile prescindere nell'ideazione dei PUC, soprattutto per tutta la parte di beneficiari che segue il percorso di Inclusione Sociale.

> *Allora il PUC per tanti dà dignità. Si sentono: "io lavoro e mi danno questo". Per me il PUC dà dignità alla persona, escluso il caso di chi non vuole fare niente, ma quello è l'eccezione. Però il PUC dà dignità. Perché dice finalmente: "io ricevo 'sti soldi ed ho un lavoro", e si sente... e dà più dignità. Ecco. Questo qui, questo è cambiamento...*
>
> *(Case manager)*

Nelle pieghe dell'esperienza dei progetti di utilità collettiva, ancora molto embrionale, si gioca, quindi, una partita importante, quella di tematizzare in modo adeguato il valore di queste esperienze che devono necessariamente includere un valore sociale a quello lavorativo-occupazionale. Ancora una volta si ripresenta quella dicotomia che, se non adeguatamente sviluppata, rischia di riproporsi solo nei termini "dell'equivoco di fondo" nella concezione della misura Reddito di Cittadinanza.

> *Questo ha fatto sì anche di, come dire, confrontarsi con i colleghi che rispetto per esempio ai PUC continuano o continuavano a chiamarli lavoro. Ok? Ora la differenza non è... non è sottile però è inutile dire che per molti Comuni PUC hanno rappresentato quella via d'uscita per le carenze di personale che in alcuni ambiti ci sono. Però, allo stesso tempo, come lì ha fatto sì che davvero anche i colleghi che si occupavano storicamente di impiego, dei beneficiari della povertà estrema, e poi del PaIS, provassero a ragionare diversamente con i colleghi e con noi per, come dire, cercare di usare anche termini nuovi come welfare generativo come... come dire, "diamoci una mano a vicenda" e cercare di porsi degli obiettivi anche con il PUC. Ora non voglio dire che abbiamo raggiunto un cambio culturale, questo no, però sicuramente un'apertura di dialogo, questo sì.*
>
> *(Responsabile Ufficio di Piano)*

Proprio perché il tema resta aperto e l'equilibrio tra declinazione concreta dei progetti e tensione ideale tutt'altro che risolto, si chiude questo contributo con le parole un po' amare e disilluse di un'operatrice, che più che come una chiusura senza appello vorrebbero suonare come un ammonimento rispetto ai rischi ancora legati a questa esperienza e sulla necessità di declinarla adeguatamente nei termini di un'azione concreta, tarata sui territori per cui viene progettata.

> *Io concluderei con una triste affermazione: che, secondo me, il Reddito di Cittadinanza è un bellissimo progetto, ma è idilliaco. Perché nei fatti, ancora, non ci sono i presupposti per poter dar vita alla reale progettualità che si vuole portare avanti con il Reddito di Cittadinanza.*
>
> *(Case manager)*

E la realtà attuale dei PUC restituisce proprio quest'impressione: quella di un lavoro in corso d'opera a cui si associano ambiziose aspettative, ma che richiede ancora un apporto di idee ed energie prima di essere portato pienamente a regime.

Riferimenti bibliografici e sitografici

Decreto 22 ottobre 2019 "Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti Utili alla Collettività" Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Allegato 1 - Decreto 22 ottobre 2019 "Definizione, forme, caratteristiche e modalità di attuazione dei Progetti Utili alla Collettività" Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 di introduzione del Reddito di Cittadinanza.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Nota 1938 del 10 marzo 2020, "Indicazioni per la gestione dei Progetti utili alla collettività (PUC) sulla Piattaforma Digitale per la Gestione dei Patti per l'Inclusione Sociale (Piattaforma GePI)".

Progetti Utili alla Collettività (PUC), presentazione in slide, The World Bank, reperibili in https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Documenti-norme/Documents/Slide-Puc.pdf e https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/PUC/Documents/Slide-operative-di-sintesi-PUC.pdf.

Progetti Utili alla Collettività (PUC): spunti per la progettazione – Esperienze nei Comuni italiani, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, The World Bank, ANCI, PON Inclusione, Unione Europea – FSE, reperibili in https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/PUC/Pagine/default.aspx.

Piattaforma per la gestione del Patto per l'Inclusione Sociale (GePI), consultabile all'indirizzo https://pattosocialerdc.lavoro.gov.it/.

Portale del Reddito di Cittadinanza, https://www.redditodicittadinanza.gov.it/ .

Sezione del sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dedicata ai PUC: www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/PUC.

Welforum (2020), *Pronti, PUC... si parte?*, https://welforum.it/pronti-pucsi-parte/.

CAPITOLO 7

I nodi dell'attuazione

Alessandro Ciglieri
Consulente indipendente

1. Premessa

Dal 2016 ad oggi, nel nostro Paese si sono rapidamente succedute una misura sperimentale contro la povertà (la Carta SIA) e due misure strutturali, il Reddito di Inclusione (REI) prima, e il Reddito di Cittadinanza (RdC) in seguito. In pochi anni, le tecnostrutture nazionali, regionali e territoriali hanno dovuto pianificare, realizzare, gestire e supportare risorse umane e finanziarie, strumenti tecnologici, processi amministrativi e un numero di beneficiari mai così rilevanti nella storia del nostro welfare.

Lo sforzo profuso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, da ANPAL, da INPS, dalle Regioni e dagli Ambiti Territoriali e, a supporto, da istituzioni quali Banca Mondiale, ANCI, Caritas è tangibile e indiscutibile. Numerosi sono stati i passi in avanti compiuti, durante questo periodo così intenso per le politiche contro la povertà in Italia.

D'altra parte, rimangono, a nostro avviso, alcune problematiche attuative, affinché le indicazioni normative e le opportunità finanziarie vengano tradotte nella concreta operatività dei servizi nei territori.

In questo capitolo, a partire dall'esperienza diretta di chi scrive (in affiancamento a numerosi enti locali nella realizzazione degli interventi contro la povertà), si cercherà di mettere a fuoco alcuni nodi dell'attuazione sui quali potrebbe essere opportuno puntare l'attenzione nel prossimo futuro. Tutti i paragrafi sono costruiti nello stesso modo: prima si esaminano alcune specifiche vicende avvenute in anni recenti e poi se ne traggono "messaggi per il futuro"[84].

2. La comunicazione interistituzionale orizzontale e verticale

Il giorno 11 febbraio 2016, la Conferenza Unificata Stato-Regioni ha approvato le "Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'Inclusione Attiva". In quel documento, oltre che a delineare i percorsi per l'inclusione attiva, si anticipavano:

- l'introduzione di una misura economica sperimentale di contrasto alla povertà (Carta SIA);
- la repentina pubblicazione dell'Avviso 3 PON Inclusione, per il sostegno finanziario agli Ambiti Territoriali Sociali per il rafforzamento del personale e degli interventi a supporto dell'inclusione attiva. Quasi 500 milioni di euro, per il triennio 2017 – 2019, destinati a nuove assunzioni e nuovi servizi.

Purtroppo, pochi Ambiti sono venuti a conoscenza di quel documento; ciò, di fatto, non ha permesso una corretta, e preventiva, programmazione degli interventi necessari a dare piena e immediata attuazione a quanto indicato.

84 Nella trattazione, individueremo con la denominazione di "Ambito (Territoriale) Sociale", i soggetti attuatori delle politiche di contrasto alla povertà; come sappiamo, sono gruppi di Comuni associati nelle varie forme di legge, aggregati in Consorzi, Unioni, Aziende speciali o semplicemente convenzionati con l'individuazione di un Comune capofila quale soggetto gestore. Gli Ambiti sono i beneficiari delle sovvenzioni e dei fondi pubblici di natura comunitaria, nazionale e regionale a supporto delle politiche e degli interventi di natura sociale e assistenziali.

Raccontiamo spesso gli aneddoti relativi al 2 settembre 2016, giorno di avvio della presentazione delle domande Carta SIA, dove è accaduto che vi sono stati:

- Sportelli comunali con file di beneficiari, sin dalle prime ore del mattino;
- Sportelli comunali che si scusavano con i propri utenti per non aver aderito all'iniziativa (come se il SIA fosse condizionato alla adesione a una qualche forma di Convenzione statale);
- Sportelli municipali che non procedevano con il ritiro delle domande in assenza di indicazioni da parte del competente Dipartimento comunale centrale.

L'approccio eterogeno da parte delle amministrazioni locali competenti non si è molto modificato anche nei confronti delle successive misure REI e RdC, come descriveremo nei successivi paragrafi.

Ciò che sembra essere mancato è stata, a nostro avviso, una capillare, preventiva, campagna istituzionale informativa presso i competenti servizi sociali territoriali circa l'introduzione delle misure di contrasto alla povertà e il trasferimento di rilevanti finanziamenti.

Non è da sottovalutare come, da alcuni anni, sugli Ambiti Sociali ricada la quasi complessiva attuazione di tutte le politiche territoriali (anche a seguito dell'ampliamento delle gestioni associate); gli operatori (Responsabili, coordinatori, assistenti sociali, amministrativi, etc.) sono totalmente "oberati" dalle attività gestionali, nonché "travolti" da un eccesso di comunicazioni interistituzionali.

Durante la giornata "tipo", un qualsiasi coordinatore di Ambito è impiegato nella realizzazione di oltre 15/20 interventi socioassistenziali in ottemperanza a provvedimenti comunitari, nazionali, regionali, comunali. Similmente, riceve un numero ingestibile di comunicazioni di varia natura e contenuto. Per scegliere le priorità, ha necessità di comunicazioni "forti", univoche, di alert che rilevino l'impatto organizzativo e gestionale che condizionerà i loro mesi a venire[85].

85 Ad esempio, nel marzo 2016, si sarebbe potuto inviare una PEC a tutti gli Ambiti e un messaggio mail a tutti i coordinatori d'ambito attraverso le Regioni (che dispon-

Negli anni successivi, 2019 e 2020, gli sforzi del Ministero, anche con il supporto di Banca Mondiale, dedicati alla creazione di un sistema di comunicazione, informativo e formativo al servizio degli Ambiti Sociali e dei Comuni, hanno senza dubbio agevolato e accelerato l'attuazione e la qualità degli interventi. Simili azioni sono state intraprese da ANPAL verso i Centri per l'impiego, dalla Regioni verso i medesimi Ambiti, da ANCI verso i Comuni. Nonostante i passi in avanti, però, parrebbe essere, ancora, un modello comunicazionale "poco accessibile", eterogeneo, multicanale ed eccessivamente settorializzato.

Di fatto, gli Ambiti, gli operatori sociali e dei Centri per l'impiego, così come i CAF e gli Enti di patronato, ricevono Note, Comunicazioni e Messaggi ciascuno dai propri organi superiori (Ministero, Regione, ANPAL, Direzioni regionali), in modo non univoco, frammentati, settorializzati per Ente e sbilanciati per professionalità, senza una "cabina di regia" univoca per canali e contenuti.

Ad esempio, a nostro avviso, vi è un eccesso di attività info/formative nei confronti degli assistenti sociali case manager rispetto ai loro responsabili coordinatori d'Ambito, piuttosto che una estrema settorializzazione delle comunicazioni rispetto agli Ambiti e Centri per l'impiego (così come, al contrario, la quasi totale assenza di comunicazioni verso i settori della sanità, dell'istruzione adulti, etc.).

Se avete avuto l'occasione di organizzare o partecipare a eventi e tavoli di lavoro integrati per l'attuazione del Reddito di Cittadinanza, con la presenza di operatori sociali, dei Centri per l'impiego, dei CAF e degli Enti di Patronato, dell'INPS, del Distretto sanitario, degli Enti del Terzo settore, avrete sicuramente osservato come ciascuno abbia una visione della misura assai "parziale", da un punto di vista normativo, gestionale ed operativo. All'oggi, il possesso di corrette, univoche, complessive informazioni pare essere ancora un bene prezioso.

---

gono di elenchi e contatti) con un testo molto "netto": "Attenzione. State per ricevere 500 milioni di euro per servizi e personale. Ci vediamo il giorno X per ulteriori informazioni". Questo messaggio avrebbe reso, sicuramente, il SIA e il PON Inclusione, immediatamente, una priorità. La PA non deve temere forme e contenuti informativi tipici delle aziende private, se l'efficacia dei medesimi strumenti e contenuti raggiunge meglio gli obiettivi istituzionali.

A nostro avviso, forse, servirebbe un ancor più snello, capillare, immediato e, soprattutto, uniforme modello di comunicazione che coinvolga "universalmente" Ministero, ANPAL, le Regioni, gli Ambiti, i Comuni, i Centri per l'impiego, i CAF, gli Enti di patronato in modo uniforme e trasversale e non parziale o settoriale. Un canale univoco di comunicazione interistituzionale con le caratteristiche dei nuovi social media, a cui oramai tutti siamo abituati.

Si potrebbe realizzare una App dedicata alla attuazione del RdC, ad accesso universale da parte di tutti gli operatori interistituzionali coinvolti, pubblici e privati, che condivida ogni evento, notizia, Circolare, Nota, etc. (da qualsiasi istituzione emessa) in modalità trasversale. App con informazioni ed eventuali link a provvedimenti e approfondimenti.

Il sistema informativo dovrebbe essere esteso anche ad operatori, all'oggi, non direttamente coinvolti, quali responsabili dei servizi anagrafici, amministrativi contabili e finanziari. Le informazioni universalmente condivise dovrebbero originarsi sin dall'opportunità; ad esempio, sin dall'avvio della progettazione dei nuovi Avvisi PON inclusione o POC Inclusione.

3. La predisposizione e la gestione degli Avvisi PON Inclusione

Il 3 agosto 2016 è stato pubblicato l'Avviso 3 PON Inclusione che ha assegnato, agli Ambiti Territoriali Sociali, poco meno di 500 milioni di euro per il rafforzamento del personale e degli interventi a favore dell'Inclusione Sociale; alla data del 31 dicembre 2020 ne è stato certificato un modesto livello di rendicontazione.

L'Avviso conteneva le "regole del gioco": somme assegnate, modalità di presentazione del progetto territoriale, interventi ammissibili al finanziamento, modalità di attuazione degli interventi (assunzioni dirette, gare di appalto, accreditamento dei fornitori, etc.), cicli finanziari di anticipazione e rendicontazione delle somme, attività di monitoraggio. Si è trattato di aspetti non preventivamente concertati con gli effettivi Soggetti attuatori (gli Ambiti Sociali, denominati "beneficiari" della Sovvenzione).

Una azione preventiva di "co-progettazione" dei contenuti dell'Avviso, tra Ministero e Ambiti attuatori, avrebbe potuto, forse, migliorare la performance della Sovvenzione. Probabilmente, si sarebbe potuto raggiungere un maggiore tasso di spesa, un livello di servizi ed interventi maggiore, un più elevato numero di soggetti e famiglie coinvolti efficacemente in percorsi di inclusione. Co-progettazione che, insieme ad una capillare azione informativa, come descritto in precedenza, e di animazione territoriale, preventiva, avrebbe - con tutta probabilità - potuto migliorare la traduzione della misura nella pratica. Vediamo meglio.

3.1 Prima Criticità. Aspetti contabili della Sovvenzione. Bilancio di competenza

La conoscenza preventiva della Sovvenzione - il suo valore, le annualità di competenza, la tipologia di servizi ed interventi finanziabili - avrebbe permesso, per tempo, alle Amministrazioni competenti (Comuni capofila, Consorzi, Unione dei Comuni, ASP, etc.) di inserire correttamente a bilancio i corrispondenti capitoli di entrata e uscita senza dover ricorrere a tardive variazioni successive[86]. L'assenza di tale conoscenza, invece, ha comportato l'accertamento o il riaccertamento delle somme nei bilanci negli anni successivi al 2017 con un corrispondente ritardo della complessiva attuazione della misura[87].

Ad esempio, alcuni Ambiti hanno proceduto con la variazione del bilancio a seguito della pubblicazione dell'Avviso PON (il giorno 3 agosto 2016), altri Ambiti alla data della Determinazione ministeriale di definitiva assegnazione (fine 2016, 2017), altri ancora alla data di firma della Convenzione di sovvenzione e così a seguire, sui bilanci degli anni 2018, 2019 e 2020. Alcuni Ambiti hanno accertato l'intera somma, altri il solo valore dell'acconto, pari al 15% (con immediata limitazione contabile nell'attuazione degli interventi).

86 Somme, in molti casi, transitate in Fondi di bilancio vincolati, il cui utilizzo è permesso solo nelle annualità successive a seguito di approvazione del rendiconto, ad esempio entro il mese di luglio 2021 per gli avanzi del 2020.

87 Residui attivi, risorse vincolate, rendiconti, etc.

Come sappiamo, solo l'effettiva disponibilità delle somme a bilancio ne permette l'impiego (o meglio gli impegni); disponibilità contabile necessaria, ad esempio, sia per lo svolgimento di concorsi per l'assunzione di personale a rafforzamento (durata media del concorso circa 6/8 mesi dalla data di avvio) sia per l'eventuale pubblicazione di procedure di gara per l'affidamento dei servizi e degli interventi di Inclusione Sociale (in alcuni casi, gare di durata pari o superiore ai 12 mesi dalla data di pubblicazione).

I tempi necessari per procedere con le variazioni di bilancio, per la gestione delle somme vincolate, per l'approvazione dei rendiconti di esercizio, per l'effettiva disponibilità delle medesime somme e per l'avvio di concorsi e/o gare, hanno traslato di circa 12/18 mesi l'effettivo avvio del progetto.

Ne siano ad esempio i termini contabili e di attuazione del concorso pubblico per l'assunzione di 6 assistenti sociali case manager per l'attuazione delle politiche di contrasto alla povertà (SIA, REI, RdC) da parte di un grande Ambito della Regione Sardegna:

- Pubblicazione dell'Avviso 3 Pon Inclusione il giorno 3 agosto 2016.
- Decreto ministeriale del giorno 12 settembre 2017 di approvazione del Progetto presentato dall'Ambito sociale;
- Ottobre 2017, Variazione di bilancio 2017 e di previsione 2018.
- Indizione Concorso per rafforzamento servizio sociale professionale (6 nuovi assistenti sociali) in data 29 dicembre 2017).
- Prime assunzioni nel giugno 2018 (a distanza di due anni dalla pubblicazione dell'Avviso PON Inclusione).

Con una adeguata preventiva conoscenza dell'opportunità finanziaria, l'Ambito avrebbe potuto disporre delle nuove professionalità sin dall'inizio del 2017 con immediati conseguenti vantaggi in termini di presa in carico e di progetti di inclusione (e di tasso di spesa e rendicontazione).

3.2 Seconda criticità. Aspetti contabili della Sovvenzione. Bilancio di cassa

Un preventivo confronto con gli Ambiti attuatori avrebbe, inoltre, rilevato la significativa problematica di poter ricorrere alle anticipazioni di cassa per far fronte ai pagamenti per maggiori oneri e spese derivanti da nuovi stipendi e/o nuovi servizi.

Per far fronte al pagamento degli stipendi per nuove assunzioni o al pagamento dei fornitori dei servizi di inclusione occorre una significativa disponibilità di cassa. Poche amministrazioni comunali hanno questa capacità. Si potrebbe ricorrere ad anticipazioni presso gli Istituti di credito ma con un aggravio dei costi gestionali. La Sovvenzione PON Inclusione prevede il versamento di un acconto pari al solo 15% del valore complessivo del finanziamento. Il versamento, da parte del Ministero, di un acconto così limitato ha reso, per numerosi Ambiti, praticamente impossibile procedere con l'effettiva attuazione del Programma.

Ad esempio, un Ambito che dispone di 700 mila euro di budget (acconto di 105 mila) e decide di investirne la metà per assunzione di assistenti sociali (10 assistenti sociali con un costo mensile, per stipendi, di circa 30 mila euro) avrebbe disponibilità di cassa per sole tre mensilità. La rendicontazione e l'effettivo rimborso, nella migliore delle ipotesi, avviene dopo 4/5 mesi, non permettendo la garanzia di continuità del pagamento degli stipendi (rendendo di fatto impossibile l'assunzione del personale – così come di fatto è avvenuto su molti territori). Simili osservazioni possono essere fatte rispetto al pagamento di servizi a seguito di gare di appalto (salvo che il valore della gara corrisponda al valore dell'acconto).

Procedendo per step e per "piccoli passi", ipotizzando cicli di spesa, pagamento, rendicontazione, rimborso pari a 8/10 mesi, nella migliore delle ipotesi, è prevedibile un tempo di attuazione complessiva del progetto PON pari a circa 4 anni (in caso di immediato avvio nel 2018, è possibile ipotizzare il fine spesa al termine del corrente anno 2021 – in caso di avvio successivo, la spesa si concluderebbe, teoricamente, negli anni successivi). Ovviamente, tali rilevazioni, tra le altre, hanno costretto le autorità ministeriali a prorogare, più volte, i termini di attuazione del Programma, in primis

a fine 2020 e successivamente fino al dicembre 2021, rispetto al 31 dicembre 2019 originariamente programmato.

Il modesto valore dell'acconto è un vincolo di natura comunitaria? Non parrebbe, considerato che le singole Regioni erogano, sui POR[88], acconti fino al 90% della Sovvenzione (con evidenti vantaggi in termini attuativi).

3.3 Terza Criticità. Aspetti contabili della Sovvenzione. Enti in dissesto e predissesto

Anche per gli Enti in dissesto e predissesto, il preventivo confronto con gli Ambiti attuatori avrebbe permesso di rilevare le "potenziali" difficoltà amministrative e contabili nella gestione di una Sovvenzione, seppur a destinazione vincolata. In fase di co-progettazione si sarebbe potuto pianificare il coinvolgimento di altri ministeri competenti (Ministero degli Interni, Ministero dell'Economia, Funzione pubblica, etc.) per agevolare l'attuazione di ogni aspetto della misura. Ciò, con ogni probabilità, avrebbe evitato l'eventuale necessità di modificare il Soggetto beneficiario della sovvenzione economica rispetto all'effettivo soggetto capofila delle attività d'Ambito.

Per esempio: un Ambito è formato da quattro Comuni di cui il capofila è in dissesto (o predissesto) finanziario; ciò nonostante, presso il medesimo Comune opera l'Ufficio di piano, l'organo direttivo e gestionale di tutte le attività sociali. È molto complesso spostare la gestione della sola Sovvenzione PON Inclusione su un altro Comune, per "bypassare" lo stato di dissesto, laddove l'altro Comune sia privo di una struttura organizzativa adeguata. E, in molti casi, il Comune capofila in dissesto è l'unico per dimensioni organizzative a poter svolgere adeguatamente la funzione.

88 PON, Piano operativo nazionale, la cui Autorità di gestione è un Organismo/Direzione Ministeriale; POR, Piano operativo regionale, la cui autorità di gestione è un organismo/direzione regionale.

3.4 Quarta criticità. Il sistema di rendicontazione delle spese

Un fattore rilevante di rallentamento dei cicli finanziari di attuazione è connesso alle procedure di rendicontazione utilizzate, assai analitiche e oggetto di numerosi rilievi da parte delle competenti autorità. Anche in tal caso, si potrebbe rilevare una mancata "condivisione" delle regole di rendicontazione in capo ai soggetti pubblici responsabili dell'attuazione. Questi ultimi, di fatto, sono peraltro già soggetti ad ogni forma di controllo. Ne siano da esempio alcune regole di rendicontazione PON:

- in caso di gare di appalto, è necessario il caricamento dell'intera procedura di gara al fine di verificarne la correttezza rispetto alle vigenti normative (pur sapendo che tutte le PA sono di per sé già soggette a rigidi vincoli giuridico amministrativi);
- è pure richiesto il caricamento di giustificativi a corollario delle fatture di fornitura a comprova delle attività effettivamente realizzate (pur tenendo conto che vi sono già procedure previste per la verifica amministrativa e contabile degli interventi);
- sono ugualmente da caricare le certificazioni di pagamento con quietanza a seguito di mandati di pagamento (a comprova dell'effettivo incasso delle somme da parte dei fornitori);
- in caso di concorsi, il caricamento dell'intera procedura, dei contratti di assunzione, dei time-sheet di impiego delle risorse, per verificarne l'attinenza con la misura.

In generale, pertanto, sembrerebbe un sistema di rendicontazione più di natura di vigilanza e controllo, al pari di Organi quali la Corte dei Conti, che una partnership attuativa tra Pubbliche amministrazioni. Ciò ha comportato un appesantimento del carico burocratico amministrativo in capo agli Ambiti attuatori, con un aggravio delle spese per la gestione delle attività di rendicontazione e un "allungamento" dei cicli finanziari di attuazione.

Non è banale sottolineare come la progettazione degli interventi relativi alla successiva Sovvenzione PON (Inclusione) denominata PaIS, in molti Ambiti, sia stata orientata non dagli effettivi bisogni del territorio bensì sulla base delle procedure caratterizzate da una più semplice rendicontazione (esempio gara d'appalto di servizi ri-

spetto all'attivazione dei Tirocini di inclusione, a elevatissimo livello di complessità amministrativa in fase di rendicontazione).

In generale, il ritardo nella capacità di attuazione degli interventi ha comportato un mancato sincronismo rispetto agli adempimenti di presa in carico e progettazione degli interventi di inclusione in favore dei beneficiari delle misure di contrasto alla povertà.

Di fatto, gli Ambiti sono, lentamente, riusciti ad andare a regime con le attività programmate, rispetto alla attuazione del SIA/REI, in una fase oramai caratterizzata dalla attuazione del Reddito di Cittadinanza, con un numero di utenti ben cinque volte superiore (e, quindi, con strutture inadeguate a generare effettivi percorsi di inclusione).

Proseguendo l'esempio dell'Ambito sopra citato, la programmazione del rafforzamento del Servizio sociale professionale era stata disegnata il base all'utenza REI ma, di fatto, oggi si trova a dover seguire un numero di beneficiari assai maggiore. L'Ambito sta, a tale scopo, organizzando ulteriori forme di rafforzamento del Servizio sociale professionale seppur, anche in tal caso, con due anni di ritardo rispetto alle effettive necessità (con evidenti difficoltà e criticità in termini di presa in carico e progettazione degli interventi di inclusione).

MESSAGGI DALL'ESPERIENZA

Sarebbe opportuno che i contenuti dei prossimi Avvisi e delle future opportunità fossero preventivamente oggetto di confronto con i soggetti attuatori al fine di co-progettarne ogni aspetto gestionale, operativo, finanziario, per una necessaria condivisione di tutte le problematiche che potrebbero condizionarne l'attuazione.

Ho partecipato, pochi giorni fa, ad un incontro tra funzionari regionali e Ambiti per la presentazione di una specifica misura di intervento; il ragioniere di un Comune capofila ha, in modo molto competente, spiegato come, dal punto di vista finanziario, l'attuazione della misura fosse assai complessa. Forse, un preventivo confronto avrebbe evitato la pubblicazione di un Avviso che, di per sé, sarà di attuazione piuttosto difficile.

Potrebbero essere sufficienti alcuni incontri, organizzati su base regionale, con gli Ambiti interessati al confronto, per definire e condividere gli aspetti fondamentali del processo attuativo. A completamento del percorso di co-progettazione, sarebbero opportune azioni di promozione e diffusione territoriale, da pianificare molti mesi prima della pubblicazione degli Avvisi.

È un sistema assolutamente sostenibile. Chi scrive ha vissuto direttamente la costruzione del Progetto Home Care Premium a supporto della condizione di disabilità e non auto sufficienza di dipendenti, pensionati pubblici e i loro familiari, attivo presso la quasi totalità degli Ambiti Sociali. All'epoca INPDAP, oggi confluito in INPS, aveva maturato un obiettivo strategico istituzionale (il sostegno alla condizione di disabilità e non auto sufficienza) e aveva identificato un rilevante budget gestionale. Il Progetto di intervento (denominato HCP) è stato totalmente co-progettato, rispetto a ciascun aspetto gestionale, operativo e finanziario, con gli stessi Ambiti attuatori. Sono stati realizzati incontri regionali di rilevazione delle "buone pratiche", incontri nazionali per la presentazione dell'ipotesi di modello e la sua attuazione, successivi incontri regionali per la diffusione dell'opportunità e di animazione territoriale. A supporto, per l'intera durata del progetto, è stato attivato un canale "social" univoco per la costante condivisione e confronto tra Ente e Ambiti.

4. La programmazione ed erogazione delle Quote Servizi Fondo Povertà

Le osservazioni relative alla Sovvenzione PON Inclusione possono essere estese al riparto annuale della Quota Servizi Fondo Povertà. Infatti, se avete avuto modo di "interrogare" gli Ambiti Sociali avrete sicuramente rilevare che:

- potrebbero non essere a conoscenza della natura strutturale del Fondo erogato, annualmente, dal 2018 (avendo considerato le quote ricevute quali forme una tantum di finanziamento);
- potrebbero aver iscritto le somme in variazione di bilancio solo al ricevimento del versamento statale/regionale - con conseguenti immediati ritardi di programmazione, impegno ed utilizzo - sep-

pur le somme siano, di fatto, già preventivabili annualmente;

- potrebbero non conoscere il valore previsionale del Fondo della corrente e delle successive annualità, pur essendo queste stabilite con Legge di bilancio;
- potrebbero necessitare di deroghe rispetto ai vincoli assunzionali al fine di dare stabilità all'attuazione degli interventi.

Da ciò deriva che un Fondo istituito per una funzione strutturale di intervento e rafforzamento delle politiche di contrasto alla povertà abbia, di fatto, una attuazione precaria e occasionale, rispetto alle azioni intraprese dal soggetto attuatore.

La "occasionalità" percepita dagli Ambiti circa la natura del Fondo rende anche precaria la proposta professionale offerta agli operatori; l'Ambito della Regione Sardegna sopra citato, all'oggi, per occupare i 6 posti disponibili - con contratto di lavoro a tempo determinato per due anni (ed eventuale proroga) - ha dovuto turnare 14 differenti assistenti sociali, con un effettivo impiego medio inferiore ai 14 mesi.

Quanto maggiore è la precarietà della forma di assunzione quanto più elevato è il turn-over degli operatori impiegati, con significativi sforzi amministrativi per la sua gestione e una rilevante conseguente perdita di know-how[89].

La precarietà di impiego degli Assistenti sociali è stata oggetto, come noto, di un provvedimento, contenuto nella Legge di bilancio 2021, che ha stanziato un contributo permanente agli Enti che procedono con assunzioni a tempo indeterminato. Si tratta di un importante passo in avanti. Il "premio" favorisce, però, le Amministrazioni già strutturate (con un rapporto tra assistenti sociali assunti a tempo indeterminato e popolazione almeno già pari a 1 a 6.500). Risulta, senza dubbio, necessario prevedere strumenti normativi che favoriscano anche Enti meno strutturati[90].

---

89 Sarebbe interessante verificare sulla piattaforma ministeriale GePI il rapporto tra il numero di Assistenti sociali case manager complessivamente accreditati e il numero di quelli effettivamente operanti (nel caso dell'Ambito in esempio, il rapporto sarebbe 14 su 6, nel periodo 2018 - 2020).

90 Ad esempio, potrebbe essere immediatamente definita, con provvedimento

Inoltre, vi è da rilevare come tutte le deroghe ai vincoli assunzionali siano, all'oggi, riferite alla figura professionale dell'assistente sociale (case manager) sottovalutando l'estrema necessità di procedere anche con il rafforzamento delle figure amministrative a supporto.

Da quanto sopra rilevato, così come da quanto emerge nei paragrafi precedenti, sembrerebbe emergere – in linea generale - la necessità di un confronto, da parte degli organi centrali o regionali, con il sistema organizzativo locale (Comuni / Ambiti Sociali) da un punto di vista amministrativo, contabile, giuslavoristico, gestionale ed operativo, nonché delle effettive necessità e modalità di intervento.

Risulta, a nostro avviso, opportuno un preventivo processo partecipativo e di coprogettazione degli interventi attuativi a livello istituzionale verticale ed orizzontale. Il sistema sperimenta una contraddizione: da un lato, ogni provvedimento normativo in tema di attuazione di politiche sociali auspica e valorizza la co-progettazione tra pubblico e privato, dall'altro, tale principio non viene valorizzato nell'attuazione di ogni misura di intervento tra gli Enti pubblici di vario livello.

Il competente lettore potrebbe immediatamente rilevare come, in molti casi, le misure sociali siano condivise in ambito istituzionale, attraverso la Conferenza Stato-Regioni e, come nel caso della nostra specifica trattazione, anche all'interno del "Tavolo povertà" o, nei casi in cui sono coinvolti i Comuni, con la condivisione con la loro Associazione rappresentativa ANCI. Potremmo rilevare come, giustamente, i livelli di confronto interistituzionale affrontino il livello di programmazione "politica" di intervento ma non quello tecnico/operativo. A tali forme di confronto, dovrebbero, a nostro avviso, aggiungersi forme di confronto gestionale e tecnico/attuativo.

---

legislativo, la deroga ai vincoli assunzionali, per le assunzioni di assistenti sociali a tempo indeterminato a valere sulla Quota "ordinario" del Fondo povertà (una parte è già destinata alle premialità di cui sopra).

MESSAGGI DALL'ESPERIENZA

Perché non provare a costruire i contenuti amministrativi, gestionali, contabili, preventivamente, in co-progettazione con gli Ambiti attuatori? Si potrebbe affermare che siano sufficienti tutte le segnalazioni, i rilievi, i risultati dei monitoraggi avvenuti in questi anni. Si potrebbe considerare sufficiente il parere favorevole della Conferenza o il confronto all'interno del Tavolo povertà. A nostro avviso, potrebbero non essere sufficienti per evidenziare tutti gli aspetti normativi, amministrativi, contabili, gestionali ed operativi che caratterizzano l'attuazione delle misure oggetto della nostra analisi.

A breve, le risorse residue del PON Inclusione saranno oggetto di un nuovo Avviso di Sovvenzione.

Perché non provare a cimentarsi in percorsi di confronto con i Soggetti attuatori? Non solo con gli Uffici dei servizi sociali ma con tutti gli altri settori necessariamente coinvolti nell'attuazione della misura[91].

A nostro avviso, gli operatori degli Ambiti non hanno la necessità di aggiornare le loro competenze gestionali ed amministrative quanto piuttosto di sincronizzarle con il timing delle attività ministeriali e regionali.

5. Una opportunità. La partnership delle Regioni

Quale ruolo possono giocare le Regioni nella costruzione di percorsi di co-progettazione degli interventi, della loro diffusione e animazione territoriale? A nostro avviso, le Regioni possono avere un ruolo fondamentale nella definizione e nella costruzione condivisa delle modalità attuative degli interventi di Inclusione Sociale.

91 I circa dieci milioni di euro utilizzati per sostenere economicamente l'Avviso PON Rebuilding per la costruzione di percorsi di aggiornamento professionale degli operatori impiegati presso gli Ambiti Sociali attuatori sarebbero potuti, forse, essere meglio impiegati in azioni di co-progettazione, confronto e animazione territoriale per la diffusione delle prossime misure di intervento, comprese le dinamiche finanziarie della Quota Servizi Fondo Povertà.

All'oggi, però, parrebbe che le strutture regionali siano maggiormente impegnate nell'attuazione degli interventi direttamente sostenuti economicamente dalle medesime Regioni (gli interventi a favore della non auto sufficienza, delle famiglie e dei minori, del disagio adulto, etc., seppur finanziate, in parte da fondi nazionali) con particolare riguardo alla attuazione dei POR. Una quasi forma di "concorrenza" tra le misure, con maggior attenzione a sostenere l'attuazione delle proprie che rivestono priorità all'interno dei Piani di zona.

Ricordiamo, infatti, come il Fondo Nazionale Politiche sociali e il Fondo non auto sufficienza, pur di natura nazionale, dopo il riparto, divengono fondamentali strumenti regionali di attuazione delle politiche sociali territoriali, a cui le medesime tecnostrutture (regionali) dedicano ampio sforzo nelle fasi di divulgazione, supporto all'attuazione e monitoraggio. Mentre la Sovvenzione PON Inclusione e le Quote servizi Fondo Povertà sono erogate, a cura del Ministero, direttamente agli Ambiti beneficiari, bypassando le Regioni[92].

Il "distacco", da parte delle Regioni, dalle misure nazionali di contrasto alla povertà e alle connesse fonti di finanziamento potrebbe essere testimoniato dalla pubblicazione dell'Avviso 1 PON (Inclusione) denominato PaIS (Patti Inclusione Sociale che ha fatto seguito, in ordine temporale, all'Avviso 3). L'Avviso 1 assegna agli Ambiti una somma "teorica" complessiva pari a 250 milioni di euro, sulla base dei tradizionali criteri di riparto (una maggior quota agli Ambi del Sud). Il medesimo Avviso 1 prevedeva che la somma "reale" assegnata fosse connessa al tasso di rendicontazione dell'Avviso 3 (di cui già abbiamo analizzato le difficoltà attuative), alla data del 7 dicembre 2019; in caso di una percentuale di rendicontazione superiore al 50% si sarebbe ottenuta l'intera somma stanziata "teorica", in casi di una percentuale compresa tra il 25 e il 50%, si aveva diritto ai soli 2 terzi, ad un terzo in caso di una percentuale compresa tra il 5 e il 25, sotto il 5%, nulla. Un numero significativo di Ambiti non ha

92 Con alcune eccezioni (Lazio e Campania, ad esempio) che però non paiono, all'oggi, condizionarne l'attuazione non essendo, le medesime Regioni, coinvolte nelle attività di monitoraggio e rendicontazione.

beneficiato dell'intera somma; soprattutto quelli delle Regioni del Sud. Un significativo taglio di risorse che a regime sarebbero state fondamentali per completare le attività di rafforzamento e inclusione. Il Tavolo povertà durante il quale è stato presentato l'Avviso PON PaIS, non ha rilevato nulla al riguardo, in particolare da parte dei rappresentati delle Regioni. È presumibile uno scarso interesse per somme che non transitano dai loro bilanci e che non sono oggetto delle politiche locali di intervento.

L'integrazione istituzionale verticale, anche di natura finanziaria, rispetto alle somme oggetto della nostra trattazione, potrebbe avvenire con le medesime modalità con cui sono oggetto di riparto il FNA e il FNPS, con il consolidamento dei LIVEAS e degli adempimenti amministrativi in termini di programmazione, gestione e rendicontazione. L'Ambito sociale avrebbe un unico interlocutore istituzionale (la Regione) per l'attuazione integrata di ogni intervento sociale definito all'interno del Piano di zona.

MESSAGGI DALL'ESPERIENZA

Potrebbe essere utile valutare il riparto della Quota servizi Fondo Povertà con le medesime modalità ammnistrative, gestionali, finanziarie e di monitoraggio del FNPS e del FNA, con il coinvolgimento diretto e sinergico delle Regioni nelle fasi di attuazione a livello territoriale. Le Regioni entrerebbero a pieno titolo nelle azioni di programmazione, supporto, monitoraggio e rendicontazione delle politiche di contrasto alla povertà così come ora avviene per tutti gli interventi in favore delle famiglie, dei minori, della disabilità e non auto sufficienza e di ogni altra forma di disagio e fragilità.

6. Una migliore identificazione dei nuclei familiari. La "certificazione" dei nuclei beneficiari

Dal presente paragrafo cambiamo completamente il punto di vista, pur mantenendo il fuoco dell'attenzione sulla dimensione attuativa del Reddito di Cittadinanza. Infatti, spostiamo ora la nostra analisi dalla "governance" degli interventi e ci dedichiamo a due aspetti che caratterizzano le famiglie beneficiarie: l'identificazione

dei nuclei e la costruzione di équipe multidisciplinari per la costruzione di percorsi/patti di inclusione.

Spesso discutiamo con gli operatori degli Ambiti, figure amministrative, assistenti sociali e altre figure professionali, circa la facilità di accesso al Reddito di Cittadinanza anche rispetto ad altre forme di aiuto statale. Per esempio, se un'impresa vuole accedere a un contributo a fondo perduto di dieci mila euro deve necessariamente attestare l'iscrizione alla CCIAA, il possesso di DURC, bilanci pluriennali registrati, assenza di condanne in capo agli amministratori, e, potrebbe dover presentare fidejussioni a garanzia dell'utilizzo del fondo. Un sistema di garanzia che potrebbe risultare rigido e di difficoltoso accesso, sicuramente semplificabile, ma che offre l'"identificazione certa" del Soggetto beneficiario. Per l'accesso al Reddito di Cittadinanza sono sufficienti due auto dichiarazioni: la prima per ottenere l'ISEE, la seconda per richiedere il beneficio economico. La totale semplificazione burocratico amministrativa ha comportato che almeno il 40% dei nuclei e dei beneficiari abbia uno status "incerto" rispetto alle varie fasi amministrative e di Inclusione Sociale e lavorativa.

I responsabili del servizio anagrafe delle amministrazioni comunali, gli assistenti sociali case manager, gli operatori dei Centri per l'impiego, i navigator possono, infatti, senza dubbio testimoniare che, per almeno il 40% dei nuclei possa capitare una o più delle seguenti condizioni:

- che l'effettiva residenza della famiglia sia in un Comune diverso da quello dichiarato in sede di domanda (con la conseguente impossibilità di accertare correttamente i requisiti anagrafici, di recapitare una qualsiasi forma di comunicazione, di procedere con la presa in carico, di attivare i PUC, etc.)[93];
- che i recapiti telefonici o mail risultino inesistenti o non raggiungibili (ovvero afferenti ai CAF o agli Enti di patronato presso cui è stata inoltrata la domanda) con successiva impossibilità di comunicare direttamente con le famiglie beneficiarie;

93 Non è mai stato oggetto di approfondimento il motivo per cui un non modesto numero di richiedenti abbia dichiarato una residenza difforme da quella reale.

- che nessun componente sia immediatamente disponibile ad una qualsiasi forma di presa in carico (molti beneficiari non hanno chiara la struttura "condizionale" del contributo economico RdC);
- che i nuclei dichiarati ai fini ISEE non siano corrispondenti agli Stati di famiglia presenti all'anagrafe;
- che alcuni componenti siano in comprovate condizioni di esclusione o esonero non rilevate dal sistema;
- che i nuclei familiari non siano in possesso dei requisiti anagrafici seppur sia stata avviata la presa in carico.

Ai fini della nostra trattazione non è utile rilevare l'eventuale abuso della misura (oggetto di sanzioni civili e penali) quanto piuttosto il peso amministrativo che grava sugli operatori (a discapito dell'aspetto professionale di progettazione dei percorsi di inclusione).

L'iter di verifica dei requisiti anagrafici "post istanza" e le fasi "ammnistrative" di presa in carico da parte dei case manager e degli operatori dei Centri per l'impiego comportano numerose telefonate, e-mail, raccomandate, invio dei messi comunali, colloqui, raccolta documentale, verifica dichiarazioni e certificazioni che spostano il focus dagli effettivi obiettivi di inclusione. Il 50% del tempo lavoro, a ciò dedicato, ha conseguenti rilevanti costi amministrativi improduttivi.

Vi è, anche da rilevare, come il carico burocratico/amministrativo in capo agli operatori sociali sia, ulteriormente, acuito dal mancato sincronismo tra la piattaforma INPS (che gestisce gli aspetti economici della misura) e le piattaforme ministeriali MyANPAL e GePI.

L'eventuale decadenza dalla misura, le rinunce, le variazioni del valore del contributo, le modifiche del nucleo familiare etc., compaiono sulle piattaforme molti mesi dopo la loro effettività, costringendo gli operatori, spesso, alla presa in carico di nuclei "obsoleti" non più beneficiari della misura.

MESSAGGI DALL'ESPERIENZA

Come risolvere? Il REI ci aveva mostrato una possibile soluzione. Se la domanda è presentata al Comune di residenza, gli operatori

possono avviare immediatamente i controlli anagrafici (residenza 10 anni, ultimi 2 continuativi, cittadinanza), possono immediatamente verificare la conformità del nucleo ISEE rispetto a quello anagrafico, possono attestare gli strumenti di contatto telefonici e e-mail, possono procedere con verifiche di eventuali cause di esclusione/esonero dalle condizionalità, possono presentare gli effettivi contenuti della misura di inclusione attiva (e non meramente assistenzialistica).

I nuclei così "certificati", successivamente assegnati alle strutture competenti (case manager e CPI), permetterebbero un'immediata presa in carico senza carichi burocratici accessori. Il sistema sopra descritto potrebbe, senza dubbio, rallentare le fasi di ammissione alla misura per un numero così rilevante di nuclei familiari ma potrebbe, al contempo, razionalizzare ed accelerare le fasi di presa in carico e di progettazione degli interventi (e delle condizionalità). Il risultato finale in termini di tempi di presa in carico e di qualità del lavoro professionale sarebbe senza dubbio migliore. Contestualmente, risulterebbe quanto prima necessario "sincronizzare" tutte le piattaforme amministrative e gestionali in condivisione tecnologica, evitando aggiornamenti periodici attraverso lo scambio di file dati.

7. La difficoltà di costruire Patti di Inclusione Sociale efficaci

Da ultimo, riteniamo opportuno affrontate il "nodo" dei percorsi di inclusione. Il sistema professionale di presa in carico, analisi preliminare e Patto per l'Inclusione Sociale, definizione ed erogazione degli interventi di inclusione è sostenuto economicamente, come già sopra descritto, dalle Sovvenzioni Pon Inclusione e dalle Quote Servizi Fondo Povertà. Gli Ambiti alla luce del costante rilevante incremento dei nuclei beneficiari SIA, REI, RdC hanno la necessità, in primis, di rafforzare il personale amministrativo e professionale. Statisticamente, una percentuale rilevante dei Fondi è impiegata a tale scopo.

Nel caso del nostro Ambito "campione", a fronte di una iniziale programmazione delle somme per il rafforzamento del servizio so-

ciale professionale pari a circa il 40% del valore della Sovvenzione, a seguito di varie rimodulazioni, oggi ne rappresenta il 70%. La parte residua, seppur in termini assoluti rilevante, rappresenta una somma poco significativa a sostenere un efficace percorso di inclusione se rapportata al numero elevato di nuclei beneficiari. Molto pochi, sono, in proporzione, i nuclei potenzialmente beneficiari di interventi assistenziali, educativi, di Inclusione Sociale e lavorativa.

La risposta immediata potrebbe essere rappresentata da un ulteriore incremento delle somme disponibili, ma potrebbe essere una soluzione semplicistica. Potrebbe, al contrario, essere sufficiente la messa in rete e la sinergica valorizzazione dei servizi e degli interventi "ordinariamente" erogati sul territorio a cura e carico delle istituzioni pubbliche competenti.

I servizi sociali ordinari, le politiche attive del lavoro, i sistemi di orientamento, formazione e qualificazione professionale, l'istruzione adulti, i servizi sanitari, gli interventi ordinari INAIL, le prestazioni INPS, le attività di natura associativa e volontaristica, potrebbero già svolgere, laddove integrati, un efficace sistema di inclusione attiva, senza costi aggiuntivi per il sistema.

Purtroppo, le Istituzioni e gli Enti territoriali hanno rilevanti difficoltà all'integrazione funzionale.

Gli Ambiti Sociali, i Centri per l'impiego, i Distretti sanitari, i Centri provinciali per l'istruzione adulti, le sedi territoriali INPS e INAIL; gli Uffici per l'esecuzione penale esterna e per la giustizia minorile fanno capo a differenti Organi direttivi di livello Ministeriale o regionale (a loro volta distinti e separati).

Gli ambiti fanno capo alla direzione regionale delle politiche sociali, i CPI alla direzione regionale del lavoro (i navigator rispondono direttamente ad ANPAL), i Distretti sanitari alla direzione regionale "salute" (laddove non accorpata al sociale), i CPIA all'Ufficio scolastico regionale del Ministero dell'istruzione, le sedi INPS e INAIL alle rispettive direzioni regionali e nazionali, UEPE e Giustizia minorile al competente Ministero.

La costruzione di una rete territoriali per la presa in carico e valutazione multi disciplinare così come la costruzione di progetti di

inclusione integrati[94] è quasi impossibile senza indirizzi e indicazioni di livello superiore di natura interministeriali/interistituzionali a livello nazionale o inter-direzionali a livello regionale.

I pochissimi esempi di integrazione funzionale interistituzionale sono stati realizzati grazie alla disponibilità e motivazione dei Dirigenti e funzionari locali che, spontaneamente, hanno voluto avviare percorsi sperimentali e innovativi.

MESSAGGI DALL'ESPERIENZA

Tali forme di integrazione dovrebbero essere agevolate da provvedimenti interministeriali a livello nazionale e inter-direzionali a livello regionale.

I provvedimenti dovrebbero individuare i processi di integrazione a livello locale sia nelle fasi di presa in carico (cosiddette équipe multidisciplinari) che di progettazione sinergica degli interventi di inclusione (una sorta di Casa - della famiglia in cui operano in modo integrato i Servizi sociali, sanitari, delle politiche attive del lavoro, dell'istruzione, INPS e Enti competenti del Terzo settore).

I tentativi in corso da parte, tra le altre, delle Regioni Sardegna e Lazio, della Provincia autonoma di Trento (con provvedimenti di indirizzo e Linee guida per l'integrazione funzionale interistituzionale) potranno senza dubbio fungere da "buone pratiche" da seguire negli anni a venire.

---

94 In primis, risulta quanto più urgente una effettiva integrazione funzionale tra Centri per l'impiego e Servizi sociali, in particolare per:
- una concertata modalità di "trasformazione" dei nuclei / soggetti beneficiari da CPI a Sociale e viceversa;
- una condivisione di dati e informazioni tra le due Istituzioni (DID, stato di occupazione / disoccupazione, Patto per il lavoro, storico lavorativo, eventuale presa in carico di natura sociale).

8. La sperimentazione del "Passaporto di Cittadinanza"

Da ultimo, un ultimo (perdonate il gioco di parole) messaggio dall'esperienza che riteniamo opportuno riportare all'interno di questo rapporto: la sperimentazione del "Passaporto di Cittadinanza[95]".

La sperimentazione del "Passaporto di Cittadinanza" che alcuni Ambiti stanno avviando, si fonda su alcuni considerazioni oggettive (in parte già sopra citate):

- il numero dei nuclei beneficiari è talmente rilevante che non vi sono risorse economiche tali da garantire interventi di inclusione per tutti;
- per conseguenza, i nuclei beneficiari di effettivi interventi di inclusione è una percentuale molto modesta rispetto alla platea complessiva di utenti;
- contestualmente, per un rilevante numero di nuclei non si attiva il diritto/dovere a partecipare a un percorso di inclusione.

L'introduzione e la sperimentazione del "Passaporto di Cittadinanza" nascono con lo scopo di offrire a tutti i nuclei beneficiari un percorso di inclusione universale di base, sostenibile da un punto di vista finanziario e di partecipazione (in termini di "risorse di nucleo").

I contenuti, sperimentalmente identificati, prevedono alcuni "step" obbligatori di "empowerment" e di inclusione attiva anche al fine della conservazione del Reddito di Cittadinanza:

- un incontro di gruppo presso il Servizio sociale dedicato alla presentazione della misura e alla sua struttura condizionale;
- alcuni incontri dedicati alla gestione del denaro e all'economia familiare;
- un incontro di gruppo per l'orientamento al lavoro sul territorio, presso il CPI;

95 La denominazione "Passaporto di Cittadinanza" non ha alcun fondamento giuridico e non è previsto da alcuna normativa RdC. Il nome a questo percorso sperimentale di inclusione è stato assegnato dal primo Ambito che ne ha avviato di fatto l'attuazione in favore dei propri utenti.

- un incontro presso un CAF “convenzionato” dedicato all’ISEE e alle misure di contrasto alla povertà (esempio Bonus acqua, luce e gas);
- un incontro presso un Ente di patronato “convenzionato” dedicato alle misure in favore delle famiglie e alle differenti tipologie di fragilità;
- un percorso di istruzione adulti tra quelli attivati dal CPIA (lingua italiana, inglese, informatica, licenza media, etc.);
- la partecipazione ai PUC, Progetti utili alla collettività, o ad attività di volontariato presso Enti e associazioni del territorio;
- in caso di famiglie con figli minori di età, uno o più incontri di gruppo con il servizio sociale professionale competente a supporto della genitorialità e delle “politiche” educative.

Il percorso prevede step di gruppo per l’attivazione di forme di confronto e di auto/mutuo/aiuto ma anche al fine di una riduzione dei costi.

Il percorso è per “step” propedeutici, supportato dall’utilizzo di un vero e proprio “documento” guida, denominato “Passaporto di Cittadinanza”; la partecipazione a ciascun “intervento” è certificato” dal soggetto attuatore /Assistente sociale, CAF, Enti di patronato, etc).

Il percorso universale è obbligatorio e prevede l’attivazione di servizi e professionalità interne, convenzioni territoriali a titolo gratuito, accordi interistituzionali. Il costo unitario è modesto e sostenibile per ampie platee di destinatari che accederebbero a una forma, seppur di base, di prezioso empowerment individuale e familiare.

PARTE TERZA

IL REDDITO DI CITTADINANZA E I BENEFICIARI DEI SERVIZI CARITAS

CAPITOLO 8

I risultati dell'indagine longitudinale Caritas-povertà-Reddito di Cittadinanza

Matteo Luppi
Sociologo collaboratore di Caritas Italiana

1. Introduzione: le domande di ricerca e le motivazioni alla base di un monitoraggio longitudinale

Caritas Italiana da diversi anni esamina il funzionamento delle misure di contrasto alla povertà in vigore a partire dai punti di osservazione presenti capillarmente sui territori[96]: i centri di ascolto e servizi promossi dalle Caritas diocesane. In questa cornice, l'indagine relativa al Reddito di Cittadinanza (RdC)[97], di cui in questo capitolo sono presentati i principali risultati, rappresenta un approfondimento complementare alle tradizionali rilevazioni sulla povertà

96 Dal 2014 Caritas Italiana pubblica a cadenza annuale un rapporto di valutazione delle politiche di contrasto alla povertà che contiene affondi sul funzionamento delle misure in atto, sulla fruizione di queste da parte dei beneficiari Caritas e sull'interazione tra le misure nazionali e le attività svolte dalle Caritas.
97 Con il termine RdC ci riferiamo indistintamente sia al RdC che alla Pensione di Cittadinanza.

che Caritas conduce regolarmente dalla metà degli anni Novanta[98] e che confluiscono negli annuali rapporti sulla povertà e l'esclusione sociale. Tre sono gli elementi che caratterizzano il monitoraggio qui presentato: la dimensione longitudinale, la specificità delle informazioni raccolte con i questionari somministrati e la possibilità di ricostruire le informazioni, oltre che a livello individuale, anche a livello familiare. Questi elementi si collegano alle tre principali domande di ricerca:

- quali sono le caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari dei servizi Caritas e delle loro famiglie e quali differenze sono individuabili rispetto al gruppo di coloro che percepiscono il RdC?
- Quali benefici ed effetti l'accesso al RdC produce nei nuclei familiari dei beneficiari Caritas e quali sono le interazioni tra i servizi Caritas e il RdC?
- Come evolvono nel tempo i bisogni delle famiglie dei beneficiari Caritas anche in relazione alla possibilità di percepire o meno il RdC?

L'approccio longitudinale, ossia la possibilità di intervistare in due punti distinti nel tempo lo stesso individuo, permette, specialmente in relazione alle ultime due domande, di realizzare una analisi valutativa diretta. La prima indagine di monitoraggio è stata condotta nei mesi di novembre-dicembre 2019, mentre la seconda fase ha interessato il periodo novembre 2020-gennaio 2021. Questo approccio consente, quindi, di comprendere come siano variate le condizioni di vita delle famiglie dei beneficiari Caritas partecipanti all'indagine durante l'anno trascorso tra le due interviste, quale sia stata la loro percezione e il loro l'utilizzo del RdC e quali effetti questa misura abbia prodotto anche rispetto a quelle famiglie che non hanno avuto accesso a tale beneficio. Nel nostro caso specifico i due punti del tempo in cui si sono svolte la prima e la seconda rilevazione sono anche coincisi con l'anno di pandemia appena trascorso consentendo quindi di ottenere cruciali informazioni anche sull'impatto del Covid 19.

98 Per una rassegna si veda http://www.caritas.it.

- Il capitolo è strutturato nel seguente modo. Il paragrafo successivo a questo è dedicato alla presentazione del disegno della ricerca e, in particolare, alla metodologia di raccolta dati e agli strumenti utilizzati a tal fine. Il terzo paragrafo si concentra principalmente sulla prima domanda di ricerca e presenta le caratteristiche principali, e le relative variazioni nel tempo, dei beneficiari Caritas coinvolti nel monitoraggio, differenziando l'analisi rispetto ai nuclei familiari che hanno avuto o non avuto accesso al RdC. Nel paragrafo quattro ci si concentra sui soli beneficiari RdC e se ne esaminano i percorsi di inclusione, l'interazione con i servizi Caritas e la percezione e l'utilizzo della misura da parte loro. La quinta sezione presenta i risultati di una prima analisi valutativa degli effetti del RdC sulle variazioni (negative e positive) di reddito e tasso lavorativo dei nuclei familiari. Infine, l'ultima sezione delinea, sulla base dei risultati presentati, una prima riflessione su quanto emerso in ordine all'interazione tra beneficiari Caritas e RdC.

2. Il disegno della ricerca

Le due indagini hanno visto la partecipazione di diciassette Caritas diocesane[99] le quali hanno avuto la possibilità di coinvolgere, in entrambe le rilevazioni, 558 beneficiari. Nello specifico, la prima rilevazione, ossia l'indagine condotta nel 2019, ha visto la partecipazione di un numero più ampio di Caritas diocesane[100] e, conse-

99 Le Caritas diocesane che hanno partecipato all'indagine sono: Aosta, Castellaneta, Catanzaro, Concordia Pordenone, Gorizia, Iglesias, Lecce, Lucca, Milano, Molfetta, Pescara, Potenza, Rimini, Ragusa, Trieste, Udine, Verona.

100 Si trattava di 22 Caritas. Questa riduzione incide in maniera relativa sulla composizione del campione. In primo luogo, le cinque realtà territoriali che non hanno potuto partecipare alla seconda fase di monitoraggio sono equamente distribuite sul territorio nazionale. In secondo luogo, nella definizione del campione della prima indagine si è scelto di garantire la rappresentatività del bacino di beneficiari relativamente alle singole realtà territoriali coinvolte. Ciò è stato ottenuto mediante la selezione casuale dei beneficiari Caritas ma con il rispetto sia della copertura della totalità dei giorni/fasce orarie di apertura dei Centri di ascolto afferenti alle realtà territoriali coinvolte, sia attraverso la definizione di quote campionarie fissate sulla

guentemente, ha permesso di raggiungere un campione più elevato di beneficiari (oltre 1.300). A causa delle ricadute che la pandemia da Covid 19 ha prodotto sulla quotidiana organizzazione dei servizi Caritas, la seconda rilevazione ha visto inevitabilmente ridursi sia il bacino di Caritas diocesane in grado di continuare a partecipare alla ricerca che il numero di beneficiari intervistati[101]. Considerando anche le difficoltà che le rilevazioni di natura longitudinale presentano in termini di ricontatto nel tempo dei partecipanti, con fisiologiche cadute del tasso di risposta, il monitoraggio Caritas è riuscito comunque a garantire, rispetto alle Caritas diocesane partecipanti in entrambe le rilevazioni, una copertura del campione iniziale pari al 62,9%. In altre parole, poco meno dei due terzi dei beneficiari Caritas intervistati nelle diciassette realtà territoriali di nostro interesse nel 2019, sono stati intervistati anche nella seconda rilevazione del 2020.

Le due indagini hanno utilizzato un questionario la cui struttura è pressoché identica, fatto salvo per l'inclusione, nella seconda rilevazione, di un modulo relativo agli impatti generati della pandemia Covid 19. Le principali dimensioni investigate nei questionari riguardano informazioni a livello di nucleo familiare in termini di caratteristiche socio-demografiche, condizioni socio-economiche e di bisogno, accesso, fruizione e utilizzo delle misure di contrasto alla povertà – il RdC - e la valutazione rispetto alle condizioni di vita.

Come ogni indagine anche il monitoraggio in questione presenta alcuni limiti, tra cui l'esiguo campione e l'assenza di rappresentatività rispetto alla totalità della popolazione dei beneficiari Caritas. Dall'altro lato, la possibilità di osservare in termini longitudinali (e rispetto all'anno appena trascorso) una popolazione che non sempre è pienamente rappresentata nelle rilevazioni ufficiali sulla povertà, in quanto fortemente marginalizzata, attraverso l'utilizzo di

base dei flussi medi di beneficiari nel 2018 per ciascuna realtà territoriale coinvolta.

101 È necessario un doveroso ringraziamento a tutti gli operatori e ai volontari delle Caritas diocesane che hanno somministrato il questionario nelle rilevazioni. Inoltre, questo lavoro non si sarebbe potute realizzare senza la disponibilità e la grande motivazione degli operatori delle Caritas che fanno parte del gruppo nazionale di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza (vedi Ringraziamenti).

uno strumento appositamente costruito per comprendere le variazioni nel tempo delle caratteristiche di una tale popolazione, rappresenta un'importante fonte conoscitiva per la comprensione del funzionamento del RdC e della povertà.

3. Le caratteristiche dei beneficiari Caritas e il RdC

Un primo dato utile per approfondire il rapporto che i beneficiari Caritas hanno con il RdC, e che inoltre fornisce una utile categoria interpretativa attraverso cui leggere i profili di questi ultimi, riguarda l'accesso e la tempistica di accesso alla misura. Nella Tabella 1 i nuclei partecipanti al monitoraggio Caritas si distribuiscono in quattro sottogruppi in base al loro accesso e permanenza nella misura. Il primo gruppo, costituito da famiglie che non hanno mai ricevuto un trasferimento RdC, rappresenta poco meno della metà degli intervistati. Tra coloro che hanno avuto accesso alla misura il gruppo più ampio (29%) è costituto da quei nuclei familiari che risultano beneficiari del RdC in entrambe le rilevazioni, ossia sia nel 2019 che nel 2020. Al contrario, i due gruppi che identificano, rispettivamente, i nuclei familiari che sono fuoriusciti dalla misura tra le due rilevazioni, e le famiglie invece che ne hanno avuto accesso a seguito della prima indagine, presentano un'incidenza simile (13,4% i primi e 12,7% i secondi).

Tabella 1. I quattro gruppi di beneficiari Caritas in base all'accesso al RdC

	Valore assoluto	%
Nuclei mai beneficiari di RdC	250	44,8
Nuclei che risultano beneficiari del RdC esclusivamente 2019	75	13,4
Nuclei che risultano beneficiari del RdC esclusivamente 2020	71	12,7
Nuclei che risultano beneficiari di RdC sia nel 2019 che nel 2020	162	29,1
Totale	**558**	**100,0**

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Monitoraggio RdC Caritas

Un primo interessante risultato riguarda la quota di famiglie che, a prescindere dalla permanenza nella misura, ha ricevuto almeno un trasferimento del RdC: come mostra la tabella 1, poco più della

metà dei beneficiari Caritas intervistati, il 55,2%, ha potuto beneficiare della misura. Al contrario, il 44,8% di essi non ne ha avuto accesso. Questi dati indicano che tra i beneficiari Caritas il tasso di accesso al RdC risulta essere nettamente superiore se confrontato con i dati relativi alla totalità della popolazione italiana (cfr. capitolo 1). Se i considerano, però, le caratteristiche della popolazione intervistata, specialmente in termini di reddito familiare, questo tasso non risulta così elevato. Tra coloro che non hanno mai beneficiato del RdC, come vedremo in seguito, poco meno del 60% vive in un nucleo con un reddito complessivo inferiore a 800 euro. Questo dato richiama un elemento centrale emerso nel monitoraggio del RdC[102] (così come nell'affondo qualitativo presentato nel capitolo 9), ossia la percezione erronea che i beneficiari Caritas hanno di non soddisfare i requisiti per l'accesso alla misura (Tabella 2).

Tabella 2. Motivazioni mancata presentazione domanda RdC prima e seconda rilevazione e incidenza motivazioni 2019 nei beneficiari RdC del 2020

	Non beneficiari RdC 2020	Non beneficiari RdC 2019	Beneficiari RdC 2020, rispetto a motivazione 2019
Assenza requisiti (percepito)	58,7%	65,1%	60,7%
Non sapevo dell'esistenza del RdC	2,1%	15,2%	14,3%
Difficoltà nel presentare domanda	3,7%	4,7%	7,1%
Assenza sufficiente supporto/orientamento	6,3%	4,2%	17,8%

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Monitoraggio RdC Caritas

In entrambe le rilevazioni la motivazione principale che viene riportata dagli intervistati risulta essere la loro percezione di non rispettare i requisiti richiesti per l'accesso al RdC (rispettivamente 65,1% e 58,7%). La terza colonna della tabella (2) permette di evidenziare che spesso tale percezione risulta erronea: il 60% di coloro

102 Questo aspetto era emerso chiaramente anche dall'analisi dei risultati della prima indagine così come dai dati della rilevazione speciale del monitoraggio dedicata agli impatti del Covid 19 contenuta nel Rapporto Caritas 2020 su povertà ed esclusione sociale, *Gli anticorpi della solidarietà* (http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Rapporto_Caritas_2020/Report_CaritasITA_2020.pdf).

che nella prima rilevazione avevano indicato l'assenza dei requisiti come motivo di mancata domanda per il RdC ha avuto effettivamente accesso alla misura nell'arco del 2020. Anche considerando gli impatti negativi del Covid 19 questo dato così elevato conferma l'erronea percezione dei beneficiari Caritas rispetto alla loro possibilità di accesso alla misura. Inoltre, è interessante notare che tra le famiglie fuoriuscite dal RdC nell'arco del 2020, l'8% risulta non più beneficiario della misura a causa di un aumento del reddito al di sopra delle soglie ISEE fissate; nel 52% dei casi, la motivazione fornita rispetto alla fuoriuscita dalla misura riguarda il termine del primo ciclo di 18 mesi di beneficio della misura.

3.1 Quali differenze tra i beneficiari e i non beneficiari del RdC

ETÀ E TITOLO DI STUDIO

Il campione di beneficiari intervistato si caratterizza per essere prevalentemente di età adulta. Più del 50% degli intervistati ha un'età compresa tra i 35 e i 55 anni, mentre la popolazione più giovane, così come quella anziana, presenta un'incidenza relativamente inferiore (rispettivamente 14,7% la prima e 12,1% la seconda). Rispetto all'accesso alla misura emerge che al crescere dell'età dell'intervistato cresce anche la possibilità di accedere al RdC, anche se questa tendenza si inverte nella popolazione anziana È la popolazione più giovane (under 44) a presentare le quote più alte di nuclei che non hanno mai avuto accesso al RdC (57,6%) seguita, appunto, dagli over 65 (53,7%), mentre sono i nuclei dei beneficiari adulti a presentare i tassi di accesso alla misura più elevati. Nello specifico, poco meno del 70% di coloro che hanno tra 45 e 64 anni vive in un nucleo che ha ricevuto almeno un trasferimento di RdC e, inoltre, più di un terzo di questi risultano essere beneficiari di lungo corso, ossia dichiarano di ricevere il RdC sia nella prima che nella seconda rilevazione.

Non sorprende, inoltre, che la popolazione intervistata sia caratterizzata da livelli di istruzione bassi: in circa il 60% dei nuclei

intervistati il titolo di studio più elevato ottenuto da un membro familiare è la licenza media inferiore. Inoltre, a conferma della relazione - solida dal punto di vista scientifico -tra istruzione e povertà, i nuclei percettori del RdC di lungo periodo presentano la quota più elevata di famiglie in cui il titolo di studio massimo risulta essere la licenza media inferiore[103].

La tabella successiva conferma lo scarso accesso alla misura dei beneficiari più giovani. Le coppie, ed in particolar modo le coppie con figli minori, nelle quali il 90% degli intervistati ha un'età inferiore ai 50 anni, sono la tipologia di nucleo che presenta il tasso di accesso inferiore al RdC.

Tabella 3. Tipologia nucleo e accesso alla misura. Incidenza percentuale per tipologia di nucleo.

Tipologia nucleo	Mai beneficiari RdC	Ricevuto almeno 1 trasferimento RdC
Single	39,5	60,5
Mono-genitore, figli/o minore	33,3	66,7
Mono-genitore, figli/o 18+	42,2	57,8
Coppia, figli/o minore	52,7	47,3
Coppia, figli/o 18+	50,0	50,0
Multi-nucleo minori	40,9	59,1
Coppia senza figli	32,1	67,9
Multi-nucleo adulti	43,8	56,3
Totale	**43,3**	**56,7**

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Monitoraggio RdC Caritas

Al contrario, il tasso di accesso maggiore riguarda i nuclei monogenitoriali con figli minori e le coppie di soli adulti. Questi ultimi costituiscono, in termini medi[104], i nuclei più anziani tra la popolazione dei beneficiari Caritas intervistata, confermando quanto visto in precedenza: al crescere dell'età sembra essere più favorevole l'accesso alla misura. I nuclei di coppie con figli minori, inoltre, si

103 Tra questa tipologia di beneficiari il 66,4% presenta come titolo di studio massimo la licenza media inferiore, mentre questa quota scende di 14,5 punti percentuali nel caso di nuclei che non hanno avuto accesso alla misura. Tale relazione è un elemento emerso anche nell'affondo qualitativo presentato nel capitolo 9.

104 Considerando i soli membri familiari con 16 anni o più, l'età media delle coppie senza figli è pari a 54 anni, rispetto ai 45 anni della totalità del campione.

confermano[105] la tipologia familiare più rappresentativa della popolazione dei beneficiari Caritas: rispetto alla totalità del campione il 34% dei beneficiari, ossia un beneficiario su tre, vive in una coppia con figli minori.

I dati permettono, inoltre, di cogliere che una strategia adottata da una quota consistente di nuclei familiari per far fronte alle criticità generate dalla pandemia è consistita nei processi di riaggregazione familiare. Questo è avvenuto principalmente là dove gli effetti della pandemia sono stati maggiori, ossia tra i nuclei monogenitoriali con figli minori, che sono convogliati in famiglie più ampie, come coppie con figli o multi-nuclei. Queste riaggregazioni familiari hanno, in termini generali, portato ad un maggior livello di tutela dei nuclei interessati. Rispetto alla condizione dell'anno precedente, le famiglie interessate da processi di riaggregazione, infatti, presentano un miglioramento sia in termini di reddito familiare che di grado di vulnerabilità se comparati al resto dei beneficiari Caritas[106].

IL REDDITO FAMILIARE

La popolazione dei beneficiari Caritas presenta, sia nel 2019 che nel 2020, una forte incidenza di nuclei a basso reddito[107]: poco meno dell'80% ha, sia nel 2019 che nel 2020, redditi familiari inferiori a 800 euro mensili. Questo aspetto è più marcato nei nuclei che hanno beneficiato di almeno un trasferimento di RdC. Infatti, quasi la metà di loro vive in nuclei con reddito nullo o inferiore a 300 euro mensili (Tabella 4) e la quota di famiglie beneficiarie di RdC con capacità economiche maggiori si riduce progressivamente al crescere del loro reddito. Al contrario, i nuclei mai beneficiari del RdC

105 Questo dato era già emerso anche nelle rilevazioni precedenti. Si veda a tal proposito il Rapporto Caritas 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia (ibidem).
106 Nello specifico, il 52% di chi vive in una tipologia di nucleo differente rispetto al 2019 presenta una riduzione del grado di vulnerabilità contro il 32% di coloro che vivono nella stessa tipologia di nucleo. Similmente, variazioni positive di reddito riguardano il 34% di coloro che hanno modificato la tipologia di nucleo familiare, rispetto al 22% di coloro che non presentano variazioni in tal senso.
107 Nella definizione del reddito familiare non sono considerati eventuali trasferimenti delle misure di contrasto alla povertà, ossia RdC e Reddito di Emergenza.

presentano una distribuzione abbastanza uniforme rispetto alle classi di reddito.

Tabella 4. Classe di reddito e accesso alla misura: Distribuzione e frequenza cumulate per classe di reddito

Classe di reddito nucleo	Nuclei mai beneficiari RdC		Nuclei con almeno 1 trasferimento RdC	
	%	cum.	%	cum.
0-299 €	21,7	21,7	46,4	46,4
300-499 €	11,1	32,8	13,7	60,1
500-799 €	23,8	56,6	16,1	76,2
800- 999 €	13,8	70,4	10,1	86,3
1000-1290 €	15,3	85,7	7,2	93,5
1300€ o più	14,3	100,0	6,6	100,0
Totale	**100**	**-**	**100**	**-**

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Monitoraggio RdC Caritas

La Figura 1 permette di differenziare ulteriormente la popolazione dei percettori di RdC suggerendo tre elementi interessanti. Tra i nuclei beneficiari di RdC a reddito basso (inferiore a 800 euro mensili) i percettori di lungo periodo risultano la componente maggioritaria, ad indicare la condizione maggiormente marginalizzata di questa tipologia di beneficiari. Al contrario, le incidenze più elevata nelle classi di reddito medio-alto, ossia superiore a 800 euro, riguardano le famiglie fuoriuscite dalla misura. Ciò indica che al crescere del reddito familiare cresce la probabilità di fuoriuscire dalla misura. Infine, è interessante notare che l'incidenza massima dei nuclei che hanno avuto accesso al RdC nel 2020 riguarda la classe di redditi compresi tra 1.000 e 1.299 euro. Questo dato può essere letto come un primo segnale dell'impatto della pandemia Covid 19 sulle famiglie a reddito medio.

Figura 1. **Classe di reddito e accesso alla misura: composizione per classe di reddito rispetto alla tipologia di accesso al RdC**

Fonte: alaborazione dell'autore su dati Monitoraggio RdC Caritas

È interessante notare, inoltre, che l'incidenza più elevata di famiglie che hanno subito una riduzione di reddito familiare rispetto al 2019 riguarda la popolazione che non ha mai beneficiato del RdC. In particolare, sono le coppie con figli minori a pagare le conseguenze più elevate nell'anno di pandemia appena trascorso, ossia i nuclei con il più basso tasso di accesso al RdC. Se, in media, il 25% dei nuclei presenta una variazione negativa di reddito tra il 2019 e il 2020[108], questo valore è doppio (49,0%) nel caso di coppie con minori. Al contrario, l'incidenza dell'aumento di reddito è maggiore tra i fuoriusciti dalla misura, mentre risulta essere secondaria tra coloro che continuano a beneficiare della misura o che ne hanno avuto accesso nel 2020.

In termini generali questi dati indicano, da un lato, una buona capacità di tutela economica del RdC specialmente per i nuclei caratterizzati da redditi molto bassi, dall'altro confermano la relativa capacità di tutela della misura rispetto ai profili emergenti della povertà, come coppie giovani con figli e in cui è presente una (minima) fonte di reddito.

108 Per meglio comprendere questo dato che può indurre ad una sottostima degli impatti della pandemia, è utile ricordare che ne 2019 il 36% degli intervistati presentava un reddito familiare talmente basso (nullo o inferiore alle 300 euro) da precludere, dal punto di vista del disegno della ricerca, una variazione negativa nel 2020.

LA CAPACITÀ LAVORATIVA FAMILIARE

I nuclei familiari che non hanno mai beneficiato del RdC sono caratterizzati da una più alta capacità lavorativa. Il tasso di attività lavorativa del nucleo familiare[109] indica (Figura 2) che tra i beneficiari di almeno un trasferimento di RdC è molto più elevata la quota di nuclei a tasso lavorativo nullo o esiguo. Al contrario, al crescere della attività lavorativa del nucleo cresce la quota di coloro che non hai mai beneficiato del RdC.

Figura 2. Importo medio erogato ai percettori di RdC (asse sinistro) e PdC (asse destro)

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Monitoraggio RdC Caritas

Tra i beneficiari di lungo corso è particolarmente elevata la quota di nuclei con capacità lavorative nulle o minime. Se infatti, tra i beneficiari fuoriusciti dal RdC la quota di coloro con tasso lavorativo familiare nullo o del 25% risulta essere il 50,8%, questo valore sale al 64,2% nel gruppo di beneficiari di lungo periodo (e tocca il 58,1% per coloro che hanno avuto accesso al RdC nel 2020). Nonostante ciò, sono le famiglie fuoriuscite dalla misura a presentare la quota

109 Questo tasso rappresenta il rapporto tra i membri attivi e inattivi del nucleo familiare. Nella sua costruzione sono stati inclusi soltanto i membri con almeno 16 anni e non in formazione (istruzione), considerando come membri attivi i pensionati e i lavoratori regolari e irregolari. Il tasso, quindi, pone al denominatore la totalità dei membri del nucleo potenzialmente attivi (over 16 non in formazione) e al numeratore i membri effettivamente attivi.

maggiore di nuclei caratterizzati da un aumento del tasso lavorativo tra le due rilevazioni (22,7%). Questo dato, anche alla luce di quanto visto in precedenza rispetto al reddito familiare, sembra indicare che per questa tipologia di beneficiari il RdC abbia, in termini generali, portato benefici significativi.

Gli impatti occupazionali della pandemia - come sospensioni lavorative, riduzioni dell'orario lavorativo oppure perdite dell'occupazione – risultano maggiori tra la popolazione in cui il tasso di attività lavorativa è più elevato, ossia nel gruppo dei non beneficiari del RdC (Figura 2). Il 48,7% delle famiglie mai beneficiarie del RdC è stata interessata da almeno uno di questi impatti (con una incidenza del 9,6% di nuclei che registrano la perdita dell'occupazione di almeno un membro familiare). Al contrario, tra i beneficiari della misura questo valore scende al 27% (e la sola perdita dell'occupazione interessa il 7,7%). In virtù della loro maggior capacità lavorativa, i nuclei fuoriusciti dalla misura si confermano i più dinamici tra le famiglie beneficiarie di RdC, e presentano, rispetto agli attuali percettori della misura, una esposizione agli impatti lavorativi della pandemia maggiore. Tra questi ultimi, le famiglie interessate da impatti lavorativi connessi alla pandemia Covid sono il 34,3% contro il 19,8% di coloro che hanno sempre beneficato del RdC e il 27,5% di coloro che hanno iniziato a beneficiarne nel 2020.

IL GRADO DI VULNERABILITÀ

Un ulteriore dimensione che permette di comprendere le caratteristiche dei beneficiari Caritas e la loro interazione con il RdC, oltre al reddito e alle capacità lavorative familiari, è il grado di vulnerabilità dei nuclei. Questo indicatore permette di cogliere l'aspetto multidimensionale della condizione di marginalizzazione e prende in considerazione una pluralità di fattori di disagio, fra cui i problemi economici, le difficoltà abitative, le carenze socio-relazionali[110].

110 Il grado di vulnerabilità corrisponde alla sommatoria delle singole vulnerabilità presenti nel nucleo. Nello specifico, in entrambe le rilevazioni sono considerate undici vulnerabilità e l'indicatore rappresenta il numero di vulnerabilità che vi sono nel nucleo familiare. Le vulnerabilità considerate sono: carenza di risorse economiche; problemi di occupazione; problemi abitativi; problemi di cura (ricevuta/fornita); pro-

Sono i nuclei percettori di RdC, a prescindere dalla durata del beneficio, a presentare il grado di vulnerabilità maggiore. Il 51,6% delle famiglie beneficiarie del RdC è multivulnerabile, ovvero presenta contemporaneamente tre o più vulnerabilità. In particolar modo, questo grado di fragilità è maggiore tra i beneficiari di lungo corso (52,0%) e tra coloro che hanno avuto accesso alla misura nel 2020 (56,4%). Nonostante ciò, i dati indicano nel RdC una valida forma di supporto rispetto alle vulnerabilità. Da un lato, infatti, le famiglie fuoriuscite dalla misura presentano la quota più bassa di nuclei con un grado di vulnerabilità maggiore rispetto all'anno precedente. Dall'altro lato, i nuclei che hanno avuto accesso alla misura nell'arco del 2020 sono quelli in cui è maggiore, rispetto all'anno precedente, la quota di famiglie con un grado di vulnerabilità inferiore. A conferma del grado di criticità più elevato delle famiglie che ricevono il RdC vi è anche il dato relativo alla presa in carico del nucleo da parte dei servizi sociali comunali che evidenzia una differenza in questi termini: la quota di famiglie prese in carico dai servizi sociali (nei tre anni precedenti le interviste) beneficiarie del RdC è quasi doppia rispetto ai nuclei familiari che non hanno mai avuto accesso alla misura (rispettivamente 41,2% contro 23,2%).[111]

LE CARATTERISTICHE DEI BENEFICIARI: UNA PRIMA SINTESI

Per una lettura più immediata e sinottica dei dati appena presentati, il box 1 sintetizza le caratteristiche dei principali profili dei beneficiari Caritas in relazione ai gruppi identificati rispetto all'accesso e alla permanenza nella misura. Come già emerso, riteniamo utile porre l'attenzione su due gruppi di popolazione che presentano elevate criticità in relazione a due differenti direttrici. Il primo riguarda i single adulti/anziani che si contraddistinguono per essere la componente prevalente nei beneficiari di lungo corso e presen-

---

blemi di salute; problemi legati all'immigrazione; problemi di istruzione; detenzione e giustizia; scarsità di relazioni sociali/solitudine; conoscenza lingua italiana; altri problemi.

111 Questo dato, d'altro canto, può anche indicare una maggior capacità dei nuclei dei beneficiari del RdC di attivare i percorsi assistenziali e di sostegno a loro disposizione.

tano tratti di forte e stabile marginalizzazione. Dall'altro lato, i nuclei con minori, e tra questi specialmente le coppie, sono il gruppo meno tutelato dal RdC e rappresentano anche le famiglie in cui è più marcato un peggioramento delle condizioni complessive nell'arco dell'anno di nostra osservazione.

Box 1. Sintesi dei principali profili di beneficiari Caritas rispetto all'accesso e permanenza nella misura

	Tipologia nucleo, età e livello di istruzione	Reddito familiare	Tasso lavorativo	Vulnerabilità	Variazioni nel tempo
Nuclei mai beneficiari RdC	Giovani coppie con figli minori e monogenitori (55%) e con istruzione medio-bassa (ma 13% laureati) e single prevalentemente over 55 con basso livello di istruzione	Medio-alto (coppie con minori) e basso (single e nuclei monogenitoriali)	Nuclei con minori a capacità lavorativa medio-alta, e single inattivi (60%)	Medio-alta fragilità. Principali criticità. Nuclei con minori: problemi economici, lavorativi, di salute, abitativi e legati all'immigrazione. Single: problemi economici, di salute, abitativi di relazioni sociali e di giustizia	Nuclei con minori: alti impatti negativi in termini occupazionali e di reddito. Single meno esposti per entrambi gli aspetti
Famiglie fuoriuscite dal RdC	Coppie con figli minori e multinuclei con minori adulti e titolo di studio medio-basso	Reddito medio-alto, prevalentemente superiore 800 euro	Capacità lavorative medie (multinuclei) e medio-basse (coppie con minori)	Medio- alta fragilità. Principali criticità: problemi economici, lavorativi, di salute e di cura	Parziale miglioramento, o non peggioramento, rispetto a reddito, capacità lavorativa e vulnerabilità
Famiglie di recente ingresso nel RdC	Nessun tipo di nucleo prevalente, ma minor incidenza famiglie con minori e prevalenza over 55 con medio-basso livello di istruzione	Reddito medio-basso, con componente importante di nuclei a redditi elevati	Capacità lavorative medio-basse	Alta fragilità. Criticità principali: problemi economici, lavorativi, di salute e abitativi	Miglioramento rispetto al grado di vulnerabilità, e significativo peggioramento nei nuclei a reddito medio- alto della capacità lavorativa, impatto secondario sul reddito
Famiglie beneficiarie RdC di lungo corso	Prevalentemente single e coppie senza figli anziani (75% over 55 anni)	Altissima incidenza di reddito familiare nullo o inferiore a 300 euro	Limitate o nulle capacità lavorative	Alta fragilità. Principali criticità: problemi economici, lavorativi, di salute, abitativi e di relazioni sociali	Stabilità in condizione di alta criticità economica occupazionale e multidimensionale

4. I beneficiari Caritas e il RdC: quali interazioni

4.1 I percorsi di inclusione

Questa seconda parte del capitolo si concentra sui nuclei percettori di RdC ed intende far luce sulle interazioni tra i beneficiari Caritas e la misura. Uno dei primi aspetti da mettere a fuoco per comprendere meglio la fruizione della misura riguarda i percorsi di inclusione dei beneficiari, e in particolare la sottoscrizione del Patto per il lavoro e del Patto per l'Inclusione Sociale[112].

In termini generali si registra un maggior coinvolgimento della platea dei beneficiari Caritas da parte dei Centri per l'impiego (CPI) rispetto ai servizi sociali comunali (SSC) (Tabella 5): sono poco meno di un terzo (29%) i nuclei che dichiarano di aver avuto contatti con i CPI a seguito dell'accettazione della domanda del RdC, mentre il 26,4% risulta preso in carico dai SSC e questa differenza permane anche se si considera la sottoscrizione dei patti.

A caratterizzare i percorsi di inclusione attivati con i beneficiari Caritas è il fatto che essi hanno coinvolto persone con problematiche specifiche, ossia le famiglie maggiormente esposte a marginalizzazione sotto il profilo economico, lavorativo e di vulnerabilità (Tabella 5). Complessivamente i dati restituiscono una maggior confluenza di queste tipologie di nuclei in entrambi gli enti (CPI e SSC): il tasso di sottoscrizione dei patti per queste tre tipologie di famiglie bisognose è sempre maggiore rispetto a quanto si registri nella totalità dei beneficiari RdC [113]. La tabella 5, inoltre, sembra suggerire una profilazione, seppur parziale, della presa in carico dei beneficiari rispetto ai loro bisogni. L'incidenza maggiore di contatto da parte dei CPI è infatti nel gruppo di nuclei a tasso lavorativo nul-

112 Si rimanda agli altri capitolo del rapporto (cfr. capitoli 3 e 4) per una più ampia descrizione di questi patti, così come delle caratteristiche individuali e di nucleo richieste per la loro sottoscrizione.

113 La maggioranza dei nuclei firmatari (mai meno del 55%) rientra in queste categorie maggiormente svantaggiate. In particolare, più del 70% di coloro che hanno sottoscritto un patto di inclusione sociale vive in un nucleo caratterizzato da tre o più vulnerabilità.

lo (36,1%), mentre, per quanto riguarda i servizi sociali, la presa in carico maggiore riguarda i nuclei con multivulnerabilità. Queste due evidenze sembrano indicare che i percorsi di inclusione intrapresi dai beneficiari sono in linea con le necessità specifiche del nucleo.

Tabella 5. Tasso di sottoscrizione dei patti (per il lavoro e sociale) rispetto alla totalità dei beneficiari RdC, e a categorie specifiche di beneficiari Caritas. Valori in % sul totale della categoria.

	Totale beneficiari RdC	Reddito familiare < a 300 euro	Tasso lavorativo familiare nullo	Nuclei con multi-vulnerabilità
Incontro SSC	26,6	33,1	30,8	34,6
sottoscritto patto sociali	17,4	20,8	19,5	24,4
incontro CPI	29,0	34,8	36,1	29,1
sottoscritto patto lavoro	21,4	25,2	26,3	24,2

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Monitoraggio RdC Caritas

Un'analisi più attenta, però, sembra in parte contraddire la profilazione presentata prima. Nelle famiglie caratterizzate da alto livello di marginalizzazione (reddito nullo o inferiore a 300 euro) è più alta la quota di nuclei firmatari di patti per il lavoro (25,2%) rispetto alla sottoscrizione di patti sociali (20,8%) (v. tabella 5, seconda colonna). Questo dato colpisce perché, date le condizioni di forte marginalità, questi nuclei dovrebbero essere principalmente seguiti dai servizi sociali e secondariamente dai CPI. Inoltre, osservando le vulnerabilità specifiche delle famiglie firmatarie di entrambi i patti si nota che le problematiche connesse ad assenza di occupazione presentano un'incidenza maggiore tra le famiglie firmatarie di patto di Inclusione Sociale rispetto ai nuclei che hanno sottoscritto i patti per il lavoro, all'interno della cui platea, almeno un membro familiare è stato inserito sulla carta in un percorso di reinserimento lavorativo.

Un ulteriore elemento critico riguarda i servizi relativi alla sottoscrizione del Patto per il lavoro. Nessun beneficiario del RdC preso in carico dai CPI ha dichiarato di aver fruito di un livello di formazione "medio/alto", ossia di aver partecipato ad un ciclo di corsi di formazione. Al contrario, il 70% dei beneficiari dichiara di non aver

ricevuto alcun tipo di formazione e questa quota è addirittura più marcata nelle famiglie maggiormente esposte a marginalizzazione (80% tra i nuclei con reddito familiare inferiore ai 300 euro, 86,1% con tasso lavorativo nullo, e 87,5% con multi-vulnerabilità). Solo il 3,5% dei firmatari ha dichiarato di aver partecipato a uno/due corsi di formazione, mentre i restanti beneficiari hanno affermato che la formazione ricevuta è coincisa con gli adempimenti burocratici necessari alla sottoscrizione del Patto per il lavoro.

Anche in termini di offerte di lavoro, l'apporto dei CPI sembra presentare alcune criticità. Circa i due terzi di coloro che hanno ricevuto offerte di lavoro dai CPI (che corrispondono al 17,8% dei nuclei presi in carico) affermano di aver ottenuto il lavoro proposto dall'ente, ma non attraverso il canale formale (CPI), bensì irregolarmente, ossia un impiego in "nero". Lo sforzo di reinserimento lavorativo messo in atto dai CPI, quindi, risulta in parte limitato da accordi tra datore di lavoro e beneficiario esterni al canale formale. Questa soluzione permette al datore di lavoro di beneficiare di un inferiore costo del lavoro, mentre il percettore del RdC vede aumentare il reddito familiare grazie al salario irregolare percepito senza che ciò porti però a una variazione del valore ISEE. La numerosità del nostro campione non permette di capire quanto questo fenomeno sia diffuso in termini generali, ma suggerisce comunque un approfondimento in tal senso.

Un ulteriore tassello informativo emerge dalla lettura dei servizi Caritas ricevuti dalle famiglie percettrici di RdC. I nuclei familiari firmatari dei patti presentano, sia rispetto al totale de beneficiari del RdC, che rispetto all'insieme delle famiglie intervistate nel monitoraggio, un tasso di ricezione di tali servizi più elevato (Tabella 6). In particolar modo, colpisce il dato relativo alla ricezione di servizi relativi a "beni e servizi materiali" e sussidi economici": i nuclei firmatari del Patto per l'Inclusione Sociale presentano, per entrambi i servizi, un tasso di accesso che è di venti punti percentuali maggiore che negli altri gruppi.

Tabella 6. **Incidenza nuclei percettori dei servizi Caritas (%) rispetto al totale dei nuclei appartenenti alle tipologie di beneficiari RdC.**

Tipologia servizi ricevuti Caritas	Totale beneficiari Caritas	Beneficiari RdC	Firmatari PaIS	Firmatari PL
Beni e servizi materiali	70,8	72,7	90,9	94,3
Sussidi economici	24,1	26,6	47,7	35,8
Orientamento	19,1	20,4	29,5	30,2
Supporto all'accesso ai servizi/misure	12,7	13	18,2	18,9
Servizi per esigenze sanitarie	5,6	5,8	15,9	9,4
Esigenza abitative	4,1	4,2	6,8	5,7
Coinvolgimento altri enti	12	13,9	20,4	9,4
Avviamento lavorativo	2,9	2,9	0	5,7
Consulenze professionali	3,1	3,6	11,4	7,5
Scuola/istruzione	3,1	1,6	0	1,9
Sostegno socio-assistenziali	7,2	8,8	18,2	9,4
Altro intervento	2,5	2,6	2,3	3,7

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Monitoraggio RdC Caritas. Nota: PaIS=Patto inclusione sociale; PL=patto per il lavoro.

Queste evidenze suggeriscono due interpretazioni, che sono complementari. Da un lato, i firmatari dei patti risultano essere un sottogruppo della popolazione Caritas più vulnerabile e marginalizzata, sia rispetto a condizione reddituale e lavorativa che di vulnerabilità. Dall'altro lato, i dati appena presentati sembrano indicare una maggior capacità dei nuclei firmatari dei patti di attivare e ricevere risorse, al di là, o anche in relazione, al loro grado di marginalità. Infatti, considerando che la popolazione dei beneficiari Caritas, nonostante presenti variazioni interne rispetto alle fragilità, è caratterizzata comunque da un elevato livello di marginalizzazione, le marcate differenze in termini di ricezione dei due principali servizi Caritas (beni e servizi materiali e sussidi economici) da parte dei firmatari dei patti rispetto al resto dei beneficiari Caritas, è difficilmente spiegabile esclusivamente attraverso le loro specifiche caratteristiche socio-demografiche.

4.2 La percezione e la fruizione del RdC

Questo paragrafo è dedicato all'analisi degli aspetti connessi al trasferimento del RdC ricevuto dalle famiglie: importo, durata, percezione della misura da parte dei beneficiari e utilizzo che essi ne fanno. Oltre alle ovvie differenze tra i gruppi in termini durata della misura, la Tabella 7 mostra, che rispetto all'importo medio si assiste a un maggior vantaggio, in termini comparativi, dei beneficiari di lungo corso. Mentre coloro che risultano percettori della misura o solo nella prima o solo nella seconda tornata di rilevazione presentano importi medi simili (circa 350 euro), i beneficiari di lungo corso percepiscono un importo medio superiore, pari a 500 euro.

Tabella 7. Durata e importo del RdC rispetto alla tipologia di beneficiario.

Tipologia beneficiario RdC	Durata minima	Durata massima	Durata media	Importo mensile medio nel 2020
Beneficiario RdC solo indagine 2019	11	18	15,7	351 euro*
Beneficiario RdC solo indagine 2020	1	13	7,3	341 euro
Beneficiario RdC indagini 2019 e 2020	14	20	18,1	506 euro

*Fonte: elaborazione dell'autore su dati Monitoraggio RdC Caritas. *L'importo medio si riferisce al 2019*

Più nel dettaglio, rispetto all'ammontare dell'importo, i dati evidenziano che le tipologie di nucleo familiare più penalizzate sono, in prima battuta i single, e, in secondo luogo, le coppie con figli minori (si veda il capitolo 1 per un approfondimento nazionale a tal riguardo rispetto al disegno della misura e scala di equivalenza adottata). La valutazione da parte degli intervistati, in base alla loro percezione, dell'entità del contributo ricevuto rispetto al costo della vita del Comune di residenza sembra confermare questo aspetto specialmente in relazione ai nuclei con minori. Se circa un beneficiario di RdC su tre percepisce un importo insufficiente rispetto al costo della vita del Comune di residenza, questa quota è lievemente maggiore tra i nuclei con minori (72%). Un ulteriore elemento segnalato dai percettori riguarda l'obbligo di spesa totale dell'importo nel mese di ricezione. Quasi un beneficiario su due infatti afferma che, qualora

fosse possibile, preferirebbe non spendere la totalità dell'importo ricevuto, indicando, nella maggioranza dei casi, di poter arrivare a risparmiare non più di 50 euro al mese[114].

Per quanto riguarda l'utilizzo dell'importo i dati confermano che, nell'intervallo tra la prima e la seconda rilevazione, le principali voci di spesa rimangono pressoché invariate, sia in termini di tipologia che di rilevanza. Il RdC è utilizzato principalmente per l'acquisto di beni alimentari (66,7%) per il pagamento delle bollette relativo alle utenze (58,6%), per l'acquisto di farmaci o per sostenere spese relative a visite mediche (35,5%) e infine per il pagamento del mutuo o affitto (27,5%). Il confronto con la rilevazione precedente indica che l'unica variazione degna di nota riguarda l'aumento della quota di beneficiari che utilizza il trasferimento per l'acquisto di beni alimentari (+12,3%) e per prodotti sanitari (farmaci e visite) (+13,1), quest'ultimo comprensibile per via dell'impatto della pandemia.

5. Una prima valutazione del RdC in ottica longitudinale

Questa sezione presenta sinteticamente i risultati di una prima valutazione degli effetti del RdC. Dopo la fotografia prettamente descrittiva del rapporto tra i beneficiari Caritas e la misura, questo paragrafo propone una valutazione delle variazioni - aumento e riduzione – di reddito familiare e tasso lavorativo dei nuclei che si sono osservate tra le due rilevazioni, tentando di capire quale ruolo abbia avuto il RdC su di esse. La prima sezione presenta i risultati dei due modelli di regressione logistica[115] che stimano la probabilità

114 Un affondo in relazione a questo aspetto è presente anche nel capitolo 9.

115 Le quattro variabili dipendenti utilizzate nelle due coppie di modelli di regressione sono variabili dicotomiche che hanno valore 1 nel caso si verifichi una variazione del fenomeno studiato tra i due punti nel tempo a nostra disposizione e 0 in caso di stabilità. In riferimento alla dimensione del reddito familiare il modello A (in Appendice) ha valore 1 se il nucleo ha sperimentato una riduzione del reddito familiare rispetto al 2019 e ha valore 0 negli altri casi; mentre il modello B presenta 1 in caso di variazione positiva di reddito e 0 altrimenti. La stessa logica è adottata in relazione alla dimensione del tasso lavorativo. Nei modelli sono inclusi diversi regressori che permettono di valutare gli effetti di nostro interesse al netto di effetti derivanti da

che un nucleo abbia sperimentato una variazione di reddito (aumento o riduzione) nell'anno trascorso tra le due rilevazioni in relazione alla presenza di determinate caratteristiche (che sono poi gli elementi presentati nei precedenti paragrafi) e anche in relazione alla possibilità di aver beneficiato del RdC. Il paragrafo successivo è invece dedicato alla valutazione delle variazioni relative al tasso lavorativo del nucleo.

5.1 Come cambia il reddito nel tempo: il ruolo del RdC

Al fine di rendere questa analisi il più fruibile possibile si è scelto di sintetizzare lei principali evidenze ottenute in entrambi i modelli relativi alle variazioni di reddito nel box sottostante 2. I risultati complessivi dei modelli relativi a questo paragrafo, così come quelli presentati nel prossimo, sono riportati in appendice (Tabella A1 e Tabella A2).

Box 2. Sintesi dei principali risultati del modello di regressione logistica. Variabili dipendenti: variazioni positive (aumento) e negative (riduzione) del reddito familiare tra le due indagini

Riduzione del reddito familiare 2019-2020	Aumento del reddito familiare 2019-2020
Fattori incrementali	*Fattori di contrasto*
Vivere in un nucleo con persona di riferimento giovane (under 45)	Vivere in un nucleo con persona di riferimento giovane (34-45)
Vivere in un nucleo preso in carico dai SSC	Aver subito una perdita di occupazione a causa del Covid 19
Aver subito una variazione negativa del tasso lavorativo	
Aver subito una perdita di occupazione a causa del Covid 19	Aver avuto nel 2019 un reddito familiare medio-alto (500 euro o più)
Aver avuto nel 2019 un reddito familiare medio-alto (500 euro o più)	
Fattori di contrasto	*Fattori incrementali*
Ricevere trasferimenti sociali altri da RdC	Ricevere trasferimento sociali altri da RdC
Aver avuto accesso al RdC nel 2020	Vivere in un nucleo con tasso lavorativo (2020) non nullo
	Aver sperimentato una variazione positiva del tasso lavorativo a livello familiare tra le due rilevazioni

potenziali fattori intervenienti rispetto alla variazione in esame, sia di carattere socio-economico, che rispetto a servizi o trasferimenti ricevuti oltre al RdC e anche rispetto agli impatti relativi alla pandemia.

I modelli in questione, quindi, stimano la probabilità (definita rispetto alle categorie di riferimento indicate nelle tabelle in appendice) che un nucleo abbia sperimentato una variazione di reddito tenendo in considerazione contemporaneamente una pluralità di caratteristiche del nucleo stesso[116].

Data la limitata numerosità campionaria solo un numero ridotto di indicatori risultano essere statisticamente significativi, ma in ogni caso questi consentono una prima riflessione interessante sulle dinamiche sottostanti alle variazioni reddituali che hanno riguardato i beneficiari Caritas. In linea generale, vivere in un nucleo con persona di riferimento giovane e aver sperimentato una variazione negativa del tasso lavorativo tra le due rilevazioni, anche in relazione agli impatti generati dalla pandemia, così come vivere in un nucleo preso in carico dai SSC, risultano essere importanti fattori associati ad una maggior probabilità di aver sperimentato una riduzione di reddito familiare tra il 2019 e il 2020. È interessante notare, inoltre, che anche vivere in un nucleo con reddito medio-alto (oltre 500 euro mensili) è associato ad una considerevole probabilità di aver sperimentato una riduzione del reddito e, inoltre, rappresenta un fattore che contrasta la probabilità dei nuclei di aver conosciuto un incremento di reddito tra le due rilevazioni. Questo dato suggerisce una duplice interpretazione. Da un lato è impossibile che si registrino variazioni di reddito negative per quei nuclei che già nel 2019 rientravano nella classe di reddito più bassa. Dall'altro lato, però, entrambi i risultati convergono nell'indicare che i nuclei più colpiti sotto il profilo reddituale risultano essere quelli con reddito medio-alto.

116 Queste caratteristiche sono: la tipologia di nucleo, la presenza di minori nel nucleo; il livello di istruzione familiare massimo; l'età del beneficiario Caritas; la ricezione di trasferimenti sociali altri da RdC; la tipologia di beneficiario RdC nella quadruplice ripartizione presentata sin ora (nucleo mai beneficiario RdC; nucleo beneficiario esclusivamente nella prima rilevazione; o nella seconda; nucleo beneficiario in entrambe le rilevazioni) il tasso di attività del nucleo nel 2020 e la relativa variazione rispetto al 2019; l'eventuale presa in carico da parte dei SSC; l'impatto in termini lavorativi della pandemia; e il reddito familiare in classi.

Gli elementi che sembrano essere connessi con una maggiore probabilità di sperimentare variazioni positive di reddito tra le due indagini riguardano principalmente la capacità lavorativa del nucleo. Questo aspetto, infatti, interessa quei nuclei che nel 2020 presentano un tasso lavorativo differente dal nullo, o che hanno sperimentato una variazione positiva in tal senso tra le due indagini. Inoltre, è interessante notare che, a differenza del RdC, vivere in un nucleo beneficiario di trasferimenti sociali[117], rispetto ai nuclei che non ne beneficiano, risulta essere associato all'aver sperimentato una variazione positiva di reddito.

Nonostante non emerga un'associazione tra percezione del RdC e variazioni positive del reddito familiare, i risultati evidenziano che questa misura rappresenta comunque, in termini comparativi rispetto ai non beneficiari, un elemento di contrasto rispetto alle potenziali variazioni negative di reddito. Ad ogni modo, è da notare che questa probabilità riguarda solo quei nuclei che hanno avuto accesso alla misura tra le due indagini, e che quindi hanno potuto beneficiare di una fonte di reddito aggiuntiva rispetto alla situazione fotografata nella prima indagine.

5.2 Come cambia il tasso lavorativo nel tempo: il ruolo del RdC

Il box 3 sintetizza i principali risultati relativi alla seconda dimensione di valutazione identificata, le variazioni del tasso lavorativo familiare. Ovviamente, i nuclei che hanno sperimentato impatti occupazionali connessi alla pandemia presentano una probabilità maggiore di variazioni negative rispetto invece a chi non è stato interessato da queste conseguenze. È molto interessante notare, invece, che, anche in questo caso, i nuclei ad alto reddito sono associati

117 In questo caso per trasferimenti sociali si intende: indennità di disoccupazione; indennità per non autosufficienza /inabilità/disabilità; assegni per il nucleo familiare; supporto alla maternità/figli; assegno sociale. Nel modello sono stati considerati anche i trasferimenti di carattere emergenziale, nello specifico il Reddito di Emergenza (REM), il quale non si associa a risultati significativi.

ad una probabilità maggiore di incorrere in effetti negativi rispetto a coloro che vivono in nuclei a reddito medio (500-800 euro). Anche le coppie con figli (rispetto ai single) risultano avere una più alta esposizione alla riduzione del tasso lavorativo. Questi risultati confermano ulteriormente quanto già osservato: le coppie giovani con figli (minori) con una fonte di reddito lavorativa hanno subito gli impatti maggiori nell'anno appena trascorso.

Allo stesso tempo, i risultati evidenziano che è altamente improbabile che le famiglie con reddito molto basso o nullo, caratterizzate da multi-vulnerabilità e da un bassissimo livello di istruzione, abbiano visto aumentare il loro tasso lavorativo. Questi tre aspetti, infatti, identificano i nuclei più marginalizzati tra i beneficiari Caritas, fra cui è altissima la quota di nuclei che presentano un tasso lavorativo nullo in entrambe le rilevazioni.

Box 3. Sintesi dei principali risultati del modello di regressione logistica. Variabili dipendenti: variazioni positive (aumento) e negative (riduzione) del tasso lavorativo familiare tra le due indagini.

Riduzione del tasso lavorativo 2019-2020	Aumento del tasso lavorativo 2019-2020
Fattori incrementali	*Fattori di contrasto*
Vivere in coppia con figli	Vivere in un nucleo a basso reddito (300 euro o meno)
Vivere in un nucleo ad alto reddito (1.000 euro o più)	Aver sottoscritto un patto per il lavoro
Aver subito una perdita o sospensione occupazionale a causa del Covid-19	Vivere in un nucleo a multi-vulnerabilità
	Vivere in un nucleo a bassissimo livello di istruzione
Fattori di contrasto	*Fattori incrementali*
Vivere in un nucleo con persona di riferimento adulta (55-64)	Vivere in una coppia senza figli
Ricevere il servizio Caritas di orientamento lavorativo	Vivere in un nucleo con titolo di studio elevato (laurea)
Vivere in un nucleo con tasso lavorativo (2020) non nullo	Vivere nel 2019 in un nucleo con un tasso nullo
Vivere in un nucleo a basso reddito (300 euro o meno)	

Tra gli elementi che tendono a contrastare la riduzione del tasso lavorativo troviamo un aspetto molto interessante. I dati indicano che i nuclei che hanno ricevuto, nel 2019 o nel 2020, il servizio di orientamento lavorativo di fonte Caritas presentano, rispetto a coloro che non ne hanno beneficiato, una più alta probabilità di non

essere esposti a variazioni negative in tal senso. Lo stesso effetto si associa anche ai nuclei caratterizzati, nel 2020, dalla presenza di almeno un occupato tra i membri familiari, o con persona di riferimento adulta (55-64 anni). I risultati indicano che i nuclei composti da coppie senza figli e soprattutto con livelli di istruzione molto elevati, presentano probabilità maggiori di sperimentare variazioni occupazionali positive tra le due indagini. È importante notare, inoltre, che, in base a quanto emerso dall'analisi, anche tra i nuclei che presentavano un tasso lavorativo nullo nel 2019 si registra una certa dinamicità occupazionale nel 2020. Al contrario, il basso reddito come fattore di contrasto alla riduzione del tasso lavorativo (in corsivo nel box) è da interpretare con estrema cautela. In questo caso, infatti, il dato indica che è molto improbabile che un nucleo con questo livello reddituale veda peggiorare la propria situazione lavorativa in quanto, nella stragrande maggioranza dei casi, questa condizione risulta non peggiorabile (tasso lavorativo nullo).

Rispetto ai potenziali effetti imputabili al RdC i risultati non indicano nessun elemento interessante. Tutti gli aspetti connessi alla misura, infatti, risultano essere non statisticamente significativi né in ottica di contrasto alla riduzione della capacità lavorativa delle famiglie, né in ottica opposta, ossia di aumento della stessa. In entrambi i modelli, infatti, essere beneficiario del RdC, a prescindere dalla durata, o dall'aver sottoscritto un Patto per il lavoro o addirittura essere preso in carico dai CPI, risultano elementi ininfluenti rispetto alle variazioni del tasso occupazionale.

6. Questioni sul tappeto

In questo capitolo, attraverso l'analisi dei principali risultati emersi dalle due rilevazioni effettuate nell'ambito del monitoraggio Caritas sul Reddito di Cittadinanza, si propone una lettura complessiva dell'intersezione tra i beneficiari Caritas e la misura in questione. Inoltre, sfruttando la natura longitudinale della rilevazione, si offre una prima valutazione degli effetti del RdC stesso. In altre parole, si è tentato di rispondere a due quesiti conoscitivi: il primo indirizzato a comprendere quali fossero le caratteristiche dei bene-

ficiari Caritas, e quali invece quelle dei percettori del RdC, e come esse variassero nel tempo; il secondo volto ad analizzare quale fosse la relazione tra queste variazioni e le caratteristiche dei beneficiari al fine di comprendere il ruolo del RdC in ordine a questo aspetto.

Al di là degli elementi specifici emersi in questo capitolo e di quelli in comune con il capitolo 9 dedicato all'approfondimento qualitativo sui beneficiari Caritas percettori di RdC, in questa sede ci limitiamo a porre l'attenzione su alcune questioni che risultano a nostro avviso più stringenti.

La prima riguarda l'aumento nei beneficiari Caritas dei nuovi profili della povertà. Ossia di quei nuclei caratterizzati da un'età giovane, la presenza di figli minori, un tasso lavorativo non nullo e, conseguentemente, la presenza di un reddito, anche se limitato, di discreta entità rispetto alla popolazione dei beneficiari Caritas. I dati evidenziano che questo gruppo risulta essere poco intercettato dal RdC, al contrario della popolazione più marginalizzata, ossia le famiglie a tasso lavorativo e reddito familiare nulli, che sono maggiormente "coperte" dalla misura. Quindi, se da un lato i gruppi più marginalizzati risultano essere in parte tutelati dal RdC, si apre una questione rispetto ai profili emergenti della povertà, che risultano essere tra i più esposti agli impatti imputabili alla pandemia Covid 19.

Un ulteriore aspetto interessante riguarda la fruizione e la percezione della misura da parte dei beneficiari. I dati indicano che, in larga parte, e in particolar modo nel Nord-Est del paese, i percettori della misura definiscono l'importo del trasferimento non sufficiente rispetto al costo della vita nel comune di residenza. Inoltre, ciò che emerge in termini critici è l'assenza di percorsi di formazione e orientamento lavorativo tra i firmatari del Patto per il lavoro. Questo elemento viene confermato anche in fase di valutazione del RdC dove si osserva l'ininfluenza della misura e dei patti per il lavoro rispetto alle variazioni di tasso lavorativo familiare. Rispetto al reddito familiare, mentre i dati descrittivi sembrano indicare un minimo effetto positivo rispetto ai nuclei fuoriusciti dal RdC nel 2020, il modello valutativo, invece, non conferma questa tendenza. Emerge solamente una parziale tutela per coloro che hanno iniziato a beneficiare della misura nell'arco del 2020.

Si tratta di aspetti che rappresentano preziosi elementi su cui ragionare in un'ottica di miglioramento della misura che tenga in considerazione soprattutto lo "smottamento" sociale che gli effetti della pandemia Covd-19 hanno generato, e stanno generando, nella popolazione marginalizzata italiana, "vecchia e nuova".

CAPITOLO 9

Essere poveri e beneficiari di Reddito di Cittadinanza: un'indagine qualitativa presso le Caritas diocesane

Marco Arlotti
Politecnico di Milano

1. Introduzione[118]

Questo capitolo propone un approfondimento specifico realizzato conducendo interviste *ad hoc* in profondità con persone in condizioni di difficoltà economica seguite, a livello territoriale, dalle Caritas diocesane, focalizzando l'attenzione su un sottogruppo specifico di essi, costituito da coloro che oltre a rivolgersi alle Caritas, sono anche percettori di Reddito di Cittadinanza (RdC). Dopo tanti anni il nostro paese si è dotato, infatti, di un programma esteso di contra-

118 L'autore desidera ringraziare tutte le persone che hanno reso possibile la ricerca su cui questo capitolo si basa: dagli intervistati, agli operatori e referenti Caritas che hanno gestito i contatti e le interviste, al gruppo di studentesse dell'Università di Salerno che hanno effettuato la sbobinatura integrale delle interviste (vedi Ringraziamenti). Ovviamente, il contenuto di questo capitolo è di sola responsabilità dell'autore.

sto alla povertà su scala nazionale. È, dunque, cruciale comprendere come, all'interno delle traiettorie di impoverimento e delle condizioni di vita delle persone l'RdC viene a collocarsi per permettere non solo una conoscenza analitica, in senso lato, di questi fenomeni, ma anche per contribuire al dibattito sul tema, specialmente in termini di miglioramento delle risposte pubbliche e di quelle fornite da organizzazioni come le Caritas.

Dopo questo primo paragrafo introduttivo, il capitolo si sviluppa nel modo seguente. Nel paragrafo 2, che segue, si presenta innanzitutto il disegno della ricerca. Nei paragrafi successivi si approfondiscono una serie di temi specifici, che spaziano dalle traiettorie di impoverimento (par. 3) e dalle strategie di fronteggiamento della povertà (par. 4), al tema dell'RdC, per quanto riguarda l'accesso (par. 5), il supporto monetario (par. 6) e i servizi (par. 7). Vengono poi approfonditi il punto di vista delle persone rispetto agli elementi da migliorare dell'RdC (par. 8), nonché le prospettive più recenti, alla luce della pandemia, e quelle future (par. 9). Infine, il paragrafo conclusivo riassume gli esiti principali dell'analisi condotta e riprende alcune questioni potenzialmente cruciali anche per l'operato delle Caritas a livello territoriale.

2. Il disegno della ricerca: domande e metodologia di indagine

Nel quadro delle esigenze conoscitive esplicitate nel paragrafo precedente le domande principali di ricerca sono state le seguenti:

a) quali sono le traiettorie fondamentali che hanno condotto le persone a vivere in condizioni di povertà?
b) in che modo si è collocato, entro queste traiettorie, l'RdC?
c) quali sono le questioni principali emergenti nel rapporto tra persone in povertà, percezione del RdC e azione delle Caritas?

Per raccogliere elementi informativi in relazione a queste domande è stato definito un disegno di ricerca basato sulla raccolta di ventitrè testimonianze biografiche di beneficiari di RdC seguiti dalle Caritas in sei contesti urbani (Brescia, Trieste, Rimini, Pra-

to, Messina, Cagliari), con una stratificazione minima per tipo familiare e area territoriale (vedi lista beneficiari RdC intervistati in appendice). Da un punto di vista metodologico non si è trattato, dunque, di effettuare interviste "strutturate", bensì di tipo "discorsivo" dove, cioè, l'interazione fra l'intervistatore e l'intervistato pur essendo predeterminata nei contenuti (vedi traccia di intervista in appendice), è comunque avvenuta attraverso forme che si sono definite caso per caso, al momento dell'intervista (Cardano 2012). In questo modo si è inteso cogliere, nel dettaglio, aspetti molto importanti anche di carattere soggettivo e personale che sono, tuttavia, estremamente difficili da catturare attraverso indagini statistiche a più ampio spettro (Cies 2009).

Si tratta, dunque, di un tipo di analisi che può avere indubbi vantaggi, ma che presenta anche una serie di limiti che è bene esplicitare. Il principale di questi rimanda al fatto che, stante il numero contenuto di interviste effettuate, le informazioni raccolte e gli esiti dell'analisi che verranno qui di seguito presentati non possono che costituire dei semplici "carotaggi" qualitativi, senza alcuna pretesa di generalizzazione. Intendiamo, invece, con questi "illustrare" alcuni temi specifici trattati negli altri capitoli di questo volume oppure emersi dalla *survey* Caritas (vedi capitolo8) o, in modo complementare, che non sono stati catturati da essa.

3. Essere poveri: le traiettorie

Diversi studi, condotti anche nel nostro paese, hanno messo in evidenza come le condizioni di impoverimento delle persone debbano essere inquadrate all'interno di dinamiche complesse (Saraceno 2002; Cies 2009). Dinamiche di trasmissione intergenerazionale e di cronicizzazione di condizioni di povertà che possono rimandare addirittura alla prima infanzia, nonchè a condizioni economiche particolarmente precarie delle famiglie di origine, non sono infatti le uniche. A queste si aggiungono dinamiche più "sfaccettate", in cui la povertà s'intreccia con cumuli "biografici" di eventi negativi (es. condizioni fisiche precarie, il venir meno di contatti familiari

per dissidi, dipendenza da alcool e droghe, fallimenti matrimoniali ecc.), per arrivare a forme di povertà determinate più da eventi "imprevisti/dirompenti" (es. la perdita del lavoro a fronte di una crisi economica: più recentemente la grande recessione del 2008 e i risvolti occupazionali derivanti dalla pandemia da Covid -19 ne sono esempi) o legate alle condizioni strutturali di instabilità e precarizzazione tipici delle società post-fordiste/contemporanee.

Questa complessità delle traiettorie di impoverimento è emersa chiaramente anche dalle interviste. Alcune persone hanno raccontano come sin dalla primissima infanzia esse abbiano "conosciuto la fame", vivendo in condizioni di forti difficoltà economiche e di povertà. Altre, invece, pur vivendo in famiglie "normali", solo successivamente hanno visto l'emergere di difficoltà, anche a fronte del verificarsi di eventi specifici, che hanno segnato rotture profonde a livello biografico come, per esempio, la morte di un proprio caro (che fa saltare l'equilibrio materiale su cui la famiglia si era poggiata fino ad allora), separazioni/divorzi familiari, problemi di salute, la perdita improvvisa del lavoro.

> *[...] e...da piccolina ho conosciuto, conosco la povertà. La mia è una famiglia numerosa con undici figli con papà con mamma e... [...] la mia vita è un pochettino è stata un po' travagliata, ho conosciuto...la fame, conosco...ho avuto una vita insomma abbastanza disordinata [...] (Single 5, F, 61 anni)*

> *[...] mio padre è venuto a mancare giovane a 46 anni nel 1993, da lì sono nate le problematiche anche mie, un po' in famiglia in tutto [...] (Single 6, M, anni 46).*

Molto spesso gli intervistati hanno raccontano come, a seguito di un abbandono precoce degli studi (cfr. anche capitolo Luppi rispetto ai bassi livelli di studio), si siano subito adoperati nel mondo del lavoro, in settori a bassa qualifica (come l'edilizia o i servizi alla persona) da cui, tuttavia, è poi seguito lo sviluppo di traiettorie lavorative fortemente frammentate e precarie, in cui lavoro salturario, irregolarità e disoccupazione hanno costituito i tratti costanti e ricorrenti. Queste traiettorie, che compromettono fortemente l'adeguatezza delle risorse disponibili, sembrano essere inoltre acuite

nelle loro conseguenze anche dal (mal)funzionamento delle politiche di welfare incapaci di garantire, per esempio nel caso degli ammortizzatori sociali, un adeguato sostegno al reddito a fronte di eventi di disoccupazione; oppure, come nel caso delle politiche previdenziali, che stringono in una sorta di"terra di mezzo" persone né troppo vecchie per accedere alla pensione, né tuttavia in grado di trovare e mantenere un'occupazione, a fronte di obsolescenza professionale, acciacchi fisici o malattie che limitano pesantemente la capacità lavorativa.

> *[Nota rispetto ai fattori che hanno messo in difficoltà] Eh la mancanza di lavoro!! (tono alto) la mancanza di lavoro che è finito... a dicembre... ti danno la liquidazione però, la liquidazione mangiando, pagando la bolletta ecc.. finiscono, cioè è normale. [...] mio marito prendeva €400 netti che poi va a scalare la NASPI, e l'ultimo mensile ha preso €213 ora a febbraio. [...] (Coppia, F, 60 anni).*

> *[...] Ho 62 anni, e quando vai a chiedere un posto di lavoro quello conta molto. Tanti mi dicevano di no apposta per l'età. Nel 2018 ho fatto 11 mesi, ero addetto ad un'isola, quando è arrivato il momento di assumermi mi hanno licenziato, perciò prospettive proprio negative al 100%. [...] (Single, 3, M, 62 anni).*

4. Essere poveri: il fronteggiamento

Le condizioni di impoverimento sembrano, dunque, emergere al crocevia di dinamiche piuttosto complesse e articolate dove le condizioni individuali si intrecciano anche con alcune problematiche di fondo che attengono al (mal)funzionamento di istituzioni sociali cruciali per il benessere delle persone, come il mercato del lavoro e le politiche di welfare. Dalle interviste si delinea, inoltre, come le condizioni di povertà ruotino attorno all'impossibilità di avere risorse adeguate per affrontare il soddisfacimento di tre bisogni fondamentali: la spesa per il mangiare, la casa e le bollette. Sono questi i bisogni su cui nella gran parte dei casi si focalizza il racconto delle persone, descrivendo condizioni di vita particolarmente difficili e problematiche.

Come vengono fronteggiate queste condizioni? Gli studi indicano come, nel nostro paese, a fronte di politiche di tutela pubblica tradizionalmente scarse e residuali il ruolo delle reti familiari risulta essere cruciale nel compensare l'assenza di risorse, sebbene tale ruolo non debba essere sopravvalutato (Carannante et al. 2017). Non tutte le famiglie, infatti, sono in grado di fornire il medesimo supporto, e non sempre chiedere aiuto, ancor più ai propri familiari, risulta essere la strada più semplice e immediata. Essere poveri è anche una "vergogna sociale" (Cies 2009; D'Anselmo et al. 2020), un sentirsi talvolta inferiori a fronte delle limitazioni e delle costrizioni che si devono subire. Esprimere questi sentimenti (la vergogna, l'essere inferiori) non è affatto semplice (Krumer Nevo 2021), ed è un tema, questo, che emerge in diversi racconti dalle interviste.

Per esempio, la "chiusura individuale" (cioè il non chiedere a nessuno un aiuto) e l'"arrangiarsi" (cioè fare lavoretti, espedienti, immersi spesso in condizioni di irregolarità e informalità), sembrano costituire importanti meccanismi messi in atto per fronteggiare l'assenza di risorse, peraltro fortemente interconnessi fra loro poiché l'arrangiarsi è anche un comportamento spesso adottato per non richiedere aiuto all'esterno, in particolare alla propria famiglia d'origine.

> *[...] Ehmm ... mi so' sempre trovato da far qualche cosina, di arrangiarmi un po' ... di avere in tasca i miei soldi, senza cercare niente a nessuno. E ho cercato di fare ... una roba del genere ... di arrangiarmi un po'... È andata un po' bene, perché un po' ti aiutavano, un po' nei tuoi posti tranquilli potevi andar a dormire ... stare tranquillo ... Poi andavo giù al porto a trovare qualcuno se aveva bisogno ... Sapevano che andavo lì e mi arrangiavo ... facevo un po' ... davo una mano un po' ai pescatori e roba del genere, per tirar su poi quei 20 ... 5 ... 10 ... 15 euro. E così insomma andavo avanti ... senza rompere le scatole a nessuno, senza cercare niente a nessuno ... Quindi andavo avanti ... [...] (Single 9, M, 64 anni).*

Ma il ruolo delle reti familiari, a cui si aggiunge anche la richiesta di aiuto rivolta alle organizzazioni del privato sociale, è un fatto che comunque emerge in svariati modi dai racconti. Si tratta di aiuti che

non riescono a risolvere la condizione di indigenza, ma che permettono comunque di "tamponare" ed affrontare l'onere di spese che sono quelle che più preoccupano (l'affitto, le bollette, la spesa).

> *[...] Sempre... sì sì sì (pausa) però ogni mese noi andiamo anche adesso, abbiamo le bollette, sempre in ritardo, non riusciamo a toglierle... perché ce le stiamo facendo rateizzare, non riusciamo con quello che prendo... E la zia mi ha pagato ... [...] (Famiglia con minori 3, M, 49 anni).*

> *[...] ho cominciato ad avere dei problemi non avendo più i soldi per pagare l'affitto, bollette, così... io ho conosciuto la Caritas, che ogni tanto quando poteva mi dava una mano per le bollette elettriche gas, ed anche cibo una volta alla settimana, finché ho avuto uno sfratto e mi han buttato fuori di casa in poche parole. [...] (Single 3, M, 62 anni).*

La richiesta di aiuto ai servizi sociali è un'altra dimensione che emerge dal racconto delle persone. In diverse interviste, tuttavia, è stato segnalato come il ricorso a questi servizi sia avvenuto solo molto tardivamente, una sorta di ultima "spiaggia" a cui si ricorre, quando però la situazione è già ampiamente fuori controllo.

> *[...] Il momento che mi son rivolta ai servizi è stato quando avevo, ero oltre la soglia, cioè ormai avevo perso tutto, tutto completamente. Casa, lavoro, soldi, mi son trovata anche mh... a... a... passare delle notti fuori (pausa) e... ma ancora non sapevo che esistessero, o almeno pensavo, non lo so, ormai la mia mente, non era più, non sapevo più cosa fare [...] (Single 2, F, 61 anni).*

> *[...] Tutti parlavano di assistenti sociali però non mi sono mai rivolto personalmente agli assistenti sociali, sono andato molto tardi diciamo [...] (Single 10, M, 49 anni).*

Si tratta di un aspetto, quello del tardato ricorso ai servizi sociali, che può avere diverse spiegazioni, inclusa la questione dello stigma che può scaturire a fronte di una richiesta di aiuto che implica automaticamente, a fronte della verifica dei mezzi, un riconoscimernto sociale della condizione di povertà, cioè il contatto con meccanismi e circostanze che palesano in modo manifesto condizioni di bisogno che invece, come si è già detto sopra, le persone sembrerebbero vo-

lere fronteggiare più nel loro "privato", tavolta senza neppure chiedere aiuto alla famiglia. Oppure a fattori di vera e propria diffidenza nei confronti dei servizi, come emerso chiaramente dal racconto di un'intervistata, madre monogenitore la quale, nonostante condizioni di forte bisogno, non si è rivolta volontariamente ai servizi sociali per il timore di registrare conseguenze, soprattutto sul versante della tutela dei figli.

> *[...] Allora, dove abito io...diciamo che i servizi sociali, non sono così tanto alla mano. Cioè vi è la paura di chiedere perché dico sono sola, con 3 bambini e quindi, magari chiedo, e loro poi agiscono in modo sbagliato. Ok, la paura è quella... [...] (Monogenitore 4, F, 32 anni).*

5. L'RdC: l'accesso

Nelle sezioni precedenti abbiamo tentato di mettere a fuoco gli elementi di fondo che sembrano soggiacere all'emergere delle condizioni di povertà e come le persone hanno tentato/tentano di affrontarle. Cercheremo ora di comprendere meglio come l'RdC si è collocato all'interno dei corsi di vita delle persone e, nel fare ciò, partireremo innanzitutto con un tema centrale: l'accesso alla misura.

A questo proposito, nella letteratura internazionale sulle politiche di contrasto alla povertà, viene messo in evidenza come l'implementazione di tali politiche possa essere, spesso, affetta da problemi notevoli in termini di mancato accesso da parte di persone potenzialmente eliggibili (il cosiddetto non take-up) (Eurofound 2015). Elementi come la complessità delle procedure amministrative, la difficoltà nel reperimento di informazioni, così come gli effetti di stigma sociale (vedi anche sopra) sono fattori spesso annoverati fra quelli che possono spiegare maggiormente la presenza di questi fenomeni (Matsaganis et al. 2010).

Dall'analisi delle interviste sembra emergere, invece, in questo caso, uno scenario differente. A questo proposito, va ovviamente premesso, e ben ricordato, che la nostra ricerca ha considerato persone già beneficiarie di RdC. Dunque, persone che hanno avuto

concretamente accesso alla misura, mentre non abbiamo intercettato le persone che, pur avendo i requisiti per accedere all'RdC, possono non avere operato in tal senso, anche per i motivi di cui si è fatto menzione poco sopra riprendendo la letteratura sul tema. Fatta questa premessa, dall'analisi dei racconti sembra tuttavia emergere come sul tema RdC la "potenza di fuoco" derivante dall'intreccio fra forte investimento politico nella misura da un lato (l'RdC è stato infatti uno dei temi principali che ha dominato la campagna elettorale per le politiche nazionali del 2018), ed ampio risalto nei media e nel dibattito pubblico dall'altro, abbiano creato un terreno di fortissime aspettative, e attese, fra le persone in condizioni di difficoltà economica. Elementi che potrebbero avere contributo in modo decisivo a contenere gli effetti di esclusione (non take-up) nell'accesso alla misura.

Gli intervistati raccontano, infatti, di essersi attivati quasi immediatamente nella richiesta della misura, a fronte delle notizie diffuse in tv e nei social media, nonché del "sentito dire" circolato fra parenti, conoscenti e amici. Insomma, un'ampia circolazione di informazione, diffusa, capillare, fortemente riprodotta dal basso attraverso le interazioni fra persone.

> *[...] Del Reddito di Cittadinanza ho saputo appunto tramite le tv, che si parlava soprattutto tramite Conte se non sbaglio che è lui che ha messo in piedi tutto questo se non sbaglio... E soprattutto tra amici, tra conoscenti, c'è uno diceva una cosa, uno ne diceva un'altra cosa, "ci vai al CAF?", "sì ci vado domani" [...] (Single, 10, M 49 anni).*

> *[...] ed è arrivata la grazia di Dio del Reddito di Cittadinanza, chiaramente l'ho sentito dai media, lo sentivamo tutti, io ho votato i 5 stelle, in tempi non sospetti, non per questo e quindi non per il Reddito di Cittadinanza, perché mi sembra insomma un partito che mi piaceva. Quindi poi, dai media ho saputo questa cosa, è stato facilissimo, alla posta l'ho fatto la prima volta e poi, invece mi sono rivolta al CAF. [...] (Monogenitore 1, F, 56 anni).*

Sono emerse, tuttavia, anche situazioni più specifiche in cui, invece, l'accesso alla misura è stato facilitato dal lavoro di sensibilizzazione e di indirizzamento svolto dagli attori impegnati in prima

linea nel contrasto alla povertà, come i servizi sociali e/o le organizzazioni di privato sociale.

> *[...] Me l'ha suggerita la mia assistente sociale, perché avevo incontri anche con l'assistente sociale esterna che era l'assistente addetta al Reddito di Cittadinanza, e da lì è partito tutto. [...] (Single 3, M, 62 anni).*

> *[...] Quindi la Caritas mi ha accolto in quel momento, mi ha aiutato, poi io mh... mi ha, se non fosse stato per la Caritas io non avrei neanche il Reddito di Cittadinanza perché io nella mia mente, non c'era nella mia mente di andare a chiederlo il Reddito di Cittadinanza [...] (Single 2, F, 61 anni).*

Un tema che risulta cruciale, poiché nonostante quello che sembra essere stato un risultato importante raggiunto dalla misura in termini di copertura della platea potenziale di beneficiari (cfr. capitolo 1 sul take-up del RdC e capitolo 11 sul confronto internazionale) esso segnala la presenza comunque di "sacche" potenziali di disagio non intercettate (cfr. anche capitolo 8 rispetto alle motivazioni di mancato take-up e il tema della percezione dei beneficiari rispetto ai requisiti di accesso), e su cui il ruolo di intermediazione e di sensibilizzazione da parte dei servizi e delle associazioni può essere fondamentale. Torneremo su questo punto nelle conclusioni.

6. L'RdC: il supporto monetario

In condizioni di povertà e assenza di risorse, la possibilità di fare leva su un sostegno monetario "certo" assume una funzione cruciale nel fronteggiamento dei bisogni di vita. Si possono gestire, in questo modo, con maggiore tranquillità quelle spese che assillano quotidianamente, nonché si ci può togliere anche piccole soddisfazioni (una crema antirughe, una maglietta, un paio di scarpe, un libro) che per lungo tempo erano state compresse, a fronte delle difficoltà economiche. In diversi casi le persone raccontano di aver riacquisito, grazie all'RdC, normalità, dignità, autonomia, indipendenza rispetto al richiedere sempre aiuto quando si è in condizioni di bisogno.

[...] Da allora ho riacquistato la dignità, perché immediatamente ho ricominciato a pagare l'affitto, ho pagato e continuo a pagare le bollette [...] (Monogenitore 1, F, 56 anni).

[...] quindi io ringrazio Dio e ringrazio chi mi ha permesso di avere questo Reddito di Cittadinanza perché ho ricominciato ad avere due soldi e quindi sentirti un attimino una persona normale. Già il fatto di poter offrire un caffè a un'amica, ti senti una persona normale. Non dover chiedere un euro o una sigaretta in giro perché non hai neanche un centesimo, cambia. Oppure, no, mi tolgo anche le mie piccole soddisfazioni, cioè la mia crema antirughe (ride) oppure le mie scarpe, il mio vestitino a saldo, per dire ecco. [...] (Single 1, F 55 anni).

Diversamente da altri studi che, seppur con riferimento ad altre misure (vedi SIA e REI), hanno messo in evidenza una serie di criticità riguardo all'erogazione del sostegno monetario sotto forma di carta acquisti, per esempio in termini di limitazioni e discrezionalità nelle modalità di impiego per gli acquisti, sentimenti di vergogna, vissuti di stigmatizzazione (Meo e Busso 2015; Busso et al. 2018), in buona parte delle interviste non sono stati segnalati problemi di questo tipo. Anzi, l'utilizzo della carta viene molto apprezzato, per l'impiego flessibile nella possibilità di coprire diversi tipi di spese. Anche per quanto riguarda le limitazioni imposte nel prelievo dei contanti non vengono segnalate, nella gran parte dei casi, criticità anche perché, come si è detto, l'impiego della carta è ritenuto molto flessibile, permettendo l'acquisto e il pagamento di un ampio ventaglio di beni e servizi.

Se, dunque, in linea generale emerge un sostanziale apprezzamento rispetto alla rilevanza che assume il contributo monetario dell'RdC nel sostenere le condizioni di vita delle persone, il fatto che stiamo parlando di persone che comunque fanno ancora riferimento alle Caritas (seppur in diversa misura), testimonia il fatto che la misura non sempre riesce a garantire l'autonomia, così come percorsi di uscita dall'intrappolamento nella povertà. Nonostante l'RdC, le difficoltà nell'arrivare a fine mese infatti spesso persistono, e queste tendono ad acuirsi in particolare nei casi in cui l'importo

riconosciuto è estremamente basso (cfr. anche capitolo 8 rispetto ai dati che indicano una forte giudizio critico sugli importi dell'RdC in relazione al costo della vita), oppure non adeguato rispetto ai bisogni di vita.

> *[...] Sabato, sono andato in una tabaccheria e con il reddito e ho pagato 300,00 euro di affitto, 2 o 3 bollette di luce, adesso non ricordo, 1 di acqua eeee...ho finito i soldi! [...] Devo comprare la roba, devo mangiare, mi sta aiutando la Caritas [...] (Single 10, M, 52 anni).*

> *[...] già con il Reddito di Cittadinanza io posso pagare due bollette, non li tolgo quando mi arriva lo stipendio, sono euro 200,00 o 300,00 che io ho in più in tasca per arrivare comunque a fine mese, quindi è un aiuto, puoi farci la spesa, cioè avere una carta che ti permette di spendere, io posso fare anche benzina...Adesso non è facile arrivare a fine mese, bisogna sempre tirare fino all'ultima settimana dello stipendio per non trovarti in difficoltà, tiri tiri ma fai fatica anche sempre a privarti. (tono acceso) non puoi privarti sempre di tutto, io va bene fumo, questo è un vizio, è tra i vizi, però lavoro tutti i giorni, e godere dico io di una sigaretta [...] (Famiglia con minori 2, F, 39 anni).*

In questi casi, e a fronte (come si dirà fra poco), delle persistenti difficoltà nel trovare un impiego anche attraverso i percorsi di accompagnamento al lavoro previsti dall'RdC, alcune persone hanno raccontato che diventa necessario "arrangiarsi", effettuando piccoli lavoretti e commissioni nell'economia sommersa per racimolare pochi euro che servono per vivere. Una situazione che, tuttavia, viene vissuta con notevole preoccupazione, a fronte delle sanzioni previste e del timore che si possa perdere in questo modo la titolarità all'RdC.

> *[...] Eh per me è un problema... per gente come me che vive di lavoretti.. pulire, giardino, la cantina... adesso è difficoltoso perché non puoi più andare in discarica, se ti prendono ti portano via il Reddito di Cittadinanza... allora devi valutare bene, rischio di prendere €20 o di perdere...? Perché ti fanno sembrare un delinquente perché vai a lavorare, ma tu vai a lavorare perché €20 ti servono per mangiare, non è che uno va a lavorare per €20... perché ti danno quella cifra lì! [...] (Single 4, M, 61 anni).*

7. L'RdC: il ruolo dei servizi nei percorsi di inserimento sociale e lavorativo

Una parte centrale dell'impostazione del RdC è, come noto, quello di non limitare il proprio raggio di azione al solo supporto monetario, ma di sostenere quanto più possibile il percorso di riacquisizione dell'autonomia attraverso percorsi di attivazione lavorativa e di re-inserimento sociale.

Questo aspetto (cfr. anche i capitoli nella seconda parte del Rapporto per ulteriori approfondimenti in merito) ha avuto, peraltro, un enorme peso all'interno della campagna di "legittimizzazione" politica e mediatica della misura, per evitare di trasformare l'RdC – questa la "retorica" – in un mero dispositivo di supporto assistenziale. Il forte investimento nelle politiche attive ha rappresentato il caposaldo operativo di questa strategia.

Le aspettative, dunque, erano notevoli e anche i racconti degli intervistati mettono chiaramente in evidenza come ci fosse una forte attesa in ordine a questo punto, tenuto conto che – come si è detto in precedenza – si tratta in larga parte di persone che nella loro vita hanno avuto (e tuttora hanno nella gran parte dei casi) carriere lavorative discontinue, instabili, precarie, spesso in nero o, comunque, con lunghi periodi di disoccupazione. Dunque, l'importanza dell'RdC nel sostegno dei bisogni di vita quotidiana, ma anche grandi aspettative rispetto a quelli che sarebbero stati i percorsi di attivazione lavorativa.

È importante evidenziare, tuttavia, come già nel dibattito scientifico che ha accompagnato l'introduzione della misura, nonché successivamente (Pizzuti 2019; Caritas 2020), sono state avanzate una serie di considerazioni critiche rispetto all'effettiva capacità delle politiche di attivazione nel sostenere il reinserimento lavorativo dei beneficiari, sia alla luce dell'evidenza empirica comparata, che mostra come nella gran parte dei Paesi europei, le esperienze dei redditi minimi indichino tassi di impiego per i beneficiari di queste misure non particolarmente elevati (nei casi più di successo si raggiunge una quota inferiore a poco più di un terzo); sia delle caratteristiche di fondo del mercato del lavoro nel nostro paese, in as-

senza di una politica strutturale di investimenti e sviluppo in grado di creare opportunità occupazionali, ancor più nei contesti (come quelli del Mezzogiorno, ma non solo), in cui il problema non è tanto l'offerta di lavoro, bensì la domanda. E, in effetti, le interviste fanno emergere come le aspettative rispetto agli sviluppi dei percorsi di attivazione lavorativa sembrano essere state in larga parte disattese. I racconti hanno una certa coerenza e sistematicità nel ricostruire una sequenza piuttosto simile, e trasversale: primo contatto con i servizi (Centri per l'impiego e *navigator*), poi tuttavia nessun risvolto concreto in termini di opportunità occupazionali (cfr. anche capitolo 8 rispetto al tema del mancato coinvolgimento dei beneficiari tramite i CPI).

> *[...] Abbiamo fatto una chiacchierata (Nota: con il Centro per l'impiego) ... eeee ... sto aspettando ancora adesso. [...] (Single 9, M, 64 anni).*

> *[...] Non ho avuto nessuna esperienza da parte loro, l'unica esperienza adesso è aspettare una risposta per fare quel tirocinio qua, però da parte dell'ufficio per l'impiego non ho mai avuto niente proprio. [...](Single 3, M, 62 anni).*

I rapporti con gli operatori dei Centri per l'impiego e anche con i *navigator*, nella gran parte dei casi, vengono definiti cordiali (e anche amichevoli), e gli stessi intervistati hanno espresso nei loro racconti consapevolezza rispetto alle criticità del mercato del lavoro, ancor più aggravate recentemente dalla crisi causata dal Covid -19. Tuttavia, rimane una fortissima delusione su questo versante: dopo i primi colloqui, le prime firme dei patti, si è ancora in attesa di un'indicazione, non si hanno più notizie.

In diversi casi si cerca disperatamente un contatto, ci si attiva in modo autonomo sollecitando una risposta, andando direttamente ai Centri per l'impiego, facendo elenchi di annunci e concorsi, tuttavia senza raggiungere risultati concreti. In estrema sintesi, dai racconti si desume una condizione di notevole sconforto, che si lega come già detto alle forti aspettative che si erano create sin dall'inizio attorno alla misura, non solo dal punto di vista del sostegno monetario, ma anche – appunto – con riferimento alla possibilità di

trovare finalmente un impiego. Le stesse criticità sono state segnalate anche per quanto riguardai progetti di re-inserimento sociale attraverso i Comuni.

In questo quadro, oltre a sensazioni di sconforto le persone raccontano anche situazioni di vero e proprio "malessere". Alcuni intervistati hanno affermato, infatti, di vivere con notevole disagio questa situazione e di provare una vera e propria "vergogna", per il fatto di ricevere un sostegno economico, ma allo stesso tempo non essere in grado di acquisire una propria autonomia. L'assenza di lavoro, e la situazione di dipendenza da "sussidio", sembrano dunque determinare una serie di ripercussioni profonde nell'identità delle persone. Aspetti che confliggono molto con alcune retoriche, come si è già detto nel paragrafo introduttivo, che spesso invece permeano il dibattito pubblico e politico nel nostro paese, attraverso costruzioni sociali stereotipate dei poveri e dei beneficiari delle misure assistenziali come soggetti totalmente "insensibili" alla questione lavoro, che prediligono piuttosto la fruizione sine die in condizioni di dipendenza dei sostegni monetari.

> *[...] Difatti usufruire solo del reddito, che poi alla fine è un aiuto concreto economico, ma è un dato di fatto che la tua vita comunque non ha più un ciclo normale di lavoro... niente. [...] (Single 6, M, 46 anni).*

> *[...] Lo ritengo adeguato, se lo avevano fatto per un'altra idea però, cioè per come avevano impostato loro il Reddito di Cittadinanza, doveva esserci un'assistenza per poi trovare lavoro, cioè ti dò il reddito eeee... ti trovo lavoro è quello che secondo me [...] (Famiglia con minori 2, F, 39 anni).*

> *[...] Ma difatti, non deve essere fatto come tra virgolette, un soldo regalato perché comunque la persona che lo riceve vuole anche dare. Io parlo di me in prima persona, io non voglio che mi venga dato un sussidio per essere tra virgolette mantenuta dallo Stato. Tu mi dai, io ti do, quindi se tu mi dai qualcosa io te lo restituisco come tu mi chiedi che venga restituito, penso che sia giusto così... (Famiglia con minori 4, F, 34 anni).*

8. Cosa e come migliorare l'RdC? Il punto di vista delle persone

Dopo aver ricostruito le esperienze specifiche degli intervistati riguardo l'RdC, in questa sezione approfondiremo il loro punto di vista rispetto a cosa migliorare della misura. A questo proposito, in aggiunta alle questioni già viste in precedenza e che riguardano l'inadeguatezza degli importi e le problematiche riscontrate sul versante dei percorsi individualizzati di attivazione, emergono praticamente due temi fondamentali.

Il primo di questi rimanda alle modalità di calcolo degli importi dell'RdC, in base al meccanismo dell'ISEE, e la questione della sospensione della misura al raggiungimento dei 18 mesi di percezione del sostegno.

Per quanto riguarda l'ISEE (cfr. anche il capitolo 2), pur consapevoli che si tratta di un meccanismo utile a calibrare il supporto in base alla situazione economica, in diversi casi le persone intervistate hanno raccontato di non comprenderne fino in fondo la ratio. Emergono, infatti, situazioni di vero e proprio "spiazzamento" e totale mancanza di comprensione rispetto a come l'applicazione dell'ISEE definisce gli importi dell'RdC che vengono poi riconosciuti. Ci si attende, infatti, un determinato importo e, invece, all'atto pratico emergono cifre molto basse (40/80 euro) totalmente insufficienti per coprire i bisogni di base delle persone, così come per affrontare eventi imprevisti che si pensava, invece, di poter affrontare facendo proprio leva sulle risorse percepite tramite l'RdC.

> *[...] Però ti ritrovi che... praticamente... s'era rotta la stufa, e io dissi a mio marito, s'è rotta la stufa, va bene, si ricompra, 250 euro, tanto il 22 si prende il reddito... gli avevo detto a quello lì, te la pago un po' per volta... ci si ritrova a dicembre con 40 euro che c'ha rivoltato tutto... tutto tutto all'aria [...] (Coppia 2, F, 64 anni).*

Un aspetto che è già ampiamente acquisito a livello del dibattitto, e che ha trovato un certo riscontro anche fra gli intervistati, riguarda le problematiche derivanti dal disallineamento temporale nella valutazione ISEE fra la condizione economica attuale e quella effettivamente considerata (che riguarda i due anni precedenti) ai fini

del calcolo del parametro. Si tratta, infatti, di un criterio di valutazione che pone grandissime difficoltà a chi ha subito, in brevissimo tempo, dei mutamenti significativi nelle condizioni di vita. In alcuni casi, inoltre, le persone raccontano di essere venute a conoscenza solo tardivamente della possibilità di aggiornare l'ISEE alle condizioni attuali (il cd. ISEE corrente), in modo da disancorarle a quelle pregresse di circa due anni prima.

> *[...] io avevo lavorato nel 2018 per 6 mesi come muratore, ed avevo superato 9500 euro, 9300... non mi ricordo. Ed io per 16 mesi ho usufruito di 70 euro al mese eh, poi gli ultimi due mesi dopo questi 16 mesi ho rifatto l'ISEE corrente, e mi hanno ridato due mensilità da 500 euro perché comunque avevo lavorato nel 2018.. Ora io non è che sono qui a sindacare però se una persona due anni prima aveva un'assicurazione non è che due anni dopo devono andare a vedere quanto dobbiamo dargli, due anni sono 24 mesi, cambia la vita di una persona! Io lavoravo nel 2018, prendevo 1.700/ 1.800 al mese, stavo benino, purtroppo è terminato dopo sei mesi il lavoro [...] (Single 6, M, 46 anni).*

> *[...] 40 euro al mese. E lui l'ha presa da aprile, poi sempre 40 euro, poi a dicembre gli dettero 200 euro in più! E dissi "wow gliel'hanno aumentato!" invece da gennaio in poi del 2020 hanno ricominciato a riprendere... Allora sempre l'E. m'ha detto "fai l'ISEE corrente" che l'ISEE corrente almeno vedono il nucleo familiare... Facendo l'ISEE corrente a giugno (pausa) del 2020, gliel'hanno portata a 480. [...] (Coppia 2, F, 64 anni).*

Un secondo tema molto importante che emerge riguarda la questione della sospensione della misura (cfr. anche capitolo 8). La gran parte degli intervistati sono persone che hanno iniziato ad essere titolari del RdC immediatamente dal 2019, appena la misura è stata introdotta. Molti di loro sono, dunque, già passati attraverso il "dispositivo" che prevede una sospensione automatica del RdC al raggiungimento massimo dei 18 mesi.

In linea generale, dai racconti, sembra emergere come non ci siano stati problemi particolari dal punto di vista della riattivazione della misura. In altre parole, sembra esserci una certa tempe-

stività e celerità di funzionamento della macchina amministrativa INPS nella gestione della "partita" monetaria dell'RdC. Il periodo che passa dalla sospensione alla riattivazione è di circa un mese. Un tempo che può sembrare brevissimo, ma che ciononostante è in grado di riaprire improvvisamente una "breccia" nel precario equilibrio dell'esistenza materiale delle persone. In buona parte dei casi intervistati, infatti, un solo mese di sospensione comporta che si torni nuovamente a reddito zero: non ci sono risparmi su cui fare leva. E, dunque, si ricomincia daccapo: si ritorna alla Caritas e ad altre organizzazioni di privato sociale per la richiesta di pacchi viveri e per un aiuto nel pagamento delle bollette; oppure si ci rivolge alle reti informali di supporto, a conoscenti, amici, parenti. In casi estremi si ritorna, addirittura, a fare l'elemosina in strada. Oppure, consapevoli del fatto che con un mese di sospensione ci saranno sicuramente difficoltà, ci si muove in anticipo, facendo scorte alimentari prima che l'RdC venga sospeso. In una sola intervista è emersa una combinazione "virtuosa" degli strumenti di sostegno al reddito, grazie alla possibilità di "incastrare" - tramite un sollecito intervento da parte di un patronato - la copertura del mese di sospensione del RdC con l'accesso al REM (il Reddito di Emergenza).

> *[...] però, se qualche volta io ho avuto qualche difficoltà che il reddito...come il m...l'anno scorso il mese di Ottobre e... È stato sospeso un po' per poter aggiornare dei documenti ed è giusto che lo facciano, io...ho bussato alla Caritas come tutte le altre volte quando ho avuto difficoltà, e loro sempre mi hanno aiutato [...] (Single 5, F, 61 anni).*

> *[...] Comunque, non possono lasciare una persona un mese e mezzo... Senza percepire neanche un soldo, ma come si fa? Per fortuna che c'è stato e c`è anche l'emporio... Oggigiorno... O si paga le bollette o mangia...che si deve fare.. Oppure devi tornare sempre a fare l'elemosina. Boh... ... Due domeniche ho fatto ... Un modo per andare avanti, se no come cazzo facevo. [...] (Single 8, F, 59 anni).*

> *[...] Io ho avuto la fortuna che prima ... prima che mi scadeva sono riuscito andà a fa un po' di spesa e a riempire un po' il frigorifero... perché se no, per un mese ... un mese un mese e mezzo, non c'è niente! [...] (Single 9, M, 64 anni).*

[...] Sì ottobre, si è fermato per un mese, si è fermato per un mese, perché... però fortunatamente mi hanno telefonato dal caf, dal patronato e... dicendomi che quel mese (pausa) di sospensione del Reddito di Cittadinanza, potevo fare domanda perché cascava proprio domanda per il rem, il Reddito di Emergenza. Io infatti me lo chiedevo se era possibile farlo, mentre me lo chiedevo (ride) mi hanno chiamato (ride) e io, l'ho fatto subito, e fortunatamente, son rientrata anche a prende, quel mese [...] (Monogenitore 2, F, 55 anni).

9. Fra pandemia e futuro

Tutte le interviste si sono concluse cercando di cogliere dal racconto degli intervistati le conseguenze della pandemia e le prospettive di vita che essi immaginano per il futuro.

La pandemia ha indubbiamente determinato una fase di forti difficoltà. In diversi racconti emerge come, a fronte della crisi pandemica, le poche possibilità di trovare lavoro e occupazione siano praticamente svanite; le condizioni reddituali in alcuni casi sono decisamente peggiorate, a fronte del venir meno della possibilità di fare quei "lavoretti" (regolari, o irregolari) che permettono di arrotondare per arrivare a fine mese e coprire le spese essenziali, oppure a fronte della riduzione di un' altra importante fonte di reddito familiare (come nel caso della cassa integrazione). Alcuni intervistati hanno anche raccontato situazioni di forte disagio psicologico, dettate dalle limitazioni e dalle restrizioni e da situazioni di convivenza forzata e prolungata, anche in spazi abitativi spesso particolarmente stretti e angusti.

[...] Noo si è azzerato proprio del tutto (Nota: il lavoro), cioè prima c'erano delle possibilità e... delle mini possibilità a lavorare per me, con le mie difficoltà, con le mie problematiche, io parlo per me eh! Se prima c'erano poche, con la pandemia si sono azzerate, perché comunque (pausa) si sa, poco lavoro, poco tutto [...] (Monogenitore 2, F 55 anni).

[...] a giugno ho percepito due mesi di Reddito di Cittadinanza, quello di maggio e quello di giugno, il primo era

di 480 ed il secondo era di 420, e poi a scalare andavo a prendere sempre meno... adesso non mi ricordo circa sui €300 prendevo. Invece l'anno scorso ho percepito da febbraio fino a gennaio di quest'anno €80 al mese del Reddito di Cittadinanza, ed è anche un anno bruttissimo perché mia moglie lavorando in una scuola era chiusa la scuola da marzo, e quindi andavamo avanti anche solo con la cassa di integrazione in deroga che mia moglie riceveva, che il mese di marzo l'ha ricevuta a giugno.. (Famiglia con minori 6, M, 44 anni).

[...] io psicologicamente sto andando in panne, son calmo perché son calmo, però... ci son dei momenti dove scatti, cioè questi scatti non da bipolarismo eh! Non sono bipolare (ride) però quando ci sono questi scatti è perché... questi problemi non riesci a risolverli, ogni tanto anche con V. c'ho questi scatti... gli alzo la voce, perché (pausa) boh, sto sclerando io [...] Perché... questo periodo ho fatto troppo attaccato a V., 24 ore su 24... Eh... è un calvario [...] (Famiglia con minori 3, M, 49 anni).

Non tutte le persone hanno, però, raccontato questo tipo di situazione. In alcuni casi, infatti, emergono condizioni di vita che non sembrano essere state toccate particolarmente dalla pandemia, essendo già fortemente limitate in principio; oppure perché si è riusciti a mantenere almeno un lavoro all'interno del nucleo familiare. Diversi, inoltre, raccontano dell'importanza cruciale che ha avuto il sostegno monetario dell'RdC nello stabilizzare le proprie condizioni di vita durante questo lungo periodo di difficoltà: altrimenti la situazione sarebbe stata decisamente drammatica.

[...] mi ha salvato la vita (Nota: l'RdC) sennò non potevo mangiare, per me mangiare è importante come lavarsi, avere detersivi, pagare le bollette, quelle cose lì.. è importante, son tre cose basilari [...] È un aiuto di quelli notevoli proprio... perché senza quello non so cosa avrei fatto, senza i €500 del reddito, sinceramente, col COVID uno poteva proprio.. c'è da suicidarsi, perché non hai da... non hai l'euro proprio! Eh è così! (tono amareggiato) [...] (Single 4, M, 61 anni).

[Nota: ci sono stati cambiamenti] No.Visto che prendo il Reddito di Cittadinanza no. Altrimenti sarebbe stato paz-

zesco, perché io avevo l'unica entrata da una signora che accompagnavo, in quel periodo non l'ho potuto fare perché con la macchina la portavo a fare la spesa, in posta, etc. [...] (Monogenitore 1, F, 56 anni).

In una prospettiva attuale e futura, dai racconti emergono in alcuni casi, seppur circoscritti, condizioni di vera e propria disperazione in cui quello che si vede è solo "buio" e l'assenza di speranza. A parte questi, nel complesso, emergono dai racconti in modo più sistematico e ricorrente due temi fondamentali, fra loro comunque intrecciati, in un'ottica di maggiore sicurezza economica e materiale. L'auspicio di trovare un lavoro, un'occupazione che renda autonomi e indipendenti: un tema che si lega a quanto già visto in precedenza rispetto alle forti implicazioni che derivano sull'identità delle persone, a fronte di una situazione in cui gli interventi di sostegno al re-inserimento lavorativo e sociale dei beneficiari non sembrano essere andati di pari passo rispetto all'erogazione monetaria della misura e alle aspettative iniziali maturate in molti dei beneficiari intervistati.

Il secondo tema rimanda alla possibilità di poter contare su una soluzione abitativa, che sia sostenibile e adeguata rispetto ai bisogni familiari e che permetta di vivere serenamente senza l'apprensione di non essere in grado di pagare l'affitto e di essere cacciati in strada. In questo quadro, l'RdC viene inteso come un sostegno temporaneo, a partire dal quale si vuole tuttavia acquisire il prima possibile una propria autonomia e indipendenza, anche perché fra diversi degli intervistati non manca il timore - presumibilmente alla luce di un dibattito politico e mediatico che ciclicamente mette in discussione l'efficacia della misura e la sua sostenibilità - che prima o poi l'RdC venga dismesso fra gli interventi messi in campo dal governo nazionale.

[...] Mah, la mia preoccupazione parlando con lei è se (esitazione)...posso vivere, nel senso di potermi comprare qualcosa se dovrebbero togliere il Reddito di Cittadinanza. Si, perché come potrei la casa, i medicinali, di comprarmi qualche panino...non ce la farei perché io non ho altre entrate (tossisce) quindi ogni mese in verità ho paura, paura nel senso che...sempre una cosa dallo Stato

è, oggi c'è domani non c'è. Perciò quindi un pochettino di paura ce l'ho... si si, ce l'ho un po' di paura. La mia paura di più di più di più è....che non mi potrei pagare la casa, questa è la mia paura... [...] (Single 5, F, 61 anni).

[...] Io posso parlarne solo bene, perché con questo nuovo governo, se si dovesse pensare di toglierlo, io non voglio neanche pensare perché nella mia mente, ho pensato anche a gesti estremi, Dio mi perdoni, ci ho pensato (voce provata). [...] (Monogenitore 1, F, 56 anni).

10. Considerazioni conclusive e indicazioni

In questo capitolo, attraverso l'analisi di interviste condotte con beneficiari/nuclei familiari percettori di RdC seguiti dalle Caritas diocesane, si è tentato di fornire un quadro empirico volto rispondere a tre interrogativi fondamentali di ricerca che hanno riguardato: come si diventa poveri e come si affronta tale condizione; come si è collocato l'RdC nelle condizioni di vita delle persone; le principali questioni emergenti connesse alla misura.

La nostra ricerca, è bene ribadirlo, si è basata su un piccolo campione di interviste che, per quanto stratificato per tipologia familiare e area territoriale, ha degli indubbi limiti dal punto di vista della rappresentatività e della possibilità di generalizzare gli esiti della ricerca. Ciononostante, come si è già anticipato nel par. 2, gli esiti di questo lavoro devono essere intesi come "carotaggi" qualitativi, attraverso i quali è stato comunque possibile esplorare alcuni elementi e processi affrontati (o non toccati) nei precedenti capitoli di questo volume.

A questo proposito, diversi aspetti che abbiamo qui presentato confermano, o danno ulteriore evidenza, a quanto già noto in letteratura, oppure già discusso in precedenza. Altri, invece, delineano spaccati più inediti, anche perché la conoscenza empirica rispetto agli impatti dell'RdC pur in costante aumento è, ad oggi, ancora limitata.

Rispetto quest'ultimi, allacciandoci anche a quanto emerso dal capitolo precedente, vanno segnalate in particolare le problema-

tiche relative all'adeguatezza degli importi. I beneficiari che vengono seguiti dalle Caritas restituiscono un importante spaccato di una componente della platea più complessiva dei beneficiari RdC, che racconta dell'importanza della misura come strumento che garantisce finalmente una dignità, ma anche dei limiti della stessa, in particolare nella possibilità di acquisire pienamente autonomia e indipendenza.

Gli equilibri di vita, infatti, rimangono molto fragili e rischiano di compromettersi facilmente, quando gli importi sono bassi, oppure quando scatta la sospensione della misura. A ciò si aggiungono le problematiche derivanti dalle difficoltà di trovare un impiego. Una problematica molto sentita fra le persone intervistate, che confligge con una rappresentazione sociale distorta che spesso viene data, all'interno del dibattito pubblico e politico, dei beneficiari di RdC e a cui i percorsi di attivazione lavorativa e sociale previsti non sembrano riuscire a fornire particolare supporto.

In questo quadro di fragilità persistente abbiamo, dunque, persone che nonostante risultino beneficiarie di RdC continuano a rivolgersi alle Caritas diocesane. L'aiuto fondamentale richiesto è quello per coprire le spese che più assillano quotidianamente come il mangiare, le bollette, l'affitto. Tuttavia, come messo in evidenza anche in altre ricerche (Caritas 2020) e in questo volume (cfr. il capitolo 8), emergono anche altri tipi di bisogni su cui il ruolo delle organizzazioni e degli operatori, pubblici e di privato sociale, attivamente coinvolti nel contrasto alla povertà può essere cruciale e strategico. Ci riferiamo, più specificamente, alle funzioni di orientamento e supporto informativo. Abbiamo visto, infatti, come l'accesso all'RdC sembra essere stato fortemente sostenuto da un'ampia circolazione di informazioni, potremmo dire sia dall'"alto" (media, social, dibattito pubblico etc.), che dal "basso" (passaparola, sentito dire, sollecitazioni di amici, conoscenti ecc.). Tuttavia le interviste raccontano anche di situazioni più complesse, dove la possibilità di accedere alla misura è stata scoperta quasi "casualmente", su indicazione di operatori di prima linea, oppure situazioni in cui, sempre grazie ad essi, si è potuto capire meglio la complessità di alcuni meccanismi, ad esempio la possibilità di aggiornare la propria

valutazione ISEE (vedi ISEE corrente), oppure l'incastro con altre misure emergenziali (vedi REM).

Si tratta, dunque, di funzioni, queste dell'orientamento, del supporto informativo e dell'accompagnamento, che possono risultare cruciali nel sostenere profili di persone che presentano particolari fragilità, non solo dal punto di vista socio-economico, ma anche dal punto di vista della capacità di districarsi in quella che può essere definita come una vera e propria "giungla", per quanto riguarda per esempio aspetti relativi ai criteri di accesso alle misure di sostegno pubblico, le procedure da seguire, l'utilizzo di sistemi online, le tempistiche ecc. Aspetti che pur essendo fondamentali al fine di configurare procedure formali standardizzate di risposta ai bisogni possono tuttavia compromettere in modo significativo, al contempo, l'accesso a misure di welfare pubblico (previste da istituzioni nazionali, ma anche locali), in particolare da parte dei soggetti più fragili della nostra società.

Riferimenti bibliografici

Alselmo, M., E. Morlicchio, E. Pugliese (2020), *Poveri e imbroglioni. Dentro il Reddito di Cittadinanza*, "il Mulino", 1, pp. 53-63.

Busso, S., Meo, A., E. Morlicchio (2018), *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di 'regolazione dei poveri' nelle misure di sostegno al reddito*, "SINAPPSI", 3, pp. 69-83.

Carannante, M. E. Morlicchio, G. Scepi (2017), *Il modello italiano di povertà nei quarant'anni di vita della Rivista*, "Autonomie locali e servizi sociali", 3, pp. 581-91.

Cardano, M. (2012), *La ricerca qualitativa*, Bologna, il Mulino.

Caritas (2020), *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Roma, http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Rapporto_Caritas_2020/Report_CaritasITA_2020.pdf

Cies (2009), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Anno 2009, Roma.

Eurofound (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

Krumer-Nevo, M. (2021), *Speranza radicale. Lavoro sociale e povertà*, Trento, Erickson.

Matsaganis, M., Levy H. e M. Flevotomo (2010), *Non-Take Up of Social Benefits in Greece and Spain*, "Social Policy & Administration", 44, 7, pp. 827–844

Meo, A. e S. Busso (2015), *Famiglie, la Social card serve a qualcosa?*, "il Mulino", 3, pp. 514-521.

Pizzuti, F. (a cura di) (2019), *Rapporto sullo Stato Sociale 2019*, Roma, Sapienza Università Editrice.

Saraceno, C. (a cura di) (2002), *Social Assistance Dynamics in Europe: National and Local Poverty Regimes*, Bristol, Policy Press.

PARTE QUARTA

IL REDDITO DI CITTADINANZA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

CAPITOLO 10

Le misure di reddito minimo nei Paesi OCSE

Daniele Pacifico[119]
OCSE

In tutti i Paesi dell'area OCSE[120] esistono misure simili al Reddito di Cittadinanza, generalmente definite di Reddito Minimo (RM). Il Reddito Minimo è un programma destinato alle famiglie prive delle risorse necessarie ad assicurare uno standard di vita, per l'appunto, minimamente accettabile (definito diversamente da ciascun paese) e si compone di due elementi: un trasferimento monetario e percorsi d'Inclusione Sociale e/o lavorativa. Una caratteristica

119 Daniele Pacifico è un economista della direzione OCSE per l'Occupazione, il Lavoro e le Politiche Sociali. Le opinioni espresse in questo capitolo sono personali e non rappresentano in alcun modo la posizione dell'OCSE

120 L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) è un'organizzazione internazionale con sede a Parigi formata da 38 paesi caratterizzati da economie di mercato sviluppate e livelli di PIL pro-capite medio-alti. L'OCSE svolge prevalentemente un ruolo di assemblea consultiva volta alla promozione di politiche che migliorino il benessere economico e sociale dei cittadini dei paesi membri attraverso l'integrazione dei mercati e la realizzazione di elevati livelli di crescita economica e benessere sociale. I paesi membri sono (in ordine alfabetico) Australia, Austria, Belgio, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica di Corea, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria.

fondamentale del Reddito Minimo è quella di rifarsi alle condizioni economiche dei richiedenti, piuttosto che ai contributi sociali versati in passato, come principale criterio per definire il diritto e l'ammontare alla prestazione. Questi sono, in altre parole, interventi di natura non contributiva e finanziati dalla fiscalità generale. Tali programmi svolgono spesso un'importante funzione di reddito di ultima istanza, specialmente per persone con scarse opportunità occupazionali o durante crisi economiche prolungate come quella attuale, quando la durata media della disoccupazione aumenta e un numero crescente di disoccupati smette di percepire sussidi di natura contributiva, come ad esempio l'assegno di disoccupazione o la cassa integrazione.

Questo capitolo ha l'obiettivo di fornire un primo inquadramento delle misure di reddito minimo nei Paesi OCSE. In questo modo prepara il terreno per il successivo capitolo, che analizza il Reddito di Cittadinanza in chiave comparata confrontandolo con i principali programmi RM dei Paesi OCSE.[121]

1. Povertà e sistemi di protezione sociale nei Paesi OCSE

La Figura 1 mostra il tasso di povertà relativa per un insieme di Paesi OCSE e per alcuni gruppi della popolazione in età lavorativa (18-64). I risultati si riferiscono al tasso di povertà relativa calcolato secondo la metodologia OCSE, ovvero usando come soglia di povertà il 50% della mediana del reddito disponibile del paese. Questa definizione è tra le più adottate a livello internazionale per la comparazione tra i Paesi in materia di povertà e politiche per contrastarla[122].

121 Il focus del capitolo è sui programmi RM rivolti alla popolazione in etá lavorativa. Considerare anche la popolazione anziana significherebbe includere nell'analisi una tipologia di trasferimenti caratterizzata da criteri di accesso e calcolo delle prestazioni basati su logiche molto differenti da quelle che contraddistinguono i programmi di RM.

122 La Banca Mondiale pubblica una serie di indicatori di povertà assoluta e relativa comparabili a livello internazionale (https://data.worldbank.org/topic/poverty).

In media, nei Paesi considerati, l'11% della popolazione in età lavorativa è ritenuto a rischio di povertà. Il tasso medio di povertà sale al 30% per le famiglie con un solo adulto - con o senza minori a carico - e supera il 50% per quelle senza redditi da lavoro. Percentuali di povertà così alti, anche in Paesi con sistemi di protezione sociale notoriamente avanzati, come ad esempio la Svezia, indicano che alcune tra le fasce più bisognose della popolazione non hanno accesso ai programmi di sostegno al reddito e/o non ricevono trasferimenti adeguati[123]. In Italia, il tasso di povertà relativa tra la popolazione in età lavorativa è pari al 15%, quattro punti sopra la media dei Paesi esaminati, mentre per i nuclei senza redditi da lavoro il tasso sale al 59%, 8 punti sopra la media. Bisogna inoltre tenere presente che questi dati si riferiscono alla media nazionale, dietro la quale si possono celare importanti differenze geografiche soprattutto per Paesi come l'Italia, che si contraddistingue per un'elevata eterogeneità territoriale.[124]

La povertà assoluta è la povertà vera e propria, in quanto indica la mancanza delle risorse economiche necessarie per l'acquisto di un paniere di beni e servizi di prima necessità come alimenti, vestiti e medicine. La povertà relativa si riferisce invece all'impossibilità di fruire dei beni e dei servizi disponibili in un determinato paese in rapporto al reddito pro capite medio nazionale. Chi si trova in povertà relativa, quindi, potrebbe avere risorse appena necessarie per condurre una vita minimamente dignitosa, ma non sufficienti per usufruire al meglio di tutte le possibilità e i servizi disponibili. La povertà relativa è, dunque, una misura collegata al livello di diseguaglianza economica del paese e varia a seconda del contesto economico, sociale e temporale.

123 Secondo un recente studio dell'OCSE su 24 paesi (OECD 2018), solo un disoccupato su tre riceve un'indennità di disoccupazione, mentre gli altri due terzi o non hanno requisiti sufficienti per accedere alla prestazione, oppure sono disoccupati di lunga durata, che hanno esaurito il diritto alla prestazione stessa. Inoltre, anche coloro che ricevono l'indennità di disoccupazione possono risultare a rischio di povertà, ad esempio nel caso di famiglie molto numerose e con bassa intensità di lavoro.

124 L'Istat pubblica ogni anno delle statistiche sulla povertà relativa per macro aree geografiche (calcolate con una metodologia leggermente diversa da quella OCSE). Per il 2020, il rapporto è disponibile a questo link: https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf. Si noti che l'Istat calcola questi indicatori usando una sola soglia di povertà su base nazionale. Indicatori di povertà relativa, calcolati separatamente per ciascuna macro aree geografica, mostrerebbero una minor incidenza della povertà nel Mezzogiorno, in quanto la soglia di povertà verrebbe calcolata considerando solamente i redditi (più bassi) di questa area geografica.

Figura 1. **Tassi di povertà relativa nei Paesi OCSE**

Fonte: OECD (2020) e OECD Income Distribution Database (http://oe.cd/idd)

Nota: quota di persone che vivono in famiglie in età lavorativa con un reddito disponibile equivalente inferiore al 50% della mediana nazionale[125].

La diversa configurazione della rete di protezione sociale è un aspetto fondamentale che contribuisce a spiegare la variabilità dei tassi di povertà osservati a livello internazionale, in quanto determina non solo chi ha accesso ai programmi di sostegno al reddito ma anche l'importo da erogare e la durata della copertura. Volgiamo ora lo sguardo verso i sistemi di protezione sociale nei quali operano i programmi di RM dei Paesi OCSE.

I sistemi di protezione sociale sono in genere caratterizzati da un insieme di programmi di varia natura, con diversi livelli di complementarietà. Nella maggior parte dei Paesi, i lavoratori pagano contributi sociali che permettono di ricevere una serie di prestazioni, volte a salvaguardare il loro reddito in caso di perdita o riduzione temporanea del lavoro. La caratteristica principale dei trasferimenti di natura contributiva è proprio la loro funzione assicurativa: chi è occupato versa dei contributi al fine di tutelare il suo tenore di vita

125 La scala di equivalenza impiegata è la radice quadrata della dimensione familiare. Le famiglie senza lavoro sono quelle senza alcun reddito da lavoro dipendente o autonomo durante l'anno. Le famiglie con un solo adulto includono i genitori single. Le categorie non sono esclusive. I dati si riferiscono ai redditi del 2018 o all'ultimo anno disponibile.

in caso di eventi quali la disoccupazione, la malattia, la disabilità, la maternità, la paternità, la vecchiaia, ecc. In Italia, rientrano in questa categoria tutti gli assegni di tipo previdenziale pagati dall'INPS, ad esempio la pensione di vecchiaia, la Nuova Assicurazione per l'Impiego (NASPI), la cassa integrazione, l'indennità per congedo parentale e l'indennità di malattia.

A favore di coloro che non possono ricevere misure di tipo contributivo, per mancanza di requisiti contributivi o perché hanno esaurito la durata prevista della prestazione, i sistemi di welfare moderni mettono in campo altre tipologie di sussidi di tipo non contributivo o 'assistenziale', l'accesso ai quali è regolato principalmente da una prova dei mezzi economici della famiglia ('*means test*'). Queste misure sono finanziate dalla fiscalità generale e svolgono, nella maggior parte dei Paesi, una funzione di protezione di secondo livello rispetto a quella di primo livello assicurata dai sussidi di tipo contributivo. I programmi di Reddito Minimo rientrano in questa casistica e rappresentano la tipologia più tradizionale di prestazione assistenziale.[126]

Infine, molti Paesi affiancano ai programmi di tipo non contributivo e '*means tested*' altri sussidi, sempre di natura non contributiva, nei quali la prova dei mezzi economici del richiedente e/o del suo nucleo viene sostituita, in tutto o in parte, da altri criteri di eleggibilità mirati a circoscrivere la platea di potenziali beneficiari. I criteri categoriali più Comuni fanno riferimento alla presenza di figli piccoli, allo stato monogenitoriale, alla numerosità familiare, al vivere in affitto o all'essere portatore di disabilità. In Italia, rientrano in questo gruppo l'assegno alle famiglie numerose, l'assegno per gli invalidi civili e i contributi regionali a integrazione del canone di locazione. In molti Paesi, questi sussidi di tipo 'categoriale' non sono programmi di spesa indipendenti, bensì supplementi (o integrazioni) ai programmi di Reddito Minimo. Ad esempio, circa il 70% dei programmi di Reddito Minimo nei Paesi OCSE prevede

126 L'Italia fino al 2017, anno d'introduzione del REI, il Reddito di Inclusione, era l'unico paese OCSE insieme alla Turchia e alla Grecia a non avere una misura nazionale di Reddito Minimo definita come nel testo.

un'integrazione per le famiglie in affitto o per le famiglie monoparentali. In Italia, lo stesso RdC contempla un supplemento d'importo per gli affittuari.[127]

Con la sola eccezione di alcuni Paesi OCSE appartenenti al Commonwealth Britannico (Australia, Nuova Zelanda, Malta e lo stesso Regno Unito), dove i programmi di natura contributiva svolgono un ruolo marginale, gli altri Paesi OCSE presentano in genere un mix di programmi di natura contributiva e non, con diversi livelli di complementarietà. Ad esempio, nei Paesi dell'Europa orientale i disoccupati hanno accesso al Reddito Minimo solo dopo aver esaurito il diritto all'assegno di disoccupazione di tipo contributivo (fino al 2019 era così anche per il Reddito di Inclusione in vigore in Italia). In altri Paesi, invece, i due sussidi possono essere percepiti simultaneamente, ma l'importo dell'assegno di disoccupazione entra a far parte della prova dei mezzi per il Reddito Minimo, riducendone dunque l'importo (questo avviene per il Reddito di Cittadinanza rispetto alla NASPI).

2. La distribuzione complessiva dei trasferimenti sociali

Il mix tra trasferimenti di tipo contributivo e non, il livello di complementarietà dei singoli programmi, la generosità delle prestazioni, le caratteristiche della 'prova dei mezzi' di ciascuna provvidenza, la rigidità dei criteri di accesso, nonché la relazione tra il livello delle singole prestazioni e il reddito da lavoro, sono tutti elementi che concorrono a definire non solo il grado di complessità del sistema di protezione sociale di ogni paese, ma anche quello di 'target efficiency' complessivo del sistema. La "target efficiency" è la capacità del sistema di raggiungere e tutelare le fasce più deboli di popolazione, cioè l'obiettivo ultimo dei programmi di RMI.

127 L'OCSE ogni due anni pubblica delle tabelle comparative che descrivono i tratti fondamentali dei principali programmi di protezione sociale dei paesi membri. La tabella per il 2020 (in inglese) puó essere scaricata a questo indirizzo web: https://taxben.oecd.org/policy-tables/TaxBEN-Policy-tables-2020.xlsx.

La Figura 2 indica, per un insieme di Paesi dell'area OCSE, la quota di trasferimenti sociali complessivi percepita dal 20% più povero (in termini di reddito familiare equivalente disponibile) e dal 20% più ricco della popolazione in età da lavoro (OECD 2020).[128]

Figura 2. Quota di trasferimenti sociali percepita dal 20% della popolazione in etá da lavoro con redditi più bassi e dal 20% con redditi più alti

Fonte: OECD (2020). Il dato per l'Italia (RdC) è stato calcolo su dati EU-SILC 2019 usando una simulazione del Reddito di Cittadinanza effettuata mediante il modello di microsimulazione del Centro per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) dell'Universitá di Modena e Reggio Emilia[129].

La Figura 2 mostra come il livello complessivo di 'target efficiency' dei sistemi di protezione sociale differisca significativamente tra i Paesi OCSE. Questo è il riflesso non solo di istituzioni e tradizioni di welfare diverse, ma anche del ricorso a strategie differenti per

128 Nell'analisi sono considerati tutti gli individui di etá compresa tra i 18 ed i 64 anni. Includere la popolazione over 64 comporterebbe di prendere in esame anche famiglie per le quali la tipologia dei trasferimenti ricevuti, i relativi criteri di accesso e il calcolo delle prestazioni seguono logiche differenti.

129 I trasferimenti considerati nella figura fanno riferimento all'insieme delle funzioni di protezione sociale della classificazione internazionale ESSPROS, ovvero disoccupazione, malattia, disabilità, vecchiaia, superstiti, famiglia, alloggio ed esclusione sociale. I risultati riguardano gli ultimi dati armonizzati disponibili nell'Income Distribution Database dell'OCSE (https://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm). Nella maggior parte dei casi l'anno di riferimento è il 2018, il che significa che anche per questa figura i risultati non includono importanti riforme dei sistemi di protezione sociale avvenute successivamente, come ad esempio il nuovo programma di Reddito Spagna (introdotto in Spagna nel 2020).

bilanciare i vari obiettivi della protezione sociale, come la condivisione dei rischi, l'armonizzazione del reddito lungo il ciclo vitale, la riduzione della disuguaglianza e l'alleviamento della povertà.

Nei Paesi in cui sono prevalenti prestazioni di tipo non contributivo e means-tested (ad esempio, la Nuova Zelanda, l'Australia ed il Regno Unito), le persone in età da lavoro appartenenti al 20% più povero della popolazione ricevono quasi un terzo dei trasferimenti totali, mentre solo il 6% va al 20% più ricco. La quota di trasferimenti complessivi destinati alle famiglie a basso reddito é molto elevata anche nei Paesi del Nord Europa (Finlandia, Danimarca e Svezia) e in alcuni dell'Europa continentale (Germania, Repubblica Ceca e Belgio).

Esiste infine un altro gruppo di Paesi dove il quintile più ricco della popolazione in età lavorativa riceve più del 20% piú povero, dando origine a quello che potremmo definire 'reverse targeting'.[130] In Italia, ad esempio, nel 2018 ben il 43% di tutti i sussidi erogati alla popolazione in età lavorativa è andato al 20% più ricco, mentre solo l'8% è stato ricevuto dal quintile di reddito più basso. Varie ragioni spiegano questo fenomeno. Innanzitutto, tutti i Paesi caratterizzati da 'reverse targeting' nella Figura 2 hanno sistemi di protezione sociale basati principalmente su programmi non 'means-tested' bensì di tipo contributivo, che mirano a preservare, piuttosto che redistribuire, il reddito delle famiglie in caso di riduzione o perdita dell'occupazione. In Italia, esempi di interventi di natura contributiva che concorrono in parte al sopraccitato fenomeno del 'reverse targeting' sono la cassa integrazione, le pensioni di anzianità (abolite dalla riforma Monti-Fornero, ma molte delle quali ancora in corso di erogazione), le pensioni anticipate e i pre-pensionamenti. Tutti questi programmi hanno dei tassi di sostituzione relativamente elevati e tendono dunque a concentrare la spesa verso (ex-)lavoratori con stipendi relativamente alti, collocati nella parte superiore della di-

130 In genere, il targeting dei sistemi di protezione sociale è tipicamente rivolto alla popolazione più bisognosa, nel senso che i più poveri in termini di reddito ricevono proporzionalmente di più dei meno poveri. Il risultato esposto in figura mostra tuttavia che in alcuni paesi avviene il contrario: da qui il termine di 'reverse targeting'.

stribuzione dei redditi.[131]

L'assenza o la scarsa generosità dei programmi di natura non contributiva è un'altra variabile che spiega il fenomeno del 'reverse targeting'.[132] La Figura 3 evidenzia, per un gruppo di Paesi Europei, il 'peso' dei trasferimenti, di natura contributiva e non, sul totale del reddito disponibile delle persone a rischio di povertà.[133] In tutti i Paesi in cui si verifica il 'reverse targeting' i trasferimenti di tipo non contributivo e means-tested costituiscono una quota marginale sia del reddito disponibile dei poveri, sia dell'intero pacchetto di trasferimenti ricevuto. Si osserva invece l'opposto nei Paesi in cui la maggioranza dei trasferimenti va a vantaggio del quintile più povero (Figura 2), come in Finlandia, Danimarca, Svezia, Germania e Olanda.[134] In Italia, ad esempio, i trasferimenti sociali rappresentano in media il 39% del reddito del reddito disponibile delle persone a rischio di povertà, mentre in Danimarca, Finlandia, Svezia e Olanda tale valore é superiore al 65%. Per l'Italia, il confronto con questi Paesi denota non solo una spesa per la protezione sociale inferiore, ma anche una minor capacità di targeting verso le fasce economicamente più povere della popolazione in età lavorativa. Inoltre, guardando alla composizione dei trasferimenti sociali percepiti dai più poveri, la Figura 3 evidenzia come in Italia meno del 38% dei trasferimenti sociali complessivi sia di tipo non contributivo (20% prima dell'introduzione del RdC), un dato relativamente basso se confrontato con Danimarca (82%), Irlanda (71%), Olanda (68%), Germania (60%) e Francia (51%).

---

131 I tassi di sostituzione rappresentano l'ammontare della prestazione rispetto all'ultimo stipendio percepito.

132 Pure i paesi del nord Europa hanno dei programmi di natura contributiva molto rilevanti. Tuttavia, essi sono affiancati da programmi di natura non contributiva di altrettanta importanza.

133 La metodologia per identificare le persone a rischio di povertà è la stessa impiegata per la Figura 1. Per dati simili, riferiti ad altri paesi OCSE non Europei, si rimanda a OECD (2020).

134 Il Belgio, a differenza degli altri paesi, si caratterizza per una quota considerevole di trasferimenti di tipo contributivo verso i poveri. La ragione risiede nella peculiarità del sussidio di disoccupazione contributivo di questo paese che, a differenza degli altri paesi OCSE, non ha una durata predefinita.

La minor spesa per la protezione sociale e la sua composizione, basata principalmente su prestazioni di tipo contributivo, aiutano a chiarire come mai in Italia il tasso di povertà sia ancora superiore alla media dei Paesi europei: la linea gialla riportata in Figura 3 mette infatti in luce un'evidente relazione positiva tra la quota di trasferimenti, di tipo non contributivo e means-tested, erogati alle persone in età lavorativa a rischio di povertà e il tasso di povertà del paese.

Figura 3. Quota di trasferimenti sociali sul totale del reddito disponibile delle persone a rischio di povertà, per tipologia di trasferimento

Fonte: calcoli dell'autore basati su EU-SILC 2019. La popolazione presa in esame è quella in età da lavoro (18-60). I dati per l'Italia (RdC)fanno anch'essi riferimento al 2019 ma includono una simulazione del Reddito di Cittadinanza effettuata mediante il modello di microsimulazione del Centro per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) dell'Universitá di Modena e Reggio Emilia[135].

135 Il tasso di povertà per l'Italia (RdC) è dunque approssimativo e non dev'essere interpretato come il tasso di povertá del 2020. I trasferimenti sociali considerati nella figura sono relativi all'insieme delle funzioni di protezione sociale della classificazione internazionale ESSPROS, ovvero disoccupazione, malattia, disabilità, vecchiaia, superstiti, famiglia, alloggio ed esclusione sociale. La classificazione in contributivi e non contributivi è quella seguita da EUROSTAT, riportata nei dati armonizzati EU-SILC 2019. Il tasso di povertà relativo mostrato in figura è stato calcolato anch'esso secondo la metodologia EUROSTAT, usando una linea di povertà pari al 60% della mediana del reddito disponibile equivalente. La retta tratteggiata mostra la relazione lineare tra la quota di trasferimenti percepiti di tipo non-contributivo e means-tested e il tasso di povertà osservato. L'indice R^2 è il coefficiente di determinazione di tale retta e indica che più di un quarto della variabilità del tasso di povertà tra paesi europei può essere spiegato dalla variabilità della quota di trasferi-

Infine, un ultimo elemento che contribuisce a spiegare il 'reverse targeting' è la frammentazione del sistema di protezione sociale, ovvero la presenza di una moltitudine di prestazioni categoriali con budget limitato e scarso livello d'integrazione e coordinamento reciproco. In genere, in questi casi il risultato a livello complessivo è spesso inefficiente dal punto di vista redistributivo. In Italia, ad esempio, fino alla recente introduzione dell'Assegno Unico[136] era in vigore una molteplicità di aiuti alle famiglie con minori - alcuni gestiti dall'INPS (ad esempio gli assegni al nucleo familiare) e altri che operavano mediante il sistema fiscale (ad esempio le detrazioni per figli a carico), caratterizzati da requisiti di accesso e targeting molto differenti, nonostante l'obiettivo fosse il medesimo (il sostegno alle famiglie con figli).

3. Conclusioni

Benché i sistemi di protezione sociale dei Paesi OCSE siano molto diversi tra loro, tutti prevedono trasferimenti di natura non contributiva simili al Reddito di Cittadinanza. La varietà dei sistemi di protezione sociale riflette non solo le differenze nelle istituzioni e nelle tradizioni di welfare, ma anche la diversità delle strategie adottate per bilanciare obiettivi di policy spesso alternativi, ad esempio l'equità inter e intra generazionale con l'efficienza del mercato del lavoro. Solitamente, i sistemi di protezione sociale con minori tassi di povertà relativa nella popolazione in età da lavoro sono quelli di natura "stratificata", tipici del Nord Europa o di alcuni Paesi dell'Europa continentale. Ai tradizionali trasferimenti di tipo contributivo, questi sistemi ne affiancano altri, generosi e di tipo non contributivo, sia senza prova dei mezzi, ad esempio per le famiglie con figli, sia (soprattutto) con prova dei mezzi, per chi non viene raggiunto da altri sostegni più mirati. Posto che tutti gli 'strati'

menti di tipo non-contributivo e means-tested percepita dalla popolazione a rischio di povertà di questi paesi.

136 L'assegno unico e universale per le famiglie con figli entrerà pienamente in vigore nel 2022. Dal 1 luglio 2021 alla fine dell'anno è in vigore una misura transitoria.

del sistema di protezione sociale dei Paesi con bassi tassi di povertà svolgono un ruolo importante ai fini del funzionamento complessivo del sistema, i trasferimenti non contributivi occupano generalmente una posizione centrale, sia in termini di spesa che di numero di beneficiari. Nonostante l'Italia negli ultimi anni abbia aumentato la spesa per trasferimenti sociali di tipo non contributivo, il sistema di protezione sociale risulta ancora fortemente caratterizzato da programmi a base contributiva, che per la loro stessa natura mirano a preservare, piuttosto che a redistribuire, la ricchezza nazionale. L'esperienza internazionale indica come la razionalizzazione e l'espansione della spesa per programmi di natura non contributive e *means-tested*, unita al miglioramento delle politiche attive per il lavoro e l'Inclusione Sociale, siano una tattica vincente per ridurre significativamente i tassi di povertà relativa osservati nella popolazione.

Riferimenti bibliografici

OECD (2018), "Unemploymentbenefit coverage: Recent trends and their drivers", in OECD Employment Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-9-en.

OECD (2020), "How reliable are social safety nets? Value and accessibility in situations of acute economic need", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 252, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/65a269a3-en.

CAPITOLO 11

Il Reddito di Cittadinanza in prospettiva comparata

Daniele Pacifico
OCSE[137]

Questo capitolo riprende alcuni ragionamenti trattati nel capitolo 10 e gli sviluppa al fine di effettuare un confronto tra il Reddito di Cittadinanza (d'ora in avanti RdC) ed altri programmi simili esistenti negli altri Paesi OCSE. Il capitolo inizia con un'analisi comparata della generosità dei programmi di reddito minimo (Sezione 1) e dei tassi di copertura (Sezione 2). La trattazione prosegue con un'analisi sulla ristrettezza dei requisiti di attivazione (Sezione 3) e degli incentivi al lavoro per i beneficiari di programmi di reddito minimo (Sezione 4).

1. La generosità

Nel capitolo 10 è stato spiegato come i programmi di reddito minimo operino spesso come sussidi di ultima istanza per coloro che non sono raggiunti da altre tipologie di trasferimenti sociali più mi-

137 Daniele Pacifico è un economista della direzione OCSE per l'Occupazione, il Lavoro e le Politiche Sociali. Le opinioni espresse in questo capitolo sono personali e non rappresentano in alcun modo la posizione dell'OCSE.

rati. Considerare dunque questi programmi separatamente dal resto della rete di protezione sociale può portare a conclusioni errate quando si confrontano Paesi con sistemi di welfare molto diversi. Al fine di comparare il Reddito di Cittadinanza con le misure di reddito minimo presenti in altri Paesi è necessario dunque uno sguardo d'insieme a tutti i sussidi di tipo non contributivo.

Ai fini di un confronto il più oggettivo possibile della generosità dei programmi di reddito minimo tra Paesi con sistemi di welfare diversi, l'approccio seguito in questo capitolo è quello di confrontare i trasferimenti ricevuti in ciascun paese da quattro ipotetiche famiglie con le stesse identiche caratteristiche demografiche, sociali ed economiche.[138] I quattro nuclei considerati in questo capitolo sono i seguenti: un single, una coppia senza figli, un single con due figli e una coppia con due figli. Le caratteristiche di queste famiglie sono illustrate in dettaglio nel box 1.[139]

138 Questa tecnica di analisi è impiegata dall'OCSE per assicurare dei confronti oggettivi tra paesi. Impiegare un campione di famiglie 'vere', dunque con caratteristiche necessariamente diverse, rischierebbe infatti di portare a dei confronti parziali per via delle interazioni tra le caratteristiche (osservate e non) delle famiglie che compongono il campione e le regole che determinano in ciascun paese l'accesso al sussidio ed il suo ammontare. In altre parole, impiegare un insieme di famiglie *sintetiche* ('create appositamente in laboratorio') consente di isolare la relazione tra legislazione e generosità dei sussidi, evitando che i confronti tra i paesi vengano condizionati da altri fattori 'endogeni' relativi alle caratteristiche, osservate e non, delle famiglie impiegate per l'analisi.

139 I calcoli in questa sezione sono stati effettuati mediante il modello tax-benefit dell'OCSE (TaxBEN). Al sito http://oe.cd/TaxBEN è possibile confrontare la generosità dei principali programmi sociali tra paesi OCSE e UE per una molteplicità di altre tipologie familiari. Maggiori informazioni sulla metodologia del calcolatore TaxBEN sono disponibili a questo link: https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/OECD-TaxBEN-methodology-and-manual.pdf.

Tabella 1. Il metodo di comparazione utilizzato

In questo capitolo si analizzano i trasferimenti non contributivi ricevuti da quattro ipotetiche famiglie con diversa composizione: un single, una coppia senza figli, un single con due figli e una coppia con due figli. Le famiglie sono le stesse in tutti i paesi considerati e sono tutte accomunate dalle seguenti caratteristiche:

- nessun componente familiare ha redditi da lavoro o patrimoni (mobili o immobili);
- tutte le famiglie soddisfano i requisiti per accedere al programma di reddito minimo (ad esempio la disponibilità immediata all'impiego e la ricerca attiva di lavoro);
- le famiglie con figli hanno due bambini rispettivamente di 4 e 6 anni, mentre gli adulti hanno tutti 40 anni;
- non ci sono familiari con disabilità;
- per la famiglia con un solo genitore, si assume che l'assegno di mantenimento dell'altro genitore non sia disponibile;
- nessun membro della famiglia riceve trasferimenti di tipo contributivo, ad esempio perché tutti i componenti adulti della famiglia hanno esaurito il diritto a questa tipologia di prestazione (i trasferimenti contributivi hanno in genere una durata limitata nel tempo).

Sulla base di queste ipotesi, le famiglie oggetto di analisi possono ricevere sostanzialmente due tipologie di trasferimenti non contributivi: reddito minimo e/o assegni familiari. L'analisi considera infine due casistiche separate: famiglie che pagano un canone di locazione richiedendo contributi per l'affitto e famiglie che non hanno accesso a contributi per l'affitto, ad esempio perché vivono in usufrutto o in alloggi popolari senza canone di locazione. Per le famiglie che pagano un canone di locazione i calcoli assumono un costo per l'affitto pari al 20% del salario medio del paese (uguale per tutte le tipologie familiari considerate).

Ciascun sussidio ricevuto dalla famiglia è stato diviso per la scala di equivalenza OCSE, in modo da consentire confronti tra famiglie di numerosità diversa. I trasferimenti equivalenti sono poi stati divisi a loro volta per la mediana del reddito nazionale disponibile, in modo da confrontare la generosità dei sussidi (complessivi o per tipologia) sulla base di quanto questi avvicinino il reddito disponibile della famiglia alla soglia di povertà relativa, calcolata appunto come una data percentuale della mediana del reddito nazionale disponibile (secondo le metodologie OCSE e EUROSTAT).*

* La soglia di povertà calcolata sulla base della metodologia OCSE è pari al 50% della mediana del reddito nazionale disponibile, mentre quella EUROSTAT impiega una percentuale pari al 60%. Si noti che le due metodologie differiscono non solo per la percentuale della mediana considerata ma anche per la scala di equivalenze: l'OCSE usa la radice quadrata della numerosità familiare mentre EUROSTAT definisce una scala di equivalenza che attribuisce un valore pari ad 1 per il primo componente adulto, 0,5 per ogni altro componente di età superiore a 13 anni e 0,3 per ogni componente di età uguale o inferiore a 13 anni.

Vediamo adesso le Figure 1 e 2, costruite attraverso la metodologia sintetizzata nel box 1. La linea tratteggiata orizzontale indica la soglia di povertà relativa pari al 50% del reddito disponibile mediano (la stessa utilizzata nel capitolo precedente). Le barre verticali indicano invece la generosità dei trasferimenti ricevuti da una famiglia con due adulti e due bambini, suddivisi per tipo di programma: reddito minimo (barre gialle), contributi per l'affitto (barre verdi) e assegni familiari (barre rosse). Le figure riportano anche la generosità dei trasferimenti ricevuti per le altre tre tipologie familiari: un adulto single (marker quadrato), una coppia senza figli (marker

romboidale) e un genitore single con due figli (marker triangolare). Per queste tipologie viene riportato solamente il valore complessivo dei trasferimenti e non la suddivisione per tipo di programma.

Figura 1. Generosità dei trasferimenti non contributivi per diverse tipologie familiari. Famiglie in affitto senza redditi da lavoro

Figura 2. Generosità dei trasferimenti non contributivi per diverse tipologie familiari. Famiglie senza redditi da lavoro non beneficiarie di contributi per l'affitto

Fonte: calcoli dell'autore basati sul modello tax-benefit dell'OCSE (http://oe.cd/TaxBEN). I risultati si riferiscono alla legislazione in vigore il primo gennaio 2020

Il primo dato importante che emerge dalle Figure 1 e 2 è che la somma dei trasferimenti di natura non contributiva consente di raggiungere la soglia di povertà relativa esclusivamente in pochi Paesi. Se, ad esempio, consideriamo una coppia con due figli che

vive in affitto (la somma delle barre colorate in Figura 1), il totale dei trasferimenti ricevuti supera la soglia di povertà relativa per un terzo dei Paesi, tra cui Giappone, Danimarca, Irlanda, Germania, Regno Unito e Finlandia.

Un secondo aspetto che va messo in luce è che il reddito minimo (barre gialle) è solamente uno dei tanti trasferimenti che compongono il pacchetto di aiuti ricevuto: è l'interazione e la complementarità tra programmi diversi che definisce il livello di generosità complessiva del sistema di welfare. Infatti, escludendo i contributi per l'affitto, solo in Danimarca e Polonia una coppia con due minori a carico riuscirebbe a superare la soglia di povertà relativa (Figura 2).

Un terzo risultato mostrato nelle Figura 1 e 2 è la variabilità della generosità dei trasferimenti al variare del numero di componenti familiari. Tale variabilità può dipendere in primo luogo dai singoli programmi di spesa. Infatti, in quasi tutti i Paesi l'ammontare del reddito minimo, degli assegni familiari e dei contributi per l'affitto varia al variare del numero di componenti familiari sulla base di una o più scale di equivalenza (spesso i programmi usano scale di equivalenza diverse). In secondo luogo, la diversa generosità dei trasferimenti può essere determinata dalla combinazione di programmi di diversa natura. Per esempio quando la prova dei mezzi impiegata per calcolare l'ammontare di un certo trasferimento (il reddito minimo) include l'ammontare di un altro trasferimento (gli assegni familiari), riducendone quindi l'importo.

Analizzando più nel dettaglio la variabilità della generosità dei trasferimenti per le diverse tipologie familiari, la Figura 1 mostra come nella maggior parte dei Paesi un nucleo con un solo genitore e due minori riceva in media trasferimenti proporzionalmente maggiori rispetto a una coppia con due figli. Ciò dipende dal fatto che molti programmi di reddito minimo prevedono un supplemento economico per le famiglie monoparentali (Giappone, Slovenia, Israele, Grecia, Belgio e Australia). In altri Paesi, invece, i genitori soli ricevono trasferimenti ad hoc indipendenti dal programma di reddito minimo, ovvero assegni familiari rivolti esclusivamente a questa categoria (Polonia, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Lussemburgo e Repubblica Slovacca). In Italia, il RdC non

prevede dei supplementi per i genitori soli e non esistono programmi ad hoc per tutelare questa particolare condizione familiare[140].

Per un insieme limitato di Paesi, tra cui Italia, Malta, Svezia, Olanda e Regno Unito, i trasferimenti sono proporzionalmente maggiori per le persone sole. In genere, questo è il risultato di una scala di equivalenza poco variabile rispetto alla dimensione familiare (Italia e Malta) e che quindi introduce svantaggi progressivi al crescere dei componenti del nucleo. Ciò può accadere anche per l'interazione tra trasferimenti diversi: come mostrato infatti dal confronto tra le Figure 1 e 2 per la Svezia ed il Regno Unito, si nota che solo in presenza di contributi per l'affitto i single ricevono un ammontare complessivo in proporzione maggiore rispetto alle altre famiglie considerate. Per questi Paesi, la 'penalizzazione' per le famiglie numerose è quindi il risultato dell'interazione tra programmi diversi piuttosto che di una scala di equivalenza poco generosa verso queste tipologie familiari.

Più in generale, è utile analizzare nel dettaglio come l'ammontare dei trasferimenti vari al variare della numerosità famigliare. Basandosi sull'indicatore di generosità di Figura 2, in Figura 3 viene mostrata la variazione di questo indicatore al crescere del numero di famigliari rispetto al caso di una persona sola. Nella maggior parte dei Paesi, in particolare quelli dell'Est Europa (Polonia, Lettonia ed Estonia), le scale di equivalenza hanno un ruolo fondamentale nel determinare il supporto ricevuto dalle famiglie numerose. In Polonia e Lettonia, ad esempio, l'indicatore di generosità è maggiore del 200% rispetto a una persona sola. Molti Paesi dell'Est Europa combinano bassi livelli di generosità per un single con trasferimenti molto più generosi per le famiglie numerose. Come evidenziato, l'Italia rientra invece nel gruppo di Paesi in cui la generosità dell'indicatore si riduce al crescere della dimensione familiare, per cui gli importi percepiti dei trasferimenti sono proporzionalmente inferiori per le famiglie numerose.

140 Le elaborazioni presentate si riferiscono, per il nostro Paese, alla situazione precedente sia all'introduzione dell'assegno unico universale per le famiglie con figli (prevista per il 2022) sia alla misura transitoria in vigore nel secondo semestre del 2021.

Figura 3. **Variazione dei trasferimenti al variare della numerosità familiare**

Fonte: calcoli dell'autore basati sul modello tax-benefit dell'OCSE (http://oe.cd/TaxBEN). I risultati si riferiscono alla legislazione in vigore il primo gennaio 2020.
I valori sono stati calcolati partendo dei risultati mostrati nella Figura 2, quindi escludendo i contributi per l'affitto e concentrandosi sui programmi di reddito minimo ed eventuali assegni familiari

2. La copertura

L'AMPIEZZA DELLA POPOLAZIONE RAGGIUNTA

La Figura 4 propone un approfondimento rispetto all'ampiezza della popolazione raggiunta dalle misure di reddito minimo. Le barre presentano la quota di persone in età lavorativa (18-60) a rischio di povertà che ricevono trasferimenti sociali di qualunque natura (sia di tipo contributivo che non contributivo).[141] Il segno romboidale rappresenta invece la percentuale di persone a rischio di povertà che ricevono solo trasferimento non contributivi e che includono la prova dei mezzi. All'interno di questa seconda categoria ricadono i principali programmi di reddito minimo.

141 L'insieme di persone a rischio di povertà è dato dalle persone con un livello di reddito disponibile equivalente sotto la soglia di povertà EUROSTAT.

Figura 4. % di persone in età lavorativa (18-60) a rischio di povertà e beneficiarie di trasferimenti sociali

Fonte: calcoli dell'autore basati su EU-SILC 2019. La popolazione di riferimento è quella in età da lavoro (18-60) a rischio di povertà (secondo la metodologia EUROSTAT). I dati per l'Italia (RdC) fanno anch'essi riferimento al 2019 ma includono una simulazione del Reddito di Cittadinanza effettuata mediante il modello di microsimulazione del Centro per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP) dell'Università di Modena e Reggio Emilia

La Figura 4 indica che non tutte le persone in età lavorativa e a rischio di povertà sono raggiunte dalla rete di protezione sociale. Ciò è vero in particolare nei Paesi con un basso livello di *target efficiency* (si veda il capitolo precedente) come, ad esempio, Romania e Portogallo e/o con bassa generosità dei trasferimenti di tipo non contributivo, come ad esempio Grecia e Lettonia. Oppure ancora con sistemi caratterizzati da programmi principalmente di tipo contributivo, come ad esempio l'Islanda, la Spagna e l'Italia. Per un approfondimento su questi aspetti e più in generale sulle caratteristiche dei diversi sistemi di protezione sociale si rimanda al capitolo precedente.

I CRITERI DI ACCESSO RIGUARDANTI IL PATRIMONIO

Un primo elemento che contribuisce a spiegare la scarsa copertura dei trasferimenti di tipo non contributivo osservato in figura 4 per molti Paesi europei sono le condizioni di accesso particolarmente stringenti. Usando le informazioni provenienti dal tax-benefit da-

tabase dell'OCSE e dal database MISSOC[142], è possibile analizzare la rilevanza del patrimonio mobiliare e immobiliare ai fini dell'eleggibilità ai programmi di reddito minimo nei 27 Paesi dell'Unione Europea. In Tabella 1 viene riportata una versione semplificata di questa analisi.[143]

Tutti i programmi reddito minimo di questi Paesi, tranne quelli di Estonia e Polonia, prevedono dei requisiti sul patrimonio immobiliare e/o mobiliare. La prima casa è esclusa dalla prova dei mezzi in 14 Paesi su 27. Tra i restanti, sei Paesi includono la prima casa con delle franchigie sul valore catastale o di mercato (Austria, Belgio, Grecia, Francia, Paesi Bassi e Portogallo), tre Paesi la includono solo se l'immobile supera una certa dimensione o numero di stanze (Bulgaria, Germania e Cipro), mentre i restanti quattro la includono in toto (Danimarca, Lituania, Lussemburgo e Svezia).

142 Il tax-benefit database dell'OCSE è disponibile al seguente indirizzo web: www.oecd.org/social/benefits-and-wages/benefits-and-wages-country-specific-information.htm. Il database è composto da un insieme di rapporti per ciascun paese (41) ed anno (dal 2001 per la maggior parte dei paesi). I rapporti hanno tutti la stessa struttura, in modo da favorire il confronto tra paesi ed il monitoraggio delle riforme. Il database MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection*) è un insieme di tabelle comparative contenenti informazioni sui programmi di protezione sociale di 31 paesi del continente europeo. Ogni tabella è divisa in numerose categorie come la base giuridica, il campo di applicazione, le condizioni e l'ammontare delle prestazioni. Il database è disponibile a questo indirizzo web: www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/.

143 Per semplicità espositiva è stato inserito il valore NO per le categorie non comprese nella prova dei mezzi e il valore SI per le categorie comprese nella prova dei mezzi. La presenza di franchigie, condizioni particolari, ecc. esplicitate nel testo fanno riferimento alla tabella in allegato al capitolo (allegato A), in cui è presentata in modo discorsivo la prova dei mezzi per i singoli stati.

Tabella 1. **Il ruolo del patrimonio nella prova dei mezzi dei programmi di reddito minimo**

	Prima casa	Altri immobili o terreni	Patrimonio mobiliare	Beni durevoli
Polonia	NO	NO	NO	NO
Estonia	NO	NO	NO	SI
Spagna	NO	SI	SI	NO
Finlandia	NO	SI	SI	SI
Italia	NO	SI	SI	SI
Lettonia	NO	SI	SI	SI
Slovenia	NO	SI	SI	SI
Ungheria	NO	SI	SI	SI
Croazia	NO	SI	SI	SI
Irlanda	NO	SI	SI	SI
Malta	NO	SI	SI	SI
Repubblica Ceca	NO	SI	SI	SI
Repubblica Slovacca	NO	SI	SI	SI
Romania	NO	SI	SI	SI
Danimarca	SI	SI	SI	NO
Lussemburgo	SI	SI	SI	NO
Bulgaria	SI	SI	SI	NO
Belgio	SI	SI	SI	NO
Cipro	SI	SI	SI	NO
Portogallo	SI	SI	SI	NO
Lituania	SI	SI	SI	SI
Svezia	SI	SI	SI	SI
Grecia	SI	SI	SI	SI
Germania	SI	SI	SI	SI
Austria	SI	SI	SI	SI
Francia	SI	SI	SI	SI
Paesi Bassi	SI	SI	SI	SI

Fonte: missoc (dati aggiornati al 01/07/2020) e oecd tax-benefit database (regole in vigore al 01/01/2020)

Il possesso di altre proprietà immobiliari oltre la prima casa porta all'esclusione dal trasferimento in Bulgaria, Croazia, Estonia e Romania. In Italia, Malta, Slovenia e Ungheria l'esclusione avviene se il valore di queste proprietà supera una certa soglia, mentre in Austria, Repubblica Ceca, Finlandia e Svezia l'accesso al trasferimento può essere vincolato alla vendita di queste proprietà. Nei restanti Paesi, il valore degli immobili oltre la prima casa e dei terreni posseduti è incluso nella prova dei mezzi per l'intero valore della

proprietà (Danimarca, Germania, Irlanda, Spagna, Lettonia, Lituania, Lussemburgo) oppure dopo l'applicazione di determinate franchigie (Belgio, Grecia, Francia, Cipro e Paesi Bassi).

In Belgio, Irlanda, Spagna e Ungheria il patrimonio mobiliare viene incluso senza franchigie nella prova dei mezzi. In altri Paesi tra cui Danimarca, Germania, Cipro, Lettonia, Lituania e Paesi Bassi, il patrimonio mobiliare viene incluso dopo l'applicazione di determinate franchigie. Il valore di tali franchigie è tuttavia molto diverso da paese a paese e spesso varia a seconda della composizione familiare. In altri Paesi, il trasferimento non viene concesso se il valore del patrimonio mobiliare è positivo (Croazia e Romania) o se supera una certa soglia (Italia, Malta e Slovenia). Tuttavia, anche in questo caso, le soglie sono molto diverse da paese a paese. Ad esempio, in Slovenia la soglia di esclusione è 19.304 euro, a Malta varia tra i 14.000 e i 23.000 euro (a seconda del numero di familiari), mentre in Italia varia tra 6.000 e 10.000 euro (sempre a seconda del numero di familiari).

I CRITERI DI ACCESSO RIGUARDANTI LA RESIDENZA NEL PAESE

Il patrimonio non è l'unico elemento che contribuisce a spiegare i differenti livelli di copertura dei programmi di reddito minimo. Spesso queste misure prevedono che il richiedente soddisfi particolari requisiti, quali la residenza per un determinato numero di anni nel paese e l'età minima necessaria per fare domanda o ancora prevedono che non si possa fruire di questi aiuti in presenza di altri trasferimenti di natura contributiva o non contributiva. Ad esempio, 14 Paesi dell'Unione europea applicano dei requisiti sul numero minimo di anni di residenza per gli stranieri. Tra questi, l'Italia e la Danimarca applicano i requisiti più stringenti: l'Italia richiede 10 anni di residenza nel paese (di cui gli ultimi due prima della domanda devono essere consecutivi), mentre la Danimarca richiede di essere stato residente per gli ultimi 9 anni su 10.

IL TAKE-UP

Il *take-up rate* è definito come il rapporto percentuale tra i beneficiari effettivi del programma di reddito minimo e gli aventi diritto *potenziali*. Il *take-up* rappresenta uno dei parametri fondamentali per capire se un programma è capace di raggiungere o meno il suo obiettivo. Più il programma è in grado di coinvolgere tutti i potenziali beneficiari, più il take-up rate si avvicina al valore uno. Contrariamente, valori bassi di take-up indicano programmi che riescono a raggiungere solo parzialmente il proprio target.

Il valore basso del take-up è quindi un altro elemento che contribuisce a spiegare la scarsa efficacia caratterizzante molti programmi non contributivi soggetti alla prova dei mezzi. Ad esempio, la severità dei requisiti di attivazione e di ricerca attiva di lavoro, le sanzioni previste dal programma per coloro che saltano un appuntamento al centro per l'impiego, oppure la complessità del processo per ottenere il sussidio interfacciandosi con la pubblica amministrazione, sono tutti elementi che di fatto escludono molti potenziali beneficiari di trasferimenti pubblici. Nonostante gli studi internazionali in materia di take-up per i trasferimenti di tipo non contributivo e con prova dei mezzi siano pochi, in genere tutti mostrano un take-up basso, inferiore al 40%. Ciò indica che l'effetto deterrente delle varie barriere all'accesso è molto significativo. In Tabella 2 sono raccolti i dati disponibili sui valori di non take-up di alcuni Paesi dell'Unione europea (Eurofound, 2015), dove il non take-up è definito come il valore complementare a quello di take-up e quindi definisce l'ampiezza dei beneficiari potenziali che non fanno domanda. Per un esempio, un non take-up del 60% significa che il 60% dei potenziali beneficiari non fa domanda della misura.

Tabella 2. **Tassi di non take-up dei programmi di reddito minimo**

	Nome del programma	Anno dei dati	Non take-up	Fonte
Austria	Subsistence Support	2003	49%-62%	Fuchs, 2007
Belgium	Guaranteed Income	2005	57%-76%	Bouckaert And Schokkaert, 2011
Bulgaria	Guaranteed Minimum Income	2007	41%-68%	Tasseva, 2012
Czech Republic	Material Need Benefit	2011	72%	Horáková Et Al, 2013
Finland	Social Assistance	2010	55%	Kuivalainen, 2010a
France	Revenu De Solidarité Active (RSA)	2010	64%	Domingo And Pucci, 2014
Germany	Social Assistance (Grundsicherung)	2007	35%-42%	Becker, 2012
Greece	Minimum Pension Supplement (ΕΚΑΣ)	2004	60%-66%	Matsaganis Et Al, 2010
Hungary	Regular Social Assistance	2003	43%-45%	Firle And Szabó, 2007
Ireland	Family Income Supplement	2005	70%-80%	Callan And Keane, 2008
Luxembourg	Minimum Guaranteed Income	2007	59%-71%	Amétépé, 2012
Netherlands	Special Subsistence Benefit	2008	43%-80%	Tempelman Et Al, 2011
Netherlands	Supplementary Minimum Income	2003	68%	Wildeboer Schut And Hoff, 2007
Portugal	Minimum Guaranteed Income (RMG)	2001	72%	Rodrigues, 2008
Slovakia	Benefit In Material Need	2009	79%	World Bank, 2011
United Kingdom	Jobseeker's Allowance	2013	39%-45%	Dwp, 2015

Fonte: Eurofound (2015)

3. La condizionalità

Una delle ragioni principali di scarso take-up dei programmi di reddito minimo è riconducibile in particolare alle condizionalità e cioè alla severità dei requisiti di attivazione e alle sanzioni pecuniarie (mediante la riduzione, sospensione o ritiro del sostegno economico) per coloro che i cui sforzi di attivazione sono considerati in-

sufficienti. La Figura 5 mostra l'indice OCSE di rigidità dei criteri di attivazione per i disoccupati che ricevono sussidi non contributivi e per cui è prevista la prova dei mezzi. Nel caso italiano si tratta del Reddito di Inclusione (REI) ieri e del RdC oggi. L'indice varia tra 1 e 5, dove 5 è il livello massimo di rigidità. L'Italia, insieme con Regno Unito, Malta e Slovenia, risulta tra i Paesi con l'indice più elevato, con un valore superiore a 3,5. I dati per l'Italia si riferiscono al REI, ovvero al predecessore del RdC. Stime preliminari dell'indice OCSE per il RdC mostrano un livello dell'indicatore notevolmente maggiore rispetto al REI (basti pensare all'alto livello delle sanzioni previste dal RdC), collocando l'Italia al primo posto nel ranking tra i Paesi con criteri di attivazione più stringenti. È importante sottolineare che l'indice di rigidità dei singoli Paesi è calcolato sulla base dei testi legislativi. In un Paese come l'Italia, però, l'effettiva attuazione risulta ben diversa da quanto prevede la normativa. Si vedano in merito i capitoli sull'attuazione dei percorsi d'inclusione contenuti nella seconda parte del testo.

Figura 5. Rigidità dei criteri di attivazione (2020)

Fonte: (OECD 2020 - https://www.oecd.org/social/strictness-benefit-eligibility.htm*). Per l'Italia i dati si riferiscono al REI*[144].

144 I punteggi di rigidità variano tra 1 (il meno stringente) e 5 (il più stringente). Di seguito vengono riportate le componenti dell'indice. I *requisiti di disponibilità* in-

Vari motivi contribuiscono a spiegare la rigidità dei criteri di attivazione dei programmi di reddito minimo. Innanzitutto, va detto che la certezza di percepire un sussidio senza alcuna condizionalità porterebbe a dei tassi di dipendenza (o trappole della povertà) elevati e a un aumento dei costi per la finanza pubblica. Va poi considerato che un approccio di inclusione attiva rende politicamente più accettabile il sussidio non solo per i beneficiari ma anche per la collettività. Infine, bisogna tener presente che i programmi di reddito minimo non forniscono, sia per motivi di finanza pubblica sia di scelta politica, un reddito sufficiente a garantire una protezione efficace dalla povertà (Figure 1 e 2). Ciò implica che in molti Paesi ci sia la tendenza a strutturare il programma in un modo da incoraggiare il più possibile i beneficiari di reddito minimo a cercare un lavoro e a rendersi dunque indipendenti economicamente nel più breve tempo possibile.

Tuttavia, anche qualora condizioni di eleggibilità molto rigide riescano a raggiungere l'obiettivo di aumentare l'occupazione e ridurre le trappole della povertà, si deve comunque considerare che, per le famiglie a basso reddito e potenzialmente eleggibili, il non take-up possa creare uno stato di esclusione sociale e deprivazione addirittura maggiore di quello che i programmi di reddito minimo cercano di combattere. Infatti, le famiglie che non fanno domanda in primo luogo non beneficiano del sussidio economico ma rinunciano anche alle misure di consulenza, training e inserimento lavorativo rivolte in genere ai percettori del beneficio. Ciò ha un effetto negativo non solo sulle famiglie interessate, in termini di minore reddito e minori prospettive occupazione, ma anche per la collettività nel suo complesso. Chi rinuncia al sussidio ha meno possibilità di inserimento

---

cludono quattro voci: disponibilità alla partecipazione a politiche di lavoro attivo, richieste di mobilità occupazionale, richieste di mobilità geografica, altre ragioni valide per rifiutare le offerte di lavoro. I *requisiti di ricerca lavoro* includono due voci: la frequenza del monitoraggio e documentazione delle attività di ricerca lavoro. I *requisiti legati alle sanzioni* includono cinque voci: sanzioni per disoccupazione volontaria, per l'aver rifiutato offerte di lavoro, per rifiuti ripetuti di offerte di lavoro, per la non partecipazione agli incontri di counselling e per la non partecipazione ripetuta ai medesimi incontri. Il database OCSE include i dati delle singole variabili come compongono l'indice di rigidità.

lavorativo (e quindi di generare occupazione e reddito) e rimane anche fuori dal radar delle istituzioni pubbliche (Centri per l'impiego e/o comune di riferimento) con maggiore probabilità di svolgere lavoro nero o di finire nelle maglie della criminalità.

Infine, bisogna ricordare che i tentativi di riequilibrare le politiche dall'assistenza passiva al reddito verso l'assistenza attiva sono stati un elemento centrale delle iniziative di riforma delle politiche sociali degli ultimi 20 anni in quasi tutti i Paesi OCSE. Tuttavia, i successi di tali riforme non hanno avuto sempre i risultati sperati. Infatti, mentre coloro che sono, in un certo senso, più vicini al mercato del lavoro sono in una buona posizione per beneficiare del sostegno attivo orientato al lavoro, l'integrazione duratura nel mercato del lavoro si è dimostrata molto più difficile da raggiungere per altre tipologie di programmi, inclusi quelli specificatamente rivolti ai poveri come i programmi di reddito minimo.

4. Incentivi finanziari al lavoro per i percettori di reddito minimo

L'analisi si è concentrata finora sulla generosità dei trasferimenti ricevuti dai percettori di reddito minimo nell'ipotesi che la famiglia oggetto di analisi non percepisca redditi da lavoro. Alla luce di quanto detto nei precedenti paragrafi, è tuttavia importante analizzare quali sono gli incentivi finanziari che un percettore ha nel cercare attivamente un'occupazione, ovvero la relazione tra i trasferimenti ricevuti ed il reddito da lavoro.

FRUIZIONE DEL REDDITO MINIMO E CONDIZIONE OCCUPAZIONALE

Nonostante quasi tutti programmi di reddito minimo dei Paesi OCSE siano compatibili con l'attività lavorativa, solamente una minima parte dei percettori dichiara di essere occupato (Figura 6). Considerando l'insieme delle persone a rischio di povertà in età lavorativa che percepiscono prestazioni di assistenza sociale, solamente il 14% ha dichiarato di aver lavorato a tempo pieno durante

l'anno di percezione del reddito, mentre il 9% ha lavorato solo part time. Il restante 76% ha dichiarato invece di essere rimasto o disoccupato (31%) o economicamente inattivo (45%). Tra le principali ragioni di inattività vengono riportate le responsabilità di cura verso un familiare e la presenza di una disabilità fisica o psichica che impedisce l'attività lavorativa.

Figura 6. Attività principale dichiarata dai percettori di reddito minimo in età da lavoro e a rischio di povertà

Fonte: calcoli dell'autore basati su EU-SILC 2019 e 2018. I dati riportati in figura si riferiscono alla popolazione in età da lavoro (18-60) considerata a rischio di povertà (secondo la metodologia EUROSTAT) che ha percepito prestazioni di reddito minimo durante l'anno di riferimento.
Per questo gruppo di persone, il grafico riporta la distribuzione dell'attività principale dichiarata nell'indagine.

L'Italia è tra i Paesi con la più alta percentuale di occupati, part time o full time, tra i poveri percettori di prestazione di assistenza sociale (circa il 30%). Risulta tuttavia particolarmente alta la percentuale di beneficiari di assistenza sociale che dichiarano di essere inattivi per motivi collegati alla cura di un familiare (26%), mentre è proporzionalmente più bassa rispetto ad altri Paesi la quota di coloro che cercano attivamente lavoro (31%).

Molte ragioni spiegano i bassi tassi di occupazione osservati nei Paesi europei tra i percettori di reddito minimo. Per l'Italia, uno studio dell'OCSE del 2018 ha analizzato le principali barriere occupazionali delle persone in età da lavoro inattive o disoccupate di lungo periodo, ovvero quei meccanismi che spesso impediscono di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro (Pacifico, 2018). Le barriere occupazionali sono state analizzate in riferimento ai cri-

teri di capacità (Sen 2005), motivazione e disponibilità.[145] La ricerca ha identificato ben 13 distinti gruppi di persone con profili di barriere occupazionali molto diversi. Ciò dimostra la grande eterogeneità di queste persone dal punto di vista delle problematiche che le tengono lontane dal mercato del lavoro. Lo stesso studio ha evidenziato inoltre come solamente il 15% di queste persone fronteggi una sola barriera occupazionale, mentre ben il 53% fronteggia dalle tre alle quattro barriere simultaneamente.

Una delle barriere occupazioni spesso analizzate in economia si riferisce alla scarsa motivazione a cercare attivamente lavoro per i percettori di trasferimenti sociali, in particolare quando l'ammontare ricevuto dipende dalla prova dei mezzi economici del percettore e/o della sua famiglia, come nel caso dei programmi di reddito minimo. Nella maggior parte dei Paesi OCSE, il valore del trasferimento di reddito minimo si riduce infatti proporzionalmente rispetto al reddito da lavoro, ovvero un euro in meno per ogni euro guadagnato: approfondiremo ora questo aspetto.

LA RELAZIONE TRA REDDITO DI LAVORO E AMMONTARE DEL SUSSIDIO

Per introdurre l'argomento è utile fare riferimento a un caso particolare, quello cioè di un nucleo famigliare composto da una coppia e due figli che vive in affitto. Le ipotesi impiegate per i calcoli sono le stesse descritte nel box 1.[146] Si ipotizza che il nucleo così composto sia percettore di RdC e che uno dei due adulti lavori, mentre il se-

145 Pacifico (2018) ha usato la classificazione funzionale nelle tre categorie di opportunità, motivazione e capacità (alla Sen) per calcolare indicatori empirici e misurabili di barriere occupazionali per ciascuna delle categorie. Per l'Italia, le principali barriere occupazionali fanno riferimento alla scarsa (o completa assenza) di esperienza lavorativa passata, basso titolo di studio, presenza di una disabilità fisica o psichica, mancanza di abilità/skills professionali, necessità di fornire servizi di cura a tempo pieno per un familiare o un minore a carico. Tra le barriere che rientrano nella categoria delle 'scarse opportunità' rientrano invece le basse prospettive occupazionali nel mercato del lavoro locale per molti percettori di reddito minimo.

146 I calcoli assumono un affitto costante al variare del reddito da lavoro, pari al 20% del salario medio. Si noti che tale valore da accesso al contributo massimo per l'affitto previsto dal programma RdC.

condo sia disoccupato. Si vuole analizzare come cambia la composizione dei redditi complessivi percepiti dal nucleo al variare del reddito lordo del lavoratore, supponendo che il partner disoccupato non percepisca trasferimenti di tipo contributivo (come ad esempio la NASPI).

Figura 7. Variazione delle componenti del reddito disponibile al variare del reddito lordo per una coppia con due figli in Italia (2020)

Fonte: Calcoli dell'autore basati sul modello tax-benefit dell'OCSE (http://oe.cd/TaxBEN)*. I risultati si riferiscono alla legislazione in vigore il primo gennaio 2020*[147].

In Figura 7 viene mostrato il risultato di questa analisi. Per completezza, le righe tratteggiate verticali mostrano il salario medio na-

147 I contributi per l'alloggio sono calcolati assumendo dei costi per l'affitto pari al 20% del salario medio nazionale. Il salario medio nazionale è calcolato secondo la metodologia impiegata dal Centre for Tax Policy and Administration dell'OCSE. I salari per le aree geografiche sono calcolati sulla base dei dati Istat sulle retribuzioni lorde orarie dei lavoratori a tempo pieno del comparto industriale (settori ATECO n-f). La linea di povertà è calcolata sulla base dei dati dell'Income Distribution Database dell'OCSE. La scala di equivalenza impiegata è data dalla radice quadrata della numerosità familiare.

zionale e per due macro aree geografiche distinte (Nord e Sud)[148]. La figura mostra chiaramente la relazione tra reddito da lavoro (area grigia) e RdC (area gialla) e dell'annesso contributo per l'affitto (area verde): il valore dell'RdC si riduce proporzionalmente al crescere del reddito da lavoro, producendo aliquote marginali effettive pari al 100% per livelli di reddito da lavoro (al lordo dei contributi sociali) fino a circa 14.000 euro annui. In altri termini, tutto il reddito da lavoro guadagnato in questo intervallo è compensato da una riduzione di pari ammontare dei trasferimenti ricevuti, lasciando il reddito disponibile della famiglia invariato rispetto al caso di completa assenza di redditi da lavoro. È dunque chiaro che in questo intervallo di reddito gli incentivi al lavoro per questa tipologia familiare siano piuttosto modesti. Ciò è tanto più vero nel Mezzogiorno, dove l'ammontare massimo del RdC (in caso di non lavoro) è pari al 60% del reddito netto di una coppia con due bambini dove solo un adulto lavora percependo il salario medio di quest'area geografica.

La Figura 8 mostra le aliquote marginali effettive per le quattro tipologie familiari a cui si è fatto riferimento nel paragrafo 1 quando il nucleo percepisce reddito da lavoro. Si è scelto in particolare di considerare il salario medio e il 40% del salario medio. Questo secondo parametro è stato scelto in quanto è una buona approssimazione del salario minimo legale vigente in molti Paesi OCSE.

Osservando i dati per l'Italia, l'aliquota marginale effettiva per un disoccupato che inizia a lavorare al salario medio nazionale si può ricavare calcolando il rapporto tra la variazione del reddito lordo osservato sull'asse orizzontale (da 0 a 31.316 euro, ovvero il salario medio italiano nel 2020) e il reddito disponibile corrispondente (sull'asse verticale). Il rapporto tra le due variazioni è pari al 36%, che corrisponde a un'aliquota marginale effettiva pari al complemento a 100 di 36, ovvero 64% (il valore mostrato in Figura 8). In altri termini, il 64% della variazione del nuovo reddito da lavoro guadagnato della famiglia non si traduce in un aumento del reddito

148 Si noti che ciascuna componente di reddito è stata divisa per la scala di equivalenza OCSE e per la mediana del reddito disponibile nazionale. Ciò consente di estendere i risultati mostrati nella Figura 1 a valori positivi del reddito da lavoro: il valore puntuale mostrato in Figura 1 corrisponde infatti al punto '0' della Figura 7.

disponibile ma viene eroso da maggiori tasse e minori trasferimenti sociali (rispetto al caso di assenza completa di lavoro).

Figura 8. Aliquote marginali effettive per percettori di reddito minimo.
Quadro A: Redditi da lavoro pari al salario medio nazionale

Quadro A: Redditi da lavoro pari al 40% salario medio nazionale

*Fonte: Calcoli dell'autore basati sul modello tax-benefit dell'OCSE (*http://oe.cd/TaxBEN*). I risultati si riferiscono alla legislazione in vigore il primo gennaio 2020*[149].

L'Italia, rispetto agli altri Paesi, ha aliquote marginali effettive superiori alla media OCSE, in particolare per le coppie (con o senza figli) e per bassi livelli di reddito da lavoro. Inoltre, la scarsa va-

149 I contributi per l'alloggio sono calcolati assumendo dei costi per l'affitto pari al 20% del salario medio nazionale per tutte le tipologie familiari considerate. Il salario medio nazionale (lordo) in ciascun paese è calcolato secondo la metodologia impiegata dal Centre for Tax Policy and Administration dell'OCSE. Per l'Italia, il valore annuale per il 2020 è pari a 31.316 euro.

riabilità della scala di equivalenza che caratterizza il RdC produce aliquote marginali molto simili per tutte le tipologie familiari considerate. In Figura 8 si nota come per gli altri Paesi ci sia una maggiore variabilità delle aliquote marginali al variare del numero di familiari, soprattutto nel caso di nuclei monoparentali.

La generosità dei trasferimenti ricevuti e le scale di equivalenza impiegate dai programmi di reddito minimo non sono tuttavia gli unici fattori che determinano la struttura delle aliquote marginali effettive osservate. Se fosse così ci sarebbe una relazione di simmetria tra la Figura 1 e la Figura 8. Ad esempio, il Regno Unito combina livelli di generosità particolarmente elevati con aliquote marginali effettive simili a quelle dell'Italia.

Tre motivi contribuiscono a spiegare questo fenomeno per il Regno Unito:

- il modo in cui gli altri redditi sono considerati nella prova dei mezzi del programma di reddito minimo. A partire dal 2015 nel Regno Unito la maggior parte dei trasferimenti sociali rivolti ai (nuovi) disoccupati e lavoratori a basso reddito sono stati sostituiti dalla *Universal Credit*. La *Universal Credit* ha sostituito molti microprogrammi di natura non contributiva semplificando enormemente il sistema di protezione inglese ed evitando aliquote marginali effettive 'impazzite' (spesso involontariamente) per via dei differenti disegni e dello scarso livello di coordinamento dei singoli programmi di spesa. In Italia, invece, la prova dei mezzi del RdC considera tutti gli altri trasferimenti contributivi e non contributivi ricevuti dalla famiglia. Questi però sono a loro volta sono soggetti a scale di equivalenza e prove di mezzi molto diverse, rendendo il sistema complicato e poco coerente nel complesso;
- nel Regno Unito c'è una quota di reddito lordo da lavoro che non viene considerata nel calcolo del trasferimento di reddito minimo: questo meccanismo è chiamato *earnings disregards*. In particolare, il 14% del reddito da lavoro prodotto da famiglie con minori non viene considerato nel calcolo della *Universal Credit*, mentre in Italia questo meccanismo non è presente nella prova dei mezzi del RdC, se non temporaneamente nei primi mesi di

attività per coloro che trovano occupazione;

- c'è infine un diverso tasso di riduzione del trasferimento al crescere del reddito da lavoro. In Italia, ogni euro guadagnato riduce di un euro il valore dell'RdC, mentre nel Regno Unito ogni euro guadagnato oltra la soglia di completa esenzione (il 14% del reddito da lavoro per le famiglie con figli) riduce il trasferimento del 63%.

La Figura 9 mostra per il Regno Unito e la Francia gli stessi dati calcolati per l'Italia in Figura 7. Confrontando i grafici per l'Italia ed il Regno Unito, il primo aspetto che si nota è la maggiore generosità del programma di reddito minimo nel Regno Unito. Come già mostrato nella Figura 1, una coppia con due figli senza redditi da lavoro (punto '0' nella Figura 9) raggiunge la soglia della povertà relativa, mentre in Italia la distanza dalla soglia è di 13 punti percentuali. Tuttavia, il programma di reddito minimo del Regno Unito presenta non solo una notevole generosità del trasferimento ma anche una serie di meccanismi volti a incentivare finanziariamente il lavoro retribuito. Infatti, a differenza dell'Italia, la linea nera del reddito disponibile non è mai 'piatta' ma è sempre crescente al crescere del reddito da lavoro. Per redditi annui fino a 7.000 sterline, il meccanismo degli *earnings disregards* descritto in precedenza mantiene il trasferimento nel Regno Unito (l'area gialla) costante al crescere del reddito da lavoro. Superata questa soglia, il trasferimento inizia a ridursi, ma a un tasso inferiore rispetto a quello del RdC (63% contro il 100%).

La Francia è un altro esempio di paese con meccanismi particolarmente incentivanti al lavoro per i percettori di reddito minimo. Le Figure 1 e 8 mostrano come, per una coppia con due minori, la Francia combini un livello di generosità simile a quello dell'Italia ma abbia delle aliquote marginali effettive molto inferiori. A differenza del Regno Unito, le minori aliquote marginali in Francia non sono dovute al disegno del programma di reddito minimo, ma all'esistenza di un programma di spesa indipendente rivolto ai percettori di redditi medi/medio bassi: il *Prime d'Activité*[150].

150 Sebbene il *Prime d'Activité* sia un programma indipendente dal *Revenue Soli-*

LA STRUTTURA DEGLI "IN-WORK BENEFITS"

Secondo la metodologia OCSE, i trasferimenti come il *Prime d'Activité* la cui eleggibilità è vincolata a valori positivi di reddito da lavoro e/o ad un minimo di ore di lavoro sono classificati come *in-work benefits*, cioè prestazioni dedicate a chi lavora. La Figura 9 mostra la variazione delle singole componenti di reddito al variare del reddito lordo da lavoro anche per la Francia. Il *Prime d'Activité* è rappresentato dall'area celeste. Come si può notare, si tratta di un trasferimento rivolto esclusivamente a chi percepisce redditi da lavoro (inclusi i redditi da lavoro autonomo). Una caratteristica di questi programmi è di avere in genere una struttura a tre livelli: una introduzione graduale per livelli molto bassi di reddito da lavoro dove il trasferimento cresce al crescere del reddito. In Francia, questo avviene per redditi da lavoro compresi tra 0 e 14.000 euro annui (per una coppia con due figli). Segue poi in genere un plateau dove il trasferimento risulta costante al variare del reddito e poi una fase di uscita graduale in cui il trasferimento si riduce progressivamente al cresce del reddito fino ad azzerarsi. In Francia, ad esempio, il trasferimento si azzera per redditi lordi superiori a 45.000 annui (per una coppia con due figli).

---

darité Active (il programma di reddito minimo francese), la Figura 10 mostra che i due programmi hanno un elevato livello di coordinamento senza 'gradini' nell'evoluzione del reddito disponibile lungo la scala dei redditi lordi.

Figura 9. Variazione delle componenti del reddito disponibile al variare del reddito lordo
Quadro A: Regno Unito 2020

Quadro B: Francia 2020

Fonte: Calcoli dell'autore basati sul modello tax-benefit dell'OCSE (http://oe.cd/TaxBEN)*. I risultati si riferiscono alla legislazione in vigore il primo gennaio 2020*[151].

151 I contributi per l'alloggio sono calcolati assumendo dei costi per l'affitto pari al 20% del salario medio nazionale. La soglia di povertà relativa è calcolata sulla base delle mediante del reddito disponibile che sono disponibili nell'Income Distribution Database dell'OCSE. La scala di equivalenza impiegata per il calcolo della soglia di

Nel 2020, circa la metà dei Paesi OCSE avevano un programma di *in-work benefit* operativo simile a quello della Francia. Tra i Paesi che per primi hanno impiegato questi programmi ci sono gli Stati Uniti (col programma EITC - *Earned Income Tax Credit*) e il Regno Unito (con la *Working Family Tax Credit*, ora ricompresa nel programma *Universal Credit*). Si noti che anche l'Italia ha dal 2014 ha un prototipo di *in-work benefit* (l'ex bonus da 80 euro ora compreso nel nuovo Bonus dipendenti). Tuttavia, a differenza di altri Paesi, il bonus dipendenti si caratterizza per l'importo massimo poco elevato (3% del salario medio italiano, mentre negli Stati Uniti la EITC raggiunge l'11% del salario medio americano). Manca inoltre di variabilità degli importi rispetto alla presenza di minori a carico e non c'è una fase di introduzione graduale del programma (il bonus non è concesso agli incapienti, ovvero a coloro con un reddito IRPEF inferiore a 8.145 euro). Infine, il programma è categoriale: il bonus è cioè concesso solo ai lavoratori dipendenti.

La Figura 10 estende la Figura 8 mostrando la variazione delle aliquote marginali effettive al variare del reddito lordo da lavoro per tutti i Paesi OCSE (la Figura 8 mostra gli stessi valori per due soli livelli di salario pari al 100% ed al 40% del salario medio nazionale). Per coerenza, anche qui i calcoli si riferiscono a una coppia con due minori a carico. L'area grigia indica l'intervallo dato dal novantesimo e dal decimo percentile delle aliquote marginali effettive calcolate per la totalità dei Paesi OCSE. La figura mostra sia l'aliquota marginale effettiva media per i Paesi OCSE sia le aliquote marginali effettive per alcuni dei Paesi considerati in questa sezione (Italia, Francia e Regno Unito). Come si può notare, l'Italia presenta aliquote marginali molto elevate pari al 100% per redditi inferiori al 30% del salario medio. Nello stesso intervallo di reddito le aliquote marginali effettive in Francia variano tra il 55 ed il 50%, mentre nel Regno Unito tra il 33 ed il 44%.

povertà relativa è data dalla radice quadrata della numerosità familiare.

Figura 10. **Aliquote marginali effettive per percettori di reddito minimo con diversi livelli di reddito da lavoro**

*Fonte: Calcoli dell'autore basati sul modello tax-benefit dell'OCSE (*http://oe.cd/TaxBEN*). I risultati si riferiscono alla legislazione in vigore il primo gennaio 2020.*

Sebbene le aliquote marginali effettive siano uno strumento molto utile per analizzare a livello teorico gli incentivi al lavoro impliciti nei programmi di reddito minimo, a livello empirico non si può tuttavia prescindere dagli altri aspetti che incidono sulla reale motivazione a cercare attivamente lavoro da parte dei percettori di trasferimenti sociali. Se, ad esempio, il salario potenziale, vero o percepito, di un beneficiario senza redditi da lavoro è prossimo al valore dell'assegno effettivamente percepito, la motivazione a cercare lavoro sarà, a parità di altre condizioni, minore rispetto ad un percettore con un salario potenziale maggiore.

La Figura 11 sviluppa questo aspetto mostrando per ciascun paese europeo i risultati di un'analisi statistica sul salario potenziale dei percettori di prestazione di assistenza sociale che non hanno riportato alcuna attività lavorativa durante l'anno di riferimento. Il salario potenziale è stato poi rapportato al valore massimo legale del sussidio di reddito minimo percepito da una persona sola senza occupazione.

Figura 11. **Rapporto tra salario potenziale dei percettori di reddito minimo e importo massimo dell'assegno**

Fonte: Calcoli dell'autore basati su EU-SILC 2019[152] *. I dati per l'Italia fanno anch'essi riferimento al 2019 ma il valore massimo legale del sussidio è quello del Reddito di Cittadinanza.*

I risultati mostrati nella Figura 11 indicano che in media il salario potenziale di un percettore di reddito minimo senza occupazione è pari a circa quattro volte l'assegno massimo legale che può essere ricevuto per una persona sola senza altri redditi. Quanto più questo rapporto è elevato tanto più alti sono, a parità di condizioni, gli incentivi a cercare attivamente lavoro. Ad esempio, in alcuni Paesi dell'est Europa come Romania, Lettonia e Repubblica Slovacca, gli incentivi a cercare lavoro sono relativamente alti per via dei bassi importi degli assegni di reddito minimo rispetto al salario potenziale. Nella parte centrale della distribuzione dei Paesi troviamo al-

152 Il salario potenziale è stato calcolato mediante un modello di regressione lineare controllando per la selezione del campione (Heckman, 1979). La variabile dipendente è il logaritmo del salario lordo mensile. Il campione si riferisce alla popolazione in età da lavoro (18-60) e comprende i dipendenti full time, i disoccupati e gli inattivi. La predizione del modello di regressione è impiegata per calcolare il salario potenziale mensile (lordo) dei percettori di reddito minimo che risultano stabilmente senza lavoro. Tale valore è stato poi rapportato all'importo legale dell'assegno di reddito minimo ricevuto da una persona sola senza altri redditi e senza includere eventuali contributi per l'affitto.

cuni Paesi del Nord Europa (Finlandia e Danimarca) e dell'Europa continentale (Germania), ovvero Paesi che combinano una notevole generosità del sussidio contro la povertà con salari potenziali elevati. Infine, nella parte bassa della distribuzione dei Paesi troviamo Paesi dove gli assegni sono generalmente alti rispetto al salario potenziale. L'Italia rientra tra questi Paesi, e in particolare l'Italia meridionale (Sud e Isole) si colloca nell'estremità inferiore della distribuzione insieme a Cipro.

GLI INCENTIVI TRANSITORI AL LAVORO

Tra i meccanismi incentivanti che possono essere forniti ai percettori di reddito minimo, oltre a quelli già discussi in precedenza, ci sono i cosiddetti benefici transitori, ovvero dei trasferimenti temporanei, in genere della durata di 6 - 18 mesi, che includono tra i requisiti di eleggibilità una transizione dal non lavoro al lavoro del percettore (un aspetto non presente per gli *in-work benefits* discussi in precedenza).

In otto Paesi delle aree OCSE (Canada, Estonia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Portogallo e Repubblica Slovacca) esistono incentivi occupazionali di natura transitoria per i percettori di reddito minimo. In Italia, ad esempio, il 20% dei redditi da lavoro prodotti da percettori di RdC che inizia una nuova occupazione non sono considerati nel calcolo dell'assegno. A ciò si aggiunge anche un'esenzione dal pagamento dei contributi sociali fino ad un massimo di 780 euro al mese. La durata di questo beneficio è variabile a seconda di quando la nuova posizione reddituale venga recepita nella successiva dichiarazione ISEE (in genere tra i 12 ed i 18 mesi). In altri Paesi, il sussidio transitorio assume la forma di un trasferimento mensile pagato per un certo numero di mesi (variabile tra i 6 ed i 12 mesi), oppure liquidato in un'unica soluzione all'inizio della nuova attività lavorativa (Canada). La somma ricevuta in certi Paesi è indipendente dal valore dell'assegno di reddito minimo percepito prima della transizione occupazionale (Repubblica Slovacca) oppure è calcolato come una certa percentuale dello stesso (100% per Estonia, Grecia e Lettonia e 50% per la Lituania). In Portogallo, la struttura del trasferimento è simile a quello dell'Italia: durante i primi 12

mesi di attività i redditi da lavoro sono esclusi al 50% dal ricalcolo del reddito minimo.

In genere, i benefici transitori possono portare ad una notevole riduzione delle aliquote marginali effettive. La Figura 12 mostra la differenza tra le aliquote marginali effettive di lungo periodo (ovvero quelle riportate in Figura 8) e le stesse aliquote marginali effettive calcolate nel breve periodo, ovvero immediatamente dopo l'inizio della nuova attività lavorativa quando è possibile ottenere questi benefici di natura transitoria. I calcoli si riferiscono al caso di reddito da lavoro pari al 40% del salario medio. Poiché i benefici transitori sono disponibili solo in otto Paesi, la differenza tra le aliquote marginali di breve e lungo periodo è pari a zero per tutti gli altri Paesi.

Figura 12. Differenza tra aliquote marginali effettive di breve e lungo periodo. Reddito da lavoro pari al 40% del salario medio.

Fonte: Calcoli dell'autore basati sul modello tax-benefit dell'OCSE (http://oe.cd/TaxBEN)*. I risultati si riferiscono alla legislazione in vigore il primo gennaio 2020 e all'ipotesi che il disoccupato inizi a percepire rediti da lavoro pari al 40% del salario medio*[153].

153 Si noti che l'unica differenza tra aliquote marginali effettive di breve e lungo periodo è la possibilità di ricevere, nel caso delle aliquote di breve periodo, i benefici transitori previsti dai programmi di reddito minimo per coloro che iniziano una nuova attività lavorativa. Le aliquote marginali di lungo periodo sono quelle mostrate nella figura 8 e assumono che questi benefici transitori non siano più disponibili (ad esempio perché calcolati successivamente al periodo di eleggibilità).

Nei Paesi come Estonia, Grecia e Lettonia dove il beneficiario di reddito minimo continua a percepire l'intero ammontare dell'assegno dopo aver iniziato a lavorare, la differenza tra aliquote marginali effettive di breve e lungo periodo è simile alle aliquote di lungo periodo. Ciò indica che le aliquote di breve periodo sono prossime allo zero in questi Paesi e il meccanismo risulta quindi particolarmente incentivante per il percettore del sussidio. Nei Paesi come Italia e Portogallo, ovvero Paesi dove i benefici transitori hanno la forma di *earnings disregards* in fase di ricalcolo dell'assegno di reddito minimo, l'incentivo finanziario risulta invece inferiore. Ciò è vero in particolare per l'Italia, dove gli *earnings disregards* sono circa la metà rispetto al Portogallo.

Bibliografia

Eurofound. (2015). *Access to social benefits: reducing non-take-up*.

OECD. (2018). *OECD Emplyment Outlook*. Paris: OECD Publishing.

Pacifico, D. (2018). *Faces of Joblessness in Italy: a People-centered perspective on eployment barriers and policies*. Paris: OECD Publishing.

Sen, A. K. (2005). Human rights and capabilities. Journal of Human Development, 6(2), 151–166.

Allegato 1. **Il ruolo del patrimonio nella prova dei mezzi dei programmi di reddito minimo**

	Prima casa	Altri immobili o terreni	Patrimonio mobiliare	Beni durevoli
Austria	il patrimonio entra nella prova dei mezzi senza distinzione per tipologia. Qualora le proprietà mobiliari e immobiliari abbiano un valore superiore a 5.504 euro il sussidio viene erogato sotto forma di prestito da ripagare mediante la vendita degli assets o una volta raggiunto un livello di reddito sufficiente.			è consentito il possesso di un veicolo usato per motivi di lavoro o nel caso di familiari disabili
Belgio	inclusa, con franchigia variabile a seconda del numero di componenti	inclusi, con franchigie che dipendono dal tipo di proprietà (terreno o fabbricato)	sì, senza esclusioni	no
Bulgaria	dipende dalla dimensione (numero di stanze)	inclusi. Se presenti portano all'esclusione dal trasferimento	no	no
Cipro	dipende dalla dimensione (in mq). Se l'immobile supera la dimensione di 300 mq il valore della proprietà rientra nella prova dei mezzi con una franchigia pari a 100.000 euro	inclusi con franchigia pari a 100.000 euro	inclusi, con franchigia pari a 5.000 euro, aumentata di 1.000 euro per ogni familiare a carico.	no
Croazia	esclusa	incluse. Se presenti portano all'esclusione dal trasferimento se possono essere vendute o affittate	incluse. Se presenti portano all'esclusione dal trasferimento	il principale mezzo di trasporto è escluso se impiegato per motivi di lavoro o nel caso di familiari disabili
Danimarca	inclusa	incluse	si. I risparmi fino a 1.342 euro per un single e fino a 2.683 euro per una coppia non sono presi in considerazione	no
Estonia	il patrimonio non entra nella prova dei mezzi. Tuttavia, il comune di residenza ha il diritto di rifiutare il sussidio se constata che i beni mobili e immobili posseduti o utilizzati (anche in vendita o in affitto) dal richiedente o dalla sua famiglia costituiscono risorse sufficienti per poter far fronte alla situazione.			nella prova dei mezzi rientrano vestiti, veicoli ed altri beni durevoli
Finlandia	esclusa	incluse. É prevista una certa discrezionalità nel decidere quali beni mobili o immobili non danno accesso al trasferimento. Può esserne richiesta la vendita per accedere al trasferimento		è consentito il possesso di un veicolo usato per motivi di lavoro o nel caso di familiari a carico o disabili
Francia	nessuna distinzione tra tipologie di proprietà immobiliare. Tutte le proprietà inclusi i terreni non edificati sono considerati con una franchigia pari a tre quarti del loro valore catastale.		sì, la prova dei mezzi include il 2.5% del valore del capitale	il valore di veicoli, gioielli e altri beni durevoli è incluso nella prova dei mezzi oltre determinate soglie (variabili a seconda del bene)
Germania	dipende dalla dimensione (in mq)	incluse	sì, con franchigie che variano tra 3.100 euro 10.050 euro a seconda del numero ed età dei familiari conviventi.	è consentito il possesso di un veicolo nel caso di disoccupati o familiari con disabilità
Grecia	nessuna distinzione per la tipologia di proprietà. Il valore catastale della prima casa è sommato al valore catastale delle altre proprietà immobiliari ed al valore di mercato del patrimonio mobiliare. Il valore complessivo rientra nella prova dei mezzi con una franchigia variabile tra 90.000 e 150.000 euro a seconda della dimensione familiare			inclusi. Il valore della macchina non può eccedere 6.000 euro
Irlanda	esclusa	incluse, sulla base del valore di mercato	sì, senza esclusioni o franchigie	è consentito il possesso di un veicolo usato per motivi di lavoro
Italia	esclusa	incluse. Se superiori a 30.000 euro portano all'esclusione dal trasferimento	incluse. Se superiori ad una certa soglia variabile tra 6.000 e 10.000 euro portano all'esclusione dal trasferimento	possedere una macchina/moto acquistata nei 6/24 mesi precedenti la domanda porta all'esclusione dal trasferimento
Lettonia	esclusa	incluse, fatta eccezione per i piccoli terreni sotto una certa dimensione.	incluse, con franchigia pari a 128 euro per ogni membro della famiglia ed escludendo dal computo I risparmi intestati ai minori a carico	nella prova dei mezzi rientrano vestiti, veicoli ed altri beni durevoli

Lussemburgo	inclusa	incluse		no
Malta	esclusa	proprietà immobiliari oltra la prima casa e proprietà mobiliari portano all'esclusione dal trasferimento oltre una soglia variabile tra 14.000 e 23.000 euro a seconda del numero di familiari.		è consentito il possesso di un veicolo per famiglia
Paesi Bassi	inclusa. Per immobili di valore superiore ai 52.500 euro il sussidio è erogato sotto forma di prestito da restituire una volta venduto l'immobile	il valore di mercato dei beni mobili e immobili oltre la prima casa entra nella prova dei mezzi con le seguenti franchigie: 12.450 euro per le persone conviventi e i genitori soli; 6.225 euro per le persone sole.		inclusi
Polonia	le proprietà immobiliari e mobiliari non sono generalmente incluse nella prova dei mezzi. Tuttavia, viene verificato il livello di reddito dichiarato ed il tenore di vita del beneficiario ed in caso di incoerenze il trasferimento viene revocato			
Portogallo	inclusa con una franchigia pari 197.465 euro. Se il valore della casa è superiore a tale soglia, la prova dei mezzi include il 5% della differenza tra tale soglia ed il valore dell'immobile	incluse. Se affittate: il valore dell'affitto è incluso nella prova dei mezzi. Se sfitte: 5% del valore dell'immobile rientra nella prova dei mezzi.	5% del valore del patrimonio mobiliare è incluso nella prova dei mezzi	no
Repubblica Ceca	esclusa	incluse. É richiesta la vendita per accedere al trasferimento	sì, con alcune esclusioni e franchigie per depositi e conti correnti (294 euro)	è consentito il possesso di un veicolo per famiglia nel caso siano presenti dei minori o disabili
Repubblica Slovacca	esclusa	incluse, può richiederne richiesta la vendita o la messa a reddito		è consentito il possesso di un veicolo di valore non superiore a 7.519 euro nel caso siano presenti dei familiari conviventi con disabilità
Romania	esclusa	incluse. Se presenti portano all'esclusione dal trasferimento		inclusi
Slovenia	esclusa	incluse. Se presenti portano all'esclusione dal trasferimento oltre una soglia di 19.304 euro		è consentito il possesso di un veicolo di valore non superiore a 11.261 euro nel caso siano presenti dei familiari conviventi con disabilità
Spagna	esclusa	incluse	sì, senza esclusioni o franchigie	no
Svezia	inclusa	incluse. É prevista una certa discrezionalità nel decidere quali beni mobili o immobili non danno accesso al trasferimento. Può esserne richiesta la vendita per accedere al trasferimento		
Ungheria	esclusa	incluse. Se presenti portano all'esclusione dal trasferimento oltre un valore di 564.000 euro	incluso, senza franchigie	il possesso di un veicolo è consentito solo per famiglie con membri disabili

PARTE QUINTA

LE MISURE EMERGENZIALI

CAPITOLO 12

Le misure emergenziali per il Covid 19: la solidarietà alimentare

di Mario Marcolin e Roberto Orlich
consulenti indipendenti, sociologi e ricercatori sociali

Giulio Bertoluzza
Caritas Trento[154]

1. Premessa

Con l'inizio dell'epidemia Covid 19 e il conseguente fermo dell'economia nazionale, il governo ha prodotto rapidamente alcune risposte di tipo emergenziale. La prima, il Decreto Cura Italia del 17 marzo 2020, ha avuto come obiettivo quello di attenuare l'impatto dello shock economico. Le misure pensate avevano natura categoriale, lasciando quindi inevitabilmente scoperta una parte delle famiglie italiane. In particolare quelle più povere, che non rientrano nei casi previsti dal decreto. Il primo intervento in favore dei poveri, ancora precedente all'attivazione del Reddito di Emergenza (REM),

154 Gli autori desiderano ringraziare per il prezioso contributo e confronto fornito in fase di ideazione, sviluppo e redazione del testo: Andrea Barachino, Francesca Bottalico, Andrea De Conno, Samantha Palombo e Roberto Sensi.

è stato quello delle misure urgenti di solidarietà alimentare. L'attivazione della misura avviene attraverso l'Ordinanza della Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020.

L'Ordinanza stanzia risorse per 400 milioni di euro, in favore dei Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, nonché in favore delle Regioni e Provincie a statuto speciale. I Comuni vengono quindi coinvolti in modo sostanziale in tutte le fasi della gestione della solidarietà alimentare. Il ruolo centrale che hanno ricoperto è uno degli elementi chiave che differenziano questo intervento da altri di contrasto alla povertà, sia di tipo strutturale (come il Reddito di Cittadinanza, d'ora in avanti RdC) sia di tipo emergenziale (quali il REM), che sono gestiti a livello centrale dallo Stato.

Le necessità contingenti sorte nel marzo 2020 hanno generato un testo dell'Ordinanza essenziale[155], permettendo alle amministrazioni comunali ampi spazi di interpretazione e discrezionalità e derogando sulle necessità di rendicontazione. Questo elemento si è tradotto in una applicazione fortemente eterogenea sul territorio, difficile da ricostruire e analizzare alla luce della carenza di flussi informativi e della conseguente scarsezza di studi e analisi disponibili[156].

La solidarietà alimentare è stata rinnovata in autunno del 2020, con il Decreto Ristori-ter (d.l. 154 del 23 novembre 2020). È stata rifinanziata per ulteriori 400 milioni di euro, lasciando invariato il testo normativo di marzo e quindi riproponendo di fatto la misura, in una situazione che nel frattempo andava evolvendo. La fine del 2020 e l'inizio del 2021 hanno visto infatti restrizioni più limitate e geograficamente differenziate, in un contesto produttivo e del mercato del lavoro caratterizzato dalla perdita di circa 430.000 posti di

155 Nella prima fase ha nettamente prevalso l'ottica di intervento emergenziale e contingente, basato su tre cardini: autocertificazione, tempestività dell'erogazione e "burocrazia zero".

156 Si citano in tal senso il rapporto ActionAid 2020, la rilevazione ANCI sui Comuni Capoluogo di Provincia, lo studio di Penisola sociale e la rilevazione ANCI FVG, cui si farà riferimento nel testo e si forniscono i riferimenti in bibliografia. Nel corso dei mesi si sono inoltre sviluppate analisi puntuali nel contesto di monitoraggi interni e regionali, dai quali sono estrapolabili informazioni indicative sulla misura (Toscana, Puglia, Calabria).

lavoro[157], di cui due terzi donne (Istat, 2021) e con un regime di blocco dei licenziamenti e degli sfratti attivo, ma destinato a concludersi entro l'anno. Chiameremo "seconda fase" questo finanziamento ulteriore, per distinguerla dalla "prima fase" di marzo e aprile.

Il d.l. 25 maggio 2021, Decreto Sostegni-bis, ha rifinanziato ulteriormente la misura con altri 500 milioni di euro, ampliando la destinazione delle risorse oltre alla solidarietà alimentare anche al sostegno delle famiglie per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche. Vedremo in seguito come questa direzione sia coerente con alcuni elementi emersi dall'analisi delle prime due fasi. Nel presente documento chiameremo "terza fase" questo intervento.

In Tabella 1 è riportato uno schema riassuntivo delle tre fasi della misura, così come appena descritte.

Tabella 1. I tre interventi di solidarietà alimentare.

	Riferimento normativo	Data	Risorse stanziate (€)
Fase 1	Ordinanza della Protezione civile n. 658	29 marzo 2020	400 mln
Fase 2	d.l. 154/2020 art.2	23 novembre 2020	400 mln
Fase 3	d.l. 73/2021 art.53	25 maggio 2021	500 mln

L'obiettivo che ci proponiamo in questo capitolo è quello di produrre una riflessione il più possibile unitaria, partendo dagli elementi che sono emersi sul territorio. L'analisi si basa principalmente sulla prima fase, essendo la seconda in via di implementazione e ancora non ovunque conclusa alla data di stesura del capitolo (maggio 2021). In ogni caso, dove possibile, saranno esplicitate alcune prime evidenze anche rispetto a questa seconda erogazione. È ancora prematuro invece dare riscontro della terza fase appena iniziata;

157 Nel marzo 2021 Istat ha inoltre adottato una nuova classificazione che modifica la definizione di disoccupazione: "*non sono più considerati occupati i lavoratori dipendenti che sono assenti dal lavoro da più di tre mesi, e quindi anche i cassaintegrati, né gli autonomi che non svolgono alcuna attività lavorativa da più di tre mesi, pur se la sospensione viene considerata temporanea e non definitiva*". Da ciò ne deriva un totale di oltre 760.000 persone che hanno perso il lavoro durante il 2020 (Garnero & Taddei, 2021).

si farà però riferimento ad alcuni elementi del testo normativo.

Le fonti utilizzate sono varie: in prima battuta le fonti normative e le linee operative di ANCI sia a livello nazionale, sia locale, ma soprattutto decine di avvisi pubblici censiti, analizzati e comparati. In alcuni casi, per necessità di approfondimento, sono stati presi in considerazione gli atti amministrativi comunali quali delibere di giunta e ordinanze del sindaco e, dove presenti, le delibere dell'assemblea dei sindaci. Anche le note e gli appelli di altri Enti istituzionali, quali UNAR, e non istituzionali, quali ASGI, hanno dato un contributo alla riflessione. Un apporto fondamentale viene dai primi rapporti stesi sulla solidarietà alimentare sia a livello nazionale, sia di alcune Regioni italiane. Sono state inoltre intervistati alcuni testimoni privilegiati che, a vario titolo, hanno contribuito con il proprio sguardo alla riflessione sulla misura e i suoi esiti*158*.

2. Gli elementi del provvedimento

Gli elementi centrali per capire come la solidarietà alimentare sia stata attuata, sono contenuti nel testo dell'Ordinanza della Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020. Questa definisce innanzitutto l'ammontare delle risorse e successivamente alcune linee di indirizzo per i Comuni rispetto ai criteri da applicare. Come già esplicitato, il testo dell'Ordinanza traccia alcuni elementi ma permette ai Comuni di muoversi molto liberamente rispetto a tutti i passaggi di implementazione, con l'obiettivo di fare presto.

Di seguito sono riportati gli elementi principali che caratterizzano il provvedimento nazionale:

- le risorse finanziarie e la loro relativa gestione sono affidate ai Comuni, secondo particolari criteri di riparto, ancorati alla popolazione residente e in parte anche al reddito medio dei territori[159];

158 In particolare, Samanta Palombo, Dipartimento Welfare di ANCI; Andrea Barachino, Direttore Caritas Diocesana Concordia-Pordenone; Francesca Bottalico, assessora comunale al welfare di Bari; Roberto Sensi, policy officer del programma diritto al cibo di ActionAid Italia.

159 L'Ordinanza specifica i criteri del riparto nel modo che segue: "a) una quota

- il Servizio sociale dei Comuni viene incaricato di individuare la platea dei beneficiari "tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza [...] e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali". L'Ordinanza indica inoltre una priorità nella selezione rispetto alle famiglie che non sono destinatarie di altri aiuti pubblici;
- il Servizio sociale è anche incaricato di definire il contributo spettante per ogni nucleo famigliare, senza ulteriori specificazioni sulle soglie;
- vengono individuate due tipologie di supporto. La prima è il buono spesa, un ticket spendibile presso gli esercizi convenzionati sul territorio che permette l'acquisto di generi alimentari, il secondo è l'acquisto da parte delle amministrazioni comunali di prodotti alimentari per il confezionamento e la distribuzione di pacchi viveri alle persone in stato di bisogno sul proprio territorio. Per il buono spesa è disposto che i benefici siano usufruibili presso esercizi commerciali individuati dalle amministrazioni. Tale individuazione avviene senza gli obblighi della normativa vigente in termini di affidamenti. Gli esercizi convenzionati devono essere registrati in apposite liste rese pubbliche alla cittadinanza;
- ai Comuni è data possibilità di coordinarsi con gli Enti del Terzo settore sia per l'individuazione del bisogno (citata la connessione con il FEAD[160]) sia per l'acquisto e la distribuzione dei beni.

---

pari al 80% del totale, per complessivi euro 320 milioni, è ripartita in proporzione alla popolazione residente di ciascun comune, salvo quanto previsto al punto c); b) una quota pari al restante 20%, per complessivi euro 80 milioni, è ripartita in base alla distanza tra il valore del reddito pro capite di ciascun comune e il valore medio nazionale, ponderato per la rispettiva popolazione. I valori reddituali comunali sono quelli relativi all'anno d'imposta 2017, pubblicati dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze; c) il contributo minimo spettante a ciascun comune non può in ogni caso risultare inferiore ad euro 600 [...]. La quota di cui al punto a) relativa ai comuni con popolazione maggiore di centomila abitanti è decurtata, proporzionalmente dell'importo necessario ad assicurare il rispetto dei criteri di cui alla presente lettera".

160 Fondo Europeo per l'Aiuto agli Indigenti, che sostiene gli interventi promossi da Paesi dell'UE per fornire alle persone in povertà estrema cibo e/o assistenza materiale. Comprende i generi alimentari, gli indumenti e altri articoli essenziali per uso personale.

Già il giorno successivo all'emanazione dell'Ordinanza, l'ANCI nazionale diffonde la propria nota di indirizzo. Analogamente e in breve tempo, molte delle sezioni regionali dell'ANCI hanno definito ulteriori linee guida[161]. Nella nota di ANCI nazionale e nelle linee guida regionali sono descritti i contenuti del testo dell'Ordinanza e vengono prodotte alcune indicazioni a favore dei Comuni[162] per quanto riguarda i risvolti amministrativi e operativi dell'implementazione. Vengono suggeriti da subito possibili criteri, indicando inoltre una proposta di importo per i buoni spesa. Queste linee di indirizzo sono state recepite quasi ovunque sul territorio, pur avendo una modesta base giuridica e di efficacia nei confronti degli Enti locali, che legittimamente avrebbero potuto limitarsi a dare esecuzione alla norma statale.

Per quanto riguarda la seconda fase, il testo del d.l. 154/2020 stanzia ulteriori 400 milioni di euro, ma fa riferimento all'Ordinanza di marzo per quanto riguarda l'attuazione. Allo stesso modo la nota di indirizzo di ANCI del 24 novembre 2020 ricalca quella di marzo, senza variazioni. Gli elementi del secondo provvedimento sono quindi identici a quelli del primo.

Nella terza fase appena iniziata invece, il d.l. 73/2021 introduce alcune variazioni rispetto al testo dell'Ordinanza. In particolare, viene modificato l'importo del finanziamento a 500 milioni di euro e le percentuali di riparto delle risorse, spostando parte del finanziamento verso i territori con reddito medio inferiore[163]. In questo caso la misura è destinata, sin dal titolo dell'articolo di legge, a so-

161 Dall'analisi dei siti web è stato possibile rilevare le linee operative di Anci nazionale e di tutte le sezioni regionali italiane ad eccezione di Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Valle d'Aosta.

162 Il ruolo dell'ANCI è risultato di fondamentale rilievo nello sviluppo delle misure per aver sollecitato l'intervento del Governo sulla misura, per le note di indirizzo emanate e per aver sviluppato una specifica piattaforma digitale a sostegno dei Comuni (bonuspesa.it)

163 In questo caso, infatti, i criteri di riparto sono: a) una quota pari al 50% del totale, per complessivi euro 250 milioni, è ripartita in proporzione alla popolazione residente di ciascun Comune; b) una quota pari al restante 50%, per complessivi euro 250 milioni, è ripartita in base alla distanza tra il valore del reddito pro capite di ciascun comune e il valore medio nazionale, ponderata per la rispettiva popolazione.

stenere oltre alla solidarietà alimentare anche il sostegno alle famiglie per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche, individuando quindi nuove e differenti tipologie di supporto. Ad oggi mancano i riferimenti normativi per l'attuazione e non è quindi possibile entrare maggiormente nello specifico.

3. Evidenze emerse e riflessioni sull'applicazione

Come già detto, le evidenze empiriche non permettono di ricostruire un quadro esaustivo. Tuttavia le fonti disponibili, spesso concordi, fanno emergere alcuni nuclei tematici fondamentali che aiutano a ricomporre il profilo di applicazione della misura. Di seguito vengono riportati i temi più rilevanti.

3.1 La governance della misura

L'Ordinanza di marzo, così come il Decreto ristori-ter per la seconda fase, stanziano le risorse "in favore dei Comuni", individuandoli quindi come Enti beneficiari delle risorse e affidando loro la gestione dei fondi. L'idea è quella che sia l'Ente amministrativo più prossimo ai cittadini a poter intercettare le esigenze improrogabili e nuove di quel periodo. Come anticipato, al Servizio sociale viene dato il compito di individuare la platea dei beneficiari e di quantificare il contributo concesso. Va notato come né il testo di marzo, né quello di novembre, né le linee di indirizzo ANCI individuino un ruolo alla gestione associata dei Servizi sociali.

In base agli atti emanati dalle amministrazioni nei giorni successivi all'Ordinanza di marzo si delineano tre scenari di governance differenziati:

a) gestione totalmente comunale: la definizione dei criteri e la gestione amministrativo-contabile è in capo ai Comuni;
b) gestione sociale associata, ma non amministrativo contabile: il Servizio sociale, in forma associata a livello di ambito territoriale, è stato coinvolto nell'individuazione dei criteri ma la gestione amministrativo contabile è rimasta in capo ai singoli Comuni;

a) gestione totalmente realizzata in modo associato dal Servizio sociale[164].

Il coinvolgimento degli ambiti territoriali sociali, dove presenti, è risultato differenziato in base ai territori: in alcuni è stato residuale nella gestione della misura, in altri prevalente. Alcune evidenze empiriche (ANCI FVG, 2020) rilevano che la gestione in forma associata ha permesso una maggiore omogeneità negli avvisi. Al contrario, Comuni anche vicini che hanno agito in maniera indipendente hanno prodotto avvisi anche molto differenti tra loro.

L'assenza di obblighi di rendicontazione, definita dal testo dell'Ordinanza e poi ribadita nelle note ANCI di marzo e novembre, ha sollevato due importanti questioni. È innanzitutto un'anomalia rispetto al sistema dei supporti pubblici, votato alla trasparenza amministrativa. In secondo luogo, non ha permesso di raccogliere informazioni sull'andamento dell'erogazione, con la conseguente difficoltà o impossibilità di monitorare l'andamento della misura sui territori, così come i bisogni emersi. Se questa assenza di obblighi di rendicontazione poteva essere comprensibile calata nel contesto della prima fase, lo risulta meno nella seconda dove, come abbiamo già esplicitato, i tempi di erogazione sono stati comunque lunghi e differenziati sui territori.

3.2 Criteri differenti, dimensioni condivise

L'Ordinanza di marzo non ha stabilito direttamente i criteri di selezione, ma ha lasciato ai Comuni il compito di definirli. La mancanza di soglie parametriche e l'impossibilità di basarsi sulle prove dei mezzi in uso (per esempio l'ISEE[165]), ha indotto la maggior parte

164 In Friuli-Venezia Giulia, ad esempio, su 18 ambiti territoriali in cui si articola il Servizio sociale dei Comuni, solo 2 hanno optato per una gestione associata totale, 11 hanno visto il Servizio sociale dei Comuni coinvolto nella definizione dei criteri ma non nella gestione amministrativa e 5 non l'hanno visto coinvolto. Trattasi di un territorio in cui la gestione associata è consolidata da oltre un trentennio, nel quale tuttavia si contano 190 avvisi su 215 Comuni.

165 Indicatore della Situazione Economica Equivalente, da ultimo normato nel nostro Paese dalla Legge 58/2019 e che in estrema sintesi è l'indicatore che serve per valutare e confrontare la situazione economica dei nuclei familiari che intendono

delle realtà censite a elaborare avvisi che specificassero criteri ulteriori, sia di accesso sia di quantificazione delle risorse attribuibili. La scelta di limitare il perimetro della platea è risultata largamente prevalente, senza sostanziali eccezioni di carattere geografico o di popolazione[166].

Se è stata comune la necessità di definire dei criteri, quelli scelti all'atto pratico sono stati poi variegati, con una fioritura di avvisi non uniformi sul territorio e spesso molto articolati. Questa frammentazione territoriale ha inevitabilmente generato iniquità, che si sono riverberate sulla platea dei beneficiari.

In generale però, dalle centinaia di avvisi censiti, dalla prima tornata di buoni comunali emergono chiaramente cinque dimensioni largamente presenti:

residenza nel Comune. Questo criterio è risultato da subito controverso, in quanto fattore di esclusione per fasce di popolazione tradizionalmente fragili (senza dimora, richiedenti asilo, stranieri) e meno protette da altri sostegni pubblici (tra i quali RdC e REM), nonché per coloro che si trovassero in domicilio diverso dal Comune di residenza. Nonostante il tema sia stato prontamente sollevato[167], si registra una prevalenza della persistenza del criterio nella maggior parte dei testi degli avvisi. La rilevazione ANCI (2020) riporta che solo in 4 Comuni su 10 la platea è stata allargata a domiciliati, richiedenti protezione internazionale e, in poco più della metà, ai senza dimora. L'analisi condotta su territori periferici contrae ulteriormente questo dato;

a) tipologia della composizione del nucleo familiare. Numerosità, presenza di minorenni 0-3 anni, di persone con disabilità, di persone anziane hanno costituito criterio di priorità in circa un terzo dei Comuni censiti (Penisola sociale, 2021);

---

richiedere una prestazione sociale agevolata.

166 Criteri specifici sono stati adottati sia in Comuni di aree metropolitane come Milano, Torino, Napoli (ActionAid, 2020), sia in Comuni di più modesta o ridottissima popolazione (ActionAid, 2020; ANCI FVG, 2020; Regione Toscana, 2020)

167 In particolare, ricordiamo le linee guida UNAR, le raccomandazioni ActionAid, l'appello ASGI e altri quali quello della rete DASI alla Regione FVG (cfr. Bibliografia)

b) indicatori di reddito e patrimonio. Il testo dell'Ordinanza non comprende i tradizionali criteri di prova dei mezzi e indirizza l'intervento verso i nuclei famigliari più esposti agli effetti dell'emergenza o in stato di bisogno. I criteri reddituali e patrimoniali non sono quindi sempre specificati negli avvisi e variano anche sensibilmente tra i territori;

c) condizione occupazionale. Il 77% dei Comuni ha applicato un criterio che tenesse conto della condizione occupazionale del richiedente, in particolare tenendo a mente i casi di disoccupazione e riduzione o sospensione dell'attività lavorativa o professionale, anche autonoma, come priorità nell'assegnazione;

d) percezione o meno di altri sostegni pubblici quali cassa integrazione, NASPI, RdC. L'Ordinanza dava indicazione di dare priorità alle persone che non fossero già assegnatarie di altre forme di sostegno pubblico; questa linea è stata tradotta negli avvisi in un criterio di esclusione o non preferenza per questi nuclei.

Per quanto riguarda la seconda fase della solidarietà alimentare, i criteri reddituali e patrimoniali sono stati progressivamente sostituiti da criteri più classici, quali l'ISEE, anche se ancora una volta la scelta è stata discrezionale. Rimane invece, come esplicitato dalla normativa in tutte le fasi, il criterio di esclusione o non preferenza per i nuclei già percettori di altre misure di supporto e quindi anche di REM, istituito dopo la prima fase di solidarietà alimentare. Per la terza fase non c'è ancora una linea di indirizzo a livello nazionale e quindi i tempi sono ancora prematuri per capire come agiranno le amministrazioni comunali, anche se è ipotizzabile che si muoveranno in coerenza con la seconda fase, verso una normalizzazione dell'intervento.

3.3 Le risorse trasferite, disponibili, impiegate

Tenuto conto dell'assenza di obblighi di rendicontazione per la prima fase e della seconda fase ancora in corso è difficile ricostruire il quadro complessivo dell'utilizzo delle risorse. La presente analisi

propone quindi alcuni elementi in base alle conoscenze attuali[168].

Gli 800 milioni di euro stanziati per le prime due fasi rappresentano una somma considerevole e inedita. Dopo la prima e la seconda fase, sono state proprio le amministrazioni locali, in particolare quelle delle maggiori città e delle aree metropolitane, a richiedere con forza ulteriori impegni, da cui il recente stanziamento di ulteriori 500 milioni.

Le risorse trasferite, come previsto dall'Ordinanza, sono state incrementate grazie alla generosità di cittadini, associazioni, imprese e degli stessi Enti Locali che hanno integrato con propri fondi e attivato la solidarietà aprendo conti correnti, realizzando campagne e iniziative varie di raccolta fondi; le risorse disponibili sono dunque lievitate ben oltre quelle trasferite, anche se non è possibile definirlo numericamente per l'assenza degli elementi di rendicontazione[169].

È plausibile ritenere che le risorse disponibili (trasferite e raccolte) della prima fase siano state utilizzate completamente in larga parte del Paese. In alcuni casi tuttavia al momento del secondo finanziamento non erano ancora state impiegate completamente le risorse della prima[170]. Allo stesso modo, con la terza fase già partita, sono molte le realtà, soprattutto per quanto riguarda i Comuni medio-piccoli, che stanno ancora gestendo la seconda fase, con scadenze fissate in estate o anche a fine 2021.

Tra la prima e la seconda fase si è registrata, da parte di alcune amministrazioni locali (ad es. Milano, Napoli, Trieste, Bari), l'attivazione di ulteriori interventi di solidarietà, anche se non sempre o solamente finalizzati all'acquisto di generi alimentari. Ciò può aver

168 Dalla conoscenza degli autori si è proceduto a un'analisi dell'impiego delle risorse in Friuli-Venezia Giulia, in Puglia e in Calabria (cfr. Bibliografia).

169 Nella rilevazione ANCI si apprende che, su 51 capoluoghi di provincia, la metà ha visto un aumento delle risorse grazie a donazioni. Tra queste, aziende e privati cittadini hanno contribuito per il 45% ciascuno, mentre inferiore al 10% è stato il contributo di istituti finanziari (ANCI, 2020). Si registrano inoltre casi-limite in cui, stante la ridotta popolazione comunale, i contributi di un singolo privato abbiano raddoppiato le risorse disponibili.

170 Si trova ad esempio riscontro nei dati della Puglia (Regione Puglia, 2020), a cui tuttavia erano accostati specifici interventi regionali. Altrettanto si può dire per decine di esperienze censite, soprattutto piccoli Comuni.

contribuito a ritardare l'impiego delle risorse della seconda tornata della misura nazionale, ma è anche servito ad allocare meglio le risorse rispetto ai bisogni emergenti.

3.4 Tempi di attivazione

I due periodi presentano fasi esecutive molto diverse. Per la prima fase l'attivazione delle misure a livello locale è stata tempestiva, con una emanazione degli avvisi che non va oltre la metà di aprile 2020.

Sono invece risultate diverse le date di chiusura del beneficio, in quanto la durata è stata determinata in funzione del bisogno espresso dai territori. Differenti territori hanno espresso bisogni differenti. In particolare, si sottolinea che le aree metropolitane e urbane hanno visto un rapido esaurimento dei fondi, mentre quelle periurbane e rurali hanno protratto la decorrenza dei termini, per via dei numeri più contenuti di richiedenti. Dove le risorse non erano esaurite, a chiusura dei termini è stata necessaria l'emanazione di avvisi successivi (fino a quattro sulle risorse di marzo), in alcuni casi senza modifiche sostanziali della platea. In termini di bisogno, la differenza tra le zone urbane e rurali meriterebbe un ulteriore approfondimento, anche perché la povertà alimentare assume connotati diversi a seconda del contesto (ActionAid, 2020).

Per la seconda fase i tempi si sono decisamente dilatati visto che nell'aprile 2021 si registravano ancora Enti che dovevano ancora avviare la raccolta delle istanze da parte dei cittadini. In generale la calendarizzazione dei percorsi adottati dai Comuni è stata di più ampio respiro, con avvisi e avvio della raccolta delle domande a partire da dicembre del 2020 e ancora in corso. In questo caso, sia le mutate condizioni di contesto con lockdown meno rigido e differenziato, sia quelle socioeconomiche con le evoluzioni già descritte del mercato del lavoro, individuano una gestione prudenziale e ragionata da parte degli Enti.

3.5 Le modalità operative

Mantenendo sempre sullo sfondo le grandi differenze nell'applicazione della misura, anche per le modalità operative emergono alcuni elementi importanti e comuni nell'applicazione. Dove non esplicitato, il riferimento è alla prima fase della misura.

In primo luogo, bisogna considerare che la digitalizzazione forzata avvenuta ovunque durante il lockdown ha investito anche l'Amministrazione pubblica e il suo rapporto con la cittadinanza. La raccolta delle domande quindi, pur rimanendo possibile anche in forma cartacea, si è svolta preferibilmente con mezzi digitali, spesso utilizzando in modo più esteso pratiche già precedentemente in essere, come ad esempio la compilazione di moduli editabili, o ricorrendo anche a strumenti di intervista online o a sistemi di posta elettronica o di messaggistica[171]. I Comuni di grandi dimensioni, evidentemente supportati da servizi informativi adeguati, in breve tempo sono riusciti a impostare dei sistemi informatizzati di raccolta delle domande per poi introdurre, nella seconda fase, sistemi di identificazione e certificazione (come lo SPID).

Tra le soluzioni convenzionali volte ad evitare il contatto fisico con i cittadini si è sperimentato anche l'utilizzo di cassette postali fuori dai Comuni dove era possibile ritirare e consegnare la modulistica. Queste soluzioni, che sono state importanti per garantire l'accesso in aree fragili e presso la popolazione anziana, sono andate diminuendo nella seconda fase, anche perché le regole di distanziamento sociale sono state meno rigide che durante il primo lockdown.

Rispetto all'impatto sui processi amministrativi, la solidarietà alimentare ha rappresentato un carico non indifferente per le amministrazioni comunali, in primo luogo perché il processo è stato attuato durante la riconversione al lavoro da remoto. È stato complesso anche il rapporto con gli esercizi commerciali interessati alla

171 L'indagine di Penisola sociale riporta ad esempio che il 70% delle grandi città ha implementato procedure telematiche, ma che circa la metà dei Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti ha comunque optato per la compresenza della forma cartacea, evidenze confermate anche dall'analisi ANCI FVG.

misura, visto che l'Ordinanza rimandava indirettamente all'adozione di provvedimenti pubblici (come la manifestazione di interesse, ad esempio) e all'adozione di schemi di convenzione specifici per ogni esercente o grande distributore. È mancata, da questo punto di vista, la messa a disposizione di uno schema comune di avviso e di convenzione che i Comuni potessero utilizzare come riferimento[172].

Figura 1. I controlli amministrativi sulla solidarietà alimentare (Penisola sociale, 2021)

Anche l'applicazione di eventuali controlli amministrativi è stata differenziata (Figura 1): solo il 22% dei Comuni intercettati ha approntato controlli preventivi rispetto alla veridicità delle dichiarazioni inserite dai beneficiari nella richiesta, il 45% li ha sviluppati in itinere o ex post, il 27% non li ha previsti (Penisola sociale, 2021).

Rispetto alle tipologie di beneficio, i dati disponibili riportano una larga prevalenza del buono spesa rispetto ai pacchi alimentari forniti ai cittadini. Come riportato in Figura 2, nei principali centri urbani, il 69% dei benefici è stato erogato come buono/ticket/voucher, il 31% come distribuzione di pacchi alimentari e, in alcuni casi, prodotti farmaceutici (ANCI, 2020)[173]. Altre fonti riportano un uti-

172 Un'eccezione è stata la Provincia di Trento che ha messo gestito direttamente la misura mettendo a disposizione un modello unico per tutti i propri residenti (https://www.ufficiostampa.provincia.tn.it/Comunicati/Bonus-alimentare-istruzioni-per-l-uso).

173 Anche nel Comune di Bari si è fatto ampio ricorso alla distribuzione di prodotti farmaceutici (informazione raccolta durante l'intervista all'Assessora al welfare, Francesca Bottalico).

lizzo ancora più rilevante dei buoni spesa, con un elemento di variabilità importante rispetto ai beni di consumo acquistabili (ANCI FVG, 2020; ActionAid, 2020).

Figura 2. **Erogazione delle misure di solidarietà alimentare**

Nella seconda fase si assiste invece a un allargamento del fronte di intervento, in cui trovano supporto anche le spese di gestione della casa, l'acquisto di beni farmacologici e di altri beni non alimentari considerati essenziali. Nella terza fase queste voci entrano direttamente nel testo della norma.

Un aspetto fondamentale per le amministrazioni comunali è stato quello della quantificazione del beneficio: gli importi non erano infatti stabiliti dalla normativa nelle prime due fasi della misura (non è ancora chiaro come sarà strutturata la terza da questo punto di vista). I Comuni hanno quindi optato per l'applicazione di quote parametriche di accesso, basate soprattutto sulle soglie di povertà relativa Istat, ponderate o meno sul contesto territoriale. Sebbene tali criteri non siano stati applicati ovunque, l'analisi documentale riporta esperienze innovative di definizione del bisogno[174].

La discrezionalità comunale ha però inevitabilmente prodotto una risposta nel complesso non omogenea, con marcate differenze non solo tra macroaree, ma anche tra Comuni contigui. Ad esempio, è stato riportato che a livello nazionale per metà dei Comuni censiti

174 Si cita a tal proposito l'esperienza del Servizio sociale dei Comuni "Livenza Cansiglio Cavallo", in Friuli-Venezia Giulia, che ha individuato una soglia definita di "vita dignitosa" (ANCI FVG, 2020).

il contributo è variato, per un nucleo di 1 persona, tra i 51 e i 100 euro (Penisola sociale, 2021). Un'altra ricerca svolta a livello locale riscontra una forbice tra i 100 e i 300 euro per nuclei monopersonali, e tra i 200 e 1.172 euro per nuclei con 5 componenti e più (ANCI FVG, 2020).

Un altro tema importante è quello della valutazione sociale professionale. Come abbiamo visto l'Ordinanza faceva esplicito riferimento al coinvolgimento del Servizio sociale nella valutazione dei casi di bisogno, ma spesso la sua funzione è stata declinata in modo meramente amministrativo, depotenziando il ruolo nella lettura del bisogno e di tracciamento delle situazioni. Ci sono anche stati esempi di buone prassi. In alcuni casi l'intervento professionale ha contribuito a definire puntualmente bisogni complessi e richieste non primariamente o esclusivamente alimentari quali difficoltà di cura o accudimento, bisogni di salute mentale e fisica, bisogni educativi, ecc. Ha inoltre permesso il monitoraggio delle situazioni a rischio e l'instaurarsi di nuovi legami di prossimità con la cittadinanza. Si cita in questa sede l'esperienza del Comune di Bari in cui il Servizio sociale professionale ha provveduto a contatti personali con tutti i richiedenti, alla distribuzione fisica dei buoni, nonché a valutazioni integrate con altri professionisti (psicologi, nutrizionisti), oltre ad agire un ruolo di coordinamento dei privati e del volontariato[175].

Un ultimo aspetto di rilievo sulle modalità operative è quello della relazione con gli esercizi commerciali, che ha evidenziato riscontri positivi. C'è stata in primo luogo una convinta adesione della Grande Distribuzione Organizzata, che in molti casi ha integrato il valore dei buoni o ha contribuito a donazioni alimentari o, ancora, apportato sconti ai beneficiari di buoni spesa. All'opposto però, la solidarietà alimentare è stata anche l'occasione per rivitalizzare il commercio di prossimità, stabilendo nuove connessioni e possibilità di convergenza tra pubblico e il privato.

175 Il riferimento a questa esperienza non è casuale, in quanto si è registrata una visione sistemica e integrata di approccio alle misure di solidarietà di assoluto rilievo, sostenuta da un impianto locale (piani pluriennali per la grave marginalità adulta) che avevano rinforzato il tessuto comunitario con l'adesione del volontariato e società civile ancora prima della pandemia.

3.6 Il coinvolgimento del Terzo settore

L'Ordinanza di marzo ha previsto da subito il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore e in particolar modo dei soggetti della rete FEAD sia per l'intercettazione del bisogno sia per la distribuzione dei beni.

Queste fasi hanno visto la presenza attiva di alcuni soggetti, con particolare riferimento alle Caritas, alle associazioni di volontariato locali e alla Protezione Civile. Tale attivazione trova riscontro in circa un terzo dei Comuni censiti dallo studio ANCI, in particolare in quelli di grandi dimensioni (Penisola sociale, 2021). Mentre i soggetti già precedentemente impegnati nel fronteggiare la povertà alimentare hanno svolto un ruolo importante sul territorio anche nella individuazione e conoscenza di situazioni a cui assegnare i buoni spesa o i pacchi alimentari, la Protezione Civile si è attivata soprattutto rispetto alla distribuzione di questi ultimi, con azioni capillari porta a porta.

Resta sullo sfondo una fitta trama di solidarietà, animata da singoli cittadini e realtà associative locali, che si è mossa da subito e ha contribuito non solo ad integrare le risorse statali a disposizione degli Enti locali, ma anche a migliorare la gestione operativa delle misure. Questo assetto ha assunto tratti specifici soprattutto nella prima fase.

3.7 Una platea inedita

La definizione della platea raggiunta non può che avere valore di stima; rispetto alla prima fase, i numeri riportati dalla relazione ANCI parlano di 4,3 milioni di persone interessate e 1,5 milioni di nuclei a livello nazionale (7,1% della popolazione) (ANCI, 2020). Tuttavia bisogna constatare un'estrema difformità di individuazione della platea da contesto a contesto, tanto da lasciare più domande che certezze sul bisogno emerso. L'eterogeneità della platea trova infatti conferma nei singoli casi studio (Regione Toscana, 2020; ANCI FVG, 2020), ma anche nel questionario ANCI nazionale. Emerge infatti come singoli contesti abbiano attuato una selezione

dei beneficiari secondo schemi categoriali[176], favorendo quindi alcune tipologie di beneficiari rispetto ad altri.

Sebbene difficile da vedere nei rendiconti analizzati, i territori riportano un aumento della richiesta di aiuto alimentare, soprattutto quella di carattere saltuario, a conferma dell'emersione di un bisogno che non sembra destinato a diminuire nel breve periodo e che si mostra con maggior drammaticità nelle grandi aree urbane e nel Mezzogiorno (ActionAid, 2020; Istat, 2021).

I pochi approfondimenti conosciuti restituiscono una platea in larga parte inedita. I dati di specifici territori indicano quote di beneficiari precedentemente non in carico al Servizio sociale comprese tra il 50% e il 70% del totale. Queste persone erano quindi in larga parte non conosciute e si sono rivolte ai Servizi per la prima volta proprio durante il primo lockdown. I beneficiari sono costituititi da persone giovani (30-40 anni), per lo più coppie monoreddito con minori e persone sole. Anche l'incidenza degli stranieri è alta (ActionAid, 2020; ANCI FVG, 2020; ANCI, 2020), la cui forte penalizzazione rispetto alle misure strutturali ha portato a un aumento di incidenza anche per il REM (cfr. capitolo 13).

4. Le lezioni apprese

Le misure di solidarietà alimentare sono state uno dei primi interventi per supportare la popolazione all'inizio del lockdown di marzo 2020. L'emergenza sanitaria ha rappresentato un periodo di fortissima innovazione in tanti aspetti della vita e della società, in cui la pressione al cambiamento ha imposto movimenti rapidi e a tratti impulsivi. In quel momento non era possibile una riflessione approfondita e proprio per questo è ancora più importante riprenderla e curarla successivamente, con il fine di raccogliere gli elementi positivi che sono emersi e aggiustare i rischi potenziali.

176 Secondo la rilevazione ANCI, il comune di Firenze ha destinato il 90% delle risorse a "Famiglie giovani", mentre quello di Campobasso il 92% a "Famiglie di anziani/anziani soli"; Terni, Pordenone e Reggio Calabria hanno destinato le quote maggiori (oltre il 40%) a "Famiglie monogenitoriali", ecc.

Le politiche di welfare del futuro possono trarre forte spunto dalla riflessione su queste esperienze.

4.1 Difficile capire senza informazioni

Come abbiamo visto a più riprese, il mancato obbligo di rendicontazione ha avuto un impatto notevole sulle informazioni disponibili per una valutazione della misura e quindi sulla comprensione dell'efficacia e del senso delle misure di solidarietà alimentare.

Le informazioni raccolte avrebbero contribuito a rilevare con precisione alcune dimensioni dei problemi emergenti che altri osservatori non riescono a rilevare. Nell'eccezionalità della situazione, sono emersi risvolti sociali interessanti, passati parzialmente sottotraccia proprio perché lo sguardo non era ben focalizzato attraverso una analisi rigorosa di quello stava accadendo[177].

L'integrazione e la circolazione dell'informazione assume particolare rilievo a livello nazionale, per una programmazione sociale che raccordi le azioni di governo con gli esiti socioeconomici della pandemia. Anche a livello regionale e comunale questo aspetto riveste una grande importanza, in quanto le amministrazioni si inseriranno in un sistema di interventi di welfare rinnovato a sostegno dei propri territori; interventi che dovranno dialogare con quelli di carattere nazionale e ricomporsi in un quadro organico. È importante allora mantenere lo sguardo sulla raccolta e la diffusione delle informazioni.

4.2 Scarsi apprendimenti dall'esperienza

Anche a causa dell'assenza di sguardo critico verso la prima fase, per la seconda non c'è stato apprendimento normativo. Come visto, il Decreto Ristori-ter e le successive linee di indirizzo di ANCI di novembre hanno ricalcato senza differenze l'Ordinanza e le linee guida di fine marzo. Ma in un contesto già così diverso, sebbene

177 Buone pratiche in tal senso possono dirsi i portali del Veneto e della Calabria: https://veneto.welfaregov.it/; https://sis.welfarecalabria.it/.

ancora emergenziale, come quello dell'inverno tra il 2020 e il 2021 si sarebbe potuta proporre una misura che tenesse presente gli apprendimenti della prima fase. Allo stesso modo non è ancora chiara l'evoluzione della terza fase di solidarietà alimentare. Se da una parte la normativa introduce dei cambiamenti rispetto a quella delle prime due fasi, dall'altra ad oggi non è ancora disponibile il Decreto del Ministero degli Interni che dovrebbe entrare maggiormente nello specifico rispetto all'attuazione della misura.

Quello che è però sicuro è che la solidarietà alimentare è stata comunque riproposta a maggio 2021, nel momento in cui il contesto epidemiologico in Italia è ulteriormente differente e normalizzato anche rispetto al momento della seconda ondata e delle chiusure localizzate invernali. Al momento di concludere il presente contributo, dunque, ci si chiede se l'apprendimento dagli elementi emersi nelle prime due fasi permetterà di evitare la riproposizione delle modalità operative pensate nel marzo 2020 e il superamento delle stesse.

4.3 I rischi di un'ampia discrezionalità

L'Italia presenta al proprio interno forti differenziazioni di tradizioni di welfare. Il finanziamento di una misura unica a livello nazionale con così ampi margini di discrezionalità sulle scelte da compiere da parte degli Enti locali è stato voluto, con l'idea di semplificare al massimo le procedure, abbattere i tempi e permettere i necessari adattamenti a livello locale. L'aspetto complementare di questa adattabilità porta tuttavia con sé alcuni rilevanti fattori di rischio, che non possono essere sottovalutati.

In particolare la discrezionalità del testo normativo ha portato a differenze importanti nella applicazione, a volte ingiustificate, anche in Comuni vicini tra di loro. In alcuni casi è stata sufficiente una diversa visione politica dell'amministrazione comunale per introdurre differenziazioni di rilievo nei criteri di selezione dei beneficiari e nella erogazione delle misure, favorendo di fatto arbitrariamente alcune fasce di popolazione povera rispetto alle altre. Le differenziazioni tra territori e le esclusioni poco motivate sono si-

gnificative soprattutto in riferimento al periodo di enorme fragilità che la popolazione ha affrontato e accentuano sentimenti di ingiustizia nelle persone con maggiori difficoltà.

Questi elementi sono stati esplicitati subito da UNAR e sono emersi poi nei ricorsi che ASGI ha promosso su alcuni territori e che hanno permesso il riconoscimento del beneficio a persone prima escluse. Anche in questo senso l'assenza di obblighi di rendicontazione non permette di approfondire a fondo le implicazioni, nonostante alcuni fatti di cronaca emersi a seguito della prima fase indichino tutti i rischi del disegno generico di partenza[178].

4.4 Spazi di miglioramento verso un welfare comunitario

Due sono gli elementi parzialmente venuti a mancare nell'applicazione della prima fase della solidarietà alimentare e che presentano margini di miglioramento: il ruolo della valutazione professionale e un più diffuso coinvolgimento del Terzo settore.

Nella prospettiva di interventi futuri la valutazione professionale può e deve essere valorizzata sempre di più quale porta di accesso ai servizi, anche per quelli di supporto alimentare o di natura economica. Tenuto conto del ruolo del Servizio sociale nel conoscere, monitorare e attivare efficacemente reti di supporto territoriale per i nuclei in difficoltà, il loro scarso coinvolgimento ha decretato in molte situazioni l'impossibilità di raggiungere questi obiettivi. Se da un lato non bisogna dimenticare che durante il lockdown il lavoro degli assistenti sociali presentava oggettivi elementi di complessità, dall'altro i dati dimostrano che in generale persistono delle difficoltà nella attivazione dei percorsi di Inclusione Sociale (cfr. capitolo 4). Si conferma quindi la necessità di questi interventi, anche se la loro realizzazione su larga scala nel nostro paese risulta molto impegnativa.

Per quanto riguarda il Terzo settore, l'auspicio è che le misure di solidarietà alimentare non si collochino al di fuori della governance

178 Particolarmente gravi, ad esempio, le discriminazioni avvenute a San Germano Vercellese rispetto all'erogazione di buoni spesa e pacchi alimentari.

partecipata e anzi ne costituiscano un fattore di rilancio e strutturazione futura, valorizzando il ruolo di prossimità e la qualità dell'offerta che i servizi del privato sociale garantiscono.

Va sottolineato che sono emersi elementi positivi in questo senso. Alcune amministrazioni comunali hanno promosso con decisione un'organizzazione delle misure che prevedeva un ampio coinvolgimento delle proprie comunità con la promozione del dono, la presenza capillare di servizi di informazione e sostegno alle famiglie, le soluzioni innovative e sperimentali di integrazione dei buoni spesa (come, ad esempio, kit per la prima infanzia e neonati o per l'acquisto di libri per la lettura dei minori). In questi casi si è percepito un riavvicinamento delle comunità alle amministrazioni, alcune volte anche quantificato in un numero significativo di nuovi volontari che hanno contribuito alla realizzazione degli interventi[179].

4.5 Pregi e difetti della digitalizzazione

Abbiamo già descritto come la digitalizzazione durante il lockdown di marzo-maggio 2020 abbia modificato in via emergenziale le relazioni tra Pubblica amministrazione e cittadini. Oltre alla compilazione della modulistica o alle richieste di contributi per via telematica, con il lavoro da remoto degli operatori sociali lo scambio comunicativo tra Servizio sociale e beneficiari delle misure è stato più complesso e difficile. La combinazione di questi fattori ha prodotto soluzioni innovative, ma anche nuovi rischi.

La soluzione più interessante, anche se non largamente diffusa, è stata l'esperienza di interazione con i beneficiari attraverso videochiamate da parte degli operatori, con l'utilizzo di piattaforme per il colloquio professionale. Questa soluzione apre spazi nuovi e creativi, soprattutto per quanto riguarda la presa in carico e il rapporto di

179 Si veda ad esempio il programma "A meno di un metro" del Comune di Bari in cui i "buoni spesa" sono una delle tantissime voci indicate e che ha visto la collaborazione di circa 700 volontari che si sono offerti proprio in ragione della pandemia da Covid 19 (la scheda dell'iniziativa è riportata nel dossier I Servizi sociali al tempo del coronavirus (Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali; ANCI; Banca Mondiale, 2020).

cura, che potrebbe in futuro avvenire anche attraverso questi canali. Anche, e non solo, per evitare invece i rischi, legati al *digital divide* e alla possibile esclusione di persone fragili o anziane dalla comunicazione, con il conseguente allontanamento dalle istituzioni proprio delle persone che hanno meno strumenti[180].

Emerge anche l'evidente inadeguatezza della dotazione infrastrutturale di tipo informatico, sia per quanto riguarda la presenza di hardware e software (programmi gestionali), sia per la carenza di competenze informatiche degli operatori.

L'introduzione di diverse modalità digitali rimane quindi un tema aperto e di interesse, da sviluppare con attenzione e cautela.

4.6 Una fragilità straordinaria

Come sottolineato in alcuni contributi (Regione Toscana, 2020), la massiccia erogazione di buoni spesa e/o aiuti ha risposto ad una domanda di accesso al cibo assolutamente straordinaria. In Italia, esiste un bisogno alimentare importante, sia in termini di accesso sia di qualità del cibo e probabilmente questo bisogno è destinato a crescere, specie nelle sue forme saltuarie (ActionAid, 2020).

La stima dei beneficiari della prima fase, pari a più del 7% della popolazione, indica un numero di persone consistente. Nonostante la percezione di altri aiuti pubblici fosse da subito un criterio penalizzante o escludente per ricevere buoni spesa o pacchi alimentari, è probabile che una parte dei beneficiari si sia comunque sovrapposta a quella del RdC. Una quota consistente però non era destinataria di altre misure e ha fatto ricorso ai benefici in seguito alla perdita di uno o due mesi di salario. Anche l'evoluzione lungo il 2020 ha evidenziato una platea mobile sia in ingresso sia in uscita, movimento che si collega a perdite e recuperi improvvisi di reddito legati alla crisi.

Questo elemento pone un interrogativo sulle capacità di tenuta

180 Diversi studi di caso locali segnalano infatti una scarsa richiesta da parte delle persone anziane e una non trascurabile quota di richieste compilate in maniera erronea.

di un largo strato della popolazione e indica un numero consistente di persone con un bisogno precedentemente non emerso. È anche necessario capire se a seguito della fine dell'emergenza questi nuclei avranno necessità di aiuti più strutturali o meno. Il monitoraggio di queste dinamiche può avvenire nella lettura dei dati sulla povertà e in quelli dell'accesso alle misure di contrasto dei prossimi anni.

4.7 Perché serviva la solidarietà alimentare

Le misure di solidarietà alimentare erano necessarie? Per quanto riguarda la prima fase, la risposta è affermativa almeno per tre ragioni. Sono già state toccate, ma vale la pena di riassumerle.

Questa misura ha coperto le mancanze del sistema di welfare. Innanzitutto quelle del RdC, che per come è stato strutturato non poteva permettere una copertura così ampia dei bisogni emersi durante l'emergenza. Ma anche quelle delle altre misure emergenziali strutturate nei primi mesi di lockdown: come abbiamo visto infatti, il Decreto Cura Italia ha mantenuto una impostazione categoriale, lasciando inevitabilmente scoperte alcune parti della popolazione. La solidarietà alimentare è diventata il necessario ulteriore salvagente per la gran parte delle persone che non sono state aiutate altrimenti.

Ha inoltre garantito un supporto alle persone, in attesa di altre misure più strutturate e dai tempi tecnici più lunghi. Sia rispetto al REM, che è stato definito solo un mese dopo, sia rispetto ai ritardi nella erogazione della cassa integrazione straordinaria e dei ristori che hanno subito forti rallentamenti a causa della grandissima domanda in un lasso di tempo breve. Una prova di ciò sta nelle motivazioni riportate nelle domande di solidarietà alimentare, collegate proprio ai tempi lunghi per ricevere questi interventi. La solidarietà alimentare ha costituito un ponte verso altre misure.

Infine, ha generato una risposta flessibile a seconda dei territori e in generale più vicina ai bisogni dei cittadini rispetto alle misure statali. Il coinvolgimento in prima linea dei Comuni ha permesso una prossimità difficile da raggiungere altrimenti.

4.8 Un altro tipo di supporto al reddito

La risposta è meno definita per quanto riguarda la seconda e la terza fase della misura. Come abbiamo visto l'Ordinanza di marzo prevedeva due tipologie di aiuto: il buono spesa e il pacco alimentare. Già in questa prima fase però c'è stata una notevole richiesta di sostegno per il mantenimento dell'abitazione e per la cura della salute che ha accompagnato quella dei buoni spesa, mettendo in rilievo altre due aree di fragilità importanti e collegate (ANCI FVG, 2020).

Nella seconda fase si è visto un allargamento del fronte di intervento e una progressiva ammissione al contributo delle spese legate alla gestione della casa, all'acquisto di beni farmacologici e di altri beni, sempre essenziali ma non strettamente alimentari. Nonostante la normativa e la nota di indirizzo di ANCI nazionale fossero del tutto identiche a quelle di marzo, c'è stato quindi un apprendimento per quanto riguarda la prassi amministrativa: si sono diffusi utilizzi non previsti, ma comunque necessari per il sostentamento della popolazione. Nella terza fase questi elementi ulteriori sono entrati anche nella normativa da poco emanata, nell'indirizzo di attivare un sostegno anche per il pagamento dell'affitto e delle bollette.

Quindi, una misura nata come buono spesa si è trasformata progressivamente, prima nella prassi e poi nella norma, in qualcosa di sempre più vicino a un sostegno per tutti i beni primari. Cioè a una forma di reddito minimo, di natura indiretta perché vincolato a particolari voci di spesa, ma con una geometria nei criteri più variabile e adattabile rispetto a RdC e REM, pur nelle contraddizioni evidenziate in termini di equità e intercettazione del bisogno.

Questo dato evidenzia che parte della funzione svolta dalla solidarietà alimentare poteva essere affidata ad un supporto più generoso e flessibile di altri strumenti introdotti, soprattutto in riferimento al REM e al RdC. Per questo motivo è bene chiedersi se la solidarietà alimentare vada ulteriormente rinnovata o se le risorse vadano destinate altrove, rendendo più efficaci gli strumenti di reddito minimo anche grazie agli apprendimenti su questa misura. L'analisi della terza fase, appena iniziata, sarà dirimente in questo senso.

4.9 L'integrazione con le politiche di Inclusione Sociale

È opinione condivisa, emersa dalle indagini sul territorio, che le misure di solidarietà alimentare non debbano diventare strutturali, ma che sia preferibile un loro ripensamento in un sistema integrato di Inclusione Sociale, in modo da rispondere agli elementi di multiproblematicità, nonché prevedendo nuovi servizi, interventi e opportunità (ANCI FVG, 2020).

La solidarietà alimentare ha rappresentato uno sforzo inedito di risposta al contesto emergenziale e come già esplicitato si inserisce in un ventaglio ampio di sostegni legati al contrasto della povertà (RdC e REM in particolare). Ancora, il sostegno alla povertà alimentare disponeva già prima della crisi un sistema strutturato di collaborazione tra Enti del Terzo settore e pubblico (il FEAD).

Per tutte queste misure di contrasto alla povertà è importante che la programmazione nazionale tenga in considerazione sia la necessità di interventi uniformi sul territorio sia la natura complessa e urgente dei bisogni dei destinatari. La revisione e l'affinamento dello strumento del Reddito di Cittadinanza pare in questo senso la via più percorribile.

5. Fonti informative e bibliografia

Atti

- Ordinanza di Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020 recante "Ulteriori interventi di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili".
- Decreto-legge 23 novembre 2020 n. 154, "Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica Covid 19" (art. 2).
- Decreto-legge 25 maggio 2021 n. 73, "Misure urgenti di solidarietà alimentare e di sostegno alle famiglie per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche" (art. 53)

Note di indirizzo, linee guida

- ANCI, Nota di indirizzo, 30/03/2020. Ordinanza di Protezione Civile n. 658 recante "Ulteriori interventi di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili".
- ANCI Emilia-Romagna, Griglia/linee guida (slide), 31/03/2020.
- ANCI Toscana (29/3/2020).
- ANCI Piemonte (29/3/2020).
- ANCI Lombardia (31/3/2020).
- ANCI Marche (1/4/2020).
- ANCI Campania (4/4/2020).
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le pari opportunità, - UNAR, Linee guida in materia di interventi di solidarietà alimentare in esecuzione dell'Ordinanza n°658 del 29 marzo 2020 della Protezione Civile.
- MLPS, nota 6238 del 3-08-2020, Misure urgenti di solidarietà alimentare (cfr. Ordinanza n. 658 del 29 marzo 2020 Dipartimento Protezione Civile): PON Inclusione e indicazioni per il monitoraggio fisico.
- MLPS; nota 8659 del 2-11-2020, Misure urgenti di solidarietà alimentare (cfr. Ordinanza n. 658 del 29 marzo 2020 Dipartimento Protezione Civile): modello per il monitoraggio fisico sul PON Inclusione – Avviso 3/2016.
- ANCI, Nota di indirizzo, 24/11/2020, "Misure urgenti di solidarietà alimentare" di cui all'articolo 2 del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154.
- ANCI Veneto e Regione del Veneto, Comunicazione ai Comuni, Oggetto: Misure urgenti di solidarietà alimentare di cui all'art. 2 del D.L. 23/11/2020, n. 154 (27 novembre 2020).
- ASGI, Appello ai Comuni: nessuna discriminazione nell'erogazione degli aiuti per l'emergenza, www.asgi.it/discriminazioni/appello-comuni-discriminazione-aiuti-coronavirus/
- Rete DASI FVG (Diritti, Accoglienza, Solidarietà Internaziona-

le), Lettera aperta alle/ai Sindache e Sindaci del Friuli-Venezia Giulia

Riferimenti bibliografici

ActionAid. (2020). *La pandemia che affama l'Italia. Covid 19, povertà alimentare e diritto al cibo.*

ANCI. (2020). *Misure urgenti di solidarietà alimentare - questionario sulla distribuzione degli aiuti ai cittadini.*

ANCI FVG. (2020). *La solidarietà alimentare in Friuli Venezia Giulia.*

Borio, S., & Iordachescu, M. (2020). *Solidarietà alimentare: Le linee guida dell'ANCI Piemonte a confronto con le linee guida delle altre ANCI Regionali.*

Garnero, A., & Taddei, M. (2021, 04 07). *Come leggere i nuovi dati sul mercato del lavoro*. Tratto da www.lavoce.info: https://www.lavoce.info/archives/73366/come-leggere-i-nuovi-dati-sul-mercato-del-lavoro/

Ghetti, V. (2020, 04 05). *Buoni spesa: come ci si organizza in Lombardia?* Tratto da http://www.lombardiasociale.it/: http://www.lombardiasociale.it/2020/04/05/buoni-spesa-come-ci-si-organizza-in-lombardia/?doing_wp_cron=1622499475.9291260242462158203125

Istat. (2021). *Il mercato del lavoro 2020, una lettura integrata.* Roma.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ANCI e Banca Mondiale. (2020). *I Servizi sociali al tempo del coronavirus. Pratiche in corso nei Comuni Italiani.*

Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali; ANCI; Banca Mondiale. (2020). *I Servizi sociali al tempo del Coronavirus.*

Penisola sociale. (2021). *I Comuni e la gestione degli interventi di solidarietà alimentare.*

Regione Puglia. (2020). *Rapporto di monitoraggio DGR 443/2020 e 778/2020.*

Regione Toscana. (2020). *IV Rapporto sulle povertà in Toscana.*

CAPITOLO 13

Le misure emergenziali per il Covid: il Reddito di Emergenza

Giulio Bertoluzza
Caritas Trento

1. Premessa

Il 10 marzo 2020 inizia in Italia il primo periodo di lockdown. Il decreto Cura Italia individua tempestivamente gli ambiti principali di intervento per attenuare l'impatto dello shock economico dovuto alle restrizioni, in particolare rispetto alla protezione del lavoro e dei redditi e al sostegno alla liquidità delle imprese e delle famiglie. Rispetto a quest'ultime, lo sforzo è quello di evitare che su di loro ricadano gli effetti dei danni economici. Per questo motivo viene istituita la cassa integrazione in deroga per i lavoratori dipendenti, l'indennizzo di 600 euro per i lavoratori autonomi e le partite IVA, il reddito di ultima istanza per i lavoratori dipendenti o autonomi che hanno cessato o ridotto le loro attività (d.l. 17 Marzo 2020, n. 18 art 44). Gli interventi, pensati per tamponare la situazione di differenti tipologie di lavoratori, hanno natura categoriale e inevitabilmente lasciano scoperta una parte delle famiglie italiane, soprattutto quelle più povere i cui lavoratori non rientrano nei casi previsti dal decreto (Saraceno, 2020). Il Forum Disuguaglianze Diversità apre un

dibattito su queste tematiche che a fine marzo porta alla redazione di una proposta operativa (Forum Disuguaglianze Diversità; Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile; Gori, 2020), che suggerisce l'introduzione del Reddito di Emergenza (REM), pensato come uno strumento sostitutivo al Reddito di Cittadinanza (RdC) da circoscrivere al periodo emergenziale.

Il REM viene effettivamente introdotto nel decreto Rilancio (d.l. 19 Maggio 2020, n. 34 art. 82, 2020), in una versione finale che accoglie la proposta ma ne modifica in modo sostanziale alcuni punti salienti. Da segnalare subito il fatto che nella versione attuata il REM è pensato come uno strumento da affiancare al RdC a cui possano accedere le persone che non beneficiano della misura ordinaria. Il decreto permette ai destinatari di fare domanda di REM, inizialmente entro il 30 giugno 2020.

Successivamente, il decreto Agosto (d.l. 14 Agosto 2020, n. 104 art. 23) dispone nuove misure in materia di REM, permettendo di fare domanda per una ulteriore mensilità. Il nuovo termine per la presentazione della domanda è il 15 ottobre 2020.

Alla scadenza, il decreto Ristori (d.l. 20 Ottobre 2020, n. 137 art. 44) stabilisce che chi ha fatto domanda di REM tra agosto e ottobre abbia automaticamente diritto a due ulteriori mensilità per i mesi di novembre e dicembre 2020, permettendo inoltre di fare domanda a nuovi nuclei ancora non beneficiari. La nuova scadenza per queste domande è definita al 30 novembre 2020.

Con il decreto Sostegni (d.l. 22 Marzo 2021, n. 41 art. 12) a marzo 2021 il governo annuncia la possibilità di fare domanda di REM per altre tre mensilità (marzo, aprile e maggio), confermandone l'importanza come misura anticrisi. Il decreto Sostegni-bis (d.l. 25 maggio 2021, n. 73 art. 36) proroga ulteriormente il REM per altre quattro mensilità per i mesi di giugno, luglio, agosto e settembre 2021.

A giugno 2021 sono quindi cinque le misure di REM approvate da inizio emergenza sanitaria. In Tabella 1 viene riportato un quadro sintetico di questi interventi, a cui faremo riferimento con numerazione progressiva nel testo.

L'obiettivo di questo capitolo è duplice: da una parte raccogliere

in un unico contributo gli elementi ad oggi disponibili sulla misura del REM e dall'altro trarre, da quanto emerso, possibili riflessioni in materia di politiche di reddito minimo e misure di contrasto alla povertà, soprattutto guardando al RdC e ad un suo eventuale aggiustamento. L'analisi presentata prende in considerazione i riferimenti normativi di tutti e cinque gli interventi. È limitata invece ai primi quattro (REM1, REM2, REM3 e REM4) per quanto riguarda l'analisi dei destinatari della misura, non essendo disponibili i dati dell'intervento di REM5 appena iniziato.

Tabella 1. I cinque interventi di Reddito di Emergenza

	Riferimento normativo	Data
REM1	d.l. 34/2020 art. 82	19 maggio 2020
REM2	d.l. 104/2020 art. 23	14 agosto 2020
REM3	d.l. 137/2020 art.14	20 ottobre 2020
REM4	d.l. 41/2021 art. 12	22 marzo 2021
REM5	d.l. 73/2021 art. 36	25 maggio 2021

Rispetto alle fonti su cui si basa il presente lavoro, a partire da luglio 2020, l'Osservatorio statistico INPS su Reddito e Pensione di Cittadinanza inizia a rilasciare le informazioni su beneficiari, importi e distribuzione del REM sul territorio. I dati presentati fanno riferimento alle letture più recenti disponibili e in particolare al "Report Trimestrale REI-RdC-REM Aprile 2019 – Marzo 2021" che presenta una lettura dei dati aggiornata sul 2020, nonché all'Appendice statistica di Giugno 2021 rispetto ai beneficiari del 2021 (Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, 2021). Altre fonti prese in considerazione, da cui provengono i dati presentati, sono i rapporti e le valutazioni della misura prodotte a partire dell'estate del 2020. In questo senso, particolarmente rilevanti e ricchi di spunti sono il Rapporto annuale INPS (2020), il rapporto "Mercato del Lavoro 2020, una lettura integrata" (Ministero del Lavoro, 2021) e il rapporto Flash n.2 dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2021).

2. Gli elementi del REM

Per capire la struttura del REM è necessario fare riferimento ai cinque decreti-legge già citati. In particolare, al decreto Rilancio di maggio 2020, che ne definisce tutti gli aspetti e a cui rimandano le normative successive. Faremo riferimento a questo testo dove non esplicitamente dichiarato. L'attribuzione del REM è riservata ai nuclei familiari che soddisfano un insieme di requisiti, di natura personale, reddituale e patrimoniale. In particolare, devono essere soddisfatte le seguenti condizioni:

- residenza in Italia del richiedente;
- reddito familiare del mese di aprile 2020 inferiore al beneficio REM;
- un valore ISEE inferiore a 15.000 euro;
- patrimonio mobiliare familiare (2019) inferiore a una soglia di 10.000 euro, accresciuta di 5.000 euro per ogni componente successivo al primo e fino a un massimo di 20.000 euro, incrementato di 5.000 euro se è presente un disabile grave;
- non devono essere presenti nel nucleo dei titolari di pensione (dirette o indirette), ad eccezione dell'assegno ordinario di invalidità;
- non devono essere presenti lavoratori dipendenti con retribuzione lorda superiore al beneficio;
- nessun componente del nucleo deve essere già percettore di altre indennità connesse con l'epidemia da Covid 19;
- il nucleo non deve essere già percettore di RdC.

Tra i requisiti del REM non figura un criterio che tenga in considerazione una eventuale diminuzione del reddito famigliare tra il 2019 e il 2020, per cui l'accesso viene di fatto lasciato aperto a tutte le persone che sono in povertà durante il periodo delle restrizioni, sia quelle che erano povere già prima del 2020 sia quelle che lo sono diventate a causa dello shock economico.

Il beneficio, che per quanto riguarda il REM1 viene corrisposto in due mensilità, è pari a 400 euro per un nucleo monocomponente. È incrementato di 160 euro per ulteriori componenti maggiorenni e di

80 euro per i componenti minorenni. Per il calcolo della quota viene utilizzata la stessa scala di equivalenza del RdC, con un incremento progressivo fino a un massimo di 840 euro (per famiglie numerose con presenza di disabili).

La normativa prevede che l'INPS riconosca ed eroghi il beneficio ai nuclei che ne hanno diritto. La domanda di REM può essere inoltrata direttamente all'INPS in modalità telematica, oppure attraverso patronati e CAF. Per il REM1 la scadenza per fare domanda è inizialmente il 30 giugno 2020, ma la stessa viene successivamente prorogata al 31 luglio.

I decreti successivi che aprono gli interventi di REM2 e REM3 non introducono modifiche sostanziali alla norma, ma la ripropongono aggiornando esclusivamente il mese di riferimento da prendere in considerazione per calcolare il criterio del reddito famigliare. È importante sottolineare un elemento introdotto a novembre 2020: fermo restando la possibilità di fare una nuova domanda, il decreto Ristori rinnova automaticamente il REM3 per le persone che hanno già fatto domanda di REM2.

Il decreto Sostegni di marzo 2021 amplia in modo sostanziale la platea di persone che possono beneficiare del REM4. Innanzitutto aumenta il valore di soglia reddituale per le persone che vivono in affitto, tenendo in considerazione quindi che questi nuclei hanno una ulteriore spesa che pesa sul reddito famigliare e quindi sulla condizione di bisogno. Inoltre il REM4 fa rientrare tra i beneficiari anche i lavoratori che hanno cessato di usufruire delle indennità di disoccupazione NASPI e Dis-Coll[181]. Il decreto Sostegni-bis di maggio 2021 introduce, come abbiamo già detto, quattro ulteriori mensilità di REM, rimandando per i riferimenti normativi al decre-

181 Per questa parte di beneficiari i criteri sono differenti rispetto a quelli generali del REM. Innanzitutto hanno diritto alla misura tutti i lavoratori che hanno terminato di usufruire delle indennità di disoccupazione NASPI e Dis-Coll tra il 1° luglio 2020 e il 28 febbraio 2021. I richiedenti devono avere ISEE inferiore a 30.000 euro. Inoltre non è necessario che rispettino i requisiti canonici del REM esposti nel presente paragrafo. L'unico vincolo è quello che non possono accedere a queste mensilità nuclei i cui componenti percepiscano o abbiano percepito una delle indennità di cui all'articolo 10 del decreto (Indennità per i lavoratori stagionali del turismo, degli stabilimenti termali, dello spettacolo e dello sport).

to precedente e aggiornando anche in questo caso il mese di riferimento per il calcolo del reddito famigliare. La data di scadenza per la presentazione della domanda di quest'ultimo intervento, attualmente in corso, è il 31 luglio 2021.

Tenuto conto dell'elevato numero di rinnovi della misura, è utile riassumere in Tabella 2 il totale delle mensilità di REM per cui si è potuto fare domanda nel corso del 2020 e del 2021.

Le risorse per il REM sono state stanziate fino a un massimo di 955 milioni di euro sull'anno 2020, prevedendo uno specifico Fondo per il Reddito di Emergenza. Dato lo scarso utilizzo dei fondi previsti per le prime mensilità, non è stato necessario prevedere incrementi in corso d'anno per coprire gli interventi di REM2 e REM3. Per il 2021 il Fondo viene invece incrementato in modo sostanziale, anche tenuto conto della platea più ampia di beneficiari, fino a un massimo di spesa di 1,5 miliardi di euro per il decreto Sostegni (di cui 663 milioni per il REM ordinario e 857 milioni per le persone che hanno finito di percepire la disoccupazione). Il decreto Sostegni-bis incrementa le risorse di ulteriori 884 milioni, per un totale di 2,4 miliardi di euro per il 2021.

3. L'applicazione

Il quadro di applicazione della misura può essere ricostruito in base ai dati forniti da INPS (Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, 2021) e da alcuni altri osservatori che hanno prodotto, a fine 2020 e nella prima metà del 2021, una serie di rapporti utili a comprendere il REM e i suoi effetti sul territorio. I temi di maggiore rilevanza sono riportati in questo paragrafo.

Tenuto conto di come sono strutturati i dati INPS, da questi non è possibile individuare quali tra i beneficiari di REM1 abbiano fruito della misura anche successivamente (REM2 o REM3). È possibile superare questo elemento di indeterminatezza grazie ad alcuni contributi recenti (Ministero del Lavoro, 2021; Ufficio parlamentare di bilancio, 2021). Questi rapporti forniscono il dato scorporato dei beneficiari di REM1, REM2 e REM3, nonché il numero di beneficiari

che hanno fatto accesso ripetuto alla misura. Faremo riferimento a questi dati per una analisi dei beneficiari totali. Per quanto riguarda l'intervento di REM4 l'INPS a reso disponibili alcuni dati preliminari a giugno 2021, mentre il REM5 è ancora in corso di erogazione.

3.1 Quanto si sono "allargate le maglie"

L'obiettivo dichiarato del REM è stato quello di allargare le maglie del RdC per dare un supporto alle famiglie povere che hanno sperimentato una riduzione delle proprie entrate con l'arrivo del lockdown, senza poter fruire di altre forme di aiuto previste (sia strutturali, sia emergenziali). Capire chi e quanti sono i beneficiari del REM, significa quindi capire se ha raggiunto il suo obiettivo e in quale misura.

Secondo i dati INPS i beneficiari effettivi di REM1 sono circa 292mila, mentre sono circa 255mila per il REM2. A questi ultimi se ne sono aggiunti altri 81mila che hanno fatto domanda di REM3. Tenuto conto che una parte dei beneficiari ha fatto accessi multipli, il totale dei beneficiari che hanno avuto accesso ad almeno uno dei primi tre interventi di REM è pari a 426mila nuclei (Ufficio parlamentare di bilancio, 2021). Sono per il 54% residenti nel Mezzogiorno, per il 20% al Centro e per il 26% al Nord (Figura 1). A prescindere dal contesto emergenziale quindi, come emerge anche dall'analisi dei dati sul RdC, le aree in cui si sono concentrati gli utenti di REM sono le stesse dove si sono concentrati gli utenti di RdC (cfr. capitolo 1).

Figura 1. **Distribuzione dei nuclei beneficiari in Italia**

A partire dai dati INPS delle dichiarazioni ISEE 2020, che riportano anche l'indicazione dei beneficiari del REM e del RdC, il rapporto dell'Ufficio parlamentare di bilancio (2021) analizza la composizione della platea dei beneficiari, mettendone in rilievo due quote: quelli che sono in condizione di povertà strutturale già prima del periodo emergenziale e quelli che lo sono diventati, anche temporaneamente, durante il 2020. Dei 426mila beneficiari totali, 222mila erano poveri prima del Covid 19 e di questi 104mila non rientravano nei requisiti del RdC mentre 118mila vi rientravano ma non hanno presentato domanda (Figura 2). I nuclei che hanno fatto accesso al REM per condizioni contingenti sono invece 204mila.

Figura 2. Suddivisione degli accessi al Rem nel 2020 (Ufficio parlamentare di bilancio, 2021)

Il tasso di accoglimento delle domande è del 49% per il primo periodo: la metà delle domande inoltrate è risultata idonea a ricevere il REM, mentre il 51% restante dei richiedenti se lo è visto rifiutare, non soddisfacendo uno o più dei requisiti previsti. Più avanti vedremo più in dettaglio chi sono i richiedenti delle domande respinte (cfr. par 4.3).

I beneficiari REM sono soprattutto giovani, il 44% ha una età inferiore a 30 anni. Facendo riferimento al primo periodo di erogazione, i dati INPS quantificano nel 60% i nuclei beneficiari in cui non sono presenti minori (175mila nuclei): incrociando questo dato con quello riportato in Figura 3 si capisce chiaramente che il REM è andato in particolar modo a famiglie di giovani adulti, con una prevalenza di nuclei monocomponente (il 39% del totale, come in Figura 4). Tra gli altri, si segnala la presenza tra i beneficiari di 17.143 nuclei composti da un genitore con figlio minore a carico.

Figura 3. Età degli individui che hanno beneficiato della misura. Dati INPS Rapporto annuale, 2020

Figura 4. Percentuale di nuclei con uno o più componenti

Per quanto riguarda l'intervento di REM4[182], nel 2021 INPS registra un totale di 483mila beneficiari per le tre mensilità previste. Il dato è quindi più alto del totale dei beneficiari del 2020.

Rispetto a questo quarto intervento di REM non cambia invece la distribuzione dei beneficiari sul territorio, con il 53% dei nuclei residenti nel Mezzogiorno o nelle Isole, il 20% al Centro e il 27% nel Nord. I nuclei monocomponente costituiscono in questo caso una percentuale ancora maggiore sul totale (45% nel 2021 contro il 39% del 2020). I dati sul REM4 sono ancora provvisori ed è difficile spingersi oltre nell'analisi. Un quadro più esaustivo si potrà ricomporre in autunno, quando si conosceranno anche i beneficiari di REM5.

182 I dati INPS di REM 4 fanno riferimento sono esclusivamente quelli del comma 1 del decreto Sostegni e quindi tengono in considerazione i beneficiari che hanno ottenuto il REM per la presenza dei requisiti canonici. I dati sui beneficiari lavoratori che hanno finito di fruire di disoccupazione (comma 2 del decreto) non sono invece ancora disponibili.

3.2 Poche persone hanno ricevuto il REM

Per capire se il REM sia stato davvero all'altezza degli obiettivi che si è proposto, è importante capire quante delle persone che a maggio 2020 potenzialmente avevano diritto di fare richiesta (tutti i nuclei famigliari che rispettavano i requisiti del REM) hanno poi effettivamente ricevuto il versamento delle prime due mensilità. Il *take-up rate*, il rapporto percentuale tra beneficiari effettivi e aventi diritto, rappresenta uno dei parametri fondamentali per capire se una politica di reddito minimo è capace di raggiungere il suo obiettivo (Minimum Income Policies in EU Member States, 2017).

La relazione tecnica del decreto Rilancio prevede una platea di nuclei beneficiari pari a 867mila (Relazione tecnica Decreto Rilancio, 2020). Invece l'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio del 27 maggio stima in 850mila nuclei la platea dei beneficiari del REM, sottolineando anche l'intersezione tra queste persone e quelle che avrebbero diritto al RdC ma non ne fanno richiesta (Commissione V della Camera dei deputati, 2020). Agli 867mila nuclei stimati ne vanno sottratti 163mila che hanno cominciato a ricevere il RdC tra il mese considerato per elaborare le stime governative (gennaio 2020) e la chiusura delle domande del primo REM (Gori, 2020). Quindi, le famiglie effettivamente aventi diritto si possono stimare in 705mila unità.

Tabella 3. Take-up rate del REM per il periodo maggio-luglio

	Numero nuclei	%
	REM1	44,8
Beneficiari	291.853	13,4
Aventi diritto	705.000	12,7
Take-up rate	41%	29,1

Il take-up effettivo risulta quindi del 41%, cioè solamente 4 famiglie su 10 aventi diritto hanno beneficiato di REM nel primo periodo (Tabella 3). Era prevista una spesa massima di 954,6 milioni di euro (Relazione tecnica Decreto Rilancio, 2020), di questi il trasferimento effettivo alle famiglie italiane una volta completati i paga-

menti delle richieste di REM1 è stato di 325 milioni di euro (34% del totale). In generale, un *take-up rate* basso è un elemento problematico, perché accresce la disuguaglianza tra le persone aventi diritto (Minimum Income Policies in EU Member States, 2017). Nel caso specifico del REM questo effetto risulta particolarmente insidioso, con il rischio di lasciare indietro, tra quelle che non sono riuscite a presentare domanda, anche situazioni complesse e fragili in un contesto di per sé straordinario. Alcune di queste persone sono riuscite a muoversi successivamente: facendo domanda di REM2, con 70mila nuovi beneficiari che fanno domanda per la prima volta o di REM3, con 61mila nuovi beneficiari che non avevano mai presentato domanda prima (Figura 5).

Figura 5. Beneficiari di REM1 e nuovi beneficiari di REM2 e REM3 (Ministero del Lavoro, 2021)

Nuovi beneficiari REM3	Nuovi beneficiari REM2	Nuovi beneficiari REM1
61mila	70mila	292mila

Dopo il primo periodo era ragionevole aspettarsi un aumento dei nuclei beneficiari poiché, ormai compresa la procedura per fare richiesta, quelli del primo periodo hanno fatto nuovamente domanda. A questi si sono aggiunti nuovi nuclei le cui condizioni economiche sono nel frattempo peggiorate o che non sono riuscite a fare domanda subito. L'aumento di beneficiari si è verificato solo al terzo intervento. Per il secondo infatti il take-up rimane ancora più basso che per il primo (con un valore del 36% degli aventi diritto che hanno beneficiato di REM2), mentre vede una lieve flessione verso l'alto per il REM3 (con 333mila beneficiari totali e un take-up del 47%).

3.3 Una scarsa informazione

Tra i principali motivi di valori bassi di take-up, c'è sempre la mancanza di informazione. Generalmente le persone aventi diritto possono non sapere di poter ricevere la misura o ancora possono non sapere come fare ad ottenerla (Crepaldi, et al., 2017). Per questo motivo la proposta iniziale di REM prevedeva una campagna

straordinaria di informazione con una comunicazione chiara per tutti e che fosse rivolta con strumenti e attenzione specifica alle persone più fragili (barriere culturali, linguistiche, ecc.), generalmente ai margini della società e quindi più a rischio di non ricevere le informazioni utili. Si spingeva oltre, proponendo la possibilità che gli aventi diritto al REM potessero essere informati direttamente dall'amministrazione pubblica sull'esistenza di questa prestazione.

La realtà è stata diversa. Innanzitutto della misura di REM si è parlato molto sui mass-media in fase di redazione della proposta, durante la confusione, anche mediatica, del primo lockdown. Successivamente alla sua approvazione, la comunicazione sul primo intervento di REM è mancata per un periodo lungo: la campagna per la promozione è iniziata solamente il 18 luglio, due mesi dopo l'attivazione della possibilità di fare domanda e dieci giorni prima della scadenza per presentarla. Questa breve campagna prevedeva la diffusione di uno spot TV e radio dal titolo "Reddito di Emergenza, l'aiuto che serve. Adesso". Per quanto riguarda i rinnovi successivi di REM2 e REM3, la campagna non è stata riproposta.

Si può quindi affermare che l'informazione sulla misura sia stata scarsa o assente, a fronte della grande confusione e dei fondati timori che le famiglie italiane hanno sperimentato con l'arrivo dell'epidemia e delle restrizioni. Non è chiaro quali siano le motivazioni di un tale disimpegno comunicativo. È però evidente come questo fattore abbia contribuito al sottoutilizzo della misura da parte della popolazione interessata, nonché alla presentazione di domande incomplete o da parte di persone che non ne avevano il diritto.

3.4 Procedure e barriere amministrative

Un altro elemento che aiuta a motivare il basso take-up del REM risiede nei requisiti di accesso. Per richiedere il REM era necessario presentare un ISEE in corso di validità. Com'è noto, la produzione dell'ISEE è complessa soprattutto per famiglie dove il livello di istruzione e di conoscenza della macchina pubblica è basso. Ancor più difficile durante i mesi del lockdown, quando gran parte dei servizi stavano rapidamente riconvertendo in modalità telematica l'e-

spletamento di eventuali pratiche o appuntamenti, con l'inevitabile ritardo conseguente. Questa criticità ha probabilmente scoraggiato una parte delle famiglie potenzialmente richiedenti, che hanno rinunciato a fare domanda, mentre altre hanno deciso di presentare la domanda anche in assenza di un ISEE valido, vedendosi necessariamente respinta la domanda di REM. A seguito di un alto numero di domande non accompagnate dall'ISEE in corso di validità, l'INPS emette a inizio giugno un comunicato stampa in cui sottolinea la necessità della produzione dello stesso prima dell'invio della domanda di REM (INPS, 2020). Considerando i microdati disponibili, in agosto sono 49mila le domande respinte o cancellate per assenza di ISEE valido nel primo periodo. (INPS Rapporto annuale, 2020). Un altro elemento a conferma di questo effetto viene dall'analisi sugli ISEE 2020: emerge come due terzi del complesso dei nuclei beneficiari del REM era già in possesso di una dichiarazione ISEE alla data di entrata in vigore del decreto, mentre solo un terzo si sia dotata della stessa nel 2020 allo scopo di accedere alla misura. Se le persone che non avevano ISEE prima del 2020 sono una minoranza, significa che probabilmente la necessità di produrlo ha ostacolato l'accesso dei nuclei sprovvisti (Ufficio parlamentare di bilancio, 2021).

Proprio per la particolarità del contesto in cui il REM è stato attuato, la proposta originaria sconsigliava il ricorso all'ISEE quale criterio per l'accesso, prevedendo modalità semplificate di certificazione per fotografare le disponibilità economiche delle persone interessate. Come emerge dal documento di bilancio del REM di giugno (Forum Disuguagliane Diversità; Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile; Gori, 2020) l'obbligo alla presentazione di un ISEE valido è stato oggetto di confronto tra i soggetti proponenti il REM e l'Esecutivo, che ha motivato la richiesta nella necessità di INPS di velocizzare la procedura ed erogare il più rapidamente possibile il beneficio. Tuttavia se un elemento utilizzato per facilitare l'erogazione diviene ostativo per l'accesso, quelle famiglie scoraggiate non vedranno comunque l'arrivo del beneficio, nel breve o nel lungo periodo. Inoltre, la richiesta dell'ISEE non è stata introdotta per creare una vera soglia di accesso al REM, essendo molto più

generosa di quella del RdC e in generale alta (Gori, 2020) e non ha costituito un elemento di respingimento della domanda se non per una quota residuale di richiedenti, il 2,6% (INPS Rapporto annuale, 2020).

Anche in presenza di un ISEE in corso di validità, fare domanda di REM è stato difficile: da subito era possibile fare domanda presso i patronati e direttamente sul sito INPS, mentre la convenzione con i CAF è stata stipulata il 29 luglio (Messaggio n. 3091, 2020), escludendo quindi i centri di assistenza fiscale dall'essere intermediari per la presentazione di domanda del REM1. Per l'autunno le modalità di trasmissione sono rimaste fondamentalmente invariate, con una larga parte della popolazione che si è affidata ai patronati o ha presentato domanda in modo autonomo attraverso il portale INPS.

Figura 6. **Nuclei beneficiari di quota REM per mese**

I ritardi nella presentazione della domanda di REM1 si vede anche nella distribuzione della erogazione delle mensilità da parte di INPS ai beneficiari (Figura 6). Negli ultimi dieci giorni di maggio sono stati solo 85mila i nuclei che sono riusciti a fare domanda e a ricevere subito la prima mensilità di REM. Una parte più cospicua, di circa 133mila nuclei, ha ricevuto la prima mensilità a giugno, altre 70mila persone hanno ricevuto la prima mensilità a luglio. Le modalità di trasmissione hanno quindi ritardato l'accesso, se non disincentivato completamente parte dei potenziali beneficiari a fare domanda. Un effetto controproducente se l'obiettivo era quello di supportare prontamente le famiglie in stato di bisogno.

Come si vede dal grafico, il numero di mensilità erogate sale sostanzialmente con gli ultimi due mesi dell'anno quando, come già visto, è stato previsto il rinnovo automatico delle domande di REM2. La pressione per presentare domanda per la terza fase è stata quindi inferiore e a novembre tutti i nuclei beneficiari hanno ricevuto le mensilità previste senza particolari ritardi.

3.5 Allentati i vincoli della residenza

Un elemento di marcata differenza tra REM e RdC è l'assenza per il primo dello stringente requisito dei 10 anni di residenza sul territorio italiano. Per richiedere il REM è stata infatti richiesta la semplice presenza di una residenza in Italia, senza vincoli temporali.

Come presentato in Figura 7, emerge chiaramente come il REM sia andato a un numero in percentuale maggiore di cittadini stranieri rispetto al RdC. Le statistiche Istat indicano che le famiglie in povertà assoluta sono composte nel 69,6% dei casi da famiglie di soli italiani (1 milione e 164mila) e per il restante 30,4% da famiglie con stranieri (circa 510mila) (Istat, 2020). Se quindi i requisiti di accesso producessero lo stesso effetto su italiani e stranieri, dovremmo ritrovare percentuali simili tra i beneficiari delle misure di reddito minimo. Non è sicuramente così per il RdC dove l'incidenza di cittadini stranieri poveri nel 2020 è dell'11% (cfr. capitolo 1).

Figura 7. **Beneficiari di RdC e REM per cittadinanza**

Fonte: dati INPS Rapporto annuale, 2020 e Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza, 2021

Per quanto riguarda il REM, i beneficiari stranieri sono una percentuale molto più alta e progressivamente in aumento nel corso

del 2020 e del 2021, dal 27% dei beneficiari di REM1 al 48% dei beneficiari di REM3 e al 44% per il REM4 (oltre 210mila beneficiari sui 483mila totali). Questo dato evidenzia sia la situazione di grande sofferenza per questa quota di popolazione sia la progressiva capacità di fare richiesta della misura.

3.6 Allentati i requisiti patrimoniali, diversi quelli reddituali

I requisiti patrimoniali sono di due tipi: immobiliare e mobiliare. Il RdC prevede un requisito su entrambi. Quello immobiliare dev'essere non superiore a 30.000 euro, mentre quello mobiliare dev'essere non superiore a 6.000 euro, aumentato fino a 10.000 euro per le famiglie più numerose. Sia la proposta sia l'attuazione del REM hanno previsto l'allentamento di questi requisiti. Per il REM infatti non è presente un requisito sul patrimonio immobiliare: l'idea è che chi ha subito una forte riduzione del reddito nei mesi dell'emergenza non abbia tempo per mobilitare il patrimonio immobiliare ai fini della sussistenza nel breve periodo. Non ha quindi senso basare l'accesso su questo criterio.

Anche sul valore del patrimonio mobiliare i requisiti sono stati allentati, con una soglia fissata a 10.000 euro, accresciuta fino a 20.000 euro per le famiglie numerose. Già dalla proposta, l'idea era di non far utilizzare alle famiglie parte consistente dei propri risparmi, in modo da non ipotecare la possibilità di utilizzarli in futuro, per costruire al meglio il proprio percorso di vita fuori dal periodo emergenziale. Tenuto conto che il requisito sul patrimonio mobiliare è, dopo quello sul reddito, quello più rilevante per l'esclusione dei richiedenti dal RdC (INPS Rapporto annuale, 2020), sicuramente l'allentamento del requisito ha permesso l'accesso a una parte di persone escluse dallo strumento ordinario.

Più difficile è invece il confronto rispetto al requisito del reddito famigliare, che per il REM prevede l'assenza di lavoratori con retribuzione lorda superiore al beneficio (tra 400 e 840 euro a seconda della composizione del nucleo) per il mese di aprile, maggio o settembre 2020 rispettivamente per gli interventi di REM1, REM2 e

REM3. Al contrario il RdC prevede una soglia del reddito equivalente annuo. Come evidenzia il rapporto annuale del CNEL, per i primi tre interventi di REM dal reddito familiare non si deduce l'eventuale affitto per la casa di residenza, penalizzando nell'accesso al REM i nuclei con reddito superiore alla soglia, ma con stringenti vincoli di liquidità (Gallo & Raitano, 2021). Il requisito reddituale è stato successivamente modificato con il REM4 a marzo 2021: la soglia di reddito viene aumentata per i nuclei in affitto di un valore pari a una mensilità del canone presente.

Va inoltre ricordato che la scala di equivalenza adottata per il RdC e per il REM introduce degli svantaggi progressivi a mano a mano che il nucleo famigliare cresce. Infatti, a parità di condizioni reddituali le famiglie numerose rischiano più facilmente di superare la soglia prevista.

3.7 Quanti soldi sono arrivati alle famiglie

Parlare dei soldi arrivati sui conti correnti delle famiglie povere significa aprire lo sguardo sulla adeguatezza della misura, capire cioè se l'importo previsto è adeguato a permettere di uscire dalla condizione di povertà di partenza.

Bisogna ricordare che gli importi del REM sono fissi e non dipendono quindi dai redditi detenuti dal singolo nucleo come per il RdC. Dalla Figura 8 si nota chiaramente come gli importi del REM siano equiparabili a quelli del RdC, con una differenza via via più rilevante all'aumentare della dimensione del nucleo. Proprio perché fissi, gli importi REM tendono a essere meno svantaggiosi per le famiglie numerose, non sottraendo eventuali scarsi redditi da lavoro presenti. Con il suo disegno il REM mitiga quindi alcuni effetti di svantaggio introdotti dal RdC per le famiglie numerose.

Figura 8. Confronto tra l'importo medio mensile RdC e quello fisso di REM

Questi importi sono adeguati alle esigenze delle famiglie, in particolare nel Mezzogiorno dove il costo della vita è più basso, così come più bassa è la soglia di povertà assoluta (circa 600 euro per un nucleo monocomponente) (Istat, 2019).

4. Le lezioni apprese

Dall'esistenza del REM e dalle scelte fatte in un periodo così particolare come quello dell'emergenza sanitaria, è possibile trarre elementi di prospettiva sulle politiche di contrasto alla povertà, utili non solo per rilevare i limiti delle misure ordinarie a fronte dello shock economico del lockdown, ma soprattutto per capire di quali aspetti innovativi fare tesoro per l'evoluzione delle politiche del futuro. Il presente paragrafo dettaglia questi aspetti.

4.1 Perché il REM è utile

L'introduzione del REM è stato il tassello fondamentale delle politiche di contrasto alla povertà in epoca Covid. Senza questa misura, le famiglie che non avevano i requisiti per l'accesso ad altri interventi si sarebbero trovate completamente scoperte da un punto di vista reddituale per un periodo lungo. Abbiamo infatti visto, all'inizio del presente capitolo, come le misure straordinarie create a marzo 2020 mantenessero una natura categoriale. Ma anche il RdC, lo strumento di contrasto alla povertà ordinario, non poteva

rispondere da solo alla straordinarietà della richiesta del periodo. Innanzitutto perché è uno strumento giovane e ancora non consolidato, ma anche perché ha criteri che escludevano gran parte delle persone in difficoltà durante la pandemia, soprattutto i cittadini extracomunitari con meno di dieci anni di residenza e le famiglie diventate povere in conseguenza delle restrizioni e che si sono viste private di reddito corrente, senza rispettare i requisiti patrimoniali del RdC. Oltre a queste c'era, già prima dell'emergenza, una parte di nuclei poveri che non presentava domanda, ad esempio per mancanza di informazione, difficoltà burocratiche, attività in nero che non si vuole rischiare di rivelare, basso importo atteso (Baldini, 2020).

Il REM ha rappresentato per queste persone l'unico supporto. Ne hanno fruito circa 700mila persone per il primo periodo e 750mila tra settembre e dicembre, contribuendo in modo determinante al loro sostentamento. Senza il REM, queste famiglie avrebbero potuto fare ricorso solo alle misure di solidarietà alimentare (cfr. capitolo 12), assolutamente insufficienti negli importi, nella copertura e nella tipologia di supporto per fare fronte alla molteplicità degli imprevisti economici del periodo. Il REM è stato utile: i soldi sono arrivati alle famiglie e hanno rappresentato l'ossigeno necessario per superare sia i mesi difficili della primavera 2020 sia quelli dell'inverno successivo.

4.2 Ci sono anche gli stranieri

Un aspetto critico del RdC, che si è rivelato in tutta la sua evidenza proprio durante l'emergenza sanitaria, è rappresentato dallo stringente criterio di accesso per gli stranieri, che devono aver maturato dieci anni di residenza sul territorio italiano. A inizio 2019, la relazione tecnica del governo sul RdC aveva calcolato che 92mila nuclei stranieri in più avrebbero ricevuto la misura se non vi fosse stato il requisito dei 10 anni di residenza (Baldini & Lusignoli, 2019). Confrontando questo dato con quelli del REM del primo periodo, vediamo che tra i beneficiari delle prime due mensilità ve ne sono 65mila solo tra gli extracomunitari, di cui 15mila avevano

fatto recentemente domanda di RdC, ma se l'erano visto rifiutare, in quanto non soddisfacevano il requisito di residenza (INPS Rapporto annuale, 2020). Anche il rapporto dell'Ufficio parlamentare di bilancio (2021) indica in 70mila i nuclei di stranieri poveri già prima della pandemia, ma che non potevano accedere al RdC. Questi dati, insieme a quelli presentati nel paragrafo 3.5, permettono di affermare che uno dei più evidenti meriti del REM è quello di aver mostrato con chiarezza la presenza di una parte di popolazione straniera, non coperta dal RdC e in povertà assoluta sul territorio nazionale e di averla supportata nel bisogno.

Nonostante le statistiche e i modelli previsionali avessero già ampiamente individuato questa popolazione, il REM ha definito i contorni di questa situazione, facendola emergere senza che possa essere ulteriormente ignorata.

4.3 Una riflessione sulle domande rifiutate

Il tasso di accoglimento di una misura è definito come il rapporto tra il numero di domande con esito positivo e quelle inoltrate in totale. I dati disponibili mostrano, per i primi tre interventi di REM, un tasso di accoglimento basso e con differenze sostanziali tra i vari territori. Ad esempio, meno della metà dei nuclei che ha inviato domanda di REM1 si è vista riconoscere il beneficio (Tabella 4). Un approfondimento in merito è importante, tenuto conto che per il RdC il tasso di accoglimento è del 76%.

Tabella 4. Tasso di accoglimento delle domande di REM

	Tasso di accoglimento domande*		
	REM1	**REM2**	**REM3**
Italia	49%	58%	33%
Nord	38%	56%	31%
Centro	47%	61%	34%
Sud e Isole	58%	59%	33%

I dati presentati in tabella fanno riferimento esclusivamente alle nuove domande presentate nel primo, secondo e terzo periodo. In particolare, nei dati del REM3 non sono inclusi i beneficiari di REM2 che hanno ricevuto automaticamente anche le mensilità di REM3, ma solo le nuove domande fatte a ottobre e novembre 2020. Di queste solo il 33% sono state accolte, mentre il 66% non rispettava i requisiti previsti

Nel Rapporto annuale 2020, INPS fa una analisi approfondita su una parte delle domande pervenute (503mila sulle quasi 600mila del REM1), incorporando informazioni anagrafiche ed economiche presenti nei propri archivi. I dati di questa analisi sono riassunti in Tabella 5. Sul totale delle domande respinte, 47mila circa sono di persone che già percepivano il RdC, ma che hanno comunque provato a fare domanda. Altre 48mila persone si sono viste respingere la domanda per altri benefici, quali l'aver percepito altre misure anticrisi, o ancora per la presenza di pensionati nel nucleo.

Tabella 5. Analisi parziale delle domande respinte (INPS, 2020)

Analisi delle domande respinte		
Accolta	265063	53%
Percettore RdC	46534	9%
Reddito da lavoro dipendente	122693	24%
Pensioni dirette/indirette	24209	5%
Indennità Covid 19	23970	5%
ISEE invalido per sopraggiungere di variazioni patrimoniali	507	0%
Soggetto deceduto o presente in altra domanda	16647	3%
Altro	3755	1%
Totale	**503378**	**100%**

La parte più cospicua di domande respinte, il 24%, riguarda però le persone che, a seguito dei controlli di INPS, non rispettavano il requisito reddituale (retribuzione lorda superiore al beneficio), per un totale di 123mila domande. Queste persone sono state spinte a fare comunque domanda di REM dal timore di avere perdite di reddito nei mesi di aprile e maggio 2020. Oppure erano in affitto e pur a fronte di un reddito sopra la soglia non avevano comunque di che vivere (come abbiamo detto gli interventi di REM4 e REM5 prendono in considerazione i costi di affitto per determinare la soglia reddituale della misura, ampliando la misura proprio a questi esclusi).

Il numero alto di persone che hanno fatto domanda di REM, anche senza averne i requisiti, fa pensare all'estrema incertezza del periodo, ai timori vissuti dalle famiglie e al tentativo di utilizzare tutte le strategie possibili per non trovarsi in difficoltà. A queste persone

bisogna guardare con strumenti di supporto che vadano oltre quello meramente economico, per non mantenerle nelle difficoltà ma aiutarle rapidamente a costruire nuova stabilità dopo l'incertezza.

4.4 L'accesso tramite portale INPS, patronati o CAF

Il primo periodo di lockdown ha sancito in molti settori della vita un nuovo rapporto con la tecnologia e il suo utilizzo. Non ha fatto eccezione in questo senso la presentazione delle domande di REM che ha visto una percentuale molto diversa rispetto al RdC di domande presentate in via telematica direttamente sul sito INPS (dal 7% delle domande di RdC al 35% delle domande di REM1). Il dato non stupisce soprattutto in relazione al periodo di difficoltà oggettiva in cui si trovavano i patronati sia nella riorganizzazione del lavoro al proprio interno con modalità di Smart working sia nella gestione degli invii verso INPS (per un esempio Patronato Inas CISL, 2020). Anche in vista di questi elementi complessità, la proposta originale del REM sconsigliava il ricorso all'ISEE per alleggerire la complessità di inoltro della domanda (cfr. par. 3.4).

Se da una parte la spinta verso l'utilizzo delle piattaforme informatiche introduce interessanti risvolti pratici ed evolutivi nel rapporto tra Pubblica amministrazione e privato cittadino, dall'altra non va dimenticato che la presentazione di una domanda sul portale INPS prevede un alto livello di alfabetizzazione informatica, oltre a una connessione decente e la presenza di un computer in casa: tutte cose che i poveri hanno in misura ridotta rispetto al resto della popolazione. È facile quindi supporre che una parte delle persone interessate al REM non sia riuscita a presentare domanda per via delle barriere informatiche.

Questa riflessione potrà essere ulteriormente sviluppata nel momento in cui saranno disponibili anche i dati sulle domande del 2021 e va tenuta sempre in considerazione nella riflessione sull'accesso dei poveri alle misure a loro destinate.

4.5 Tanti rinnovi in breve tempo

La proroga del REM inserita nel decreto Ristori di ottobre 2020, oltre a permettere di fare nuova domanda, prevedeva, per coloro che avevano presentato domanda di REM2, il rinnovo automatico per le mensilità di novembre e dicembre. Ciò ha permesso un carico burocratico e amministrativo nettamente inferiore per l'inoltro delle domande (81mila domande erano nuove contro le 256mila in rinnovo automatico). Con gli interventi successivi è stato nuovamente necessario inoltrare nuova domanda per tutti i richiedenti.

In generale, considerando i cinque rinnovi di REM in un unico sguardo, chi ne aveva diritto ha fatto in totale 4 domande per ottenere 12 mensilità in totale nell'arco di 17 mesi (da maggio 2020, prima data di erogazione del REM, a settembre 2021, ultimo mese coperto dal provvedimento in corso). Il RdC permette invece, con una domanda, di ricevere il beneficio per un periodo complessivo di 18 mesi e poi di ripresentarla se necessario. I rinnovi frammentati per accedere al REM sono evidenti e chiedersi se sono stati necessari è importante. Ad oggi infatti pare che il REM voglia sostenere la stessa platea di beneficiari in modo prolungato.

Sottoporre queste persone a una procedura di continui rinnovi non è la soluzione migliore, in quanto costringe i destinatari a una pronunciata aleatorietà che non permette loro di sfruttare le opportunità della misura in senso prospettico, oltre che a sottolineare frequentemente il loro status di richiedenti di aiuto pubblico. Inoltre, la procedura di rinnovo produce molto lavoro per CAF e patronati, istituti già fortemente sollecitati. Per questi motivi, pensare in ottica di lungo periodo potrebbe essere più efficace.

4.6 Due (e più) misure per le stesse persone

Il REM è una forma di reddito minimo a tutti gli effetti. Se nei primi mesi dell'emergenza la sua attivazione aveva natura emergenziale, ad oggi sta evidentemente assumendo una forma sempre più stabile, in una ottica di supporto alla platea di persone povere escluse dal RdC.

La misura copre questo fabbisogno con criteri di assegnazione comunque diversi e con importi più o meno vantaggiosi a seconda della composizione del nucleo, sicuramente con durata più incerta e legata al periodo emergenziale. La coesistenza dei due interventi complica la vita soprattutto ai poveri che tra l'altro possono avere diritto anche ad altre misure, quali appunto quelle di solidarietà alimentare (cfr. capitolo 13), a forme di reddito minimo locali o ad aiuti di altro genere erogati dai Servizi sociali o dal Terzo settore. Tra i requisiti di queste misure sono stati inseriti spesso criteri di esclusione reciproca. Nel dedalo di richieste possibili, cercano aiuto presso i servizi del Terzo settore, oltre che nei CAF e nei patronati, nel tentativo di massimizzare i benefici richiesti.

Questa confusione potrebbe essere evitata se, per i poveri, ci fosse un'unica misura di importo e durata stabiliti in modo univoco per legge. Come segnalano più autori, forse sarebbe stato più opportuna una revisione del RdC piuttosto che l'introduzione di un nuovo strumento. (Forum Disuguagliane Diversità; Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile; Gori, 2020; Gallo & Raitano, 2021; Ufficio parlamentare di Bilancio, 2021). L'istituzione del Comitato scientifico per la valutazione del RdC a marzo 2021 sembra indicare questa direzione.

4.7 Agganciare gli esclusi

Il REM è nato in un periodo di particolare stress sia per il sistema di welfare nel suo complesso sia per l'economia famigliare. In questo periodo difficile si sarebbe potuto spingere per avvicinare alla Pubblica amministrazione una quota maggiore di persone, facendole emergere dalle zone d'ombra dell'economia informale grazie a un supporto effettivo che a conti fatti risultasse conveniente. I primi redditi evaporati con il lockdown sono stati infatti quelli del lavoro nero e quelli precari non dichiarati, per cui l'opportunità di una misura di reddito alternativa che non prevedesse elementi di condizionalità (come ha invece il RdC ad esempio sul lavoro) poteva essere particolarmente attraente per queste persone. Gli ultimi dati disponibili stimano in 120mila le persone che hanno fatto richiesta

di REM nel 2020 ma che già prima del REM avevano i requisiti per accedere al RdC (Ufficio parlamentare di bilancio, 2021). Tra questi sono da individuare appunto i lavoratori del sommerso che preferivano non accedere agli aiuti, ma che in emergenza si sono viste costrette a richiedere il REM.

In generale, il basso *take-up rate* ci dice che, grazie al REM, gli esclusi sono stati agganciati solo in modo molto parziale rispetto alle aspettative, per tutti i motivi visti nel precedente paragrafo 3. L'evoluzione dei numeri sia dei beneficiari del RdC sia del REM nel 2021 aiuterà a monitorare l'elemento di adesione o meno da parte dei poveri alle misure di contrasto possibili. Ma è bene pensare a come muovere i prossimi passi fuori dall'emergenza nell'ottica di includere tutte le persone in povertà assoluta nelle politiche di reddito minimo.

4.8 Cosa viene dopo, per i poveri del REM

Il REM ha reso tangibile la presenza di una parte cospicua di persone povere, prima presenti nelle statistiche, ma comunque escluse dal RdC. Il loro bisogno di intervento pubblico, di poter accedere a una misura di reddito minimo, è oggi alla luce del sole. Pur senza dimenticare la natura transitoria del periodo emergenziale e il fatto che alcune persone hanno subito cali momentanei di entrate che sono già o saranno normalizzati prossimamente, è improbabile che i poveri che hanno chiesto il REM riescano in tempi brevi a permettersi uno standard di vita decente. Con l'evolvere della situazione sociale ed economica verso una fase di normalizzazione, il fatto che il REM sia stato rinnovato con un finanziamento più ampio per il 2021 indica l'importanza di continuare a sostenere questi nuclei anche fuori dalla fase più acuta della crisi. Contestualmente però questa scelta non deve fare dimenticare il rischio di un infinito breve periodo, che già emergeva nella proposta iniziale del REM, in cui le misure emergenziali si protraggano senza essere armonizzate in un disegno più ampio di politiche di welfare pubblico.

È necessario quindi interrogarsi sulla evoluzione del REM e dei suoi beneficiari. Sul medio periodo parte di queste persone potrebbero fare domanda di RdC, come già accaduto parzialmente nella

seconda metà del 2020. Ma sappiamo anche che non tutti hanno i requisiti per accedere al RdC. Cosa viene dopo, per loro? Le proroghe di REM potrebbero proseguire per tempi lunghi. Oppure, se il REM dovesse essere interrotto, tornerebbero in condizioni di povertà assoluta, senza essere supportate ulteriormente e con scarsa possibilità di essere riassorbite dal mercato del lavoro.

Il modo più diretto per cercare di dare risposta a questa domanda è quello che prende in considerazione gli strumenti ordinari e quindi il RdC. Vale allora la pena chiedersi se e quali beneficiari del REM vadano fatti rientrare tra gli utenti di RdC, normalizzando queste situazioni e facendole transitare al di fuori degli strumenti emergenziali adottati nel 2020. Allargandone quindi le maglie e rendendolo uno strumento maggiormente inclusivo.

Riferimenti bibliografici

Baldini, M. (2020, 06 11). *Perché il Reddito di Emergenza è utile*. Tratto da www.lavoce.info: https://www.lavoce.info/archives/67715/perche-il-reddito-di-emergenza-e-utile/

Baldini, M., & Lusignoli, L. (2019, 02 08). *Reddito di Cittadinanza: a chi va e dove*. Tratto da www.lavoce.info: https://www.lavoce.info/archives/57488/reddito-di-cittadinanza-a-chi-va-e-dove/

Commissione V della Camera dei deputati. (2020). *Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul ddl di conversione del 19 maggio 2020, n. 34*.

Crepaldi, C., De Roit, B., Castegnaro, C., Pasquinelli, S., Eydoux, A., Gonzales, E., . . . Topinoska, I. (2017). *Minimum Income Policies in EU Member States*. Brussels: Policy Department A: Economic and Scientific Policy.

Forum Disuguagliane Diversità; Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile; Gori. (2020). *La proposta di un Reddito di Emergenza (REM) contro la crisi: un bilancio*.

Forum Disuguaglianze Diversità; Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile; Gori. (2020). *Curare l'Italia di oggi, guardare all'Italia di domani*.

Gallo, G., & Raitano, M. (2021). Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: problemi aperti. In CNEL, *Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*.

Gazzetta Ufficiale. (2020). *d.l. 14 Agosto 2020, n. 104 art. 23*.

Gazzetta Ufficiale. (2020). *d.l. 17 Marzo 2020, n. 18 art 44*.

Gazzetta Ufficiale. (2020). *d.l. 19 Maggio 2020, n. 34 art. 82*.

Gazzetta Ufficiale. (2020). *d.l. 20 Ottobre 2020, n. 137 art. 44*.

Gazzetta Ufficiale. (2021). *d.l. 22 Marzo 2021, n. 41 art. 12*.

Gori, C. (2020, 12 09). *Perché poche famiglie ricevono il Reddito di Emergenza*. Tratto da www.lavoce.info: https://www.lavoce.info/archives/71170/perche-poche-famiglie-ricevono-il-reddito-di-emergenza/

INPS. (2020). *INPS Rapporto annuale*. Roma: Fotolito Moggio S.r.l.

INPS. (2020). *INPS: necessaria una DSU valida per ottenere il Reddito di Emergenza*. Roma: Ufficio stampa.

INPS. (2020). *Messaggio n. 3091*.

INPS. (2021). *Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza*. Tratto da www.inps.it: https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=51758

Istat. (2019). *Calcolo della soglia di povertà assoluta*. Tratto da www.istat.it: https://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta

Istat. (2020). *Le statistiche Istat sulla povertà*. Roma: Ufficio stampa.

Ministero del Lavoro. (2021). *Il Mercato del lavoro 2020*.

Patronato INAS CISL. (2020, 04 03). *Disastro INPS ancora in corso*. Tratto da https://www.inas.it/patronato-inas-cisl-disastro-inps-ancora-in-corso/

(2020). *Relazione tecnica Decreto Rilancio*.

Saraceno, C. (2020, 03 20). *Cura Italia: bene ma fino a un certo punto*. Tratto da www.lavoce.info: https://www.lavoce.info/archives/64368/cura-italia-bene-ma-fino-a-un-certo-punto/

Ufficio parlamentare di bilancio. (2021). *Flash n.2. Il Reddito di Emergenza a un anno dalla sua introduzione.*

Ufficio parlamentare di Bilancio. (2021). *Sul DDL C.3132 di conversione del DL 25 maggio 2021, n. 73 recante misure urgenti connesse all'emergenza da Covid 19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali.*

CAPITOLO 14

Le Caritas in Europa: gli interventi per fronteggiare la crisi

Maria Nyman
Segretario Generale di Caritas Europa

1. Introduzione

Per tutte le organizzazioni Caritas in tutta Europa, e in effetti a livello globale, l'anno scorso è stato profondamente segnato dalla pandemia da Covid 19. Durante questo periodo, tutta la rete Caritas ha avuto come motto "la Caritas non chiude". È stato incredibile vedere come la Caritas abbia adattato le sue modalità di intervento. Questi cambiamenti non sono stati facili, ma c'è stata un'impressionante volontà di fare ciò che serve per sostenere le persone che siamo chiamati a servire come Caritas. Non sono mancati meravigliosi segni concreti di solidarietà.

Tuttavia, la strada da percorrere sarà lunga e impegnativa e richiederà un'adeguata risposta politica a tutti i livelli. Attraverso questo testo cercherò di illustrare l'impatto della pandemia sulle Caritas in tutta Europa e quale dovrà essere la risposta politica europea per un futuro più giusto, per garantire la dignità di tutte le persone sostenute e far sì che la ripresa sia inclusiva, senza lasciare indietro nessuno.

2. L'impatto del Covid 19 sulle persone assistite dalle Caritas in tutta Europa

La pandemia Covid 19 e le misure di confinamento messe in atto per affrontarla hanno e stanno avendo ancora un impatto significativo su diversi gruppi della popolazione europea, e in modo diverso nei vari Paesi europei. Mentre in Europa nel suo complesso la crisi ha causato un trinceramento, un'esacerbazione delle disuguaglianze sociali già persistenti, il diverso tipo di impatto della crisi negli stati membri è dovuto largamente alle differenze esistenti tra i mercati del lavoro e i sistemi di protezione sociale, nonché alle diseguaglianze già esistenti.

Nei Paesi dotati di sistemi di protezione sociale efficaci, i regimi di disoccupazione temporanea hanno impedito a un elevato numero di lavoratori di perdere il posto di lavoro e più del 30% del loro salario. Tuttavia, è stato un problema per coloro che sono esclusi da questi regimi, come i lavoratori autonomi, nonché per coloro che hanno i salari più bassi.

La maggior parte dei lavoratori in esubero hanno avuto accesso ai sussidi di disoccupazione, che ha evitato loro di cadere in povertà durante la ricerca del nuovo lavoro. Tuttavia, coloro che lavorano nell'economia informale, come il lavoro di assistenza ai migranti e i lavoratori stagionali, non hanno avuto accesso a queste protezioni sociali. Per coloro che hanno un salario basso, anche le indennità di disoccupazione sono spesso più basse, il che ha spinto molte persone al di sotto della soglia di povertà.

L'impatto è stato maggiore negli Stati membri dell'UE che hanno un'economia informale significativa e con sistemi di protezione sociale meno sviluppati, nei quali molti lavoratori non hanno avuto accesso a servizi e misure adeguate. Inoltre, coloro che si trovavano in condizioni di lavoro precarie, tra cui molti giovani, sono stati tra i primi a perdere il lavoro a causa della pandemia.

Le persone che vivono con un reddito minimo hanno continuato a riceverlo, ma vale la pena notare che gli attuali livelli di reddito minimo sono al di sotto della soglia di povertà in quasi tutti gli Stati membri dell'UE. Inoltre, la loro situazione è comunque a ri-

schio a causa dell'impatto del Covid 19 sulla offerta di servizi sociali pubblici e sulle imprese sociali. Molti di queste realtà hanno dovuto chiudere, almeno per un certo periodo di tempo; altri hanno dovuto affrontare gravi carenze di personale a causa degli effetti del Covid. Molti hanno dovuto adattare i servizi alle nuove circostanze, aprendo o rafforzando servizi online con la conseguenza che l'accesso ad essi è risultato talvolta complicato, soprattutto per coloro che non dispongono del tutto, o in maniera limitata, ai computer e a Internet.

Questi servizi, più essenziali che mai, soprattutto per le persone più vulnerabili, hanno dovuto far fronte alla carenza di dispositivi di protezione individuale per il proprio personale, ai tagli ai finanziamenti, ma anche all'aumento dei costi e ad una generale mancanza di riconoscimento e sostegno a livello nazionale e comunitario. I centri che fornivano assistenza sanitaria sociale hanno dovuto ridurre attività e prestazioni anche per la chiusura delle frontiere nazionali durante le varie fasi della pandemia. Questo ci ha insegnato che è importante che le frontiere rimangano aperte, nel rispetto delle normative, in modo che gli operatori dei servizi per l'assistenza domiciliare e che svolgono servizio di sostegno ai migranti possano continuare a lavorare e sostenere le famiglie bisognose di cure costanti.

Anche il passaggio all'insegnamento online ha avuto un impatto sproporzionato sulle famiglie vulnerabili. A causa del loro limitato accesso alla tecnologia e ad Internet, molti bambini che vivono in famiglie povere non sono stati in grado di seguire regolarmente le lezioni online organizzate dalla loro scuola. Inoltre le famiglie hanno dovuto affrontare una spesa maggiore per l'acquisto di alimenti, a seguito della chiusura delle mense scolastiche. I banchi alimentari di tutta Europa hanno segnalato infatti un aumento della domanda di aiuti alimentari dall'inizio della pandemia.

Forse tra i più colpiti in Europa ci sono i bambini Rom. Molti hanno dovuto interrompere del tutto la scuola, la loro unica opportunità per spezzare il circolo vizioso della povertà e dell'emarginazione. In Romania, circa 3.014 scuole sono completamente online e 4.894 operano in modo ibrido, il che significa che i loro studenti

hanno dovuto seguire i corsi online per metà settimana. Tuttavia, la stragrande maggioranza dei bambini Rom in questo paese non dispone dei dispositivi elettronici per garantire una partecipazione efficace ai corsi online. In molti casi hanno dovuto interrompere del tutto la frequenza ai corsi, secondo un recente studio condotto da Caritas Romania.

In molti Paesi, per le persone accolte nei campi profughi, già sofferenti per le drammatiche condizioni in cui sono costrette a vivere, la pandemia ha determinato l'interruzione di sostegni esterni e delle attività promosse per alleviare questo disagio (ad esempio lezioni di lingua, attività ricreative per bambini). Nel frattempo, il clima invernale ha reso le loro condizioni di vita ancora più terribili e questo è stato tragicamente il caso della Bosnia-Erzegovina e della Grecia, dove si registra una grave carenza di strutture e attrezzature per un'accoglienza dignitosa e in sicurezza.

3. Alcuni esempi di intervento attuati dalle Caritas europee

Fin dall'inizio della pandemia, Caritas Europa ha raccolto testimonianze e informazioni dalla rete europea Caritas, che descrivono le realtà nei diversi territori. Da quando sono state raccolte queste testimonianze, la situazione è ulteriormente peggiorata in molti Paesi. I pochi esempi descritti di seguito daranno al lettore un'idea delle sfide sociali affrontate e delle risposte offerte dalla rete Caritas.

Come in molti Paesi, le settimane di lockdown in **Francia** hanno avuto pesanti conseguenze per le persone più vulnerabili e, tra queste, per le famiglie a basso reddito. In tempi normali, il loro reddito è già estremamente limitato – ecco perché Secours Catholic-Caritas France (SCCF) è impegnata da molto tempo nel sollecitare le istituzioni ad aumentare l'offerta di prestazioni sociali minime. Il lockdown ha contribuito a ridurre ulteriormente il reddito a disposizione di queste famiglie, incrementando le spese a loro carico, a causa della chiusura delle mense scolastiche, dell'aumento del consumo di energia domestica, dei costi telefonici e per le connessioni internet. Dall'inizio del lockdown, SCCF ha quindi organizzato una di-

stribuzione di voucher su larga scala per un primo sostegno concreto alle famiglie vulnerabili, consentendo loro di acquistare prodotti alimentari e per l'igiene. Tuttavia, nella consapevolezza che queste misure non si sostituissero all'intervento pubblico, SCCF ha sollecitato il Governo affinché venisse approvata una misura specifica, e cioè un'indennità d'emergenza mensile di 250 euro per le persone e le famiglie bisognose. Il 17 aprile 2020, l'Assemblea nazionale francese ha votato a favore di questa misura: il 15 maggio 2020 i servizi sociali nazionali avrebbero erogato automaticamente un assegno di 150 euro per ciascuna delle famiglie che riceveva prestazioni sociali minime e 100 euro aggiuntivi per figlio. Per le famiglie invece che percepivano solo sussidi per l'alloggio, l'indennità sarebbe stata di 100 euro per figlio.

Questa misura, il cui costo è stimato in 900 milioni di euro, ha riguardato oltre 4 milioni di famiglie. È stato integrato all'inizio di maggio 2020 con l'annuncio da parte del Primo Ministro di un'indennità di 200 € per 800.000 persone di età inferiore ai 25 anni, studenti a basso reddito e giovani lavoratori in situazioni vulnerabili che ricevono indennità per la casa. L'indennità è stata erogata a giugno 2020.

In **Grecia**, Caritas Hellas ha continuato ad assistere le famiglie vulnerabili, nonostante le difficoltà che hanno dovuto affrontare durante la pandemia di Covid. Durante il lockdown, tutti i servizi del centro Neos Kosmos di Caritas Hellas sono stati gestiti on line, infatti, a causa delle restrizioni legate al Covid. L'impiego di nuovi strumenti e metodi di comunicazione hanno facilitato il contatto continuo con la popolazione assistita. La pronta risposta del team nell'adeguare i servizi al fine di sostenere la popolazione vulnerabile ha fatto sì che sia stato possibile conseguire risultati importanti, ma ha anche posto Caritas Hellas di fronte all'ampiezza dei bisogni a cui rispondere.

Caritas Hellas è stata una delle prime organizzazioni che hanno provveduto a fornire assistenza alle persone che avevano diritto a ricevere un sostegno economico d'emergenza, annunciato dal Governo. La Caritas ha risposto alle richieste di circa 800 persone. Inoltre, 314 persone sono state incoraggiate e assistite nell'acces-

so all'aiuto finanziario di 800 euro, il beneficio aggiuntivo fornito dal governo per i dipendenti che lavoravano in quei settori che sono stati maggiormente colpiti dal lockdown, nonché il beneficio aggiuntivo di 400 euro fornito ai disoccupati di lungo periodo. Il lavoro di accompagnamento a queste persone, affinché fosse loro garantito l'accesso all'indennità di disoccupazione, è proseguito insieme ad un sostegno nella ricerca del lavoro, attraverso consulenze individuali per la ricerca di un impiego. Inoltre, poiché il mese di aprile era anche il periodo durante il quale si presentavano le dichiarazioni dei redditi, un consulente finanziario ha iniziato a fornire assistenza alle numerose persone che si sono rivolte al servizio on line della Caritas.

In tutto il **Portogallo**, le Caritas diocesane hanno lavorato per mantenere aperti tutti i servizi essenziali. Un esempio proviene dalla Caritas diocesana di Bragança-Miranda, nel nord del Portogallo. Lì, in collaborazione con altre organizzazioni locali della Chiesa cattolica, la Caritas sta fornendo sostegno alla popolazione a rischio, come gli anziani e i pazienti con malattie croniche.

Dal lunedì al venerdì, un veicolo della Caritas scende in strada per portare pasti caldi ai beneficiari che non sono in grado di frequentare le mense e gli asili nido e che attualmente sono a casa da soli. Nel pieno rispetto delle norme sanitarie e delle misure legate al Covid, questi momenti sono utilizzati anche per verificare lo stato di salute psicofisica dei beneficiari, per capire le eventuali misure da adottare per sostenerli, poiché le esigenze materiali sono solo un aspetto delle esigenze complessive delle persone bisognose di supporto, che includono anche la necessità di interazione umana.

Oltre alla consegna giornaliera dei pasti, vengono offerti alle famiglie vulnerabili pacchi alimentari. Durante il fine settimana, il sostegno è incentrato sull'acquisto di generi di prima necessità, quali medicinali per gli anziani e i pazienti con malattie croniche, e sull'ascolto attivo al telefono. La rete Caritas in Portogallo ha garantito l'apertura e la piena attività di tutti i servizi essenziali per la popolazione, sia attraverso risposte on line (servizio e assistenza telefonica o e-mail) sia istituendo misure di supporto per coloro che non hanno alcun aiuto familiare: centri diurni, asili nido, case di

cura, assistenza domiciliare, alloggio temporaneo dei bambini a rischio, comunità di accoglienza, sostegno alle persone senza dimora, sostegno alle vittime di abusi domestici.

Dall'inizio dello stato di emergenza dichiarato il 13 marzo 2020, **Caritas Bulgaria** ha continuato a sostenere i più vulnerabili, pur rispettando tutte le restrizioni e misure relative al Covid per proteggere il personale e le persone assistite. La Caritas diocesana di Rouse, ad esempio, fornisce sostegno quotidiano alle persone senza dimora nel centro Caritas Good Samaritan e nel Centro Caritas per la riabilitazione e l'integrazione. I senza dimora sono stati particolarmente colpiti durante questa crisi in quanto non hanno avuto modo di "rimanere a casa". Caritas Bourgas ha fornito assistenza a 40 di loro presenti a Bourgas presso il centro Caritas. Caritas Sofia ha fornito assistenza alimentare a tutti coloro che sono tati accolti nei centri di crisi e nei centri per l'accoglienza temporanea a Sofia.

Il personale Caritas ha assistito inoltre, durante la crisi, famiglie vulnerabili, minori a rischio, bambini e adulti con disabilità, seguendo le necessarie precauzioni sanitarie. Ad esempio, gli operatori sociali della Caritas Sofia e dei Centri Caritas Ruse per bambini con disabilità e dei centri per minori a rischio, hanno preparato piani individuali per tutti i bambini e i giovani, nonché un programma per le attività di gruppo. Sono stati organizzati incontri online per attività di fisioterapia, pedagogia, psicologia e arte-terapia, allo scopi di offrire loro la possibilità di socializzare e di stare bene. Inoltre, è stata garantita una fornitura di pacchi alimentari a domicilio per le famiglie più vulnerabili.

Caritas Luxembourg ha promosso diverse azioni umanitarie e sociali per rispondere alla crisi: è stata installata una linea di supporto telefonico per fornire assistenza finanziaria ad hoc; è stato ampliato l'accesso agli empori sociali Caritas e della Croce Rossa; due dei centri di assistenza scolastica e di accoglienza hanno continuato ad assistere in presenza i bambini, mentre gli altri hanno fornito servizi on line di doposcuola; 12 minori non accompagnati rifugiati, provenienti dalla Grecia, sono stati accolti in una nuova casa.

Caritas Polonia ha coordinato quello che è diventato il più grande progetto di aiuto nella storia della Polonia. Da metà marzo

2020, ha raccolto 20 milioni di PLN (4,5 milioni di euro) da donatori privati e aziendali per contribuire al lavoro di assistenza nell'ambito della lotta contro la pandemia Covid 19. Con l'aiuto di 41 Caritas diocesane, sono stati reclutati volontari, raccolti fondi e organizzate lanciate campagne di sensibilizzazione.

Il 9 aprile 2020, il Governo ha aumentato le restrizioni alla circolazione pubblica nel tentativo di contenere un'ulteriore diffusione del virus. Tali misure, sebbene necessarie, hanno avuto un grave impatto sulla salute mentale di molti beneficiari della Caritas. È stata quindi istituita una linea di assistenza on line affinché le persone potessero contattare psicologi, fisioterapisti, logopedisti e altri specialisti sanitari quando necessario. Iniziative che sino aggiunte a quanto già le singole Caritas diocesane hanno promosso a livello territoriale. Nelle prime settimane dell'epidemia, a marzo 2020, la Caritas Polonia ha approvato un primo stanziamento di 220.000 euro da distribuire alla rete delle Caritas diocesane. In aprile, sono stati erogati altri 220.000 euro. Con questi fondi le Caritas diocesane hanno coordinato campagne locali, organizzato specifiche iniziative di assistenza e organizzate iniziative di formazione per il personale.

Durante la pandemia due sono state le principali iniziative organizzate da Caritas Polonia. La prima: #PomocDlaSeniora (#HelpForElderly) prevede la distribuzione quotidiana attraverso i volontari di pacchi alimentari, materiali per l'igiene e dispositivi per la protezione individuale (liquidi disinfettanti, guanti, maschere) a migliaia di anziani, senza dimora, malati e disabili vulnerabili in tutto il paese. I volontari hanno, inoltre, accompagnato queste persone per le attività da svolgere fuori dal proprio domicilio (ad esempio nell'acquisto di medicinali) o per altre attività, quali ad esempio l'assistenza psicologica, a seconda dei bisogni riscontrati. Le aziende locali hanno contribuito con donazioni materiali tra cui pacchi alimentari. Un sostegno è stato dato anche dalle Forze di Difesa Territoriale (l'esercito polacco) e dalla Polizia Municipale. Sono stati creati dei Centri diocesani di gestione della crisi, coordinati dalle Caritas diocesane.

La seconda iniziativa nazionale è stata la #WdzięczniMedykom (#GratefulToMedics) – Caritas Polonia ha avviato una raccolta fon-

di per l'acquisto di attrezzature essenziali per gli ospedali polacchi. L'obiettivo della campagna è quello di raccogliere complessivamente 12 milioni di PLN (circa 2,64 milioni di euro); a marzo di quest' anno sono stati raccolti circa 3 milioni di PLN. I partner aziendali hanno aderito alla campagna con contributi economici. Inoltre, una società internazionale ha donato circa 8.000 maschere protettive, che sono state inviate agli ospedali dedicati alla cura dei malati con coronavirus. La rete territoriale delle Caritas diocesane hanno organizzato campagne locali per raccogliere fondi per attrezzature, principalmente respiratori, ma anche guanti, caschi, maschere, grembiuli, disinfettanti e altri tipi di attrezzature specifiche.

Nell'aprile 2020, la rete della **Caritas Slovenia** ha raggiunto 14.367 famiglie in tutto il paese; di queste 690 erano famiglie che per la prima volta hanno ricevuto assistenza, a seguito della pandemia. I volontari hanno distribuito 210 tonnellate di alimenti e materiale per l'igiene; circa il 20% di questi aiuti sono stati distribuiti a domicilio. Inoltre, un totale di 53.000 euro è stato utilizzato per aiutare le famiglie a far fronte alle spese relative alle utenze domestiche. Molti i volontari coinvolti, tra cui circa 1.500 giovani.

Durante questo periodo, è stato possibile organizzare circa 275 interventi di emergenza nei singoli Comuni in collaborazione con la Protezione Civile. I centri Caritas, che forniscono sedie a rotelle e altro materiale sanitario in affitto, hanno lavorato intensamente per prestare assistenza ai parenti degli anziani che sono stati rimandati a casa dalle case di cura. Un numero crescente di persone ha contattato la Caritas al telefono per assistenza psicosociale. Ci sono anche 18 unità abitative di accoglienza (comunità terapeutiche, rifugi per senza dimora, case per gestanti) che forniscono un'assistenza diurna. L'attuazione di tali programmi si è dimostrata molto impegnativa, considerate le circostanze.

Allo scoppio della pandemia, Caritas Slovenia ha riorganizzato il proprio lavoro per adeguarsi alle misure precauzionali necessarie, sia nell'assistenza individuale che nell'assistenza domiciliare. Tutte le Caritas parrocchiali hanno contattato le persone che assistono regolarmente, in particolare gli anziani, i pazienti cronici, le madri sole con bambini piccoli e altre persone che sarebbero state particolarmente colpite dalla pandemia e dalle misure adottate per

contenere la diffusione del virus. Le Caritas parrocchiali hanno continuato a distribuire aiuti regolarmente, assistendo 14.367 famiglie nelle ultime tre settimane, con la distribuzione di pacchi alimentare anche grazie agli aiuti provenienti dal FEAD (Fondo per l'aiuto europeo agli indigenti).

Si sono rivolte ai centri Caritas circa 690 nuove famiglie: persone che hanno perso il lavoro o anziani soli, che non avevano nessuno che si prendesse cura di loro. Sono state distribuite complessivamente 151 tonnellate di pacchi alimentari, cui si aggiungono altre 59 tonnellate di alimenti acquistati dalla Caritas Slovenia, allo scopo di fornire una alimentazione più completa e adeguato. Sono stati coinvolti circa 420 giovani volontari anche grazie al lavoro svolto dalla Young Caritas, un settore della Caritas rivolto principalmente ai giovani.

4. La strada da percorrere: aspettative su una proposta di politica sociale europea

Considerando l'enorme impatto della pandemia e le previste conseguenze non solo nel breve ma anche nel lungo periodo, la risposta politica dovrà essere veramente olistica.

Il piano d'azione presentato dalla Commissione europea nel marzo di quest'anno[183], propone diverse iniziative e fissa tre obiettivi principali da raggiungere in tutta Europa entro il 2030:

- ridurre il numero di persone a rischio di esclusione sociale o povertà di almeno 15 milioni di persone, tra cui 5 milioni di bambini;
- raggiungere un tasso di occupazione di almeno il 78% nell'Unione europea;
- aumentare il numero degli adulti che frequentano corsi di formazione ogni anno raggiungendo una percentuale di almeno il 60% della popolazione adulta europea.

183 Il Piano di azione del Pilastro europeo dei diritti sociali: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_it

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, adottata nel 2015, include l'obiettivo di "porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo" (OSS 1), fissando un obiettivo ambizioso di ridurre almeno della metà la percentuale di persone che vivono in povertà entro il 2030. Considerando che una persona su cinque in Europa oggi sperimenta la povertà o è a rischio di povertà, la Caritas si rammarica pertanto del fatto che il target sulla povertà previsto nel Piano d'Azione non sia più ambizioso. Ridurre il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale di 15 milioni, passando quindi da 91 milioni a 76 milioni di europei, consisterebbe in una riduzione del 16,5%, rimanendo significativamente al di sotto dell'obiettivo dell'Agenda 2030. Dobbiamo interrompere il circuito della povertà e lo possiamo fare con le giuste misure e la giusta volontà politica. Chiediamo, pertanto, una strategia comunitaria globale contro la povertà.

Come chiaro da quanto sopra, la pandemia Covid 19 ha notevolmente esasperato le disuguaglianze sociali. Purtroppo, non tutti gli Stati membri sono dotati delle adeguate e necessarie politiche, sistemi e strumenti fiscali consoni ad affrontare crisi come quella determinata dal Covid 19. A seguito dell'adozione del pacchetto di ripresa finanziaria dell'UE per sostenere gli Stati membri nell'affrontare le conseguenze della crisi, compresi il bilancio dell'UE e lo strumento per la ripresa e la resilienza, sarà ora fondamentale garantire che l'UE e gli Stati membri spendano tali risorse con saggezza e considerino la pandemia come un campanello d'allarme per migliorare la copertura e la resilienza dei loro sistemi di protezione sociale e il funzionamento e l'inclusività dei loro mercati del lavoro.

Inoltre, Caritas Europa invita l'UE ad adottare una direttiva quadro sul reddito minimo. Norme europee comuni per i sistemi di reddito minimo dovrebbero migliorare la copertura, l'adeguatezza e l'efficacia delle disposizioni sul reddito minimo in tutti gli Stati membri. Allo stesso tempo, sono necessari sforzi per migliorare la disponibilità, l'accessibilità, l'economicità e l'adeguatezza dei servizi alle persone in condizioni di povertà e per garantire un adeguato sostegno finanziario fornisce tali prestazioni. Vi è inoltre l'urgente necessità di riformare i mercati del lavoro per renderli più inclusivi,

per garantire a tutti i lavoratori, in particolare a coloro che hanno minori opportunità, di accedere a istruzione, formazione e occupazione di qualità, condizioni di lavoro e un salario dignitoso e, infine, una protezione sociale adeguata.

Per concludere, vorrei sottolineare che la crisi ha dimostrato quanto già le Caritas osservavano da tempo. Ha dimostrato in modo crudele cosa succede quando le persone vengono lasciate indietro, quando persistono disuguaglianze, quando i sistemi di protezione sociale sono deboli o inefficaci e quando non investiamo in servizi a sostegno di coloro che vivono ai margini delle nostre società. La crisi dimostra quanto siano essenziali le misure inclusive e l'integrazione. Per uscire da questa crisi, devono essere affrontate queste lacune evidenti, mentre continuiamo sulla strada della costruzione di una società giusta, e tutto questo deve essere fatto in modo inclusivo, attraverso anche l'ascolto e l'esperienza delle persone che vivono in povertà ed esclusione sociale.

PARTE SESTA

LE MISURE EMERGENZIALI

CAPITOLO 15

Un'agenda per il riordino del Reddito di Cittadinanza

Cristiano Gori
Università di Trento - Responsabile Scientifico del Rapporto Caritas

1. Introduzione

Questo capitolo rilegge i risultati del monitoraggio del Reddito di Cittadinanza (RdC) - la misura nazionale strutturale di contrasto alla povertà vigente nel nostro Paese - al fine di delineare un'agenda per il suo riordino. L'obiettivo consiste nel provare a rispondere a quella che pare un'esigenza primaria per i decisori: comporre in un quadro unitario – il più possibile coerente – un pacchetto circoscritto di questioni chiave da affrontare, nella fase attuale, se si vuole rafforzare il RdC. Questioni da affrontare - come si vedrà - non realizzando una complessiva riforma della misura bensì attraverso il suo riordino, cioè mettendo in campo un insieme contenuto d'interventi, rivolti ad alcuni problemi ineludibili e non rinviabili.

Box 1. L'obiettivo del capitolo

Provare a comporre in un quadro unitario un pacchetto circoscritto di questioni chiave oggi da affrontare se si vuole rafforzare il RdC

Delineare, dunque, un'agenda per il riordino della misura

Le prossime pagine hanno una finalità di sintesi. Solo in minima parte, quindi, potranno, dar conto della ricchezza di dati, analisi e proposte presenti nei singoli capitoli del testo. L'auspicio è che vi sia l'occasione di valorizzare - in altre sedi - i contenuti di ognuno, facendone l'oggetto di specifiche discussioni e confronti.

2. Perché un riordino per rafforzare il RdC

La proposta di un'agenda per il riordino della misura discende dalla lettura dell'attuale contesto delle politiche di welfare e della società italiana, che mette in luce quattro punti chiave.

Primo, l'importanza di avere una misura di contrasto della povertà ben finanziata nel nostro Paese. Si tratta di un obiettivo per il quale Caritas Italiana si è sempre impegnata e che – per decenni – è sembrato irraggiungibile. Grazie al Reddito di Cittadinanza, oggi è stato ottenuto. Nel 2020, anno segnato dalla pandemia, 3,7 milioni di persone hanno fruito di almeno una mensilità della misura, che ha rappresentato un argine fondamentale contro la povertà in questa fase così difficile.

Secondo, i tempi sono maturi per un riordino del RdC finalizzato a migliorarne la capacità di sostenere la popolazione indigente. Lo sono, innanzitutto, dal punto di vista della società poiché la nuova - e complessa - realtà della povertà nell'Italia post-pandemia richiede di attrezzarsi al meglio per affrontarla. Lo sono, ugualmente, nella prospettiva delle politiche pubbliche, alla luce del buon grado di nitidezza con il quale si vedono oggi le aree sulle quali intervenire, come indica il prossimo punto.

Terzo, l'ampia consonanza di opinioni nella ricerca scientifica sulle principali aree di miglioramento del RdC. L'esperienza maturata fornisce un ventaglio d'indicazioni, piuttosto chiaro e condiviso dagli esperti, in merito alle criticità da correggere[184]. Si vuole qui evidenziare un aspetto chiave: l'esistenza dei problemi elencati nell'agenda –illustrati nei prossimi paragrafi e basati sui risultati del nostro monitoraggio - è confermata da tutti gli altri studi e le altre fonti empiriche disponibili. In altre parole, sarebbe arduo affermare che le questioni segnalate non sussistano, semplicemente si tratta di decidere se le si vuole affrontare e in che modo.

Quarto, l'imperativo di evitare inutili stravolgimenti del RdC. In epoca recente, il positivo superamento della storica indifferenza del legislatore italiano nei confronti della povertà si è tradotto nella costante alternanza tra varie provvidenze, che ha portato a introdurne sei differenti tra il 2013 e il 2020[185]. Varare sei nuove misure in sette anni, evidentemente, non ha creato il contesto più propizio al progressivo consolidamento di un nuovo settore del welfare. Pertanto, se si vogliono rafforzare le politiche contro la povertà in Italia, ci si deve astenere dal sottoporle a nuovi cambiamenti non strettamente necessari. Non si tratta, dunque, di "rivoluzionare" il RdC, bensì di agire attraverso un insieme limitato d'interventi mirati – disegnati con precisione chirurgica - che sappiano sanarne puntualmente le criticità. Un riordino, appunto, e non una riforma.

184 Qui, così come nel corso dell'intero contributo, si rimanda alle bibliografie contenute nei singoli capitoli del testo.

185 Si tratta di: alcune sperimentazioni nazionali (la Nuova Carta acquisti e poi il Sostegno per l'Inclusione Attiva, SIA; 2013-2017), l'introduzione della prima misura nazionale strutturale, il Reddito di Inclusione (REI; fine 2017), la sua rapida sostituzione con il Reddito di Cittadinanza (RdC; primavera 2019) e, infine, l'attivazione di misure straordinarie legate alla pandemia (il Reddito di Emergenza, REM, e i buoni comunali; 2020).

Box 2. I presupposti del riordino

-Importanza del RdC nel fronteggiare la povertà
-Tempi maturi per un riordino finalizzata a rafforzarlo
-Ampia concordanza nella ricerca scientifica sulle principali aree di miglioramento
-Necessità di un insieme limitato d'interventi disegnati con precisione chirurgica

Nella primavera del 2020, il RdC è stato affiancato da due prestazioni straordinarie per far fronte ai nuovi rischi di povertà conseguenti all'insorgere della pandemia. In marzo sono state attivate le misure di solidarietà alimentare, con il trasferimento di 400 milioni di Euro dallo Stato a tutti i Comuni Italiani per metterli in grado di rispondere alle esigenze primarie della popolazione in difficoltà (innanzitutto il cibo, successivamente anche spese di gestione della casa, acquisto di farmaci e altro). La modalità di utilizzo più diffusa è il buono spesa, un ticket da presentare presso gli esercizi territoriali convenzionati, che permette l'acquisto di generi alimentari[186]. I criteri per l'individuazione dei beneficiari e per la determinazione degli importi sono stabiliti autonomamente dai singoli Comuni.

A maggio dello stesso anno è stato introdotto il Reddito di Emergenza (REM), un contributo monetario rivolto alle famiglie, prive del Reddito di Cittadinanza o di altri sostegni pubblici, in grave difficoltà economica a seguito della diffusione del Covid 19. Le regole per l'accesso e per la determinazione degli importi sono definite a livello nazionale e la gestione è statale (INPS).

Nate per rispondere all'emergenza, entrambe le provvidenze sono state più volte reiterare nel tempo. La solidarietà alimentare è stata riproposta in due occasioni, l'ultima nel maggio di quest'anno con uno stanziamento di 500 milioni. Il REM è stato riproposto

186 Le amministrazioni comunali hanno anche acquistato prodotti alimentari per il confezionamento e la distribuzione di pacchi viveri alle persone in stato di bisogno sul proprio territorio.

in quattro successivi atti normativi, l'ultimo anch'esso nel maggio 2021, che lo rende disponibile sino a settembre; per quella data, dall'inizio della crisi pandemica sarà stato possibile riceverne un totale di 12 mensilità.

Mentre i relativi capitoli (capitolo 12, di Marcolin, Orlich e Bertoluzza; capitolo 13, di Bertoluzza) discutono in modo approfondito la vicenda delle due misure, qui interessa metterne a fuoco i messaggi per l'agenda proposta.

Box 3. Uscire dall'emergenza

Superare le misure straordinarie (REM, Buoni comunali)
+
Riordinare la misura ordinaria (RdC)
=
Dopo l'emergenza, predisporre risposte strutturali per la società attuale

Il punto di fondo è chiaro. Bisogna evitare di ricorrere ulteriormente all'erogazione delle prestazioni straordinarie, il REM e la solidarietà alimentare comunale. La richiesta di lasciarsi alle spalle gli interventi straordinari va di pari passo con quella di riordinare la misura ordinaria (il RdC): superata l'emergenza, contro la povertà vanno predisposte risposte strutturali adatte alla società attuale. REM e buoni comunali sono stati pensati per fornire un sostegno a persone e famiglie in difficoltà a causa del Covid che non ricevevano il RdC; di conseguenza, hanno criteri di accesso più ampi e utilizzano strumenti di misurazione delle condizioni economiche dei richiedenti più inclusivi.

Dopo il periodo della pandemia, occorre chiedersi se sia opportuno trasferire alcune di queste loro peculiarità nel RdC.

Nella prospettiva di allargare la possibilità di ricevere il Reddito di Cittadinanza, le prestazioni straordinarie lasciano tre eredità di particolare rilievo. Due riguardano i criteri di accesso, a cominciare da quelli per gli stranieri. Per ottenere il RdC sono necessari 10 anni di residenza in Italia (gli ultimi 2 dei quali continuativi) mentre per il REM basta la semplice residenza, senza vincoli temporali. Al fine di ricevere una misura ordinaria contro la povertà, è certamente necessario prevedere la residenza nel nostro Paese da alcuni anni–

sul numero preciso sono possibili diverse opzioni - ma 10 sono indubbiamente eccessivi. La seconda eredità concerne il patrimonio mobiliare. Nel REM sono state allentanti i relativi criteri di accesso rispetto al RdC, passando da 6.000 euro per un singolo, aumentati fino a 10.000 euro per le famiglie più numerose, a 10.000 euro per un singolo, accresciuti fino a 20.000 euro per le famiglie numerose. Di nuovo, sull'entità dell'innalzamento delle soglie di patrimonio mobiliare si può discutere, ma che sia indispensabile pare evidente. Infatti, i dati di ricerca indicano che riduzione degli anni di residenza richiesti agli stranieri e innalzamento delle soglie di patrimonio mobiliare rappresenterebbero due modifiche dei criteri di accesso in grado di diminuire il numero di poveri oggi esclusi dal RdC. Lo si vedrà nel paragrafo cinque.

La terza eredità, non meno rilevante, riguarda gli strumenti di misurazione delle condizioni economiche delle famiglie. REM e Solidarietà Comunale condividono - pur con modalità differenti - il fatto che la valutazione economica del nucleo familiare compiuta attraverso l'ISEE non risulti determinante per decidere o escludere la possibilità di ricevere la prestazione, come invece accade nel RdC. Questa scelta è stata dettata dall'esigenza di cogliere l'effettiva situazione economica delle famiglie riferita al momento in cui richiedono la prestazione, anziché a una fase precedente: un fattore di notevole peso in una fase segnata da repentini percorsi d'impoverimento.

Nonostante i grandi passi in avanti compiuti, l'ISEE incontra ancora notevoli difficoltà nel misurare la reale condizione economica nella quale le famiglie si trovano quando presentano la domanda. Tuttavia, poiché le veloci cadute in povertà rappresenteranno, purtroppo, un tratto stabile del panorama sociale futuro, sarebbe importante potenziare sempre più l'ISEE in questa direzione. Va, dunque, rafforzato ulteriormente l'ISEE corrente, cioè la versione dello strumento nata proprio con lo scopo di "fotografare" i più recenti mutamenti della condizione economica (su questo e sugli altri temi riguardanti l'ISEE, cfr. capitolo 2, di Motta).

Box 4. Rispondere al mutamento sociale

Diffusione dei fenomeni di rapida caduta in povertà

=

Necessità di incrementare la capacità dell'ISEE di misurare le effettive condizioni economiche delle famiglie al momento di richiedere il RdC

=

Obiettivo di rafforzare l'ISEE corrente

4. Partire dai poveri per riordinare la misura

Nel ragionare sul rafforzamento del RdC, si deve, innanzitutto, valorizzare l'ampiezza dello sforzo messo in campo per contrastare la povertà. Lo stanziamento dedicato - nel 2020 oltre 8 miliardi di Euro – è notevole sia paragonato a quello degli altri Stati europei che rispetto alla precedente prestazione, il Reddito d'Inclusione (REI, intorno ai 2 miliardi). Il tasso di *take-up* - cioè la percentuale di utenti effettivi rispetto alla popolazione che ne avrebbe diritto – si colloca intorno al 80%. Questo valore è elevato anche a livello internazionale, poiché in tutti i Paesi esistono nutriti gruppi di poveri che non richiedono prestazioni alle quali avrebbero titolo (i dati e le osservazioni di natura comparativa presentati da qui in avanti sono tratti dai capitoli 10 e 11, di Pacifico). Dunque, si tratta di un intervento ben finanziato ed erogato a un'alta quota degli aventi diritto. Una misura, che – come detto - ha protetto una rilevante fascia della popolazione dalle conseguenze economiche della pandemia.

Una volta evidenziati gli aspetti positivi, da dove cominciare per comprendere se, e come, è possibile migliorare la misura? La risposta non può che essere una: bisogna partire dai poveri. Innanzitutto, ci si deve chiedere "chi" sono e poi bisogna verificare "quanti" tra loro ricevono il RdC. È povero chi sperimenta la condizione che l'Istat definisce di "povertà assoluta", cioè l'impossibilità di sostenere

le spese necessarie a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile (riguardanti la casa, l'alimentazione, il vestiario, i trasporti e così via); l'utilizzo di questa definizione è ampiamente condiviso. Facendo riferimento al contesto pre-Covid – su cui abbiamo dati più solidi – circa il 7% delle famiglie in Italia vive in povertà assoluta. Questi nuclei, privi delle risorse minime per un'esistenza dignitosa, si collocano nella parte più bassa della scala sociale: sono gli ultimi, quelli che stanno peggio. Poiché il Reddito di Cittadinanza è la misura nazionale contro la povertà, i poveri assoluti dovrebbero logicamente costituirne il target di riferimento.

Baldini e Gallo, nel primo capitolo, partono appunto dai poveri[187]. La tabella 1 presenta il tasso di copertura, la percentuale di famiglie in povertà assoluta che beneficiano del RdC. I dati indicano che il 44% dei nuclei poveri fruisce della misura e il 56% - ovviamente - no. In altre parole, poco più della metà dei poveri non ha il RdC: seppure, come anticipato, si registri sempre una percentuale significativa di loro che non riceve il reddito minimo, una simile quota è indubbiamente elevata.

Lo è anche perché - con gli stessi finanziamenti attualmente destinati al RdC - sarebbe possibile aiutare un numero superiore di poveri rispetto ad oggi. Lo mostra la tabella 2, che illustra la percentuale di falsi positivi, cioè di chi riceve il RdC senza trovarsi in condizione di povertà assoluta: è il 36% del totale. Detto altrimenti, oltre a un terzo dei beneficiari del RdC non è povero. Di nuovo, una percentuale alta, che rivela come non di rado la misura "sbagli mira" e non raggiunga coloro ai quali dovrebbe rivolgersi. Qui è bene essere chiari: la grandissima parte dei falsi positivi non sono la conseguenza di frodi – che pure si verificano ma riguardano una quota minoritaria dei percettori – bensì, come si vedrà oltre, del

187 Anche i dati esposti nel paragrafo successivo sono tratti dal capitolo 1. Questo si riferisce a uno scenario pre-pandemia (soglie di povertà assoluta del 2019), che non riflette il forte impatto del Covid 19 sui redditi familiari nel 2020 (e con tutta probabilità anche nel 2021) ma che ci si aspetta sia più in linea con un contesto post-Covid. La scelta è stata compiuta in coerenza con l'impianto del monitoraggio Caritas, che intende fornire spunti e indicazioni per il prossimo futuro. I dati presentati da qui in avanti fanno riferimento, se non indicato altrimenti, al 2019.

fatto che il disegno stesso della prestazione individui persone non povere tra i beneficiari.

Infine, vale la pena di ricordare che – benché le specifiche percentuali possano variare in linea con le diverse metodologie adottate - tutti gli studi sinora condotti in materia concordano nell'evidenziare il contenuto tasso di copertura dei poveri da parte del RdC e la significativa presenza di falsi positivi tra i percettori. Secondo la Banca d'Italia, ad esempio, questi ultimi rappresentano il 51% delle famiglie che ricevono il RdC[188], un valore superiore al nostro.

Tabella 1. Tasso di copertura, percentuale

	Ricevono RdC	Non Ricevono RdC	Totale
Famiglie povere in Italia	44%	56%	100%

Tabella 2. Tasso di falsi positivi, percentuale

	Sono povere	Non sono povere	Totale
Famiglie che ricevono RdC	64%	36%	100%

5. Migliorare la capacità d'intercettare la povertà[189]

La coesistenza di un contenuto tasso di copertura e di un significativo tasso di falsi positivi indica la direzione per l'agenda per il riordino del RdC in materia di criteri di accesso. L'articolazione delle criticità riscontrate sconsiglia il ricorso a interventi parziali. Si tratta, invece, di definire una strategia complessiva, incentrata su un mix di addizioni (estensione di alcuni criteri al fine di aumentare la copertura dei poveri) e di sottrazioni (restrizione di altri, per ridurre i falsi positivi). Bisogna, in altre parole, guardare all'insieme della

188 Curci N., G. Grasso, P. Recchia, M. Savegnago (2020): Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis, Banca d'Italia, Temi di Discussione n. 1298.

189 Nella preparazione di questo paragrafo ho beneficiato di molti scambi d'idee con Massimo Baldini, che ringrazio.

povertà nel nostro Paese e modificare di conseguenza i requisiti per ricevere il RdC, in modo da migliorarne la capacità d'intercettare l'indigenza. La sua diffusione nell'Italia di oggi e – con tutta probabilità – in quella di domani raccomanda di avviare tale operazione senza indugi.

Naturalmente, la parte politicamente complessa dell'agenda riguarda le sottrazioni. In proposito, però, non esistono scorciatoie. Infatti, senza recuperare fondi attraverso simili operazioni sembra difficile - anche di fronte a maggiori stanziamenti statali - ottenere i finanziamenti necessari a tutelare in modo adeguato i poveri assoluti. Lo suggeriscono tanto la vastità della popolazione povera scoperta quanto la presenza dei vincoli di bilancio. Dare il RdC a chi non è povero significa negarlo a chi lo è: può non piacere, ma le cose stanno così.

D'altronde, la gran parte delle famiglie non in povertà assoluta a cui viene erogato il RdC versa in condizioni comunque complicate ed è a rischio di diventare indigente. L'intervento più opportuno per loro, tuttavia, non è il Reddito: questi nuclei devono ottenere risposte adatte alla loro situazione attraverso una molteplicità di altre politiche di welfare pubblico[190]. Di queste, va sottolineato come le principali siano attualmente oggetto di profonde riforme: il sistema fiscale, l'assegno unico per i figli e gli ammortizzatori sociali. A maggior ragione il momento per fare chiarezza sugli obiettivi del RdC è questo, anche al fine di disegnare opportunamente le altre politiche in via di revisione.

190 Sostenere chi vive in povertà – e costruire le condizioni affinché possa uscirne – rappresenta una finalità diversa rispetto a evitare che vi cadano coloro i quali corrono il pericolo di farlo. Per il primo scopo lo strumento necessario è una misura di reddito minimo, mentre per il secondo bisogna utilizzarne altri di varia natura, come quelli citati di seguito.

Box 5. I criteri di accesso: la logica del riordino

Azioni	Esiti
Ampliamento di alcuni criteri di accesso	Incremento del tasso di copertura
+	+
Restrizione di altri criteri di accesso	Riduzione del tasso di falsi positivi
=	=
Una strategia complessiva sui requisiti per ricevere il RdC	Migliore capacità del RdC d'intercettare la povertà

La logica delineata viene applicata di seguito presentando una mappa dei principali criteri di accesso del RdC da modificare – attraverso addizioni o sottrazioni – per migliorarne la capacità d'intercettare la povertà. Di nuovo, ci viene in aiuto il grado di maturazione del dibattito scientifico: sul fatto che quelle indicate costituiscano le maggiori aree critiche, i tecnici sostanzialmente concordano. Resta invece da decidere se agire e – in caso affermativo – come definire il profilo puntuale degli interventi da realizzare.

La mappa non reca, intenzionalmente, l'indicazione di stanziare una maggior spesa pubblica. Ciò non significa affatto ritenere che non sia necessaria: questo dipenderà dall'interazione tra le risorse ricavate dalle sottrazioni e quelle necessarie per le addizioni, ma si potranno avere maggiori elementi di comprensione soltanto una volta stabiliti nel dettaglio i singoli cambiamenti da introdurre. Il punto chiave è un altro: la decisione di predisporre eventuali maggiori finanziamenti dev'essere successiva alla definizione della strategia sulla revisione dei criteri di accesso. Aumentare i fondi senza aver messo a punto un valido piano di modifiche, al contrario, non farebbe altro che riprodurre su più larga scala le criticità già esistenti.

5.1 Ampliare i criteri di accesso

DIMINUZIONE DEL NUMERO DI ANNI DI RESIDENZA RICHIESTI

Bisogna ridurre gli anni di residenza in Italia necessari per ricevere il RdC – 10, di cui gli ultimi 2 continuativi – che portano a una discriminazione nei confronti della popolazione straniera, limitandone fortemente l'accesso alla misura. Infatti, la possibilità di fare domanda per il RdC è così preclusa a circa quattro famiglie straniere in povertà su dieci. Il criterio menzionato ci differenzia dal resto d'Europa, dove l'Italia è il Paese con i requisiti di residenza più stringenti insieme alla Danimarca[191].

La natura stessa delle politiche contro la povertà suggerisce di richiedere alcuni anni di residenza. Infatti, le risposte alle persone straniere in difficoltà, da poco tempo presenti nel nostro Paese, non competono alle politiche contro la povertà bensì a quelle di prima accoglienza, che hanno logiche e modalità differenti. Gli interventi contro la povertà - come il RdC - perseguono l'obiettivo dell'Inclusione Sociale. Quindi, per definizione, la fruizione del RdC implica che le famiglie coinvolte abbiano intrapreso un percorso volto a inserirsi stabilmente in una determinata società. Sono sempre le caratteristiche costitutive delle politiche contro la povertà, d'altra parte, a indicare l'esigenza di ridurre il numero di anni occorrenti per beneficiare della misura. Infatti, identificare in un intero decennio la soglia che sancisce la permanenza non estemporanea nel nostro Paese risulta irrealistico e – di conseguenza – discriminatorio.

INNALZAMENTO DELLE SOGLIE DI PATRIMONIO MOBILIARE

Tra i requisiti economici da possedere per ricevere il RdC, due riguardano il patrimonio mobiliare; uno tocca l'ISEE - che lo prende parzialmente in considerazione - e l'altro vi è specificamente dedicato. I suddetti criteri limitano fortemente la possibilità di ottenere la misura: un terzo delle famiglie povere è escluso dal RdC perché

191 La Danimarca richiede di essere stati residenti per 9 degli ultimi 10 anni.

non li rispetta, disponendo di un patrimonio mobiliare maggiore di quello consentito. Dunque, se si vuole migliorare la capacità del RdC d'intercettare i poveri è necessario innalzare le relative soglie.

Ovviamente, prevedere criteri di accesso legati al patrimonio mobiliare è indispensabile per evitare di assegnare una prestazione contro la povertà a chi ha un reddito insufficiente ma molti risparmi. La questione è un'altra: riguarda il livello al quale è opportuno collocare tali soglie, oggi piuttosto basse. Quella specificamente dedicata ammonta a 6000 Euro per un single e può salire sino a 10.000 in base al numero dei componenti della famiglia[192]. Innalzare questi parametri, dunque, non significherebbe "fare un regalo" ai benestanti. Vorrebbe dire, invece, favorire il percorso di vita delle famiglie oggi scivolate in povertà, rafforzandone la possibilità di non ricadervi domani. Perché ciò accada, infatti, è necessario che gli interessati possano disporre in futuro di alcuni risparmi, senza essere costretti a attingervi eccessivamente prima di poter ricevere il RdC.

INNALZAMENTO DELLE SOGLIE ECONOMICHE AL NORD

Il RdC ha una scarsa capacità di proteggere le famiglie in povertà che vivono nel Settentrione. Lo mostrano numerosi dati, ad esempio il rapporto percentuale tra il numero delle famiglie che ricevono il RdC e il numero di quelle che si trovano in povertà, nelle diverse parti del Paese. Nel Nord il numero delle famiglie che fruiscono del RdC è il 37% di quelle in povertà assoluta, nel Centro il 69% e nel Sud il 95%. Il capitolo 1 ha mostrato che la minor diffusione del RdC nel Settentrione può essere attribuita solo in misura contenuta al fatto che gli stranieri – tra i quali la povertà è più presente – vivano prevalentemente in quest'area e che nei loro confronti siano previsti criteri di accesso particolarmente penalizzanti[193].

192 Con alcune eccezioni, in merito si veda il capitolo 1.

193 Tale posizione si basa sul seguente ragionamento: i) la povertà è particolarmente elevata tra gli stranieri, ii) la maggior parte di loro vive al Nord, iii) la possibilità per gli stranieri di ricevere il RdC è limitata dal requisito dei 10 anni di residenza. Dunque, se ne deduce che: iv) la concentrazione degli stranieri al Nord spiega la bassa diffusione del Reddito di Cittadinanza in quell'area del Paese. Invece così non è

La ragione principale, invece, è un'altra: l'elevato differenziale del costo della vita che contraddistingue il nostro Paese. Infatti, la sua grande variabilità tra le aree geografiche italiane rende diverso l'ammontare di risorse economiche necessarie ad assicurarsi l'insieme di beni e servizi che consentono un'esistenza dignitosa, il cui ottenimento dovrebbe rappresentare l'obiettivo di una misura come il RdC. La definizione di povertà assoluta dell'Istat, punto di riferimento del dibattito, ne tiene conto e – di conseguenza – differenzia territorialmente le soglie che indicano il livello di risorse economiche al di sotto delle quali si cade in tale condizione. Il RdC, al contrario, applica le medesime soglie economiche di accesso in tutto il Paese con il risultato, inevitabile, di danneggiare chi si trova dove il costo della vita è maggiore. I poveri del Nord, per l'appunto.

L'unica strada per superare il problema consiste nell'elevare le soglie economiche di accesso alla misura nel Settentrione, così da riconoscere la realtà del costo della vita in quest'area territoriale. Si tratta di prendere atto di un profondo mutamento avvenuto nella società italiana. Tra la fine della Seconda guerra mondiale e la crisi economica cominciata nel 2008, infatti, la povertà si è sempre fortemente concentrata nel Meridione. A partire dal 2008, invece, lo scenario è cambiato. L'indigenza è aumentata al Sud, dove i tassi d'incidenza restano i più elevati, ma – nel contempo - un incremento relativo maggiore si è registrato al Nord, che è passato da percentuali residuali ad altre molto più consistenti, indice di un'inedita rilevanza sociale. La situazione odierna richiede di disegnare politiche pubbliche capaci di rispondere alla nuova geografia della povertà in Italia.

---

perché, anche al Nord, i poveri in netta maggioranza sono italiani (643mila famiglie nel 2020) e non stranieri (300mila famiglie). Pertanto, le regole discriminatorie esistenti nei confronti di questi ultimi non costituiscono la causa prioritaria del problema qui affrontato.

INTRODUZIONE DI UNA SCALA DI EQUIVALENZA NON DISCRIMINATORIA VERSO LE FAMIGLIE PIÙ NUMEROSE

I criteri di accesso del RdC comportano uno svantaggio – non fondato su dati di realtà – nella possibilità di percepirlo per le famiglie più numerose (4 componenti e più) rispetto a quelle più piccole (in particolare 1 e 2 componenti). La ragione risiede nella scala di equivalenza, il parametro utilizzato per tenere conto delle differenze nel costo della vita tra nuclei di diversa dimensione e che, dunque, determina l'innalzamento delle soglie economiche di accesso all'aumentare della numerosità delle famiglie[194].

La scala del RdC è estremamente "piatta" perché al crescere del numero dei componenti del nucleo non innalza la soglia di accesso in maniera tale da riconoscere l'incremento del costo della vita che ciò comporta. Questa scala è del tutto anomala rispetto a quelle abitualmente in uso in Italia e all'estero. Ad esempio, utilizzando la scala di equivalenza impiegata dall'Istat per calcolare la povertà assoluta, una famiglia di cinque persone avrebbe una soglia di accesso superiore del 150% rispetto ad una monopersonale; nel RdC, invece, la soglia è più alta solo del 64%.

Bisogna, dunque, introdurre una scala di equivalenza equa, che rifletta l'effettivo incremento delle spese che le famiglie affrontano all'aumentare del numero dei propri componenti. L'adozione di una scala che non discrimini, senza motivo, i nuclei di maggiori dimensioni deve rientrare in una complessiva operazione di riequilibrio tra le famiglie di diversa numerosità, che comprenda anche le sottrazioni indicate di seguito.

194 Il valore della scala di equivalenza si modifica per tenere conto non solo della dimensione, ma anche della composizione del nucleo familiare (ad esempio presenza di persone con disabilità) e della sua influenza sulle spese da sostenere. Qui ci si riferisce esclusivamente alla dimensione del nucleo, il tema cruciale per il RdC.

5.2 Restringere i criteri di accesso

ABBASSAMENTO DELLE SOGLIE ECONOMICHE DELLE FAMIGLIE DI PICCOLE DIMENSIONI (1 E 2 PERSONE)

L'utilizzo di una scala di equivalenza iniqua è da leggere insieme alla presenza di soglie economiche di accesso troppo elevate per i nuclei più piccoli (di 1 e di 2 persone). Lasciamo parlare i dati. Da una parte, l'utenza si riduce all'ampliarsi delle famiglie. Infatti, a 100 nuclei poveri monocomponente ne corrispondono 81 che ricevono il RdC, valore che decresce progressivamente all'aumentare dei membri sino a diventare 36 ogni 100 famiglie povere di quattro persone. Dall'altra parte, la quota preponderante dei falsi positivi - cioè i percettori del RdC non in povertà - si concentra nei nuclei più piccoli. Infatti, due famiglie di falsi positivi su tre hanno 1-2 componenti (il 46% del totale è nei nuclei di uno e il 21% in quelli di due). In sintesi: i nuclei più piccoli sono quelli per i quali si spende di più e – allo stesso tempo – comprendono la maggior parte di beneficiari non in povertà.

Il quadro tratteggiato non sorprende. Infatti, il RdC si rivolge alle famiglie di piccole dimensioni non solo povere ma anche che rischiano di diventarlo. Sono inevitabili, dunque, sia la presenza tra queste ultime di numerosi falsi positivi sia l'impiego a loro favore di risorse altrimenti utilizzabili per gli indigenti veri e propri.

Le cause di tali criticità sono note. Il Reddito di Cittadinanza, nella sua ipotesi originaria - presentata nel 2013 e da allora punto di riferimento dei proponenti– era destinato sia a chi si trova in povertà sia a chi rischia di cadervi. In termini tecnici, la platea dei beneficiari della prestazione non comprendeva solo chi sperimenta la povertà assoluta (la povertà vera e propria) ma si estendeva anche a chi vive quella relativa (per l'appunto una condizione di rischio di povertà[195]). Nel contesto pre-Covid, le famiglie in povertà assoluta

195 La povertà relativa è la condizione sperimentata da chi è dotato di risorse fortemente inferiori a quella della maggior parte degli individui della società in cui vive. Secondo l'Istat questa situazione si verifica quando il consumo familiare equivalente – cioè aggiustato opportunamente rispetto alla numerosità del nucleo – è

costituiscono il 7% di chi sta peggio; aggiungendo quelle in povertà relativa[196] si arriva al 20% più basso della popolazione. L'importo di 780 Euro rappresentava la soglia di povertà relativa per una persona sola nel 2014 (stima Eurostat) ed è diventato - nel tempo - un potente simbolo Comunicativo dei sostenitori del RdC.

La misura introdotta nel 2019 disponeva di 8 miliardi di Euro, mentre per raggiungere il 20% di popolazione prevista dal progetto originario del RdC ne sarebbero serviti più del doppio. Tuttavia, si è deciso di mantenere la cifra simbolica dei 780 Euro come soglia di accesso per un singolo, anche nell'ambito delle dotazioni finanziarie effettivamente sul tappeto. L'intreccio tra la reale disponibilità di risorse e la volontà di mantenere i 780 euro per un singolo, però, è sfociato in un esito inevitabile: disegnare una misura rivolta anche al rischio di povertà (povertà relativa) per alcuni ha significato rinunciare alla possibilità di tutelare altri in povertà vera e propria (assoluta).

Infatti, per coniugare il mantenimento dei 780 Euro per i singoli con il budget disponibile, non vi era altra strada se non operare una discriminazione nei confronti dei nuclei più numerosi, attraverso la peculiare scala di equivalenza adottata. Per come questa è costruita, più la famiglia è numerosa e più il suo impatto diventa maggiore, producendo effetti progressivamente più forti mano a mano che ci si allontana dal nucleo a composizione monopersonale. Questo spiega perché la quota di falsi positivi sia ancora particolarmente elevata per i nuclei di due persone e poi decresca.

Bisogna, dunque, abbassare le soglie economiche di accesso per i nuclei di uno e di due persone, portandole a un livello consono a

---

inferiore alla metà del consumo medio pro-capite della popolazione. Per l'Eurostat, invece, è in povertà relativa chi ha un reddito inferiore al 60% di quello mediano del proprio Paese. Quella relativa, tuttavia, non rappresenta una forma di povertà bensì di accentuata diseguaglianza. La specificità della povertà, infatti, consiste nell'impossibilità di avere uno standard di vita ritenuto minimamente accettabile nel proprio contesto sociale. Disporre di risorse economiche molto minori rispetto agli altri, invece, non significa necessariamente essere privi di quelle necessarie a raggiungere tale standard.

196 Si fa qui riferimento alla definizione Eurostat di povertà relativa, quella utilizza nella proposta originaria del RdC.

una misura contro la povertà assoluta[197].

Il box 6 sintetizza il complesso dei cambiamenti nei criteri di accesso necessari per migliorare la capacità del RdC d'intercettare la povertà. Si tratta - in breve - di riequilibrare la distribuzione dei sostegni tra le famiglie di diversa dimensione, di assicurare adeguate prospettive future ai poveri lasciando loro una minima dotazione del patrimonio, di riconoscere il cambiamento storico della geografia della povertà in Italia e la sua esplosione nel Nord, e di superare le discriminazioni nei confronti degli stranieri.

Box 6. Cambiamenti nei criteri di accesso per migliorare la capacità del RdC d'intercettare la povertà. Sintesi

AMPLIAMENTI

- Diminuzione numero di anni di residenza richiesti
- Innalzamento soglie di patrimonio mobiliare
- Innalzamento soglie economiche al Nord
- Scala di equivalenza non discriminatoria verso famiglie + numerose

RESTRIZIONI

- Abbassamento soglie economiche famiglie di una persona
- Abbassamento soglie economiche famiglie di due persone

6. Nei servizi del welfare locale, il momento è adesso

Passiamo ora dalla definizione dell'utenza[198] ai percorsi d'inclusione, realizzati attraverso i servizi alla persona del welfare locale.

197 Come anticipato, tale operazione dev'essere accompagnata dall'introduzione di una scala di equivalenza che riconosca l'effettivo costo della vita dei nuclei più grandi, nell'ambito di una complessiva opera di revisione riguardante le famiglie di diverse dimensioni. Deve anche andare di pari passo con l'introduzione di meccanismi che incentivino la possibilità di cumulo tra RdC e reddito da lavoro, in modo che l'importo sia - da una parte - più basso ma - dall'altra – più facilmente sommabile ai guadagni ottenuti grazie a nuove attività retribuite (è il meccanismo dell'in-work benefit, cfr. par. 9).

198 Nelle pagine precedenti non è stato dedicato uno specifico approfondimento agli importi del RdC, dato che la loro entità discende dalla determinazione dei criteri di accesso, estesamente discussa. Infatti, l'ammontare del RdC, come accade abitualmente nelle misure contro la povertà, copre la distanza tra un determinato ammontare di risorse economiche – il livello delle soglie di accesso – e quelle effettivamente detenute dalle famiglie. Per costruzione, dunque, la modifica delle soglie di accesso comporta anche quella degli importi erogati.

Quelli sociali sono stati avviati per il 37,8% delle famiglie indirizzate ai servizi sociali comunali e i patti per il lavoro sono stati siglati per il 31% degli utenti inviati ai centri per l'Impiego[199]. Queste percentuali contenute, tuttavia, hanno un significato ridotto perché, innanzitutto, un'ampia parte del periodo trascorso dalla messa in moto dei servizi del RdC ad oggi è stata segnata dalla pandemia, che ne ha limitato fortemente le possibilità d'intervento[200]. Inoltre, il nostro Paese sconta decenni di sotto-finanziamento in materia e gli investimenti realizzati in epoca recente – a partire dall'attuazione del REI, nel 2018 - hanno bisogno di tempo per dare concretamente vita a un diverso welfare nei territori. Senza dimenticare, infine, che nel passaggio dal REI al RdC la pressione sui servizi è molto cresciuta, dato che l'utenza da seguire è più che triplicata.

Emerge qui una differenza fondamentale tra le due componenti del RdC e, cioè, tra le prestazioni monetarie e i servizi alla persona. Mentre, con riferimento alle prime, abbiamo davanti a noi un quadro dai contorni già piuttosto stabilizzati, per i secondi la situazione è in divenire e assistiamo alle varie tappe dell'impegnativo percorso di progressivo rafforzamento in atto.

Si arriva così al punto chiave: il periodo post-pandemico offre la possibilità di compiere un nuovo - e lungo - passo in avanti in questo cammino. Per quattro motivi. Il primo è di contesto: il venir meno delle restrizioni dovute al Covid. Il secondo concerne le risorse umane: si assiste e si assisterà ad un ulteriore incremento del personale dedicato, nei servizi sociali e nei Centri per l'impiego[201]. Il terzo tocca la misura: le novità previste dal RdC sono ormai state

199 Si tratta dei dati più recenti disponibili, riferiti rispettivamente al termine del 2020 (percorsi d'inclusione sociale) e all'aprile 2021 (patti per il lavoro).

200 L'impatto particolarmente forte della pandemia dipende anche dalla tempistica dell'attivazione dei percorsi d'inclusione previsti dal RdC. In gran parte del Paese, questa è avvenuta verso la fine del 2019, una volta che i servizi del welfare locale avevano compiuto i cambiamenti alle proprie modalità di funzionamento richiesti dal RdC, introdotto nella primavera di quell'anno. Poco dopo, nei primi mesi del 2020, è arrivata la pandemia.

201 Nei servizi sociali comunali grazie all'aumento di assistenti sociali indicato dalla Legge di Bilancio per il 2021, nei CPI attraverso l'ampliamento del personale previsto da tempo.

assimilate in gran parte dei territori. Il quarto, infine, riguarda l'esperienza: quella maturata sinora indica piuttosto nitidamente una serie correttivi da realizzare (lo mostrano i capitoli della seconda parte del testo)[202]. Nei servizi del welfare locale, dunque, il momento è adesso.

Box 7. Una fase propizia all'ulteriore sviluppo dei servizi territoriali

Tema	Periodo post-pandemico
Contesto	Non più restrizioni dovute al Covid
Risorse umane	Aumento del personale
Misura	Novità del RdC assimilate dai territori
Esperienza	Piuttosto chiari vari correttivi da realizzare

UNA STRATEGIA PER LA FASE POST-PANDEMICA

La sfida per i decisori è chiara: riuscire a valorizzare appieno le opportunità davanti a noi. A tal fine si deve partire dalla disamina delle specificità di questa nuova fase e creare le condizioni affinché il welfare dei servizi possa proseguire - al meglio - il proprio percorso di sviluppo. Perché un periodo così cruciale dia i frutti sperati, però, singole azioni non bastano mentre è necessaria una strategia, cioè un insieme d'interventi concepiti come parti complementari di un unico disegno, comprendente i due assi principali del sistema locale - i percorsi d'Inclusione Sociale e quelli di inclusione lavorativa – e la rete che li collega; una strategia da adattare sulla base delle differenze esistenti tra le varie aree geografiche. Questa strategia costituisce la parte dell'agenda per il riordino del RdC riguardante il welfare dei servizi e viene illustrata nei paragrafi seguenti.

Il punto di partenza è promettente. Negli ultimi anni, il Governo nazionale ha svolto, in collaborazione con le Regioni, un'attività tesa a promuovere lo sviluppo dei servizi che è stata – troppe volte lo si dimentica – senza precedenti nella storia del nostro Paese, non

202 I correttivi, si vedrà, riguardano l'architettura complessiva del sistema dei servizi. Per quanto la presa in carico degli utenti, invece, sono necessari ulteriori studi e analisi per poter comprendere quali aggiustamenti realizzare.

solo nei fondi ma anche nell'insieme di azioni e strumenti predisposti a sostegno dei territori (affiancamento, formazione, realizzazione di supporti per l'operatività, di sistemi informativi e così via). Si tratta di continuare lungo il solco tracciato, definendo una strategia adatta alle peculiarità del periodo attuale.

Box 8. I servizi del welfare locale: una strategia per la fase post-pandemica

- Da alcuni anni è in atto un percorso di progressivo superamento della storica marginalità dei servizi
- Il periodo post-pandemico offre l'opportunità di compiere un importante passo in avanti
- Per sfruttarla, è necessaria una strategia nazionale per i servizi locali adatta
- Una strategia riguardante l'inclusione sociale, quella lavorativa e la rete territoriale

7. La rete del welfare locale: ridurre la frammentazione

Decliniamo ora la strategia per il welfare locale, cominciando dal governo della rete. Il capitolo 3, di Graziano e Nesti, mostra la presenza di importanti margini di miglioramento nel coordinamento tra gli attori coinvolti nel RdC, innanzitutto i due principali: i servizi sociali comunali e i Centri per l'impiego. Le criticità sono ancora diffuse, sebbene risultino variabili nei diversi territori e tendenzialmente minori laddove l'esperienza del REI è stata meglio sfruttata per rafforzare la collaborazione (cfr. anche gli altri capitoli della seconda parte).

Le conseguenze per gli utenti sono molteplici. Non di rado vengono inviati al soggetto meno adatto tra i due possibili responsabili della definizione del percorso d'inclusione (servizi sociali o CPI) ed effettuare un successivo re-invio all'altro è complicato. Inoltre, si registrano sovente difficoltà a realizzare le équipe multidisciplinari – con le diverse professionalità opportune, siano esse assistenti sociali, operatori dei CPI e/o altre (di scuola, sanità, Terzo settore e così via) – per progettare le risposte articolate necessarie in presenza di casi complessi. Infine, le difficoltà di coordinamento ostacolano la possibilità di seguire opportunamente l'evoluzione dei percorsi d'inclusione nel tempo, modificandoli quando necessario.

Il panorama delineato è legato alla sostituzione di un modello di welfare unitario con uno frammentato, avvenuta nel passaggio dal REI al RdC. Il primo attribuiva a un unico soggetto – i Comuni, coordinati a livello di Ambito territoriale – la gestione dell'accesso e la definizione della tipologia del percorso d'inclusione da compiere (sociale o lavorativo, semplice o complesso) da parte della famiglia. Le domande per la misura si rivolgevano ai Comuni e, per ogni nucleo rientrante nei criteri di ammissione, i loro assistenti sociali svolgevano una prima valutazione della situazione (il pre-assessment), allo scopo di decidere verso quale tipo di percorso inviare il nucleo. Nel REI, i Comuni esercitavano una funzione di regia a livello non solo del caso - nei percorsi d'inclusione - ma anche di sistema: erano, infatti gli enti titolari della misura, con il compito di coordinare l'operato dei molteplici attori – pubblici e privati – coinvolti nel contrasto alla povertà nel territorio. Il vantaggio di una simile impostazione era duplice: la responsabilità della governance in capo a un solo soggetto e la sua individuazione nell'unico ente dotato delle competenze adatte[203].

Nel RdC, invece, le domande possono essere presentate presso varie sedi – CAF, Poste, Patronati e sito INPS – ma non più ai Comuni. Inoltre, questi ultimi non svolgono più il pre-assessment iniziale dei nuclei beneficiari per decidere verso quale tipo di percorso inviarli. Infatti, una volta riconosciuto il diritto al RdC e ricevuta la relativa carta acquisti, gli utenti sono suddivisi tra Comuni e CPI per via amministrativa (cioè da un algoritmo automatico, oggi non in grado di cogliere adeguatamente le specificità delle diverse situazioni e fonte degli invii non appropriati sopra menzionati)[204]. Non

203 Le sole professioni portatrici della competenza per affrontare a natura multidimensionale della povertà (concernente una varietà di dimensioni della condizione umana, economica, relazionale, abitativa, lavorativa, legata alle responsabilità familiari, psicologica e così via) sono gli assistenti sociali, operanti presso i Comuni. Inoltre, il ruolo di perno del welfare locale che questi ultimi svolgono, da sempre, li rende gli unici soggetti in grado di coordinare l'operato tra i molteplici attori (CPI, Terzo settore, scuola, politiche abitative, sanità e altri) che la menzionata multidimensionalità richiede di coinvolgere per essere affrontata efficacemente.

204 Per una quota ridotta di casi, non è previsto il coinvolgimento dei servizi (cfr. capitolo 4).

vi è, dunque, un'unica regia dei percorsi d'inclusione. Neppure esiste più un solo ente titolare della misura nel territorio, che collochi l'azione dei diversi soggetti impegnati a livello locale in una prospettiva unitaria. Di fatto esistono, invece, due misure: il RdC dei Comuni e il RdC dei Centri per l'impiego. Gli sforzi sinora compiuti, nelle diverse realtà, per coordinarle si sono rivelati perlopiù faticosi e dagli esiti problematici.

Il giudizio negativo sul cambiamento nel modello di governance è ampiamente condiviso tra gli addetti ai lavori: non stupisce, pertanto, la frequenza con la quale gli operatori interpellati nella seconda parte del testo lo reiterano. In linea teorica, dunque, la strada da percorrere sarebbe chiara: tornare all'architettura del REI. Nella realtà, però, è fondamentale evitare nuovi stravolgimenti ai sistemi locali di welfare, provati dalla sequela di riforme degli ultimi anni (cfr. par. 2). Rivoluzionare l'impianto del RdC vorrebbe dire richiedere ai territori un nuovo cambiamento di ampie proporzioni, che sarebbe fatale per un sistema già molto affaticato e creerebbe lungaggini e problemi attuativi destinati a scaricarsi, in ultima istanza, sugli utenti.

Un approccio pragmatico e consapevole dell'impegno richiesto da ogni riforma, dunque, suggerisce di non stravolgere l'attuale assetto di governance. Assumere una simile posizione, però, non vuol dire affatto rinunciare a migliorarlo. Significa, invece, puntare su un pacchetto d'interventi capaci – pur mantenendo il sistema vigente – di rafforzare il coordinamento tra i vari soggetti coinvolti.

Box 9. Rafforzare la rete locale, senza stravolgerla

Problemi di coordinamento dovuti al passaggio
dal modello unitario (REI) al modello frammentato (RdC)
+
Consapevolezza che i territori non reggerebbero una nuova riforma del sistema locale
=
Mantenere l'impianto attuale
+
Mettere in campo una robusta strategia per migliorare il coordinamento

PROMUOVERE IL COORDINAMENTO TRA I SOGGETTI DELLA RETE

Affinché l'impostazione suggerita possa risultare efficace è necessario tradurla in pratica in modo incisivo. La scelta di non stravolgere un'architettura segnata dalle criticità delineate, infatti, può rivelarsi saggia solo se accompagnata da quella di rafforzarla con decisione in direzione di un maggior coordinamento. A tal fine, sulla base del capitolo 3 e degli altri contenuti nella seconda parte, si possono individuare quattro azioni tra loro complementari. Le prime tre riguardano aspetti "classici" su cui agire per migliorare il coordinamento locale: le sedi, gli strumenti e le informazioni; si tratta di avere luoghi dove coordinarsi, predisporre strumenti che spingano a farlo e condividere le informazioni necessarie a tal fine. L'ultima tocca invece, un meccanismo specifico del RdC, cioè l'algoritmo per la suddivisione iniziale dell'utenza. Gli interventi vengono discussi con riferimento ai due perni principali della rete del RdC, Comuni e CPI, ma sono – in ampia parte – applicabili anche agli altri soggetti coinvolti (scuola, sanità, Terzo settore e così via). Vediamoli.

Primo, rafforzare le sedi deputate alla collaborazione tra chi opera nel sociale e nelle politiche del lavoro. Si tratta di introdurle, se non esistono, e consolidarle, dove risultano operativamente deboli; una simile indicazione è applicabile ad ogni livello, dallo Stato ai territori. Tra i luoghi esistenti ma da valorizzare maggiormente si pensi alla cabina di regia centrale, prevista dalla normativa nazionale sul RdC, o ai diversi tavoli e cabine di regia presenti in varie Regioni (ma non in altre). Scendendo più a livello locale, lo sguardo si volge ai tavoli negli Ambiti territoriali e alle équipe multidisciplinari, cioè la sede di coordinamento per il lavoro sul caso.

Secondo, potenziare gli strumenti utili a influenzare il comportamento dei vari soggetti della rete nella direzione di un maggiore coordinamento tra loro. Uno strumento chiave sono gli accordi tra diversi servizi, come i protocolli d'intesa. Questi servono a strutturare la loro collaborazione, definendone gli obiettivi e le modalità operative condivise, con riferimento alle diverse fasi della presa in carico e dei percorsi d'inclusione; è utile introdurli oppure rafforzarli laddove si sono rivelati deboli. Un altro strumento importan-

te risiede nella formazione, che promuova la capacità di lavorare insieme tra professioni - come quelle del sociale e del lavoro - che hanno culture, prassi e linguaggi assai differenti.

Terzo, migliorare la possibilità di scambiare le informazioni tra le piattaforme GePI (percorsi d'Inclusione Sociale) e MyANPAL (percorsi d'inclusione lavorativa), che risulta ancora critica. Oggi, una diffusa soluzione adottata nei territori consiste nell'effettuare in modo informale quei passaggi d'informazioni che l'effettivo utilizzo delle piattaforme non consente. La possibilità di trasmissione reciproca di conoscenze dovrebbe, invece, diventare parte integrante delle modalità di funzionamento di entrambe.

Quarto, modificare l'algoritmo automatico per la suddivisione iniziale dell'utenza tra CPI e servizi sociali. Quello vigente è debole, innanzitutto, perché si basa fondamentalmente sull'occupabilità dei componenti maggiorenni della famiglia e, quindi, non prende in considerazione le altre dimensioni esistenziali degli adulti e dimentica i minori; presenta anche varie altre carenze[205]. I già menzionati problemi causati dall'attuale algoritmo non lasciano dubbi sulla necessità di modificarlo mentre le opzioni possibili sono varie. Il tema merita particolare attenzione perché l'algoritmo è definito a livello centrale e, dunque, un suo più appropriato disegno rappresenterebbe una forte leva nelle mani dello Stato sia per migliorare il coordinamento tra gli attori nei territori sia – più in generale - per promuovere risposte maggiormente appropriate alle effettive condizioni dei beneficiari.

205 Le criticità legate all'attuale utilizzo dell'algoritmo sono numerose, e vengono toccate ripetutamente nella seconda parte del testo. Tra queste: i) il fatto che la presenza, o meno, di un componente maggiorenne occupabile nel nucleo determini l'invio dell'intera famiglia o ai servizi sociali o ai CPI; ii) l'utilizzo di un unico e piuttosto grezzo indicatore di occupabilità (il mancato svolgimento di attività lavorative da non più di due anni).

Box 10. Come promuovere il coordinamento tra i soggetti della rete locale

Tre azioni "classiche" per un maggiore coordinamento
- Potenziare i luoghi
- Rafforzare gli strumenti
- Migliorare la condivisione delle informazioni

Un'azione legata allo specifico disegno del RdC
- Modificare l'algoritmo per la suddivisione iniziale dell'utenza

8. I percorsi d'inclusione lavorativa: ri-orientare il sistema

A partire dall'introduzione del RdC, il 25,7% dei beneficiari tenuti alla stipula di un patto per il lavoro ha avuto almeno un contratto nel periodo successivo alla presentazione della richiesta per la misura e il 14,7% lo ha ancora in essere[206]. Queste cifre rivestono un significato contenuto sia per le medesime ragioni presentate nel par. 6, nel suggerire cautela rispetto ai numeri sui percorsi d'inclusione, sia perché il RdC può agire sull'offerta di lavoro ma non sulla domanda (la richiesta di nuovi lavoratori da assumere).

Più feconda è l'analisi sul funzionamento dei percorsi d'inclusione lavorativa condotta nel capitolo 5, di Maitino, Ravagli e Sciclone. Ne emerge un messaggio di fondo, coerente con la posizione oggi maggioritaria tra i tecnici: la necessità di ri-orientare la componente d'inclusione lavorativa del RdC, cioè di aggiustarne gli obiettivi e gli strumenti, sulla base dei dati di realtà riguardanti il profilo degli utenti, lo stato dei servizi e le tendenze del mercato del lavoro in Italia. Anche i presupposti di una simile operazione paiono condivisi: l'eccesso di aspettative poste inizialmente sull'impatto occupazionale della misura e la presenza di alcune aree di miglioramento nel suo disegno. Il dibattito sul ri-orientamento dell'inclusione lavorativa è – come noto - molto ampio e articolato: si rimanda al capitolo 5 per analisi più dettagliate. Qui si toccano esclusivamente alcune questioni ineludibili per i diversi profili di beneficiari.

206 Si tratta dei dati più recenti disponibili, riferiti al termine dell'ottobre 2020.

MIGLIORARE GLI INCENTIVI AL LAVORO PER CHI È OCCUPABILE

Una responsabilità cruciale delle politiche contro la povertà nei confronti degli utenti che possono ambire a trovare un lavoro retribuito consiste – in tutti i Paesi – nel prevedere per loro gli incentivi più adatti a favorire un simile esito. Questi sono principalmente due: i meccanismi di cumulo tra il contributo economico statale e il reddito da lavoro e le regole della condizionalità, cioè gli impegni per l'inserimento occupazionale che i beneficiari devono assumere a fronte della ricezione del trasferimento monetario e le relative penalizzazioni qualora non li rispettassero. In Italia, sembra necessario mettere mano a entrambi.

Partiamo dai primi. In presenza di un incremento di reddito da lavoro dipendente, l'80% di questo concorre alla definizione dell'importo della prestazione. In concreto, se il reddito da lavoro di un beneficiario del RdC aumenta di 100 euro, l'ammontare della misura diminuisce di 80: il guadagno netto è, dunque, di soli 20 euro; di fatto, è come prevedere una tassazione dell'80% sul nuovo reddito (aliquota marginale effettiva). La percentuale salirà al 100% al momento di presentare la nuova dichiarazione ISEE[207], poiché l'intero nuovo reddito da lavoro dovrà esservi incluso[208].

Si tratta, invece, di consentire il cumulo tra il RdC e una percentuale significativa dell'eventuale nuovo reddito da lavoro, così da renderne conveniente la ricerca. È necessario, in altre parole, incorporare nel RdC il meccanismo di "in-work benefit", non a caso oggetto di particolare interesse a livello internazionale. Attualmente le prestazioni contro la povertà sono così congegnate in circa la metà dei Paesi dell'OCSE (tra i primi ad introdurlo sono stati la Gran Bretagna e gli Stati Uniti e un altro caso a riscuotere particolare interesse è la Francia).

---

207 La dichiarazione ISEE viene rinnovata ogni anno.

208 Nel caso di un lavoro autonomo, il reddito da lavoro ai fini del calcolo del RdC è la differenza tra ricavi/compensi e spese sostenute, e riduce il sussidio nella misura del 100% a partire dalla terza mensilità successiva al suo aumento (o all'inizio dell'attività). Poi, sempre per la determinazione del RdC, viene aggiornato ogni tre mesi.

Le comparazioni effettuate nel capitolo 11 chiariscono le questioni principali per il disegno di un "in-work benefit". Innanzitutto, la modificazione della percentuale del nuovo reddito da lavoro da considerare nella definizione del RdC, che dev'essere - almeno nella fase iniziale - inferiore all'attuale 80%. Inoltre, la graduazione dei vantaggi del "in-work benefit" in base all'ammontare del reddito da lavoro. A livello internazionale, la percentuale non considerata nel calcolo di una misura contro la povertà diminuisce al crescere della nuova entrata; evidentemente, tanto più questa è elevata quanto minore sarà la necessità di renderla appetibile. Infine, la durata temporale. In alcuni Paesi, il valore del "in-work benefit" è più alto nella fase iniziale di ricevimento del nuovo reddito da lavoro – così da massimizzare la spinta a cercarlo – per poi ridursi in seguito.

Peraltro, anche le suggerite riduzioni degli importi per i nuclei di piccole dimensioni – si veda il par. 5 – hanno una portata differente se accompagnate all'introduzione di un "in-work benefit". Il loro abbassamento, infatti, va di pari passo con una maggiore facilità di aumentarli, appunto attraverso il cumulo con redditi da lavoro.

Mentre il tema del "in-work benefit" viene piuttosto dibattuto in Italia, così non è la necessità di riconsiderare le regole della condizionalità. Le evidenze disponibili restituiscono un quadro peculiare. L'indice di rigidità dei criteri di attivazione calcolato dall'OCSE colloca il RdC al primo posto a livello internazionale: siamo, quindi, il Paese con la maggiore severità dei requisiti di condizionalità e delle sanzioni pecuniarie previste (mediante la riduzione, sospensione o ritiro del sostegno economico). L'OCSE calcola l'indice di rigidità sulla base dei testi di legge.

Se passiamo dal dettato normativo alla realtà, invece, le cose cambiano. Il capitolo 5 mostra come l'impiego della condizionalità sia stato sinora piuttosto ridotto e applicato esclusivamente alla fase di convocazione. Detto altrimenti, se gli utenti non si presentano ai CPI, dopo ripetute sollecitazioni e inviti, avviene la decurtazione della misura, sino alla sua decadenza; il ricorso alla condizionalità, in alcuni contesti, ha avuto l'effetto positivo d'indurre i beneficiari a presentarsi. Successivamente a questa fase, però, i meccanismi relativi alla partecipazione a iniziative di orientamento/formazione

e all'accettazione delle offerte lavorative – cioè la maggior parte del complessivo pacchetto di regole e sanzioni legate alla condizionalità - sono risultati sostanzialmente inutilizzati.

In sintesi, il RdC prevede una condizionalità estremamente severa, sulla carta, che risulta poco impiegata, nella realtà. Sembra difficile non vedere un nesso tra questi due aspetti. Il tema meriterebbe più approfondimento empirico, ma un messaggio per il riordino della misura pare già emergere. Una condizionalità ben calibrata - e non coercitiva - può risultare utile nel promuovere l'inclusione lavorativa. Lo iato tra il dettato normativo e la realtà suggerisce di rivedere le attuali regole del RdC in merito, in modo da farne uno strumento maggiormente utilizzabile.

DISEGNARE INTERVENTI ADATTI A CHI NON È (TEMPORANEAMENTE) OCCUPABILE

Il capitolo 5 segnala che una quota significativa degli utenti inviati ai Centri per l'impiego non è occupabile (almeno temporaneamente). Le ragioni sono molteplici e possono toccare le deboli competenze professionali, il basso livello d'istruzione (il 72% ha un titolo d'istruzione di livello non superiore alla scuola secondaria di primo grado), fenomeni di scoraggiamento e demotivazione, così come problematiche legate alla più complessiva situazione esistenziale e familiare. I dati sulla profilazione dell'utenza –elaborati da ANPAL - vanno nella stessa direzione[209].

Le difficoltà variano in base alle specificità dei diversi beneficiari, ad esempio di natura anagrafica. Il 34% dei tenuti al patto per il lavoro ha meno di 30 anni (sono presenti più al Sud) e sconta gli ostacoli all'occupabilità legati all'inesperienza, mentre il 27% ne ha più di 50 e sperimenta le difficoltà dovute al nodo della riconversione professionale (queste persone si trovano più al Nord).

Il riconoscimento di una fascia rilevante di percettori inviati CPI non immediatamente occupabili suggerisce di puntare su interventi

209 La profilazione è un metodo per stimare la probabilità di essere non occupati a distanza di 12 mesi.

capaci di rispondere alle loro effettive condizioni e che - in tal modo - affrontino le barriere che li tengono lontani dal mercato del lavoro, ma senza avere la ricerca di un'occupazione come obiettivo immediato. Procedere in tale direzione apre tre strade. Primo, investire in ampie operazioni di recupero di gap d'istruzione e di competenze. Secondo, indirizzare ai servizi sociali comunali alcuni profili di utenti oggi inviati ai CPI, data la loro necessità prioritaria di progetti d'Inclusione Sociale[210]. Terzo, considerare il ruolo dei Progetti Utili alla Colletività (PUC); se ne discute nel prossimo paragrafo.

Box 11. Come ri-orientare i percorsi d'inclusione lavorativa

Migliorare gli incentivi al lavoro per chi è occupabile
- Cumulo RdC + reddito da lavoro: introdurre "in-work benefit"
- Condizionalità: affrontare il nesso tra la severità formale e lo scarso utilizzo

Disegnare interventi adatti a chi non è (temporaneamente) occupabile
- Riconoscere la quota di utenti non occupabili inviati ai CPI
- Predisporre risposte opportune per loro

9. I percorsi d'Inclusione Sociale: irrobustire l'impianto

Dopo aver discusso la rete territoriale e i percorsi d'inclusione lavorativa, si volge ora lo sguardo al terzo asse della strategia per il welfare locale delineata nella nostra agenda: quello riguardante i percorsi d'Inclusione Sociale, di responsabilità dei Comuni. Nel passaggio dal REI al RdC sia la rete locale che il versante dell'inclusione lavorativa hanno conosciuto profondi cambiamenti, mentre la legislazione sui percorsi d'Inclusione Sociale è rimasta invariata, favorendone così il radicamento.

Le voci degli operatori coinvolti - raccolte nel capitolo 4, di De Capite e Gubert – restituiscono il senso della fase attuale. Da una parte, viene sottolineato come gli investimenti degli anni recenti e quanto è stato compiuto abbiano attribuito alle politiche sociali di

210 Questo punto è legato a quello sulla revisione dell'algoritmo iniziale per la suddivisione dell'utenza, cfr. par. 7.

contrasto della povertà un ruolo insperato sino a non molto tempo addietro. Dall'altra, si evidenzia che i ritardi storici e la complessità della sfida rendono le difficoltà da affrontare notevoli e "la strada da percorrere ancora lunga".

Sulla base del capitolo 4 e del capitolo 7, di Ciglieri, è possibile individuare la direzione da seguire.

Non si tratta di modificare l'impianto dell'Inclusione Sociale - stabilizzato e condivisibile - bensì di irrobustirlo, rafforzando le condizioni affinché i relativi percorsi siano realizzati al meglio. Nel farlo, si deve agire su due fronti complementari. Da una parte, proseguendo nelle azioni che sostengono direttamente lo svolgimento dei percorsi e potenziandole. Dall'altra, sviluppando anche un pacchetto di azioni indirette, cioè non rivolte ai percorsi bensì al sistema locale nel quale questi si realizzano. L'esperienza, infatti, ha mostrato che le seconde non siano meno importanti delle prime. Vediamo meglio.

AZIONI A SOSTEGNO DEI PERCORSI (DIRETTE)

Negli anni recenti, sono state messe in campo due azioni a sostegno diretto degli operatori impegnati nei percorsi d'Inclusione Sociale. Una riguarda il personale e l'altra le condizioni per la sua operatività. Cominciamo dalla prima. Come noto, la Legge di Bilancio per il 2021 indica l'obiettivo di raggiungere – quale livello essenziale delle prestazioni – lo standard di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, in ciascun Ambito Sociale del territorio nazionale. A tal fine si prevede un contributo statale per tutti gli Ambiti Territoriali che garantiscono il livello minimo di almeno un assistente sociale ogni 6.500 abitanti. Il contributo copre il costo delle assunzioni necessarie per arrivare, appunto, allo standard di 5.000[211]. L'attuazione di questa importante innovazione normativa è in corso: va sostenuta e promossa. Dovrebbe, inoltre, essere corretta poiché penalizza gli Ambiti Territoriali più deboli, che non raggiungono la soglia di uno

211 Si prevede anche un altro contributo, del valore della metà del precedente, per incentivare il passaggio da un assistente sociale ogni 5.000 ad uno ogni 4.000 abitanti.

ogni 6.500 e sono, dunque, esclusi dal contributo. Si tratta, paradossalmente, delle realtà con la maggiore necessità di incrementare la dotazione di assistenti sociali.

La seconda azione concerne le già menzionate attività realizzate a sostegno dell'implementazione della misura a livello locale (cfr. par. 6). Tali attività sono state compiute dalla Stato – con il supporto tecnico della Banca Mondiale – e in collaborazione con le Regioni[212]. Gli interventi previsti sono stati, in gran parte, orientati direttamente agli operatori coinvolti nella realizzazione dei percorsi, con formazione dedicata, predisposizione di sistemi informativi per seguire i casi, attività di affiancamento, elaborazione di linee guida e così via. Sono risultati molto utili e bisogna proseguire con decisione, anche affrontando i problemi pure riscontrati. Ad esempio, dai territori emerge la richiesta di migliorare e rendere più facile da impiegare il sistema informativo GePI, il cui utilizzo presenta ancora vari problemi per gli operatori. Tra gli altri fronti da continuare a presidiare con decisione vi è quello della formazione, anche alla luce dell'immissione di nuovo personale.

AZIONI A SOSTEGNO DEL SISTEMA LOCALE (INDIRETTE)

Una positiva eredità degli ultimi anni consiste nel fatto che i soggetti titolari delle politiche siano stati maggiormente investiti della responsabilità di definire azioni finalizzate a mettere gli attori impegnati nei territori in condizione di operare al meglio. Si tratta di continuare in tale direzione. Le azioni realizzate sinora si sono concentrate direttamente sui professionisti coinvolti nei percorsi, mentre ora bisogna sviluppare anche un nutrito pacchetto di azioni indirette, cioè a sostegno del sistema locale di welfare. I capitoli 4 e 7 mostrano che queste sono cruciali nel creare le condizioni per il buon esito dei percorsi. È possibile trarne una molteplicità di suggerimenti. La maggior parte, si vedrà, sono rivolti agli Ambiti Sociali: è inevitabile dato che sono gli enti responsabili dei percorsi d'Inclusione Sociale. Potenziare il sistema locale nel quale prendono vita tali percorsi, dunque, vuol dire, innanzitutto, realizzare un'azione

212 Alcune Regioni hanno svolto autonomamente importati sforzi in tal senso.

forte a sostegno degli Ambiti. Ecco le diverse mosse da compiere.

Primo, rafforzare gli Ambiti Territoriali Sociali sul piano giuridico e organizzativo. Bisogna promuovere il passaggio dei Comuni coinvolti alla gestione associata, che consente di utilizzare meglio le risorse economiche. Secondo, rafforzare gli Ambiti in termini di personale non operativo, cioè responsabili e coordinatori e figure amministrative di supporto. Bisognerebbe destinare loro interventi simili a quelli realizzati sinora per gli assistenti sociali. Significa stanziamenti di risorse necessarie a incrementare la presenza di queste figure, dove necessario, e attività di informazione e di formazione dedicate. Terzo, infittire le relazioni tra il centro e gli Ambiti Territoriali. Si dovrebbe migliorare la trasmissione delle informazioni sulle novità riguardanti il RdC dal primo ai secondi, rendendola più tempestiva e puntuale. Inoltre, sarebbe utile un maggiore coinvolgimento degli Ambiti da parte dello Stato al momento di definire le novità di natura amministrativa e gestionale. Quarto, dedicare una specifica attenzione agli aspetti contabili-amministrativi destinati ad influire fortemente sulla realizzazione dei percorsi. Si tratta, ad esempio, di permettere maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse del Fondo per i servizi e di erogare i finanziamenti in modo da consentire una programmazione delle risorse almeno biennale ai territori.

Box 12. Come irrobustire l'impianto dell'inclusione sociale

- Rinforzare le condizioni affinché i percorsi d'inclusione possano essere realizzati al meglio

- Agire su due piani:
  - *Azioni dirette*: proseguire e potenziare le azioni a sostegno dei percorsi
  - *Azioni indirette*: sviluppare azioni a sostegno del sistema di welfare locale

SENZA IMPARARE DALL'ESPERIENZA, NON PUÒ ESSERVI DIBATTITO SUL FUTURO DEI PUC

Insieme a quella dei percorsi d'Inclusione Sociale, i Comuni hanno la titolarità dei Progetti Utili alla Collettività (PUC). Sono, quindi, responsabili di approvare, attuare, coordinare e monitorare i progetti, anche con l'apporto di altri soggetti pubblici o del Terzo

settore. Svolgono i PUC utenti del RdC indirizzati ai percorsi d'inclusione sia sociale sia lavorativa. Il capitolo 6, di Cabria, dedica ai progetti uno specifico approfondimento. Emerge come la loro diffusione risulti in crescita, attraverso esperienze di molteplice natura; tra i sei ambiti di attività previsti dalla normativa, la maggioranza si colloca in quelli "sociale" e "ambientale"[213].

Veniamo subito al punto chiave. Complessivamente, considerando l'insieme delle fonti disponibili, non è possibile – ed è sconsigliabile - formulare un giudizio sullo stato dei PUC in Italia. Ne sappiamo troppo poco. L'unica indicazione per la nostra agenda, dunque, consiste nel promuovere analisi di quanto avvenuto sinora nei territori al fine di trarne indicazioni per il futuro. Senza imparare dall'esperienza, infatti, non può esservi un dibattito sull'evoluzione dei PUC.

In questa prospettiva, il capitolo 6 propone varie questioni da approfondire. Di particolare interesse sono alcune posizioni condivise che gli operatori intervistati esprimono sui PUC, in base alla loro conoscenza diretta di specifiche realtà. Una era prevedibile, perché ripropone un tema noto: l'eccessivo onere burocrativo-amministrativo legato alla loro attivazione e realizzazione, che ricade principalmente sui Comuni e rappresenta un ostacolo alla diffusione dei progetti. Un'altra era meno attesa, quantomeno con questo grado di consenso e alla luce di un certo scetticismo presente nel dibattito teorico: gli operatori palesano un'opinione diffusamente positiva sui PUC come strumenti per l'inclusione delle persone coinvolte, cioè come positiva occasione a loro disposizione.

Infine, si registrano differenti visioni in merito alla natura stessa dei PUC. Queste si trovano, in particolare, tra chi opera nei CPI, e pone maggiore attenzione sulla corrispondenza tra le competenze del beneficiario e il progetto da svolgere (soprattutto nell'ottica di un impiego futuro), e chi opera nei servizi sociali, ed è più orientato a progetti che interessano persone sovente con scarsa possibilità di essere inserite in un percorso d'inserimento lavorativo standard.

213 Gli altri possibili sono "artistico", "formativo", "tutela dei beni comuni" e "culturale".

Box 13. **Come affrontare il futuro dei PUC**

- Non è possibile, ed è sconsigliabile, formulare oggi un giudizio sullo stato dei PUC in Italia
- Ne sappiamo troppo poco
- Sono necessarie analisi di quanto avvenuto sinora per trarne indicazioni future

10. Conclusioni. Un'agenda ragionevole, da tradurre in pratica

Siamo così giunti al termine. Sulla base dei risultati del monitoraggio, nelle pagine precedenti è stata delineata l'agenda di un riordino del Reddito di Cittadinanza finalizzato a rafforzarlo. L'analisi dei dati empirici ha indotto a puntare su due obiettivi di fondo: migliorare la capacità del RdC d'intercettare la povertà e compiere un passo in avanti nello sviluppo del welfare dei servizi.

L'elaborazione dell'agenda stata ispirata a un principio di ragionevolezza: un simile approccio dovrebbe facilitare l'applicazione dei cambiamenti suggeriti. Non una complessiva riforma, dunque, bensì un riordino, cioè un pacchetto circoscritto d'interventi da realizzare allo scopo di affrontare alcune criticità ineludibili se si vuole dotare il Paese di una misura contro la povertà adatta allo sfidante contesto post-pandemico. Non indicazioni estemporanee, inoltre, bensì tese a risolvere problemi sulla cui rilevanza i nostri risultati concordano con quelli delle altre ricerche e fonti disponibili. Ora non resta che tradurre questa ragionevole agenda in pratica.

CAPITOLO 16

La Caritas e il Reddito di cittadinanza: un impegno di tutti e per tutti

Don Marco Pagniello
responsabile Ufficio Politiche Sociali e Promozione Umana di Caritas Italiana

Il Rapporto Caritas di quest'anno sulle politiche contro la povertà è dedicato quasi interamente al Reddito di cittadinanza che è la misura di contrasto alla povertà in vigore nel nostro paese dal marzo 2019. L'ultima parte del rapporto ospita anche alcuni contributi sulle misure emergenziali messe in campo a seguito della pandemia da Covid 19 e un confronto internazionale, ma il cuore del volume è il RdC e non poteva essere altrimenti. In questi anni l'impegno di advocacy di Caritas Italiana sul tema del contrasto alla povertà non è stato mai considerato concluso con l'introduzione delle misure nazionali. Dal quel momento si apriva un'altra fase di lavoro per noi, non meno cruciale per l'azione di advocacy che siamo chiamati a svolgere: monitorare quello che succede sui territori quando gli interventi nazionali "atterrano" sul livello locale e quando le previsioni di legge prendono corpo, maneggiate e applicate dagli operatori dei servizi fino a entrare finalmente nella vita delle persone, anche di quelle che si rivolgono ai centri e servizi Caritas.

Lo abbiamo fatto con il SIA, abbiamo continuato con il REI e adesso è la volta del Reddito di cittadinanza.

In questa occasione lo sforzo è stato ampio perché per la prima volta da quando realizziamo questi rapporti, abbiamo voluto esaminare questa misura dal punto di vista delle persone che le nostre Caritas accolgono e sostengono.

Dunque una pluralità di fonti di dati, come recita il sottotitolo e come è stato sottolineato a più riprese nel rapporto, e un'attenzione plurale su uno strumento di cui si è molto parlato sin dalla sua gestazione. E che proprio per questo richiede una osservazione ancora più minuziosa di come stiano andando le cose veramente, sgombrando il campo da aneddotica e luoghi comuni e guardando alla realtà delle cose a partire dal punto di vista delle persone in povertà.

L'esigenza di capire, fare chiarezza, illuminare il funzionamento reale di questo intervento, a distanza di due anni dalla sua introduzione, rientra nella missione statutaria di Caritas Italiana di promuovere una conoscenza rigorosa per "stimolare l'azione delle istituzioni civili e un'adeguata legislazione".

Nelle nostre intenzioni questo rapporto mira a stimolare e favorire l'avvio di un percorso sistematico, condiviso e stabile di confronto di merito e costruttivo su questa misura.

Giunti in conclusione vorremmo evidenziare in particolare alcune prospettive da cui partire per rilanciare la misura del RdC come strumento di contrasto alla povertà.

RdC: un'opportunità che va accompagnata e monitorata

Da quando il RdC è legge si sono contrapposte, come in una competizione sportiva o politica, due distinte fazioni: quella composta da coloro che nel RdC intravedevano una soluzione complessiva al problema delle povertà e del lavoro nel nostro paese e i detrattori della misura che, sin dalla prima ora, hanno rimarcato il carattere assistenziale di questo intervento.

Come tutte le leggi, e per di più per quelle che intervengono su fenomeni così complessi come la povertà, le difficoltà si scontano quando si passa "dalla carta agli sportelli", ovvero quando le previ-

sioni si traducono in azioni per coloro che sono chiamati ad attuarle e per i destinatari finali.

Il RdC non è stato da meno, con una fatica in più: la legge già conteneva aspetti di grande complessità e richiedeva uno sforzo di attuazione notevole ai territori (servizi sociali, centri per l'impiego, Comuni, Regioni, navigator, uffici di Piano, ecc.).

Dunque le opportunità che questa misura può offrire dipendono moltissimo dallo sforzo e dall'investimento nel "riordino" che abbiamo indicato nell'agenda per il cambiamento.

È un'opportunità che – il nostro rapporto lo evidenzia in più punti – va accompagnata a livello locale, prevedendo un ingaggio robusto degli attori territoriali, che si devono sentire responsabilizzati rispetto alla realizzazione dei percorsi di inclusione per le persone, e anche va monitorata a livello nazionale raccogliendo le valutazioni dei soggetti coinvolti, intercettando fatiche, bisogni e aggiustando il tiro di volta in volta con interventi che vadano a supporto degli operatori e non li sovraccarichino demotivandoli e sbiadendo il senso di quello che stanno facendo.

RdC: uno strumento di promozione umana

Ogni misura di contrasto alla povertà già solo per il fatto di offrire un supporto economico a persone in povertà permette di migliorare, anche se a volte solo in parte, le condizioni di partenza in cui le persone vivono e alleviare emarginazione e iniquità. Il RdC, anche sulla scia della precedente misura del REI, in aggiunta al supporto economico, punta a favorire l'autonomia e lo sviluppo integrale delle persone sostenendole dal punto di vista sociale e lavorativo.

Come le analisi condotte dimostrano, però, ad oggi la strada è ancora lunga per poter garantire a coloro che ricevono questa misura di guadagnare la piena autonomia e reinserirsi completamente dal punto di vista sociale e nel mercato del lavoro.

Perché i cosiddetti percorsi di inclusione non compaiono magicamente e subito solo in quanto previsti dalla legge: richiedono di essere organizzati, una programmazione specifica, un investimento in

risorse umane e il collegamento con la rete locale (scuole, ASL, centri per l'impiego, agenzie per il lavoro, centri di formazione, ecc.). E nella misura in cui ci si adopererà nei prossimi mesi con determinazione e accuratezza, come viene indicato chiaramente nel volume, per sviluppare quest'altra parte del RdC, esso troverà pieno compimento come strumento di promozione umana per coloro che vi accedono.

RdC: dai bisogni ai diritti

Uno dei dati che più balzano agli occhi rispetto al monitoraggio longitudinale sui beneficiari Caritas di RdC è che molto spesso chi si è rivolto alle Caritas in cerca di aiuto non aveva fatto domanda per il RdC in quanto riteneva di non averne i requisiti, pur avendo redditi bassi. Una erronea percezione della propria condizione rispetto ai requisiti richiesti dalla misura ha fatto sì che costoro non provassero nemmeno a fare domanda per ricevere il contributo economico. Questo ci dice che gli interventi che mettiamo in campo rischiano di ridursi ad una erogazione di risposte solo per alcuni, invece che essere diritti per tutti coloro a cui sono rivolti.

Se il perimetro i cui iscriviamo gli interventi, anche di matrice pubblica, è solo quello dei bisogni, ci condanneremo a rincorrere costantemente le situazioni di difficoltà emergenti, rischiando sempre di lasciare qualcuno indietro, perché la logica dei bisogni frammenta e spezzetta. Garantire i diritti evita risposte spacchettate e favorisce una protezione complessivamente attenta al singolo.

È nella logica dei diritti che possiamo recuperare, invece, unitarietà di approccio e di azione. Il diritto universale delle persone a vivere bene nel proprio contesto di vita e ad avere le stesse opportunità di chiunque altro per poter scegliere la vita che si desidera. Nei diritti si ricompone la dignità del cittadino e si affrontano le situazioni di disagio disegnando misure con una visione complessiva che tiene conto dell'importanza della comunicazione, della informazione, dell'orientamento, dell'accompagnamento durante l'iter di accesso e così via.

Adottando questa prospettiva si colgono immediatamente, come pure il volume evidenzia, gli aspetti del RdC su cui è urgente e necessario intervenire per "riordinare" adeguatamente la misura.

RdC: impegno nella promozione di una rinnovata coscienza civica

Troppe volte abbiamo attribuito a singole misure pubbliche la responsabilità di causare direttamente o indurre indirettamente abusi o comportamenti opportunistici da parte delle persone.

La questione chiama in causa un tema molto più ampio che è quello di un drammatico quanto diffuso difetto di coscienza civica fra la popolazione. Manca la consapevolezza cioè da parte dei cittadini, e quindi di ciascuno di noi, di far parte di un consesso civile che richiede oneri e riconosce diritti in qualità di appartenenti ad una stessa comunità.

Se si rompe il patto di reciproca fiducia e di rispetto delle regole, saltano gli obblighi reciproci e si mette in discussione persino il senso di appartenenza all'interno gruppo di riferimento.

Non si tratta, quindi, di eliminare le misure di contrasto per evitare i rischi di cui abbiamo parlato alla povertà, quanto piuttosto di avviare una riflessione profonda su come ridestare nei cittadini di oggi e in quelli di domani una nuova consapevolezza dei diritti e dei doveri, al riconoscimento dell'alterità, al rispetto delle differenze, alla promozione della giustizia e della cura reciproca.

Per dare seguito alle prospettive appena indicate, il ruolo della Caritas potrebbe consistere nel realizzare le seguenti azioni di promozione:

- promuovere una conoscenza competente della povertà anche a partire da un'attenta analisi delle politiche di contrasto, come questo rapporto prova a fare da anni, approfondendo in particolare il modo in cui esse funzionano dal punto di vista di operatori e destinatari
- promuovere sempre di più percorsi di accompagnamento al fine di agevolare l'accesso alle misure da parte delle persone in condizioni di bisogno
- promuovere e facilitare un raccordo tra quanti lavorano sul contrasto alla povertà. Uno degli ambiti su cui è urgente e necessario collaborare è, ad esempio, quello della programmazione a livello locale degli interventi e delle risorse economiche che sia attenta ai territori.

Vogliamo consegnare ai lettori e alle lettrici un messaggio finale, mutuando le parole che Papa Francesco ha speso riferendosi all'importanza di contare su un servizio sanitario nazionale nel nostro paese. Sul fronte del contrasto alla povertà oggi più che mai, dopo la pandemia Covid 19 che ancora attanaglia il nostro paese, dobbiamo dirci che un sostegno alle persone in povertà è necessario ed è un bene prezioso che va mantenuto e sempre più migliorato avendo a cuore soprattutto le condizioni dei più "fragili".

È quello che abbiamo cercato di fare con questo lavoro e che adesso affidiamo alla creatività e all'impegno di tutti affinché ciascuno possa dare il suo contributo.

ALLEGATI

ALLEGATO 1

COME SI CALCOLA L'ISEE

Maurizio Motta

La "attestazione" dell'ISEE è il documento conclusivo emesso dall'INPS che espone il valore ISEE finale in euro, nonché alcune sue componenti, e viene prodotto in seguito alla presentazione del richiedente (ad esempio ad un CAF) di una autocertificazione detta Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU). Possono essere ottenuti diversi tipi di ISEE, di seguito descritti. Il presente testo fa riferimento alle certificazioni ISEE elaborate con Dichiarazioni Sostitutive uniche presentate dal 1/1/2020 in avanti.

ISEE "ORDINARIO" (che scade il 31 dicembre di ogni anno)

Si considerano i redditi ed i patrimoni di tutti coloro che compongono il nucleo ISEE al momento della DSU. Questo nucleo è quello anagrafico al momento della DSU, più possibili altri componenti (meglio descritti più avanti) ATTENZIONE: il dichiarante (chi firma la DSU) deve essere presente nel nucleo ISEE.

Per il calcolo dell'ISEE ordinario si considerano queste componenti:

1. Indicatore situazione reddituale (ISR) = redditi meno franchigie

L'IRS è uguale alla somma di tutti i redditi (anche esenti da imposte o percepiti all'estero) del secondo anno solare precedente la DSU, tranne i contributi ricevuti per rimborso di spese rendiconta-

bili e per affidatari, e tutte le erogazioni a causa di disabilità (invalidità, indennità accompagnamento, assegni di cura, vita indipendente, etc.)

MENO

1.1) Affitto annuo previsto (anche se non effettivamente pagato) al momento della DSU, sino a massimo 7000 Euro più 500 per ogni figlio convivente oltre il secondo. L'intestatario del contratto di affitto deve far parte del nucleo ISEE

1.2) Franchigie e spese di tutto il secondo anno precedente la DSU:

a) assegni divorzili e di mantenimento effettivamente corrisposti a coniuge e figli;
b) sino a 5000 Euro spese sostenute per disabili, anche sanitarie, purché detraibili o deducibili dalle imposte sui redditi;
c) il 20% dei redditi da lavoro percepiti sino a un massimo di 3000 Euro, oppure:
d) il 20% dei redditi da pensione e assistenziali percepiti sino a un massimo di 1000 Euro
e) eventuali erogazioni assistenziali percepite nell'anno dei redditi ISEE e immesse nella DSU, solo se con l'ISEE se chiede il rinnovo di quella stessa specifica erogazione. Questa sottrazione va eseguita dai servizi che ricevono l'ISEE per il rinnovo dell'intervento, in questo modo: valore ISEE – (erogazioni / parametro scala di equivalenza usata in quell'ISEE)

2. Patrimonio immobiliare (anche all'estero)

Somma dei valori "IMU" (o "IVIE" se i patrimoni sono all'estero) di tutti i fabbricati e terreni con diritti reali di godimento posseduti al 31/12 del secondo anno solare precedente la DSU: in proprietà, usufrutto, uso, abitazione, servitù, superficie, enfiteusi (non si considerano i beni in nuda proprietà), indipendentemente dal periodo di possesso o dal fatto che non siano più posseduti al momento della DSU. Per chi vive in abitazione di proprietà La casa di abitazione si considera solo per i 2/3 di quanto supera 52.500 Euro, incrementa-

ti di 2500 per ogni figlio convivente oltre il secondo.

MENO

Debito residuo per mutui (ciò che ancora si deve pagare per il mutuo dell'immobile)

3. Patrimonio mobiliare (anche all'estero)

Somma posseduta al 31/12 del secondo anno solare precedente la DSU. Per i conti correnti bancari e postali: giacenza media in quell'anno se è superiore alla somma al 31/12. Per obbligazioni e azioni: valore al 31/12 del secondo anno solare precedente la DSU. Per alcune tipologie di azioni: valore nell'ultimo bilancio approvato anteriormente alla data di presentazione della DSU

MENO

6000 Euro più 2000 per ogni componente oltre il primo, sino a un massimo di 10.000 Euro incrementato di 1000 per ogni figlio del nucleo oltre il secondo.

4. Indicatore situazione patrimoniale (isp)= somma dei patrimoni dai quali sono state tolte le loro franchigie

La formula per calcolare l'ISEE è la seguente:

$$\textbf{ISEE} = \frac{\text{Redditi meno le loro franchigie}}{\text{Parametro scala di equivalenza}} + \frac{\text{20\% dei Patrimoni meno le loro franchigie}}{\text{Parametro scala di equivalenza}} =$$

$$= \frac{\text{ISR}}{\text{Par. scala}} + \frac{\text{20\% ISP}}{\text{Par. scala}} = \frac{\text{ISE}}{\text{Par. scala}}$$

Nel REI si usava l'ISRE che era = ISR/Par. scala

Altri tipi di ISEE, diversi da quello ordinario:

ISEE CORRENTE (CHE SCADE OGNI 6 MESI)

È libera facoltà del cittadino usare questo tipo di ISEE se vuole far rilevare che il reddito del nucleo al momento della DSU é diminuito rispetto a quello del secondo anno solare precedente; ma deve già esistere un ISEE ordinario in corso di validità.

L'ISEE corrente può sostituire quello "ordinario" **SOLO se**: i redditi del nucleo (ossia l'indicatore della situazione reddituale, l'I-SR, che è una parte dell'ISEE) sono diminuiti di più del 25% rispetto ad un ISEE ordinario in corso di validità, oppure se è variata la condizione lavorativa di un componente del nucleo, oppure quando per un componente si verifichi una interruzione di prestazioni pubbliche assistenziali/previdenziali/indennitarie. Solo quando per un componente del nucleo si è verificata un'interruzione dei trattamenti pubblici, o se lavoratore dipendente a tempo indeterminato è intervenuta una risoluzione del rapporto di lavoro, o una sospensione o riduzione dello stesso, chi dichiara può scegliere se indicare per l'ISEE corrente i redditi ed i trattamenti percepiti negli ultimi 2 mesi, moltiplicati per 6. Negli altri casi l'ISEE corrente include tutti i redditi dei 12 mesi precedenti la DSU.

L'ISEE corrente ha validità di 6 mesi, ma con l'obbligo del cittadino di aggiornarlo prima della scadenza se qualcuno del nucleo cambia la situazione occupazionale (ad esempio trova lavoro) o se inizia a ricevere prestazioni assistenziali/previdenziali/indennitarie. L'aggiornamento deve essere chiesto dal nucleo entro 2 mesi dalle modificazioni.

L'ISEE corrente viene ottenuto chiedendo una variazione di un altro tipo di ISEE che sia ancora entro il suo periodo di validità, e la DSU per richiederlo fa esplicitare "per chi è variato qualcosa nei redditi"; inoltre va allegata la documentazione che attesti queste variazioni. Importante notare che l'ISEE corrente può essere usato per variare qualunque altro tipo di ISEE (ordinario, sociosanitario, universitario, per minorenni).

ISEE PER PRESTAZIONI SOCIOSANITARIE (CHE SCADE IL 31 DICEMBRE DI OGNI ANNO)

Scadenze e calcolo sono come nell'ISEE ordinario, con queste differenze, in base al tipo di prestazioni che si vogliono richiedere con l'ISEE:

PRESTAZIONI PER MAGGIORENNI: Il nucleo, a scelta del dichiarante, può essere "ristretto", ossia composto solo da beneficiario, coniuge e figli come descritto più sotto. ATTENZIONE: il dichiarante deve essere incluso nel nucleo ISEE, anche se é il nucleo ristretto

PRESTAZIONI IN STRUTTURA RESIDENZIALE PER MAGGIORENNI. Oltre alla sopra descritta facoltà di adottare un "nucleo ristretto":

- per ogni figlio non convivente con il nucleo del richiedente si aggiunge, dal suo ISEE, una componente aggiuntiva all'ISEE del richiedente (salvo eccezioni possibili), come chiarito meglio più avanti;
- il valore di donazioni immobiliari fatte dal richiedente la prestazione a chiunque dopo la richiesta di prestazione, o nei 3 anni prima se a coniugi od a parenti tenuti agli alimenti, è contato come tuttora presente nel patrimonio del dichiarante. Non hanno rilievo le donazioni che hanno come oggetto la sola nuda proprietà a persone eterne al nucleo se l'usufruttuario è nel nucleo del richiedente la prestazione.

PRESTAZIONI PER MINORENNI DISABILI: si opera COME NELLE PRESTAZIONI PER I MINORENNI (vedi sotto)

ISEE PER PRESTAZIONI PER I MINORENNI (CHE SCADE IL 31 DICEMBRE DI OGNI ANNO)

Va usato quando le prestazioni (anche sociosanitarie) sono per minorenni (anche disabili); o quando questo scopo è specificato (ad esempio il Reddito di Cittadinanza va chiesto con un "ISEE per minorenni" se il nucleo include minorenni)

Scadenze e calcolo sono come nell'ISEE ordinario, ma il nucleo

ISEE include il genitore non convivente e non coniugato con l'altro genitore, con eccezioni, come chiarito meglio più sotto.

ISEE UNIVERSITARIO (CHE SCADE IL 31 DICEMBRE DI OGNI ANNO)

Scadenze e calcolo sono come nell'ISEE ordinario, ma il nucleo ISEE può essere diverso:

- in base alla durata di permanenza dello studente fuori dall'abitazione familiare e alla sua autonomia reddituale;
- per le prestazioni connesse ai corsi di dottorato di ricerca è possibile scegliere un nucleo familiare "ristretto" rispetto a quello ordinario, come per le prestazioni socio-sanitarie.

Approfondiamo come è composto il nucleo isee

1. NELL'ISEE "ORDINARIO" il nucleo è:

- LA FAMIGLIA ANAGRAFICA AL MOMENTO DELLA DSU. E vanno dichiarati i redditi e patrimoni di tutti, anche se alla data che riguarda questi importi (il secondo anno solare precedente) le persone erano in un altro nucleo. Componenti del nucleo ISEE che cambino residenza anagrafica, anche per divorzio, ma continuano a risiedere in quel nucleo rimangono nel nucleo ISEE originario.
- Coniugi con diversa residenza anagrafica fanno nucleo ISEE insieme, salvo siano separati, allontanati in seguito a provvedimento dell'autorità giudiziaria, o via sia abbandono del coniuge (accertato con provvedimento della magistratura, oppure dai servizi sociali).
- Il minore in affido preadottivo fa parte del nucleo affidatario (anche se risulta ancora nella famiglia anagrafica del genitore). Se invece è in affido temporaneo **è nucleo ISEE da solo, salvo che il nucleo affidatario scelga di includerlo**.
- Il figlio maggiorenne non convivente con i genitori fa parte del

nucleo ISEE dei genitori se ha meno di 26 anni ed è a loro carico IRPEF, non è coniugato e non ha suoi figli.

- Chi è in convivenza anagrafica (ha cioè la residenza in un istituto religioso, o di cura, o in una caserma, o in un istituto di detenzione): se maggiorenne è nucleo ISEE a sé, salvo sia coniugato (e in tal caso fa nucleo col coniuge, il quale può anche essere al suo domicilio e quindi non nella medesima convivenza anagrafica). Se è minorenne è nel nucleo precedente l'ingresso in convivenza (ma se è stato affidato alla comunità è un nucleo a sé). Quindi l'anziano o il disabile ricoverato (anche se con residenza anagrafica nella struttura) ai fini ISEE fa sempre parte del nucleo del coniuge (se esiste).
- Tutti i componenti che fanno parte di un nucleo ai fini ISEE continuano a farne parte, qualora continuino a risiedere nella medesima abitazione nonostante sia intervenuto un loro eventuale cambio di residenza anagrafica.

2. NELL'ISEE "SOCIOSANITARIO" IL NUCLEO È COME QUELLO PER L'ISEE ORDINARIO; MA:

- PER I MINORENNI si adotta il nucleo dell'ISEE per i minorenni.
- PER MAGGIORENNI il beneficiario può a sua discrezione scegliere un "nucleo ristretto", composto solo da lui, coniuge e figli minorenni, nonché maggiorenni (se non conviventi solo se di età inferiore ai 26 anni) solo se sono a carico IRPEF del beneficiario, e inoltre se non sono coniugati o con propri figli; con facoltà di costituire il nucleo come nell'ISEE "ORDINARIO". Ad esempio:
    - Un non autosufficiente vive con figlia maggiorenne che ha propri redditi: la figlia non fa parte del nucleo ristretto del genitore.
    - Disabile maggiorenne vive soltanto con i genitori: il disabile può essere nucleo ristretto da solo.

  ATTENZIONE il dichiarante deve far parte del nucleo ristretto
- PER I SOLI RICOVERATI IN STRUTTURA, se il beneficiario ha figli non conviventi al suo ISEE si aggiunge una "componente aggiuntiva" calcolata dall'ISEE del nucleo dei figli, salvo che il figlio

non convivente:

- sia disabile o non autosufficiente, o lo sia qualcuno nel suo nucleo;
- sia estraneo nei rapporti affettivi ed economici in base a provvedimenti giudiziari o ad accertamento dei servizi sociali.

Il coniuge non ricoverato fa nucleo ISEE con il ricoverato, salvo le eccezioni previste (in tutti gli ISEE) per i coniugi con diversa residenza anagrafica.

Può accadere che vi siano disabili o non autosufficienti che richiedono interventi (ad esempio una integrazione della retta in RSA) presentando l'ISEE, ma senza avere ancora l'accertamento dell'invalidità civile o dell'indennità di accompagnamento.

In tali casi deve essere accettato l'ISEE ordinario. Ne può derivare uno svantaggio per il cittadino (sino a quando non potrà presentare un ISEE sociosanitario), ma il fatto di non poter esibire quest'ultimo non deve implicare il rifiuto della prestazione.

3. NELL'ISEE PER PRESTAZIONI DIRETTE AI MINORENNI (SOCIOSANITARIE O NO) Il nucleo è come quello per l'ISEE ordinario. Ma il genitore non convivente non coniugato con l'altro genitore, e che abbia riconosciuto il figlio, fa parte del nucleo del figlio, a meno che:

a) sia coniugato con persona diversa dall'altro genitore;
b) abbia figli con persona diversa dall'altro genitore;
c) l'autorità giudiziaria abbia stabilito per lui il versamento di assegni periodici ai figli;
d) sia stato escluso dalla potestà genitoriale o allontanato con provvedimento dell'autorità giudiziaria;
e) risulti accertata dai servizi sociali la sua estraneità in termini affettivi ed economici.

Tuttavia nei casi a) e b) all'ISEE del nucleo del minore si aggiunge una "componente aggiuntiva" calcolata in base alle condizioni del nucleo del genitore non convivente (allegato 2, comma 2 del

DPCM 159/2013 e smi).

Per ottenere l'ISEE i redditi ed i patrimoni, detratte le loro franchigie, sono divisi (come descritto nella formula prima esposta) per il parametro che la "scala di equivalenza" assegna ad ogni tipo di nucleo si utilizza, in base a questi criteri:

- a sinistra il parametro che è connesso al numero di componenti del nucleo;
- a destra le eventuali maggiorazioni che si applicano al parametro in base a tipologie dei componenti del nucleo.

La scala di equivalenza (Allegato 1 del DPCM)

N. componenti	Parametro	Maggioranza da applicare
1	1,00	a. più 0,2 se vi sono 3 figli; 0,35 se 4; 0,5 se 5 o più b. più 0,2 se vi sono figli minorenni, elevato a 0,3 se un figlio ha meno di 3 anni e almeno un genitore ha lavorato per almeno 6 mesi dei quali si dichiarano i redditi c. come "b" per nuclei con un solo genitore non lavoratore e figli minorenni (anche non convivente) d. più 0,5 per ogni componente disabile/non autosufficiente e. più 1 se un componente è in struttura residenziale, ovvero in convivenza anagrafica (e non è nucleo a sé stante)
2	1,57	
3	2,04	
4	2,46	
5	2,85	
oltre il quinto	+0,35 ognuno	

L'ISEE identifica le persone come "disabili" o "non autosufficienti" in base a 3 gradazioni di ridotta autonomia, fondate sulla presenza di certificazioni, come descritte nella seguente tabella (che è l'Allegato 3 del dPCM 159/2013)

CATEGORIE	Disabilità Media	Disabilità Grave	Non autosufficienza
Invalidi civili di età compresa tra 18 e 65 anni	- Invalidi 67=>99% (D.Lgs. 509/88)	- Inabili totali (L. 118/71, artt. 2 e 12)	- Cittadini di età compresa tra 18 e 65 anni con diritto all'indennità di accompagnamento (L. 508/88, art. 1, comma 2, lettera b)
Invalidi civili minori di età	- Minori di età con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni propri della loro età (L. 118/71, art. 2 - diritto all'indennità di frequenza)	- Minori di età con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età e in cui ricorrano le condizioni di cui alla L. 449/1997, art. 8 o della L. 388/2000, art. 30	Minori di età con diritto all'indennità di accompagnamento (L. 508/88, art. 1)
Invalidi civili ultrasessanta -cinquenni	Utrasessantacinquenni con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni propri della loro età, invalidi 67=>99% (D. Lgs. 124/98, art. 5, comma 7)	Ultrasessantacinquenni con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni propri della loro età, inabili 100% (D.Lgs. 124/98, art. 5, comma 7)	Cittadini ultrasessantacinquenni con diritto all'indennità di accompagnamento (L. 508/88, art. 1, comma 2, lettera b)
Ciechi civili	- Art 4 L. 138/2001	- Ciechi civili parziali (L. 382/70 - L. 508/88 - L. 138/2001)	- Ciechi civili assoluti (L. 382/70 - L. 508/88 - L. 138/2001)
Sordi civili	- Invalidi Civili con cofosi esclusi dalla fornitura protesica (DM 27/8/1999, n. 332)	- Sordi pre-linguali, di cui all'art. 50 L. 342/2000	
INPS	- Invalidi (L. 222/84, artt. 1 e 6 - D.Lgs. 503/92, art. 1, comma 8)	- Inabili (L. 222/84, artt. 2, 6 e 8)	-Inabili con diritto all'assegno per l'assistenza personale e continuativa
INAIL	- Invalidi sul lavoro 50=>79% (DPR 1124/65, art. 66) - Invalidi sul lavoro 35=>59 % (D.Lgs 38/2000, art.13 - DM 12/7/2000 - L. 296/2006, art 1, comma 782)	- Invalidi sul lavoro 80=>100% (DPR 1124/65, art. 66) - Invalidi sul lavoro >59% (D.Lgs 38/2000, art. 13 - DM 12/7/2000 - L. 296/2006, art 1, comma 782)	- Invalidi sul lavoro con diritto all'assegno per l'assistenza personale e continuativa (DPR 1124/65 - art. 66) - Invalidi sul lavoro con menomazioni dell'integrità psicofisica di cui alla L.296/2006, art 1, comma 782, punto 4
INPS gestione ex INPDAP	- Inabili alle mansioni (L. 379/55, DPR 73/92 e DPR 171/2011)	- Inabili (L. 274/1991, art. 13 - L. 335/95, art. 2)	
Trattamenti di privilegio ordinari e di guerra	- Invalidi con minorazioni globalmente ascritte alla terza ed alla seconda categoria Tab. A DPR 834/81 (71=>80%)	- Invalidi con minorazioni globalmente ascritte alla prima categoria Tab. A DPR 834/81 (81=>100%)	- Invalidi con diritto all'assegno di superinvalidità (Tabella E allegata al DPR 834/81)
Handicap		- Art 3 comma 3 L.104/92	

ALLEGATO 2

Matteo Luppi

Tabella A1. Risultati modelli di regressione logistica. Variabili dipendenti variazioni negative (A) e negative (B) di reddito familiare

		modello A: variazione negativa reddito familiare		Modello B: variazione positiva reddito familiare	
Variabili	Categorie	Beta	sig,	Beta	sig.
Tipologia nucleo	single (ref. cat)				
	monogenitori	0,03		0,05	
	coppie con figli	0,03		-0,11	
	coppie no figli	-0,06		0,37	
	multinucleo	0,01		0,17	
Minori nel nucleo	Nucleo senza minori (ref. cat.)				
	Nucleo con minori	0,25		0,22	
Livello istruzione massimo nucleo	Licenza elementare	-0,17		-0,01	
	Licenza media inferiore	-0,18		-0,08	
	diploma (professionale) (ref. cat.)				
	Laurea	-0,13		-0,31	
	Altro	-0,01		0	
Età beneficiario Caritas	fino a 34 anni	0,5	**	-0,05	
	35-45 anni	0,38	*	-0,45	*
	45-54 anni (ref. cat.)				
	55-64 anni	0,01		-0,01	
	65+ anni	0,29		-0,05	
Ricezione trasferimenti sociali	Nessun trasferimento sociale (ref. cat)				
	1 trasferimento sociale	-0,36	**	0,43	**
	2 trasferimenti sociali	-0,02		0,58	*
Tipologia beneficiario RdC	mai beneficiario (ref. cat)				
	beneficiario RdC solo prima rilevazione	-0,18		0,24	
	beneficiario RdC solo seconda rilevazione	-0,49	**	-0,32	
	beneficiario RdC prima e seconda rilevazione	-0,11		-0,49	**
Tasso attività nucleo 2020	nessun attivo (ref. cat.)				
	33% o meno	-0,27		0,93	***
	40%-50%	-0,05		0,62	***
	60% o più	-0,3		0,38	*
Variazione tasso attività 2019-2020	riduzione tasso attività (regolari)	0,54	***	0,31	*
	tasso attività (regolari) stabile (ref. cat.)				
	aumento tasso attività (regolari)	0,12		0,52	**
Nucleo in carico a SSC (ultimi 3 anni)	Non in carico (ref. cat.)	0		0	
	In carico	0,34	**	-0,12	
Beneficiario di 2 o + interventi Caritas	Nucleo non beneficiario (ref cat.)				
	Nucleo beneficiario	-0,14		-0,19	
Nucleo beneficiario REM	Nucleo non beneficiario (ref cat.)				
	Nucleo beneficiario	0,29		-0,06	
Impatto lavorativo Covid-19	Nessun impatto (ref. cat.)				
	sospensione lavorativa e/o riduzione orario	0,15		0,32	
	Perdita occupazione	0,49	*	-0,37	*
Reddito familiare nel 2019	0-500 euro (ref. cat.)				
	500-100 euro	1,04	***	-0,68	***
	più di 1000 euro	1,48		-1,5	***
Costante		-0,99	***	-0,64	**
N		433		422	

Tabella A2. Risultati modelli di regressione logistica. Variabili dipendenti variazioni negative (A) e negative (B) di tasso lavorativo familiare

		Modello A: riduzione tasso lavorativo		Modello B: aumento tasso lavorativo	
Variabili	Categorie	Beta	sig.	Beta	sig.
Tipologia nucleo	single (ref. cat.)				
	Monogenitori	-0,1		0,2	
	coppie con figli	0,34	*	0,06	
	coppie no figli	0,97		0,6	*
	Multinucleo	0,07		0,12	
Livello istruzione massimo nucleo	Licenza elementare	0,37		-0,44	*
	Licenza media inferiore	-0,16		0,05	
	diploma (professionale) (ref. cat.)				
	Laurea	-0,01		0,85	***
	Altro	0,06		0,01	
Età beneficiario Caritas	fino a 34 anni	-0,27		-0,05	
	35-45 anni	0,33		0,15	
	45-54 anni (ref. cat.)				
	55-64 anni	-0,4	*	0,33	
	65+ anni	-0,1		0,03	
Reddito familiare	0-299	-0,46	*	-0,97	***
	300-499	-0,14		-0,24	
	500-799 (ref. cat.)				
	800-999	0,08		0,07	
	1000-1299	0,28		0,21	
	1300 o più	0,6	*	0,66	**
Tipologia beneficiario RdC	mai ben. (ref. cat.)	0		0	
	beneficiario RdC solo prima rilevazione	-0,16		-0,12	
	beneficiario RdC solo seconda rilevazione	0,36		-0,23	
	beneficiario RdC prima e seconda rilevazione	-0,19		-0,25	
Patto per il lavoro	Nessun incontro CPI (ref. cat.)				
	Incontro CPI sottoscritto patto	0,27		-0,61	*
	Incontro CPI non sottoscritto patto	-0,16		-0,63	
Grado vulnerabilità nucleo	Nessuna vulnerabilità	0,02		-0,09	
	singola vulnerabilità (ref. cat.)				
	2 vulnerabilità	0,13		-0,12	
	3 o più vulnerabilità	-0,31		-0,49	**
Interventi Caritas: orientamento/lavoro	Non ricevuto (ref. cat.)			0	
	Ricevuto intervento	-0,33	*	-0,35	
Impatto lavorativo Covid 19	Nessun impatto (ref. cat.)				
	sospensione lavorativa e/o riduzione orario	0,75	***	-0,18	
	Perdita occupazione	1,42	***	0,45	
Tasso attività nucleo 2020	nessun attivo (ref. cat.)			-	
	33% o meno	-0,95	***	-	
	40%-50%	-1,7	***	-	
	60% o più	-3,31	***	-	
Tasso attività nucleo 2019	nessun attivo	-		1,58	***
	Nucleo con almeno 1 occupato (ref. cat.)	-		0	
Costante		0,3	*	-1,23	***
N		429		422	

ALLEGATO 3

Marco Arlotti

1. Lista beneficiari RdC intervistati, periodo febbraio-marzo 2021

Nr	Tipo di nucleo familiare	Sesso	Età
1	Single 1	F	55
2	Single 2	F	61
3	Single 3	M	62
4	Single 4	M	61
5	Single 5	F	61
6	Single 6	M	46
7	Single 7	F	54
8	Single 8	F	59
9	Single 9	M	64
10	Single 10	M	49
11	Single 11	M	52
12	Monogenitore 1	F	56
13	Monogenitore 2	F	55
14	Monogenitore 3	F	54
15	Monogenitore 4	F	32
16	Coppia 1	F	60
17	Coppia 2	F	64
18	Famiglia con minori 1	M	40
19	Famiglia con minori 2	F	39
20	Famiglia con minori 3	M	49
21	Famiglia con minori 4	F	34
22	Famiglia con minori 5	F	43
23	Famiglia con minori 6	M	44

Nota: le interviste sono state condotte sia con beneficiari, sia con famigliari di nuclei con all'interno almeno un beneficiario

2. Traccia di intervista con beneficiario di RdC

a) *La storia personale*

Mi può raccontare la sua storia? Può cominciare da dove vuole...

- Dimensione familiare (es. famiglia di origine, matrimonio, figli, separazioni ...)
- Dimensione educativa (es. percorso di studio ...)
- Dimensione occupazionale (es. primo impiego, progressione di carriera...)
- Dimensione abitativa (es. abitazione, città/quartiere...)

b) *La condizione di impoverimento e le strategie di fronteggiamento/adattamento*

Mi può raccontare quando ha iniziato ad avere difficoltà economiche? ....

- Eventi chiave/punti di rottura specifici che possono spiegare il perché dell'impoverimento
- *Mi può raccontare in che modo ha cercato, e tuttora cerca di affrontare queste difficoltà?*
- Apporto reti familiari, amicali, vicinato,
- Apporto volontariato, associazioni
- Apporto servizi pubblici

c) *Accesso e utilizzo del RdC*

Mi può raccontare in che modo è venuto a conoscenza e poi le è stato riconosciuto il RdC?

- Modalità di accesso
- Tempistica di ricezione
- *Mi può raccontare che cosa pensa del supporto monetario fornito dal RdC?*
- Adeguatezza rispetto ai bisogni familiari, nonché in relazione al contesto di vita
- Impiego della carta e limitazioni previste

Mi può raccontare che cosa pensa dei percorsi di accompagnamento (Centri per l'impiego e servizi sociali) previsti dal RdC?

- Cosa è stato offerto
- Rapporto con operatori CPI, servizi sociali, altri enti coinvolti nei percorsi di accompagnamento

d) *Cosa migliorare del RdC, la condizione pandemica e le prospettive future*

Mi può raccontare quali sono, secondo lei, gli elementi principa-

li che dovrebbero essere cambiati o migliorati del RdC

- Beneficio monetario
- Percorso di accompagnamento
- Altro

Mi può raccontare come sono andate nella sua vita le cose nell'ultimo anno con la pandemia?

- Condizioni di salute
- Condizioni familiari
- Condizione occupazionale
- Condizioni economiche e strategie di fronteggiamento

Mi può raccontare quali sono le sue preoccupazioni principali e cosa pensa del suo futuro?

- Preoccupazioni principali
- Prospettive future

RINGRAZIAMENTI

Come è indicato nel sottotitolo di questo volume - un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza – questo lavoro è il frutto di un'impresa collettiva che ha coinvolto moltissime persone nell'ultimo anno e alcune di loro anche per più tempo, impegnate come sono state nella ricerca longitudinale che Caritas Italiana ha avviato nell'autunno del 2019 con un gruppo di Caritas diocesane.

Desideriamo qui ringraziarle tutte per l'impegno, la disponibilità, la collaborazione, la passione con cui hanno aderito alla proposta di Caritas Italiana di collaborare a comporre il complesso mosaico attuativo di una misura articolata e con molte sfaccettature come quella del Reddito di Cittadinanza.

Senza il loro supporto e contributo di creatività e riflessione questo lavoro non avrebbe visto la luce.

Valeria Abramo
Paolo Albarella
Marco Arlotti
Gabriella Azzena
Massimo Baldini
Andrea Barachino
Nino Basile
Monica Battel
Giulio Bertoluzza
Marta Bezzetto
Alison Bignami
Edgardo Bisceglia
Arturo Bisceglie
Stella Borbone
Veronica Borroni
Loredana Britanni
Maria Buonadonna
Raffaele Callia
Marcello Cabria
Pietro Canino
Rosa Canu
Simone Cappelli
Gonaria Carta
Beatrice Castellucchio
Manuela Celotti
Adalberto Chimera
Luisa Chiminiello
Sara Ciconali
Alessandro Ciglieri
Marisa Collorà
Giordano Colomba
Maura Corba
Cristina Corezzi
Gilda Corsini
Nicoletta Coviello
Sara Cravagna

Luisa D'Agnese
Dania D'Olivo
Marco Danesi
Corrado De Dominicis
Agnese De Santis
Fiorella Deiana
Alberto Del Caldo
Stefania Demontis
Viviana Di Cesare
Claudia Di Franco
Elisabetta Donati
Daisy Doro
Sabrina Esposito
Sara Etzi
Francesca Fiorella
Antonio Domenico Florio
Anna Forenza
Andrea Fusco
Mario Galasso
Giovanni Gallo
Nicoletta Gallo
Valentina Ghetti
Paolo Giavoni
Paolo Graziano
Luciano Gualzetti
Ester Gubert
Maurizia Guerrini
Francesco Iacchetti
Cristina Iacobelli
Anna Ingoglia
Antonio Iovino
Vincenzo La Monica
Alessandra La Spina
Licia Lanciotti
Giorgio Lardonio
Domenico Leggio
Antonio Lenzi
Anna Lombardi
Maria Rosaria Lorito
Matteo Luppi
Michela Magni
Maria Luisa Maitino
Marzia Mameli
Isabella Mancini
Caterina Manelli
Mario Marcolin
Giulia Elisa Martinozzi
Camilla Mazza
Aurora Mazzoli
Stefano Mentil
Maurizio Motta
Desirée Mulas
Teresa Mulas
Giorgia Nesti
Mafalda Nigro
Roberto Orlich
Daniele Pacifico
Chiara Pagliari
Alessandra Pallavicini
Fulvio Palma
Luca Parigi
David Parmeggiani

Gianmarco Pastori
Elena Pietrogrande
Rossella Pignataro
Daniela Pirina
Cristina Pitassi
Paola Pozzoli
Antonella Prestia
Anna Puddu
Serena Quarta
Letizia Ravagli
Michela Rodriguez
Giorgia Russo
Federica Scaglioni
Nicola Sciclone
Marco Sechi
Adriana Segato
Barbara Simoncelli
Andrea Solimeno
Teresa Staiti
Andrea Stendardi
Valeria Stritti
Valentina Tacconi
Elena Terulla
Paolo Tiso
Donatella Turri
Idalia Venco
Daniela Venturi
Omar Vidoni
Jessica Vinciguerra
Patrizia Zanda
Stefania Zanda
Laura Zanna

INDICE

INTRODUZIONE 3

PARTE PRIMA
Il profilo degli utenti e il trasferimento monetario 7

CAPITOLO 1
"Chi" riceve il Reddito di Cittadinanza
e a "quanto" ammonta 9

CAPITOLO 2
La misurazione della condizione economica delle famiglie:
ISEE e oltre 61

PARTE SECONDA
I percorsi d'inclusione. Premessa metodologica 85

CAPITOLO 3
La rete del welfare locale 89

CAPITOLO 4
I percorsi di Inclusione Sociale 119

CAPITOLO 5
I PERCORSI D'INCLUSIONE LAVORATIVA 161

CAPITOLO 6
I Progetti Utili alla Collettività (PUC): un approfondimento 193

CAPITOLO 7
I nodi dell'attuazione 221

PARTE TERZA
Il Reddito di Cittadinanza e i beneficiari dei servizi Caritas 245

CAPITOLO 8
I risultati dell'indagine longitudinale
Caritas-povertà-Reddito di Cittadinanza 247

CAPITOLO 9
Essere poveri e beneficiari di Reddito di Cittadinanza:
un'indagine qualitativa presso le Caritas diocesane 275

PARTE QUARTA
Il Reddito di Cittadinanza nel contesto internazionale 301

CAPITOLO 10
Le misure di reddito minimo nei Paesi OCSE 303

CAPITOLO 11
Il Reddito di Cittadinanza in prospettiva comparata 315

PARTE QUINTA
Le misure emergenziali 349

CAPITOLO 12
Le misure emergenziali per il Covid 19:
la solidarietà alimentare 351

CAPITOLO 13
Le misure emergenziali per il Covid:
il Reddito di Emergenza 379

CAPITOLO 14
Le Caritas in Europa:
gli interventi per fronteggiare la crisi 407

PARTE SESTA
Le misure emergenziali 419

CAPITOLO 15
Un'agenda per il riordino del Reddito di Cittadinanza 421

CAPITOLO 16
La Caritas e il Reddito di cittadinanza:
un impegno di tutti e per tutti 457

ALLEGATI 463

ALLEGATO 1 465

ALLEGATO 2 475

ALLEGATO 3 477

RINGRAZIAMENTI 481

Caritas Italiana
organismo pastorale della CEI