

L'accesso al Reddito di cittadinanza dei cittadini stranieri: criticità e proposte di riforma

Giovannina Giuliano

INAPP

Giovanni Gallo

Università di Modena e Reggio Emilia

Aldo Rosano

INAPP

Pasquale di Padova

INAPP

Il lavoro, fondato sull'analisi di dati derivanti da un modello di micro-simulazione che utilizza congiuntamente fonti amministrative e indagini socio-economiche, discute i problemi dell'accesso per gli stranieri al Reddito di cittadinanza dovuti in particolare al requisito di durata della permanenza e alla scala di equivalenza adottata. Per limitare la penalizzazione della popolazione straniera, che già sconta una maggiore diffusione e intensità della povertà, si illustrano gli effetti di una possibile riforma di questi due aspetti della misura sui beneficiari e sulla spesa pubblica.

This study, based on a data analysis derived from a micro-simulation model that jointly uses administrative sources and socioeconomic surveys, discusses the problems of the limited access to the Minimum Income Scheme (MIS) by foreigners living in Italy due, in particular, to the requirements of the duration of stay and the equivalence scale adopted. To limit the penalization of the foreign population, which is already suffering from a greater diffusion and intensity of poverty, the effects of a possible reform of these two requirements on beneficiaries and public spending are illustrated.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-02-4

Citazione

Giuliano G., Gallo G., Rosano A., di Padova P. (2022), L'accesso al Reddito di cittadinanza dei cittadini stranieri: criticità e proposte di riforma, *Sinappsi*, XII, n.2, pp.54-67

Parole chiave

Contrasto alla povertà
Reddito di cittadinanza
Stranieri

Keywords

Fighting poverty
Guaranteed minimum income
Foreigns

Introduzione

Il sistema di protezione sociale italiano, strutturato secondo un'impostazione che prevede sia forme di sostegno al reddito sia l'erogazione di servizi dedicati, negli ultimi anni ha affrontato una serie di importanti riforme e cambiamenti in materia di contrasto alla povertà. Tra questi, in particolare, si inserisce l'introduzione della prima misura nazionale di reddito

minimo (il cd. Reddito di inclusione o Rel). In Italia, com'è noto, l'avvio di un processo di ridisegno del sistema nazionale di politiche di contrasto alla povertà assoluta è avvenuto in netto ritardo rispetto agli altri Paesi¹. Finalmente, con la legge delega n. 33/2017, che definisce il Rel, e con il successivo decreto legislativo n. 147/2017, si concepisce un dispositivo in un'ottica di riordino della materia e si introduce una forma

¹ È noto, infatti, come l'Italia fosse, sino al 2017, uno dei pochissimi Paesi europei, se non l'unico, a non avere in dotazione nel proprio sistema di politiche assistenziali uno schema di reddito minimo nazionale. Il sistema di riforma parte nel gennaio del 2013 con la prima sperimentazione della Carta acquisti sperimentale (Cas), che si proponeva la partecipazione a percorsi di ricerca attiva di lavoro e di inclusione sociale, poi seguita dall'implementazione del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) e successivamente dal Reddito di inclusione (Rel), fino ad arrivare all'odierno Reddito di cittadinanza (RdC).

strutturale di contrasto alla povertà che rappresenta, di fatto, la prima misura nazionale in materia, contenente al suo interno anche un sistema di interventi e servizi intesi come livelli essenziali delle prestazioni.

Nel 2019, a un solo anno dalla sua attivazione, il Rel è confluito nel Reddito di cittadinanza (RdC)², una misura strutturale condizionata alla valutazione di precisi requisiti di residenza, condizione economica e adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Benché i requisiti reddituali e patrimoniali siano più inclusivi nel caso del RdC, i requisiti riguardanti la residenza del RdC sono ampiamente più restrittivi rispetto a quelli del Rel, e ciò esercita un impatto rilevante sull'accesso alla misura soprattutto per gli stranieri. Per poter presentare la domanda di RdC, infatti, è necessario che il richiedente sia in possesso della cittadinanza italiana o di un altro Paese comunitario. Anche i cittadini dei Paesi terzi possono tuttavia accedere al beneficio, purché titolari di permesso di soggiorno o protezione umanitaria. Un'ulteriore condizione riguarda la residenza in Italia, che deve essere di almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo, il che può rivelarsi particolarmente penalizzante specie per i titolari di protezione internazionale, i quali hanno spesso difficoltà ad attestare una residenza così lunga.

Nel corso del tempo si è progressivamente affermata una lettura del RdC che lo intende più come strumento di politica attiva e di integrazione sociale piuttosto che come misura di sostegno al reddito, di natura universalistica, volta al contrasto alla povertà (Ciarini 2020)³ e a garantire a tutti i cittadini il diritto di soddisfare comuni finalità. La stesso Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza (2021, 3) lo descrive, infatti, come “una misura complessa” che mira a “fornire insieme una garanzia di reddito minimo a chi ne è privo e opportunità e strumenti di inclusione sociale e di sostegno alle capacità tramite la formazione, il coinvolgimento in attività di utilità sociale, il rafforzamento delle caratteristiche di occupabilità per chi è in età lavorativa, l'inserimento nel mercato del lavoro per chi non ha un'occupazione”.

L'accesso a prestazioni sociali come le misure di reddito minimo è, inoltre, spesso legato alla prova dei mezzi (*means testing*). Se, da un lato, questo passaggio appare indispensabile per garantire che la politica pubblica si rivolga in via prioritaria alle famiglie che presentano maggiori condizioni di bisogno socio-economico, dall'altro, l'applicazione di requisiti di accesso troppo stringenti rischia di restringere eccessivamente la platea dei possibili beneficiari e di conseguenza gli effettivi destinatari delle misure. Il ‘mancato utilizzo’ o la ‘mancata concessione’ di un certo beneficio rispetto a chi dovrebbe essere realmente beneficiario rappresentano una questione ampiamente dibattuta nella letteratura.

In primo luogo, esiste un rischio di un mancato take-up⁴ della prestazione che tende a escludere proprio chi si trova in condizioni di maggiore vulnerabilità, finendo così per tradire l'intento alla base del disegno stesso della politica (Eurofound 2015). Tra i fattori che influiscono sulla decisione di presentare domanda, lo stigma è senz'altro uno dei disincentivi principali (Sen 1995). A questo va però aggiunto che il sistema della condizionalità non necessariamente permette di intercettare la fascia di popolazione che vive in condizioni di reale vulnerabilità. I requisiti di accesso, infatti, talvolta demotivano proprio le persone caratterizzate da più bassi livelli di scolarizzazione e autonomia, o che presentano maggiori difficoltà linguistiche (Sen 1995; Eurofound 2015; Daigneault e Macé 2020). Anche l'impegno richiesto per espletare tutte le attività burocratiche necessarie alla presentazione della domanda, il grado di funzionamento dell'amministrazione locale (van Oorschot 1996), le barriere e i ritardi delle amministrazioni, la richiesta di informazioni aggiuntive (Frazer e Marlier 2016; Daigneault e Macé 2020) spesso si pongono come fattori frenanti che disincentivano la partecipazione. Ciò è rilevante in particolar modo quando il beneficio economico atteso è di dimensioni ridotte (Inapp *et al.* 2019). I fenomeni appena descritti hanno chiaramente inevitabili ripercussioni negative sull'efficienza del sistema di welfare in termini di integrazione, giustizia sociale e superamento delle disuguaglianze (van Oorschot 2002).

2 Il RdC è istituito con il D.L. n. 4/2019 e sua successiva attuazione con la legge di conversione n.26/2019.

3 Proprio sulla base di questa lettura, con la sentenza n. 19/2022 la Corte costituzionale ha respinto la questione di legittimità sollevata dal Tribunale di Bergamo riguardo l'esclusione dal beneficio dei titolari di permesso unico di lavoro o di permesso di soggiorno di almeno un anno, ritenendo non irragionevole la limitazione della misura ai soli lungo soggiornanti, in quanto il carattere temporaneo della prestazione e la sua condizionalità si accompagnano a precisi impegni richiesti ai destinatari.

4 Il tasso di take-up è dato dal rapporto tra gli effettivi beneficiari di una misura e i suoi aventi diritto.

In secondo luogo, è di assoluta importanza comprendere il grado di sovrapposizione che esiste tra la definizione di povertà sottesa nella misura di reddito minimo (e riflessa nei suoi requisiti di accesso) e altre definizioni di povertà che possono fungere da riferimento, come la povertà assoluta, calcolata dall'Istat sulla base dei consumi, o il rischio di povertà, che Eurostat calcola in base al reddito familiare disponibile equivalente. Rilevanti differenze (e discriminanti) tra queste definizioni possono emergere sulla base dell'indicatore di benessere considerato (consumi anziché reddito e/o patrimonio), della soglia di povertà selezionata o della scala di equivalenza utilizzata (Franzini *et al.* 2020). Allo stesso tempo, anche ipotizzando che la definizione di povertà che emerge dalla misura di reddito minimo e quella di riferimento adottata siano identiche sulla base degli elementi menzionati, la presenza di requisiti di accesso ulteriori rispetto a quelli reddituali (come possono essere l'età, la cittadinanza, la stabilità della residenza o il possesso di alcuni beni durevoli) rischia di escludere una quota più o meno ampia di famiglie povere in termini oggettivi (Natili 2019; Raitano *et al.* 2021).

Un sistema di protezione efficace dovrebbe infatti essere capace di intercettare tutti coloro che ne avrebbero maggiormente bisogno. L'effettiva copertura della popolazione in povertà e il mancato take-up co-determinano l'efficacia e l'equità delle misure di protezione sociali introdotte (Goedemé e Janssens 2020). Si tratta dunque non solo di evitare iniquità dovute all'esclusione degli aventi diritto, ma anche di mettere gli individui in condizione di uscire dalla propria condizione di vulnerabilità. Ammissibilità, accesso ed effettivo utilizzo della prestazione sono quindi aspetti alla base della progettazione di una buona policy e si pongono inoltre come criteri guida di revisione della misura. Tra i soggetti più fragili in condizione di povertà si ritrova una fetta rilevante della popolazione straniera. Numerosi studi evidenziano che la popolazione straniera è tra quelle che presentano i tassi più bassi di raggiungimento del sistema di protezione sociale, e questo deficit viene generalmente attribuito alle barriere linguistiche, alle difficoltà nell'affrontare gli adempimenti burocratici e allo stigma (Campbell *et al.* 2005).

L'Italia è tra i pochi Paesi in Europa a presentare

criteri tanto rigorosi per quanto riguarda la residenza nell'accesso alla misura nazionale di reddito minimo. Non è un caso, infatti, che nel Reddito di emergenza, misura straordinaria di sostegno al reddito introdotta durante la pandemia, tale requisito sia stato ridotto a soli due anni e che lo stesso Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza (2021, 5) abbia affermato che "in linea di principio sarebbe opportuno trasferire questo criterio anche nel RdC". Il Comitato afferma inoltre che, sebbene uno schema adeguato di reddito minimo fosse assolutamente necessario in Italia, è altrettanto vero che il RdC presenta una serie di criticità che dovrebbero essere superate, tra cui i criteri di accesso, la penalizzazione delle famiglie con minori, la distribuzione territoriale dei beneficiari e, appunto, l'esclusione di un'ampia parte della platea dei potenziali beneficiari stranieri. Il RdC rappresenta dunque una misura indispensabile ma migliorabile sia in termini di efficienza che di equità, e può essere, con opportuni correttivi, un'opportunità da cogliere per superare molte sfide che ancora rallentano il nostro sistema di welfare (Gori 2020).

Lavorare perché una misura di reddito minimo possa garantire condizioni eque ed efficaci sulla effettiva popolazione di riferimento richiede un processo che riesca a intervenire negli effettivi bisogni con una pluralità di interventi e servizi. Questa fondamentale attività deve concentrarsi, da un lato, sulla disomogeneità e gli squilibri ancora presenti nella copertura della popolazione povera e, dall'altro, sul livello *in-kind* della misura, ossia sugli elementi più specifici di promozione sociale che vedono coinvolti i servizi sociali e quelli al lavoro nell'implementazione dei rispettivi 'patti'. L'attuazione del RdC pone certamente ulteriori sfide per gli operatori sul territorio. Il sistema dei servizi al lavoro e sociali coinvolti deve poter operare con strumenti che ne consentano l'effettiva messa in pratica. Non si tratta solo di condizioni inadeguate o insufficienti dei servizi, che pur esistono in un territorio come il nostro che presenta difformità a macchia di leopardo (D'Emilione *et al.* 2021), quanto piuttosto di riuscire a fornire un sistema di servizi efficaci e di qualità. Il sistema di protezione sociale deve considerare un sistema di promozione adeguato⁵.

Obiettivo del presente lavoro è quello di fornire e discutere alcune prime evidenze empiriche circa le

5 La messa a regime del RdC ha prodotto un aumento nel tempo del flusso dei beneficiari che si traduce anche in un aumento del carico e delle modalità di lavoro per i Centri per l'impiego e i servizi sociali.

cause di esclusione di parte della popolazione straniera dal beneficio del Reddito/Pensione di cittadinanza (per semplicità, tuttavia, nel corso della trattazione verrà utilizzato solo l'acronimo RdC per comprendere entrambe le forme di trasferimento). A tal proposito, l'attenzione viene qui posta non solo sul gravoso requisito dei dieci anni di residenza in Italia, ma anche su altri aspetti che condizionano il livello di copertura della popolazione straniera in povertà come la scala di equivalenza adottata e i requisiti relativi ai redditi e patrimoni familiari.

Dopo la presentazione di alcuni dati descrittivi sull'attuale condizione di povertà e sull'accesso al RdC da parte della popolazione italiana e straniera, nel lavoro vengono esposti i risultati di alcune micro-simulazioni condotte su dati provenienti dall'indagine IT-SILC (ossia la componente italiana della indagine *European Statistics on Income and Living Conditions*), volte da un lato a investigare sulle differenze fra la popolazione autoctona e straniera in termini di take-up e di distanza dalle soglie economiche di accesso alla misura, e dall'altro a stimare gli esiti derivanti da una possibile riforma della scala di equivalenza o del requisito di residenza. Il modello di micro-simulazione adottato, nello specifico, rappresenta un aggiornamento all'anno 2022 del sistema tax-benefit italiano del modello utilizzato, tra gli altri, in Gallo e Sacchi (2019), Gallo e Luppi (2019) e più di recente in Baldini e Gallo (2021). L'articolo si chiude con una discussione dei risultati principali e con la presentazione delle relative conclusioni.

1. Diffusione della povertà e accesso al RdC per la popolazione italiana e straniera

Nonostante l'introduzione del RdC, gli ultimi dati Istat sulla povertà assoluta⁶ in Italia indicano per le stime preliminari del 2021 una incidenza sulle famiglie al 7,5%, dato sostanzialmente stabile rispetto al 2020 quando il tasso era al 7,7%, e in lieve calo, al 7,0%, nel 2021 se non vi fosse stata la crescita dei prezzi al consumo (+1,9%). Stabile resta anche l'intensità della povertà assoluta – cioè la distanza media della spesa per consumi delle famiglie povere dalla soglia di povertà – ma con un tasso ancora elevato, pari al 18,7%. Sebbene la diffusione e l'intensità del fenomeno colpiscano

nel nostro Paese alcune categorie più di altre, ormai da diversi anni le situazioni di indigenza non sono più limitate a famiglie dalle caratteristiche ricorrenti (residenza nel Mezzogiorno, dimensione familiare ampia, presenza di minori e/o disabili, disoccupazione o bassa intensità di lavoro), ma si sono diffuse anche nel Centro e al Nord, nelle famiglie con occupati e in quelle con meno di tre figli minori (Morlicchio 2020). Resta ampia la forbice delle disuguaglianze, inoltre il periodo di pandemia ha in molti casi acuitizzato problemi già presenti. Nel 2021 continua infatti a crescere ulteriormente la povertà assoluta nelle regioni del Mezzogiorno (con un tasso del 10,0% rispetto al 6,7% delle regioni del Nord, che registrano un lieve decremento rispetto al 7,0% registrato nel 2020). Incidenze elevate della condizione di povertà si rilevano tra i minori (14,2% del totale) e nelle famiglie con minori, toccando l'11,5% di quelle con almeno un figlio minore e addirittura il 20,0% fra le coppie con tre o più figli. L'indicatore di povertà continua a essere quasi quattro volte più elevato nelle famiglie con oltre cinque componenti: il 22,5% rispetto al 6,0% di quelle monocomponenti. La situazione è ancora più grave tra le famiglie straniere. Se in quelle composte da soli italiani il tasso di povertà si attesta al 5,7%, sostanzialmente stabile rispetto agli anni precedenti, per le famiglie composte da soli stranieri il tasso di povertà assoluta sale di ulteriori 4 punti passando dal 26,7% al 30,6% nel 2021.

Dall'accesso al RdC, come detto, sono esclusi coloro che hanno una residenza nel Paese di durata inferiore a dieci anni, condizione che riguarda una quota rilevante di stranieri immigrati in Italia. Secondo i dati derivanti dall'indagine IT-SILC del 2019, se da un lato emerge il gap tra italiani e stranieri, dall'altro non si evidenziano forti differenze nei livelli di povertà tra gli stranieri residenti da più di dieci anni o da meno. Il tasso di povertà relativa per i cittadini italiani è del 14,3%, mentre fra gli stranieri è più del doppio (31,7% fra i lungo soggiornanti, 34,7% per chi è nel Paese da meno di dieci anni). Analogamente, il reddito medio equivalente per gli italiani è di 21.627 euro a fronte invece di 13.997 euro per stranieri residenti da più di dieci anni e 13.375 euro per gli stranieri con una presenza inferiore ai dieci anni. Non va dimenticato,

⁶ L'Istat definisce una famiglia assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore alla soglia di povertà. Il valore della soglia di povertà assoluta (definita per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per tipo di comune di residenza) è il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia.

a tal proposito, che la consistenza della popolazione straniera in Italia nell'ultimo decennio non presenta più tassi di crescita significativi, e dunque, sia per naturale evoluzione demografica che per progressiva anzianità di residenza, si riscontra un consistente numero di candidati alla cittadinanza come frutto di un insediamento consolidato di persone presenti sul territorio per un numero di anni superiore ai dieci (Ambrosini 2022).

Se si osserva il numero complessivo nell'anno dei nuclei familiari che hanno ricevuto almeno una mensilità di RdC/PdC, i dati dell'Osservatorio Inps (Inps 2021) indicano che nel 2019 risultano averne beneficiato 1,1 milioni di famiglie, per un totale di 2,7 milioni di persone coinvolte; nel 2020 i nuclei beneficiari sono cresciuti fino a 1,6 milioni, per un totale di 3,7 milioni di persone coinvolte e nel 2021 tali nuclei sono risultati quasi 1,8 milioni per un totale di poco meno di 4 milioni di persone coinvolte. Anche gli importi, al pari dei beneficiari, sono leggermente aumentati tra il 2019 e il 2021 passando da un importo medio mensile erogato di 492 euro a 546 euro con un incremento dell'11%. Da questa lettura sembrerebbe che la misura riesca a coprire una cospicua fascia di persone indigenti e che questa tendenza sia crescente nel tempo.

Come sottolineato già da molti esperti e tecnici della materia, va analizzata la reale capacità del RdC di intercettare i poveri, e fra questi soprattutto quelli che vivono in condizioni di povertà assoluta. Una misura strutturale di contrasto alla povertà dovrebbe infatti mirare a migliorare nel tempo la propria capacità di raggiungere realmente i poveri e, allo stesso tempo, un sistema di welfare dovrebbe garantire a tutti i cittadini il diritto di soddisfare comuni finalità. Questa sfida, già prevista dalla Commissione Onofri (1997) che affermava la necessità di una riforma che dovesse "ispirarsi ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni", consiste nel riuscire a garantire un reddito minimo basato su criteri universalistici, standardizzati e in grado di rappresentare un diritto soggettivo di cittadinanza. In chiave di universalismo selettivo, così come teorizzato da Ferrera (1998), la selettività dei beneficiari va letta dunque sulla base di una prova dei mezzi, ossia tutti i soggetti le cui risorse sono al di sotto di una data soglia, mentre l'universalismo "significa accesso ai benefici

sulla base solo dell'insufficienza di mezzi, indipendentemente da qualsiasi riferimento a variabili categoriali" (Granaglia 2008). Il RdC – e prima ancora la versione ultima e 'universale' del Rel – rientra dunque nei criteri dell'universalismo selettivo, sebbene il requisito particolarmente stringente sulla residenza spinga molto più verso la selettività che verso l'universalismo. Ciò è vero anche e soprattutto rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea, dato che il reddito minimo italiano risulta il più restrittivo sul requisito della residenza minima, seguito da quello danese (almeno nove anni nel Paese) e dalle misure di Austria, Bulgaria, Cipro e Lussemburgo (almeno cinque anni) (Raitano *et al.* 2021).

L'ultimo Rapporto Caritas (Caritas 2021) riporta che tra gli italiani uno su cinque dei percettori di RdC è utente dei centri Caritas, ma che l'incidenza dei percettori sale al 30,1% se italiani e scende invece al 9,1% tra gli assistiti stranieri. Tale sperequazione costituisce uno degli aspetti centrali della domanda di ricerca dell'analisi che questo contributo si prefigge.

I cittadini stranieri (comunitari o provenienti da Paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), al pari degli italiani, accedono alla misura a seguito della 'prova dei mezzi'. Come detto, un'ulteriore condizione di accesso è costituita dalla residenza in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo. Dieci anni di residenza come soglia minima escludono inevitabilmente dal beneficio molte famiglie immigrate, spesso numerose e con figli minori, in condizioni di grave disagio. Secondo i dati della *Rilevazione sulle Forze di Lavoro*⁷, nel 2020 il 18,3% delle persone di riferimento del nucleo familiare con cittadinanza straniera risiedevano in Italia da meno di dieci anni. Non stupisce, dunque, che un carattere così stringente del requisito di residenza abbia suscitato sin dall'approvazione della legge non poche perplessità, poiché taglia fuori dalla platea dei potenziali beneficiari una fetta non trascurabile di una popolazione già particolarmente vulnerabile.

Nel mese di dicembre 2021, il report dell'osservatorio statistico dell'Inps su RdC/ReM (Inps 2021) relativo al periodo aprile 2019-dicembre 2020 riporta che, rispetto alla cittadinanza, risulta richiedente la prestazione solo il 9% di cittadini extra-comunitari, a fronte dell'87% di cittadinanza italiana e di un 4% di

7 I dati riportati si basano su elaborazioni degli Autori su microdati Istat *Rilevazione sulle forze lavoro*, dati trasversali annuali 2020, <https://www.istat.it/it/archivio/forze+di+lavoro>.

cittadini europei. A dicembre 2020 il dato è pressoché simile: nell'85% la prestazione risulta erogata a richiedenti italiani, nel 9% a un cittadino extra-comunitario, nel 5% a un cittadino europeo, infine nell'1% a familiari di tutti i casi precedenti. Nello stesso mese di dicembre 2019 la percentuale si presentava ancora più alta: per il 90% dei casi si trattava di italiani e solo un 6% risultava cittadino extra-comunitario, che, ricordiamo, deve essere in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo o essere titolare di protezione internazionale. Quest'ultimo dato non risultava molto difforme rispetto alla precedente misura del Rel: nel 2018 l'84,6% delle famiglie beneficiarie era costituita da persone con la cittadinanza italiana e un 6% da cittadini stranieri, ma con un take-up (il rapporto tra i dichiaranti stranieri beneficiari del Rel e gli stranieri aventi diritto) del 19,3%, nettamente inferiore rispetto al 47,4% dei cittadini italiani (Inapp et al. 2019). Differenze si leggono anche rispetto all'importo medio erogato, che risulta sempre più basso nel caso dei cittadini stranieri. Nel 2021 la differenza dell'importo medio mensile tra un cittadino straniero (circa 500 euro) e uno italiano (quasi 600 euro) appare rilevante. Tale differenza è peraltro lievemente aumentata dal 2019 al 2021, essendo passata da un -11% a un -12%, ed è sempre maggiore per i cittadini extra UE (-77 euro nel 2019, -72 euro nel 2020 e -87 euro nel 2021) rispetto a cittadini comunitari (-23 euro nel 2019, -21 euro nel 2020 e -31 euro nel 2021).

2. Take-up e distanza dalle soglie nell'accesso alla misura fra italiani e stranieri

L'analisi che qui presentiamo parte dalla stima della platea dei potenziali beneficiari del RdC, cioè di coloro che posseggono tutti i requisiti stabiliti dalla norma per accedere alla misura⁸. Non essendo possibile conoscere questo numero di famiglie altrimenti, la platea di potenziali beneficiari deve essere necessariamente

simulata su dati campionari con un certo grado di confidenza. All'interno del modello utilizzato, i dati dell'indagine campionaria IT-SILC sono integrati con informazioni sulla ricchezza delle famiglie italiane desunte dall'*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane e dai Conti finanziari* della Banca d'Italia, nonché dalle statistiche catastali fornite dall'Osservatorio del Mercato immobiliare e dall'Agenzia delle Entrate (per maggiori dettagli, si veda Gallo e Sacchi 2019). Il dato sui percettori è invece desunto dal report dell'Osservatorio statistico dell'Inps su Reddito di cittadinanza e Pensione di cittadinanza relativo al periodo aprile 2019 - dicembre 2020 (Inps 2021). La tabella 1 mostra la stima del tasso di take-up del RdC, calcolato come rapporto tra il numero di effettivi nuclei percettori della misura e la platea potenziale di nuclei beneficiari, come risultante dalle micro-simulazioni su dati IT-SILC.

La stima del tasso di take-up del RdC viene mostrata in tabella 1 sia per il totale della popolazione di famiglie sia distinguendo i nuclei per cittadinanza della persona di riferimento. In base ai risultati delle simulazioni, circa 1,7 milioni di famiglie potrebbero (potenzialmente) beneficiare del RdC, con una stima del tasso di take-up superiore al 70% nel 2020. A fronte di questo, tuttavia, si riscontra una forte differenza tra famiglie italiane e straniere: le seconde, infatti, presentano un tasso di take-up significativamente inferiore rispetto alle prime e vicino al 60%.

Nelle analisi successive indaghiamo come la relazione tra povertà assoluta e accessibilità al RdC (sempre in termini di possesso dei requisiti) cambia a seconda della cittadinanza della persona di riferimento. In una prima fase (tabella 2), illustriamo la distanza relativa dalle diverse soglie reddituali e patrimoniali di accesso al RdC per il totale delle famiglie con persona di riferimento italiana e straniera, mentre in una seconda fase (tabella 3) ci concentriamo sulle sole famiglie in povertà assoluta. La distanza relativa dalle

⁸ Ai fini della spettanza del Reddito di cittadinanza, devono ricorrere cumulativamente determinati requisiti: 1) cittadinanza italiana o europea, o titolarità di permesso di soggiorno di lungo periodo UE, del richiedente; residenza in Italia del richiedente da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo; 2) ISEE del nucleo familiare inferiore a 9.360 euro, se all'interno non vi sono minori; 3) patrimonio immobiliare, non comprensivo dell'abitazione principale, inferiore a 30.000 euro in riferimento al nucleo familiare; 4) beni mobili per un importo che non superi i 6.000 euro per i nuclei familiari composti da una persona, accresciuto di 2.000 euro per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo (fino ad un massimo di 10.000 euro), incrementati di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo, 5.000 euro per ogni componente disabile e 7.500 euro per ogni componente disabile grave o in condizione di non autosufficienza; 5) reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui moltiplicati per un determinato parametro di equivalenza (predefinito a seconda dei casi), aumentabile sino a 7.560 euro in caso di richiesta di pensione di cittadinanza o 9.360 euro in caso di abitazione in locazione; 6) possesso di autoveicoli, in riferimento a tutti i componenti del nucleo familiare, entro i 1.600 cc di cilindrata o, per i motoveicoli, 250 cc non di recente immatricolazione. Non si devono inoltre possedere imbarcazioni.

Tabella 1. Stima del take-up del RdC per cittadinanza della persona di riferimento

Popolazione di famiglie	Nuclei percettori (migliaia)	Platea di nuclei potenziali beneficiari (migliaia)			Tasso di take-up		
		Stima	Intervallo di confidenza al 95%		Stima	Intervallo di confidenza al 95%	
Totale	1.250	1.690	1.606	1.774	73,9%	70,4%	77,8%
Famiglie italiane	1.065	1.370	1.295	1.446	77,7%	73,6%	82,2%
Famiglie straniere	185	320	281	358	58,0%	51,7%	65,9%

Fonte: elaborazione degli Autori su dati IT-SILC

soglie è massima quando i valori del reddito/patrimonio sono pari a 0. Se rientranti in questa casistica, le famiglie sono inserite nella categoria “Sotto (0)” nelle tabelle 2 e 3. Le famiglie che invece hanno un reddito/patrimonio inferiore rispetto alla soglia di riferimento

e presentano un rapporto tra questi due superiore a 0,75 sono inserite nella categoria “Sotto (>75%)”.

All'interno del campione utilizzato, le famiglie rappresentate sono pari a 23,8 milioni di nuclei con persona di riferimento italiana e 2,0 milioni di nuclei con

Tabella 2. Percentuale di famiglie per distanza dalle soglie economiche di accesso al RdC, per cittadinanza della persona di riferimento

Persona di riferimento con cittadinanza straniera				
Quanto distante dalla soglia?	ISEE	Reddito familiare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
Sotto (0)	4,9%	3,3%	24,9%	97,5%
Sotto (0-25%)	8,0%	6,7%	10,9%	0,0%
Sotto (25-75%)	24,1%	13,1%	19,1%	0,6%
Sotto (> 75%)	13,5%	9,4%	3,6%	0,2%
Totale Sotto	50,6%	32,4%	58,4%	98,3%
Sopra (< 25%)	10,6%	9,4%	5,3%	0,1%
Sopra (25-50%)	8,4%	7,9%	4,8%	0,1%
Sopra (50-100%)	12,7%	13,1%	5,7%	0,2%
Sopra (> 100%)	17,7%	37,1%	25,8%	1,3%
Totale Sopra	49,4%	67,6%	41,6%	1,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Persona di riferimento con cittadinanza italiana				
Quanto distante dalla soglia?	ISEE	Reddito familiare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
Sotto (0)	1,0%	1,1%	5,4%	79,6%
Sotto (0-25%)	2,4%	2,2%	6,1%	2,2%
Sotto (25-75%)	7,2%	3,5%	10,6%	2,9%
Sotto (> 75%)	5,6%	2,6%	3,8%	1,3%
Totale Sotto	16,3%	9,4%	25,9%	86,0%
Sopra (< 25%)	6,1%	4,4%	3,9%	1,2%
Sopra (25-50%)	5,6%	4,3%	3,5%	1,3%
Sopra (50-100%)	11,7%	8,2%	5,6%	2,0%
Sopra (> 100%)	60,3%	73,6%	61,1%	9,5%
Totale Sopra	83,7%	90,6%	74,1%	14,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione degli Autori su dati IT-SILC

Tabella 3. Percentuale di famiglie in povertà assoluta per distanza dalle soglie economiche di accesso al RdC, per cittadinanza della persona di riferimento

Persona di riferimento con cittadinanza straniera				
Quanto distante dalla soglia?	ISEE	Reddito familiare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
Sotto (0)	20,3%	14,1%	40,0%	98,8%
Sotto (0-25%)	31,7%	28,3%	11,9%	0,0%
Sotto (25-75%)	35,3%	33,9%	17,1%	0,8%
Sotto (> 75%)	5,3%	7,1%	2,4%	0,0%
Totale Sotto	92,6%	83,4%	71,4%	99,6%
Sopra (< 25%)	2,4%	2,3%	6,0%	0,0%
Sopra (25-50%)	3,5%	2,2%	6,7%	0,0%
Sopra (50-100%)	1,2%	4,0%	3,7%	0,0%
Sopra (> 100%)	0,4%	8,2%	12,2%	0,4%
Totale Sopra	7,4%	16,6%	28,6%	0,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Persona di riferimento con cittadinanza italiana				
Quanto distante dalla soglia?	ISEE	Reddito familiare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
Sotto (0)	17,6%	19,6%	18,1%	95,2%
Sotto (0-25%)	35,4%	35,7%	18,4%	1,8%
Sotto (25-75%)	33,9%	30,7%	22,9%	0,8%
Sotto (> 75%)	5,7%	6,9%	5,3%	0,2%
Totale Sotto	92,6%	92,9%	64,7%	97,9%
Sopra (< 25%)	2,4%	4,7%	4,0%	0,1%
Sopra (25-50%)	1,1%	0,8%	4,3%	0,3%
Sopra (50-100%)	2,6%	1,4%	5,5%	0,6%
Sopra (> 100%)	1,3%	0,2%	21,5%	1,0%
Totale Sopra	7,4%	7,1%	35,3%	2,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione degli Autori su dati IT-SILC

persona di riferimento straniera. Sebbene il concetto di povertà assoluta sia calcolato da Istat sulla spesa per consumi delle famiglie italiane, una famiglia è qui definita in 'povertà assoluta' se il suo reddito familiare disponibile (comprensivo dei fitti imputati) è inferiore alla soglia di povertà assoluta fornita da Istat nell'anno 2019 per la corrispondente tipologia familiare. Questa metodologia è piuttosto diffusa e usata, si vedano ad esempio Baldini e Gallo (2021) o Cuttillo *et al.* (2022). Dall'analisi emerge che, nel campione utilizzato, circa 1,8 milioni di famiglie sono in povertà assoluta in Italia: 1,3 milioni hanno una persona di riferimento italiana e 500mila circa hanno una persona di riferimento straniera. Per semplicità e chiarezza nell'esposizione dei risultati, le tabelle 2 e 3 mostrano soltanto la ripartizione dei nuclei in termini relativi.

I dati della tabella 2 evidenziano il sostanziale svantaggio delle condizioni reddituali e patrimoniali delle famiglie straniere. Le famiglie con reddito ISEE sotto la soglia prevista sono per oltre la metà quelle straniere, vale a dire, in proporzione, tre volte il numero di quelle italiane (che sono il 16%). Analoga situazione si riscontra per il requisito che fa riferimento al solo reddito familiare: circa un terzo delle famiglie straniere si trovano sotto la soglia corrispondente, mentre lo stesso è vero per poco meno del 10% delle famiglie italiane. Si nota, inoltre, che per entrambi i requisiti reddituali la quota di famiglie appena al di sopra della soglia è notevolmente più ampia per gli stranieri; dato che mette in evidenza la maggiore intensità delle condizioni di povertà per queste famiglie. Per ciò che riguarda il patrimonio immobiliare, si osserva che la

quasi totalità degli stranieri non raggiunge i 30.000 euro di valore (esclusa l'abitazione principale). È di fondamentale importanza ricordare che nel modello di micro-simulazione utilizzato si fanno due ipotesi: la prima è che tutte le famiglie facciano domanda ISEE; la seconda ipotesi è che tutti i nuclei siano in grado di produrre le attestazioni relative a redditi e patrimoni. Come noto, quest'ultima condizione è invece assai difficoltosa per i nuclei stranieri, che devono produrre certificazioni in molti casi difficili da reperire presso i Paesi di provenienza.

Le differenze tra i nuclei italiani e quelli stranieri nelle distanze relative dalle soglie di accesso RdC diventano molto meno evidenti quando si fa riferimento alle sole famiglie in povertà assoluta. La tabella 3 mostra dei piccoli divari solo nei requisiti che riguardano il reddito familiare e il patrimonio mobiliare. Nel primo caso, la quota di famiglie sotto la soglia è maggiore tra le famiglie italiane di 9 punti percentuali, mentre nel secondo caso la quota è maggiore tra le famiglie straniere di 7 punti percentuali. Complessiva-

mente, dalla tabella 3 emerge che sono principalmente questi due requisiti (reddito familiare e patrimonio mobiliare) a impedire l'accesso potenziale al RdC delle famiglie in povertà assoluta, poiché i requisiti su ISEE e patrimonio immobiliare sono soddisfatti da più del 90% dei casi. Infine, non si notano differenze rilevanti di intensità delle condizioni reddituali e patrimoniali tra famiglie italiane e straniere in povertà assoluta.

Oltre al requisito relativo alla durata della residenza (almeno dieci anni), un altro degli aspetti che penalizza maggiormente le famiglie con stranieri, in genere più numerose, è la scala di equivalenza adottata dalla norma che regola il RdC, che assegna ai componenti aggiuntivi alla persona di riferimento un valore di 0,4 o di 0,2 a seconda che siano maggiorenni o minorenni. La scala di equivalenza non può però eccedere il valore di 2,1 (2,2 se è presente un componente disabile). Tale scala penalizza le famiglie numerose se confrontata con la scala ISE (dove, al netto delle maggiorazioni, per i nuclei composti da 4, 5 e 6 componenti i valori della scala sono, rispettivamente 2,46, 2,85 e

Tabella 4. Effetti di una riforma della scala di equivalenza o del requisito di residenza (per tutti e per i soli nuclei stranieri)

Scala di equivalenza	Famiglie beneficiarie (in migliaia)			Importo medio annuo (in euro)				Spesa annuale (in miliardi di euro)			
	Base	Nuove famiglie	Totale	Base	Modifica	Nuove famiglie	Totale	Base	Modifica	Nuove famiglie	Totale
RdC attuale	1.253	0	1.253	5.371	5.371	0	5.371	6,73	0,00	0,00	6,73
Scala di equivalenza ISE	1.253	414	1.666	5.371	7.499	2.151	6.257	6,73	2,67	0,89	10,28
No requisito di residenza	1.253	186	1.438	5.371	5.371	4.821	5.503	6,73	0,00	0,89	7,62
No req. residenza + scala ISE	1.253	593	1.845	5.371	7.274	3.269	5.982	6,73	2,38	1,94	11,05
Beneficiari stranieri											
Scala di equivalenza	Famiglie beneficiarie (in migliaia)			Importo medio annuo (in euro)				Spesa annuale (in miliardi di euro)			
	Base	Nuove famiglie	Totale	Base	Modifica	Nuove famiglie	Totale	Base	Modifica	Nuove famiglie	Totale
RdC attuale	232	0	232	5.132	5.132	0	5.132	1,19	0,00	0,00	1,19
Scala di equivalenza ISE	232	29	262	5.132	6.451	2.499	5.767	1,19	0,31	0,07	1,57
No requisito di residenza	232	150	383	5.132	5.132	4.492	5.120	1,19	0,00	0,67	1,87
No req. residenza + scala ISE	232	221	453	5.132	6.654	4.951	5.874	1,19	0,35	1,09	2,64

Fonte: elaborazione degli Autori su dati IT-SILC

3,20). Pertanto, il numero di componenti equivalenti in base alla scala ISE è sempre superiore a quello della scala usata nel RdC (Gallo e Raitano 2020).

La tabella 4 mostra gli effetti prodotti da possibili riforme che vadano ad incidere proprio sui fattori di maggior sperequazione individuati sostituendo la scala di equivalenza con quella ISE e/o abolendo completamente il requisito di residenza. Nella tabella sono riportate nel dettaglio il numero di famiglie beneficiarie, l'importo medio annuo percepito e la spesa annuale per il bilancio pubblico nella situazione attuale (righe "RdC attuale") e sotto le tre ipotesi di riforma dei requisiti: revisione della scala di equivalenza, abolizione del requisito di residenza, revisione di entrambi i requisiti. Queste simulazioni sono realizzate ipotizzando un take-up incompleto e pari al 73,9% (si veda la tabella 1)⁹. Nella prima parte della tabella 4 (sezione "Famiglie beneficiarie"), è possibile leggere il numero di famiglie che attualmente accedono alla misura (colonna "Base"), le nuove famiglie che si aggiungerebbero nel corrispondente scenario di riforma (in riga), e il totale delle famiglie. Analogamente, nella sezione sugli importi viene indicato l'ammontare medio annuo di base, quello che i nuclei percettori andrebbero a ricevere qualora venisse applicata la corrispondente riforma (in riga, colonna "Modifica") e quello che verrebbe ricevuto dalle famiglie che grazie alla riforma potrebbero accedere alla misura (colonna "Nuove famiglie"). Nelle ultime quattro colonne, infine, si definiscono i costi per la finanza pubblica associati a ciascuno dei diversi scenari.

Dalla tabella 4 emerge che cambiare la scala di equivalenza adottata nel RdC in quella ISE avrebbe due tipi di effetti sulla platea delle famiglie beneficiarie. In primo luogo, l'adozione della scala ISE, più generosa della scala RdC soprattutto per le famiglie con figli minori, avrebbe – a parità di altre condizioni – l'effetto di incrementare l'importo di chi è già beneficiario del RdC. Le nostre simulazioni mostrano in questo caso un aumento superiore ai 2.000 euro l'anno in media. Dall'altra parte però, l'adozione della scala ISE consentirebbe anche l'ingresso di nuove famiglie (circa 414mila) grazie all'incremento della soglia reddituale di accesso. In virtù del loro reddito più elevato – dopotutto questo era superiore all'attuale soglia di accesso – comunque questi nuovi ingressi

riceverebbero soltanto un importo medio annuo di circa 2.150 euro. L'abolizione del requisito di residenza avrebbe invece un unico risultato, ossia quello di aumentare la platea dei nuclei beneficiari. In base alle nostre simulazioni, sarebbero circa 150mila le nuove famiglie beneficiarie, che riceverebbero un trasferimento monetario solo leggermente inferiore a quello di chi è già beneficiario, pari a circa 4.500 euro all'anno. Applicare infine le due revisioni del RdC simultaneamente massimizzerebbe l'incremento della platea degli aventi diritto, mentre avrebbe un effetto sugli importi medi annui che rappresenta una via di mezzo tra quelli visti in precedenza.

È implicito come sia proprio il requisito sulla residenza quello che maggiormente grava sull'accesso delle famiglie straniere al beneficio, ma anche la modifica della scala di equivalenza avrebbe un impatto rilevante, soprattutto in termini di maggior importo percepito. Se si eliminasse il requisito della residenza si avrebbe una maggior spesa stimata di 890 milioni di euro, la gran parte dei quali (circa 670 milioni) destinati alle famiglie di stranieri. La modifica della scala di equivalenza avrebbe invece un impatto ben più rilevante e pari a 3,55 miliardi di euro, dei quali però soltanto 380 milioni finirebbero alle famiglie di stranieri. Al fine di includere nella platea degli aventi diritto al RdC il maggior numero possibile di famiglie in povertà, soprattutto quelle di origine straniera, i nostri risultati evidenziano senza dubbio che la riforma migliore dovrebbe mirare a una totale abolizione del requisito sulla residenza e all'adozione della scala di equivalenza ISE per la definizione degli importi e della soglia reddituale di accesso. Allo stesso modo, tuttavia, i risultati suggeriscono che questo miglioramento complessivo della misura non sarebbe indifferente in termini di spesa, ma richiederebbe uno sforzo addizionale e significativo al bilancio statale, soprattutto nel caso di cambio della scala di equivalenza adottata.

3. Discussione

I dati delle micro-simulazioni qui presentate sono coerenti con quanto emerge da altre fonti statistiche note. Sulla base di dati da archivio amministrativo direttamente forniti da Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS), ad esempio, al 31 gennaio 2021 fra le famiglie percettrici di RdC, quelle con ri-

⁹ La mancata ricezione del beneficio è assegnata tramite un processo randomico tra i potenziali beneficiari della misura, nella simulazione si ipotizza che la mancata ricezione riguardi il 26% degli aventi diritto, con un take/up, quindi, del 74%.

chiedente straniero rappresentavano il 15,8% del totale, con una elevata variabilità regionale, che ricalca le dinamiche insediative della popolazione straniera residente: quasi il 30% delle famiglie straniere beneficiarie risiede nel Nord-Ovest, mentre appena il 6,1% nelle Isole. Al problema della sottorappresentazione delle famiglie straniere (presso cui, come si è visto nelle sezioni precedenti, la povertà è più diffusa e in forma più intensa) fra le beneficiarie della misura, si aggiunge dunque anche quello della maggiore erosione del reddito trasferito dovuta al più alto costo della vita nelle aree settentrionali del Paese, dove è vero che il tenore di vita è mediamente più elevato, ma lo sono di conseguenza anche i prezzi. Secondo l'Istat, infatti, nel 2020 la soglia di spesa mensile per consumi al di sotto della quale una famiglia composta da due adulti e due minori residenti in un'area metropolitana viene considerata in povertà assoluta corrisponde a 1.682,06 euro al Nord e a 1.317,06 euro nel Mezzogiorno. Si tenga tuttavia presente che da questo tipo di confronto sfuggono i costi aggiuntivi che le famiglie che vivono in territori dove il costo della vita è più basso devono sostenere per compensare la minore dotazione territoriale di alcuni servizi pubblici (come quelli per l'infanzia, quelli sanitari, il tempo pieno scolastico, e così via) (Baldini e Gallo 2021).

Il requisito della residenza e la distribuzione sul territorio non sono però gli unici fattori a penalizzare gli stranieri nell'accesso alla misura. Per ragioni di contenimento dei costi, infatti, i vincoli per la presentazione della domanda sono stati disegnati in modo tale da contenere la spesa per i nuclei familiari numerosi, adottando una scala di equivalenza dei redditi attraverso cui si limita l'incremento del beneficio in presenza di minori e all'aumentare dei componenti del nucleo, e dunque molto meno generosa nei confronti delle famiglie numerose rispetto a quelle più comunemente adottate. Com'è risaputo, nel nostro Paese sono proprio le famiglie con background migratorio ad avere un numero di componenti mediamente più elevato e una maggiore presenza di minori nel nucleo. Dai dati della *Rilevazione sulle Forze di Lavoro* per l'anno 2020 è possibile stimare che il 35% degli individui che vivono in famiglie la cui persona di riferimento è italiana hanno un'ampiezza del nucleo maggiore o uguale a quattro componenti; tale tasso cresce fino al 38% fra quelli che vivono in famiglie la

cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese comunitario, mentre sfiora il 55% fra chi vive in famiglie la cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese non comunitario. Inoltre, quasi il 64% delle persone che vivono in famiglie la cui persona di riferimento è italiana non ha minori nel nucleo; la percentuale scende al 44% fra quelli che vivono in famiglie la cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese comunitario, fino a toccare il 37% fra chi vive in famiglie la cui persona di riferimento ha la cittadinanza di un Paese extra UE.

È altresì noto che in Italia diffusione e intensità della povertà sono maggiori nei nuclei numerosi e in cui vivono minorenni: secondo i dati dell'*Indagine sulle spese delle famiglie* del 2020¹⁰, in Italia sono maggiormente esposti alla condizione di povertà assoluta i nuclei formati da cinque o più componenti (20,5%), rispetto a quelli di ampiezza inferiore dove il tasso varia dal 5,7% dei nuclei composti da una o due persone all'11,2% delle famiglie di quattro persone. A fronte di una media nazionale pari al 7,7% di famiglie in povertà assoluta sul totale delle famiglie, con un figlio minore nel nucleo il tasso sale al 9,3%, e raggiunge il 22,7% con tre o più figli minori. Il RdC tende invece ad essere più munifico verso i nuclei monopersonali: secondo dati MLPS (Baldini e Gallo 2021), il rapporto tra numero delle famiglie beneficiarie e numero di nuclei in povertà decresce all'aumentare del numero dei componenti. Di conseguenza, anche quando le famiglie di stranieri riescono a soddisfare tutti i requisiti per accedere alla misura, esse hanno maggiori probabilità di essere penalizzate rispetto all'importo percepito a causa dei criteri di calcolo previsti per i membri aggiuntivi (anche minori) nel nucleo e del maggior costo della vita nelle aree in cui tendono più frequentemente a risiedere.

Volendo analizzare l'efficacia del RdC come misura di contrasto alla povertà, consideriamo come riferimento l'indicatore riferito alla povertà assoluta. Un recente studio della Banca d'Italia (Curci *et al.* 2020) ha stimato che la metà delle famiglie in povertà assoluta possiede i requisiti per l'accesso al RdC. Nel dettaglio, tra le persone in povertà assoluta, il 5% non rispetta il requisito richiesto relativo alla durata della residenza, mentre oltre il 40% supera i limiti relativi al patrimonio e al reddito. La simulazione presentata in questo lavoro giunge a risultati analoghi a quelli riportati nello studio sopracitato, con una stima pari

10 I dati si riferiscono a elaborazioni degli Autori su microdati Istat, <https://www.istat.it/it/condizioni-economiche-famiglie?dati>.

a circa il 35% di famiglie povere che non possiedono i requisiti patrimoniali e tra il 7 e il 9% per coloro che non possiedono i requisiti reddituali.

La simulazione qui prodotta ha inoltre permesso di approfondire la situazione delle famiglie di stranieri in condizioni di povertà in relazione ai requisiti per l'accesso al RdC, aspetto che (per nostra conoscenza) è ancora assente o marginalmente analizzato negli studi empirici finora condotti. Si è messo in evidenza come sono gli stessi requisiti relativi al patrimonio mobiliare e al reddito a porsi tra i fattori che diversificano la popolazione rispetto alla cittadinanza in termini di accesso al RdC.

Per ciò che concerne l'efficacia della misura, prendendo sempre come riferimento lo studio della Banca d'Italia, si osserva che l'impatto che il RdC ha sulla povertà assoluta è ragguardevole: si tratta di una riduzione di 2-3 punti percentuali (a seconda delle ipotesi sul take-up) dell'incidenza, di circa 50 punti percentuali dell'intensità e di un punto percentuale dell'indice di Gini. Com'è noto, la povertà assoluta è definita da soglie che variano in relazione alla composizione familiare, all'area geografica e al grado di urbanizzazione del luogo di residenza. Nel nostro studio, attraverso la simulazione che ha riprodotto la distanza dalle soglie di accesso al RdC nelle famiglie in povertà assoluta, si può verificare che, tra i potenziali beneficiari, le condizioni reddituali e patrimoniali non sono dissimili tra le famiglie italiane e quelle straniere. Pertanto, il RdC, almeno potenzialmente, non dovrebbe avere un impatto diseguale rispetto alla cittadinanza dei beneficiari. Tuttavia, dalle stime prodotte sul take-up del RdC tra i potenziali beneficiari, si evidenzia come solo la metà delle famiglie straniere potenzialmente beneficiarie accede al RdC, contro gli oltre tre quarti di quelle italiane. Il risultato è che il RdC ha una funzione di sollievo dalla condizione di povertà non diverso per le famiglie straniere, ma la quota di queste che lo percepisce è ben più ridotta rispetto alla platea dei potenziali beneficiari, ossia di coloro che in linea teorica avrebbero i requisiti per l'accesso (senza considerare quindi le famiglie straniere escluse a causa della mancanza del requisito sulla residenza o altri).

Va anche osservato che al RdC accede un numero elevato di persone che non sono considerate in povertà assoluta, sebbene si tratti comunque di soggetti con alti livelli di deprivazione. Lo studio della Banca d'Italia (Curci *et al.* 2020) evidenzia come la distanza relativa mediana delle persone eleggibili al RdC ma

non in povertà assoluta è del 33%, contro il 125% di coloro che non sono né eleggibili né in povertà assoluta. Una stima diretta di questo fenomeno per le famiglie straniere non è disponibile, ma il modello di micro-simulazione da noi adottato permette di stimare che le famiglie straniere non in povertà che avrebbero i requisiti di accesso sono un numero limitato (meno del 15% di tutte le famiglie).

Rispetto al Rel, il RdC è sicuramente più generoso sia in termini di potenziali beneficiari sia in termini di trasferimento monetario, ma più restrittivo per il requisito della residenza (dieci anni contro i soli due previsti dal Rel). Secondo le stime dello studio sopracitato, sono circa 90mila le famiglie escluse dall'accesso al RdC per il solo fatto di non possedere il requisito della residenza richiesta. Se venisse adottato un requisito analogo a quello dello schema precedente, vale a dire i due anni di residenza, il costo della misura salirebbe di 700 milioni di euro/anno, mentre salirebbe di 890 milioni, secondo la nostra analisi, se il requisito della residenza venisse eliminato del tutto.

Conclusioni

Il RdC in Italia è la misura nazionale volta al contrasto alla povertà. Si basa su una forma di reddito minimo garantito dato ai nuclei familiari in difficoltà e deve essere capace di rispondere a un principio di uguaglianza sostanziale, specie quando la condizione di povertà si ripercuote con impatto diverso tra cittadini italiani e cittadini stranieri. Uguaglianza nelle condizioni vuol dire assicurare a tutti i cittadini i medesimi risultati rispetto sia agli ambiti, sia ai livelli di uguaglianza (Granaglia 2020). Se ciò è vero, vanno dunque rimosse le situazioni di disagio per far sì che tutti possano effettivamente godere degli stessi diritti. Le disuguaglianze prodotte dalla presenza di barriere all'accesso, infatti, non sembrano formarsi nel rispetto di principi condivisi di giustizia (Ascoli 2020).

L'accesso limitato da parte della popolazione straniera alle prestazioni di welfare come il RdC è già stato messo in evidenza in diverse occasioni. Il Comitato scientifico per la valutazione del RdC (2021) auspica in tal senso la revisione dei criteri di accesso, proprio perché escludenti "un'ampia parte di stranieri (inclusi i titolari di protezione internazionale)". In particolare, il Comitato richiede che il requisito di residenza sia quanto meno abbassato a cinque anni (criterio che corrisponde al tempo richiesto per il permesso di lungo soggiornanti per i cittadini extra UE). Nel presente studio si è provato

a fornire delle prime evidenze empiriche sui fattori che ostacolano il pieno accesso alla misura da parte delle famiglie straniere, aspetto non approfondito in precedenti analisi sul tema. Lo studio proposto evidenzia infatti che non si tratta solo di una questione di accesso e che i disequilibri della popolazione straniera beneficiaria del RdC sono generati anche da altre cause. Il requisito relativo alla durata della residenza (almeno dieci anni), può essere un criterio che limita l'accesso e genera una sottorappresentazione, ma un ulteriore aspetto è legato alla composizione familiare e alla ineguaglianza prodotta dalla scala di equivalenza adottata che è invece penalizzante in termini di importi medi percepiti. Inoltre, l'ampia divergenza nel take-up tra popolazione con cittadinanza italiana e quella con cittadinanza straniera allude a ulteriori fattori discriminanti, come la difficoltà di produrre le certificazioni richieste su patrimoni e redditi e le note barriere linguistiche e

culturali. Come già suggerito durante la discussione dei risultati, modificare i criteri di accesso avrebbe un impatto rilevante e riuscirebbe a riequilibrare le distanze generate in termini di maggior importo percepito, soprattutto se si considera che le famiglie straniere, con la presenza nel nucleo di figli minori e residenti in aree del nostro Paese con un maggior costo della vita, risultano più numerose.

A conclusione del lavoro si suggeriscono delle modifiche dei requisiti di accesso, esigenza già evidenziata in altre analisi (Alleanza contro la povertà 2021; Caritas 2021) in cui si prevedevano una serie di interventi per ampliare o restringere alcuni criteri di accesso. I dati empirici e i risultati ottenuti con il modello di micro-simulazione evidenziano che, con gli opportuni accorgimenti, si potrebbero ridurre le disuguaglianze di accesso che attualmente penalizzano la popolazione straniera.

Bibliografia

- Alleanza contro la povertà in Italia (2021), *Position paper basato sui risultati della ricerca dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, 7 ottobre 2021 <<https://bit.ly/3RXr7Ko>>
- Ambrosini M. (2022), La legge sulla cittadinanza ha trent'anni. E li dimostra tutti, *Welforum.it*, 29 marzo <<https://bit.ly/3enJUjC>>
- Ascoli U. (2020), Welfare State all'italiana e disuguaglianze sociali, *Politiche Sociali*, n.1, pp.3-18
- Baldini M., Gallo G. (2021), Reddito di Cittadinanza: beneficiari, contributi economici e criticità emerse, in C. Gori (a cura di), *Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Capitolo 1, Roma, Caritas
- Campbell D.E., West M.R., Peterson P.E. (2005), Participation in a national, means-tested school voucher program, *Journal of Policy Analysis and Management*, n.24, pp.523-541
- Caritas (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza imparare dalle risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi
- Ciarini A. (2020), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, il Mulino
- Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza (2021), *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza. Ottobre 2021* <<https://bit.ly/3qclBI2>>
- Curci N., Grasso G., Savegnago M., Recchia P. (2020), *Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis*, Temi di Discussione (Working Paper) n.1298, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/3TKmncK>>
- Cutillo A., Raitano M., Siciliani I. (2022), Income-Based and Consumption-Based Measurement of Absolute Poverty: Insights from Italy, *Social Indicators Research*, 161, n.2, pp.689-710
- D'Emilione M., De Angelis M., Giuliano G., Natoli G., Ranieri C. (2021), *Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi: la doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica*, Inapp WP n.72, Roma, Inapp
- Daigneault P.-M., Macé C. (2020), Program Awareness, Administrative Burden, and Non-Take-Up of Québec's Supplement to the Work Premium, *International Journal of Public Administration*, 43, n.6, pp.527-539
- Eurofound (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Ferrera M. (1998), The Four 'Social Europes'. Between Universalism and Selectivity, in Rhodes M., Mény Y. (eds.), *The Future of European Welfare*, Palgrave Macmillan, London, pp.81-96
- Franzini M., Granaglia E., Raitano M. (2020), Aboliamo la povertà!, *Menabò di Etica ed Economia*, n.116 <<https://bit.ly/3L61eG1>>
- Frazer H., Marlier E. (2016), *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*, Bruxelles, Commissione europea
- Gallo G., Luppi M. (2019), Mutamento dei profili generazionali della povertà e misure nazionali di reddito minimo, *Sinapsi*, n.3, pp.25-43
- Gallo G., Raitano M. (2020), Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza: quale quadro di insieme? (Prima parte), *Menabò di Etica ed Economia*, 15 giugno <<https://bit.ly/3TL5ILL>>
- Gallo G., Sacchi S. (2019), *Beneficiari e spesa del Reddito di Cittadinanza. Una stima della misura finale*, Inapp Policy Brief n.11, Roma, Inapp
- Goedemé T., Janssens J. (2020), *The concept and measurement of non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits*, Deliverable 9.2, Leuven, InGRID-2 <<https://bit.ly/3AYADGy>>

- Gori C. (2020), *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social card al Covid-19*, Roma, Laterza
- Granaglia E. (2020), Quale idea di uguaglianza per lo stato sociale? In difesa della vecchia idea di uguaglianza di condizioni, *Politiche Sociali*, n.1, pp.19-38
- Granaglia E. (2008), Universalismo e selettività: necessità, condizioni, criticità, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Bologna, il Mulino, pp.59-69 <<https://bit.ly/3D9oEZ4>>
- Inapp, Giuliano G., Menegatti V. (2019), *Secondo Rapporto sull'Analisi dei processi d'implementazione del REI*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3Bgdd0n>>
- Inps (2021), *Report trimestrale RdC-Rem. Aprile 2019 - Dicembre 2021*, Roma, Inps
- Morlicchio E. (2020), *Sociologia della povertà*, Bologna, il Mulino
- Natili N. (2019), *The politics of minimum income. Explaining path departure and policy reversal in the age of austerity*, London, Palgrave Macmillan
- Oorschot van W. (2002), Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy, in Townsend P., Gordon D. (eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*, Bristol, Policy Press, pp.171-193
- Oorschot van W. (1996), Modelling non-take-up. The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt, in van Oorschot W. (ed.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits*, Tilburg, Tilburg University Press, pp.7-59
- Raitano M., Gallo G., Jessoula M., Pagnini C. (2021), *Fighting poverty and social exclusion. Including through minimum income schemes*, Luxembourg, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament
- Sen A. (1995), The Political Economy of Targeting, in van de Walle D. Nead K. (eds.), *Public Spending and the Poor*, Washington D.C., World Bank, pp.11-24

Giovannina Giuliano

g.giuliano@inapp.org

Ricercatrice senior presso Inapp e responsabile del gruppo di ricerca Innovazione sociale e forme di solidarietà organizzata. Lavora sui temi relativi a povertà, benessere e qualità della vita, sistemi di welfare e innovazione sociale. Ha coordinato l'Unità di monitoraggio e valutazione del PON Inclusione e attività di ricerca su valutazione e monitoraggio di misure di contrasto alla povertà. Fra le ultime pubblicazioni sul tema è coautrice di: I livelli essenziali alla prova dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, *Sinapsi*, 2022; Condizionalità e contrasto alla povertà. L'approccio prudente della rete dei servizi, *Prospettive sociali e sanitarie*, 2022.

Giovanni Gallo

giovanni.gallo@unimore.it

Ricercatore in Scienza delle Finanze presso l'Università di Modena e Reggio Emilia. Precedentemente assegnista di ricerca presso l'Università Sapienza di Roma e Inapp, è responsabile del *Glossario delle disuguaglianze* della Fondazione Ermanno Gorrieri e dell'Area Microsimulazione del CAPP di Modena. Si occupa in particolare di povertà, disuguaglianza e valutazione delle politiche pubbliche. Su questi temi ha pubblicato in numerose riviste internazionali, come *Journal of Economic Behavior and Organization*, *Labour Economics*, *Journal of Population Economics* e *Journal of European Social Policy*.

Aldo Rosano

a.rosano@inapp.org

Ricercatore senior presso Inapp, responsabile del gruppo di ricerca Mobilità e politiche di integrazione. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Rosano A. *et al.*, Socioeconomic patterns and Covid-19 outcomes before, during and after the lockdown in Italy, *Health Place*, 2021; Rosano A. *et al.*, Vaccine Hesitancy and Trust in the Scientific Community in Italy. Comparative Analysis from Two Recent Surveys, *Vaccines*, 2021.

Pasquale di Padova

p.dipadova@inapp.org

PhD in Metodologia delle scienze sociali, è attualmente collaboratore tecnico di ricerca presso Inapp nella struttura Economia civile e processi migratori. Ha svolto attività di studio e ricerca presso l'Università La Sapienza di Roma e il Gemass dell'Université Paris-Sorbonne. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: *Le transizioni dal sistema formativo al mondo del lavoro*, Inapp Report n.27, 2022 (con E. Bonacci); di Padova *et al.*, *Dal Sistema di Garanzia dell'Infanzia ai Patti Educativi di Comunità*, Inapp Paper n.31.