

Le politiche per l'assistenza: il Reddito di cittadinanza

*Massimo Baldini, Giovanni Gallo,
Lorenzo Lusignoli, Stefano Toso*

CAPPaper n. 166
giugno 2019



Università di Modena e Reggio
Emilia Facoltà di Economia
Marco Biagi



Università di Bologna
Dipartimento di Scienze
Economiche

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia
Ufficio 54 - Ala Ovest
Viale Berengario, 51 41100 Modena - ITALY
phone: +39 059 2056854 fax: +39 059 2056947
email capp@unimo.it

MASSIMO BALDINI¹, GIOVANNI GALLO², LORENZO LUSIGNOLI³, STEFANO TOSO⁴

LE POLITICHE PER L'ASSISTENZA: IL REDDITO DI CITTADINANZA

SOCIAL ASSISTANCE POLICIES: THE CITIZEN'S INCOME

ABSTRACT

During 2018 and the first part of 2019 the Italian debate on public expenditure for cash transfers has been dominated by two arguments: “Quota 100” for pensions and the Citizen’s Income (CI) for social assistance. This chapter is entirely devoted to the CI, which represents a turning point in policies against poverty in Italy, with positive aspects and some problems. After section 2, which updates the indexes on poverty and inequality in Italy, section 3 traces the history and the main contents of CI, formulating also some proposals to improve its design. Then a discussion of the quantitative effects of CI on poverty follows. Finally, section 5 deepens the relationship between poverty and the labour market, and the role that the CI could play in this context.

PAROLE CHIAVE: POVERTY, CITIZEN’S INCOME, MINIMUM INCOME SCHEME, CONDITIONAL CASH TRANSFER, POVERTY, INEQUALITY

JEL CODE: D31, I32, I38

1 Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

2 Inapp.

3 Cisl.

4 Università degli Studi di Bologna.

1. *Introduzione*⁵

Nel corso del 2018 e della prima parte del 2019 il dibattito sulla spesa in denaro per la protezione sociale è stato dominato da due argomenti: Quota 100 per la spesa pensionistica e il Reddito di Cittadinanza per quella assistenziale. Questo capitolo è interamente dedicato al Reddito di Cittadinanza (Rdc), che rappresenta un momento di svolta nelle politiche contro la povertà in Italia, con aspetti positivi e diversi punti critici. Dopo la sezione 2, dedicata all'aggiornamento degli indici di povertà e disuguaglianza in Italia, la sezione 3 ripercorre storia e contenuti principali del Rdc formulando anche alcune proposte di possibili correzioni. Segue la discussione degli effetti quantitativi del Rd sulla povertà. La sezione 5 infine approfondisce il tema della relazione tra povertà e mercato del lavoro e il ruolo che il Rdc potrebbe svolgere in questo contesto.

2 *Alcuni indicatori di disuguaglianza e povertà in Italia*

Come nelle precedenti edizioni del Rapporto, questa sezione è dedicata ad una sintetica presentazione degli indicatori di povertà e disuguaglianza nella distribuzione italiana dei redditi e dei consumi. Per tutte le statistiche, l'unità di osservazione è sempre l'individuo. Anche le più recenti informazioni disponibili confermano la forte correlazione tra molte di queste misure e l'andamento del ciclo economico. Con lo scoppio della crisi nel 2007-08, infatti, quasi tutti gli indicatori peggiorano decisamente, soprattutto quelli non puramente relativi e legati a soglie con valori reali fissi nel tempo. Negli ultimi anni, però, il movimento di queste misure è meno uniforme, e sembrano avvertirsi i primi effetti della ripresa economica. Essendo quest'ultima molto debole in Italia, il cambiamento di segno non è però nitido né comune a tutte le misure. I primi dati relativi al 2018 confermano una sostanziale stabilità dell'area della povertà, con qualche timido segno di miglioramento. L'indice di severa deprivazione materiale (la quota di persone che vivono in famiglie che soffrono di almeno 4 sintomi di disagio su un totale di 9, ad esempio non potersi permettere una lavatrice o un televisore, o essere in arretrato con le bollette) migliora significativamente, anche se è ancora molto superiore agli analoghi valori registrati per esempio in Spagna (5,1%), Francia (4,7%) e Germania (3,4%). I dati Istat sulla povertà assoluta, calcolati sulla distribuzione del consumo, segnalano, fino al 2017, un continuo peggioramento del fenomeno. Nel 2018 invece l'indice rimane stabile anche se elevato. Nel complesso del decennio, il rischio di povertà è aumentato soprattutto per i minori e per le famiglie di origine straniera [Brandolini et al. 2018].

⁵ Di prossima pubblicazione nel volume *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, ed. Il Mulino.
Ringraziamo Ileana Piazzoni per gli utili commenti.

Tab. 1 Indicatori di povertà e disuguaglianza tra le persone residenti in Italia (valori percentuali, eccetto quelli del rapporto interquintilico)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Indici di povertà (Eurostat)</i>													
Rischio di povertà	19,3	19,5	18,9	18,4	18,7	19,8	19,5	19,3	19,4	19,9	20,6	20,3	
Rischio di povertà (linea fissa al 2008)			18,9	20,1	19,7	21,7	23	25,1	25	25,6	25,2	23,9	
Severa deprivazione materiale	6,4	7,0	7,5	7,3	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5	12,1	10,1	8,4
Intensità lavorativa molto bassa	11,3	10,2	10,4	9,2	10,6	10,5	10,6	11,3	12,1	11,7	12,8	11,8	
Rischio di povertà o esclusione sociale	25,9	26	25,5	24,9	25	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7	30	28,9	
<i>Indici di povertà (Istat)</i>													
Povertà relativa	10,4	10,5	11,1	10,6	11,2	11,2	12,8	13	12,9	13,7	14	15,6	15,0
Povertà assoluta	2,9	3,1	3,6	3,9	4,2	4,4	5,9	7,3	6,8	7,6	7,9	8,4	8,4
<i>Indici di disuguaglianza (Eurostat)</i>													
Gini del reddito equivalente	32,1	32	31,2	31,8	31,7	32,5	32,4	32,8	32,4	32,4	33,1	32,7	
Rapporto interquintilico (S80/S20)	5,4	5,4	5,2	5,3	5,4	5,7	5,6	5,8	5,8	5,8	6,3	5,9	

Fonte: Eurostat e Istat

Nota: per il rischio di povertà Eurostat, la soglia è il 60% del reddito equivalente mediano

3 Il Reddito di cittadinanza al via: luci, ombre e possibili correttivi

Con la conversione in legge (l. n. 26/2019), con modificazioni, del decreto n. 4/2019 e a meno di soli due anni dall'introduzione del Reddito di inclusione (Rei), le politiche di reddito minimo nel nostro paese segnano un deciso cambio di passo, sia politico sia economico-finanziario. Il varo del (Rdc), fortemente voluto dal M5S, conclude un percorso avviato sei anni fa con la presentazione in Senato del d.l. n. 1148/2013 e proseguito nel maggio dell'anno scorso con il «Contratto per il governo del cambiamento» firmato da Di Maio e Salvini. Non è questa la sede per ritornare sul disegno di legge n. 1148 del 2013 (ampiamente discusso nell'edizione precedente di questo Rapporto), sebbene esso sia stato per lungo tempo il momento di elaborazione politica più avanzata del Movimento in materia di lotta alla povertà.

Scopo di questa sezione è quello di fornire una valutazione del disegno teorico sottostante il Rdc, a partire da quanto stabilito dalla legge n. 26/2019, anche alla luce dell'esperienza cumulata con il Rei (d. lgs. 147/2017) nel breve lasso di tempo in cui esso è stato in vigore, prima di essere rimpiazzato dalla nuova misura. Cominciamo quindi col richiamare brevemente gli ordini di grandezza della politica esperita nel periodo gennaio-dicembre 2018, quanto a platea dei beneficiari, importi erogati per tipologia familiare e fondi globalmente accantonati per finanziare la misura. Il richiamo ad alcuni dati permetterà di cogliere la discontinuità che il governo Conte ha impresso alle ancora gracili politiche di reddito minimo del nostro paese.

Stando ai dati resi noti dall'osservatorio statistico dell'Inps con riferimento al Rei, risulta che nel 2018 siano stati erogati benefici economici a 462 mila nuclei familiari, comprensivi di 1,3 milioni di persone. Se si considera che l'Istat ha stimato che nel 2018 erano presenti in Italia 1,8 milioni di famiglie, pari a 5 milioni di individui, in condizioni di povertà assoluta, si desume che il Rei ha raggiunto circa un quarto della popolazione target. La maggior parte dei benefici è stata erogata al Sud (68% dell'importo complessivo pagato) e la metà dei beneficiari risiedeva nelle due più popolose regioni del mezzogiorno, Campania e Sicilia, che presentano anche gli indici di povertà più elevati. Quanto alla cittadinanza del richiedente, la prestazione è stata fornita nell'11%

dei casi a extracomunitari, con un'incidenza che sale al 29% al Nord, in relazione alla maggiore presenza di tali tipologie di beneficiari nelle regioni settentrionali del paese. L'importo medio varia sensibilmente al variare del numero dei componenti la famiglia, passando da 176 euro per i single a 426 euro per quelli con almeno 6 componenti. Il venir meno dei vincoli categoriali all'ammissione al Rei fa sì che circa il 40% delle domande decorrenti nel periodo luglio-dicembre 2018 sia imputabile a nuclei precedentemente esclusi dal beneficio⁶. Le conseguenze della trasformazione del Rei in una misura di universalismo selettivo si osservano anche con riferimento alla distribuzione dei nuclei percettori per numero di componenti: da luglio 2018 la classe modale (quella che presenta la massima frequenza) non è più quella con tre componenti, come succedeva in precedenza, ma quella con uno solo. L'abrogazione dei requisiti categoriali ha anche determinato una diminuzione dell'importo medio mensile erogato: dal valore massimo di 312 euro registrato in maggio 2018 si è scesi in dicembre dello stesso anno a 282 euro. Il Fondo contro la povertà stanziato per finanziare il Rei era pari a circa 2 miliardi per il 2018, un valore che sarebbe poi aumentato a 2,5 miliardi nel 2019 e a 2,7 dal 2020. Buona parte delle risorse è stata spesa per l'erogazione del beneficio economico, mentre il resto è stato destinato alla riorganizzazione e al potenziamento della rete dei servizi prevista dai programmi di attivazione e inclusione sociale e lavorativa⁷.

E veniamo ora al Rdc e alle sue caratteristiche costitutive. In che cosa il Rdc assomiglia al Rei e in che cosa si differenzia? Sgombriamo innanzitutto il campo da un equivoco semantico di fondo: la misura bandiera del M5S non coincide, a dispetto del nome, con il reddito di cittadinanza propriamente inteso, le cui caratteristiche sono di essere individuale, universale, incondizionato e non soggetto alla prova dei mezzi, ossia erogato a prescindere dalla condizione economica del beneficiario e dalla disponibilità a partecipare a programmi pubblici di reinserimento sociale e/o lavorativo. Sotto questo profilo, il Rdc disciplinato dalla legge n. 26 del 28 marzo 2019 è invece del tutto simile, dal punto di vista dello schema teorico di riferimento, al Rei, ossia una misura di reddito minimo, selettiva in base all'Isee e subordinata all'adesione ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.

Numerosi, e molto ambiziosi, sono gli obiettivi che la legge attribuisce al Rdc, definito «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro». Quali sono i requisiti per accedere alla misura? Vi sono anzitutto vincoli di natura anagrafica: il richiedente deve avere la cittadinanza italiana o europea, o essere familiare di un simile cittadino in possesso di un permesso di soggiorno, oppure essere in possesso del permesso di soggiorno UE per i soggiornanti di lungo periodo, e contestualmente deve risiedere in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Per quanto concerne i requisiti reddituali e patrimoniali, il nucleo familiare del potenziale beneficiario deve avere: a) un Isee inferiore a 9.360 euro; b) un patrimonio immobiliare (definito a fini Isee con l'esclusione della casa di abitazione), in Italia e all'estero, non superiore a 30.000 euro; c) un patrimonio finanziario (sempre definito a fini Isee) non superiore a 6.000 euro (l'importo è incrementato in base al numero dei membri del nucleo familiare e alla presenza di eventuali disabilità)⁸; d) un reddito familiare

⁶ Fino al giugno 2018, come noto, il diritto al Rei era subordinato non solo al rispetto di limiti di reddito e patrimonio ma anche al fatto che nel nucleo del richiedente ci fosse almeno un minore o un figlio disabile di qualsiasi età o una donna in stato di gravidanza o un disoccupato con almeno 55 anni privo di ammortizzatori sociali.

⁷ Il Memorandum d'intesa siglato tra il governo e l'Alleanza contro la povertà prevedeva inizialmente che il 15% del Fondo fosse destinato al potenziamento dei servizi sociali comunali. Tale quota è poi stata elevata al 20% in occasione dell'ampliamento del Fondo nella Legge di Bilancio per il 2018 su richiesta l'Alleanza. Questa ripartizione delle risorse è stata mantenuta, come mostrato in seguito, anche nel Rdc.

⁸ Nello specifico il limite per il patrimonio mobiliare è: 6.000€ per il singolo, aumentato di 2.000€ per ogni componente successivo fino ad un massimo di 10.000€, con aggiunta di 1.000€ per ogni figlio successivo al secondo e 5.000€ per ogni disabile, che diventano 7.500€ se il disabile è grave o non autosufficiente.

(definito a fini Isee con l'aggiunta dei trattamenti assistenziali non ivi inclusi se soggetti alla prova dei mezzi) inferiore a 6.000 euro annui (aumentato a 9.360€ se si è in affitto) moltiplicato per il corrispondente coefficiente di equivalenza (che è pari ad 1 per il primo componente adulto e incrementato di: 0,4 per ogni altro membro adulto e di 0,2 per ogni ulteriore membro minorenne, fino a un massimo di 2,1, o di 2,2 se nel nucleo vi sono disabili gravi o non autosufficienti). In aggiunta ai requisiti di reddito e patrimonio, sono infine stabiliti ulteriori vincoli all'accesso alla misura con riferimento al godimento di alcuni beni durevoli. In particolare, il nucleo richiedente non deve possedere auto immatricolate negli ultimi sei mesi, né auto o moto di cilindrata elevata immatricolate negli ultimi 2 anni, né navi o imbarcazioni da diporto.

Il beneficio economico del Rdc si compone di due elementi: una prima parte ad integrazione del reddito familiare, fino alla soglia di euro 6.000 annui moltiplicata per il corrispondente coefficiente di equivalenza – per un single con reddito nullo l'importo massimo mensile è quindi di 500 euro – e una seconda parte, che incrementa il beneficio di un importo pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto di locazione fino a un massimo di 3.360 euro annui (ovvero 280 euro mensili) per quei nuclei familiari che sono residenti in abitazione in locazione. La presenza separata di questa parte, il cui importo prescinde dalla numerosità della famiglia, rappresenta un vantaggio rispetto al Rei per quei nuclei che presentano redditi nulli o assai ridotti (situazione di morosità incolpevole), poiché consente loro di beneficiare appieno del sostegno per il costo della locazione. In alternativa a questa seconda componente del Rdc è previsto un incremento del beneficio fino a un massimo di 1.800 euro annui a rimborso della rata del mutuo per l'acquisto o la costruzione dell'abitazione principale. L'ammontare massimo del Rdc per una famiglia di un solo componente è quindi di 9.360 euro annui (780 euro mensili) se si risiede in affitto e non si possiede alcun reddito: un importo molto più generoso di quello del Rei che, per la medesima tipologia familiare, arrivava a soli 2.250 euro annui (188 euro mensili). La differenza si riduce in termini relativi all'aumentare del reddito e dell'ampiezza familiare, grazie alla possibilità di detrarre l'affitto dal reddito nel Rei e alla scala di equivalenza più generosa in quest'ultimo, ma resta assolutamente sostanziale⁹. L'importo del beneficio non può essere inferiore a 480 euro all'anno (40 euro al mese) né superiore a 15.960€ annui (1.330€ al mese per una famiglia in affitto con un reddito nullo e 2 o più figli maggiori o 4 o più figli minori)¹⁰. Nel caso siano presenti disabili gravi o non autosufficienti l'importo massimo del Reddito di cittadinanza è aumentato a 16.560€ annui (1.380€ mensili). La legge inoltre prevede che il massimo dell'importo del beneficio non possa superare il valore di 9.360 moltiplicato per la scala di equivalenza e ridotto del valore del reddito familiare, allo scopo di determinare una riduzione graduale dell'importo del beneficio all'aumentare di tale reddito ed evitare una trappola di povertà, nei casi in cui per beneficiari in affitto il valore reddituale si approssimi alla soglia massima.

Per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, il Rdc assume la denominazione di Pensione di cittadinanza, quale misura di contrasto della povertà per le persone anziane. I requisiti per l'accesso e le regole di definizione del beneficio economico rimangono tendenzialmente gli stessi. Vi è solo uno sbilanciamento ulteriore della parte reddituale del beneficio, che sale insieme alla corrispondente soglia di accesso da 6.000 a 7.560 euro annui, a discapito di quella legata al canone di locazione, che invece scende da 3.360 a 1.800 euro annui.

Oltre ad acquistare beni e servizi di base, il Rdc (che viene materialmente erogato tramite una carta di pagamento elettronica) permette di fare prelievi di contante entro limiti mensili predefiniti¹¹ e di effettuare un bonifico mensile in favore del locatore indicato nel contratto di affitto. Il Rdc è

⁹ Per una quantificazione dettagliata che mette a confronto il Rdc con il Rei si rimanda al quarto paragrafo e alla Corte dei Conti [2019].

¹⁰ Per il Rei l'importo minimo non era previsto e quello massimo arrivava a 540€ mensili per una famiglia di 6 o più componenti.

¹¹ Si tratta di un limite piuttosto ridotto, se paragonato al potenziale beneficio, pari a 100€ al mese moltiplicati per la scala di equivalenza. Il Rei consentiva un prelievo mensile fino al 50% del beneficio ricevuto.

esente dal pagamento dell'Irpef ed è compatibile con il godimento della Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) e dell'Indennità per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (Dis-Coll), i due ammortizzatori sociali introdotti dal d.lgs. n. 22/2015, attuativo della legge delega sul cosiddetto Jobs Act.

La legge n. 26/2019 stabilisce che, entro 30 giorni dal riconoscimento del diritto al Rdc, tutti i componenti maggiorenni non esonerati¹² all'interno dei nuclei beneficiari debbano dare l'immediata disponibilità al lavoro e siano convocati, dopo essere stati individuati e resi noti attraverso un'apposita piattaforma digitale alimentata con i dati dell'Inps, dal Centro per l'impiego nei casi sotto indicati, per sottoscrivere un Patto per il lavoro, ossia un patto di servizio personalizzato di inserimento lavorativo o formazione¹³. La convocazione presso il Centro per l'impiego si verifica quando i componenti, che non abbiano già sottoscritto in precedenza un Progetto personalizzato ai sensi del d. lgs. 147/2017, hanno un'età pari o inferiore a 29 anni oppure sono in possesso di uno tra i seguenti requisiti: assenza di occupazione da non più di due anni; essere beneficiario della Naspi o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno; aver sottoscritto negli ultimi due anni un patto di servizio in corso di validità presso il Centro per l'impiego. I sottoscrittori del Patto per il lavoro sono tenuti ad accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue, dove la congruità è definita con riferimento alla precedente normativa contenuta nel d. lgs. 150/2015 con riguardo alla durata e tipologia del rapporto di lavoro¹⁴, ma con diverse specifiche per quanto riguarda il numero di offerte, la distanza e l'entità della retribuzione. E' innanzi tutto possibile rifiutare fino a due offerte di lavoro. Con riguardo alla distanza: nei primi 12 mesi la prima offerta di lavoro può arrivare entro 100 km o 100 minuti di viaggio. Se viene rifiutata, la seconda offerta può arrivare entro 250 km e se anche questa è rifiutata, la terza offerta può arrivare da tutta Italia; dopo il primo anno, la prima offerta può arrivare entro i 250 km (come la seconda), mentre la terza da tutta Italia; dopo 18 mesi tutte le offerte possono arrivare da tutto il territorio nazionale. Per le famiglie con disabili, le offerte di lavoro non possono mai superare i 250 km di distanza¹⁵.

In alternativa alla sottoscrizione del Patto per il lavoro, se non vi sono beneficiari convocabili dal Centro per l'impiego e il bisogno della famiglia ricevente è più complesso, sono i servizi dei Comuni per il contrasto della povertà a convocare l'intero nucleo beneficiario e a valutarne i bisogni e le potenzialità, per poi definire il percorso di attivazione sociale e lavorativa più adeguato, stipulando un Patto per l'inclusione sociale che preveda un'eventuale presa in carico degli interessati e coinvolgendo anche gli altri enti territorialmente competenti. In questo caso restano invariate tutte le modalità già previste nel Rei per il Progetto personalizzato, che prende qui nome, per l'appunto, di Patto per l'Inclusione Sociale.

Il Rdc è riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi, rinnovabile, previa sospensione dell'erogazione dello stesso per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo. La sospensione non si attua nel caso della Pensione di cittadinanza. Il beneficio economico non riguarda solo il cittadino ma anche l'impresa. Sono infatti previste diverse tipologie di incentivi per

12 I componenti esonerati sono: gli occupati con un reddito da lavoro sopra la no-tax area, coloro che seguono regolari corsi di studi o di formazione, i disabili, coloro che ricevono la pensione (anche quella di cittadinanza), quelli che hanno un'età almeno di 65 anni. Possono essere esonerati anche coloro che hanno particolari carichi di cura nei confronti dei minori di 3 anni o dei disabili gravi o non autosufficienti.

13 Il riferimento normativo a riguardo è il d. lgs. 150/2015 (Jobs Act) che definisce gli obblighi del Patto di servizio personalizzato che in questo caso assume la denominazione di Patto per il lavoro.

14 Si tratta in particolare di quanto previsto nel DM del 10.4.2018 attuativo del Jobs Act che prevede per la congruità dell'offerta che il rapporto di lavoro sia: a tempo indeterminato o a tempo determinato con durata non inferiore ai tre mesi; a tempo pieno oppure con un orario di lavoro non inferiore all'80% di quello dell'ultimo contratto; con una retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi.

15 Il suddetto decreto legislativo prevedeva invece, nel caso della fruizione di un ammortizzatore sociale, l'impossibilità di rifiutare la prima offerta purché questa, oltre ad avere le caratteristiche indicate nella precedente nota, fosse fatta entro 50Km/80 minuti nei primi 12 mesi di fruizione della prestazione, oppure 80Km/100 minuti nei mesi successivi e contemplasse una retribuzione pari almeno al 120% dell'importo del sussidio ricevuto. Come si vede si tratta di limiti che differiscono sensibilmente da quelli previsti per il Rdc a volte in senso più restrittivo a volte in senso opposto.

le imprese che assumono i beneficiari del Rdc a tempo pieno e indeterminato e per i beneficiari del Rdc che avviano attività imprenditoriali.

La descrizione delle principali caratteristiche del Rdc mette in evidenza come il suo punto di forza consista nell'entità degli importi erogabili. Pur ispirato alle migliori pratiche esistenti da tempo in Europa, il Rei aveva infatti un difetto fondamentale: era sotto finanziato. A meno di un consistente incremento della sua dotazione, non era quindi possibile che il Rei potesse alleviare sensibilmente la povertà assoluta, in aumento nell'arco di un decennio, da valori prossimi al 3% nel 2006 a livelli quasi tripli nel 2018 (8,4%). Ben venga quindi una misura più generosa e non molto diversa, come concezione, dal Rei se non per il fatto di essere riferita a una soglia di povertà mediamente più alta. A regime il Rdc dovrebbe assorbire circa 7,3 miliardi annui (mentre il limite di spesa autorizzato per il 2019 è di 5,9 miliardi), al lordo degli accantonamenti già previsti per il Rei: un importo elevato per i fragili equilibri della finanza pubblica italiana perché finanziato in deficit, ma non molto distante da quanto si calcola sia necessario per contrastare con efficacia la povertà assoluta (8-10 miliardi). Secondo le stime contenute nella relazione tecnica di accompagnamento del provvedimento, la platea dei beneficiari dovrebbe essere nell'ordine di 1,3 milioni di famiglie, pari a circa due terzi della popolazione povera assoluta in Italia. Molto importante è anche aver aumentato le risorse dedicate allo sviluppo dei servizi sociali dei comuni per il contrasto alla povertà (dai 347 milioni già previsti per quest'anno si salirà a 587 nel 2020 e poi a 615 milioni nel 2021), così come l'aver dedicato una mole di risorse rilevante a favore dei servizi per il lavoro, attraverso il potenziamento dell'Anpal e dei Centri per l'impiego, che complessivamente potranno aumentare la loro forza lavoro di 11.600 unità nei prossimi anni.

Se con il Rdc siamo di fronte al più ampio trasferimento di risorse pubbliche a favore dei poveri mai effettuato in Italia, non mancano punti di debolezza e incoerenze di progettazione. A parte l'equivoco, richiamato in precedenza, di chiamarsi impropriamente reddito di cittadinanza, un aspetto controverso della riforma consiste nell'evidente dietro-front di strategia che il M5S ha compiuto rispetto al citato disegno di legge del 2013: partito con l'obiettivo ambizioso di abolire la povertà relativa – nel d.l. 1148/2013 l'importo massimo del sussidio per un single privo di reddito, vale a dire 780 euro mensili, coincideva con la soglia di povertà relativa stimata da Eurostat per l'Italia nel 2009 – il Movimento ha modificato il tiro, privilegiando la lotta alla povertà assoluta. Che differenza c'è tra i due concetti di povertà? Il discorso sarebbe lungo. Basti dire che la povertà assoluta indica una forma di deprivazione economica più grave di quella relativa. E infatti, mentre Istat stima in 5 milioni il numero di individui poveri assoluti nel 2018, quelli in condizioni di povertà relativa sono 9 milioni. Una bella differenza, non solo per quanto concerne i soggetti potenzialmente interessati da un provvedimento di sostegno del reddito, ma anche in termini di risorse pubbliche necessarie al suo finanziamento. Non per niente la spesa annua della suddetta proposta del 2013 era stimata dai 15 ai 29 miliardi di euro, a seconda che si includesse o no nel reddito disponibile delle famiglie il valore dell'affitto imputato dell'abitazione di residenza, se di proprietà. L'aver virato verso un obiettivo molto meno ambizioso non ha impedito che il mantra dei 780 euro mensili (sebbene limitato a chi vive in affitto) abbia continuato a trovare posto nel testo di legge.

L'aver mantenuto «intoccabili» i 780 euro mensili, quale importo massimo del Rdc per il single, ha originato un ulteriore equivoco: il Rdc rischia di aiutare meno chi ha più bisogno. Qualche esempio. Un nucleo di cinque componenti (di cui due adulti e tre minori), residente in affitto, tipicamente una tipologia familiare tra le più povere in assoluto, percepirà un beneficio monetario che potrà arrivare al massimo a 1.280 euro mensili, un importo molto minore di quello che riceverebbe se si applicasse la scala di equivalenza Isee. Per i nuclei numerosi in cui sono presenti persone disabili è inoltre prevista, come detto, solo una lieve maggiorazione del coefficiente di equivalenza (+0,1), che appare inadeguata a compensare i maggiori bisogni legati alla disabilità.

Un altro difetto legato all'elevatezza dell'importo base del sussidio per il single, anche rispetto ai principali partner europei¹⁶, ha a che fare con la durata potenzialmente illimitata del medesimo. Se l'unione delle due cose può avere senso quando si tratta di portare sulla soglia di povertà famiglie che risiedono in territori dove il costo della vita è elevato (e quindi anche la soglia di povertà assoluta è alta), lo ha molto di meno nel caso di un single disoccupato residente in un'area geografica in cui il costo della vita è basso perché può portare, sì, quel soggetto al di fuori della povertà ma al prezzo di disincentivarne la ricerca di un lavoro. In questo secondo caso l'importo elevato del Rdc (come lo sono i 780 euro per il single nullatenente) mal si concilia con una durata illimitata del diritto al sussidio. Si tratta del classico problema che emerge quando si vogliono perseguire due obiettivi (il contrasto alla povertà e l'inserimento lavorativo) con un solo strumento (il Rdc), rendendo problematico il perseguimento simultaneo di entrambi.

L'iniquità di trattamento riguarda anche i nuclei composti di soli stranieri, la cui incidenza di povertà assoluta è ben più alta di quella dei nuclei di soli italiani. Il motivo della disparità di trattamento è semplice: lo stringente requisito sugli anni di residenza in Italia (dieci, di cui gli ultimi due continuativi) ai fini dell'accesso al Rdc, oltre a costituire una barriera difficilmente sormontabile per i senza dimora, penalizza i soggetti di più recente immigrazione, anche se poveri. Diverso sarebbe stato il caso se si fosse adottato il requisito, più generoso, vigente per il Rei (due anni) o quello stabilito nell'originario d.l. 1148/2013, in cui si prevedeva che avrebbero avuto diritto al reddito di cittadinanza tutti gli ultra diciottenni, residenti nel territorio nazionale, senza limiti temporali, purché appartenenti alla UE oppure extracomunitari provenienti da Paesi che hanno stipulato convenzioni bilaterali di sicurezza sociale con l'Italia.

Un'ulteriore criticità concettuale ha a che fare con l'elevata aliquota marginale di sottrazione del sussidio, di fatto coincidente con il 100%, che si accompagna al calcolo dell'importo spettante al beneficiario, in funzione inversa dell'Isee dichiarato¹⁷. Sotto questo profilo, la normativa del Rdc non pare affrontare adeguatamente il tema dei disincentivi all'offerta di lavoro insito in qualunque misura means-tested. Su questo punto specifico rimandiamo il lettore al paragrafo 5, interamente dedicato all'analisi del rapporto tra povertà e lavoro.

Alla luce delle incongruenze di cui sopra, quali interventi correttivi parrebbe opportuno considerare in vista di un'eventuale revisione futura del testo di legge vigente? In rapida sintesi, ecco i principali. Uno riguarda il riequilibrio degli importi massimi del sussidio per le varie tipologie familiari, con la riduzione di quello del single che vive in appartamento di proprietà e il contemporaneo innalzamento di quelli previsti per le famiglie numerose. Vanno, in altre parole, aumentati i parametri di equivalenza da attribuire a ciascun membro successivo al primo e previsto uno specifico incremento dei medesimi nel caso in cui sia presente nel nucleo una persona con disabilità¹⁸. Alla riduzione dell'importo massimo per il single si potrebbe accompagnare un incremento della componente del Rdc a sostegno per la locazione (mantenendo complessivamente i fatidici 780 euro). Con questi accorgimenti anche la durata prevista potenzialmente illimitata potrebbe trovare giustificazione. Perché poi non differenziare gli importi del sussidio in base ai parametri (numerosità ed età dei membri della famiglia, area geografica e densità abitativa del comune di residenza) con cui Istat stima da un ventennio la povertà assoluta? In questo modo si terrebbe conto del diverso costo della vita nelle macro-aree geografiche e non si scoraggerebbe la

16 Si veda al riguardo il confronto effettuato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio contenuto nel documento presentato nell'audizione al provvedimento alla Camera dei deputati del 6 marzo 2019.

17 In questo caso l'aver previsto come unico ostacolo alla trappola di povertà la valutazione all'80% dell'eventuale reddito guadagnato nel primo anno (fino a che non entra nel calcolo dell'Isee) risulta a nostro avviso insufficiente. Si noti, invece, come nel caso del Rei esistesse già una minore quantificazione del reddito percepito che veniva valutato all'80% non solo per la soglia Isee ma anche per quella reddituale, abbattimento che veniva poi mantenuto sine die sull'eventuale reddito guadagnato in seguito. La riduzione della trappola di povertà, pur non particolarmente marcata, era dunque senz'altro più elevata nella precedente misura, il Rei, che non in quella attuale.

18 Si noti, a titolo d'esempio, che, mentre per una famiglia di quattro componenti (due adulti e due minori) il coefficiente della scala di equivalenza Isee è 2,66, quello della scala Rdc è solo pari a 1,8. Nel caso vi sia un disabile lo scostamento è ancora maggiore perché il coefficiente della scala Isee è aumentato di 0,5 e sale a 3,16. Inoltre, l'incremento del parametro di equivalenza per la disabilità che proponiamo per il Rdc potrebbe essere graduato in funzione della gravità della disabilità medesima.

mobilità Nord-Sud. Un altro suggerimento riguarda il progressivo allentamento del criterio della residenza, ora fissato in 10 anni, di cui gli ultimi due continuativi. La modifica andrebbe a vantaggio dei senza dimora e degli immigrati poveri di ultima generazione, oggi esclusi dal Rdc. La suddivisione tra i due percorsi relativa alla parte «attiva» della misura, pur presentando ancora qualche dubbio interpretativo, è invece senz'altro migliorata nel corso dell'iter parlamentare e la netta prevalenza prevista a favore dell'attivazione lavorativa, insita nello schema iniziale, è stata sostituita da un miglior equilibrio tra Patto per il Lavoro e Patto per l'Inclusione Sociale che tiene maggiormente in conto le necessità dei beneficiari. Sempre in tema, infine, di lotta alla povertà e politiche attive per il lavoro, il governo si è impegnato a superare, non senza qualche tensione tra stato e regioni, l'attuale arretratezza dei Centri pubblici per l'impiego prevedendo l'assunzione di circa 11.600 nuove unità di lavoro nei prossimi anni, tra i quali tremila addetti presso l'Anpal, che dovrebbero assistere i beneficiari del Rdc nella ricerca di un lavoro. Perché non investire maggiori risorse pubbliche anche in politiche per la formazione professionale e nell'alternanza scuola-lavoro?

4 Gli effetti del Rdc sulla povertà

Il passaggio dal precedente Reddito di Inclusione al combinato disposto del Reddito di Cittadinanza e della Pensione di Cittadinanza (Pdc) ha determinato un profondo mutamento della platea di famiglie potenzialmente interessate alla misura nazionale di reddito minimo e del costo di quest'ultima per le finanze pubbliche. Questo paragrafo, con l'ausilio di simulazioni sui dati campionari dell'indagine Silc 2016, fornisce alcune stime su come potrebbero cambiare la platea potenziale (e le sue caratteristiche demografiche), il beneficio economico e la spesa prevista per questa politica. Si tratta di un esercizio aritmetico che non tiene conto di possibili effetti di reazione comportamentale (ad esempio, il costo del Rdc potrebbe aumentare se vi fossero effetti negativi sull'offerta di lavoro).

Secondo le nostre simulazioni la platea potenziale del Rdc (pensione di cittadinanza inclusa) comprende circa 1,8 milioni di famiglie (tab. 2), per una spesa totale annua di quasi 11 miliardi. Questo sarebbe cioè l'insieme che presenta le caratteristiche per richiedere il Rdc. Poiché la spesa supererebbe ampiamente le risorse stanziare a regime per il trasferimento alle famiglie, che ammontano a circa 7,3 miliardi, abbiamo selezionato casualmente all'interno di questa platea potenziale un sottoinsieme di famiglie che determini una spesa annua pari al limite di 7,3 miliardi. La tab. 2 mostra nella sezione superiore le platee potenziali sia del Rdc che del Rei e la loro intersezione, mentre la sezione b presenta le stesse informazioni, però sul sottoinsieme dei beneficiari potenziali casualmente estratto in modo da realizzare una spesa stimata di 7,3 miliardi. Il tasso di take-up risultante (71%) appare ragionevole, anche alla luce dell'esperienza internazionale. Lo stesso tasso è stato applicato anche nel caso del Rei. Da qui in avanti tutti i dati si riferiscono al caso con take-up al 71%.

La sezione b della tab. 2 mostra che, nel passaggio da Rei a Rdc, il numero delle famiglie beneficiarie della misura nazionale di contrasto alla povertà più che raddoppia, passando da circa 590mila (2,3% delle famiglie italiane) a 1,2 milioni (4,7%)¹⁹. L'intervallo di confidenza al 95% è di \pm 90 mila famiglie. Il numero di individui passa da 1,2 a 2,8 milioni, molto meno di quello delle persone in povertà assoluta nel 2018 secondo i dati Istat. Il numero di persone che noi ipotizziamo ricevano il Rei a regime non dista di molto da quello già raggiunto da tale misura. Tenendo conto dell'intervallo di confidenza e delle potenzialità espansive del Rei, nel caso in cui la misura fosse rimasta in vigore

¹⁹ La stima qui riportata della platea del Rei "universale", ossia dopo l'abolizione dei requisiti familiari avvenuta nel giugno 2018, è diversa da quella mostrata nel Rapporto precedente a causa di alcuni cambiamenti nelle ipotesi alla base del modello di micro-simulazione adottato. In particolare, i redditi rilevati dall'indagine (che fanno riferimento al 2015) sono stati indicizzati al 2018, i patrimoni mobiliari sono stati aumentati e i redditi da lavoro autonomo sono stati diminuiti per correggere il rispettivo under-reporting e over-reporting in sede di rilevazione campionaria, il 25% dei contratti di locazione tra coloro che dichiarano un canone mensile inferiore alla mediana per ripartizione territoriale è considerato non regolarmente registrato. Per maggiori dettagli, si veda Gallo e Sacchi (2019).

ed avesse potuto godere della stessa attenzione mediatica riservata al Rdc, possiamo ritenere che la nostra ipotesi sia sensata.

Tabella 2 – Famiglie beneficiarie del Rei e/o del Rdc

a) Platea potenziale

Riceve il Rei	Riceve il Rdc		Totale
	No	Sì	
No	23.973.423 92,83%	1.011.556 3,92%	24.984.979 96,75%
Sì	72.282 0,28%	766.713 2,97%	838.995 3,25%
Totale	24.045.705 93,11%	1.778.269 6,89%	25.823.974 100,00%

b) Platea coerente con il budget stanziato per il Rdc

Riceve il Rei	Riceve il Rdc		Totale
	No	Sì	
No	24.380.011 94,41%	856.562 3,32%	25.236.573 97,73%
Sì	228.718 0,89%	358.684 1,39%	587.401 2,27%
Totale	24.608.729 95,29%	1.215.245 4,71%	25.823.974 100,00%

Fonte: elaborazioni su dati Silc

L'indice di Gini del reddito monetario equivalente dovrebbe diminuire di 1,2 punti (tab. 3), una variazione molto significativa.²⁰ Se aggiungiamo al reddito monetario l'affitto imputato per chi possiede la casa in cui abita, otteniamo il reddito disponibile equivalente, che è più equamente distribuito perché diverse famiglie a basso reddito possiedono l'abitazione. Il Gini del reddito disponibile equivalente dovrebbe diminuire di un punto dopo il Rdc. La quota di famiglie in povertà relativa con linea al 60% della mediana si ridurrebbe da 20,6% a 19,6%, mentre quella delle famiglie in più grave povertà relativa, con linea al 40% della mediana, diminuirebbe da 10% a 8,4%. Riceverebbero il Rdc il 22% delle famiglie povere con linea al 60% (dato non presente in tabella) e il 34% di quelle povere con linea al 40% (tab. 4). Se invece consideriamo la quota di famiglie povere assolute calcolate da Istat in base al consumo, non al reddito come facciamo qui, allora in teoria potrebbero essere raggiunte dal Rdc due terzi delle famiglie in povertà assoluta (1,2 su 1,8 milioni), ma sicuramente la copertura della povertà assoluta sarà minore, perché il Rdc andrà in parte anche a nuclei che non sono poveri assoluti. I suoi criteri di calcolo, infatti, escludono alcune famiglie che sono povere assolute (soprattutto gli stranieri e le famiglie numerose del Nord), mentre includono altre che non lo sono (i nuclei di piccola dimensione nel Sud). La povertà non sarà quindi abolita, perché al più metà delle famiglie povere assolute riceveranno il Rdc, ma si determinerà comunque un calo significativo soprattutto della disegualianza complessiva e dell'intensità della povertà (la distanza % media tra il reddito dei poveri e la linea di povertà).

²⁰ Se il numero delle famiglie beneficiarie fosse inferiore alle previsioni, in particolare attorno ad 1 milione, il Gini del reddito monetario equivalente diminuirebbe di 1 punto.

Tab. 3 Indici di Gini e di povertà prima e dopo il Rdc per le famiglie

	Prima del Rdc	Dopo il Rdc
Gini del reddito monetario equivalente	0,336	0,324
Gini del reddito disponibile equivalente	0,304	0,294
% famiglie in povertà relativa linea 60% (reddito mon. eq.)	20,6%	19,6%
Intensità povertà relativa (linea 60%, r. mon. eq.)	41,6%	32,2%
% famiglie in povertà relativa linea 40% (r.mon. eq.)	10,0%	8,4%
Intensità povertà relativa (linea 40%, r. mon. eq.)	55,5%	30,5%

Fonte: elaborazioni su dati Silc

Per una persona sola, la linea al 60% vale 9972 euro, quella al 40% 6648 euro.

Tab. 4 Alcune caratteristiche di chi riceve il Rdc

	ripartizione beneficiari	% beneficiari su poveri con linea 40%		ripartizione beneficiari	% beneficiari su poveri con linea 40%
Area (famiglie)			Età (individui)		
Nord	18%	20%	<=17	25%	39%
Centro	14%	25%	18-29	14%	35%
Sud	68%	45%	30-39	17%	34%
totale	100%	34%	40-49	18%	40%
Numero componenti (famiglie)			50-59	14%	33%
1	40%	33%	60-69	8%	30%
2	19%	32%	>=70	5%	18%
3	18%	33%	totale	100%	35%
4	17%	40%			
>=5	7%	34%			
totale	100%	34%			

Fonte: elaborazioni su dati Silc

Circa due terzi delle famiglie beneficiarie del Rdc, in base alle nostre simulazioni riportate in tab. 4, dovrebbero risiedere nel Mezzogiorno del Paese, mentre appena il 18% di queste si trova nel Nord Italia, confermando sostanzialmente la distribuzione del beneficio nel territorio nazionale già vista con il Rei [Gallo 2018]²¹. Ciò comporta che il Rdc non realizza un'equa copertura contro la povertà: solo il 20% delle famiglie in grave povertà relativa (linea 40%) residenti nel Nord ed il 25% di quelle povere del Centro potrebbero riceverlo, contro il 45% dei nuclei gravemente poveri del Mezzogiorno. La differenza nel costo della vita tra Nord e Sud accentua questa disuguaglianza.

²¹ Secondo quanto riportato in un comunicato di INPS (2019), al 30 aprile 2019, le domande per il Rdc sono state presentate per il 57% nel Mezzogiorno, nel 26% dei casi nel Nord e per il 17% nel Centro. Aver fatto domanda non garantisce con certezza di diventare poi beneficiario della politica, ma una possibile spiegazione della differenza esistente tra questi primi dati e le nostre stime potrebbe risiedere comunque nella ritrosia a richiedere la misura nelle zone in cui è più diffuso il lavoro nero. Di fronte alle pesanti sanzioni previste, tra l'altro, i beneficiari del Rei potrebbero rallentare il passaggio al Reddito di cittadinanza, valutando prima, senza rischiare, l'effettiva presenza ed efficacia dei controlli sulla nuova misura.

Circa il 40% delle famiglie povere con Rdc sarebbero costituite da persone sole. La copertura dal rischio di povertà è però piuttosto omogenea tra nuclei con diverso numero di componenti. La suddivisione risulta omogenea anche se suddividiamo gli individui beneficiari per classe di età, salvo una copertura molto inferiore per le persone anziane, che già ricevono gran parte della spesa per trasferimenti monetari e, prima del Rei, erano l'unica fascia di età a poter godere di uno specifico trasferimento contro la povertà, l'assegno sociale.

Oltre alle caratteristiche degli aventi diritto, un altro elemento di particolare interesse è l'importo annuale del trasferimento atteso. La tabella 5 illustra come cambiano gli importi medi annui nel passaggio dal Rei al Rdc per numerosità familiare. Si ricorda qui che, a differenza del Rei, è previsto un controllo periodico sul sostegno economico concesso mensilmente ai beneficiari che prevede la successiva restituzione della parte non spesa. Di conseguenza, i valori riportati qui rappresentano dei massimali medi di spesa, dato che non è detto vengano interamente utilizzati dalle famiglie beneficiarie.

Tabella 5 – Importi medi annui percepiti dalle famiglie potenziali beneficiarie del Rei e del Rdc

Numero di componenti	Rei	Rdc			Variazione percentuale
		Componente reddito	Componente affitto/mutuo	Importo totale	
1	1.965	4.245	1.484	5.729	192%
2	2.631	4.437	1.530	5.967	127%
3	3.008	4.697	1.571	6.268	108%
4	3.555	4.994	1.365	6.358	79%
5 o più	3.875	5.052	1.440	6.492	67%
Totale	2.564	4.540	1.486	6.026	135%

Con riguardo al Rei, c'è un chiaro aumento del trasferimento medio al crescere del numero di componenti. E' infatti di 1.965 euro per i nuclei mono-personali e praticamente raddoppia a 3.875 euro per quelli con 5 o più componenti. L'importo per il single è molto più elevato per il Rdc rispetto al Rei, tuttavia la crescita del trasferimento medio rispetto al numero dei componenti è più lenta, principalmente a causa della scala di equivalenza piuttosto piatta. Altra importante differenza con il Rei è che il Rdc si compone di due parti: la componente "reddito" e quella "affitto/mutuo". La prima si ottiene per differenza tra soglia e reddito familiare ed è al massimo di 6.000 euro (o 7.560 euro per i nuclei di soli anziani) moltiplicati per la scala di equivalenza (con tetto a 2,1). La seconda componente rimborsa il canone di locazione della casa di residenza fino a 3.360 euro annui (o 1.800 euro per i nuclei di soli anziani) o le rate del mutuo fino a 1.800 euro. La crescita del Rdc al variare del numero dei componenti dipende dalla parte "reddito" del beneficio, mentre la parte "affitto/mutuo" non segue l'andamento della scala di equivalenza. I beneficiari del Rdc dovrebbero percepire in media un importo complessivo di 6.026 euro annui (circa 500 al mese, come risulta anche dai primi dati Inps), con un aumento del 135% rispetto al Rei. Ad avvantaggiarsi maggiormente del passaggio alla nuova misura di reddito minimo sono le persone sole, che vedono quasi triplicare l'importo percepito rispetto al Rei, mentre l'incremento del beneficio è in termini percentuali inferiore tra i nuclei numerosi (+67%), anche se comunque significativo.

L'articolo 4 della legge sul Rdc stabilisce che l'erogazione del beneficio è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità a lavoro da parte dei componenti maggiorenni del nucleo familiare, ovvero all'adesione ad un percorso personalizzato di attivazione socio-lavorativa. Lo stesso articolo prevede inoltre che, oltre ai beneficiari della Pdc, siano esclusi da tali obblighi i componenti

dei nuclei beneficiari del Rdc che: sono pensionati o di età almeno pari a 65 anni; hanno carichi di cura (minore di tre anni o componente con disabilità grave o non autosufficienza a carico); sono lavoratori a basso reddito (reddito da lavoro inferiore a 8.000€ per i dipendenti e a 4.800€ per gli autonomi); frequentano un corso di formazione o di studio; presentano una disabilità (salvo loro espressa volontà di adesione a un percorso personalizzato). Secondo le nostre elaborazioni, le famiglie con Rdc si dividerebbero in tre gruppi: circa il 32% dovrebbero essere escluse dalla condizionalità (il 9% perché con Pensione di cittadinanza, il 23% perché tutti i loro membri risulterebbero esenti dalla condizionalità prevista); il 40% dovrebbero essere prese in carico dai Servizi Sociali comunali e quindi indirizzati verso il “Patto per l’inclusione sociale”, mentre solo il 28% sarebbero convocate dai Centri per l’Impiego per la stipula del “Patto per il lavoro”.²²

Vengono presentate infine le stime degli effetti prodotti sulle caratteristiche della platea e sulla spesa del Rdc da alcune proposte di revisione della legge che lo norma. In particolare, in linea con le considerazioni sviluppate nella Sezione 3 di questo capitolo, sono qui analizzate le seguenti tre proposte di modifica:

- 1) Riduzione della residenza minima in Italia al momento della domanda da 10 a soli 2 anni (come nel precedente Rei);
- 2) Adozione della scala Isee come scala di equivalenza di riferimento e aumento del rimborso massimo del canone mensile di locazione da 280€ a 380€ a fronte però di un parallelo decremento di 100€ della “componente reddito” del beneficio economico;
- 3) Proposta 1 + Proposta 2.

Rispetto ai valori stimati per l’attuale impianto normativo del Rdc, la Proposta 1 aumenterebbe le famiglie coinvolte di quasi 120mila unità (tab. 6), con un aumento della spesa di 600 milioni annui. A seguito di questa modifica, il Rdc potrebbe arrivare a coprire il 38% delle famiglie in grave povertà e si rivolgerebbe un po’ di più alle famiglie giovani e residenti nel Nord. Come atteso, la riduzione della residenza minima fa diminuire la percentuale di richiedenti potenziali con cittadinanza italiana (da 83% a 75%), ma aumenta allo stesso tempo la quota di famiglie monocomponenti. Ciò è da attribuire al fatto che l’attuale Rdc, rivolgendosi a famiglie di stranieri che sono residenti in Italia da almeno 10 anni, interessa maggiormente nuclei numerosi, dove sono già nati dei figli dopo l’arrivo nel nostro Paese oppure sono già stati portati a termine gli eventuali ricongiungimenti familiari. Riducendo la residenza minima in Italia ad almeno due anni è più probabile invece che cresca la presenza di nuclei di origine straniera con pochi componenti.

Tabella 6 – Stima dell’impatto di alcune proposte di modifica su platea di beneficiari e spesa

Caratteristica della platea potenziale di beneficiari e spesa della misura	D.L. 4/2019 (attuale)	Proposta 1	Proposta 2	Proposta 3
Famiglie beneficiarie (migliaia)	1.215	1330	1.405	1.557
Individui beneficiari (migliaia)	2.864	3.078	3.594	3.983
Importo medio annuo (€)	6.026	5.976	6.072	5.880
Spesa annua della misura (mld di €)	7,3	7,9	8,5	9,2
Copertura famiglie in grave povertà relativa (%)	34%	38%	35%	38%
Richiedente con cittadinanza italiana (%)	83%	75%	77%	71%
Età media richiedente (anni)	49	47	48	47
Famiglie monocomponente (%)	40%	41%	31%	35%
Famiglie con minori (%)	34%	33%	40%	40%
Famiglie con disabili (%)	7%	6%	8%	6%
Famiglie residenti nel Mezzogiorno (%)	68%	62%	65%	61%

²² Dati simili sono riportati da Upb [2019].

Fonte: elaborazioni su dati Silc

Con la Proposta 2 (e la 3), la platea di famiglie interessate crescerebbe sensibilmente in virtù dell'adozione della più generosa scala di equivalenza Isee. La spesa salirebbe a 8,5 o 9,2 miliardi. Il passaggio alla scala Isee determinerebbe un incremento della quota di famiglie con minori o con membri disabili nella platea dei beneficiari, così come dei nuclei di origine straniera. Essendo caratterizzate da una platea potenziale più ampia, le Proposte 2 e 3 porterebbero entrambe ad un aumento della spesa annua del Rdc, con una maggiore copertura delle famiglie in povertà. La tab. 6 mostra infine che la Proposta 3, ossia quella che combina la riduzione della residenza minima in Italia ad almeno due anni con l'adozione della scala Isee, è quella più onerosa per la finanza pubblica tra quelle analizzate. Qualora il Rdc cambiasse come indicato dalla Proposta 3, esso si rivolgerebbe a circa 1,6 milioni di famiglie (per 4 milioni di individui) e avrebbe una spesa prevista di 9,2 miliardi di euro all'anno. Il passaggio alla scala Isee (più generosa verso le famiglie numerose) e la riduzione della residenza minima in Italia diminuirebbero anche la quota di richiedenti potenziali con cittadinanza italiana, i quali passerebbero dall'attuale 83% al 71%. Se, come adombrato in questi primi mesi di vita del Rdc, si dovesse registrare un significativo risparmio rispetto alle risorse stanziare, potrebbe essere possibile adottare almeno una delle proposte da noi indicate.

5 *Povertà e lavoro in Italia*

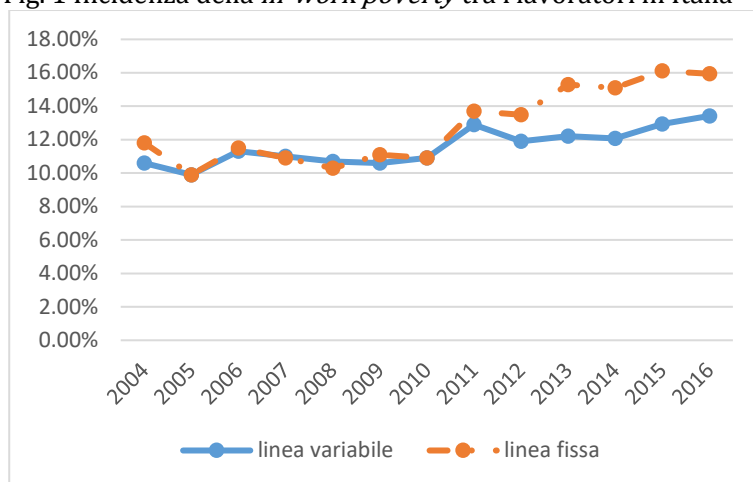
Il Reddito di Cittadinanza è, nelle intenzioni dei proponenti, una misura sia di sostegno del reddito familiare che di politica per l'occupazione. E' quindi importante approfondire la relazione tra povertà e lavoro. In questa sezione ne consideriamo in particolare due aspetti. Forniamo anzitutto alcuni dati sul nesso tra le condizioni di povertà e di disoccupazione. Ci interessa capire in quale misura esse siano collegate nelle famiglie italiane, anche per comprendere come il Rdc possa incidere su questa combinazione. Il secondo aspetto riguarda la relazione tra le politiche di trasferimento monetario, tra le quali il Rdc occupa un ruolo centrale, e i cambiamenti in corso nel mercato del lavoro. In particolare, è interessante chiedersi se il Rdc si avvicini alle caratteristiche che un trasferimento in denaro che voglia realizzare obiettivi di equità ed efficienza dovrebbe possedere, date le condizioni lavorative e di reddito delle famiglie italiane, oppure se siano possibili miglioramenti nel suo disegno, soprattutto per renderlo più coerente con l'ambizione di favorire l'occupazione dei soggetti più fragili.

La crisi economica iniziata nel 2008 non ha solo prodotto un forte incremento degli indici di povertà, sopra documentato, ma ha anche modificato in modo profondo il mercato del lavoro italiano, determinando significative variazioni nel rapporto tra condizione occupazionale e rischio di povertà. I mutamenti in corso nel mercato del lavoro derivano da molti fattori. I principali sono sicuramente la globalizzazione ed il progresso tecnologico, con effetti acuti, nel caso italiano, dalla più che ventennale mancanza di crescita della produttività. Secondo il recente rapporto Oecd sull'occupazione [Oecd 2019a], il progresso tecnologico in corso non dovrebbe produrre una riduzione del numero complessivo di posti di lavoro presenti nelle economie avanzate, anche se si riconosce che l'incertezza è grande. Come nelle precedenti grandi ondate di cambiamento tecnologico, anche quella in corso distrugge posti di lavoro ma ne crea molti altri, con diverse caratteristiche. L'Italia ha un tasso di occupazione molto basso nei confronti internazionali, che non può certo essere addebitato al progresso tecnologico, semmai alla sua mancanza, visto che l'occupazione è scarsa soprattutto nelle aree meno avanzate del paese. L'onda della nuova rivoluzione industriale è in pieno movimento anche in Italia. Sta già determinando, ad esempio, una maggiore polarizzazione tra qualifiche: rispetto al 1995, nel 2015 è diminuita di 9 punti percentuali la quota di lavoratori in occupazioni a media qualificazione, mentre sono cresciute (di circa 4,5 punti percentuali ciascuna) le quote sia delle occupazioni high-skilled che di quelle low-skilled [Oecd 2019a]. Sempre secondo l'Oecd, solo il 14% dei posti di lavoro italiani è ad alto rischio di automazione nei prossimi anni, ma tantissimi (circa la metà del totale)

saranno sottoposti a mutazioni profonde. Alcuni lavori diventeranno più complessi e saranno remunerati di più, tanti altri diventeranno più semplici e ripetitivi, e se non scompariranno offriranno salari modesti. Cresce anche la diffusione del lavoro non standard, compreso il part-time involontario. In Italia in trent'anni la quota di occupati a tempo parziale è passata da 8% a 20%. Nell'ultimo decennio la crescente diffusione del part-time è stata determinata più dalla crisi che dall'aumento dell'occupazione femminile. L'Italia presenta infatti la più elevata quota di lavoratori dipendenti sotto-occupati (persone che lavorano meno di 30 ore alla settimana ma vorrebbero lavorarne di più) tra tutti i paesi Oecd, con una percentuale che è passata da 5,6% nel 2006 a 12,2% nel 2017. L'incidenza della sotto-occupazione è molto aumentata anche in altri paesi colpiti duramente dalla crisi come Spagna e Grecia, con valori comunque inferiori a quelli italiani. Sembra però che la sua crescita non sia determinata solo dalla crisi economica, ma segua un trend di lungo periodo dovuto in primo luogo all'espansione del settore dei servizi, dove sono più diffuse le posizioni a tempo limitato o a basso contenuto di competenze. Il rischio di sotto-occupazione sembra quindi destinato a rimanere presente anche con il ritorno di più alti ritmi di crescita economica; esso riguarda soprattutto donne, giovani, persone a bassa istruzione.

Negli ultimi anni è anche aumentata la quota di working poor, cioè di persone che, pur lavorando, non riescono ad evitare di essere povere, dove la povertà è definita in base al reddito della famiglia di appartenenza. Sulla base del dataset Silc, la fig. 1 presenta per l'Italia la percentuale di persone tra 18 e 64 anni che lavorano e si trovano in questa condizione (chiamata da Eurostat anche *in-work poverty*). La linea di povertà è il 60% della mediana del reddito equivalente familiare dopo i trasferimenti e le imposte dirette. La figura contiene l'incidenza calcolata sia sulla base di una linea di povertà variabile di anno in anno, sia sulla base di una linea fissa, mantenuta al valore reale del 2005. E' utile presentare entrambe le serie perché in un periodo di grave recessione, con calo del reddito medio e mediano, una misura relativa sottostima il peggioramento delle condizioni di vita delle famiglie, a causa della riduzione della linea di povertà in termini reali. Mantenendo costante la linea ai valori reali di una certa data si introduce un elemento ulteriore di arbitrarietà nelle elaborazioni, quello della scelta dell'anno di riferimento, ma si riesce ad evidenziare più chiaramente come stanno cambiando i redditi bassi. Le due serie coincidono fino all'inizio della crisi, poi divergono decisamente, a testimonianza del fatto che il fenomeno della *in-work poverty* è aumentato più di quanto una misura puramente relativa sia in grado di dirci. L'ultimo anno disponibile è ormai piuttosto lontano, ma visti i bassissimi ritmi di crescita successivi al 2016, non ci aspettiamo recenti cambiamenti significativi.

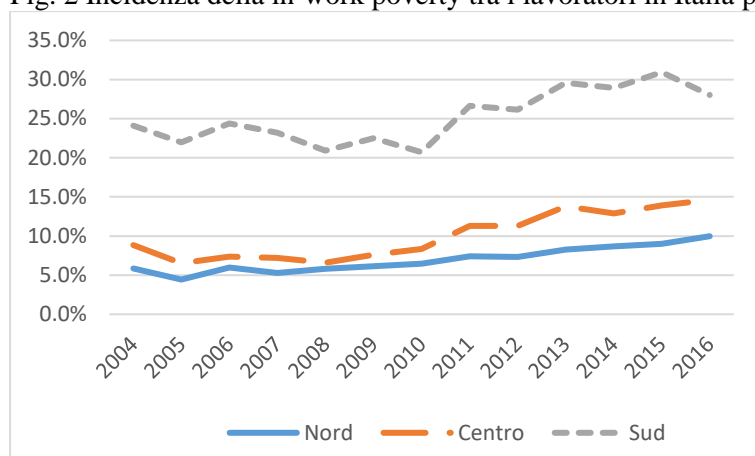
Fig. 1 Incidenza della *in-work poverty* tra i lavoratori in Italia



Con riferimento alla sola linea di povertà fissa in termini reali al 2005, la fig. 2 ci dice che l'incidenza dei working poor è aumentata in tutte le aree del paese, e che in termini relativi il

peggioramento è stato più evidente nell'Italia centrale e in quella settentrionale, dove nel 2016 un lavoratore su 10 vive al di sotto della linea di povertà calcolata nel periodo pre-crisi.

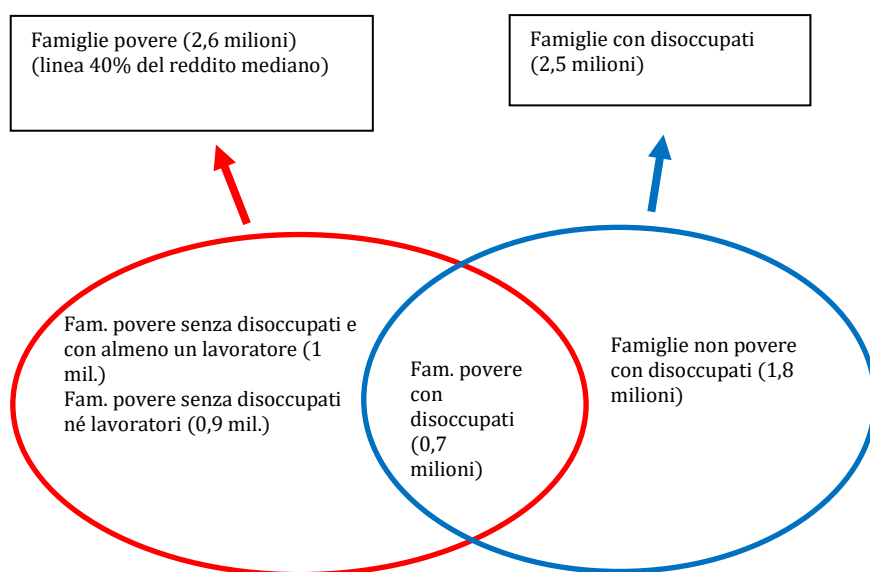
Fig. 2 Incidenza della in-work poverty tra i lavoratori in Italia per area – linea fissa



Una diffusione significativa di casi di in-work poverty implica che il lavoro a volte non basta ad evitare la povertà, ovvero che povertà e lavoro non sono condizioni così reciprocamente alternative come si potrebbe a prima vista pensare [Saraceno 2015]. Il disegno del Rdc è coerente con questa evidenza? La sua versione iniziale, testimoniata dalla proposta di legge 1148/2013, assumeva che lavoro e povertà fossero situazioni con scarsa sovrapposizione. L'ipotesi implicita era che il Rdc avrebbe dovuto compensare la mancanza di reddito nei momenti di disoccupazione, durante i quali i Centri per l'impiego avrebbero aiutato il disoccupato a cercare un nuovo lavoro. Trovato quest'ultimo, la condizione di povertà sarebbe stata superata e con essa il bisogno del sussidio. La relazione tra povertà e lavoro è però molto più complessa, e possiamo sintetizzarla in alcuni punti (fig.3). Per questa schematizzazione consideriamo una più bassa soglia di povertà, non più il 60%, che è la soglia tipicamente adottata quando si studia il fenomeno della in-work poverty [Barbieri et al. 2018], ma il 40%, che ci permette di selezionare un sottoinsieme di famiglie (2,6 milioni) con più grave povertà, più vicino quindi alla platea interessata dal Rdc.

- *In molte famiglie povere vi sono lavoratori.* Sempre secondo l'indagine Silc, in quasi la metà delle famiglie povere vi è almeno un lavoratore, cioè un *working poor*. Si tratta di percettori di redditi bassi, o con molti membri a carico.
- *In molte famiglie povere non vi sono né disoccupati né lavoratori.* Questa situazione riguarda quasi un milione di nuclei, in cui tutti gli adulti sono anziani, disabili o - se in età di lavoro - inattivi, cioè nell'ultimo mese non hanno fatto alcuna attività di ricerca di lavoro.
- *Solo una parte dei disoccupati vive in famiglie povere.* Solo il 28% dei disoccupati risiede in famiglie con reddito inferiore al 40% della mediana. Gli altri, spesso proprio per evitare la povertà, vivono in nuclei che possono contare su redditi sufficienti per evitare la grave povertà. Se poi restringiamo l'osservazione alle sole famiglie sotto la soglia del 20% del reddito mediano, che sono in numero molto simile alla platea attesa del Rdc (1,3 milioni), in esse si trova solo il 16% dei disoccupati totali. Questo spiegherebbe anche perché, come mostrato nella sezione 4, la maggioranza delle prese in carico sarà effettuata dai Servizi sociali comunali piuttosto che dai Centri per l'impiego.

Fig. 3 Famiglie povere e famiglie con disoccupati



Fonte: nostre elaborazioni su dati Silc

Gran parte delle famiglie povere non ha quindi disoccupati, e gran parte delle famiglie con disoccupati non è povera. L'aumento del numero dei lavoratori nei nuclei in povertà è una via d'uscita possibile solo per una loro parte. Per gli altri, bisogna tenere conto del fatto che in molti casi non vi sono membri adulti occupabili, e che quando vi sono, la loro "occupabilità" può essere bassa a causa di caratteristiche personali (età, condizioni di salute, capitale umano) o della presenza di obblighi di cura verso altri membri della famiglia. Sempre assumendo, ovviamente, che vi siano posti di lavoro disponibili.

Questi dati, assieme alle evidenze precedentemente mostrate sui cambiamenti in corso nel mercato del lavoro, verso una maggiore precarietà e una sempre più diffusa presenza di lavori a basso reddito e con un numero di ore inferiori a quelle desiderate, ci dicono che sussidio e lavoro, più che alternativi, dovrebbero spesso essere immaginati come complementari. Per molte famiglie un sussidio economico non può essere considerato solo come una integrazione temporanea del reddito familiare nell'attesa di un nuovo posto di lavoro, ma potrebbe essere necessario anche per un lungo periodo se si vuole consentire loro di superare la condizione di povertà economica [Boeri 2019a]. Si pone quindi un problema centrale: come rendere tra loro compatibili sussidio e lavoro? In altre parole, se il sussidio è in molti casi necessario per evitare la povertà, perché i posti di lavoro ragionevolmente disponibili per molte persone in grave povertà possono produrre redditi bassi, come si può fare in modo che il sussidio non spinga i beneficiari verso una trappola della povertà?

Il Rdc è molto cambiato rispetto alle sue prime versioni per quanto riguarda i percorsi di inclusione, perché al canale dei Centri per l'impiego si è affiancato quello dei servizi sociali, riconoscendo che la povertà spesso si presenta in forme complesse. Non è però mutato il disegno del trasferimento monetario, che è rimasto coerente con uno schema che vede Rdc e lavoro come alternativi, non complementari. L'assunzione implicita è che si riceve il Rdc fino a quando non si trova un nuovo lavoro, poi si esce dalla povertà e non si riceve più il sussidio. Oppure, se non si può lavorare, ci si rivolge ai servizi sociali e si ottiene il Rdc. In entrambi i casi, se si riceve il Rdc non si lavora.

Molti aspetti tecnici del sussidio rendono infatti difficoltosa la sua integrazione con la presenza di un lavoro. L'importo piuttosto alto per il single scoraggia la ricerca di un lavoro, soprattutto al Sud dove i salari sono più bassi. L'Inps ha calcolato che quasi il 45% dei dipendenti privati del Mezzogiorno ha redditi da lavoro inferiori all'importo del Rdc per una persona che dichiara reddito nullo [Boeri 2019b]. Anche la possibilità di rifiutare fino a tre offerte di lavoro significa che Rdc e lavoro sono pensati come alternativi, così come quella di rifiutare senza conseguenze occupazionali con reddito mensile inferiore a 858 euro.

Le elevate aliquote marginali effettive scoraggiano il lavoro: se un beneficiario del Rdc inizia a lavorare, il sussidio diminuisce di 80 centesimi per ogni euro guadagnato, ma l'aliquota marginale effettiva passa da 80% a 100% dopo che si è aggiornata la dichiarazione Isee aggiungendo il reddito da lavoro, quindi nel medio termine l'aliquota marginale effettiva rilevante è del 100%. Ciò non fornisce inoltre alcun incentivo non solo ad iniziare un'attività lavorativa, ma anche ad uscire dall'economia sommersa, perché l'emersione di un qualunque reddito si traduce in una eguale riduzione del sussidio, mentre chi rimane nel sommerso può teoricamente cumulare reddito e trasferimento.

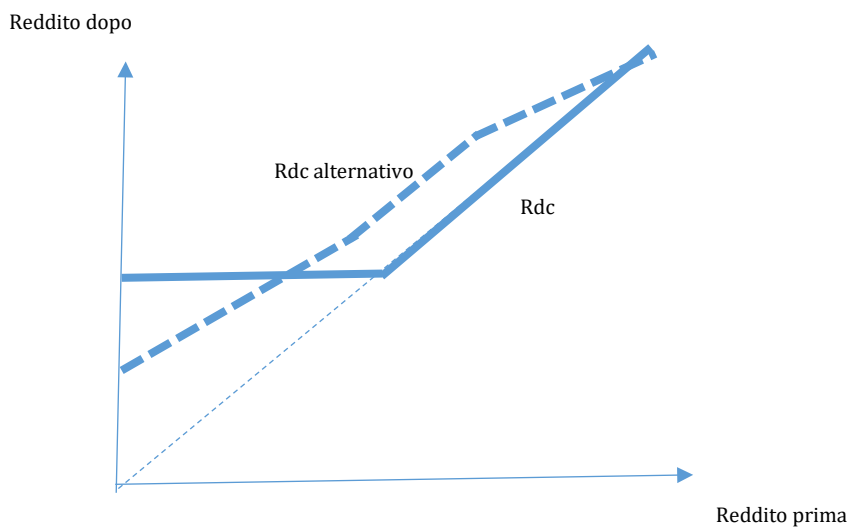
E' possibile rendere il Rdc più "amichevole" nei confronti del lavoro, soprattutto nei confronti di occupazioni poco qualificate o con basso numero di ore? Una semplice modifica potrebbe consistere nella riduzione dell'importo base del trasferimento nella sua componente reddituale, ad esempio passando da 500 e 400 euro al mese per una persona sola, aumentando di altrettanto la componente affitto, meno dipendente dal reddito da lavoro. Nelle sezioni precedenti abbiamo approfondito questa possibilità. L'importo massimo non cambierebbe. Si potrebbe anche ridurre l'aliquota marginale effettiva, ad esempio al 60%. In questo modo al crescere del reddito da lavoro seguirebbe un aumento significativo del reddito disponibile della famiglia, incentivando sia il lavoro che l'emersione dal sommerso.

Gli effetti di incentivo al lavoro e di emersione possono essere realizzati anche da un sussidio che si affianchi al Rdc e sia destinato solo a chi lavora: uno schema del genere è noto come *in-work benefit*. Sussidi di questo tipo, presenti in molti paesi, combinano due caratteristiche interessanti: incentivano il lavoro regolare e riducono il rischio di povertà delle famiglie dei lavoratori. Il trasferimento può essere commisurato o al reddito familiare o al solo reddito individuale. Lo scopo è quello di integrare i bassi redditi di lavoro, che sono proprio quelli più a rischio di essere spiazzati da un trasferimento basato negativamente sul reddito familiare [Van der Linden 2016]. Negli Usa (*Eitc, Earned income tax credit*) e in Francia (*Prime d'activité*) questo sussidio dipende dal reddito familiare, ma in Italia, a causa della bassa occupazione femminile, potrebbe essere conveniente renderlo dipendente dal solo reddito individuale da lavoro, perché se dipendesse da quello familiare ridurrebbe l'offerta di lavoro, soprattutto delle donne. Il bonus di 80 euro al mese introdotto nel 2014 si avvicina ad uno schema del genere, ma dovrebbe essere modificato in molte direzioni. Andrebbe esteso anche agli autonomi, e dovrebbe iniziare ad essere erogato a partire dalla prima ora di lavoro, mentre oggi spetta solo ai dipendenti con almeno 8.000 euro. Esclude insomma proprio chi avrebbe più bisogno di una integrazione salariale. Sui redditi bassi potrebbe avere un'aliquota marginale negativa, così da incrementare il reddito ottenuto sul mercato; poi, come il bonus attuale, rimarrebbe costante fino ad un certo livello di reddito, ed infine diminuirebbe, ma più lentamente rispetto ad ora. Un benefit definito sul reddito individuale è meno redistributivo, perché va anche ai percettori di reddito basso che vivono in famiglie a reddito medio o alto, ma ci pare che oggi sia più urgente incentivare il lavoro femminile. Inoltre la sua disponibilità anche per i redditi molto bassi ne accentuerebbe decisamente l'effetto redistributivo rispetto al bonus attuale.

La combinazione di un Rdc familiare con bassa aliquota marginale effettiva e di un *in-work benefit* individuale è suggerita dall'Oecd nel suo recente *Country Report* [Oecd 2019b] sull'Italia. Assieme, questi due schemi potrebbero determinare un andamento del reddito netto familiare - dopo questi sussidi - sempre crescente rispetto al reddito di mercato (prima dei sussidi), in modo da rendere le politiche di trasferimento monetario contro la povertà più incentivanti al lavoro e all'emersione dal

sommerso. Nella fig. 4, la linea continua schematizza l'attuale andamento del reddito netto di chi oggi ottiene il Rdc: la parte orizzontale mostra che se anche aumenta il reddito da lavoro, nel primo tratto il reddito netto non varia (aliquota marginale effettiva 100%). Un possibile schema alternativo potrebbe invece vedere il reddito netto aumentare sempre rispetto a quello lordo, accrescendo così l'incentivo al lavoro e all'emersione.

Fig. 4 Il reddito disponibile in funzione del reddito prima dell'intervento pubblico: il Rdc attuale e una possibile alternativa



Riferimenti bibliografici

Baldini, M., Lusignoli, L.

2019 *Un reddito di cittadinanza da riequilibrare*, welforum.it, 15 febbraio.

Banca d'Italia

2019 *Relazione annuale sul 2018*, Roma, 31 maggio.

Barbieri, P., Cutuli G. e Scherer, S.

2018 *In-work poverty in Southern Europe: the case of Italy*, in Lohmann H., Marx I. (eds), *Handbook on In-Work Poverty*, Elgar.

Boeri, T.,

2019a *I deboli senza sinistra*, la Repubblica, 6 giugno.

2019b *Audizione presso la Commissione lavoro del Senato Roma*, 4 febbraio.

Brandolini, A., Gambacorta, R., Rosolia, A.

2018 *Inequality amid stagnation: Italy over the last quarter of a century*, in Nolan B. (ed.), *Inequality and Inclusive Growth in Rich countries*, Oxford University Press.

Corte dei Conti

2019 *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, maggio.

Department for Work and Pensions

2017 *Income-Related Benefits: Estimates of Take-up*, Londra, Dipartimento per il Lavoro e le Pensioni.

Gallo, G.

2018 *I requisiti severi che bocciano le domande di Rei*, in «Lavoce.info», 10 luglio.

Gallo, G. e Sacchi, S.

2019 *Beneficiari e spesa del Reddito di Cittadinanza: una stima della misura finale*, in «Inapp Policy Brief», n. 11.

Hoynes, H.

2016 *The Earned Income Tax Credit: a key policy to support families facing wage stagnation*, Irle Institute for research on labor and employment, UC Berkeley, policy brief, January.

INPS

2019 *Reddito di Cittadinanza: presentate un milione di domande*, INPS Comunica, 3 maggio.

Oecd

2019a *Employment outlook. The future of work*, Oecd Publishing, Paris.

2019b *Oecd Economic Surveys: Italy 2019*, Oecd Publishing, Paris.

Policy Department A: Economic and Scientific Policy

2017 *Minimum Income Policies in EU Member States*, Bruxelles, Parlamento Europeo, Direzione Generale per le Politiche Interne.

Saraceno, C.

2015 *Il lavoro non basta*, Feltrinelli, Milano.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)

2019 *I percorsi del Reddito di cittadinanza: un aggiornamento*. Flash n. 1 / 4 aprile.

Van der Linden, B.

2016 *Do in-work benefits work for low-skilled workers?* IZA World of Labor: 246.