

POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Sostegno ai poveri : quale riforma? : dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione : analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia

Original

Sostegno ai poveri : quale riforma? : dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione : analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia / Sacchi, Stefano; Ciarini, Andrea; Gallo, Giovanni; Lodigiani, Rosangela; Maino, Franca; Raitano, Michele. - ELETTRONICO. - (2023).

Availability:

This version is available at: 11583/2984915 since: 2024-01-08T22:37:43Z

Publisher:

EGEA

Published

DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

Stefano Sacchi · Andrea Ciarini
Giovanni Gallo · Rosangela Lodigiani
Franca Maino · Michele Raitano

Sostegno ai poveri: quale riforma?

Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione:
analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia

s&r

Stefano Sacchi · Andrea Ciarini
Giovanni Gallo · Rosangela Lodigiani
Franca Maino · Michele Raitano

Sostegno ai poveri: quale riforma?

Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione:
analisi dell'Alleanza contro la povertà in Italia

Copertina: Cristina Bernasconi
Impaginazione: Valentina Apolloni, Milano

Copyright © EGEA 2023

Prima edizione: ottobre 2023

EGEA S.p.A.
Via Salasco, 5 - 20136 Milano
Tel. 02/5836.5751 - Fax 02/5836.5753
egea.edizioni@unibocconi.it - www.egeaeditore.it

ISBN Ebook 978-88-238-8654-4



Quest'opera, e ogni sua parte, è protetta dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in questa versione digitale sotto la licenza *Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC BY-NC-ND 4.0).

Scaricando quest'opera, l'Utente accetta tutte le condizioni dell'accordo di licenza per l'opera come indicato e riportato sul sito: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

INDICE

Prefazione, di <i>Antonio Russo</i>	IX
L'Alleanza contro la povertà in Italia	XIII
Elenco acronimi utilizzati nel volume	XVII

CAPITOLO 1 INTRODUZIONE

CAPITOLO 2 POVERTÀ E SOSTEGNO AL REDDITO: L'ESPERIENZA DEL RdC

2.1 Il reddito minimo in Italia prima del RdC	7
2.2 Cenni su disegno e organizzazione del RdC	10
2.3 I requisiti di ammissibilità al RdC	12
2.4 La formula di calcolo del RdC	13
2.5 Beneficiari e criticità dei requisiti di accesso	15
2.6 Legami con l'attivazione lavorativa	17
2.7 Accesso ai servizi e offerta integrata di servizi sociali	20
2.8 Conclusioni	22

CAPITOLO 3 IL RDC COME TRASFERIMENTO MONETARIO

3.1 Chi soddisfa i requisiti di accesso al RdC	24
3.2 La modifica di scale di equivalenza e requisito di residenza: scenari di simulazione	28
3.3 Il RdC e l'Assegno unico e universale per i figli a carico	32
3.4 Il patrimonio e il RdC	37
3.4.1 Il patrimonio come requisito di accesso al RdC	37
3.4.2 Problemi di equità	38

3.4.3	Una possibile alternativa	39
3.4.4	Le conseguenze della proposta alternativa: equità e spesa	41
3.4.5	Dettagli e aspetti problematici	43
3.5	Conclusioni	44

CAPITOLO 4

IL RDC NEL WELFARE DEI SERVIZI SOCIALI E PER IL LAVORO: PRATICHE E MECCANISMI DI ATTUAZIONE

4.1	Il RdC alla prova dell'implementazione	46
4.2	Dalla presentazione e gestione della domanda alla presa in carico: le falle del RdC	49
4.2.1	La presentazione della domanda e la presa in carico	49
4.2.2	La gestione delle domande	52
4.3	I percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo: i <i>gap</i> attuativi	53
4.3.1	Problematiche comuni ai percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo	55
4.3.2	I percorsi di inserimento sociale	56
4.3.3	I percorsi di inserimento lavorativo	57
4.3.4	I progetti utili alla collettività	60
4.4	Conclusioni: dalle criticità agli apprendimenti istituzionali e organizzativi	62

CAPITOLO 5

UN SOSTEGNO AL REDDITO AMICO DELL'OCCUPAZIONE: L'IMPORTANZA DEGLI IN-WORK BENEFIT

5.1	Gli <i>in-work benefit</i> in Europa	68
5.1.1	Regno Unito	69
5.1.2	Svezia	70
5.1.3	Francia	71
5.1.4	Germania	71
5.2	Gli <i>in-work benefit</i> in Italia e nel RdC	73
5.2.1	Gli <i>in-work benefit</i> nel sistema di welfare italiano	73
5.2.2	Il sistema degli incentivi nel RdC	75
5.3	Impatto della pandemia sui lavoratori a basso reddito	76
5.3.1	I beneficiari del RdC	77
5.3.2	Le transizioni in disoccupazione	80

5.4	Evitare la trappola della povertà	83
5.5	Conclusioni	87

CAPITOLO 6
LA RIFORMA MELONI: UN PASSO INDIETRO
E UN'OCCASIONE MANCATA

6.1	Dal RdC all'ADI e SFL: i requisiti delle nuove misure	90
6.2	Le caratteristiche e i limiti del trasferimento monetario	94
6.3	Dal RdC all'ADI: come cambia la platea dei beneficiari?	98
6.4	I percorsi di inclusione sociale e lavorativa	103
6.5	Il legame dell'ADI con il lavoro	108
6.6	Conclusioni	111
	Bibliografia	115
	Autrici, Autori, Collaboratrici e Collaboratori	121

PREFAZIONE

di Antonio Russo*

La povertà non è una colpa. Non lo è mai stata e ancor più non lo è in questi primi anni del nuovo millennio caratterizzati da eventi e situazioni che crescentemente sfuggono alle responsabilità individuali. Nel gioco a volte beffardo di mondi ed esistenze sempre più interconnesse, che possono persino pregiudicare i destini di intere comunità, come autori quali Ulrich Beck, Anthony Giddens, Edgard Morin osservano, la povertà è meno prevedibile che nel secolo scorso. In questi ultimi due decenni sono cresciute le disuguaglianze sociali e sono diminuite le opportunità di mobilità per molti gruppi sociali. Poveri, inoltre, si può diventare per cause diverse da quelle che si legano alle nostre origini familiari o sociali. La pandemia e i disastri climatici dimostrano come cadere nella trappola della povertà sia anche una questione casuale, di fragilità ambientale e di vulnerabilità personale e collettiva. Insomma, il mondo e la sua storia attuale somigliano sempre più a una competizione con vincitori, perdenti e grandi perdenti che generano estesi e costanti conflitti sociali tra «ultimi e penultimi» e un sentimento diffuso di paura e di smarrimento. Emblematica da questo punto di vista è la situazione dei grandi perdenti, ossia i soggetti che hanno perso più del 35% del reddito con la pandemia.

È questa la premessa che mi sento di fare, come Portavoce dell'Alleanza contro la povertà in Italia, introducendo un volume che si pone l'obiettivo di volgere uno sguardo lucido, profondo e senza condizionamenti di sorta, su un tema che ci riguarda tutti e tutte. Ciò che appare ai nostri occhi, l'aumento della povertà nelle diverse forme in cui si manifesta nella vita delle persone, chiede forse un cambio di paradigma culturale affinché la difficoltà a uscire dalla condizione di bisogno non venga ridotta solo a un problema economico o, peggio ancora, di investimenti sulle poste di bilancio dello Stato o delle sue articolazioni territoriali. Il tema di cui ci occupiamo, non ci stancheremo mai di ripeterlo, ha a che vedere con la qualità della vita dei cittadini e delle comunità in cui essi vivono, della democrazia e del livello di libertà di cui godono. Se ciò ha un suo fondamento, la

* Portavoce nazionale Alleanza contro la povertà in Italia.

povertà non è uno stigma ma piuttosto una condizione che riguarda un numero crescente di persone e di famiglie nel nostro paese: un rischio ormai strutturale, non un fenomeno circoscritto, ma una situazione in cui potrebbero trovarsi in molti, un giorno, quando accadono simultaneamente eventi negativi che riguardano la vita familiare, lavorativa o la nostra salute.

La povertà è soggetta a fattori multidimensionali fortemente interrelati e quasi mai classificabili come fenomeno unico e isolato. Cosa significa questo? Che la povertà in Italia, nel crescere del numero di persone coinvolte, ha cambiato volto. Mentre aumentava quantitativamente si è anche trasformata, diversificandosi e trascendendo la sola dimensione materiale: in molti casi ciò che prevale è il disagio abitativo che avvia un percorso di fragilità sociale, in altri la difficoltà a trovare lavoro oppure gli svantaggi culturali che ostacolano ogni forma di inserimento. Oggi, declinandola al plurale, possiamo e dobbiamo parlare dunque di una povertà stratificata: da quella alimentare a quella sanitaria, da quella educativa a quella lavorativa e culturale e via dicendo.

Nella sua peggiore manifestazione, che chiamiamo «assoluta», è quasi sempre multidimensionale, perché ha a che fare con una serie di dimensioni vitali e tra loro concatenate: l'alimentazione, l'accesso ai servizi di base, l'abitazione e le utenze, l'istruzione e la formazione, lo sport, l'accesso alla cultura e alla bellezza il cui diritto dovrebbe essere, al pari degli altri, sancito nelle Costituzioni degli Stati.

Basterebbero forse queste poche premesse per assumere il discorso sulle povertà come discorso pubblico e per affermare che il tema non può essere consegnato a una élite di esperti perché trovino una qualche miracolosa soluzione. È un tema che interroga le istituzioni, la politica, la società, le comunità tutte, in una prospettiva che, agendo sulle emergenze, costruisce soluzioni per il futuro. Su queste basi l'Alleanza contro la povertà ha provato ad animare il dibattito politico in un paese in cui la fragilità sociale è aumentata in modo preoccupante per quantità e qualità, per una diminuzione dei redditi reali delle famiglie, l'incremento dei costi abitativi e un numero di poveri assoluti che negli ultimi 10 anni è cresciuto da 2 milioni e 132mila persone a circa 6 milioni.

Nel 2013, alle origini della nostra esperienza, ci sembravano tanti, troppi, perché non ci fosse una misura diretta di contrasto al crescere di quello che sembrava un fenomeno contenibile. In quella stagione feconda dell'Alleanza lanciammo l'idea di un reddito minimo che, già allora, esisteva in tutta Europa, tranne che in Grecia e, appunto, in Italia. Per rispondere a un vuoto politico e legislativo nacque l'Alleanza contro la povertà in Italia. Una coalizione di organizzazioni che quotidianamente si occupavano e si occupano a vario titolo di fragilità sociali, da differenti punti di vista e a partire da posizioni e culture diverse. Più

di 35 organizzazioni, che ancora oggi si interrogano su quali siano gli strumenti e le politiche più capaci di invertire la rotta. Ma seppure la spinta della società civile, nelle sue forme organizzate, non è mancata, oggi il numero di poveri è triplicato, mentre rischia di cedere l'argine che contiene e sostiene i molti che poveri assoluti potrebbero diventarlo, nei prossimi anni, in assenza di strumenti di sostegno adeguati.

Urgono quindi politiche perché quel «muro di confine» tra povertà relativa e povertà assoluta, fra poveri e quasi poveri, non ceda sotto i colpi di una serie di disgrazie della storia che stanno mettendo a dura prova il mondo e derubricando il diritto a una vita dignitosa per tutti.

Una realtà complessa e difficile da «riparare», confermata da fonti diverse di ricerca, da cui emerge che il rischio di povertà relativa cambia in base alle caratteristiche socio-anagrafiche delle persone. Diverse fonti di indagini sociali evidenziano come, per esempio, le famiglie monoreddito siano 5/6 volte più esposte rispetto a quelle bi-reddito e i carichi familiari aumentino di circa 4 volte il rischio di povertà relativa. Un pericolo che a sua volta è maggiore per gli anziani, per gli stranieri e per chi risiede al Sud.

In questo quadro a tinte scure, è persino sbagliato pensare che avere un lavoro metta al riparo dalla povertà, tant'è che quasi il 50% delle famiglie in povertà relativa ha al proprio interno una lavoratrice o un lavoratore il cui reddito non riesce a soddisfare il fabbisogno di un'intera famiglia. Tra le categorie di soggetti a rischio, i *working poor* rappresentano poi un altro ordine di persone fragili sulle quali grava il peso di salari bassi e non garantiti che incidono pesantemente sulla possibilità di diventare poveri: segno che l'ascensore sociale non solo si è bloccato, ma ha addirittura intrapreso la corsa verso il basso.

Crediamo che nello scenario che si mostra ai nostri occhi debba collocarsi una riflessione lucida e lungimirante sulla povertà, che voglia essere d'ispirazione e d'indirizzo per politiche che siano davvero capaci di contrastarla. Di qui l'esigenza che abbiamo sentito di realizzare questo libro che, attraverso contributi scritti a più mani, conferma i motivi più profondi per i quali dieci anni fa nacque questa Alleanza. Ragioni ancora tutte attuali e forse oggi ancora più urgenti e pressanti di allora che ci chiedono di riprendere, se possibile, con più vigore di allora, l'impegno a tenere vivo il dibattito sulla povertà nel nostro paese, sapendo che la dignità di ogni essere umano passa anche dalla sua possibilità di essere libero da ogni genere di soggezione sociale e dall'aver un reddito seppur minimo.

La pubblicazione che presentiamo nasce nei giorni in cui nella nostra legislazione viene inaugurata una nuova misura di contrasto alla povertà attraverso gli strumenti dell'Assegno di Inclusione (ADI) e del Supporto per la Formazione e

il Lavoro (SFL). Le analisi e gli approfondimenti che seguono, ma anche le idee e le proposte, rendono la pubblicazione un utile strumento di elaborazione di ipotesi di lavoro partendo da una rappresentazione compiuta della realtà e della sua evoluzione, con la finalità condivisa di difendere principi universalistici, non negoziabili e da sempre a fondamento dell'iniziativa dell'Alleanza.

Non mi dilungherò, per ragioni ovvie, nella disamina dell'articolato della nuova legge, ma, sul principio su cui fonda la sua architettura, avverto il bisogno – come Portavoce della più importante rete italiana di organizzazioni sociali e del lavoro che si occupa di povertà – di esprimere un giudizio. Su un criterio universalistico l'Alleanza ha costruito proposte che hanno contribuito a generare le varie misure di contrasto alla povertà che si sono succedute nel tempo.

Posto come architrave del Reddito di Inclusione (2017-2019) e garantito fino a quando sarà in vigore il Reddito di Cittadinanza (2019-2023), con il Decreto Legge n. 48 del 2023 il criterio universalistico è ridotto a misura categoriale. Ciò che prima veniva garantito a tutti i cittadini al di sotto di una data soglia di povertà, indipendentemente da età, composizione del nucleo familiare, condizione occupazionale o altre specificità, da gennaio 2024 risponderà a un'altra logica.

Organismi istituzionali che hanno analizzato le ricadute della riforma nel breve e medio termine, così come gli autori e le autrici di questo volume, prospettano risultati negativi sulla platea dei potenziali aventi diritto. Pare evidente che, senza una diversa volontà del legislatore, cresceranno i poveri e diminuiranno le risorse che sulla povertà sino a oggi erano state investite.

Il contributo di questo libro lo consegniamo a tutti gli ambienti che lo riteranno utile per un lavoro di ricerca, di studio e di proposta. Nel suo complesso credo che risponda alle esigenze di quanti sono convinti che il fenomeno della povertà non vada né sottaciuto, né «naturalizzato», neppure banalizzato e, men che meno, strumentalizzato.

La guida di accademici e di studiosi che firmano le pagine di questo volume, impegnati da tempo nel Comitato scientifico della stessa Alleanza, certamente contribuirà a definire un quadro di analisi e proposte indispensabili per la promozione di politiche e azioni sociali all'altezza del compito che la sfida di una crescente povertà ci pone.

Luglio 2023

L'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

L'Alleanza contro la povertà in Italia, nata alla fine del 2013 per iniziativa di Acli e Caritas, raggruppa oggi soggetti sociali (Ong, sindacati, associazioni, enti locali, associazioni professionali) che condividono l'obiettivo di contribuire alla costruzione di politiche pubbliche adeguate a contrastare la povertà assoluta nel nostro paese. Le attività in cui l'Alleanza è impegnata, tramite le organizzazioni che ne fanno parte, il comitato scientifico e il comitato esecutivo, sono diverse: innanzitutto, un lavoro di informazione dell'opinione pubblica, attraverso il sito internet, i social, le iniziative di sensibilizzazione e le pubblicazioni. Al tempo stesso, l'Alleanza promuove un dibattito, fondato su studi e analisi approfondite degli strumenti esistenti e di quelli proposti. Alla luce di queste analisi e per condividerne i risultati e le indicazioni, l'Alleanza si confronta con le forze politiche e con le istituzioni competenti, sollecitandole a compiere scelte che vadano nella direzione della lotta contro la povertà.

L'Alleanza ha elaborato una propria dettagliata proposta di riforma, per l'introduzione del Reddito d'Inclusione Sociale (REIS), ha seguito con attenzione lo sviluppo del Reddito di Cittadinanza, evidenziandone punti di forza e criticità e oggi, con l'introduzione delle nuove misure di contrasto, ha avviato un'interlocazione costante con le istituzioni, alle quali ha indicato e sta indicando possibili modifiche migliorative, per ridurre le ricadute più negative della riforma.

Compongono oggi l'Alleanza 35 organizzazioni – tra realtà associative, rappresentanze dei comuni e delle regioni, enti di rappresentanza del Terzo settore, associazioni professionali e sindacati – che portano con loro sia il sostegno di un'ampia base sociale sia l'esperienza della gran parte dei soggetti oggi impegnati nei territori a favore di chi vive condizioni d'indigenza. Una simile Alleanza non era mai stata costruita in Italia: per la prima volta nella storia italiana un numero così ampio di soggetti sociali ha dato vita a un sodalizio per promuovere adeguate politiche contro la povertà nel nostro paese. Un sodalizio che dura ormai da 10 anni. La sua nascita e la sua crescita sono testimonianza tanto dell'urgenza di rispondere al diffondersi e all'aggravarsi della povertà, quanto dell'accresciuta consapevolezza che solo attraverso l'unione e la sinergia si possono mettere in campo azioni efficaci.

Dal 2013 a oggi, specialmente negli ultimi 4 anni, l'Italia ha attraversato e sta tuttora attraversando crisi economiche e sociali che rendono la povertà un fenomeno ormai strutturale, con la progressiva e preoccupante riduzione del confine tra povertà relativa e assoluta: è per questo, che l'esistenza e l'impegno dell'Alleanza contro la povertà hanno oggi ancora più senso e significato. Questo volume, reso possibile dall'impegno dei membri che compongono il Comitato scientifico, vuole offrire un contributo all'analisi e al dibattito in corso sul tema più cruciale di questa epoca storica.

Sono soggetti fondatori dell'Alleanza, oltre al Forum Nazionale del Terzo Settore: Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica Italiana, Caritas Italiana, Cgil-Cisl-Uil, Cnca, Comunità di Sant'Egidio, Confcooperative, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli, Consiglio Nazionale Italiano – Onlus, fio.PSD – Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, Fondazione Banco Alimentare, Jesuit Social Network, Legautonomie, Save the Children, Umanità Nuova-Movimento dei Focolari.

Sono soggetti aderenti dell'Alleanza: Adiconsum, Arci, Associazione Professione in Famiglia, ATD Quarto Mondo, Banco Farmaceutico, Cilap EAPN Italia, CSVnet – Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, Federazione SCS, Focsiv, Fondazione Banco delle Opere di Carità Onlus, Fondazione ÉBBENE, Gvvaic Italia, Piccola Opera della Divina Provvidenza del Don Orione, U.N.I.T.A.L.S.I. – Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali.

A marzo 2023, è stato nominato nuovo portavoce Antonio Russo, vicepresidente delle Acli. L'Alleanza contro la povertà è composta da un Comitato esecutivo, un Comitato tecnico e un Comitato scientifico e si articola attraverso le diverse rappresentanze regionali.

Fanno parte del Comitato esecutivo, Katia Scannavini (Action Aid), Oriano Giovanelli (Ali), Daniela Barbaresi (Cgil), Gianmario Gazzi (Cnoas), Marco Venturelli (Confcooperative), Andrea Cuccello (Cisl), Roberto Speciale (Forum Nazionale Terzo Settore), Domenico Proietti (Uil).

Il Comitato tecnico, coordinato da Lorenzo Lusignoli, è composto da Massimo Novarino, Giordana Pallone e Donatella Querci.

Compongono il Comitato scientifico: Stefano Sacchi, Andrea Ciarini, Rosangela Lodigiani, Franca Maino e Michele Raitano.

Partecipano alle attività esecutive e di programmazione: Katia Scannavini, Federico Baldelli, Francesco Marsico, Barbara Rosina. La partecipazione all'Alleanza è aperta a tutti i soggetti sociali interessati alla lotta contro la povertà assoluta in Italia. Riteniamo, infatti, che l'ampiezza della sfida sia tale da rendere

necessaria la massima condivisione delle esperienze, delle competenze e della creatività di ognuno.

A questo link il monitoraggio settimanale sul contrasto alla povertà a cura dell'Ufficio Studi e Documentazione del Forum Nazionale del Terzo Settore:
<http://bit.ly/2nCiNFP>

Per approfondimenti: www.alleanzacontrolapoverta.it

ELENCO ACRONIMI UTILIZZATI NEL VOLUME

ADI Assegno di inclusione

ADRdC Assegno di ricollocazione RdC

AROP A rischio di povertà

ASpI Assicurazione sociale per l'impiego

AUUF Assegno unico e universale per i figli a carico

CAF Centri di assistenza fiscale

CNOAS Ordine Assistenti Sociali Consiglio Nazionale

CpI Centri per l'impiego

DID Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro

EITC Earned Income Tax Credit

GOL Garanzia di occupabilità dei lavoratori

ISEE Indicatore della situazione economica equivalente

ISP Indicatore della situazione patrimoniale

ISR Indicatore della situazione reddituale

IWB In-work benefit

mini-ASpI mini-Assicurazione sociale per l'impiego

NASpI Nuova assicurazione sociale per l'impiego

PA Prime Activité

PdC Pensione di cittadinanza

PNRR Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

PUC Progetti utili alla collettività

RdC Reddito di cittadinanza

REI Reddito di inclusione

REIS Reddito di inclusione sociale

RMI Reddito minimo di inserimento

RSA-Socle Revenue de Solidarité Active-Socle

SFL Sostegno per la formazione e il lavoro

SIA Sostegno per l'inclusione attiva

SpL Servizi per il lavoro

UC Universal Credit

CAPITOLO 1

INTRODUZIONE*

Poche prestazioni sociali in Italia sono state e sono tuttora oggetto di aspri scontri, anche ideologici, quanto il Reddito di Cittadinanza (RdC), misura bandiera del Movimento 5 Stelle. Dalla sua introduzione nel 2019 sino alla riforma di maggio 2023 promossa dal governo Meloni, che ha sostituito il RdC con due nuovi strumenti, l'Assegno di Inclusione (ADI) e il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), il dibattito è stato fortemente polarizzato. Da un lato, chi riteneva di poter abolire la povertà per decreto, presentando peraltro all'opinione pubblica uno schema di reddito minimo in primo luogo come una misura contro la disoccupazione; dall'altro, chi si opponeva a interventi generalizzati, pur a fronte del forte aumento delle disuguaglianze di mercato e del rischio di povertà che si è registrato in Italia nell'ultimo decennio, temendo che tali interventi potessero generare effetti negativi sul comportamento dei beneficiari, e in particolare sulla loro propensione ad attivarsi e cercare un'occupazione regolare. Da un lato, la retorica del RdC come panacea contro tutti i mali del welfare italiano; dall'altro quella contrapposta, di una misura che incentiva l'ozio, facile preda dei furbetti quando non delle organizzazioni criminali. La contrapposizione di queste retoriche non ha contribuito ad alimentare un dibattito razionale, basato sulle evidenze empiriche, sulle misure di contrasto alla povertà.

Questo volume mostra che uno schema universalistico di reddito minimo come il RdC, che non segmenta la popolazione tra categorie di appartenenza (basate, per esempio, sulle caratteristiche dei componenti del nucleo familiare o sul loro status occupazionale), costituisce un tassello importante del sistema di protezione sociale italiano. Uno schema di questo genere, ispirato al principio dell'universalismo selettivo (rivolto a tutti quanti in condizioni di bisogno, indipendentemente da altre caratteristiche dell'individuo o della famiglia al di là dell'insufficienza di risorse economiche) contribuisce ad assolvere una funzione fondamentale di un moderno e compiuto sistema di welfare: il contrasto alla

* A cura di Andrea Ciarini, Giovanni Gallo, Rosangela Lodigiani, Franca Maino, Michele Raitano e Stefano Sacchi.

povertà e all'esclusione sociale, anche attraverso l'attivazione e la capacitazione dei suoi beneficiari, così tutelando tutti quegli individui e famiglie non raggiunti dagli schemi di assicurazione sociale (come le pensioni o le indennità di disoccupazione). Allo stesso tempo, così come era stato disegnato, il RdC mostrava limiti in termini di equità ed efficienza, e doveva certamente essere modificato lungo molte direzioni, inclusa quella dei meccanismi della governance e dell'implementazione nei territori.

La domanda che a questo punto si pone è: la riforma introdotta dal governo Meloni va nella direzione di superare i limiti e correggere gli errori di disegno e attuazione del RdC? La nuova misura di contrasto alla povertà, l'ADI, assieme all'indennità di partecipazione a misure di politica attiva, il SFL, funzioneranno oppure a ben guardare la riforma avrà semplicemente creato nuovi problemi, forse maggiori di quelli che si propone di risolvere?

Per consentire di formulare un giudizio riguardo alla riforma Meloni, valutandone i pro e i contro e offrendo previsioni sulla sua efficacia, occorre partire da un'analisi sistematica delle caratteristiche e dei limiti principali del RdC. Questo è lo scopo del volume, che affronta i diversi nodi critici emersi nel corso della pur breve implementazione del RdC, nel quadro delle esperienze pregresse e delle tentate riforme che, già a partire dalla fine del secolo scorso, avevano provato a introdurre in Italia uno schema di reddito minimo garantito legato a percorsi di inclusione sociale e lavorativa, sulla scorta delle omologhe esperienze europee.

Dietro l'impulso di varie commissioni di esperti, negli ultimi 25 anni sono state infatti introdotte alcune sperimentazioni, spesso però all'atto pratico soggette a requisiti ulteriori rispetto al solo bisogno economico (tipicamente, la presenza di figli minori). Il primo esempio di schema non categoriale di contrasto alla povertà, il Reddito Minimo di Inserimento, fu sperimentato in alcuni comuni italiani a partire dalla fine degli anni Novanta, senza però che tale esperienza fosse poi estesa a tutto il territorio nazionale. Per vedere l'introduzione definitiva di uno schema universalistico e non categoriale occorre attendere il mese di luglio del 2018, quando, con l'eliminazione dei vincoli categoriali di accesso al Reddito di Inclusione (REI) che aveva preso avvio nel semestre precedente, per la prima volta nella sua storia l'Italia si dotò di uno schema di reddito minimo ispirato al criterio dell'universalismo selettivo perché rivolto a tutti quanti versassero in condizioni di bisogno economico, senza ulteriori condizioni relative alle caratteristiche individuali e familiari.

Sino ad allora, l'Italia era rimasto l'unico paese in Europa a non essersi dotato di una politica nazionale di contrasto alla povertà pur di fronte a una situazione di forte deterioramento delle condizioni economiche e di esclusione

sociale, esacerbate dalla crisi del 2008, non solo tra le fasce tradizionalmente più svantaggiate, ma anche tra parti consistenti di lavoratori a basso reddito e precari, soprattutto donne, giovani e residenti nelle regioni meridionali. L'importanza del REI, alla cui impostazione e al cui disegno aveva attivamente contribuito l'Alleanza contro la povertà in Italia che nel 2016 (Gori *et al.* 2016) aveva elaborato un'articolata proposta denominata Reddito di Inclusione Sociale (REIS), consisteva nella stretta connessione della componente monetaria (il sussidio) con la componente di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa (i servizi, sia del sociale sia del lavoro). Il REI scontava però un investimento di risorse finanziarie che, sebbene incomparabile rispetto al passato e pur nella previsione di crescita graduale per gli anni successivi, non avrebbe comunque superato lo 0,15% del Prodotto interno lordo (PIL), consentendo così la copertura della sola fascia di popolazione maggiormente esposta alla povertà più estrema, e prevedeva in ogni caso l'erogazione di un sussidio di importo molto modesto (variabile tra circa 190 euro e 540 euro, a seconda della composizione del nucleo familiare).

La svolta impressa dal RdC ha rappresentato da questo punto di vista una rottura rispetto al passato, mobilitando un investimento di finanza pubblica comparabile a quello degli altri paesi europei, tra lo 0,3 e lo 0,4% del PIL, rivolgendosi a una platea molto più ampia e prevedendo un sussidio di tutt'altro importo rispetto al REI. Al contempo, l'impostazione, il disegno e l'implementazione del RdC scontano molti limiti, che una riforma vocata all'introduzione di uno schema di reddito minimo equo, efficiente ed efficace avrebbe dovuto superare. I capitoli di questo volume prendono in considerazione tali limiti, per identificare gli interventi correttivi che sarebbero stati necessari, e che costituiscono anche le basi per la valutazione della riforma del governo Meloni.

Il Capitolo 2 descrive l'architettura del RdC e gli elementi che lo caratterizzano rispetto ad altri omologhi dispositivi precedentemente introdotti, con una attenzione particolare a mettere in luce i requisiti di ammissibilità, le platee dei beneficiari, gli importi, i vincoli all'attivazione e le condizionalità tra presa in carico socio-assistenziale e inserimento attivo nel mercato del lavoro.

Su questa scorta il Capitolo 3 presenta una serie di elaborazioni che mettono in evidenza in maggior dettaglio le caratteristiche della platea degli eleggibili, valutando possibili scenari di riforma che avrebbero consentito di migliorare l'impianto dello schema di reddito minimo rispetto ai limiti evidenziati dall'analisi. Tali scenari sono utili a considerare se la direzione presa dal governo Meloni nella sua riforma possa consentire di superare le criticità del RdC. Fra le criticità note, il capitolo si sofferma in particolare sul problema delle famiglie povere di reddito ma con un patrimonio lievemente superiore alla so-

glia di eleggibilità per il RdC (un problema questo che ha condizionato l'equità orizzontale nell'accesso alla misura), sui requisiti di residenza particolarmente stringenti che escludevano dal beneficio soprattutto i cittadini extracomunitari e, infine, sulla scala di equivalenza che, come è noto, sia dal punto di vista dei requisiti di accesso, sia dell'importo delle prestazioni erogate, sfavorisce i nuclei familiari più numerosi.

Il Capitolo 4 ricostruisce le diverse fasi di implementazione del RdC, dalla presentazione delle domande alla realizzazione dei percorsi di inserimento e di inclusione. Qui il focus è sulle criticità del disegno istituzionale e sui fattori di contesto, quali le differenze territoriali relative alla disponibilità di servizi, alle opportunità di lavoro e alle diverse culture politico-amministrative locali, che hanno avuto un peso negli esiti del processo di attuazione. Nelle conclusioni, il capitolo individua le aree su cui sarebbe auspicabile intervenire per strutturare in modo efficace la connessione tra la componente di trasferimento economico e quella di attivazione tipica degli schemi di reddito minimo di ultima generazione diffusi in Europa.

Il Capitolo 5 affronta il nodo del raccordo del sussidio monetario con l'occupazione, in particolare rispetto al ruolo giocato dai meccanismi di cumulo con i redditi da lavoro, discutendo anche il funzionamento dei cosiddetti *in-work benefit*. Il disegno del RdC prevede però meccanismi sfavorevoli sia all'accesso alla misura per cittadini e cittadine a basso reddito, sia alla combinazione tra sussidio e reddito da lavoro per chi trova una nuova occupazione, dando così luogo a rischi di trappola della povertà. Questo è tanto più problematico quanto più, nel periodo post-pandemico, si sono pericolosamente accostati al rischio di disoccupazione e povertà molti lavoratori a basso salario. Sulla scorta di questa analisi, il capitolo elabora degli scenari di riforma del RdC, che offrono elementi utili al confronto con le misure introdotte dal governo Meloni.

Il Capitolo 6 conclude il volume. Al suo interno l'attenzione è diretta a descrivere la riforma introdotta dal governo Meloni e fornirne chiavi interpretative alla luce delle lezioni apprese attraverso l'analisi del RdC. Il capitolo si sofferma dunque sia sull'ADI sia sul SFL mettendone in luce gli elementi qualificanti e le criticità. Da un lato l'ADI, in quanto sostegno al reddito di ultima istanza di tipo categoriale, può essere definito come uno schema di reddito minimo «atipico» nel panorama europeo, dove vige ovunque il principio dell'universalismo selettivo (ovvero, tutelare tutte le persone in condizione di bisogno, indipendentemente dalla «categoria» a cui appartiene il loro nucleo familiare). Dall'altro lato, invece, il SFL è una misura di attivazione lavorativa, sempre categoriale, che conta su un trasferimento economico temporaneo e, quindi, non può essere considerata uno schema di reddito minimo.

Questo volume ha dunque molte ambizioni. Esso intende inserirsi nel dibattito attorno alla riforma delle misure di contrasto alla povertà in Italia con l'obiettivo di fornire un contributo utile a qualificarlo, ancorandosi ad analisi fattuali, basate sull'evidenza empirica, e così offrendo elementi di valutazione scientifici. Mettendo in luce i limiti, così come i meriti, del RdC, il volume identifica con chiarezza gli elementi chiave di uno schema di reddito minimo, consentendo sia una valutazione iniziale dei potenziali punti di criticità e di forza della riforma introdotta dal governo Meloni sia le dimensioni che dovrebbero ispirare interventi da apportare a tale riforma, interventi che riteniamo necessari e auspicabili. Per tale motivo, il volume si rivolge a un pubblico interessato alle questioni economiche e sociali del nostro paese, così come al pubblico dell'accademia o del mondo di chi si occupa professionalmente delle politiche sociali. Allo stesso tempo, attraverso la valutazione del funzionamento del RdC e dei possibili aspetti di forza e debolezza della riforma Meloni, il volume si rivolge a *policy-maker* e *decision-maker*, affinché possano considerare, formare i propri giudizi e basare le proprie azioni circa tali rilevanti elementi della storia politica recente del nostro paese sulla scorta di analisi empiricamente fondate e al contempo orientate a migliorare disegno e meccanismi di implementazione delle politiche pubbliche.

Questo accostamento è quanto caratterizza, sin dalla sua nascita, il lavoro di elaborazione e di *advocacy* dell'Alleanza contro la povertà in Italia, nel cui seno è stato sviluppato questo volume e grazie al cui generoso contributo esso può essere presentato in forma *open access*. Gli autori e le autrici del volume sono infatti anche componenti del Comitato scientifico dell'Alleanza. In tale doppia veste desiderano ringraziare l'attuale Portavoce dell'Alleanza, Antonio Russo, insieme al Portavoce precedente, Roberto Rossini, e il coordinatore del Comitato tecnico dell'Alleanza, Lorenzo Lusignoli, per il sostegno ricevuto in ogni momento del lavoro svolto. Prodotti intermedi sono stati presentati al Comitato esecutivo e al Comitato tecnico dell'Alleanza, ricevendo utili commenti. Il volume coinvolge, oltre agli autori e alle autrici, altri studiosi e studiose che hanno contribuito all'ideazione e alla redazione di parti dei capitoli: Chiara Agostini, Federico Bruno, Maurizio Franzini, Matteo Luppi e Lorenzo Lusignoli. Il loro lavoro è riconosciuto in ciascun capitolo, e qui collettivamente con un sincero ringraziamento.

Da ultimo, una doverosa nota, che esprimiamo in prima persona, sulle posizioni che ispirano questo volume. Accostare un tema politicamente saliente dal punto di vista scientifico e fondato sull'evidenza empirica non significa rimanere neutrali circa il modo in cui il tema viene affrontato da parte dei decisori politici, e circa le soluzioni di politica pubblica che vengono proposte o attuate. Sono i valori e le visioni del mondo degli studiosi e delle studiose a guidare la

loro ricerca. Naturalmente, non devono condizionarne i risultati. Questo è ciò che abbiamo cercato di fare in questo volume. Come esperti di politiche sociali ed economiche e come cittadine abbiamo idee e sensibilità differenti circa vari aspetti dei complessi schemi di contrasto alla povertà, che abbiamo ripetutamente sottoposto a controllo reciproco nei loro effetti. Condividiamo però convintamente e radicalmente la preferenza per schemi di contrasto alla povertà universalistici e non categoriali. Questo era per noi un approdo, infine raggiunto dal welfare italiano dopo molte traversie, sin dai tempi in cui la prima Commissione di indagine sui temi della povertà, costituita ufficialmente con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri Craxi del 1° gennaio 1984 e presieduta da Ermanno Gorrieri, rilevava nel suo primo rapporto, il 17 settembre 1985, la necessità di introdurre in Italia il «diritto a una prestazione derivante non da uno status anagrafico (essere anziano, avere figli) oppure fisico (inabilità) oppure professionale (non avere occupazione) e così via. Il diritto sorge semplicemente dall'insufficienza del reddito». Assistere prima all'introduzione, per quanto costellata da svariate inadeguatezze, di questo diritto e poi alla sua revoca oggi non ci lascia indifferenti. Come studiosi e come cittadini riteniamo di avere il dovere di esporre le conseguenze di tale scelta di politica pubblica, e di impegnarci per convincere la comunità politica e i decisori pubblici a modificare le misure di sostegno ai poveri in Italia nella direzione dell'universalismo selettivo, e lontano dall'eterno ritorno della categorialità.

CAPITOLO 2

POVERTÀ E SOSTEGNO AL REDDITO: L'ESPERIENZA DEL RDC*

Il capitolo descrive l'architettura del RdC e gli elementi che lo caratterizzano; ne rilegge inoltre l'esperienza nel quadro della storia recente delle politiche di contrasto alla povertà in Italia offrendo elementi utili al confronto con la riforma introdotta dal governo Meloni. Il capitolo è organizzato come segue. Il paragrafo 2.1 ricostruisce i passaggi che hanno preceduto l'introduzione del RdC mentre il paragrafo 2.2 ne illustra il disegno complessivo; i paragrafi 2.3 e 2.4 spiegano i requisiti di ammissibilità alla misura e la formula di calcolo del trasferimento economico; il paragrafo 2.5 evidenzia le criticità dei criteri di accesso che definiscono la platea dei beneficiari; i paragrafi 2.6 e 2.7 illustrano i vincoli di attivazione e condizionalità, descrivendo i percorsi di inserimento lavorativo e inclusione sociale. Il paragrafo 2.8 conclude.

2.1 Il reddito minimo in Italia prima del RdC

L'introduzione prima del REI nel 2018 e poi del RdC nel 2019 ha rappresentato un grande passo in avanti per le politiche di contrasto alla povertà in Italia, dopo anni di timidi interventi e a distanza di più di 15 anni dalla prima sperimentazione sul Reddito Minimo di Inserimento (RMI).

Il RMI era pensato per rispondere all'esigenza di dotare il paese di una politica nazionale contro la povertà che ponesse fine all'utilizzo improprio di dispositivi rivolti ad altre finalità. Questo è accaduto per lungo tempo con le pensioni di invalidità o con la stessa indennità di accompagnamento, introdotta per tutelare la non autosufficienza ma spesso utilizzata, specialmente nelle regioni meridionali, come strumento di contrasto alla povertà. Il RMI, introdotto nel 1998 e

* A cura di Andrea Ciarini, Rosangela Lodigiani, Franca Maino, Michele Raitano e Stefano Sacchi.

sperimentato prima in 39, poi in 306 comuni tra il 1999 e il 2007, consisteva in un trasferimento contro la povertà e l'esclusione sociale, basato sulla prova dei mezzi e collegato a un progetto di reinserimento sociale e lavorativo.

Da questo punto di vista convivevano già all'interno del RMI due obiettivi che nel corso degli anni hanno sempre più caratterizzato le politiche di contrasto alla povertà, non solo in Italia: i) il sostegno al reddito, come rete di ultima istanza contro la povertà condizionata a una prova dei mezzi per l'accesso; ii) la promozione del reinserimento sociale e lavorativo, attraverso una serie di obblighi e condizionalità all'attivazione e una stringente integrazione tra politiche sociali, sanitarie, formative e del lavoro da realizzare in partnership tra amministrazioni locali e organizzazioni di Terzo settore.

L'entrata in vigore della Legge 328 del 2000 avrebbe dovuto portare all'estensione del RMI su tutto il territorio nazionale. In realtà ciò non avvenne e già a partire dal 2002 il RMI fu progressivamente smantellato, prima con l'istituzione del Reddito di ultima istanza (mai del tutto decollato) ad opera del governo Berlusconi II e quindi, dal 2008, con l'introduzione di un nuovo strumento, la Carta Acquisti (cosiddetta *social card*), a tutti gli effetti un sussidio di povertà per particolari categorie di beneficiari (anziani over 65 e minori sotto i tre anni), di bassissima entità (40 euro al mese) e sostanzialmente pensato per contribuire al pagamento di alcune spese primarie (alimentari, medicine, bollette).

Allo scopo di allargare la platea dei beneficiari della *social card*, nel 2014 prese avvio una nuova sperimentazione che portò all'istituzione di una nuova carta acquisti sperimentale, poi denominata Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) con uno stanziamento di 50 milioni di euro. Rispetto alla *social card*, questo nuovo strumento si rivolgeva esclusivamente ai nuclei familiari con minori in situazione di difficoltà nei comuni con più di 250mila abitanti. Venivano inoltre previsti limiti rispetto all'accesso, circoscrivendo l'erogazione ai soli nuclei familiari con disoccupati o persone che avessero svolto un'attività lavorativa per un minimo di 6 mesi nei 3 anni precedenti. In ragione di ciò vennero previste specifiche condizionalità legate all'attivazione dell'individuo, ovvero la stipula di un patto di inserimento con i servizi sociali dei comuni in collegamento con i Centri per l'Impiego (CpI).

Successivamente, la sperimentazione del SIA iniziò a poter contare su risorse maggiori, coprendo tutto il territorio nazionale, con un ruolo primario svolto dagli enti locali. Questo sia nella presa in carico socio-assistenziale, sia nel coordinamento dei percorsi di inserimento lavorativo rivolti ai nuclei beneficiari di concerto con i CpI, con i servizi sanitari e le istituzioni scolastiche. Tuttavia, il SIA rimaneva una misura residuale di contrasto alla povertà estrema, molto

lontana in termini di stanziamenti e capacità di presa in carico rispetto agli strumenti di reddito minimo di altri paesi europei. Nonostante le molteplici sperimentazioni e aggiunte (limitate) di spesa il sistema italiano è rimasto, dunque, a lungo privo di una misura nazionale contro la povertà.

È stato solo con il REI, introdotto nel 2017 a decorrere dal 1° gennaio 2018, ma soprattutto con il RdC, attivo dal 1° aprile 2019, che le dimensioni della spesa e dei beneficiari hanno raggiunto livelli paragonabili a quelli dei principali paesi europei. Già il REI aveva segnato uno spartiacque rispetto al passato, in primo luogo per l'incremento dei finanziamenti (2,1 miliardi di euro per il 2018, 2,5 nel 2019 e 2,8 miliardi l'anno a decorrere dal 2020), in secondo luogo per il tentativo di superare la lunga fase di interventi sperimentali e categoriali che aveva caratterizzato il periodo immediatamente successivo alla dismissione del RMI¹. Dal punto di vista dell'impianto generale anche il REI si configurava come una misura di reddito minimo condizionata alla prova dei mezzi e articolata in un trasferimento economico e un progetto di inclusione sociale e lavorativa per il nucleo familiare beneficiario. Secondo l'INPS, dalla sua istituzione fino a giugno 2019, quando è entrato a regime il RdC, hanno percepito almeno una mensilità di REI 507mila nuclei familiari, pari a 1,4 milioni di persone e con un importo medio mensile di 293 euro.

Sul piano comparato il REI era però una misura poco generosa, con importi massimi mensili compresi tra 187,5 euro per un individuo e 539,82 per i nuclei con almeno 6 componenti e con requisiti di accesso che includevano solo una porzione limitata della popolazione povera. Restava tuttavia significativo l'incremento della prestazione in confronto alle riforme precedenti e, soprattutto, finalmente l'Italia si era dotata di uno strumento non categoriale di sostegno ai redditi familiari. Ma è con l'introduzione del RdC che le politiche contro la povertà in Italia hanno adottato un cambio di passo, ponendosi al livello di quelle degli altri paesi dell'Unione Europea.

¹ Nella prima fase di attivazione, tuttavia, il REI si basava ancora su un impianto categoriale dato che era concesso solo ai nuclei che, oltre che soddisfare la prova dei mezzi, avevano al loro interno almeno un componente minorenni, o disabile, o un disoccupato ultra 55enne o una donna in gravidanza. Da luglio 2018 furono invece abrogate le condizioni di categorialità e il REI fu concesso a tutti i nuclei che rispettavano i soli requisiti monetari.

2.2 Cenni su disegno e organizzazione del RdC

Il Decreto Legge n. 4 del 28 gennaio 2019 che ha istituito il RdC lo definisce una misura «di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale (...)». Nel caso in cui i beneficiari siano persone di età pari o superiore a 67 anni, il RdC è denominato Pensione di Cittadinanza (PdC). In linea con le precedenti misure (SIA e REI), il RdC consiste in un beneficio economico erogato mensilmente attraverso una carta elettronica (Carta RdC) cui, nella maggior parte dei casi, deve affiancarsi un percorso personalizzato di accompagnamento al lavoro o di inclusione sociale.

Con riferimento ai potenziali beneficiari, il RdC fissa requisiti stringenti rispetto alla residenza e al soggiorno. Il richiedente straniero deve infatti essere titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Inoltre, tutti i richiedenti devono risiedere in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Considerando invece i requisiti monetari, l'accesso al RdC si basa su una doppia soglia: di ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) e di reddito². La soglia ISEE di accesso è pari a 9.360 euro e quella reddituale a 6.000 euro³.

Se consideriamo gli obblighi che accompagnano il godimento del RdC, la normativa prevede tre differenti categorie di utenti. In primo luogo, ci sono famiglie che non sono soggette agli obblighi relativi alla sottoscrizione di un percorso lavorativo o di inclusione. Si tratta di nuclei formati da componenti già occupati oppure che si trovano in condizioni di non occupabilità (minorenni, studenti o comunque persone in formazione, anziani, disabili o persone con carichi di cura). In secondo luogo, ci sono le famiglie soggette all'obbligo di sotto-

² L'ISEE è un indicatore che serve per valutare e confrontare la situazione economica dei nuclei familiari, ai fini della richiesta di una prestazione soggetta alla prova dei mezzi, cioè alla disponibilità o meno di risorse economiche proprie e della propria famiglia da parte del richiedente. Esso si compone essenzialmente di tre parti: l'ISR (Indicatore della Situazione Reddituale), l'ISP (Indicatore della Situazione Patrimoniale) e la scala di equivalenza, che consente di confrontare la situazione economica di nuclei diversi. Pertanto l'ISEE tiene in considerazione il reddito e il patrimonio (valutato al 20% del suo valore) del nucleo familiare, così come la composizione (numerosità, presenza di minori e di disabili) di quest'ultimo.

³ A conferma della minore generosità, il REI era invece concesso a chi aveva un ISEE inferiore a 6.000 euro e una componente reddituale dell'ISEE (l'ISR) inferiore a 3.000 euro. I requisiti di residenza erano, però, meno stringenti di quelli previsti per il RdC (2 anni di residenza in Italia anziché 10).

scrivere un patto per il lavoro. Si tratta dei nuclei in cui almeno un componente è immediatamente attivabile. Sono considerate «immediatamente attivabili» le persone che possiedono almeno una delle seguenti caratteristiche:

- essere privo di occupazione da non più di due anni;
- essere maggiorenne e avere un'età inferiore a 29 anni;
- essere beneficiario – attuale o comunque nell'ultimo anno – della NASpI o di un altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria;
- avere sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio (in corso di validità) presso i Cpl, previsto dal D.lgs. n. 150 del 2015.

Infine, tutte le altre famiglie con almeno un componente non escluso dagli obblighi e nessun componente occupabile sono inviate ai comuni per la presa in carico dei servizi sociali con condizionalità meno gravose di quelle previste per il percorso lavorativo.

Nell'ambito dei Patti per il lavoro e/o per l'inclusione sociale, i beneficiari del RdC sono tenuti a svolgere Progetti utili alla collettività (PUC) nel Comune di residenza per almeno 8 ore settimanali, aumentabili fino a 16, laddove il Comune attivi tali progetti. Come approfondito nel Capitolo 4, le attività messe in campo nell'ambito dei PUC devono rispondere alle esigenze delle comunità territoriali su cui insistono i progetti; parallelamente devono tener conto delle caratteristiche e competenze dei beneficiari del RdC coinvolti, operando in un'ottica di *empowerment*.

L'attuazione del RdC è stata supportata da un ingente stanziamento di risorse destinate sia al rafforzamento dei servizi per l'impiego e dei servizi sociali territoriali, sia all'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale. L'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni è finanziata grazie alla cosiddetta «quota servizi» del Fondo nazionale per la lotta alla povertà. Queste risorse sono attribuite agli ambiti territoriali a seguito della definizione a livello regionale di un «piano povertà» che recepisce il Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. Nell'ambito del REI prima e del RdC poi, le regioni sono quindi state chiamate a definire, su base triennale, gli specifici rafforzamenti del sistema di interventi e servizi sociali tenendo conto delle indicazioni contenute nel Piano nazionale.

2.3 I requisiti di ammissibilità al RdC

Per poter beneficiare del RdC, le famiglie devono soddisfare una serie di requisiti di reddito e di ricchezza. In particolare, le famiglie devono avere:

- un valore annuo dell'Indicatore dell'ISEE non superiore a 9.360 euro;
- un reddito annuo equivalente non superiore a 6.000 euro (7.560 euro per la PdC e 9.360 euro per i nuclei che vivono in affitto), dove il reddito equivalente è calcolato utilizzando una scala di equivalenza diversa da quella utilizzata dall'ISEE. Nessun reddito è esente nel calcolo della soglia di reddito;
- patrimonio abitativo (esclusa l'abitazione principale) non superiore a 30.000 euro;
- ricchezza finanziaria non superiore a 6.000 euro, aumentata di 2.000 euro per ogni componente aggiuntivo del nucleo familiare, fino a un massimo di 10.000 euro. La soglia viene ulteriormente aumentata di 1.000 euro per ogni figlio a partire dal terzo e di 5.000 euro per ogni membro disabile (7.500 euro per quelli con disabilità grave).

Condizioni di ammissibilità si riferiscono anche alla dotazione di beni durevoli. In particolare, il nucleo familiare non deve possedere:

1. autovetture immatricolate per la prima volta nei sei mesi precedenti la presentazione della domanda;
2. autovetture di cilindrata superiore a 1.600 cc, immatricolate per la prima volta nei due anni precedenti la presentazione della domanda;
3. motocicli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati per la prima volta nei due anni precedenti la presentazione della domanda;
4. navi e imbarcazioni da diporto.

Come detto, i criteri di ammissibilità includono anche 10 anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi due continuativi. Non sono invece previste condizioni relative all'età dei componenti del nucleo familiare.

Per non perdere il diritto alla prestazione, i beneficiari considerati idonei al lavoro devono: i) sottoscrivere un «Patto per il lavoro» con un CpI e ii) secondo le disposizioni più recenti, non rifiutare una offerta di lavoro «congrua».

Coloro che non sono in grado di lavorare devono sottoscrivere un «Patto di inclusione sociale» con i servizi sociali comunali. Come detto, i beneficiari delle politiche attive e delle attività di inclusione sociale sono obbligati a partecipare a PUC per 8-16 ore alla settimana, se il loro Comune avvia un progetto (i comuni dovrebbero destinare a PUC almeno il 30% dei residenti

beneficiari di RdC). Ai beneficiari della PdC, invece, non si applicano regole di condizionalità.

Il RdC viene erogato per un massimo di 18 mesi, al termine dei quali può essere rinnovato presentando una nuova domanda (il pagamento viene sospeso per un mese). La sospensione non è prevista per la PdC.

I richiedenti possono presentare la domanda attraverso l'ufficio postale, un patronato, un centro di assistenza fiscale o compilando un modulo online. La domanda in sé è abbastanza semplice, ma richiede che il cittadino sia in possesso di una dichiarazione ISEE in corso di validità. Le domande vengono presentate all'INPS che, prima dell'erogazione del beneficio, verifica le dichiarazioni dei richiedenti confrontandole con le informazioni registrate negli archivi amministrativi. In origine, la legge prevedeva che i requisiti di residenza e cittadinanza autodichiarati potessero essere verificati dopo l'inizio dell'erogazione. Tuttavia, per evitare rischi di frodi, molte verifiche sono state anticipate. I pagamenti iniziano il mese successivo all'approvazione della richiesta da parte dell'INPS.

2.4 La formula di calcolo del RdC

In relazione alle soglie di povertà, le condizioni di eleggibilità monetaria del RdC sono molto più generose di quelle applicate per il REI (Jessoula *et al.* 2019) e sono in linea con le soglie di povertà standard. La soglia di reddito per una famiglia con un solo componente è pari a 6.000 euro, ovvero al 79,5% della soglia di povertà relativa calcolata dall'ISTAT nel 2021 sulla base della spesa delle famiglie e all'80,7% di una linea di povertà basata sul 40% della mediana del reddito disponibile equivalente nazionale nel 2022, che identifica una condizione di povertà grave.

Il sussidio per un nucleo familiare composto da un solo membro integra il reddito annuo fino a 6.000 euro (7.560 euro per il PdC). Né l'importo, né le soglie monetarie di accesso alla misura sono però indicizzate all'inflazione.

La soglia di reddito aumenta con le dimensioni del nucleo familiare, secondo la scala di equivalenza (diversa da quella ISEE) descritta di seguito. Inoltre, i beneficiari del RdC ricevono 280 euro aggiuntivi per l'affitto mensile dell'alloggio, mentre i proprietari di casa ricevono 150 euro per le rate del mutuo (l'importo di questi benefici aggiuntivi è indipendente dalle dimensioni del nucleo familiare e non può superare l'importo mensile dell'affitto/mutuo). Per i beneficiari della PdC, il contributo massimo mensile per l'affitto è fissato a 150 euro.

Complessivamente, il beneficio massimo annuo per un nucleo familiare composto da un solo membro è pertanto fissato a 9360 euro (780 euro al mese), molto più alto della soglia di povertà relativa ISTAT per individuo equivalente (629,29 euro al mese nel 2021, ultimo anno disponibile) e della soglia di povertà grave pari al 40% del reddito disponibile mediano (619,75 euro al mese nel 2022). Non è inoltre troppo distante dalla soglia dell'*at risk of poverty rate* (AROP) applicata dalla Commissione europea per valutare la povertà di reddito (pari al 60% della mediana del reddito nazionale disponibile equivalente, pari, in Italia nel 2022, a 929,58 euro al mese) e dalle linee di povertà assoluta riferite alle aree in cui il costo della vita è più alto. I valori minimi e massimi mensili della soglia di povertà assoluta per le famiglie con un solo componente di età compresa tra i 18 e i 59 anni (in base alla macroarea geografica di residenza e al tipo di comune) nel 2021 erano, rispettivamente, di 576,63 euro e 852,83 euro.

Importo e soglia reddituale variano, al crescere della dimensione del nucleo, attraverso l'applicazione di una scala di equivalenza che assume economie di scala estremamente elevate derivanti dalla convivenza; in altri termini si assume che le esigenze monetarie familiari crescano poco all'aumentare del numero dei componenti. Tale scala, infatti, in aggiunta al «capofamiglia» che vale 1, attribuisce un valore di 0,4 a ogni adulto in più e solo 0,2 a ogni minore. Il valore della scala non può inoltre superare 2,1, indipendentemente dalle dimensioni del nucleo (2,2 se c'è un componente disabile). Per fare alcuni esempi, una coppia con tre figli minori di 18 anni (scala, dunque, $1+0,4+3*0,2=2$) può ricevere fino a 12.000 euro all'anno, mentre l'importo massimo annuale per una famiglia composta da due (o più) adulti e almeno quattro figli minori di 18 anni è di 12.600 euro (essendo il tetto della scala pari a 2,1). Come si discute di seguito, questa scala svantaggia quindi le famiglie con molti componenti e minori (che di solito sono più a rischio di povertà in Italia): poiché il loro reddito totale è diviso per un denominatore più piccolo, i nuclei numerosi possono incontrare maggiori difficoltà a soddisfare il requisito reddituale e, laddove lo soddisfino, possono ricevere un beneficio inferiore.

L'importo massimo mensile per una coppia di 18-59 anni con due figli minori di 11-17 anni è, dunque, di 1.180 euro mentre, per la stessa tipologia di famiglia, i valori minimi e massimi mensili della soglia di povertà assoluta sono pari rispettivamente a 1.312 e 1.778 euro. Il divario tra la soglia di povertà assoluta e l'importo del RdC aumenta sostanzialmente con la dimensione della famiglia. Come si discute nel Capitolo 3, la valutazione dell'impatto complessivo delle misure redistributive sulle diverse tipologie di famiglie deve includere anche l'effetto esercitato dall'Assegno unico e universale per i figli a carico (AUUF), in vigore dal 2022. I nuclei con ISEE inferiore a 15.000 euro annui ricevono infatti

per ogni minore un AUUF di 175 euro al mese (aumentati a 260 euro per il terzo figlio e per i successivi)⁴.

Si noti, inoltre, che il Rdc può essere erogato ai beneficiari di altre prestazioni sociali in denaro e in natura se il nucleo familiare soddisfa le condizioni previste (per esempio, il Rdc può integrare l'importo dell'indennità di disoccupazione se le risorse totali del nucleo familiare sono inferiori alle soglie di reddito e di ricchezza). A partire dal 2021, i beneficiari del Rdc hanno automaticamente diritto a bonus per l'acqua, i servizi igienici, il gas e l'energia, che consentono loro di pagare tariffe più basse per questi tipi di servizi essenziali.

Rivolgendosi alle fasce meno abbienti della popolazione e prevedendo importi relativamente generosi, seppur in presenza di chiari limiti che verranno discussi approfonditamente nel Capitolo 3, l'introduzione del Rdc ha generato effetti positivi su incidenza e intensità della povertà monetaria. Secondo le nostre stime (vedi Capitolo 3, par. 3.2), la quota di popolazione con un reddito disponibile equivalente inferiore al 40% del valore mediano nazionale si sarebbe ridotta del 15% in seguito all'introduzione del Rdc.

2.5 Beneficiari e criticità dei requisiti di accesso

Secondo i dati ufficiali raccolti dall'INPS, a maggio 2022, nei primi 36 mesi di vigenza della misura, avevano beneficiato di almeno una mensilità di Rdc (oppure PdC) 2,2 milioni di nuclei familiari (quasi il 9% delle famiglie italiane), corrispondenti a 4,8 milioni di individui (INPS 2022a). La spesa cumulata in tale periodo è stata pari a 22,71 miliardi di euro, di cui 7,14 miliardi nel 2020 e 8,82 miliardi (circa lo 0,5% del PIL) nel 2021. Guardando all'evoluzione del numero dei beneficiari dall'introduzione del Rdc ad aprile 2019 sino a marzo 2023, il numero dei nuclei richiedenti che hanno ricevuto almeno una mensilità nell'an-

⁴ Come descritto nel Capitolo 3, AUUF e Rdc sono, però, solo parzialmente cumulabili. L'ammontare del Rdc viene infatti ridotto della quota legata alla presenza di minori nel nucleo. Si noti anche che la Legge 197/2022 (legge di bilancio per il 2023) ha reso strutturali le maggiorazioni per i disabili previste con il DL 122/2022 e disposto un aumento della componente di base del 50% dell'AUF per i nuovi nati e per i figli con meno di tre anni delle famiglie numerose con ISEE fino a 40.000 euro, nonché aumentato del 50% la maggiorazione forfettaria per le famiglie con 4 o più figli. Va altresì rimarcato che, diversamente a quanto accade per il Rdc, il D.lgs. 230/2021 che ha istituito l'AUF prevede l'indicizzazione annua del medesimo all'inflazione. Conseguentemente gli importi e le soglie ISEE sono stati rivalutati per l'anno 2023 dell'8,1% sulla base dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI) con apposito provvedimento dell'INPS.

no appare relativamente stabile nel corso degli anni (INPS 2023a): 1.577.359 nel 2020 (3.701.100 individui), 1.771.962 (3.957.120 individui) nel 2021, 1.690.190 (3.670.513 individui) nel 2022.

Tuttavia, rispetto alla copertura della popolazione povera emergono tre problematiche (cfr. Gallo e Raitano 2019 e 2020; Alleanza contro la povertà in Italia 2021; Caritas Italiana 2021; Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza 2021), qui accennate e riprese in dettaglio nel Capitolo 3.

In primo luogo, l'insolita scala utilizzata per rendere equivalente il reddito di individui appartenenti a nuclei di diversa dimensione, che presuppone elevate economie di scala derivanti dalla condivisione delle risorse, pone le famiglie numerose (soprattutto quelle con figli) in una posizione di svantaggio relativo e rischia di escludere dal beneficio famiglie numerose con basso reddito. Tale scala è stata probabilmente scelta per ridurre l'impatto della spesa per il RdC sul bilancio pubblico, senza smentire la promessa elettorale del Movimento 5 Stelle alle elezioni politiche del 2018 di un beneficio massimo di 780 euro mensili per un singolo individuo. In secondo luogo, il requisito dei 10 anni di residenza impedisce a molti cittadini extracomunitari di richiedere il beneficio. In terzo luogo, sebbene l'ISEE tenga già conto della ricchezza nella prova dei mezzi, i requisiti aggiuntivi relativi all'abitazione e al patrimonio potrebbero escludere alcune famiglie povere di reddito con un patrimonio appena superiore alla soglia di valore.

In ragione dei molteplici requisiti di accesso, un'elevata percentuale di famiglie che si trovano nella parte bassa della distribuzione del reddito disponibile equivalente non può beneficiare del RdC. Gallo e Raitano (2019) hanno rilevato che solo il 38% delle famiglie nel decile di reddito più povero (e il 13% fra quelle nel secondo decile) è eleggibile per il RdC. Secondo i calcoli degli stessi autori, il RdC copre potenzialmente solo il 25,3% delle famiglie a rischio di povertà (AROP) e il 39,1% di quelle con un reddito disponibile equivalente inferiore al 40% della mediana nazionale. Va anche osservato che la sovrapposizione imperfetta tra povertà di reddito e beneficiari di RdC dipende, oltre che dagli stringenti requisiti di residenza, anche dal mancato soddisfacimento dei requisiti patrimoniali.

Oltre alla mancanza di copertura potenziale, il *take-up* effettivo del programma (cioè la quota di beneficiari rispetto agli aventi diritto) sembra essere ampiamente al di sotto del 100% (secondo alcune stime addirittura intorno al 60%: INPS, 2023b), sebbene non esistano stime ufficiali di fonte governativa. Tra le possibili ragioni del mancato *take-up* della misura vi sono, presumibilmente, la mancanza di informazioni, la riluttanza a presentare la domanda per ricevere sussidi di basso importo e la scelta, da parte di chi presta lavoro

nell'economia sommersa, di non rischiare potenziali controlli e di non essere obbligato a misure di attivazione.

2.6 Legami con l'attivazione lavorativa

Per tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare di età inferiore ai 65 anni, la richiesta del beneficio equivale alla firma della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID). Sono esclusi dall'obbligo di DID solo le persone con disabilità, quelle che seguono un corso di istruzione o formazione formale, i *caregiver* di persone gravemente disabili o di bambini di età inferiore ai 3 anni e i lavoratori a bassa retribuzione.

Dopo la presentazione della domanda, le informazioni amministrative vengono utilizzate per assegnare le persone al CpI, dove firmano un «Patto per il lavoro», o ai servizi sociali, dove firmano un «Patto di inclusione sociale» con il loro Comune. Come già detto, il CpI richiede che tutti i membri della famiglia firmino un «Patto per il lavoro» (a eccezione di quelli esentati dalla DID) quando un membro soddisfa almeno una delle seguenti condizioni:

1. assenza di occupazione da non più di due anni;
2. godimento attuale o nell'ultimo anno di un sussidio di disoccupazione;
3. aver firmato un «Patto di servizio» con il CpI negli ultimi due anni, che sia ancora valido.

Inoltre, tutti i membri adulti di età inferiore ai 29 anni e non esenti dalla DID devono sottoscrivere un «Patto per il lavoro», anche se gli altri membri del nucleo familiare sono assegnati al «Patto di inclusione sociale».

Un'analisi condotta dall'INPS (2022b) mostra che su 2 milioni di beneficiari del RdC nei mesi aprile-giugno 2019 il 58,2% risulta teoricamente occupabile, mentre il 41,8% non lo è in quanto formato da minori, anziani, disabili o pensionati. Tra i beneficiari teoricamente occupabili, però, solo il 18,7% sono in realtà immediatamente attivabili. Una quota pari al 24,9% dei beneficiari, infatti, pur essendo teoricamente occupabile, ha un legame molto debole con il mercato del lavoro (regolare): negli archivi INPS si riscontra infatti che la loro ultima contribuzione è molto lontana nel tempo. Addirittura, il 14,6% dei beneficiari, pur teoricamente occupabili, non ha mai lavorato.

Una caratterizzazione simile dei beneficiari del RdC emerge anche dai dati ANPAL (2023). Tra i 998mila beneficiari del RdC indirizzati ai Servizi per il lavoro e ancora percettori del RdC al 31 dicembre 2022, oltre 725mila (il 72,6%)

è soggetto alla sottoscrizione del Patto per il lavoro. Gli altri sono esonerati dagli obblighi di condizionalità (9,2%), indirizzati dai Servizi per il lavoro ai Servizi sociali (2,4%), oppure occupati, evidentemente con redditi tali da consentire alla loro famiglia di accedere al RdC (15,8%)⁵. Come già evidenziato dall'INPS relativamente a un periodo precedente, sono pochi i beneficiari astrattamente attivabili (qui, soggetti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro) che hanno familiarità con il mercato del lavoro (quantomeno, quello regolare). Dei 725mila soggetti alla stipula del Patto di servizio, infatti, 540mila (il 74,3%) non evidenziano esperienze lavorative negli ultimi 3 anni. Del 25,7% più vicino al mercato del lavoro, però, solo la metà (il 13,8% dei beneficiari soggetti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro) ha avuto un rapporto di lavoro nell'anno precedente.

Gli individui assegnati ai CpI ricevono prima una profilazione quantitativa (cioè un indice della loro probabilità di essere ancora disoccupati in un periodo di 12 mesi), poi vengono sottoposti a un'intervista faccia a faccia sulle loro competenze motivazionali e *soft skill*. Dopo aver stabilito il profilo quantitativo e qualitativo, il CpI definisce un piano d'azione individuale. Il CpI dovrebbe incontrare i singoli destinatari entro 30 giorni dall'approvazione della domanda di reddito minimo. In realtà, essere soggetti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro non significa venire poi effettivamente presi in carico dai CpI. Dei 725mila beneficiari soggetti alla stipula del Patto di servizio ancora percettori del RdC al 31 dicembre 2022, infatti, solo 335mila (il 46,2%) risultano essere presi in carico dai CpI. Tra i presi in carico, 134mila hanno stipulato un Patto per il lavoro all'interno del programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL). Il programma GOL, avviato a dicembre 2021 in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ed effettivamente operativo dall'estate 2022, considera i beneficiari di RdC come un target prioritario. Il cuore del programma GOL consiste nella previsione di cinque percorsi di attivazione, a cui corrispondono azioni di politica attiva erogate dalle regioni in relazione al livello di bisogno dei partecipanti, all'esito della profilazione:

- Percorso 1 – «reinserimento occupazionale», per i soggetti *ready to work*.
- Percorsi 2 e 3 – *upskilling* e *reskilling*, ideati per i soggetti per i quali viene identificato un bisogno formativo. In particolare, il percorso 3 corrisponde alla «riqualificazione» (*reskilling*), laddove si rende necessaria una più robusta attività formativa finalizzata a innalzare e non solo adeguare qualifiche e competenze.

⁵ I beneficiari del RdC occupati possono voler stipulare un Patto per il lavoro, ma non vi sono obblighi.

- Percorso 4 – «lavoro e inclusione», per i casi in cui si individua un bisogno che va al di là dei soli problemi occupazionali, rendendo necessaria l'attivazione di un'équipe multidisciplinare.
- Percorso 5 – «ricollocazione collettiva».

I primi dati sui beneficiari del RdC presi in carico all'interno del programma GOL (ANPAL 2023) confermano le difficoltà occupazionali dei percettori di RdC soggetti ad attivazione lavorativa, assegnati in oltre metà dei casi (il 52%) al percorso 3 (*reskilling*) e per il 9% al percorso 4 (lavoro e inclusione), per il 24% al percorso 2 (*upskilling*) e per il 15% al percorso 1 (*work-ready*). Per avere un termine di paragone, circa il 70% dei beneficiari di sussidi di disoccupazione presi in carico in GOL è indirizzato al percorso 1.

Come viene approfondito nel Capitolo 5, la struttura del RdC non incentiva i beneficiari a iniziare un lavoro, in particolare se a bassa retribuzione. In effetti, il reddito da lavoro è interamente preso in considerazione nel calcolo del reddito equivalente per la prova dei mezzi e il calcolo della prestazione. Tuttavia, quando un beneficiario di RdC inizia a lavorare come dipendente, il 20% dei suoi guadagni aggiuntivi non viene considerato nella prova dei mezzi fino al rinnovo della dichiarazione ISEE (cioè l'anno successivo). Pertanto, l'aliquota marginale effettiva dell'aumento dei redditi da lavoro dipendente è temporaneamente dell'80% (ma diventa del 100% quando la dichiarazione ISEE viene rinnovata). Nel caso di redditi aggiuntivi da lavoro autonomo, questi non vengono considerati nella prova dei mezzi per un periodo di due mesi, dopo il quale i redditi delle persone vengono aggiornati trimestralmente.

Infine, ai beneficiari che non partecipano alle misure di attivazione lavorativa o alle attività di inclusione sociale viene applicata una serie di sanzioni severe. Il RdC viene revocato quando uno dei membri del nucleo familiare:

1. non sottoscrive un Patto per il lavoro o un Patto per l'inclusione sociale;
2. non partecipa, senza un giustificato motivo, ad attività di formazione e di politica attiva;
3. non partecipa al PUC organizzato dal Comune per 8-16 ore settimanali;
4. non accetta un'offerta di lavoro congrua (in base al salario e alla distanza);
5. non comunica i cambiamenti della propria situazione lavorativa o del reddito e del patrimonio familiare.

Per quanto concerne la definizione di offerta congrua, essa è quella prevista dal D.lgs. n. 150 del 2015, con delle specificità relative ai percettori di RdC. In particolare, oltre al requisito della coerenza con le esperienze e le competenze maturate,

per i beneficiari del RdC valgono delle regole particolari in relazione alla distanza del luogo di lavoro. Un'offerta di lavoro è definita congrua se entro ottanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile nel limite temporale massimo di cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici.

Inoltre, la retribuzione deve essere almeno pari a 858 euro mensili (il 10% in più rispetto all'importo massimo di RdC per un solo percettore), eventualmente riproporzionata relativamente all'orario di lavoro e non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi. L'offerta può riguardare un rapporto di lavoro a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore al 60% dell'orario a tempo pieno previsto nei medesimi contratti collettivi; così come un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, oppure determinato o di somministrazione purché di durata non inferiore a tre mesi.

Queste disposizioni sono quelle previste dalla legge di bilancio per il 2023, che prevede la decadenza dal beneficio in caso di rifiuto di un'offerta congrua. Inizialmente, il decreto istitutivo del RdC rendeva possibile rifiutare sino a due offerte congrue. Tale disposizione era poi stata modificata dalla legge di bilancio per il 2022, che consentiva di rifiutare la prima offerta congrua, e obbligava all'accettazione dell'offerta successiva, che qualora a tempo pieno e indeterminato poteva riguardare l'intero territorio nazionale.

Sono inoltre previste sanzioni molto gravi in caso di dichiarazioni non veritiere nelle domande di RdC. Le false attestazioni e dichiarazioni sono punite con la reclusione da due a sei anni, mentre la mancata comunicazione di variazioni di reddito/ricchezza, compreso il lavoro irregolare, comporta la pena della reclusione da uno a tre anni. Il Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza (2021) ha sottolineato che queste sanzioni rischiano di penalizzare gli errori di comunicazione commessi in buona fede e sembrano eccessive rispetto alle sanzioni previste per altri tipi di reati.

2.7 Accesso ai servizi e offerta integrata di servizi sociali

Le famiglie in cui almeno un membro non è indirizzato a firmare un Patto per il lavoro sono sottoposte a una valutazione multidimensionale per identificare i bisogni del nucleo familiare e definire i servizi appropriati prima di entrare in un percorso di inclusione sociale (gestito dal Comune). La valutazione multidimensionale dei bisogni si rivolge a individui che non sono né esenti da attività di attivazione né assegnati ai CpI dopo l'approvazione della domanda. Tuttavia, alcuni individui possono essere indirizzati ai servizi sociali, firmando così un Patto di inclusione sociale, anche dopo il colloquio con il CpI.

Secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro e dell'Inclusione Sociale, a dicembre 2020 il 48,3% delle famiglie beneficiarie del reddito minimo è stato assegnato a un Patto di inclusione sociale. Differenze regionali sostanziali sono evidenti nella quota di famiglie assegnate ai servizi sociali (per esempio, il 60,1% nel Lazio, rispetto al 32,4% nelle Marche, come riportato da Caritas, 2021, pp. 127-128). La percentuale di nuclei indirizzati al Patto di inclusione sociale è scesa al 43% nel 2022 (mentre il 44% è stato indirizzato verso i percorsi d'inserimento lavorativo e il 13% dei nuclei beneficiari del RdC è stato escluso dagli obblighi) (Banca Mondiale 2023, p. 11).

Le famiglie dovrebbero essere convocate dai servizi sociali per una valutazione multidimensionale dei bisogni entro 30 giorni dall'approvazione della domanda di RdC e dovrebbero sottoscrivere il Patto di inclusione sociale entro 20 giorni da tale valutazione. Tuttavia, i riscontri empirici hanno evidenziato che il termine di 30 giorni è stato spesso ignorato, con notevoli ritardi nella valutazione multidimensionale. Nel 2022, gli operatori hanno iniziato il processo di presa in carico solo per il 38% dei nuclei indirizzati ai servizi sociali (pari a circa 260mila famiglie), e solo nel 16% dei casi si è giunti alla firma del Patto per l'inclusione sociale (Banca Mondiale 2023, p. 11). Secondo i dati forniti dal Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza (2021), circa due terzi dei nuclei familiari beneficiari del RdC assegnati ai servizi sociali sono stati presi in carico da un singolo assistente sociale.

Dopo la valutazione multidimensionale iniziale, le famiglie vengono suddivise in quattro percorsi:

1. sottoscrivono un «Patto di inclusione sociale semplificato» quando non emergono bisogni familiari complessi e il problema principale è la mancanza di un lavoro;
2. sottoscrivono un «Patto di inclusione sociale» quando emergono bisogni familiari complessi;
3. vengono indirizzate a servizi specializzati quando i bisogni riguardano soprattutto la salute e l'assistenza;
4. vengono reindirizzate al Cpl quando emergono solo bisogni lavorativi e gli individui sono considerati occupabili.

L'obiettivo dei «Patti di inclusione sociale» è stabilire impegni specifici per le famiglie e individuare i servizi più appropriati per affrontare le principali determinanti della povertà familiare. Il reddito minimo può essere revocato se le famiglie non rispettano gli impegni specifici definiti nel Patto di inclusione sociale (per esempio la formazione) o rifiutano di partecipare al PUC.

I servizi sociali sono forniti dalle municipalità e sono identificati in base ai bisogni delle famiglie riportati nella valutazione multidimensionale. Il decreto istitutivo del RdC ha stabilito che i destinatari (sia quelli che usufruiscono delle politiche attive sia quelli che si rivolgono ai servizi sociali) sono obbligati a partecipare al PUC quando questi progetti vengono avviati nel loro Comune. I destinatari attivi devono partecipare ai PUC per 8-16 ore alla settimana. I progetti mirano a promuovere le competenze e l'integrazione sociale dei partecipanti e si concentrano su aree specifiche (culturale, ambientale, sociale, artistica, formazione e tutela degli spazi comuni) e non possono sostituire i posti di lavoro esistenti.

Il Capitolo 4 prende in considerazione l'attuazione dei percorsi di attivazione lavorativa e sociale, inclusi i servizi forniti ai beneficiari del RdC attraverso i PUC. A maggio 2023, il 58,5% dei comuni italiani (4.623 su 7.901) ha avviato un PUC. Il numero totale di PUC attivati è di 27.282, con un coinvolgimento di 302.550 persone. In pratica, però, solo 57.109 persone sono state coinvolte nei PUC attivati. Tra le persone coinvolte in un PUC, il 54% ha firmato un Patto di inclusione sociale e il 46% un Patto per il lavoro.

2.8 Conclusioni

In questo capitolo è stato ripercorso l'iter che ha portato all'istituzione del RdC come misura di contrasto alla povertà e attivazione nel mercato del lavoro, rileggendo i principali mutamenti che dall'inizio degli anni Duemila hanno segnato le politiche contro la povertà in Italia. L'esame delle misure che si sono succedute ha permesso di mettere in evidenza il disegno complessivo della riforma sul piano delle risorse stanziare, dei requisiti di accesso, dei benefici economici previsti e del mix di interventi e condizionalità previsti per la presa in carico sociale e il reinserimento lavorativo. In questa prospettiva, il capitolo evidenzia altresì le principali criticità che su tutti questi piani hanno caratterizzato l'implementazione del RdC, sia per quanto riguarda la presa in carico sociale, sia sul piano dell'attivazione lavorativa. Su queste criticità si tornerà nei prossimi capitoli, con affondi specifici che contribuiscono a far risaltare, evidenze empiriche alla mano, non solo il disegno della riforma ma anche i molti nodi critici che dovrebbero costituire l'asse di un percorso di riforma.

CAPITOLO 3

IL RDC COME TRASFERIMENTO MONETARIO*

Nel Capitolo 2 si sono descritti alcuni limiti del disegno della componente monetaria del RdC. Alla luce di tale descrizione, l'obiettivo di questo capitolo è presentare una serie di elaborazioni – condotte, ove non diversamente specificato, facendo uso di un modello di microsimulazione statica basato su dati ISTAT IT-SILC – per indagare in maggior dettaglio le caratteristiche della platea di eleggibili alla misura di reddito minimo e valutare alcuni possibili scenari di riforma.

Come anticipato nel capitolo precedente, l'impianto del RdC è caratterizzato da alcune criticità sulle quali si sarebbe dovuti intervenire per ragioni sia di efficienza sia di equità. Fra queste criticità, ci soffermiamo su tre che appaiono particolarmente rilevanti.

In primo luogo, seppur si condivida, ovviamente, la necessità di evitare che famiglie povere di reddito ma ricche di patrimonio a causa di evasione ed elusione fiscale risultino beneficiarie del trasferimento, va sottolineato come la definizione dei requisiti patrimoniali di accesso non appaia fondata su valutazioni attente delle effettive condizioni di disagio dei nuclei bisognosi. Va altresì rimarcato che tali requisiti condizionano in maniera rilevante l'eleggibilità al RdC, dato che dei valori patrimoniali si tiene conto nella misura dell'ISEE, attraverso gli eventuali redditi da capitale, e nei due appositi requisiti relativi al capitale finanziario e immobiliare.

La seconda criticità riguarda i requisiti di residenza particolarmente stringenti che escludono dal beneficio soprattutto i cittadini extracomunitari, laddove, per confronto, il precedente REI richiedeva soltanto la residenza continuativa in Italia da almeno 2 anni.

Infine, una grave criticità è collegata all'applicazione – sulla componente reddituale (incidendo, così, negativamente sia sul requisito di accesso sia sull'importo della prestazione, laddove lo si soddisfi) – di una scala di equivalenza che,

* A cura di Maurizio Franzini, Giovanni Gallo, Lorenzo Lusignoli e Michele Raitano.

sia dal punto di vista dei requisiti di accesso sia dell'importo delle prestazioni erogate, sfavorisce relativamente i nuclei familiari più numerosi. Come già ricordato, infatti, la peculiare scala di equivalenza adottata assume economie di scala familiari molto rilevanti, ovvero un aumento limitato delle esigenze di spese della famiglia all'aumentare dei componenti del nucleo, *in primis* se minori. Invece, è noto come buona parte dei consumi dei nuclei meno abbienti sia caratterizzata da limitate economie di scala (si pensi alla spesa per cibo, che costituisce un'ampia frazione del bilancio delle famiglie in povertà), in altri termini dalla crescita quasi proporzionale della spesa al crescere del numero dei componenti. In quest'ottica, e per coerenza col disegno generale delle politiche sociali in Italia, sarebbe stato più coerente far uso, anche per la componente reddituale, della scala ISEE (applicata peraltro nel REI anche al calcolo dei redditi equivalenti), che assume economie di scala nella spesa per consumo molto più limitate di quelle della scala RdC. Va inoltre sottolineata la limitata razionalità di uno schema che rende equivalenti i valori di riferimento e calcola l'importo del beneficio applicando scale diverse.

Dopo aver quantificato il ruolo svolto dai vari requisiti monetari come vincoli all'accesso dei potenziali beneficiari (paragrafo 3.1), in questo capitolo si presenta una serie di elaborazioni su possibili modifiche migliorative del disegno della componente monetaria del RdC rispetto alla definizione delle scale di equivalenza e all'allentamento dei requisiti di residenza (paragrafo 3.2), alla sua relazione con l'AUUF (paragrafo 3.3) – che può anche essere inteso come una modalità di migliorare le condizioni economiche dei nuclei numerosi pur senza intervenire sul disegno della scala di equivalenza del RdC – e a possibili modifiche (nei requisiti di accesso e nell'importo) dei vincoli relativi al patrimonio mobiliare (paragrafo 3.4).

3.1 Chi soddisfa i requisiti di accesso al RdC

Una riflessione attenta sul ruolo svolto dai diversi requisiti di accesso al RdC – oltre quello di base di un ISEE inferiore a 9.360 euro – nel selezionare la platea dei beneficiari appare necessaria per monitorare la capacità dello strumento di rispondere adeguatamente alle situazioni di disagio economico. A tal fine si è condotta una simulazione per misurare come si distribuiscono i nuclei familiari con un ISEE inferiore alla soglia prestabilita di 9.360 euro in base al rispetto o meno degli altri requisiti principali (Tabella 3.1).

Sulla base dei nostri calcoli, basati sul campione ISTAT IT-SILC riparametrato alla dimensione della popolazione residente in Italia, circa 4,9 milioni di

Tabella 3.1 Distribuzione delle famiglie che soddisfano il requisito ISEE in base agli altri requisiti di accesso

Possesso degli altri requisiti				Quota delle famiglie
Reddito familiare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare	Residenza 10 anni	
Si	Si	Si	Si	34,5
Si	Si	Si	No	4,3
Si	Si	No	Si	0,2
Si	Si	No	No	0,0
Si	No	Si	Si	13,7
Si	No	Si	No	1,2
Si	No	No	Si	0,1
Si	No	No	No	0,0
No	Si	Si	Si	30,0
No	Si	Si	No	3,0
No	Si	No	Si	0,1
No	Si	No	No	0,0
No	No	Si	Si	11,9
No	No	Si	No	1,1
No	No	No	Si	0,1
No	No	No	No	0,0

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

famiglie risultano avere nel 2022 un ISEE inferiore a 9.360 euro annui. Di questi, poco più di 1/3 (il 34,5%) soddisfa anche gli altri requisiti su reddito, patrimonio (mobiliare e immobiliare) e residenza ed è quindi eleggibile al RdC (l'effettiva ricezione del trasferimento dipende poi dal tasso di *take-up*, ovvero dalla propensione dei potenziali beneficiari a richiedere effettivamente la misura di sostegno ai redditi). Di particolare interesse sono le quote di nuclei che soddisfano tutti i requisiti economici, ma non quello di residenza (il 4,3%), o non soddisfano unicamente il requisito reddituale (sul quale incide la particolare scala di equivalenza adottata; il 30,0%) o quello sul patrimonio finanziario (il 13,7%). In fase di valutazione dell'applicazione del RdC si sarebbe dovuto porre una particolare attenzione proprio su queste famiglie escluse a causa di un unico requisito, per verificare quante di esse si trovano effettivamente in condizioni di disagio economico e sarebbero, dunque, escluse dal beneficio solo in ragione dell'inevitabile arbitrarietà insita in ogni strumento selettivo di welfare (per esempio, perché superano di poche decine di euro i vincoli patrimoniali).

La Tabella 3.2 mostra come si distribuiscono la popolazione residente in Italia e quella a basso ISEE in base al soddisfacimento dei diversi requisiti di accesso e a seconda della macroarea geografica di residenza o della cittadinanza (italiana o straniera).

Tabella 3.2 Distribuzione della popolazione in base al soddisfacimento dei requisiti di accesso, per macroarea di residenza e cittadinanza

	Requisito residenza	Requisito ISEE	Requisito reddito familiare	Requisito patrimonio immobiliare	Requisito patrimonio mobiliare
<i>Totale popolazione</i>					
Nord	95,9%	12,1%	7,7%	86,5%	21,7%
Centro	95,8%	16,4%	9,7%	85,6%	25,4%
Mezzogiorno	97,4%	30,9%	17,6%	88,4%	40,6%
Italiano	99,2%	16,3%	9,4%	86,0%	25,9%
Straniero	62,8%	50,6%	32,4%	98,3%	58,4%
Italia	96,3%	19,0%	11,2%	86,9%	28,4%
<i>Solo nuclei che rispettano il requisito ISEE</i>					
Nord	86,5%	100,0%	56,2%	99,8%	67,4%
Centro	87,8%	100,0%	52,6%	99,7%	68,0%
Mezzogiorno	93,7%	100,0%	53,0%	99,6%	76,1%
Italiano	97,9%	100,0%	51,6%	99,7%	70,8%
Straniero	62,1%	100,0%	62,6%	99,8%	76,6%
Italia	90,4%	100,0%	53,9%	99,7%	72,0%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

Dalla Tabella 3.2 si evince chiaramente come i requisiti previsti per il RdC risultino diversamente vincolanti. Mentre, in media, l'86,9% della popolazione italiana soddisfa il requisito relativo al patrimonio immobiliare, quello sul patrimonio finanziario viene soddisfatto da poco più di 1/4 dei nuclei. Ancor più stringenti sono il requisito ISEE e quello reddituale, soddisfatti, rispettivamente, dal 19,0% e dall'11,2% dei nuclei. Fra chi ha un ISEE inferiore a 9.360 euro, solo il 53,9% ha anche un reddito equivalente inferiore a 6.000 euro e tale quota è omogenea fra macroaree territoriali. A conferma della limitata inclusività indotta dal requisito di residenza, dai nostri calcoli risulta che poco meno dei 2/3 dei nuclei composti da stranieri (sia nell'intera popolazione, sia in quella al di sotto della soglia ISEE) soddisfa il requisito di residenza previsto per il RdC.

Questi dati confermano, dunque, come l'inclusività della misura di sostegno al reddito familiare vada valutata considerando congiuntamente tutti i requisiti previsti dalla normativa e riflettendo sulla coerenza complessiva che ne deriva. A tale proposito, appare interessante chiedersi di quanto distano dalla soglia i nuclei non eleggibili, in modo da riflettere compiutamente su quanti nuclei che appaiono effettivamente in condizioni di bisogno sulla base di molteplici indicatori monetari risultano esclusi dal disegno del RdC. In quest'ottica, la Tabella 3.3 mostra come si distribuiscono – per distanza dalle varie soglie considerate – i nuclei residenti in Italia e quelli con ISEE inferiore alla soglia. Guardando a questi ultimi, si osserva, per esempio, che il 13,4% dei nuclei a ISEE basso non è eleggibile per il RdC perché ha un reddito equivalente che supera la soglia al massimo del 20% (1.200 euro equivalenti), così come il 4,7% dei nuclei è escluso a causa di un valore del patrimonio finanziario solo del 20% superiore alla soglia. Nel riformare la misura, bisognerebbe, dunque,

Tabella 3.3 Distribuzione dei nuclei familiari per distanza dalla soglia dei vari requisiti monetari

	ISEE	Reddito familiare	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare
<i>Totale famiglie</i>				
Sotto	19,0%	11,2%	28,4%	86,9%
Sopra (< 5%)	1,4%	0,8%	0,7%	0,3%
Sopra (5-10%)	1,4%	0,7%	0,8%	0,3%
Sopra (10-20%)	2,5%	1,9%	1,6%	0,4%
Sopra (20-50%)	7,0%	6,1%	4,5%	1,4%
Sopra (50-100%)	11,8%	8,6%	5,6%	1,9%
Sopra (> 100%)	57,0%	70,7%	58,4%	8,9%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<i>Solo nuclei che rispettano il requisito ISEE</i>				
Sotto	100,0%	53,9%	72,0%	99,7%
Sopra (< 5%)	0,0%	3,4%	1,3%	0,1%
Sopra (5-10%)	0,0%	2,9%	1,3%	0,1%
Sopra (10-20%)	0,0%	7,1%	2,1%	0,1%
Sopra (20-50%)	0,0%	18,7%	6,3%	0,1%
Sopra (50-100%)	0,0%	10,3%	6,7%	0,1%
Sopra (> 100%)	0,0%	3,8%	10,4%	0,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

ragionare attentamente su come includere in forme di sostegno monetario nuclei che risultano in una chiara condizione di disagio economico, ma che non soddisfano di poco almeno una delle condizioni previste per il *means testing* (la prova dei mezzi).

3.2 La modifica di scale di equivalenza e requisito di residenza: scenari di simulazione

Come già segnalato nel Capitolo 2, un aspetto particolarmente critico riguarda la scala di equivalenza adottata.

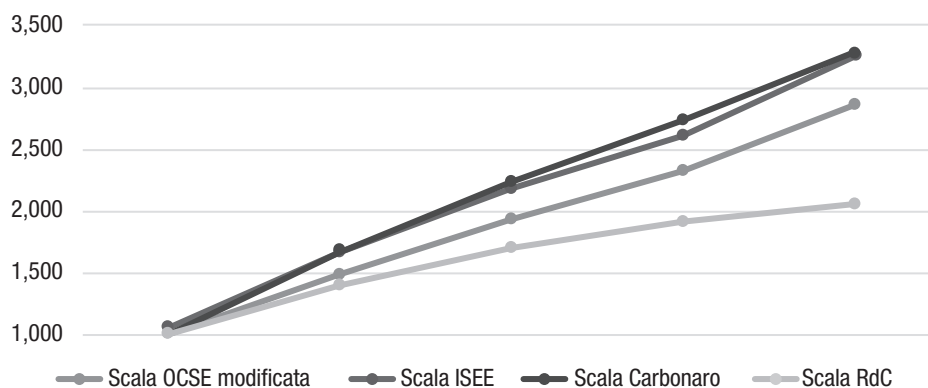
Nell'attuazione del RdC si è deciso di adottare una scala di equivalenza più «bassa» rispetto alla scala ISEE¹, a quella Carbonaro (usata in Italia nelle stime dell'ISTAT sulla povertà relativa e, in genere, nelle analisi sull'esclusione sociale²) o a quella generalmente utilizzata negli studi sul rischio di povertà in Europa (scala OCSE modificata, che attribuisce valore 1 al primo componente e 0,5 e 0,3 a ogni ulteriore componente di età, rispettivamente, almeno uguale o inferiore ai 14 anni). In confronto alla scala OCSE modificata, oltre ad avere un tetto a 2,1, la scala RdC pesa meno sia i componenti addizionali adulti (0,4 contro 0,5), sia i «bambini» (ovvero chi ha meno di 14 anni di età), attribuendo a quest'ultimi un peso di 0,2 invece che di 0,3. Anche in confronto con la scala ISEE, la scala utilizzata per il RdC tende a sfavorire le famiglie numerose nel calcolo del numero di componenti equivalenti. Un'illustrazione chiara delle differenze nei valori per numero di componenti familiari delle quattro scale di equivalenza in esame è riportata nella Figura 3.1.

Poiché la scala di equivalenza agisce sia nella soglia reddituale di accesso alla misura sia nella definizione dell'importo economico, l'aver adottato una scala bassa come quella RdC ha consentito un minor onere per le finanze pubbliche. Tuttavia, questa scelta ha avuto come principale conseguenza quella di sfavorire l'accesso e ridurre il beneficio economico ricevuto dalle famiglie

¹ Il valore della scala ISEE è pari al numero dei componenti nel nucleo familiare elevato alla potenza di 0,65, fino a un massimo di cinque componenti. I componenti dal sesto in su determinano un aumento unitario della scala pari a 0,35. Inoltre, la scala ISEE prevede delle maggiorazioni in caso di un numero di figli pari o superiore a tre, membri con disabilità o genitori lavoratori.

² Essendo stimata sulla base delle spese alimentari delle famiglie, ovvero di una componente di consumo che ha limitate economie di scala, la «scala Carbonaro» attribuisce un numero di componenti relativamente elevato al crescere del numero dei membri del nucleo (per esempio, 1,67 per 2 componenti, 2,23 per 3 componenti, 2,72 per 4 componenti, 4,01 per 7 componenti).

Figura 3.1 Valori delle scale di equivalenza per numero di componenti nel nucleo familiare



Nota: si immagina che tutti i componenti del nucleo oltre i primi due siano persone di età inferiore ai 14 anni.

Fonte: elaborazioni degli autori

numerose e/o con figli minori, quelle che in Italia presentano le maggiori difficoltà economiche³.

La scelta della particolare «scala RdC» è stata in tutta probabilità dettata dalla volontà di massimizzare la platea di beneficiari rispettando, da un lato, la promessa elettorale del Movimento 5 Stelle dei 780 euro al mese da garantire ai single (come trasferimento o contributo per affitto) e, dall'altro, i vincoli del bilancio pubblico. Abbiamo quindi condotto delle simulazioni immaginando alcune ipotesi di riforma del RdC in cui si adottassero delle scale di equivalenza alternative (sia per il requisito reddituale d'accesso sia per il calcolo della prestazione) e tutte più generose di quella attuale, rispettivamente: (1) eliminando il tetto pari a 2,1 nel valore massimo della scala; (2) applicando un fattore pari a 0,4 a tutti i componenti del nucleo, indipendentemente dalla loro età; (3) combinando le ipotesi di riforma precedenti, e cioè eliminando il tetto e applicando il fattore 0,4 a tutti i componenti; (4) applicando la stessa scala usata per l'ISEE. I risultati sono illustrati nelle metà superiori delle Tabelle 3.4, 3.5 e 3.6, relative, rispettivamente, a come varia il numero di beneficiari, l'importo medio e la spesa totale per RdC nelle varie ipotesi di riforma.

³ Va altresì ricordato che il contributo per affitto e mutuo è addirittura invariante alla numerosità familiare.

Tabella 3.4 Variazione del numero dei beneficiari negli scenari di riforma del RdC

Scala di equivalenza	Famiglie beneficiarie (in migliaia)		
	RdC attuale	Nuove famiglie	Totale
RdC (attuale)	1.366	0	1.366
RdC senza tetto	1.366	15	1.381
RdC (0,4 per tutti)	1.366	72	1.438
RdC (0,4 per tutti) senza tetto	1.366	101	1.467
ISEE	1.366	468	1.834
Req. Residenza (5 anni)	1.366	117	1.483
No req. Residenza	1.366	170	1.536
No req. Residenza + scala ISEE	1.366	688	2.054

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

Tabella 3.5 Variazione degli importi medi negli scenari di riforma del RdC

Scala di equivalenza	Importo medio annuo (in euro)			
	RdC attuale	Precedenti beneficiari	Nuove famiglie	Totale
RdC (attuale)	6.192	6.192	0	6.192
RdC senza tetto	6.192	6.238	2.737	6.217
RdC (0,4 per tutti)	6.192	6.440	1.694	6.319
RdC (0,4 per tutti) senza tetto	6.192	6.725	2.200	6.517
ISEE	6.192	7.922	2.466	6.929
Req. Residenza (5 anni)	6.192	6.204	5.641	6.158
No req. Residenza	6.192	6.211	5.578	6.140
No req. Residenza + scala ISEE	6.192	7.916	3.868	6.824

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

Tabella 3.6 Variazione della spesa pubblica negli scenari di riforma del RdC

Scala di equivalenza	Spesa annuale (in miliardi di euro)			
	RdC attuale	Incremento spesa precedenti beneficiari	Spesa per nuove famiglie	Totale
RdC (attuale)	8,46	0,00	0,00	8,46
RdC senza tetto	8,46	0,06	0,04	8,56
RdC (0,4 per tutti)	8,46	0,34	0,12	8,92
RdC (0,4 per tutti) senza tetto	8,46	0,73	0,22	9,41
ISEE	8,46	2,36	1,15	11,97
Req. Residenza (5 anni)	8,46	0,02	0,66	9,13
No req. Residenza	8,46	0,03	0,95	9,43
No req. Residenza + scala ISEE	8,846	2,36	2,66	13,48

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

Dalle simulazioni, si evidenzia come la platea dei beneficiari crescerebbe in tutti gli scenari di riforma ipotizzati e, come atteso, lo scenario più generoso si concreterebbe se si applicasse al RdC la stessa scala di equivalenza adottata per il calcolo dell'ISEE. In questo caso, circa 468.000 famiglie in più beneficerebbero del trasferimento e, inoltre, il beneficio medio dei nuclei già beneficiari crescerebbe di circa 1800 euro l'anno, in virtù della più elevata prestazione che verrebbe ricevuta dai nuclei familiari con più di un componente. Gli effetti sul bilancio pubblico dell'adozione della scala ISEE non sarebbero, però, irrilevanti, dato che la spesa annua crescerebbe di circa 3,5 miliardi di euro. Tuttavia, uno scenario alternativo come quello «0,4 per tutti» – immaginato perché migliorerebbe le condizioni dei nuclei più numerosi, e in particolare di quelli con minori (che conterebbero 0,4 anziché 0,2 nel computo dei componenti equivalenti) – riuscirebbe comunque ad accrescere in misura non irrilevante sia il numero di nuove famiglie beneficiarie (circa 72.000) sia, lievemente, l'importo medio per gli attuali nuclei beneficiari (circa 250 euro l'anno) senza comportare aggravii di costo eccessivi per il bilancio pubblico (pari all'incirca a 450 milioni di euro l'anno).

Se invece si intendesse prioritariamente intervenire eliminando il requisito di residenza decennale per gli extra-comunitari e applicando il principio della sola residenza al momento della domanda, il numero dei beneficiari crescerebbe di circa 170.000 nuclei familiari e l'aggravio per il bilancio pubblico sarebbe di circa 1 miliardo di euro (metà inferiore delle Tabelle 3.4, 3.5 e 3.6). Eliminare il requisito di residenza e adottare la scala ISEE sia per la definizione dei beneficiari sia per il calcolo dell'importo comporterebbe un aumento dei beneficiari pari a circa 668.000 nuclei con una maggiore spesa pubblica annua pari a 5 miliardi.

Si tratterebbe, dunque, di un impegno consistente, ma che potrebbe graduarsi, come visto, soprattutto se si decidesse di introdurre una scala di equivalenza migliore di quella attuale e comunque diversa da quella ISEE. Si noti, invece, che l'impatto sulla spesa complessiva della modifica migliorativa dei requisiti di residenza sarebbe molto meno significativo.

Gli scenari qui considerati genererebbero qualche effetto positivo anche sulla distribuzione dei redditi familiari (Tabella 3.7). Da una parte, l'applicazione della scala ISEE ridurrebbe l'incidenza della povertà grave (quota di nuclei con reddito equivalente disponibile inferiore al 40% di quello mediano) di circa 0,6 punti percentuali e una riduzione non irrilevante (da 0,316 a 0,310) si osserverebbe anche nell'indice di disuguaglianza di Gini. Dall'altra, l'eliminazione dei vincoli di residenza comporterebbe una riduzione dell'incidenza della povertà grave pari a poco meno di 0,3 punti percentuali.

Tabella 3.7 Impatto degli scenari di riforma del RdC su povertà e disuguaglianza

Scala di equivalenza	Indice di grave rischio di povertà		Indice di Gini	
	Valore	Variazione (p.p.)	Valore	Variazione (p.p.)
Senza RdC	8,88	-	0,316	-
RdC (attuale)	7,60	-1,28	0,316	0,000
RdC senza tetto	7,58	-1,30	0,315	-0,001
RdC (0,4 per tutti)	7,53	-1,35	0,315	-0,001
RdC (0,4 per tutti) senza tetto	7,50	-1,38	0,314	-0,002
ISEE	7,02	-1,86	0,310	-0,006
Req. Residenza (5 anni)	7,42	-1,46	0,315	-0,001
No req. Residenza	7,33	-1,55	0,314	-0,002

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

3.3 Il RdC e l'Assegno unico e universale per i figli a carico

Come abbiamo chiaramente mostrato nei precedenti paragrafi, uno dei principali difetti del RdC consiste nel sostegno economico inadeguato concesso alle famiglie con minori. La causa di questo risiede in una scala di equivalenza che cresce in misura troppo contenuta rispetto ai bisogni di tali tipologie familiari. Vi è tuttavia un importante strumento che è stato recentemente introdotto ed è operante a partire da marzo 2022, che potenzia per molte famiglie in misura sostanziale il sostegno economico a favore dei minori: l'AUUF⁴. Obiettivo di questa nuova misura strutturale è stato quello di operare una profonda semplificazione e razionalizzazione delle diverse misure di sostegno ai figli che si erano stratificate nel tempo: l'assegno al nucleo familiare, le detrazioni fiscali per i figli a carico sotto i 21 anni di età, gli assegni al terzo figlio, gli assegni di natalità, i premi alla nascita e alcune altre misure minori. Mentre le modifiche all'impianto del RdC sono state in questi anni pesantemente ostacolate dalla forte contrapposizione politica che ha caratterizzato il dibattito sullo strumento sin dalla data sua introduzione, l'AUUF ha potuto beneficiare di un consenso bipartisan nel corso del suo iter parlamentare, che ha permesso di arrivare all'approvazione di una legge delega con una maggioranza particolarmente ampia sia alla Camera sia

⁴ La normativa che definisce l'AUUF è contenuta nel D.lgs. 230 del 29 dicembre 2021, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 309 del 30 dicembre 2021 con rettifica in *GU* n. 1 del 3 gennaio 2022.

al Senato. Nonostante alcuni rallentamenti legati al cambio di legislatura, l'introduzione dell'AUUF è stata dunque sostenuta e portata avanti con convinzione, anche in quanto contenuta all'interno di un programma più generale di sostegno alle famiglie, il Family Act, ed è stata finanziata in misura consistente nelle successive leggi di bilancio in modo da essere portata a termine per il 2022⁵. Dopo l'approvazione della relativa legge delega, durante il periodo di definizione del decreto attuativo contenente la nuova normativa sull'AUUF, la rilevanza di tale misura ha portato numerosi esperti sul tema, istituzioni e associazioni a proporre uno schema da attuare, che riflettesse il *policy design* desiderato e allo stesso tempo garantisse i vincoli di bilancio esistenti. Tra le varie proposte, si ricordano qui quella presentata dal gruppo di lavoro Arel-Fondazione Gorrieri-Alleanza per l'infanzia (2021), che aveva un disegno «moderatamente selettivo» con una progressività assai contenuta e maggiormente improntato a favorire la natalità, e quella proposta dalla CISL (vedi Baldini, Gallo e Lusignoli 2022), caratterizzata da una marcata progressività, costruita con maggiore attenzione al processo di transizione dal «vecchio» al «nuovo» e prevalentemente improntata all'equità. L'AUUF introdotto dal governo si situa tra queste proposte.

In virtù della progressività dell'AUUF attuato, un tema di rilievo nel dibattito pubblico e politico è stato quello di gestire la sua sovrapposizione con il RdC. L'importo dell'Assegno resta infatti massimo e invariato (nel 2022, 2100 euro annui ovvero 175 euro mensili al netto delle maggiorazioni) per ogni figlio minore che si trova nei nuclei familiari che presentano un ISEE entro i 15.000 euro⁶, fascia che comprende al suo interno tutti i percettori di RdC⁷. Si tratta dunque di vedere che cosa comporterebbe un aumento del sostegno economico di tale entità per le famiglie interessate. In particolare, sono tre le possibilità teoriche di interazione tra le due misure (RdC e AUUF) che vennero prese in considerazione: il cumulo completo, il cumulo parziale (da stabilire in quale entità), l'assenza di cumulo.

⁵ Grazie ai primi finanziamenti, già a partire da luglio 2021 fu introdotto uno strumento provvisorio, l'assegno temporaneo per i figli minori, che ha affiancato gli assegni al nucleo familiare per coloro che non potevano usufruire dei medesimi. Entrambi questi strumenti sono stati successivamente sostituiti dall'AUUF.

⁶ Nel 2023 gli importi e le soglie ISEE di riferimento sono stati rivalutati: l'assegno massimo per figlio al netto delle maggiorazioni è pari a 2.270 euro annui, corrispondenti a 189,20 euro mensili, se l'ISEE del nucleo è entro 16.215 euro.

⁷ Ricade all'interno di questa fascia circa il 50% delle famiglie interessate; per valori superiori di ISEE compresi tra 15.000 e 40.000 euro l'importo dell'Assegno si riduce gradualmente al crescere dell'ISEE fino a raggiungere il suo minimo pari a 600 euro annui per ogni figlio (sempre al netto delle maggiorazioni) oltre tale soglia. Nel 2023 queste due soglie ISEE sono state rivalutate rispettivamente a 16.215 e 43.240 euro, mentre l'importo minimo annuale è salito a 649 euro.

Quest'ultima possibilità sembrerebbe logica e in effetti viene adottata in molti paesi europei laddove la misura di reddito minimo contro la povertà interviene a valle degli altri trasferimenti pubblici e nel suo *means testing* si considerano sostanzialmente tutti i trasferimenti ricevuti dal nucleo. Nel caso del RdC, tuttavia, pare corretto averla scartata giacché, come ben evidenziato nei precedenti paragrafi, il RdC trova uno dei suoi punti più deboli proprio nel sostegno alle famiglie con minori, per via della insufficiente scala di equivalenza. Si è dunque lontani dalla presenza di una misura realmente adeguata di reddito minimo per tali famiglie che anzi avrebbero la necessità di veder incrementato il sostegno economico per i figli.

Dal lato opposto si trova la possibilità di cumulare per intero le due misure. Essa presenta in teoria degli indubbi vantaggi poiché evita qualsiasi commistione tra le stesse e permette di rispettare appieno il principio universalistico, fornendo il medesimo sostegno a prescindere dalla condizione dei percettori. In sostanza coloro che ricevono il RdC si troverebbero a dover ricevere lo stesso importo massimo del sostegno ricevuto da tutti coloro che si trovano ad avere un'analoga situazione economica.

La Figura 3.2 illustra, per il totale delle famiglie coinvolte e per alcune tipologie familiari suddivise in base al numero dei figli percettori dell'AUF (minorenni o maggiorenni), gli importi medi mensili dei benefici che andrebbero a percepire i nuclei che ricevono la misura di contrasto alla povertà. L'importo del RdC viene scomposto in tre parti: la componente di rimborso della rata del mutuo o del canone di locazione; la componente del beneficio dipendente dal reddito familiare e dalla parte della scala di equivalenza riguardante gli adulti del nucleo familiare; la componente del beneficio dipendente dal reddito familiare e dalla parte della scala di equivalenza che riguarda i minori nel medesimo nucleo. Il totale delle famiglie che percepiscono entrambe le misure riceverebbe dunque in media 113 euro dall'AUF e 533 dal solo RdC per un importo complessivo pari a 646 euro se le due misure fossero pienamente cumulate. La componente del RdC legata alla presenza dei minori ovviamente non compare nell'ultima tipologia familiare considerata che non li contiene, ma invece assume sempre più rilevanza al crescere degli stessi nelle altre tipologie familiari. Contestualmente aumenta in misura ancor più sensibile l'importo dell'AUF al crescere del numero dei figli. Questa forte progressione dell'AUF si spiega non solo con la specifica maggiorazione prevista a partire dal terzo figlio⁸, quanto piuttosto

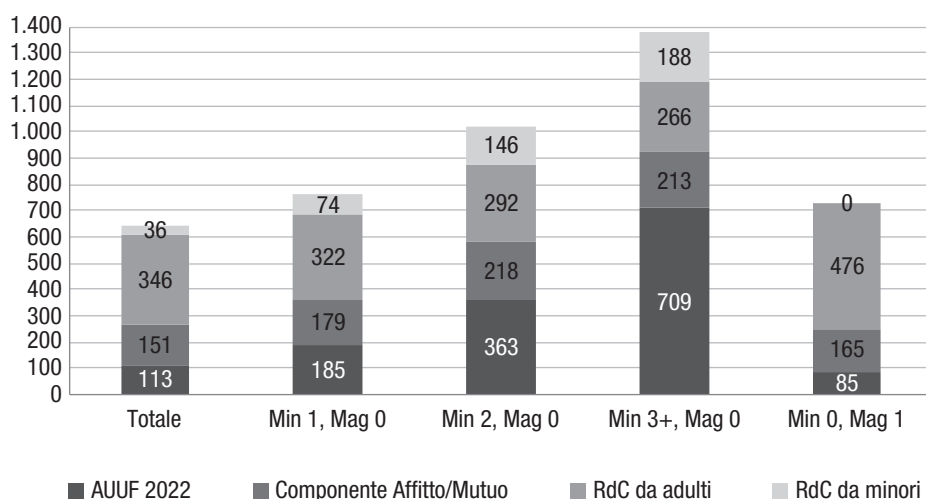
⁸ Per le famiglie numerose qui prese in esame, la norma prevede che per il 2022 vi sia una specifica maggiorazione di 85 euro mensili della quota base dell'assegno per ogni figlio oltre il secondo. Tale maggiorazione è stata poi rivalutata per il 2023 a 91,90 euro.

attraverso l'effetto operato dalla scala di equivalenza dell'ISEE che risulta potenziato per via di come è stato disegnato lo strumento, che utilizza in maniera peculiare tale indicatore per stabilire l'entità del beneficio per ogni figlio invece che per l'intera famiglia⁹. Il forte incremento dell'AUUF al crescere della numerosità familiare si riflette sul beneficio medio complessivo che riceverebbero le famiglie con minori considerate se vi fosse il cumulo completo delle due misure, che supera i 1.000 euro nel caso di due figli e lambisce i 1.400 euro nel caso di tre figli minori. Si tratta di importi sostanziali se rapportati alle attuali retribuzioni.

È chiaro dunque che occorra interrogarsi se consentire un cumulo perfetto dei due benefici non possa risultare causa di disincentivo all'entrata nel mondo del lavoro per gli interessati, alimentando quella «trappola di povertà» che si dovrebbe invece cercare di limitare per quanto possibile (vedi anche Cap. 5).

Questo elemento porta a comprendere almeno in parte la diversa scelta operata dal legislatore: un cumulo parziale delle due misure nel quale l'AUUF sostituisce la quota del beneficio destinata ai minori. In sostanza il nuovo assegno so-

Figura 3.2 Importo medio mensile dell'AUUF e delle varie componenti del Rdc tra i nuclei beneficiari per tipologia familiare



Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

⁹ Per una spiegazione dettagliata del particolare effetto incrementale dell'assegno legato alla scala di equivalenza si rimanda a Gallo e Lusignoli (2022).

stituisce quella parte del RdC legata al coefficiente relativo ai minori della scala di equivalenza (pari a 0,2 per ogni minore). Nella suddetta rappresentazione del beneficio medio (Figura 3.2) verrebbe dunque assorbita la parte degli istogrammi in grigio più chiaro. L'importo complessivo medio del beneficio risulterebbe dunque inferiore ai 700 euro per le famiglie con un minore, al di sotto dei 900 euro per le famiglie con 2 minori ed entro i 1.200 euro per le famiglie con 3 minori. Si tratta di importi senz'altro consistenti ma più contenuti rispetto a quelli derivanti da un cumulo completo.

A favore di questa soluzione occorre anche rilevare che l'importo del beneficio concesso attraverso l'AUUF risulta largamente superiore, come evidenzia anche la Figura 3.2, alla quota assorbita relativa ai minori e dunque il guadagno per i percettori di RdC risulta comunque piuttosto cospicuo. Tra l'altro si tratta di guadagni relativamente elevati rispetto all'insieme delle famiglie che ricevono l'AUUF, giacché tali percettori non ricevevano le due principali misure strutturali di sostegno prima vigenti che sono state assorbite: gli assegni al nucleo familiare e le detrazioni fiscali per i figli a carico. Inoltre c'è da osservare che comunque il legislatore ha mostrato attenzione alla necessità di proteggere i beneficiari del RdC da possibili ripercussioni a loro danno derivanti dall'introduzione dell'AUUF, escludendo per loro l'importo di quest'ultimo dal computo del reddito complessivo per l'accesso alla prestazione, a differenza dalla maggior parte delle altre tipologie reddituali, che invece vi ricadono. Inoltre per tali beneficiari l'assegno viene automaticamente erogato congiuntamente al RdC senza bisogno di alcuna domanda.

Vi è infine una considerazione di carattere finanziario, giacché il cumulo parziale, ovvero l'assorbimento da parte dell'AUUF della quota RdC legata ai minori, ha permesso un risparmio di risorse che ha contribuito a finanziare il nuovo strumento. Ferme restando le considerazioni fatte, qualora si volesse prevedere la possibilità di cumulo completo dei due strumenti lasciando l'AUUF con la struttura attuale, con una leggera crescita della platea degli aventi diritto e un sensibile aumento dell'importo medio del sussidio per gli interessati (di circa 200 euro) occorrerebbe, secondo le stime qui prodotte, un impiego ulteriore di risorse pari a circa 540 milioni di euro annui (Tabella 3.8).

In assenza di una correzione della scala di equivalenza del RdC che riequilibri adeguatamente la misura in favore dei minori, l'introduzione dell'AUUF ha senz'altro svolto un importante ruolo suppletivo. Data la struttura dell'AUUF, con un importo massimo comunque sostanziale e un operare della scala di equivalenza dell'ISEE che determina una progressione accentuata del beneficio in particolare per le famiglie con più figli, l'opzione del cumulo parziale, peraltro già sperimentata con l'Assegno temporaneo per i figli, costituisce una soluzione

Tabella 3.8 Impatti di scenari sull'interazione fra RdC e AUUF

	Scenario attuale: AUUF 2022 con decurtazione	Scenario ipotetico: AUUF e RDC senza decurtazioni
Famiglie beneficiarie (mln)	1,37	1,41
Importo medio (€)	6.192	6.399
Spesa totale (mld €)	8,46	9,00
Risparmio da interazione misure	-0,54	-

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

soddisfacente con riguardo all'importo del beneficio¹⁰, che tuttavia lascia aperta una questione: lo stretto legame tra le due misure rischia di irrigidire la possibilità di interventi correttivi sulle medesime, e in particolare sulla scala di equivalenza del reddito minimo. Infatti, un qualsiasi intervento migliorativo sulla scala di equivalenza del RdC dovrebbe essere accompagnato da una revisione della normativa dell'AUUF per evitare un effetto di sterilizzazione dello stesso.

Come si vedrà nel Capitolo 6, la riforma introdotta dal governo Meloni ha stabilito la piena cumulabilità dell'AUUF con la nuova misura di contrasto alla povertà, nell'ambito di una revisione della scala di equivalenza connessa alla categorialità che caratterizza la nuova misura.

3.4 Il patrimonio e il RdC

3.4.1 *Il patrimonio come requisito di accesso al RdC*

L'accesso al RdC, come descritto in precedenza, richiede il soddisfacimento di una serie di requisiti monetari basati sull'ISEE (che considera congiuntamente reddito e patrimonio del nucleo), sul reddito familiare e sul patrimonio familiare finanziario e immobiliare. Può accedere al RdC unicamente chi rispetta tutti i 4 requisiti monetari. La considerazione congiunta di così tanti requisiti, da un lato, è incoerente con l'uso dell'ISEE che già da sé valorizza congiuntamente reddito e patrimonio per evitare di concedere risorse a nuclei con reddito basso ma ricchezza elevata, dall'altro rischia di escludere in modo arbitrario nuclei bisognosi

¹⁰ Resta invece irrisolto il problema relativo all'ampiezza della platea dei beneficiari, che risulta ingiustamente ridotta a causa della scala di equivalenza inadeguata.

che avessero però un risparmio lievemente superiore alla soglia prescritta. A tale proposito si osserva che il patrimonio vincola fortemente nell'accesso: come si nota nella Tabella 3.1, circa il 14% dei nuclei con gli altri indicatori inferiori alla soglia è escluso dal RdC solo perché ha un patrimonio finanziario superiore al limite previsto. Allo stesso tempo, va evidenziato che del patrimonio non si tiene poi conto nel calcolo della prestazione da versare, dato che l'importo del RdC viene concesso unicamente sulla base del reddito dei beneficiari.

Per realizzare una misura maggiormente efficace ed equa, bisognerebbe rivedere la coerenza complessiva dell'insieme di requisiti monetari (redditali e patrimoniali) stabilita dal legislatore, immaginando che per stimare l'importo del RdC si tenga conto anche del patrimonio, quantomeno di quello liquidabile. Si dovrebbe allentare il vincolo aggiuntivo sul patrimonio mobiliare, prevedendo un innalzamento della soglia per includere coloro che sono poco sopra il margine. Allo stesso tempo, nella modalità di calcolo dell'importo del RdC si dovrebbe tenere conto congiuntamente, con una qualche formula, del reddito e del patrimonio familiare. Di seguito, si ragiona su questi aspetti, proponendo anche spunti di modifica.

3.4.2 *Problemi di equità*

Il patrimonio (mobiliare e immobiliare) costituisce un criterio di accesso al reddito minimo (in una delle sue forme) nella quasi totalità dei paesi europei. La modalità nettamente prevalente per tenere conto del patrimonio è la stessa prevista per il RdC, cioè la fissazione (anche se a livelli diversi) di soglie che segnano il confine tra eleggibilità e non eleggibilità.

Nel caso del RdC la soglia è fissata a 30.000 euro per il patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione mentre per il patrimonio mobiliare il corrispondente valore è di 6.000 nel caso di famiglia con un solo componente, e cresce con il numero dei componenti, secondo importi diversi, maggiori in presenza di minorenni o di disabili.

Dunque, anche chi soddisfa il requisito ISEE può restare escluso dal RdC. Questa sovrapposizione di criteri può costituire di per sé un problema. Ma limitiamoci a considerare che la logica delle soglie implica che si ritenga che chi, per esempio (il riferimento è sempre al caso del single), dispone di 6.001 euro di patrimonio mobiliare e nessun reddito possa vivere senza avere bisogno del RdC mentre non è così per chi ha un patrimonio di 5.999 e magari anche un reddito di qualche centinaio di euro al mese.

Un ulteriore problema è che l'importo del RdC, nel caso in cui si soddisfino tutti i requisiti, dipende soltanto dal reddito familiare e non dal complessivo

patrimonio familiare, con la conseguenza che differenze, anche di rilievo, nei patrimoni non incidono sull'entità del RdC. Anche questo sembra poco equo; peraltro, se vale l'ipotesi implicita nella logica della soglia per cui si può vivere liquidando un patrimonio mobiliare di 6.001 euro, non appare del tutto coerente fissare l'importo del RdC indipendentemente dal valore di quel patrimonio (ovviamente quando è inferiore alla soglia).

Entrambe queste conseguenze pongono problemi rilevanti dal punto di vista dell'equità ai quali si è forse prestata scarsa attenzione nel dibattito sul RdC.

3.4.3 *Una possibile alternativa*

È ben noto che introducendo soglie di esclusione per il patrimonio si va incontro a problemi del tipo di quelli appena indicati e vi è consapevolezza che il problema di come combinare reddito e ricchezza per definire il disagio economico è tuttora aperto. Una soluzione, adottata in alcuni paesi (e in particolare in Belgio) potrebbe consistere nell'attribuire un rendimento figurativo al patrimonio e tenerne conto per decidere l'accesso alla misura. Il problema che sorgerebbe in questo caso è che il rendimento figurativo e non effettivo (se lo fosse rientrerebbe nel reddito familiare) non è in realtà liquido, non costituisce, cioè, potere d'acquisto utilizzabile per realizzare il consumo essenziale sotteso alla determinazione del reddito minimo.

Prestando attenzione al reale potere d'acquisto una proposta alternativa dovrebbe: i) rivedere le condizioni di eleggibilità, eliminando soglie «rigide» per il patrimonio; ii) far dipendere l'importo del RdC anche dal patrimonio, almeno quello liquido.

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

- nessuno deve disporre di meno di un certo ammontare «liquido» mensile (che chiameremo Potere d'acquisto) per sostenere il proprio consumo. Assumiamo che questo importo sia 500 euro, il RdC massimo nel caso più semplice di famiglia monocomponente;
- questo ammontare «liquido» può provenire da tre fonti: a) il reddito familiare; b) il patrimonio mobiliare da liquidare; c) il RdC;
- il patrimonio mobiliare da liquidare non è tutto il patrimonio di cui si è in possesso; occorre preservare un «cuscinetto» di liquidità (ovviamente nel caso in cui se ne dispone) per fare fronte a imprevisti. In via esemplificativa, e del tutto indicativa, si può assumere che il cuscinetto sia pari a $2/3$ delle attua-

li soglie del patrimonio mobiliare, quindi 4.000 euro per il caso più semplice di soglia a 6.000 euro;

- essendo il patrimonio uno stock occorre definire il numero di mesi n presi in considerazione (trascorsi i quali si procederà a un nuovo calcolo del RdC). Dal valore di n dipende il potere d'acquisto mensile corrispondente al patrimonio che si assume possa essere liquidato e, di conseguenza, l'ammontare del RdC mensile.

Quindi, per fare un semplice esempio se si dispone di un reddito familiare nullo e di un patrimonio mobiliare di 6.000 euro, assumendo che il «cuscinetto» sia pari a 4.000, il patrimonio mobiliare da includere nel potere d'acquisto è 2.000 che, supponendo $n=6$, si traduce in un importo mensile di 333,33 euro. Essendo nullo il reddito familiare questo sarebbe anche il potere d'acquisto complessivo. Per portarlo a 500 occorrerebbe un RdC di 166,66 euro mensili. Un individuo single che avesse anche lui reddito nullo ma patrimonio mobiliare di 6.100 euro, quindi un potere d'acquisto di 350 euro (cioè, $2.100/6$), riceverebbe in questo caso un RdC non nullo, come avviene invece oggi, ma di 150 euro mensili.

Con queste ipotesi, non si riceverebbe RdC, anche con reddito familiare nullo, se il patrimonio mobiliare fosse superiore a 7.000 euro (l'eccesso sul «cuscinetto» sarebbe 3.000, quindi esattamente il potere d'acquisto minimo per 6 mesi). Naturalmente 7.000 euro potrebbe essere interpretato come una soglia ma si tratterebbe, diversamente da come operano ora le soglie, di una soglia che viene raggiunta quando è assicurato il potere d'acquisto considerato minimo.

Inoltre, l'importo del RdC cadrà di $1/n$ per ogni euro di patrimonio in più. Quindi non vi sono salti e il RdC sarà zero per chi ha un patrimonio mobiliare di 6 euro superiore a quello di chi percepisce un RdC di 1 euro. Reddito e patrimonio possono compensarsi reciprocamente (nel rapporto di 1 a 6), pur rimanendo al di sotto di una soglia unica (vedi Box 3.1). Viene così rimossa una delle criticità indicate in riferimento all'esistenza della soglia.

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

Box 3.1 Reddito e patrimonio in formule

$$(1) \text{ RdC} = 500 - \text{reddito} - \frac{\text{patrimonio} - \frac{2}{3} \times \text{soglia patrimonio}}{n}$$

$$(2) \text{ RdC} \geq 0 \Leftrightarrow \text{reddito} + \frac{\text{patrimonio}}{n} \leq 500 + \frac{2}{3n} \times \text{soglia patrimonio}$$

Ipotizzando *soglia patrimonio* = 6.000 per un single e $n = 6$ mesi, allora

$$(3) \text{ RdC} \geq 0 \Leftrightarrow \text{reddito} + \frac{\text{patrimonio}}{6} \leq 1.166$$

da cui si può vedere che reddito e patrimonio possono appunto compensarsi reciprocamente (nel rapporto di 1 a 6), pur rimanendo al di sotto di una soglia unica.

Come si è visto, il patrimonio preso in considerazione è solo quello mobiliare. Le ragioni sono almeno due: a) è liquido ed è quindi effettivo potere d'acquisto; b) risulta essere causa di esclusione con una frequenza nettamente maggiore di quella del patrimonio immobiliare. Sul trattamento del patrimonio immobiliare, possono essere avanzate altre ipotesi come vedremo tra breve.

3.4.4 Le conseguenze della proposta alternativa: equità e spesa

Adottando questa proposta e il conseguente superamento dei problemi di equità indicati, vi sarebbero nuclei avvantaggiati, svantaggiati o neutrali. Naturalmente l'entità dei vantaggi e degli svantaggi dipenderà dal livello al quale vengono fissati i «cuscinetti» e dal numero di mesi considerato. Comunque, in generale il RdC si ridurrà per chi ha un potere d'acquisto elevato (come somma di reddito familiare e di patrimonio mobiliare in eccesso); al limite il RdC potrebbe azzerarsi se il patrimonio mobiliare in eccesso sommato al reddito familiare consente di raggiungere i 500 euro di reddito minimo, nel nostro esempio (e ciò vuol dire che il patrimonio mobiliare in eccesso, su base mensile, è maggiore del RdC precedentemente percepito). Viceversa, percepirà il RdC chi non lo avrebbe percepito avendo un patrimonio mobiliare superiore ai 6000 euro ma comunque insufficiente, assieme al reddito familiare, a permettere di raggiungere i 500 euro. Dunque, perderebbe chi ha un potere d'acquisto «elevato» e guadagnerebbe chi lo ha «basso» ed era in precedenza escluso per l'operare delle soglie.

Tabella 3.9 **Variazione di beneficiari, importi medi e spesa pubblica nello «scenario patrimonio» rispetto a quello attuale**

<i>Famiglie beneficiarie (in migliaia)</i>	
Nuove famiglie	+536
Famiglie uscenti	-58
Totale	+478
<i>Importo medio annuo (in euro)</i>	
Chi resta	-341
Nuove famiglie	+1.539
Famiglie uscenti	-2.402
<i>Spesa annuale (in miliardi di euro)</i>	
Chi resta	-0,45
Nuove famiglie	+0,82
Famiglie uscenti	-0,14
Totale	+0,23

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

Oltre ad avere questi effetti rilevanti sotto il profilo dell'equità, la proposta consentirebbe di ampliare la platea di beneficiari (rendendola anche più «equa») a parità, o con un incremento non ingente, di spesa. Da nostre simulazioni sulla proposta qui delineata, mostrate nella Tabella 3.9¹¹, si evince che chi rimarrebbe eleggibile al RdC subirebbe una lieve perdita nell'importo erogato (341 euro in media l'anno), ma crescerebbe notevolmente il numero di potenziali beneficiari del RdC (+536mila nuclei, a fronte di circa 58mila che non sarebbero invece più eleggibili). Nello scenario qui simulato, l'ampia crescita del numero di beneficiari si accompagnerebbe a un modesto aumento della spesa per il RdC (230 milioni di euro l'anno, circa).

¹¹ In altri termini, per chi ha un patrimonio mobiliare superiore a 4.000 euro, la «componente reddito» del trasferimento è pari a: $RdC_reddito = Soglia_reddito * scala - Reddito_familiare - Patrimonio_mobiliare$, dove si applica la scala di equivalenza anche al valore-soglia di 4.000 euro del patrimonio mobiliare.

3.4.5 *Dettagli e aspetti problematici*

Gli esiti ai quali conduce la proposta qui delineata dipendono da diversi dettagli rilevanti che possono richiedere un supplemento di riflessione. Ecco un elenco:

- numero di mesi da prendere in considerazione nella trasformazione del patrimonio mobiliare in eccesso in potere d'acquisto mensile (la n vista in precedenza). Un'ipotesi ragionevole tenendo conto anche dei tempi richiesti dalle verifiche delle condizioni di accesso potrebbe essere 12 mesi (con l'implicazione di un maggior costo);
- livelli ai quali fissare i «cuscinetti» considerando anche la possibilità che debbano essere una percentuale costante delle soglie (che variano al variare della composizione familiare) oppure moderatamente decrescente al crescere di tali soglie, in base all'idea – simile a quella che caratterizza le scale di equivalenza – che le necessità di liquidità per eventi «imprevisti» non sono direttamente proporzionali alla numerosità del nucleo. Ciò avrebbe effetti sul possibile «risparmio» di spesa;
- valutare se non vi possano essere ripercussioni sull'utilizzo dell'ISEE come requisito di accesso. Adottare la prospettiva del potere d'acquisto minimo potrebbe rendere meno necessario il ricorso all'ISEE;
- rispetto al patrimonio immobiliare occorre valutare se non cambiare nulla (eventualmente prestando soltanto maggiore attenzione ai problemi che possono sorgere in presenza di divorziati) ovvero elevare le soglie in modo da escludere solo chi abbia un patrimonio non liquido «rilevante». In teoria potrebbero immaginarsi soluzioni istituzionali che rendano liquido quel patrimonio e quindi computabile ai fini del potere d'acquisto con vantaggi di equità e di spesa (come avviene per esempio in Olanda, vedi Gori *et al.* 2016). Ma si tratta comunque di soluzioni non realizzabili in tempi brevi.

Va, infine, rilevato che i risultati derivanti dall'applicazione della proposta dipenderanno anche da alcune condizioni che, però, sono in generale tali da creare problemi anche nella situazione attuale. Il primo riferimento è al tempo necessario per disporre sui dati delle giacenze bancarie; il secondo alla possibilità di occultare il patrimonio mobiliare. Occorrerebbe individuare e attuare interventi in grado – almeno – di attenuare entrambi questi problemi.

3.5 Conclusioni

Questo capitolo ha affrontato i principali snodi riguardanti gli effetti del disegno della componente monetaria del RdC, dal punto di vista dell'efficienza e dell'equità. In particolare sono stati affrontati i temi degli effetti dei criteri reddituali e patrimoniali di accesso adottati: reddito familiare, soglia ISEE, patrimonio mobiliare e patrimonio immobiliare, mettendo in luce le incongruenze e le iniquità di una simile configurazione. Allo stesso modo, il capitolo ha analizzato le scelte fatte per la scala di equivalenza utilizzata per il RdC, così come per il requisito della residenza, esaminando gli impatti in termini di inclusione ed esclusione dei beneficiari. Il capitolo si è poi soffermato sulla fondamentale relazione del RdC con l'AUUF. Per tutti questi aspetti, il capitolo ha fornito delle proposte di modifica del RdC, stimandone gli impatti attraverso l'utilizzo di un modello di microsimulazione statica. In particolare, sono stati proposti scenari di riforma relativi alla definizione delle scale di equivalenza, ai requisiti di residenza e al trattamento del patrimonio mobiliare. Tali scenari di riforma, e le elaborazioni relative ai loro impatti, sono rilevanti per la valutazione di un qualsiasi schema di reddito minimo nel nostro paese, e a tal fine informano la discussione della riforma introdotta dal governo Meloni, condotta nel Capitolo 6.

CAPITOLO 4

IL RDC NEL WELFARE DEI SERVIZI SOCIALI E PER IL LAVORO: PRATICHE E MECCANISMI DI ATTUAZIONE*

Questo capitolo analizza le diverse fasi dell'implementazione del RdC, dalla presentazione delle domande alla realizzazione dei percorsi di inserimento e di inclusione. Ne ricostruisce così i passaggi salienti e ne identifica al contempo le criticità. Queste ultime derivano sia dal disegno istituzionale della misura sia da fattori di contesto, quali le differenze territoriali relative alla disponibilità di servizi e alle opportunità di lavoro, e alle diverse culture politico-amministrative locali. Nelle conclusioni, il capitolo individua le aree su cui sarebbe auspicabile intervenire per evitare il riprodursi di simili criticità e identifica gli apprendimenti utili a strutturare in modo efficace la connessione tra la componente di trasferimento economico e quella di attivazione tipica degli schemi di reddito minimo di ultima generazione diffusi in Europa.

Il capitolo è organizzato come segue. Il paragrafo 4.1 introduce l'analisi dell'implementazione del RdC spiegando l'importanza di entrare nelle pratiche e nei meccanismi di attuazione. Il paragrafo 4.2 ricostruisce i diversi passaggi che caratterizzano il funzionamento della misura, che vanno dalla presentazione della domanda alla presa in carico dei beneficiari evidenziandone i «colli di bottiglia» e i rischi di «fallimento». Il paragrafo 4.3 approfondisce i percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo, illustrando i *gap* di implementazione della misura e riguardanti i rapporti tra servizi sociali e CpI, considerando brevemente anche i PUC. Il paragrafo 4.4, infine, conclude identificando le criticità e gli apprendimenti acquisiti.

* A cura di Rosangela Lodigiani e Franca Maino con Chiara Agostini e Federico Bruno.

4.1 Il RdC alla prova dell'implementazione

Il RdC, come illustrato nel Capitolo 2, è una misura strutturale e uniforme in tutto il territorio nazionale, che risponde al criterio dell'universalismo selettivo e costituisce, di fatto, un livello essenziale delle prestazioni. Nel decreto legge istitutivo (DL n. 4/2019) è definito in termini più ampi come «misura fondamentale di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale». Coerentemente con questa impostazione, prevede due pilastri: il primo consiste in un sussidio economico; il secondo è rappresentato dai percorsi di inserimento lavorativo (gestiti dai CpI) e di inclusione sociale (gestiti dai servizi sociali locali), ovvero percorsi di attivazione personalizzati, a cui i percettori sono tenuti a partecipare (fatti salvi i casi di esenzione) pena la perdita della prestazione monetaria. Qualora venga loro richiesto, i percettori sono anche tenuti a partecipare a eventuali attività di utilità sociale organizzate dai Comuni, i PUC. L'articolazione in due pilastri riflette l'aspirazione del RdC a fornire ai percettori non soltanto un sostegno di tipo assistenziale, ma anche opportunità formative e promozionali per recuperare la propria autonomia.

Come insegna la letteratura sulla *policy implementation* (Bifulco 2015; Vito 2018; Hudson *et al.* 2019), uno dei principali rischi di «fallimento» di una politica si situa nel possibile *gap* tra gli «intenti» della politica stessa e la sua traduzione concreta, tra le finalità individuate a livello teorico e politico e la loro attuazione. Tali rischi possono derivare dall'alto, dal disegno normativo in sé, da eventuali lacune o veri e propri errori, incluso un eccesso di aspettative e una erronea definizione del problema da affrontare, nonché dalle modalità di governance della misura da parte del governo centrale nel rapporto con gli attori locali (Cairney 2009), modalità che a loro volta possono soffrire tanto di eccesso quanto di carenza di regolazione e controllo di ciò che accade a livello decentrato (Hudson *et al.* 2019). Oppure possono derivare dal basso, dalle forme di organizzazione dei servizi e dal tipo di collaborazione tra gli attori locali coinvolti nell'attuazione della misura, nonché dall'operato degli *street-level-bureaucrat*, ovvero dagli operatori dei servizi e dalle forme di discrezionalità che quotidianamente essi agiscono (Lipsky 1980; Brodtkin 2012; Saruis 2013; Barberis *et al.* 2019).

Nel valutare il RdC, la pertinenza di questo doppio sguardo, dall'alto e dal basso, si ancora ad almeno tre considerazioni tra loro collegate. La prima, di carattere generale, riguarda l'aspettativa di risolvere il problema della povertà agendo solo dal lato dell'offerta, immaginando un «facile» reingresso dei beneficiari nel mercato del lavoro, assumendo che la disoccupazione sia la

principale causa della povertà e non già un fenomeno multidimensionale in cui si intrecciano come co-determinanti fattori individuali e strutturali (Alleanza contro la povertà in Italia 2021; Saraceno *et al.* 2022). Il RdC soffre, in altre parole, di quello che Hudson *et al.* (2019, p. 2) definiscono come «iper-ottimismo» derivante da una sottostima della complessità del fenomeno della povertà, dalla carenza di una progettazione e di una valutazione *evidence-based* degli strumenti di intervento, dalla presunzione che tutti gli attori coinvolti siano allineati (o possano facilmente allinearsi) su una stessa visione della misura e non sottendano invece propri specifici interessi. La seconda considerazione attiene alla natura multiattore del RdC: l'implementazione della misura coinvolge infatti una pluralità di attori, sia pubblici sia privati (come per esempio i patronati, presso cui è possibile presentare richiesta di RdC), a più livelli (nazionale, regionale, locale)¹. La collaborazione tra questi soggetti non può essere data per scontata e può rivelarsi problematica, e questo può incidere negativamente sull'efficacia della misura. La terza considerazione si collega alla disomogenea attuazione della misura nei territori, dal momento che varia a seconda della platea di possibili beneficiari (ovvero dell'incidenza della povertà nei contesti di riferimento) e delle risorse – istituzionali e non solo – a disposizione nei territori stessi, quali per esempio la dotazione in termini di servizi sociali e del lavoro, il rapporto numerico tra operatori e utenti dei servizi, le competenze e i margini di discrezionalità degli operatori stessi, le culture locali di welfare, il dinamismo del sistema economico e del mercato del lavoro. In altre parole, come anche altri studi hanno evidenziato, alcuni aspetti strutturali e procedurali della misura, che agiscono sia a livello macro sia a livello micro, ostacolano e diversificano i percorsi di implementazione del RdC (Caritas 2021).

Dunque, per portare alla luce i passaggi salienti e le criticità di implementazione del RdC e per comprendere come i percorsi di inclusione lavorativa e sociale siano stati sviluppati nei territori, abbiamo analizzato il modo in cui il RdC – normato a livello nazionale ma che coinvolge nell'attuazione numerosi attori che operano a livelli differenti e assumono ruoli diversi – si traduca in soluzioni di governance multilivello e multiattore. In particolare abbiamo investigato la concreta applicazione della misura nei territori e quindi la sua traduzione in processi e pratiche organizzative e del lavoro da parte dei servizi locali e degli

¹ Secondo il Rapporto Inapp (2021, cap. 7), intorno al RdC ruotano almeno nove tipi differenti di attori: il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; l'INPS; le regioni con i CpI; gli ambiti sociali e i servizi sociali dei comuni; le imprese profit e gli enti del Terzo settore; altri soggetti con funzioni tecnico operative come Banca mondiale, Poste italiane SpA e la rete di patronati e CAF.

operatori. A tal fine, abbiamo proceduto attraverso interviste ad attori coinvolti a vario titolo nell'implementazione del RdC: servizi sociali territoriali, patronati, CpI, Anpal Servizi. Le interviste hanno indagato il processo di presa in carico, i rapporti tra CpI e servizi sociali territoriali e le caratteristiche dei percorsi di inserimento lavorativo e di inclusione sociale. Gli intervistati sono stati individuati tenendo conto della loro provenienza territoriale (Nord, Centro e Sud Italia) e della dimensione degli ambiti territoriali in cui operano (sono stati coinvolti servizi sociali e CpI di comuni di grandi, medie e piccole dimensioni)². Le interviste hanno permesso di indagare l'implementazione della misura sia da una prospettiva *micro* (offerta dagli assistenti sociali, dagli operatori dei CpI, inclusi i «navigator»³, e dei patronati, a più diretto contatto con le pratiche dell'implementazione che coinvolgono l'agire, le scelte e la discrezionalità dei professionisti e dei beneficiari) sia da una prospettiva *meso* (offerta dai rappresentanti delle agenzie regionali per il lavoro, da un rappresentante del CNOAS e da responsabili regionali di Anpal Servizi, la cui visione rispetto all'implementazione della misura si situa a livello di sistema). La prospettiva *macro* è stata assicurata dall'analisi della normativa e delle relative disposizioni attuative.

Le evidenze empiriche raccolte offrono una panoramica ampia e circostanziata delle criticità del RdC e contribuiscono alla riflessione sul futuro del contrasto alla povertà in Italia alla luce della nuova misura introdotta dal governo Meloni (ampiamente trattata nel Capitolo 6).

² Nel dettaglio, l'analisi si fonda sulla realizzazione di 20 interviste semistrutturate (individuali e di gruppo) che hanno coinvolto complessivamente 39 testimoni privilegiati fra referenti dei servizi sociali (assistenti sociali, educatori, dirigenti, un referente del Consiglio nazionale Ordine Assistenti sociali – CNOAS), dei servizi per il lavoro (responsabili di agenzie regionali per il lavoro, operatori dei CpI, responsabili di Anpal Servizi e navigator) e dei patronati. Le interviste sono state svolte in due diverse fasi della ricerca: la prima e più consistente *tranche* si è svolta nel periodo compreso fra aprile 2021 e marzo 2022, la seconda nel periodo tra ottobre 2022 e giugno 2023. Più precisamente, sono stati intervistati: i responsabili di 3 agenzie regionali per il lavoro; 1 rappresentante del CNOAS; i responsabili di 4 patronati CISL; 1 responsabile di CpI; 3 responsabili di Anpal Servizi regionali e 1 responsabile della Segreteria Tecnica Anpal Servizi; 13 assistenti sociali, 1 psicologa e 1 educatrice; 5 navigator; 5 responsabili di enti di Terzo settore di città di medie dimensioni; 2 responsabili di area di una Azienda speciale consortile di Comuni di area metropolitana.

³ Figura professionale introdotta con la funzione di assistere i beneficiari del RdC nella ricerca di un'occupazione presso i CpI, che nel corso del tempo è andata a esaurimento e oggi formalmente non esiste più, come verrà spiegato nel corso del capitolo.

4.2 Dalla presentazione e gestione della domanda alla presa in carico: le falle del RdC

Il paragrafo illustra i diversi passaggi che caratterizzano il funzionamento della misura, che vanno dalla presentazione e gestione della domanda alla presa in carico dei beneficiari mettendo in evidenza i «colli di bottiglia» e i rischi di «fallimento» sin dalle prime fasi del percorso di attuazione.

4.2.1 *La presentazione della domanda e la presa in carico*

In linea con quanto previsto dalla normativa, per ottenere il RdC è necessario presentare la domanda presso le Poste, un Centro di assistenza fiscale (CAF) o un patronato, o attraverso la piattaforma online dedicata. La domanda è così inviata all'INPS, che verifica l'eleggibilità del richiedente.

Come emerso nel corso delle interviste, la mancanza di una valutazione preliminare dei requisiti di accesso in sede di presentazione delle domande genera una serie di criticità relative all'attestazione della effettiva eleggibilità alla misura. Al di là dei requisiti certificati dall'ISEE, infatti, le domande si basano su alcune autodichiarazioni dei richiedenti che non sono facilmente verificabili (per esempio, nel caso degli stranieri, il requisito di residenza decennale sul suolo italiano)⁴. Di conseguenza, può accadere che dei richiedenti si vedano riconosciuto il beneficio pur non avendone il diritto, rischiando di doverlo restituire a seguito delle verifiche successive realizzate dall'INPS e dagli altri enti coinvolti. Tale rischio può avere conseguenze particolarmente importanti dal momento che queste persone, pur non essendo in possesso dei requisiti formali, sono comunque soggetti vulnerabili⁵.

Un'ulteriore criticità riguarda la necessità, per i richiedenti che lavorano, di presentare una dichiarazione del reddito presunto per l'anno in corso – necessa-

⁴ Su questo punto si rimanda, per approfondire, a Caritas (2021) e in particolare al Capitolo 7 che ha individuato un'ampia casistica di problemi nella certificazione dei nuclei familiari (cfr. Cigliari 2021).

⁵ Alcune criticità emergono persino prima della fase di verifica, quando la persona prepara la documentazione necessaria per effettuare la domanda (o per chiedere il rinnovo), e ancora una volta mettono in evidenza un problema di gestione del carico di lavoro da parte dei CAF. Come detto, l'ISEE è necessario per il riconoscimento del beneficio. Poiché l'ISEE scade ogni dicembre, a prescindere da quando sia stato presentato, a gennaio i CAF sono oberati da richieste a cui non riescono sempre a fare fronte. Secondo i responsabili dei patronati intervistati, questo crea problemi in particolare per i beneficiari il cui RdC scade a dicembre e a gennaio, visto che senza ISEE non possono rinnovare la domanda e rischiano di perdere il beneficio.

ria, dal momento che l'ISEE certifica solo il reddito risalente a due anni prima. Questo problema interessa in particolare i lavoratori stagionali, i cui redditi sono incerti, e si è acuitizzato soprattutto nel periodo della pandemia a causa dei *lock-down* e delle restrizioni che hanno accresciuto la precarietà di questi lavoratori, ma è proseguita anche nella fase di altalenante ripresa post-pandemica. Allorquando le verifiche dimostrano che i redditi presunti non corrispondono a quelli effettivi, l'INPS può chiedere, anche a distanza di anni, un rimborso di quanto indebitamente percepito; una richiesta di questo tipo va chiaramente a colpire individui comunque vulnerabili.

Per i soggetti più vulnerabili, inoltre, la presentazione «a step» della domanda – che prevede il recarsi prima a un CAF per l'ISEE, poi a un patronato e da ultimo la convocazione presso i servizi sociali o il CpI – può risultare difficoltosa. Infine, c'è il rischio che, con la crescente digitalizzazione dei servizi e dell'erogazione delle prestazioni, le fasce di popolazione con un limitato accesso agli strumenti informatici siano penalizzate, subendo gli effetti di un *digital divide* che è difficile da superare. Basti considerare che la presentazione di una domanda per il RdC prevede un alto livello di alfabetizzazione informatica, oltre alla disponibilità di un computer (o di un *device*) e di una connessione Internet. Elementi questi di cui le persone in condizione di indigenza raramente dispongono e sanno utilizzare, come sottolineato anche nelle interviste ed emerge dall'esperienza degli operatori.

Una volta ricevuta la domanda, l'INPS verifica il possesso dei requisiti dei richiedenti sulla base delle informazioni disponibili nei propri archivi. Nel momento in cui il richiedente è considerato eleggibile da parte dell'INPS e il beneficio economico viene accordato, il beneficiario viene convocato da Poste italiane per ricevere la Carta RdC, su cui avviene il versamento del beneficio economico.

Parallelamente, sulla base delle informazioni inserite all'atto della domanda, l'algoritmo della piattaforma informatica INPS suddivide i nuclei familiari beneficiari in tre categorie: 1) i nuclei dove tutti i membri sono esclusi dagli obblighi⁶; 2) i nuclei in cui almeno un membro è in possesso di almeno uno dei requisiti necessari all'invio al CpI⁷; 3) i nuclei in cui non tutti i membri sono esclusi dalle

⁶ Sono esclusi, oltre ai membri del nucleo minorenni, i membri maggiorenni già occupati, quelli che seguono un corso di studio, i titolari di PdC, pensione diretta o comunque di età superiore ai 65 anni, e le persone con disabilità.

⁷ Questi requisiti sono: la mancanza di lavoro da non più di due anni; l'essere in godimento negli ultimi due anni della NASpI o di un altro ammortizzatore per la disoccupazione o averne terminato la fruizione da non più di un anno; l'aver sottoscritto un Patto di servizio attivo presso un CpI.

condizionalità, ma in cui non vi sono persone in possesso dei requisiti necessari all'invio al CpI. Entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio economico, i nuclei che rientrano nella seconda categoria sono inviati ai CpI per la stipula del «Patto per il lavoro», mentre quelli che rientrano nella terza categoria sono inviati ai servizi sociali comunali, per la stipula del «Patto per l'inclusione sociale». L'INPS trasmette quindi i dati dei beneficiari ai CpI e ai servizi sociali comunali.

L'assegnazione ai diversi percorsi è quindi definita in modo automatico. Tuttavia il legislatore ha previsto la possibilità di intervenire reinviando i percettori dai CpI ai servizi sociali e viceversa, allorquando se ne ravvisasse la necessità. Se, infatti, durante i colloqui con i beneficiari, gli operatori dei CpI individuano la presenza di un disagio sociale non riferibile alla sfera lavorativa possono inviare il beneficiario ai servizi sociali per una nuova presa in carico e la definizione di un percorso di inclusione sociale. A loro volta, se i servizi sociali rilevano che la condizione di bisogno del beneficiario a loro assegnato in prima battuta sia perlopiù legata all'ambito lavorativo possono richiedere il trasferimento ai CpI. Questo è ciò che prevede la norma; altro è tuttavia ciò che si riscontra nella pratica, laddove emerge come questa possibilità tenda a funzionare solo «a senso unico»: dai servizi sociali ai CpI. A restarne penalizzati sono comunque i soggetti più vulnerabili (Ghetti 2020; Banca Mondiale 2023).

Il disegno del RdC prevede che i servizi sociali effettuino un'analisi preliminare su tutti i nuclei a loro indirizzati. Come da normativa, l'analisi preliminare ha lo scopo di valutare se vi siano le condizioni per un invio al CpI o per procedere con la presa in carico, con tutto ciò che questo comporta a seconda dei bisogni individuati. La consuetudine e, potremmo dire, la prassi professionale degli operatori sociali di svolgere una valutazione multidimensionale – quando necessario anche con l'ausilio di una équipe multidisciplinare – consente loro di individuare i soggetti più occupabili e di orientarli di conseguenza. Specularmente, sin dal primo appuntamento, al CpI spetta verificare se i nuclei convocati possano essere esonerati dalle condizionalità, o se vi siano problematiche particolari tali da rendere necessario l'invio ai servizi sociali. Le testimonianze raccolte evidenziano però che non sempre le procedure previste consentono di individuare le vulnerabilità sociali. Come riportato dal responsabile di un'agenzia per il lavoro regionale:

la valutazione, pur condotta con parametri oggettivi, non sempre è attendibile. Il procedimento non permette di fare emergere automaticamente i bisogni di accompagnamento da parte dei servizi sociali in quelle persone indirizzate al percorso per il lavoro, e viceversa. A volte si viene indirizzati ai servizi sociali, che magari rilevano che i problemi del nucleo non sono psicologici o sociali, ma di tipo principalmente

lavorativo. La difficoltà è che i rinvii da CpI ai servizi sociali e viceversa non sono determinati in maniera precisa e concreta, sono più che altro lasciati a dei veri e propri accordi con i singoli comuni o con i singoli gruppi.

A ciò si aggiunge una difficoltà oggettiva, derivante dalla mole di beneficiari da convocare per i colloqui, che si traduce in tempi lunghi di convocazione, carenza di tempo per l'approfondimento delle situazioni, difficoltà a recuperare i soggetti (non di rado anche per mancanza di informazioni corrette sui contatti di riferimento), che saltano gli appuntamenti e che spesso sono proprio i più fragili, e che – dopo aver comunque percepito in modo passivo il sussidio per alcuni mesi – non comprendono appieno i vincoli dell'attivazione. Come altri studi hanno individuato, il sottodimensionamento e la debolezza della rete dei CpI (Varesi 2019; Bozzao 2020; Busilacchi *et al.* 2021) costituisce un vincolo strutturale.

L'esistenza di rapporti di collaborazione tra CpI e servizi sociali aiuta a contenere questo problema e a garantire una corretta selezione del percorso di inclusione⁸. Tuttavia, questi rapporti non sono consolidati in tutti i territori, anche in conseguenza di una disciplina normativa che in materia di forme di collaborazione e integrazione tra CpI e navigator e tra CpI e servizi sociali è rimasta vaga (Baldini e Gori 2019; Alti *et al.* 2020; Andreotti *et al.* 2020; Associazione Nazionale Navigator 2021), come torneremo a sottolineare più avanti.

4.2.2 *La gestione delle domande*

L'ampliarsi della platea dei beneficiari eleggibili a una misura di contrasto alla povertà che il RdC ha comportato rispetto al precedente schema di reddito minimo, il REI (si veda il Capitolo 2), ha prodotto un sovraccarico di lavoro sia per i servizi sociali sia – soprattutto – per i CpI. Molti intervistati hanno evidenziato difficoltà nella gestione della grande quantità di domande pervenute. Per fronteggiare la mole di richieste sono stati realizzati, a livello nazionale, un piano di potenziamento dei servizi sociali e un piano di potenziamento dei CpI, a cui si sono aggiunti gli stanziamenti previsti dal programma GOL nel quadro del PNRR. Tuttavia, essendo gestito dagli enti regionali e locali, il rafforzamento procede a velocità differenti sul territorio nazionale (e con altrettanta differente efficacia). Il fatto che il rafforzamento abbia dovuto fare i conti prima con l'emergenza pandemica e dopo con la crisi post-pandemica ha avuto delle inevitabili conseguenze sulle tempistiche delle prese in carico, che spesso sono state effettuate con notevoli ritardi, come sopra ricordato con riguardo ai CpI.

⁸ Su questo punto si veda anche Polis Lombardia (2021).

Si osservi che il sottodimensionamento non incide negativamente solo sulle tempistiche della presa in carico ma, talvolta, anche sul livello di qualità e personalizzazione dei servizi offerti. A rilevarlo non sono solo i CpI, ma anche i servizi sociali, per i quali la presa in carico personalizzata costituisce un *modus operandi* costitutivo (Caritas 2021). Un assistente sociale ha testimoniato che «le domande sono tante, generalmente non siamo abituati a lavorare con questi numeri. Il numero delle domande non ci permette di lavorarci come faremmo generalmente con una presa in carico normale». Testimonianza confermata da un altro assistente sociale, secondo cui per far fronte al gran numero di percettori indirizzati ai servizi sociali si è lavorato «con la logica dei grandi numeri». In entrambi i casi, i due servizi sociali hanno definito *ex ante* dei percorsi da proporre ai beneficiari sulla base del loro bisogno, al fine di gestire la grande quantità di richiedenti.

Inoltre, il personale reclutato – sia i navigator, sia parte del personale assunto nel quadro del piano di potenziamento dei servizi sociali – ha perlopiù contratti temporanei e questo ha conseguenze non soltanto sulla continuità del lavoro degli operatori, ma anche sui beneficiari, i quali vedono messe a rischio la continuità e la stabilità dell’accompagnamento, entrambe necessarie in situazioni di vulnerabilità. Questo aspetto emerge con particolare frequenza nel caso della figura dei navigator che, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, è andata via via in esaurimento, ponendo una problematica relativa alla loro sostituzione.

4.3 I percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo: i *gap* attuativi

I percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo rappresentano, assieme al beneficio economico, un pilastro del RdC, ovvero la sua «componente attiva». Il RdC, infatti, non mira solo ad alleviare la fragilità collegata alla condizione di povertà dei percettori, ma intende anche risolvere le cause che determinano la povertà. A questo fine, la misura punta all’attivazione e all’*empowerment* dei percettori i quali, a seconda del loro profilo personale e familiare nonché del riconoscimento (o meno) di specifiche esenzioni, sono tenuti a seguire i percorsi previsti di inserimento lavorativo o di inclusione sociale e ad aderire ai PUC, come illustrato di seguito:

- i percorsi di inserimento lavorativo, destinati ai beneficiari inviati ai CpI, prevedono una serie di attività volte alla ricerca attiva del lavoro, come attività di formazione, di orientamento (per esempio, redazione di un curriculum o

iscrizione al Portale regionale per il lavoro) e accompagnamento al lavoro (tra cui tirocini o la ricerca di offerte di lavoro). I Patti per il lavoro prevedevano inizialmente anche i Patti di formazione e l'Assegno di ricollocazione RdC (AdRdC), due strumenti poco utilizzati di cui discuteremo nella parte dedicata ai percorsi di inserimento lavorativo;

- i percorsi di inclusione sociale, destinati ai beneficiari inviati ai servizi sociali, vengono definiti in seguito a un'analisi preliminare che determina i bisogni del nucleo familiare. L'analisi preliminare può avere quattro esiti. Se il bisogno dipende principalmente dalla mancanza di lavoro, il beneficiario viene inviato al CpI per la stipula di un Patto per il lavoro. In caso di bisogni acuti, specifici, relativi alla salute, alla cura o al funzionamento sociale di un membro del nucleo, che non coinvolgono gli altri beneficiari, il beneficiario viene inviato ai servizi specialistici (per esempio, il Centro di salute mentale o il Servizio dipendenze). Nel caso l'analisi non evidenzi bisogni complessi, il servizio sociale definisce, in accordo con il nucleo, un Patto per l'inclusione sociale «semplificato» che afferisce ai servizi sociali dei comuni. Nel caso emergano invece bisogni complessi, viene attivata un'équipe multiprofessionale che compila, con la partecipazione del nucleo, un «Quadro di analisi» che approfondisce le informazioni preliminari e che sta alla base del Patto per l'inclusione sociale «complesso» che afferisce ai servizi sociali dei comuni ma può prevedere la collaborazione con altre tipologie di servizi. I Patti per l'inclusione sociale «complessi» e i Patti per l'inclusione sociale «semplificati» individuano gli obiettivi generali e i risultati specifici da conseguire, i sostegni a cui il nucleo può accedere, le attività che il nucleo accetta di svolgere in cambio del sostegno. Gli interventi previsti includono tirocini, sostegno socio-educativo, assistenza domiciliare, corsi di lingua italiana per stranieri⁹.

Secondo un recente Report della Banca Mondiale, nel corso del 2022, il 13% dei nuclei beneficiari del RdC è stato escluso dagli obblighi, il 44% è stato indirizzato verso i percorsi d'inserimento lavorativo e il 43% verso i percorsi per l'inclusione sociale (Banca Mondiale 2023, p. 11); di questi ultimi, il 70% è stato indirizzato al Patto semplificato, il 25% al Patto per il lavoro, il 4% al Patto complesso e solo l'1% è stato inviato ai servizi specialistici (*ibidem*, p. 5). Si noti che i due percorsi non sono mutuamente escludentisi: a seconda della situazione è, per esempio, possibile che un percettore, membro di un nucleo

⁹ Per l'elenco completo degli obiettivi generali, dei risultati specifici, dei sostegni e delle attività si rimanda al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2019, 90 e ss.).

che segue il percorso per l'inclusione sociale, sia inviato al CpI per la stipula di un Patto per il lavoro. La procedura prevede inoltre l'invio automatico al CpI dei componenti di età compresa tra 18 e 29 anni dei nuclei indirizzati ai servizi sociali.

Nel resto del paragrafo saranno discusse le problematiche comuni ai due percorsi relative, principalmente, alle piattaforme informatiche e alla scarsa conoscenza della misura da parte della cittadinanza; i problemi specifici dei percorsi di inclusione sociale, tra cui le relazioni tra servizi sociali e CpI; e quelli dei percorsi di inserimento lavorativo, con particolare riferimento agli Assegni di ricollocazione, ai Patti di formazione e al destino dei navigator. Infine, un breve approfondimento è dedicato ai PUC, che rappresentano un elemento costitutivo di entrambi i percorsi.

4.3.1 *Problematiche comuni ai percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo*

Per quanto i percorsi di inclusione sociale e di inserimento lavorativo siano distinti, essi presentano alcune problematiche comuni. La prima è relativa alle piattaforme informatiche. Il RdC è una misura ambiziosa, non solo per i suoi obiettivi e per la platea di potenziali beneficiari, ma anche per la volontà di mettere in relazione enti – come i CpI e i servizi sociali territoriali – che non sempre comunicano tra loro. Le piattaforme informatiche predisposte per la gestione del RdC sono ritenute lente, non aggiornate, e ne è stata criticata in particolar modo la scarsa interoperatività. Per esempio, la piattaforma MyAnpal non prevede l'opzione per l'invio dei percettori al servizio sociale (mentre la piattaforma per la Gestione del Patto per l'inclusione sociale – GePI – prevede l'opzione per l'invio ai CpI). Inoltre, i dati dei percettori presenti su MyAnpal spesso non sono aggiornati e non è raro che gli operatori perdano tempo a contattare utenti decaduti o persino deceduti. L'aggiornamento del database infatti non avviene con un flusso continuo ma periodicamente, secondo finestre temporali definite. Per ovviare a questi problemi, gli operatori utilizzano i loro archivi personali, impiegati parallelamente alle piattaforme ufficiali. In generale, la critica è che il sistema, basato su una serie di piattaforme non perfettamente connesse tra loro (INPS, MyAnpal, GePI e piattaforme proprietarie regionali), fornisce agli operatori dati «sporchi» o incompleti, causando così rallentamenti. Il fatto che le piattaforme regionali non comunichino tra loro fa sì che se un percettore si trasferisce in un'altra regione non possa essere «seguito» dall'operatore che lo ha in carico o che gli operatori delle due regioni possano confrontarsi sul caso. Analogo problema si riscontra con le

comunicazioni obbligatorie: gli operatori non possono rilevare se un percettore abbia lavorato in un'altra regione precedentemente. Inoltre, i problemi delle piattaforme non sono solamente di tipo tecnico, ma anche di natura burocratica: i navigator, figure contrattualizzate da Anpal Servizi, società *in-house* di Anpal, non possono inserire i Patti per il lavoro su MyAnpal perché solo gli operatori del CpI possono farlo.

Un altro problema comune, messo in evidenza sia dai CpI sia dai servizi sociali e dai patronati, è la scarsa informazione, da parte dei beneficiari, su cosa sia effettivamente il RdC. I richiedenti spesso si aspettano una misura assistenziale che si risolve nel beneficio economico, e ignorano l'aspetto condizionale dei percorsi di inserimento e di inclusione. In particolare, mentre – anche grazie al dibattito pubblico – i richiedenti sono consci del fatto che potrebbero essere convocati dai CpI, sono ignari del fatto che potrebbero essere convocati dai servizi sociali. I tempi lunghi della presa in carico alimentano aspettative sbagliate. Gli operatori si trovano quindi a spiegare che il RdC non è solo erogazione di denaro ma dovrebbe essere l'inizio di un percorso che mira a favorire l'autonomia dei nuclei. Come il già citato rapporto della Banca Mondiale (2023) ribadisce, alla base vi è una comunicazione incompleta, e parzialmente distorta, sul contenuto della misura RdC e le sue condizionalità.

4.3.2 *I percorsi di inserimento sociale*

Ferma restando la necessità di una riflessione più generale sul sistema di assistenza sociale, gli strumenti per i percorsi di inclusione previsti dal RdC non sollevano particolari criticità e sono ritenuti adeguati dagli intervistati. Il problema principale non risiede tanto nel *design* della misura, quanto nella disomogeneità dei servizi sociali territoriali e delle prestazioni offerte. Il ventaglio di strumenti e misure disponibili per i percettori di RdC dipende largamente dalle risorse dei comuni e differisce grandemente a seconda dei territori. Inoltre, diversi intervistati lamentano anzitutto la mancanza di integrazione tra servizi sociali e Aziende sanitarie locali (Asl).

Un ulteriore problema riguarda il rischio che le fragilità sociali dei beneficiari non siano individuate e prese in carico. Come già mostrato, l'invio dei percettori al servizio sociale è di tipo residuale: coloro che non sono esclusi dagli obblighi e il cui nucleo familiare non abbia membri che possano essere inviati al CpI sono indirizzati al percorso di inclusione sociale. Per evitare che le fragilità sociali dei percettori inviati al CpI passino inosservate, il legislatore ha previsto un meccanismo di re-invio ai servizi sociali. Affinché questo meccanismo funzioni, è fondamentale una comunicazione efficace tra CpI e

servizi sociali territoriali. I rapporti tra servizi sociali e CpI, tuttavia, non sono ugualmente consolidati ed efficaci in tutti i territori. In alcuni, esistono dei protocolli che formalizzano la collaborazione e permettono la creazione di équipe CpI-servizi sociali che si confrontano per la definizione dei percorsi dei beneficiari. In altri territori, invece, non esistono protocolli e le relazioni sono lasciate all'iniziativa personale degli operatori, come è stato sottolineato nel corso delle interviste.

In alcuni contesti i rapporti tra CpI e servizi sociali si erano rafforzati nel periodo di attuazione del REI (Visentin 2021), ma questo «apprendimento istituzionale» non si è verificato in tutti i territori e non ha rappresentato un'eredità di *policy* importante a vantaggio del RdC. In molti casi è venuto meno a causa dell'aumento della mole di lavoro che ha gravato sui CpI. Il rapporto tra servizi sociali e CpI, dunque, è influenzato da due fattori: da un lato, dalla capacità dei servizi coinvolti di operare in modo coordinato e sinergico, che spesso deriva da precedenti esperienze di collaborazione (come, per esempio, quelle avviate al tempo del REI); dall'altro, dal sottodimensionamento del personale dei CpI e dei servizi per fronteggiare la quantità di domande che provengono dal territorio.

4.3.3 *I percorsi di inserimento lavorativo*

Relativamente ai percorsi di inserimento lavorativo, le interviste individuano nell'Assegno di ricollocazione RdC (AdRdC) e nei Patti di formazione due punti deboli della misura. La principale critica mossa è che questi due strumenti sono stati soltanto evocati dalla normativa, ma non sono stati né disciplinati in modo puntuale né supportati con risorse adeguate per la componente RdC. Di conseguenza, la loro attuazione è stata pressoché inesistente.

L'AdRdC ha avuto vita breve e dal 1° gennaio 2022 non ha più potuto essere assegnato. Sulla carta, l'AdRdC consentiva ai beneficiari l'accesso a servizi di ricerca intensiva del lavoro offerti dai CpI o da enti privati. Se l'esito della ricerca fosse stato positivo e il percettore assunto, l'ente erogatore avrebbe ricevuto l'importo dell'assegno – tra i 250 e i 5000 euro – in considerazione del grado di occupabilità del percettore, del tipo di contratto subordinato e del territorio in cui esso era posto in essere. Nonostante l'AdRdC fosse inizialmente concepito come uno strumento cardine del RdC, le note periodiche di Anpal sul RdC e le interviste indicano tuttavia che è stato scarsamente utilizzato. Questo sembra dipendere da numerosi fattori, tra cui il fatto che gli AdRdC, seppur previsti dalla normativa, non erano sufficientemente disciplinati e si sovrapponevano ad altre misure regionali con caratteristiche simili. Peraltro, dalle interviste è emerso

come, in alcuni territori, il servizio di ricerca intensiva di lavoro venisse offerto dai CpI anche se gli AdRdC non erano stati attivati.

Dal canto loro i Patti di formazione hanno avuto un destino ancora più avverso: dalle interviste è emerso che non sono mai partiti. Tra le ragioni evidenziate dagli intervistati vi è il fatto che questo strumento è piuttosto complesso da attivare per le aziende e si rivolge a una platea di lavoratori già sufficientemente qualificati, che non è quella tipica del RdC (come evidenziato nel Capitolo 2). Un'ulteriore ragione del sostanziale fallimento dei Patti di formazione è il mancato stanziamento di fondi dedicati da parte del livello nazionale. Come ha sottolineato un responsabile regionale di Anpal Servizi, in assenza di un budget per organizzare la formazione per i percettori di RdC «le regioni hanno messo a disposizione l'offerta formativa che già avevano», pensata quindi per un bacino di utenti diverso.

Eppure, secondo gli intervistati, il percorso di inserimento lavorativo del RdC dovrebbe focalizzarsi maggiormente sull'aspetto della formazione: sia una formazione generale, orientata, per esempio, alla padronanza degli strumenti informatici, destinata ai lavoratori più anziani; sia una formazione specifica, basata sulle esigenze del tessuto produttivo locale ma anche sul recupero di competenze lavorative di base per l'occupabilità dei beneficiari. Alcuni responsabili delle agenzie regionali per il lavoro hanno evidenziato il ruolo che potrebbero avere le regioni nel raccogliere le esigenze delle imprese per organizzare la formazione dei lavoratori, facilitando così l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. In questa prospettiva si segnala che, come illustrato nel Capitolo 2, il programma GOL, operativo dal luglio 2022, considera i beneficiari di RdC tra i propri target prioritari e individua nella formazione (con percorsi di *upskilling* e *reskilling*) una delle leve privilegiate di supporto, prevedendo di costruire i percorsi di reinserimento lavorativo e sociale sulla base dei bisogni e delle caratteristiche delle persone in cerca di impiego.

Secondo gli intervistati, il tasso di reinserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari di RdC è in linea con la capacità dei CpI di offrire opportunità occupazionali. Il responsabile di un'agenzia regionale per il lavoro, tuttavia, ha sollevato il problema della grave e cronica mancanza di offerte di lavoro in alcuni territori. In simili condizioni, la sottoscrizione del Patto per il lavoro rischia di essere una vuota pratica burocratica, che va svolta al fine di ottenere il beneficio economico, senza la prospettiva realistica di sfociare in un impiego. Del resto, è questa la debolezza strutturale tipica delle politiche di attivazione quando agiscono sull'offerta di lavoro (con politiche proattive) ma non intervengono sulla domanda con misure di investimento sullo sviluppo (Lodigiani 2021).

Le critiche sollevate da più parti e a più riprese sull'efficacia occupazionale del RdC dovrebbero essere rilette alla luce di questo aspetto. Ciò vale, specificamente, per le critiche indirizzate in modo particolarmente acceso ai navigator, che hanno assistito gli operatori dei CpI nei primi anni di implementazione della misura, e che oggi non esistono più. Secondo i riscontri empirici, i compiti svolti dai navigator sono variati grandemente a seconda dei territori e sono dipesi sia dalle convenzioni stipulate tra Anpal Servizi e regioni, sia dalle relazioni concrete che si sono venute a creare all'interno dei CpI, con significative ricadute sull'operatività quotidiana (Associazione Nazionale Navigator 2021). In generale, le attività hanno incluso la creazione di relazioni con le imprese e gli enti di formazione sul territorio, la preparazione dei colloqui con i beneficiari, l'assistenza agli operatori del CpI, la relazione con i beneficiari. I navigator hanno «funzionato bene» dove già esisteva una rete territoriale di imprese collegate ai CpI. Ma le reti non erano sempre presenti e costruirle richiede tempo e risorse; la loro assenza o debolezza è un aspetto problematico su cui insiste la stessa Associazione Nazionale Navigator (2021) che invita a tenerlo in considerazione ogni qualvolta si intenda valutare l'operato dei navigator. Questi ultimi, invece, spesso sono stati utilizzati come «capro espiatorio» per giustificare i «fallimenti» del RdC, secondo una dinamica ben nota nella letteratura in materia di *policy failure* (Catino 2022).

Schermata dall'individuazione di un capro espiatorio, la denuncia dell'incapacità di raggiungere i risultati attesi in termini occupazionali non si è tradotta in una approfondita valutazione del disegno del RdC e del ruolo proprio dei navigator, ciò che avrebbe potuto innescare un vero apprendimento organizzativo e istituzionale. I contratti dei navigator non sono stati rinnovati. Contemporaneamente, sono andate avanti le assunzioni di nuovi operatori dei CpI da parte delle regioni a valere sul Piano di potenziamento dei CpI introdotto in concomitanza dell'avvio del RdC e successivamente sui fondi del programma GOL. Trattandosi di concorsi pubblici, i navigator hanno potuto concorrere in condizioni di parità con gli altri concorrenti. Le nuove assunzioni sono però avvenute con velocità differenti nelle varie regioni.

D'altro canto, l'obiettivo di rafforzare l'organico dei CpI non coincide necessariamente con il rafforzamento della capacità dei servizi stessi di seguire i percettori di RdC. Paradossalmente, le interviste hanno messo in luce casi in cui navigator assunti tramite i concorsi pubblici si sono ritrovati a svolgere funzioni diverse dall'accompagnamento al lavoro dei beneficiari del RdC; oppure, casi in cui a essere stati assunti sono stati operatori con altri tipi di competenze, per coprire funzioni diverse. In questi casi, i CpI si sono ritrovati sì con più operatori, ma con meno operatori esperti e/o dedicati al RdC. Peraltro, i riscontri empi-

rici hanno mostrato che dove le condizioni di contesto lo hanno permesso – in termini, per esempio, di organizzazione interna dei CpI e di offerte di lavoro e formazione sul territorio – i navigator hanno svolto un ruolo innovativo.

4.3.4 *I progetti utili alla collettività*

I percettori di RdC sono tenuti a partecipare, qualora venga loro richiesto, ai PUC, attività sociali organizzate dagli enti locali, da svolgere presso il Comune di residenza per un impegno di 8 ore settimanali, aumentabili fino a 16; attività che non devono essere assimilabili a incarichi di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo. I PUC rientrano tra gli «obblighi di attivazione» previsti dal RdC per i beneficiari non esentati, nell'ambito sia dei Patti per il lavoro sia dei Patti per l'inclusione sociale. Essi assolvono dunque anzitutto una funzione di controprestazione che i percettori rendono alla comunità in cambio del sussidio economico. Oltre a costituire un obbligo, d'altro canto, i PUC sono pensati come «un'occasione di inclusione e crescita per i beneficiari e per la collettività», in coerenza con le competenze e aspirazione dei primi e con i bisogni della seconda, a «supporto e integrazione» delle attività ordinariamente svolte dai comuni e dagli altri enti coinvolti (con una funzione rispetto a queste «complementare») in ambiti di intervento quali quello culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo, o di tutela dei beni comuni. Ciò implica per gli enti promotori e per i comuni un significativo impegno progettuale, oltre che gestionale e amministrativo (Caritas 2023).

Le interviste hanno permesso di individuare alcune criticità che hanno caratterizzato l'implementazione dei PUC, disciplinati oltretutto con sei mesi di ritardo rispetto all'introduzione della misura (Ghetti 2020; Lodigiani e Maino 2022). Un primo ordine di questioni è relativo alla governance dei PUC. La normativa di riferimento chiarisce che i PUC sono di titolarità dei comuni ma non entra nel dettaglio della relativa governance territoriale: la definizione dei meccanismi di coordinamento e collaborazione tra gli attori coinvolti nella loro implementazione (non solo servizi sociali e CpI ma anche enti locali e del Terzo settore) è lasciata in mano ai diretti protagonisti. Se nei territori, da un lato, ciò consente di trovare soluzioni in linea con le culture e le prassi amministrative e organizzative dei servizi locali, dall'altro lato, tende anche a riprodurre i punti di forza e di debolezza, in una dinamica di *path dependency* (Busilacchi *et al.* 2021). La preesistenza di forme più o meno formalizzate di raccordo tra i diversi tipi di servizio, così come la consuetudine al lavoro di rete nel welfare locale e all'integrazione pubblico-privato, non possono essere date per scontate. Quando tali aspetti sono presenti costituiscono un innegabile punto di forza per l'implemen-

tazione del RdC e dei PUC nello specifico. Tuttavia, quando sono assenti, non possono essere improvvisati e si riesce a promuoverli nei territori solo a fatica e in modo difforme.

Un secondo ordine di questioni riguarda le finalità dei PUC e la loro specificità. Se la valenza di controprestazione sopravanza le altre – avvertono gli intervistati – rischia di prevalere una percezione della misura come mero adempimento o, peggio, come richiesta punitiva, assieme alla demotivazione non solo dei beneficiari, ma anche degli operatori. Questi ultimi, in questa prospettiva, ne criticano l'impostazione paternalistica. Come evidenziato nel corso delle interviste, se si insiste sull'obbligatorietà, si snatura il senso del progetto di emancipazione e autodeterminazione che invece queste attività dovrebbero avere. Dove è stato indicato esplicitamente il carattere di volontarietà di adesione alla proposta il riscontro è stato positivo. Numerose le indicazioni raccolte in tal senso: «la scelta è il motore della motivazione in una situazione nella quale l'attività che ti è richiesta non è remunerata come un lavoro» sono le parole di una assistente sociale. E ancora: «Se trasmetti l'idea che lo devi fare in cambio del sostegno economico che ricevi, tutto quello che dici poi, in termini di coinvolgimento attivo, valorizzazione della persona eccetera non è più credibile», afferma un'altra.

Le difficoltà maggiori sembrano emergere con i beneficiari dei Patti per il lavoro: spesso poco informati e consapevoli della condizionalità a cui sono tenuti con riferimento ai PUC, tendono a percepire l'adesione a questi progetti come mera imposizione e tendono a sottrarsi, a maggior ragione se non vi intravedono una immediata spendibilità in termini occupazionali. Ne derivano effetti negativi a cascata: le difficoltà dei CpI nell'individuare beneficiari da inviare ai PUC o la loro rinuncia di fronte alle proposte ricadono sui comuni, che vedono vanificato l'investimento fatto in termini di risorse finanziarie, di tempo, organizzative e di networking.

Una via di uscita alle problematiche incontrate potrebbe essere quella di rendere i PUC un dispositivo di attivazione finalizzato ai soli beneficiari dei Patti per l'inclusione, ai più fragili dei beneficiari del RdC. Da un lato, per ragioni di efficienza: l'organizzazione dei PUC richiede infatti ai comuni uno sforzo organizzativo non indifferente, che viene sprecato nel momento in cui non si riescano a coinvolgere i beneficiari; dall'altro lato per ragioni di efficacia: la finalizzazione dei PUC ai più fragili consentirebbe di concentrarsi sul recupero delle competenze più di base, a partire dalla motivazione che si lega al senso di autoefficacia (così nelle parole di una assistente sociale: «la possibilità di sentirsi utili ha avuto una notevole importanza»). Per i beneficiari in carico ai CpI ci vorrebbe qualcosa di più spinto verso l'autonomia e lo sviluppo di potenzialità, come suggerisce l'esperienza internazionale (Lodigiani e Maino 2022).

4.4 Conclusioni: dalle criticità agli apprendimenti istituzionali e organizzativi

Il capitolo individua e illustra le principali criticità nell'implementazione del RdC emerse nei territori, per identificare lezioni utili al disegno di uno schema di reddito minimo davvero capace di contrastare la povertà, anche la più severa, all'altezza degli standard europei ribaditi nella Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea, approvata a gennaio 2023, che invita gli Stati membri a fornire o rafforzare solide reti di sicurezza sociale combinando un adeguato sostegno mediante prestazioni di reddito minimo e altre prestazioni monetarie con l'accesso a percorsi di accompagnamento e a servizi abilitanti ed essenziali (Consiglio dell'Unione Europea 2023). Le indicazioni espresse appaiono in linea con quanto emerso anche da altri lavori (tra i più recenti, Busilacchi *et al.* 2021; Caritas 2021 e 2023; Greco 2021; Inapp 2021; Bruno *et al.* 2022; Banca Mondiale 2023) relativamente all'individuazione sia dei punti di criticità dell'implementazione del RdC (presentazione delle domande, presa in carico dei beneficiari, quantità di domande da gestire, piattaforme informatiche, percorsi di inserimento e di inclusione, PUC, rapporti tra CpI e servizi sociali) sia delle possibili concause all'origine di tali criticità (disegno istituzionale della misura, sottodimensionamento della rete di CpI e dei servizi sociali territoriali, differenze territoriali nella disponibilità dei servizi, subculture politico-amministrative locali), offrendo ulteriori elementi di riflessione utili anche a valutare le misure introdotte dal governo Meloni (e discusse nel Capitolo 6).

Quando derivano dal disegno istituzionale della misura, come nel caso dei problemi nel contattare i beneficiari o della gestione dei PUC, le criticità dovrebbero essere affrontate attraverso correzioni alla normativa o alle procedure, come precisato più avanti. Più difficile è comprendere come intervenire quando le criticità derivano da fattori come quelli relativi alla dotazione di risorse e/o alle relazioni tra le diverse tipologie di servizi nei territori o quando la criticità non è rappresentata dal RdC in sé quanto dal contesto in cui è implementato. È il caso, per esempio, del rinvio dei beneficiari dai CpI ai servizi sociali e viceversa, la cui efficacia dipende in larga misura dai rapporti che esistono tra i servizi e dalle risorse a loro disposizione. Come richiamato da molti studi (tra gli altri, Arlotti e Sabatinelli 2020; Inapp 2021) e confermato in questo capitolo, il coordinamento e l'integrazione tra i servizi territoriali per una efficace pianificazione sociale rimane una delle sfide principali che i sistemi di welfare locale si trovano ad affrontare. In questo quadro, l'attuazione del RdC ha rappresentato per alcuni contesti una «palestra» per rafforzare tali rapporti mentre in molti casi la frammentazione e fragilità delle relazioni ha ostacolato la capacità

di perseguire gli obiettivi alla base della misura (Busilacchi *et al.* 2021). Ancor più complesso è intervenire quando «l'effetto contesto» è legato al diverso dinamismo economico e occupazionale dei territori e alla effettiva disponibilità di opportunità di impiego per il reinserimento lavorativo. Il carattere «offertista» della misura (Lodigiani, 2021), che agisce soprattutto sul versante dei beneficiari con politiche proattive e limitatamente su quello della domanda con incentivi alle assunzioni di percettori di RdC, non consente di aggredire le problematiche strutturali.

Proviamo dunque ad associare alle criticità rilevate e discusse nelle pagine precedenti alcuni apprendimenti. Anzitutto, l'attestazione dello stato di bisogno da parte dei potenziali beneficiari di uno schema di reddito minimo è una attività particolarmente delicata e onerosa. L'esperienza del RdC suggerisce l'esigenza di una semplificazione da realizzare anche tramite l'utilizzo integrato delle banche dati e degli enti coinvolti nell'implementazione – nel caso del RdC: INPS, MyAnpal, GePI, regioni – per cui l'interoperatività deve essere piena ed effettiva (cfr. anche Gori 2021).

In secondo luogo, la presenza di una valutazione preliminare della situazione dei beneficiari è decisiva per un corretto indirizzamento verso i CpI o verso i servizi sociali e la successiva personalizzazione del percorso di attivazione; l'affidamento all' algoritmo della piattaforma per effettuare il cosiddetto «splitting» non preserva infatti da errori. Nell'impossibilità di introdurre una simile valutazione è necessario intervenire sui meccanismi di smistamento della piattaforma per fare in modo che quantomeno quei beneficiari già in carico ai servizi sociali siano indirizzati automaticamente a essi, così come quelli già in carico ai CpI siano inviati automaticamente ai percorsi di inserimento lavorativo, nonché per fare in modo, se è il caso, di poter facilmente effettuare un riorientamento. Come sopra evidenziato, è l'esistenza di rapporti consolidati tra CpI e servizi sociali – in alcuni casi formalizzati in protocolli e procedure di collaborazione – a garantire una corretta selezione del percorso di inclusione.

In terzo luogo, i PUC si sono dimostrati uno strumento dalle buone potenzialità, se messi in pratica coinvolgendo sin dalla fase di progettazione i beneficiari e mostrando loro che possono rappresentare un effettivo valore aggiunto all'interno dei percorsi personalizzati di attivazione che abbiano come obiettivo la contribuzione al bene della collettività. Le evidenze raccolte suggeriscono tuttavia che i PUC andrebbero riformati – affinché possa venire meno il carattere paternalistico che finora li ha caratterizzati schiacciandoli sulla funzione di controprestazione – in favore di una logica basata sull'*empowerment* dei soggetti più fragili. Dovrebbero dunque essere resi volontari e rivolti prioritariamente ai beneficiari più vulnerabili – quelli in carico ai servizi sociali – in linea con

quanto succede negli altri paesi che hanno previsto strumenti simili (Kampen *et al.* 2019). Inoltre, ne dovrebbero essere semplificati i meccanismi di gestione, che risultano complessi innanzitutto per le amministrazioni locali oltre che per gli enti del Terzo settore coinvolti (Lodigiani e Maino 2022).

Da ultimo, il complesso tema della governance multilivello e multiattore della misura si configura come uno snodo nevralgico da affrontare. Come mostra l'esperienza internazionale (cfr. Kazepov e Barberis 2013; Hudson *et al.* 2019) l'efficacia dell'implementazione dipende in larga misura dai meccanismi di ripartizione delle competenze, coordinamento e controllo tra governo centrale e attori locali; dalle forme di organizzazione dei servizi nei territori; dalla strutturazione di rapporti di collaborazione tra i servizi stessi e la platea variegata di enti coinvolti nell'attuazione. A questo riguardo sul piano operativo sarebbe utile individuare strumenti e strategie che – in una logica plurale di valorizzazione degli attori pubblici e privati – favoriscano un maggior coordinamento e integrazione, a vantaggio degli interventi, e contribuiscano a contrastare la differenziazione che caratterizza l'implementazione del RdC nei territori. La presenza, per esempio, di un tessuto associativo consolidato (che, nella fase attuale, si sta rafforzando anche grazie alla riforma del Terzo settore e a iniziative di co-programmazione e co-progettazione) potrebbe contribuire alla costituzione di reti territoriali in grado di favorire l'attuazione del RdC e la sua integrazione nel quadro complessivo delle politiche socio-assistenziali a livello locale (cfr. Maino *et al.* 2021; Euricse 2023). Questa esigenza emerge con particolare evidenza considerando l'eterogeneità che caratterizza le forme di collaborazione tra CpI e servizi sociali territoriali. Infatti, mentre in alcuni territori CpI e servizi sociali collaborano in maniera efficiente, spesso sulla base di esperienze precedenti come quella del ReI, in altri territori questa collaborazione fatica a emergere e a strutturarsi. In questi contesti, le regioni potrebbero avere un ruolo nel promuovere questa collaborazione, come è accaduto per esempio nel Lazio, dove la Regione ha dato indicazione di costituire équipe multidisciplinari composte da CpI, servizi sociali e Aziende sanitarie locali.

Sin dall'introduzione del RdC, la questione dell'attivazione dei beneficiari è stata al centro dell'attenzione pubblica e del dibattito politico, in entrambi i casi accendendosi attorno alla necessità di prevenire comportamenti di azzardo morale e di opportunismo da parte dei beneficiari del trasferimento economico. In questa prospettiva possono essere letti alcuni interventi correttivi effettuati dal legislatore volti a renderne più stringenti gli obblighi di condizionalità. La legge di bilancio per il 2022 per esempio ha introdotto l'obbligo per i beneficiari di recarsi personalmente al CpI o presso i servizi territoriali almeno una volta al mese per dimostrare il loro impegno nei percorsi di inserimento lavorativo e

inclusione sociale; inoltre ha ridotto il numero di offerte di lavoro che è possibile rifiutare prima della decadenza del beneficio economico da tre a due; ha introdotto il meccanismo del *décalage* per chi rifiuta un'offerta di lavoro, in base al quale il beneficio economico viene ridotto di 5 euro ogni mese; è inoltre fatto obbligo per i comuni di impiegare almeno un terzo dei percettori di RdC residenti nel loro territorio. In questa stessa linea, con una stretta ancora più evidente sulle condizionalità, si è mossa anche la legge di bilancio per il 2023 che ha eliminato la possibilità di rifiutare le offerte di lavoro ricevute, pena la perdita del sussidio, prevedendo in parallelo il rafforzamento delle azioni di sostegno all'occupabilità tramite il programma GOL. Non si è fermata qui, però, questa legge. Come sappiamo, le azioni correttive previste per il RdC sono volte a intervenire in una fase di attuazione della misura definita «transitoria» in vista della sua definitiva cancellazione; sono infatti altri gli schemi con cui il governo Meloni intende contrastare la povertà e (soprattutto) promuovere il reinserimento attivo e sociale delle persone indigenti, come vedremo nel Capitolo 6.

CAPITOLO 5

UN SOSTEGNO AL REDDITO AMICO DELL'OCCUPAZIONE: L'IMPORTANZA DEGLI IN-WORK BENEFIT*

Questo capitolo mette a fuoco il nodo del raccordo di uno schema di reddito minimo con l'occupazione, in particolare dell'esistenza di meccanismi di cumulo (detti *in-work benefit* – IWB) che facilitino la combinazione tra lavoro e reddito minimo. Questi schemi di integrazione ai bassi redditi aumentano l'attrattività del lavoro, rendendo meno conveniente l'inattività o peggio la combinazione tra sussidio e lavoro nero. Se pensati come schemi modulabili rivolti ad ampie platee di beneficiari (percettori di sussidi e lavoratori a basso reddito), gli IWB possono inoltre costituire uno strumento assai utile nel contrasto alla povertà pur in presenza di occupazione. Il disegno del RdC prevede però meccanismi sfavorevoli sia all'accesso alla misura per cittadini e cittadine a reddito basso, sia alla combinazione tra sussidio e reddito da lavoro per chi trova una nuova occupazione, dando così luogo a rischi di trappola della povertà. Questo è tanto più problematico quanto più, nel periodo post-pandemico, si sono pericolosamente accostati al rischio di povertà molti lavoratori a basso salario, in particolare in alcuni settori economici, e in alcune professioni dei servizi e delle vendite e nelle professioni non qualificate. Questi lavoratori si gioverebbero di schemi di IWB, come avviene in altri paesi europei. Sulla scorta di un'analisi comparata di tali schemi, il capitolo elabora quindi alcune proposte di riforma, illustrate per il RdC, che offrono elementi utili al confronto con la riforma introdotta dal governo Meloni.

Il capitolo è organizzato come segue. Il paragrafo 5.1 descrive che cosa sono gli IWB, la letteratura che ne valuta l'efficacia, e illustra il loro funzionamento in quattro casi europei, mettendone in luce il ruolo all'interno del sistema di welfare. Il paragrafo 5.2 illustra gli esempi di IWB presenti in Italia, per poi fare fuoco sul RdC, e sull'assenza per questo di meccanismi di compatibilità

*1 A cura di Andrea Ciarini, Giovanni Gallo, Matteo Luppi e Stefano Sacchi.

tra reddito da lavoro e fruizione del beneficio. Il paragrafo 5.3 mostra come tale aspetto costituisca un problema, alla luce dei cambiamenti del mercato del lavoro nel periodo post-pandemico. Il paragrafo 5.4 illustra alcune proposte su come dovrebbe essere riformato uno schema di reddito minimo per essere amico dell'occupazione. Il paragrafo 5.5 conclude.

5.1 Gli *in-work benefit* in Europa

In tutta Europa, gli schemi di reddito minimo quali il RdC hanno subito profondi cambiamenti negli ultimi anni. A differenza del passato, quando erano concepiti principalmente come misure passive di ultima istanza per i poveri, nel corso degli anni si sono trasformati sempre più in strumenti attivi per favorire le transizioni dal welfare al lavoro per una crescente varietà di gruppi target a rischio di povertà, compresi i lavoratori poveri (Marchal *et al.* 2017; Barbieri *et al.* 2018; Cantillon *et al.* 2019). A questo fine, oltre a limiti di durata più stringenti, obblighi di lavoro per ricevere il sussidio, politiche attive del mercato del lavoro e servizi sociali dedicati (alloggio, istruzione, assistenza all'infanzia e sanità) per facilitare l'inclusione sociale, la maggior parte dei governi ha introdotto forme di IWB, per aumentare gli incentivi alla ricerca e accettazione di un lavoro. In generale, gli IWB possono essere definiti come sussidi diretti al reddito dei lavoratori o crediti d'imposta per questi o benefici equivalenti comunque legati al lavoro, volti a ridurre la povertà lavorativa e ad aumentare gli incentivi al lavoro per i lavoratori a basso reddito e le loro famiglie (Vandelannoote e Verbist 2020; Van Der Linden 2021). Sono quindi incentivi ai lavoratori, non alle imprese.

La maggior parte degli studi sugli IWB ha evidenziato effetti positivi sull'offerta di lavoro. Ciò significa che tali schemi possono contribuire ad aumentare l'occupazione tra i gruppi target, soprattutto nel caso degli IWB a base individuale (Immervoll e Pearson 2009; OCSE 2011; Vandelannoote e Verbist 2020). Per quanto riguarda la riduzione della povertà, invece, si evidenziano effetti positivi più marcati nei sistemi basati sulle famiglie, ovvero quando l'unità di ammissibilità è la famiglia piuttosto che il singolo beneficiario (Vandelannoote e Verbist 2020). In questo caso, tuttavia, la partecipazione al mercato del lavoro del secondo percettore di reddito, soprattutto donne, risulta spesso penalizzata (Kenworthy 2019; Burkhauser e Corinth 2021). Altri studi (Neumark e Wascher 2008; McKnight *et al.* 2016) hanno dimostrato che l'introduzione di un IWB è più efficace nella lotta alla povertà rispetto al salario minimo. In effetti, gli aumenti del salario minimo non sono necessariamente correlati a diminuzioni dei tassi di povertà, poiché la maggior parte delle persone a rischio di povertà non

lavora o vive in famiglie con un'intensità lavorativa molto bassa (Vandelannoote e Verbist 2020). Inoltre, se da un lato gli aumenti del salario minimo possono contribuire ad aumentare i redditi da lavoro di alcune famiglie a basso reddito o di lavoratori poco retribuiti, dall'altro possono spingere altri gruppi emarginati fuori dal mercato del lavoro a causa dell'aumento del costo del lavoro (Burkhauser e Corinth 2021), mentre l'introduzione degli IWB può aumentare il reddito da lavoro, senza gravare sul costo del lavoro. Tuttavia, gli stessi autori hanno anche sottolineato come, senza un salario minimo vincolante, gli IWB possano creare incentivi per i datori di lavoro a mantenere bassi i salari e a pagare meno i lavoratori. Tutte queste considerazioni spingono verso l'introduzione congiunta di schemi di IWB e di un salario minimo vincolante (AA.VV. 2021; Burkhauser e Corinth 2021; Brülle 2022), per ridurre al minimo i rischi di sfruttamento o di esclusione dal mercato del lavoro delle categorie marginali e per trarre il meglio da entrambi i sistemi.

Gli effetti degli IWB possono variare notevolmente a seconda dei diversi contesti istituzionali in cui operano. Come sottolineato da diversi autori (Immervoll e Pearson 2009; Figari 2011; Corlet e Gardiner 2015) è difficile trarre conclusioni concentrandosi sugli IWB come misure isolate, senza considerare il contesto istituzionale complessivo dedicato al sostegno dei redditi (bassi) e al contrasto della povertà. Ciò significa considerare le complementarità istituzionali tra IWB, salario minimo e reddito minimo, come politiche dedicate contro la povertà, assieme agli altri sussidi assistenziali (Corlet e Gardiner 2015). Allo stesso tempo, significa considerare gli obiettivi di politica sociale assegnati agli IWB, che tendono a differire nei diversi regimi di welfare. Per fornire degli esempi, di seguito illustreremo brevemente le caratteristiche principali degli IWB in quattro casi: il Regno Unito, dove gli IWB svolgono storicamente una funzione di contrasto alla povertà per le famiglie a basso reddito, la Svezia, dove si rivolgono solo ai lavoratori a basso reddito, e la Francia e la Germania, dove funzionano come trasferimenti individuali per sostenere sia i lavoratori a basso reddito sia i beneficiari di prestazioni di welfare, di reddito minimo in particolare.

5.1.1 *Regno Unito*

Nel Regno Unito, gli IWB hanno recentemente subito importanti cambiamenti. Nel 2012 il precedente *Working Tax Credit*, un trasferimento finalizzato a integrare i redditi delle famiglie a basso reddito, è stato sostituito da un nuovo IWB condizionato, lo *Universal Credit* (UC), che ha assorbito sei prestazioni e crediti d'imposta esistenti (*Housing Benefit*, *Income Support*, *Jobseeker's Allowance*, *Employment and Support Allowance*, *Child Tax Credit* e, come detto,

Working Tax Credit). Attualmente l'UC, che dovrebbe raggiungere tutti i richiedenti il sussidio entro la fine del 2024, è un pagamento mensile per i disoccupati e le famiglie a basso reddito per coprire i costi di vita. È composto da un «assegno standard» di base e da pagamenti extra a seconda della composizione della famiglia, delle condizioni di salute o di disabilità dei beneficiari, delle spese per l'alloggio e l'assistenza all'infanzia. Inoltre, introduce una forte condizionalità lavorativa. Nell'ambito dell'UC ogni beneficiario è inserito in uno di quattro regimi di condizionalità, che stabiliscono le condizioni lavorative da soddisfare per ricevere il sussidio. Tali condizioni possono includere sino a 35 ore settimanali di ricerca attiva di un'occupazione (Clegg 2015; Thornton e Iacoella 2021). L'UC può essere cumulato con un lavoro retribuito con un'aliquota marginale effettiva del 55%. Ciò significa che per ogni sterlina guadagnata dal beneficiario, il sussidio si riduce di 55 *penny*. Introdotto per semplificare le prestazioni e incentivare il lavoro retribuito, la UC ha portato allo smantellamento del sistema britannico di credito d'imposta così come si era evoluto nei decenni precedenti, introducendo per i lavoratori a basso salario un regime senza precedenti di requisiti per la ricerca di un lavoro, corredato da sanzioni e volto a promuovere ore di lavoro extra e lavori multipli (Clegg 2015; Wright e Dwyer 2022).

5.1.2 Svezia

La Svezia è un caso particolare, poiché solo nel 2007 il governo di centro-destra ha introdotto un IWB (*Earned Income Tax Credit - EITC, jobbskatteavdraget*), che tuttavia funziona come una detrazione sul reddito da lavoro compreso tra 1300 e 3400 euro all'anno. In generale, è da notare che, in considerazione dell'ampiezza e generosità dei loro sistemi di welfare, i paesi nordici non hanno sviluppato degli IWB estesi: Danimarca e Norvegia non hanno infatti introdotto alcun IWB, mentre Finlandia e appunto Svezia hanno soltanto una detrazione sul reddito da lavoro. L'EITC svedese può essere richiesto da tutti i lavoratori, mentre i non lavoratori e i beneficiari di assistenza sociale non possono richiedere la detrazione fiscale. Pertanto, l'EITC, che è stato ampliato cinque volte tra il 2008 e il 2019, fornisce incentivi solo a coloro che svolgono lavori a basso reddito (Cronert e Palme 2019; Scarpa 2021).

5.1.3 Francia

In Francia il *Prime Activité* (PA) è un IWB introdotto nel 2016 come risultato dell'unificazione di schemi precedenti. Con l'introduzione del PA, le politiche contro la povertà sono state riorganizzate in due diversi pilastri: da un lato il *Revenu de Solidarité Active-Socle* (RSA-Socle), un reddito minimo illimitato e non tassabile, e dall'altro il PA, versato mensilmente a tutte le persone di età pari o superiore ai 18 anni (compresi gli studenti in stage o apprendistato¹) che nei tre mesi precedenti hanno percepito un reddito da lavoro (autonomo o dipendente) o un'indennità (compreso il RSA-Socle) inferiore a una determinata soglia. Tale soglia varia a seconda dell'occupazione e dello stato di famiglia. Per un individuo con un reddito da lavoro o da prestazioni sociali, questa soglia è fissata a 1,5 volte il salario minimo legale netto, ovvero circa 1990 euro netti al mese. Per i lavoratori autonomi, si fa riferimento al reddito annuo imponibile, con una soglia di circa 35.000 euro per professionisti e artigiani. L'importo del PA è calcolato sulla base di una somma forfettaria di circa 595 euro al mese, aumentata in base al numero di figli e persone a carico. Alla somma forfettaria può essere aggiunto un bonus individuale per ogni membro della famiglia il cui reddito mensile (calcolato negli ultimi tre mesi) sia superiore a 679 euro. Il bonus aumenta con il reddito del membro fino a un valore di 173 euro quando il reddito mensile raggiunge i 1.382 euro, poi rimane costante. L'importo totale del PA a livello familiare è calcolato sommando la somma forfettaria e tutti i bonus individuali con il 61% del reddito familiare totale, e sottraendo poi il reddito familiare totale, composto da tutti i redditi da lavoro, da proprietà e da capitale, dalle indennità di disoccupazione, dagli assegni familiari, dalle prestazioni di assistenza sociale (compreso il RSA-Socle) e dai trasferimenti di sostegno all'affitto. Ogni euro di reddito da lavoro (fino al raggiungimento della soglia di reddito) riduce quindi l'importo del PA di soli 39 centesimi (quindi con un'aliquota marginale effettiva pari al 39%).

5.1.4 Germania

Rispetto alla Francia, la Germania presenta un sistema relativamente poco strutturato di IWB, in quanto si tratta in realtà di incentivi al lavoro legati alla percezione del reddito minimo tedesco, che tuttavia è uno schema molto ampio, con oltre 5,5 milioni di beneficiari ogni anno. Per questo motivo, piuttosto che un

¹ Nel caso il beneficiario sia uno studente o tirocinante, la retribuzione mensile deve essere almeno pari a 1078 euro.

vero e proprio IWB («sussidio *nel* lavoro»), la Germania ha messo in atto quello che l'OCSE chiama un «sussidio *verso il* lavoro», per incoraggiare il reinserimento dei beneficiari dello schema di reddito minimo nel mercato del lavoro, che si rivolge anche ai lavoratori a basso reddito. Con le riforme Hartz tra il 2003 e il 2005, il sostegno al reddito è stato riorganizzato intorno a due pilastri principali. Da un lato, il sussidio di disoccupazione (*Arbeitslosengeld I*), finanziato attraverso i contributi sociali e funzionante secondo i principi dell'assicurazione sociale. Dall'altro, lo schema di reddito minimo per gli abili al lavoro (*Arbeitslosengeld II*), in vigore sino all'estate del 2023, finanziato dalla fiscalità generale e destinato a tutti coloro che sono in grado di lavorare (almeno 3 ore al giorno per i successivi 6 mesi) e le cui risorse sono inferiori a una determinata soglia, compresi quindi i lavoratori a basso reddito. L'importo del sussidio è fissato per una persona sola a 449 euro al mese nel 2022 e aumenta in base alla composizione del nucleo familiare. Inoltre, i beneficiari possono ricevere, a determinate condizioni, indennità aggiuntive per l'alimentazione, la cura della persona, i beni per la casa e le necessità quotidiane. A fronte di una maggiore pressione ad accettare le offerte di lavoro, le misure attive – basate sulla firma di un contratto di inserimento con i servizi pubblici per l'impiego – si basano su un mix di sanzioni e incentivi al lavoro. In caso di ripetuto rifiuto delle offerte di lavoro, le sanzioni possono comportare una riduzione dei sussidi fino al 100%. Allo stesso tempo, gli incentivi al lavoro prevedono di cumulare il sussidio con il reddito da lavoro, attraverso esenzioni che riducono il reddito lordo su cui viene calcolato l'importo del sussidio. I primi 100 euro al mese di reddito da lavoro non sono inclusi nel calcolo del reddito lordo; tra 100 e 1.000 euro al mese il reddito da lavoro è conteggiato solo per l'80% (esenzione pari al 20%); tra 1.000 e 1.200 euro il reddito da lavoro è conteggiato solo per il 90% (esenzione pari al 10%). I massimali di reddito mensile entro i quali si applicano le esenzioni sono di circa 1.200 euro per singolo beneficiario e di 1.500 euro con almeno un figlio minore a carico.

Nel mese di dicembre 2022 i due rami del Parlamento tedesco hanno approvato una riforma dell'*Arbeitslosengeld II*, sostituito da luglio 2023 dal *Bürgergeld* (Reddito di Cittadinanza). Il *Bürgergeld* prevede un aumento dell'importo delle prestazioni (per esempio, 502 euro al mese per una persona sola) con una minore attenzione al reimpiego, a favore della formazione dei beneficiari. In ogni caso, gli incentivi al lavoro non sembrano differire da quelli dell'ALG II, salvo l'aumento della quota di esenzione (portata al 30%) per chi percepisce un reddito compreso tra 520 e 1.000 euro. A questo si aggiunge una esenzione fino a 3000 euro annui per le indennità o rimborsi ottenuti per attività di volontariato. Si tratta di una forma di riconoscimento monetario per attività di impegno volontario (fuori del mercato del lavoro) che configura un ibrido di lavoro retribuito

e lavoro non retribuito, ma riconosciuto monetariamente, per i percettori di sussidi contro la povertà.

5.2 Gli *in-work benefit* in Italia e nel RdC

5.2.1 *Gli in-work benefit nel sistema di welfare italiano*

Nei paesi dell'Europa continentale gli IWB svolgono una duplice funzione. Da un lato, funzionano come trasferimenti individuali a sostegno dei lavoratori a bassa retribuzione; dall'altro, tendono a scoraggiare la trappola dell'inattività tra i beneficiari di prestazioni extra-lavorative, rendendo più conveniente cumulare sussidio e lavoro (a bassa retribuzione) (Immervoll e Pearson 2009; Figari 2011). La diffusione degli IWB in paesi come la Germania e la Francia può quindi essere interpretata come un complemento dei correttivi istituzionali (reddito minimo e salario minimo) introdotti per mitigare i crescenti dualismi tra *insider* (i lavoratori altamente qualificati nei settori centrali ad alto valore aggiunto, che rimangono ben protetti nonostante le pressioni verso la deregolamentazione) e *outsider*, impiegati ai margini del mercato del lavoro in lavori non standard e relativamente meno protetti dal tradizionale welfare state bismarckiano (Emmenegger *et al.* 2012).

Pur condividendo molte caratteristiche di questo quadro di segmentazione del mercato del lavoro e della protezione sociale (Sacchi e Vesan 2015), l'Italia si distingue per quanto riguarda gli IWB, a causa delle peculiarità del suo sistema di sostegno al reddito in caso di non lavoro. È noto (Sacchi 2018; Vesan e Pavolini 2018) come il sostegno al reddito sia stato per lungo tempo rivolto solo ai lavoratori dipendenti della grande industria, sotto forma di integrazioni salariali (cassa integrazione), mentre la protezione dalla disoccupazione era rudimentale. I beneficiari delle integrazioni salariali risultano sul libro paga dell'azienda anche se a zero ore e – fino al Regolamento (UE) 2019/1700 – venivano conteggiati come occupati a tutti gli effetti nelle statistiche ufficiali. Quindi, formalmente, non c'era bisogno di un IWB a questo proposito: tutti i cassintegrati risultavano occupati, e pertanto non occorre un incentivo a trovare un'occupazione. Quando nel 1991 venne introdotta l'indennità di mobilità, un'indennità di disoccupazione speciale per gli *insider* che hanno subito un licenziamento collettivo tipicamente dopo un periodo di cassa integrazione, l'indennità fu accompagnata da speciali incentivi all'assunzione di questi lavoratori da parte delle imprese. Un IWB è stato introdotto per la prima volta solo quando la tutela della disoccupazione è stata riformata per tutti i lavoratori, nel 2012 (Legge 92 del 2012,

che ha introdotto ASpI e mini-AspI) e di nuovo nel 2015 (Decreto legislativo 22 del 2015, che ha sostituito i vari schemi di contrasto alla disoccupazione con la NASpI)². Tuttavia, il sistema previsto è estremamente macchinoso e difficile da attuare anche per l'INPS³.

Piuttosto che attraverso gli IWB, l'Italia ha tradizionalmente favorito l'inserimento lavorativo dal lato della domanda di lavoro, attraverso incentivi all'assunzione per i beneficiari di sussidi (nel qual caso i datori di lavoro ricevono parte del sussidio non consumato). In realtà, dal 2014 è in vigore un vero e proprio IWB: il *trattamento integrativo* (già noto come «Bonus 80 euro» o «Bonus Renzi»). Questo però vale solo per i lavoratori dipendenti, configurandosi come una sorta di bonus per i dipendenti con salari medio-bassi: il trattamento integrativo ha un valore massimo di 1.200 euro per i lavoratori salariati con un reddito annuo inferiore a 15.000 euro.

Ricapitolando, con la limitata eccezione del malfunzionante IWB legato all'indennità di disoccupazione, l'Italia – nonostante le caratteristiche del suo stato sociale – ha seguito la strada dei paesi nordici, Svezia o Finlandia in particolare con le loro detrazioni sui redditi bassi, piuttosto che quella di Francia o Germania, con degli schemi articolati e volti al cumulo tra sussidi e reddito da lavoro.

Quando nel 2018 venne introdotto il primo schema di reddito minimo a livello nazionale (il REI, vedi Capitolo 2), era stato previsto un IWB non dissimile dal caso tedesco. Nel REI infatti, a sua volta modellato – relativamente agli accorgimenti per evitare la trappola della povertà – sul Reddito di inclusione sociale (REIS) proposto dall'Alleanza contro la povertà e ispirato da alcuni casi europei⁴, il reddito da lavoro veniva valutato all'80% anziché per intero (fino a

² ASpI e mini-ASpI erano due indennità di disoccupazione introdotte dal governo Monti nel 2012 in sostituzione delle due principali indennità di disoccupazione precedenti: indennità di disoccupazione ordinaria, il cui funzionamento di base risale al 1919, e indennità a requisiti ridotti, introdotta alla fine degli anni Ottanta, inizialmente per i lavoratori precari della scuola e poi utilizzata da lavoratori con carriere discontinue. ASpI e mini-ASpI erano certamente migliorative riguardo a importi e accesso rispetto agli schemi precedenti, ma continuavano a segmentare la platea dei beneficiari, prevedendo uno schema «premium» (l'ASpI) e uno inferiore (mini-ASpI), e inoltre garantivano durate massime del sussidio decisamente inferiori rispetto agli altri schemi di disoccupazione europei. A questi aspetti si è ovviato con l'introduzione da parte del governo Renzi nel 2015 di uno schema unico (la NASpI) con requisiti di accesso comparativamente bassi (3 mesi di lavoro negli ultimi 4 anni) e durata sino a due anni.

³ In sostanza, vi è un'aliquota marginale effettiva dell'80% sul reddito previsto da lavoro subordinato inferiore a 8.174 euro all'anno o sul reddito previsto da lavoro autonomo o da impresa individuale inferiore a 5.500 euro all'anno (valori 2023). L'attuazione di questa regola è però resa nei fatti complicata dal riferimento agli aspetti di previsione del reddito.

⁴ Vedi il Capitolo 14 in Gori *et al.* (2016).

un massimo di 3.000 euro), sia in termini di accesso alla misura (integrando così i redditi bassi) sia di mantenimento della stessa (incentivando così l'assunzione di un lavoro regolare). Ciò avveniva per sempre, cioè fino a quando il beneficiario fosse stato incluso nel programma di sostegno al reddito.

Quando nel 2019 il REI è stato sostituito dal RdC, non è stato però previsto un vero e proprio IWB.

5.2.2 *Il sistema degli incentivi nel RdC*

Il disegno del RdC prevede meccanismi sfavorevoli sia all'accesso alla prestazione per i lavoratori a basso reddito sia alla combinazione di sussidio e reddito da lavoro per coloro che trovano un'occupazione mentre percepiscono il sussidio, e può quindi dare origine alla trappola della povertà. Infatti, da un lato, il reddito da lavoro entra a pieno titolo nella definizione di reddito familiare considerato ai fini dell'accesso alla misura. Dall'altro, il RdC non fornisce, se non per il periodo iniziale, un incentivo a trovare una occupazione nell'economia regolare.

Se un beneficiario del RdC inizia a lavorare con un contratto di lavoro, il sussidio viene ridotto – a parità di altre condizioni – di 80 centesimi per ogni euro guadagnato. Tuttavia, questo incentivo permane solo fino al primo aggiornamento della dichiarazione ISEE. Dopo l'aggiornamento dell'ISEE (al più tardi, un anno dopo), l'aliquota marginale effettiva (cioè quanta parte della variazione del reddito da lavoro in aumento viene presa in considerazione) diventa del 100%: per ogni euro guadagnato, il RdC viene ridotto di un euro.

In caso di avvio di un'attività autonoma, l'incentivo è nuovamente temporaneo e consiste nel mantenimento del sussidio «pieno» per due mensilità, per poi vedere l'applicazione di un'aliquota marginale effettiva del 100%. Se l'attività viene avviata nei primi 12 mesi di percezione del RdC, viene riconosciuto un trasferimento forfettario pari a 6 mesi di RdC (eventualmente ridotto dell'incentivo già percepito) come beneficio «aggiuntivo», nel limite di 780 euro al mese.

Aver previsto nel RdC un'aliquota marginale effettiva così elevata (100%) nel caso in cui il beneficiario inizi a lavorare è un chiaro disincentivo a trovare un'occupazione regolare, costituendo anche un ostacolo all'emergere dell'economia sommersa: ogni euro di reddito aggiuntivo dichiarato, rispetto a quello «in nero», si traduce in prospettiva in una pari riduzione del sussidio.

A fronte della esiguità degli incentivi per i beneficiari che inizino un'occupazione, sono previsti incentivi per la loro assunzione da parte delle imprese, che operano sotto forma di decontribuzione previdenziale e assistenziale. In particolare, la norma istitutiva del RdC prevedeva, in caso di assunzione a tempo pieno e indeterminato, il riconoscimento al datore di lavoro delle mensilità residue di

RdC dovute al lavoratore, con un minimo di 5 mensilità e un massimo di 18, e in ogni caso nel limite di 780 euro al mese. Tale previsione è stata successivamente estesa alle assunzioni a tempo parziale e a tempo determinato. La legge di bilancio per il 2023 ha poi introdotto un incentivo alternativo a quello previsto dalla legge istitutiva del RdC, con un esonero contributivo totale per il datore di lavoro che assuma a tempo indeterminato oppure trasformi il rapporto di lavoro in rapporto a tempo indeterminato, nella misura del 100% dei complessivi contributi dovuti, per un massimo di 12 mesi e nel limite di 8.000 euro su base annua. Se la prestazione percepita dal lavoratore assunto deriva dal rinnovo della misura, la durata dell'incentivo è stabilita nella misura fissa di 5 mensilità, svantaggiando così nei fatti l'assunzione di percettori di lunga durata.

Questi tanti limiti del RdC, gravi di per sé, diventano ancor più rilevanti se valutati in un contesto di aumento dei rischi per i lavoratori a basso reddito di dover ricorrere al RdC dopo la pandemia, come mostrato nella prossima sezione.

5.3 Impatto della pandemia sui lavoratori a basso reddito

In questa sezione analizziamo innanzitutto l'impatto della pandemia sui profili occupazionali dei beneficiari del RdC, e quindi l'impatto della pandemia sulle transizioni verso la disoccupazione. Queste analisi si basano su due diverse fonti di dati: l'indagine INAPP-PLUS (Participation, Labour, Unemployment Survey) del 2021 per i beneficiari del RdC (prima analisi) e (seconda analisi) per le probabilità di transitare in disoccupazione, assieme alla banca dati EU-LFS (Labour Force Survey, Eurostat) del 2019⁵.

In primo luogo, esaminiamo i profili di coloro che ricevevano il RdC nel 2021, evidenziando i cambiamenti nel profilo occupazionale di coloro che hanno richiesto il sussidio prima e dopo l'esplosione della pandemia. Poiché vogliamo concentrarci su coloro che sono relativamente vicini al mercato del lavoro, abbiamo selezionato solo i beneficiari che erano occupati un anno prima dell'intervista. Sebbene questa analisi ci permetta di rilevare il cambiamento dei profili dei beneficiari del RdC più occupabili, prima e dopo la pandemia, nella nostra seconda analisi vogliamo indagare i possibili cambiamenti futuri nei profili dei beneficiari del reddito minimo più occupabili. Ampliamo quindi il nostro campo di osservazione per prendere in considerazione i potenziali beneficiari delle reti di sicurezza tra coloro che hanno un maggiore attaccamento al mercato del

⁵ Per gli aspetti metodologici dell'analisi condotta si rimanda a Ciarini *et al.* (2022).

lavoro. Evidenziamo i cambiamenti nei profili di coloro che sono diventati disoccupati prima e dopo la pandemia, rispetto a coloro che sono rimasti occupati.

5.3.1 I beneficiari del RdC

La Tabella 5.1 illustra l'evoluzione dei beneficiari del RdC. Concentrandosi sulle variabili occupazionali, l'evidenza mostra che, in tutta la popolazione, la probabilità di accedere al RdC non è aumentata per nessuna occupazione specifica rispetto alle professioni non qualificate, mentre il settore manifatturiero (categoria di riferimento) tende a essere associato a una maggiore probabilità di diventare un beneficiario dello schema di reddito minimo, dopo la pandemia. Inoltre, rispetto al quarto decile, i lavoratori a basso salario (appartenenti ai primi tre decili salariali) hanno aumentato la probabilità di accedere al RdC con la pandemia (questo vale anche per quelli del sesto decile).

Tabella 5.1 Accesso al RdC da parte dei lavoratori prima e dopo la pandemia di Covid-19

		Accesso prima della pandemia	Accesso dopo la pandemia
Età	18-24	-0,11	-0.75
	25-34	1,14***	0.28
	35-44	0,06	0.06
	55-64	-0,15	-0.41
Genere	Donna	0,17	-1.32***
Numero di figli in famiglia di età inferiore a 15 anni	Uno	0,25	1.52***
	Due	0,01	0.65*
	Tre o più	1,50**	2.14***
Istruzione	Secondaria superiore	-0,32	0.04
	Laurea triennale/terziaria	-0,90*	0.84**
	Master o oltre	-1,03*	0.55
Occupazione	Manager	-0,06	0.64
	Professionisti	-0,58	-0.61
	Tecnici e professionisti associati	-0,13	0.19
	Impiegati esecutivi	-0,38	-0.11
	Addetti ai servizi e alle vendite	-0,16	0.39
	Operatori di impianti e macchinari e addetti al montaggio	0,26	0.20
	Operai dell'artigianato e mestieri affini	0,05	-0.77

	Agricoltura	0,40	-0.60	
	Fornitura di acqua, fognature, gestione dei rifiuti	0,25	0.80	
	Costruzioni	1,02*	-0.29	
	Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli	-0,15	-0.43	
	Trasporto e magazzinaggio	1,31**	-1.25	
	Servizi di alloggio e ristorazione	0,62	-1.00**	
Settore economico	Informazione e comunicazione	0,36	-0.48	
	Attività finanziarie e assicurative e Attività immobiliari	1,47*	-0.17	
	Attività professionali, scientifiche e tecniche	-0,39	-0.66	
	Attività amministrative e di servizi di supporto	-1,59	-2.01**	
	Pubblica amministrazione e Istruzione	0,30	-1.57**	
	Istruzione	0,59	-1.33***	
	Sanità e assistenza sociale	-0,03	-2.48***	
	Arte, intrattenimento e ricreazione	-1,07	-2.16***	
	Altre attività di servizi	0,15	-1.55***	
	Primo	0,15	1.67***	
	Secondo	0,45	1.44***	
	Terzo	-0,32	1.01**	
	Decile di salario mensile netto	Quinto	0,98*	0.93*
Sesto		-0,33	1.28***	
Settimo		-0,83	0.35	
Ottavo		0,31	-0.44	
Nazionalità		Straniero	0,37	1.19*
Condizione occupazionale		Occupato con recenti periodi di disoccupazione	-0,40	0.82
	Disoccupato	0,59	1.19***	
	Nord-Ovest	-0,53	-0.08	
Area di residenza	Nord-Est	-1,29***	-0.83***	
	Centro	-0,67*	-0.83**	
	Isole	-0,67	0.05	
Costante		-4,23***	-4.37***	
Osservazioni			13.296	

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Nota: campione ristretto ai lavoratori (esclusi gli ultimi due decili di retribuzione netta mensile) con un'occupazione retribuita, vicini al mercato del lavoro (occupati 12 mesi prima dell'intervista). Gli errori standard sono raggruppati per regioni (livello Nuts 2). Occupazioni: ISCO prima cifra. Settori: NACE prima cifra.

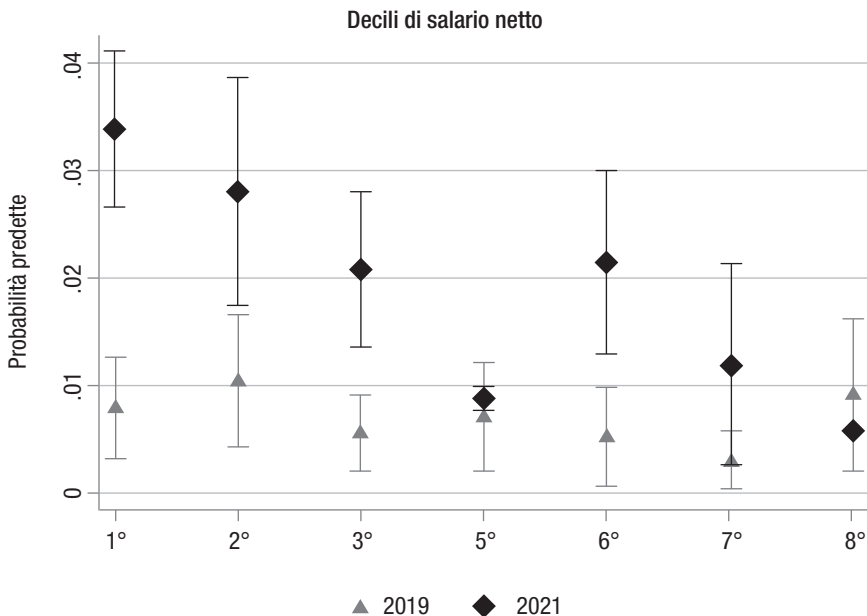
Categorie di riferimento: età: 45-54 anni; sesso: maschile; figli: nessuno; istruzione: secondaria inferiore o inferiore; occupazione: professioni non qualificate; settore: manifatturiero; decile di reddito: quarto; nazionalità: Italiana; condizione lavorativa: sempre occupato negli ultimi 12 mesi; area di residenza: Sud.

Fonte: elaborazioni degli autori su indagine INAPP-PLUS 2022. Pesì campionari utilizzati

Per esplorare meglio questo aspetto, la Figura 5.1 mostra le probabilità medie previste di accesso al RdC prima e dopo l'esplosione della pandemia, suddivise per decile salariale. È evidente che la pandemia ha comportato una maggiore probabilità di accedere al RdC per i lavoratori a basso salario (primi tre decili). Concentrandosi solo su questi ultimi, la Figura 5.2 mostra inoltre che alcune professioni in particolare hanno aumentato la loro probabilità di accedere al RdC dopo la pandemia: tecnici, impiegati esecutivi e lavoratori dei servizi e delle vendite a basso salario. Nessun aumento delle probabilità previste è statisticamente significativo per i settori economici, in relazione ai lavoratori a basso salario.

Dalla Tabella 5.1 emergono anche un chiaro effetto della nazionalità, che aumenta la probabilità di accesso al RdC per i non italiani dopo l'esplosione della pandemia, e uno squilibrio di genere, con gli uomini più colpiti. Inoltre, la presenza di bambini sotto i 15 anni nel nucleo familiare aumenta notevolmente la probabilità di accedere al RdC dopo la pandemia, rispetto alle famiglie senza figli.

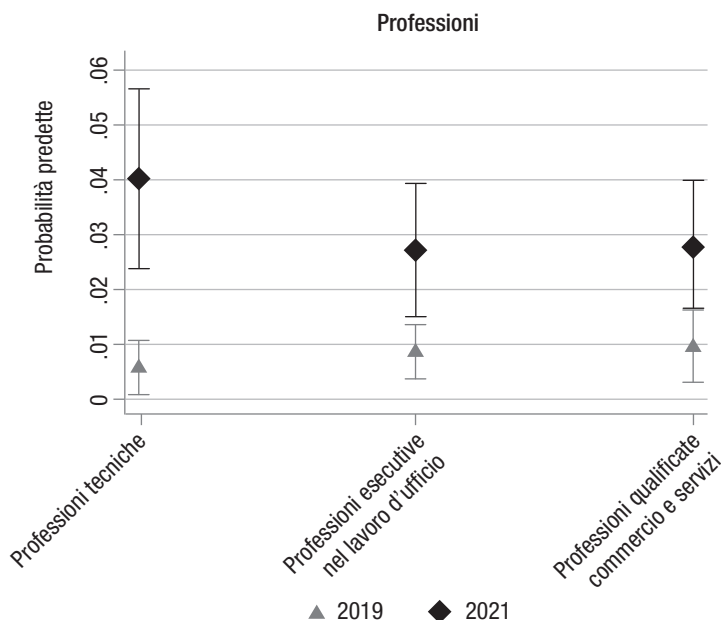
Figura 5.1 Probabilità medie previste di essere un beneficiario di RdC prima e dopo la pandemia per decile (da 1 a 8) di salario netto mensile



Nota: campione ristretto ai lavoratori (esclusi gli ultimi due decili del salario netto mensile) con un'occupazione retribuita, vicini al mercato del lavoro (occupati 12 mesi prima dell'intervista).

Fonte: elaborazioni degli autori su indagine INAPP-PLUS 2022. Pesi campionari utilizzati

Figura 5.2 Probabilità medie previste di essere un beneficiario di RdC prima e dopo la pandemia per categorie professionali selezionate, primi quattro decili di salario netto mensile



Nota: campione ristretto ai lavoratori retribuiti, vicini al mercato del lavoro (occupati 12 mesi prima dell'intervista), appartenenti ai primi quattro decili della distribuzione del salario netto. Professioni: ISCO prima cifra.

Fonte: elaborazioni degli autori su indagine INAPP-PLUS 2022. Pesi campionari utilizzati

In conclusione, come si evince dall'accesso al RdC, l'impatto della pandemia è stato più forte tra le persone più vicine al mercato del lavoro, per gli occupati nel settore manifatturiero e per i lavoratori a basso salario. Tra questi ultimi, spiccano tre categorie professionali: tecnici, impiegati esecutivi e addetti ai servizi e alle vendite. Sono queste le categorie che beneficerebbero maggiormente degli IWB, in quanto destinatarie di RdC più vicine al mercato del lavoro, ma nel segmento a basso salario.

5.3.2 *Le transizioni in disoccupazione*

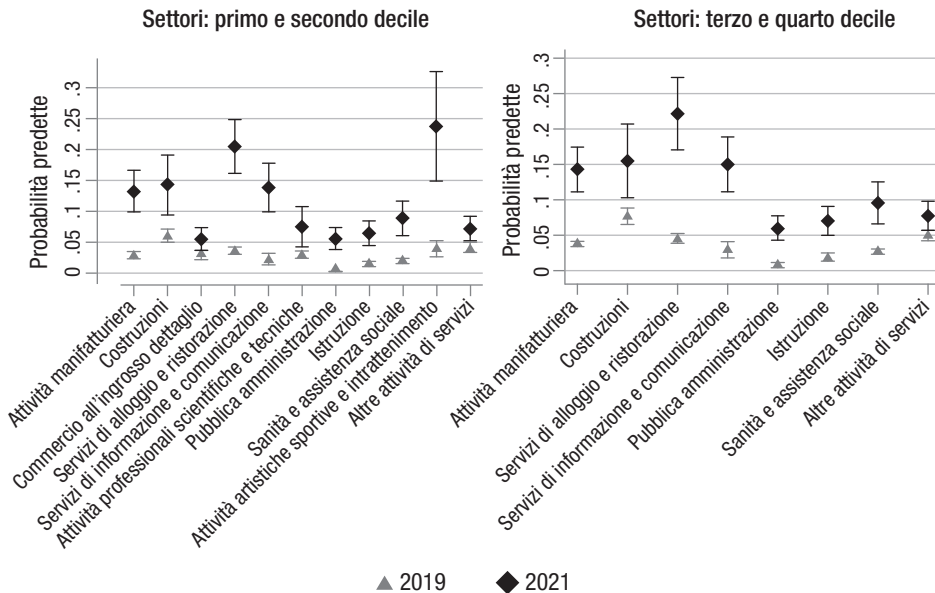
L'approccio seguito fin qui ha un limite. L'accesso al RdC è una questione di risorse a livello familiare, quindi osservare se e quando si è avuto accesso al be-

neficio potrebbe non essere interamente correlato allo stato e alle circostanze del mercato del lavoro individuale. Per tale motivo, al fine di valutare la probabilità di essere un futuro beneficiario di reti di sicurezza, tra cui il reddito minimo (e quindi gli IWB), abbiamo bisogno di un'indagine sui profili maggiormente colpiti dalla pandemia tra i lavoratori a basso salario, confrontando la probabilità di uscire dall'occupazione prima e dopo la pandemia.

Calcoliamo quindi, sulla base delle banche dati EU-LFS in riferimento al 2019 e INAPP-PLUS per il 2021, la variazione delle probabilità previste di transizione verso la disoccupazione per professioni e settori per i lavoratori a basso salario (primo e secondo decile; terzo e quarto decile).

La Figura 5.3 mostra le probabilità previste per i lavoratori a basso salario di diventare disoccupati prima e dopo la pandemia per settore economico. La parte

Figura 5.3 Probabilità previste di diventare disoccupati nei 12 mesi precedenti l'intervista per settore economico per i lavoratori appartenenti ai primi due decili (sinistra) e al terzo e quarto decile (destra) della distribuzione dei salari netti

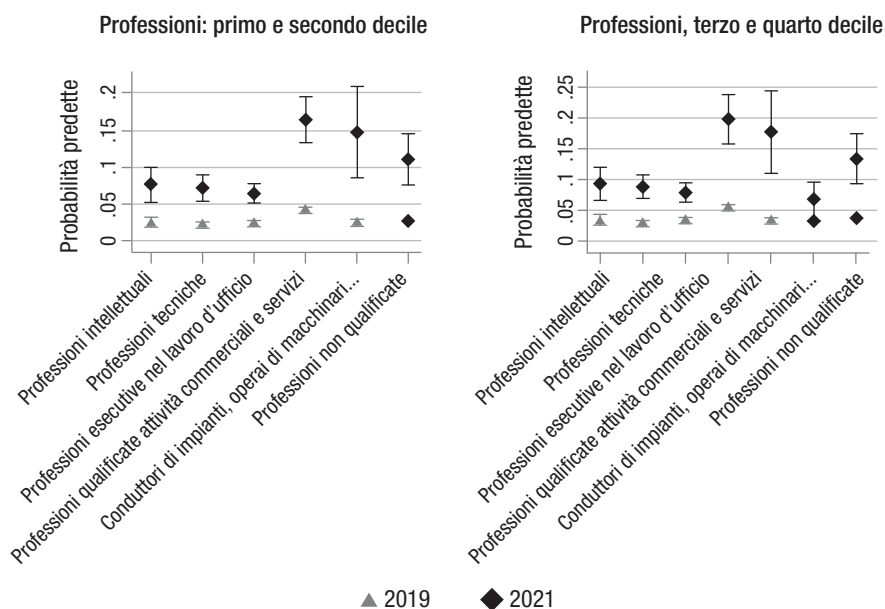


Nota: campione ristretto ai lavoratori retribuiti, occupati 12 mesi prima dell'intervista e rimasti sempre occupati o disoccupati al momento dell'intervista. Settori: NACE prima cifra. Differenze non significative omesse.

Fonte: elaborazioni degli autori su dati EU-LFS 2022 per il 2019 e indagini INAPP-PLUS 2022 per il 2021. Pesi campionari utilizzati

sinistra della figura mostra le probabilità per chi si trova nel primo e nel secondo decile salariale, quella destra si riferisce a chi si trova nel terzo e nel quarto decile. Nella maggior parte dei settori c'è stato un aumento della probabilità di passare alla disoccupazione tra il 2018/19 e il 2020/21. I lavoratori impiegati nei servizi di alloggio e ristorazione e nei servizi di informazione e comunicazione sono particolarmente colpiti dalla pandemia sia nel primo e secondo sia nel terzo e quarto decile della distribuzione salariale, seguiti da quelli impiegati nel settore manifatturiero e (in modo meno marcato) nelle costruzioni. Tra i lavoratori con i salari più bassi (primi due decili), spicca il settore delle arti, dello spettacolo e del tempo libero. Per quanto riguarda le professioni (Figura 5.4), sia tra il primo e il secondo decile di salari (parte di sinistra) sia tra il terzo e il quarto decile (parte di destra),

Figura 5.4 Probabilità previste di diventare disoccupati nei 12 mesi precedenti l'intervista per professione per i lavoratori appartenenti ai primi due decili (sinistra) e al terzo e quarto decile (destra) della distribuzione dei salari netti



Nota: campione ristretto ai lavoratori retribuiti, occupati 12 mesi prima dell'intervista e rimasti sempre occupati o disoccupati al momento dell'intervista. Professioni: ISCO prima cifra.

Fonte: elaborazioni degli autori su dati EU-LFS 2022 per il 2019 e indagini INAPP-PLUS 2022 per il 2021. Pesi campionari utilizzati

tre categorie professionali mostrano probabilità nettamente più elevate di passare alla disoccupazione dopo la pandemia rispetto a prima: gli addetti ai servizi e alle vendite, gli operatori di impianti e macchinari e le professioni non qualificate.

Riassumendo, dopo la pandemia, la rilevanza degli IWB potrebbe diventare ancora maggiore, in quanto potrebbe aumentare il rischio di dover fare affidamento su reti di sicurezza da parte di determinate categorie di individui precedentemente occupati. Questi lavoratori sono prevalentemente lavoratori a basso salario in settori e professioni particolarmente esposti ai cambiamenti strutturali che sembrano manifestarsi nei mercati del lavoro post-pandemia. Tali intuizioni sembrano trovare conferma nell'analisi dei beneficiari del reddito minimo italiano, dove i lavoratori a basso salario nelle professioni dei servizi e delle vendite hanno maggiori probabilità di diventare beneficiari di RdC dopo la pandemia, così come nell'analisi delle transizioni verso la disoccupazione nel mercato del lavoro italiano post-pandemia: tra i lavoratori a basso salario, più a rischio sono quelli impiegati nei settori dei servizi, tra cui alloggio e ristorazione, e nelle professioni dei servizi e delle vendite e nelle professioni non qualificate.

Questi potenziali beneficiari di reti di sicurezza, tra cui il reddito minimo, pongono sfide specifiche allo stato sociale. Da un lato, è probabile che siano più facilmente rioccupabili rispetto al beneficiario medio del reddito minimo. Dall'altro, hanno un forte bisogno di servizi di riqualificazione mirati, poiché probabilmente dovranno trovare un impiego in un settore economico o in una professione diversi da quelli in cui erano impiegati. Per questo motivo sono necessarie politiche attive ben funzionanti, che rispondano a tali esigenze piuttosto che basarsi su programmi di formazione generale, spesso predefinita a catalogo. Allo stesso tempo, hanno ancora bisogno di un sostegno al reddito durante la riqualificazione e/o la ricerca di un lavoro adeguatamente retribuito. Date le loro caratteristiche, sarebbe utile disporre di IWB, per incentivare l'occupazione retribuita. A questo proposito, piuttosto che prevedere un'indennità alternativa al reddito minimo per i richiedenti «occupabili», come si vedrà nel Capitolo 6, la riforma del RdC sarebbe dovuta andare nella direzione di fornire incentivi molto più alti a trovare un lavoro rispetto a quanto previsto con il RdC stesso, introducendo un vero IWB per chi combina lavoro e sussidio. Questo è quanto viene affrontato nella prossima sezione.

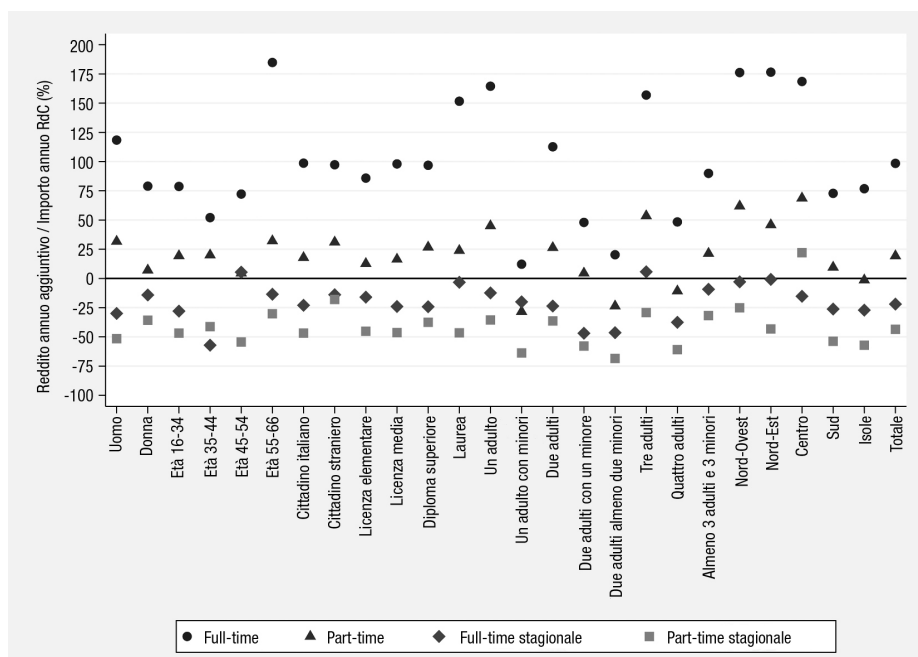
5.4 Evitare la trappola della povertà

Alla luce delle analisi svolte, una riforma dello schema di reddito minimo nel contesto italiano dovrebbe essere disegnata in modo da renderla un vero e

proprio IWB, che incoraggi l'inizio di un'attività lavorativa regolare (dipendente o autonoma) durante la disoccupazione attraverso l'offerta di un'aliquota marginale effettiva (o, il che è lo stesso, un tasso di riduzione della prestazione di reddito minimo) accessibile. Allo stesso tempo, il reddito minimo può funzionare strutturalmente come uno schema di integrazione del reddito secondo regole di compatibilità più favorevoli al mantenimento dell'occupazione rispetto a quelle attuali, evitando il rischio che un lavoratore lasci l'impiego per ottenere il sussidio.

A tal riguardo, la Figura 5.5 mostra, per varie composizioni familiari e caratteristiche dei nuclei beneficiari di RdC da un lato, e per vari tipi di occupazione

Figura 5.5 Reddito familiare aggiuntivo se un membro trova lavoro in rapporto all'importo del RdC



Nota: il reddito annuo da lavoro «potenziale» aggiuntivo è calcolato facendo riferimento al valore mediano riportato da persone occupate «simili», definite come persone con un'anzianità di servizio pari a 5 anni, con le medesime caratteristiche: genere, classe d'età, cittadinanza, macro-regione di residenza e titolo di studio. Le stime si basano su un modello di microsimulazione che riporta la platea di beneficiari RdC ai totali noti per macroarea e classe di importo all'anno 2021, oltre che al complesso del sistema tax-benefit italiano all'anno 2021.

Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT IT-SILC

dall'altro, il rapporto tra l'incremento di reddito familiare che si otterrebbe se un membro disoccupato di tale nucleo acquisisse un'occupazione e l'importo del RdC. Come si vede, a parità di caratteristiche familiari, il reddito mediano di un lavoratore a tempo pieno è sempre superiore all'importo del RdC, mentre il reddito mediano di un lavoratore stagionale è sempre inferiore⁶. Per alcuni tipi di nucleo, anche il reddito di un lavoratore a tempo parziale è inferiore all'importo del RdC, in particolare per un adulto con minori a carico e per un nucleo di due adulti con almeno due minori, mentre si equivale per due adulti con un minore. Questa figura mostra da un lato che l'importo del RdC non è in generale superiore al reddito mediano, salvo che per i lavori stagionali. Dall'altro essa mostra che un IWB con un'aliquota marginale effettiva sufficientemente generosa renderebbe il lavoro conveniente per molte categorie per le quali questo non lo è, sollevandole dalla trappola della povertà, e renderebbe il lavoro decisamente più conveniente per tante categorie, tipicamente occupate a tempo parziale, per le quali tale rischio è comunque una possibilità.

La Figura 5.6 mostra, utilizzando la stessa metodologia, il rapporto tra l'incremento di reddito familiare che si otterrebbe se tutti i membri disoccupati di tale nucleo ottenessero un'occupazione e l'importo del RdC. Questa analisi evidenzia il ruolo che l'introduzione di IWB potrebbe avere sulla riduzione del rischio di trappola della povertà, incentivando all'attivazione lavorativa in particolare i percettori di reddito oltre il primo.

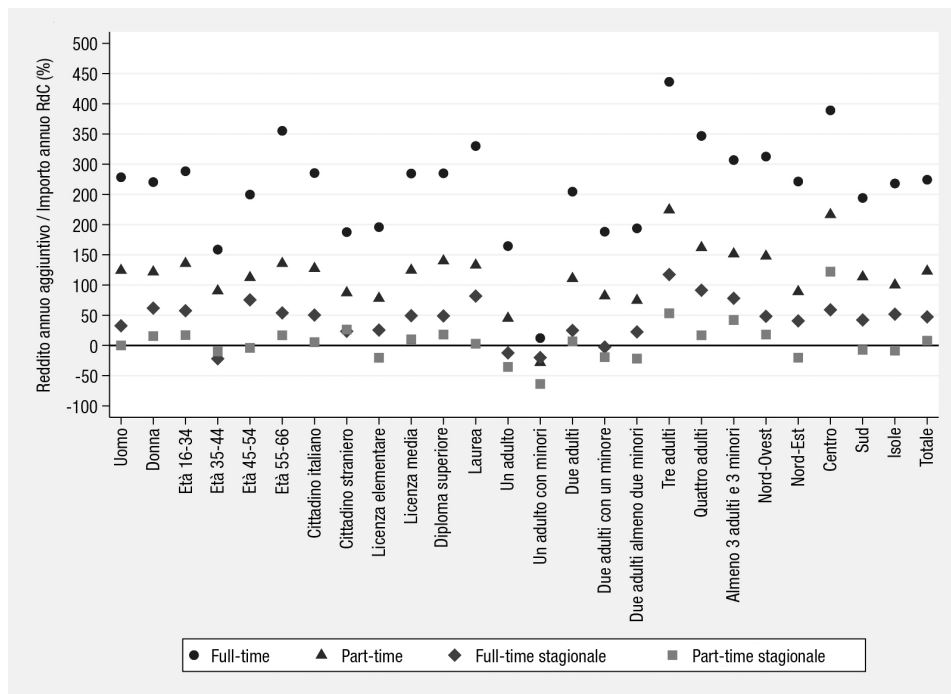
Alla luce di quanto visto, l'analisi effettuata indica, in astratto, tre possibili direzioni di riforma.

La prima direzione è quella intrapresa nel mondo anglosassone, ovvero riformare profondamente il sistema di sostegno al reddito verso l'introduzione di un IWB altamente condizionato. Ciò comporterebbe una riforma complessiva del sistema fiscale e potenzialmente l'introduzione di un'imposta negativa sul reddito. Avrebbe inoltre un impatto su molte prestazioni di protezione sociale, come avviene nel Regno Unito, il che ne pregiudica la fattibilità. Inoltre, richiederebbe un elevato livello di capacità amministrativa per valutare il reddito familiare in tempo reale.

Una seconda direzione di riforma porta a rendere più articolato, sulla scorta dell'esperienza tedesca, il meccanismo di esenzione della quota di reddito da lavoro (dipendente e autonomo) che concorre alla definizione delle risorse eco-

⁶ Riconoscendo tale problema, la legge di bilancio per il 2023 ha stabilito che, nel caso di stipulazione di contratti di lavoro stagionale o intermittente, il maggior reddito da lavoro percepito non concorre alla determinazione dell'importo a cui il nucleo ha diritto, entro il limite massimo di 3.000 euro lordi.

Figura 5.6 Reddito familiare aggiuntivo se tutti i membri trovano lavoro in rapporto all'importo del RdC



Nota: il reddito annuo da lavoro «potenziale» aggiuntivo è calcolato facendo riferimento al valore medio riportato da persone occupate «simili», definite come persone con un'anzianità di servizio pari a 5 anni, con le medesime caratteristiche: genere, classe d'età, cittadinanza, macro-regione di residenza e titolo di studio. Le stime si basano su un modello di microsimulazione che riporta la platea di beneficiari RdC ai totali noti per macroarea e classe di importo all'anno 2021, oltre che al complesso del sistema tax-benefit italiano all'anno 2021.

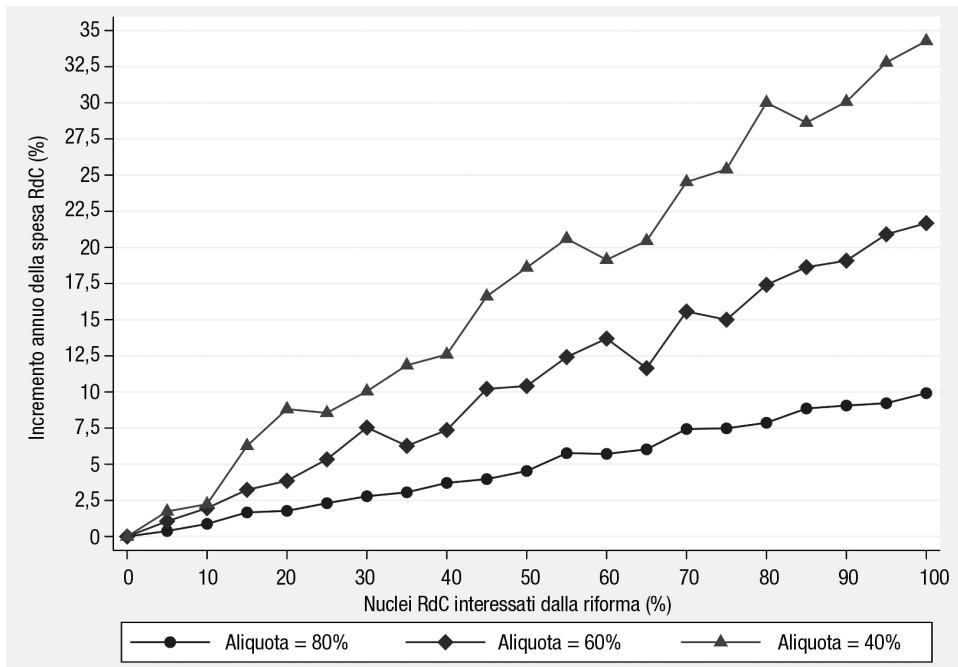
Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT IT-SILC

nomiche familiari sulla base delle quali vengono determinati l'accesso al reddito minimo e il suo ammontare.

Una terza direzione di riforma porta a prevedere un'aliquota marginale effettiva strutturalmente inferiore al 100%, per esempio fissandola al 60%, in modo da aumentare il reddito disponibile da lavoro in combinazione con il sussidio fino a un determinato livello, che potrebbe essere legato alla soglia di reddito esente da imposte (nel 2023 pari a 8.174 euro per i redditi da lavoro dipendente e 5.500 euro per i lavoratori autonomi). L'impatto di bilancio di questa proposta, che si ispirerebbe al funzionamento di base del *Prime Activité* francese, è visibile

nella Figura 5.7, che mostra l'incremento di spesa annuo per RdC in percentuale per tre possibili livelli di aliquota marginale effettiva: 80%, 60% come qui proposto e 40%, al crescere della percentuale dei nuclei familiari potenzialmente interessati. Come si nota, per un tasso di utilizzo del RdC quale quello effettivamente verificatosi dopo la pandemia, intorno al 60%, l'incremento di spesa annuo per uno schema che riduce l'importo del RdC di 60 centesimi ogni euro di reddito da lavoro guadagnato non supera il 15%.

Figura 5.7 Incremento percentuale di spesa annuo del RdC per livello di aliquota marginale effettiva



Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT IT-SILC

5.5 Conclusioni

A seguito della pandemia, è probabile che il legame tra gli IWB e il reddito minimo acquisisca maggiore importanza, dato il potenziale impatto degli shock

occupazionali asimmetrici sui lavoratori a basso reddito. L'esame del disegno politico e degli obiettivi degli schemi dedicati al sostegno dei lavoratori a basso reddito in diversi contesti istituzionali ha messo in luce l'assenza di un legame adeguato tra reddito minimo e IWB nel caso italiano. In questa prospettiva, lo schema di reddito minimo italiano richiede di essere (ri)progettato in modo da minimizzare i rischi di una trappola della povertà, incoraggiando l'assunzione di un lavoro regolare (dipendente o autonomo) durante la disoccupazione, attraverso l'offerta di un'interessante aliquota fiscale marginale effettiva, che abbiamo qui fissato nel 60%. Mentre il dibattito sulla riforma del RdC in Italia si è concentrato sulla sua abolizione per coloro che sono considerati «abili al lavoro», noi sosteniamo che proprio i beneficiari più vicini al mercato del lavoro dovrebbero essere destinatari di un mix di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro. In questo contesto, la revisione delle regole che presiedono al collegamento tra welfare e lavoro dovrebbe occupare un posto di primo piano.

CAPITOLO 6

LA RIFORMA MELONI: UN PASSO INDIETRO E UN'OCCASIONE MANCATA*

Questo capitolo conclusivo descrive la riforma delle misure di contrasto alla povertà introdotta dal governo Meloni e la valuta alla luce delle lezioni apprese attraverso l'analisi del RdC presentata nei capitoli precedenti. Il capitolo si sofferma dunque sulle due nuove misure: l'Assegno di Inclusione (ADI) e il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) mettendone in luce gli elementi qualificanti e le criticità. Da un lato, l'ADI, a cagione della sua categorialità, è uno schema di reddito minimo «atipico» nel panorama europeo, dove vige ovunque il principio dell'universalismo selettivo. Dall'altro lato, invece, il SFL è una misura di attivazione lavorativa, di durata limitata e non rinnovabile, che rovescia il legame tra erogazione monetaria e attivazione. Non la si ottiene in quanto poveri, bensì in quanto partecipanti a una misura di politica attiva. Come tale, il SFL non è uno schema di reddito minimo. Seguendo la scansione dei capitoli precedenti relativi al RdC, il capitolo è così organizzato: il paragrafo 6.1 precisa i requisiti di accesso alle nuove misure; il paragrafo 6.2 tratta delle caratteristiche dei trasferimenti economici, evidenziando in particolare i forti limiti che la natura categoriale delle misure comporta; il paragrafo 6.3 stima gli impatti della riforma sulle platee di aventi diritto e sulla finanza pubblica; il paragrafo 6.4 analizza i percorsi di inclusione sociale e lavorativa, il ruolo dei servizi sociali e dei CpI, così come il destino dei PUC: il paragrafo 6.5 si sofferma sulla questione della cumulabilità del sostegno del reddito con il reddito da lavoro e in generale del rapporto con l'occupazione; il paragrafo 6.6 conclude.

* A cura di Andrea Ciarini, Giovanni Gallo, Rosangela Lodigiani, Franca Maino, Michele Raitano e Stefano Sacchi.

6.1 Dal RdC all'ADI e SFL: i requisiti delle nuove misure

La legge di bilancio per il 2023, varata dal governo Meloni insediatosi nell'ottobre 2022, limita per l'anno 2023 il godimento del RdC a 7 mensilità, salvo che per i nuclei familiari al cui interno vi siano persone con disabilità, minorenni o persone con almeno sessanta anni di età e per i beneficiari presi in carico dai servizi sociali in quanto non attivabili al lavoro. Al contempo, la legge di bilancio abroga il RdC a decorrere dal 1° gennaio 2024, destinando i risparmi di spesa conseguenti al Fondo per il sostegno alla povertà e per l'inclusione attiva nell'ottica di introdurre nuove «misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva».

Sin da fine 2022, appaiono quindi evidenti due cardini dell'impostazione del governo Meloni. In primo luogo, la terminazione dell'esperienza di uno schema di reddito minimo universalistico, cioè rivolto a tutti quanti si trovino in condizioni di bisogno e per la sola caratteristica di versare in condizioni di bisogno, secondo il principio dell'«universalismo selettivo». Un'esperienza che, dopo vari tentativi falliti, aveva infine fatto breccia nello stato sociale italiano con l'introduzione del REI e poi del RdC. Per ottenere la misura di reddito minimo non basta più, dal gennaio 2024, essere poveri (oltre che rispettare requisiti di residenza stringenti): occorre anche appartenere a una categoria considerata particolarmente svantaggiata, e quindi meritevole. L'impostazione della riforma Meloni è quindi da subito improntata a una forte «categorialità», un principio secondo il quale le prestazioni dello stato sociale sono accessibili, pur al verificarsi dell'evento sfavorevole contro il cui rischio lo schema di protezione sociale è pensato, solo in virtù dell'appartenenza a una determinata categoria. Insomma, non basta la realizzazione dell'evento dannoso, occorre anche ricadere in una categoria considerata meritevole di tutela.

Il secondo aspetto che appare evidente è che, per i poveri che non rientrano nelle categorie considerate meritevoli di beneficiare dello schema di reddito minimo, cioè di essere tutelate contro il rischio di povertà, vi può essere un sostegno economico, ma questo deve essere momentaneo, di breve durata e mai rinnovabile. Sebbene esso sia condizionato alla frequenza di corsi di formazione e riqualificazione professionale, questa appare configurata come una sorta di contropartita o di obbligo adempimentale piuttosto che un investimento nella costruzione di competenze del beneficiario, in un'ottica che allontana l'attivazione lavorativa da una logica capacitante per avvicinarla a una finalità di controllo a fronte di un'erogazione (monetaria e di servizi) *una tantum*.

Questi capisaldi dell'impostazione del governo Meloni sono rispecchiati nelle previsioni della riforma delle misure di sostegno ai poveri, introdotta con il De-

creto legge n. 48 del 4 maggio 2023, il cosiddetto «Decreto Lavoro», convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge n. 85 del 3 luglio 2023. Il RdC viene sostituito da due nuove misure: l'ADI, a decorrere al 1° gennaio 2024, e il SFL, richiedibile dal 1° settembre 2023.

L'ADI si configura come un reddito minimo, ma tutela unicamente alcune categorie di famiglie, mentre il SFL non può essere incluso fra le misure di reddito minimo, dato che si concretizza in un trasferimento monetario temporaneo erogato, su base individuale e non familiare, a chi partecipa a politiche attive del lavoro.

La riforma ha, dunque, reso categoriale l'accesso alla misura di reddito minimo dal momento che – in aggiunta ai requisiti monetari, patrimoniali e di residenza e alle norme relative alla condizionalità al lavoro – riserva l'ADI solo ai nuclei in cui almeno un componente sia minore, o disabile, o abbia compiuto 60 anni oppure sia in condizioni di svantaggio e inserito in un programma di cura e assistenza da parte dei servizi sociosanitari territoriali e certificato dalla pubblica amministrazione. D'altro canto, come già rimarcato, il SFL non può essere considerato una misura di reddito minimo, ma piuttosto un'indennità di partecipazione a misure di politica attiva del lavoro. Nonostante infatti l'accesso sia basato su requisiti monetari, peraltro anche più stringenti di quelli dell'ADI, l'erogazione del SFL, in somma fissa e pari a 350 euro al mese su base individuale, è connessa alla partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di ogni altra misura di politica attiva ed è limitata alla durata di tale progetto, per un massimo di 12 mesi, non rinnovabili.

La riforma riporta, dunque, l'Italia allo *status quo* precedente il luglio 2018 quando, con l'eliminazione dei vincoli categoriali di accesso al REI, per la prima volta nella sua storia l'Italia si dotò di uno schema di reddito minimo selettivo «universale». Il passaggio dal REI al RdC nell'aprile 2019 non mutò il riferimento all'universalismo selettivo che, al di là dei gravi limiti all'accesso legati a requisiti di residenza particolarmente rigidi, sembrava ormai un principio acquisito nel nostro paese.

La Tabella 6.1 sintetizza le principali differenze su eleggibilità, requisiti, scale di equivalenza e importi tra ADI e SFL e RdC. Al netto della categorialità del nuovo schema, l'impianto dell'ADI rimane lo stesso del RdC per quanto concerne tipologia di requisiti e regola di calcolo della prestazione. Rilevanti differenze emergono però in relazione alla modalità di calcolo della nuova scala di equivalenza della componente reddituale, aspetto che si rivela cruciale sia per il soddisfacimento del requisito di accesso sia per il calcolo dell'importo a cui hanno diritto i beneficiari. Al contempo, i requisiti di residenza sono stati

corretti, prevedendo un periodo di residenza di 5 anni (contro i 10 del RdC), di cui gli ultimi due continuativi, come per il RdC.

Tabella 6.1 Reddito di Cittadinanza, Assegno di Inclusione e Supporto per la Formazione e il Lavoro a confronto

	Reddito di Cittadinanza	Assegno di Inclusione	Supporto per la Formazione e il Lavoro
Eleggibilità potenziale	Tutti i nuclei familiari che rispettano i requisiti di residenza e monetari.	Tutti i nuclei familiari che rispettano i requisiti di residenza e monetari e hanno almeno un componente minore, o disabile, o di 60 o più anni di età, o in condizioni di svantaggio e inserito in un programma di cura e assistenza da parte dei servizi sociosanitari territoriali e certificato dalla pubblica amministrazione.	Due categorie: a) tutti gli individui di età 18-59 dei nuclei non eleggibili all'ADI che soddisfano i requisiti monetari ADI (e quelli ISEE specifici per il SFL) e non ricevono NASpl; b) i componenti di età 18-59 dei nuclei ADI che non sono sottoposti agli obblighi del Percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa e non rientrano nella scala di equivalenza.
Requisito di residenza	Residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.	Residente in Italia per almeno 5 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.	Come per ADI.
Requisito ISEE	ISEE inferiore a 9.360 euro	ISEE inferiore a 9.360 euro	ISEE inferiore a 6.000 euro
Requisito di reddito	Reddito inferiore a: - 9.360 euro se casa in locazione; - 7.560 euro se accesso a Pensione di Cittadinanza (PdC); - 6.000 euro per tutti gli altri casi. La soglia va moltiplicata per la scala di equivalenza.	Reddito inferiore a 6.000 euro, incrementato a 7.560 euro per i nuclei con tutti i componenti non disabili di almeno 67 anni di età. La soglia va moltiplicata per la scala di equivalenza dell'ADI.	Come per ADI, ma utilizzando la scala di equivalenza dell'ISEE.
Requisito di patrimonio immobiliare	Patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, inferiore a 30.000 euro.	Patrimonio immobiliare – diverso dalla casa di abitazione entro un valore ai fini IMU di 150.000 euro – inferiore a 30.000 euro.	Come per ADI.

Requisito di patrimonio mobiliare	6.000 euro aumentati di 2.000 euro per ogni componente fino a 10.000 e poi altri 1.000 per ogni minorenni successivo al secondo (massimali aumentati di 5.000/7.500 euro per ogni componente con disabilità o disabilità grave, rispettivamente).	Come per RdC.	Come per RdC.
Scala di equivalenza	Primo adulto: 1 Ogni altro adulto: 0,4 Ogni altro minore: 0,2 Limite massimo: 2,1 (2,2 se c'è un componente disabile).	Presenza di condizioni categoriali che danno luogo all'accesso all'ADI: 1 Ogni altro componente disabile: 0,5 Ogni altro componente di almeno 60 anni di età: 0,4 Un componente di età 18-59 con carichi di cura (come definiti dal decreto: presenza nel nucleo di 3 o più minori, oppure di un minore di 3 anni, oppure di componenti con disabilità o non autosufficienza): 0,4 Ogni altro componente di età 18-59 in condizione di grave disagio bio-psicosociale: 0,3 Minori: 0,15 per i primi due, 0,10 dal terzo in poi Limite massimo: 2,2 (2,3 se c'è un componente disabile).	Scala di equivalenza dell'ISEE utilizzata per i requisiti di accesso.
Importo annuo	Integrazione del reddito familiare fino alla soglia di: - 6.000 euro in caso di RdC; - 7.560 euro in caso di PdC. La soglia va moltiplicata per la scala di equivalenza. Se percettore di AUUF, importo ridotto in misura pari all'importo teorico spettante la quota del reddito relativo ai figli all'interno del nucleo familiare. Importo minimo pari a 480 euro.	Integrazione del reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro (7.560 euro per i nuclei con tutti i componenti non disabili di almeno 67 anni di età). La soglia va moltiplicata per la scala di equivalenza. Importo interamente cumulabile con l'AUUF. Importo minimo pari a 480 euro.	Non si applica una scala di equivalenza per gli importi. Ogni beneficiario riceve un'indennità di 350 euro al mese.

Rimborso canone di locazione/rata del mutuo	Rimborso massimo del canone di locazione: - 280 euro al mese in caso di RdC; - 150 euro al mese in caso di PdC. Rimborso massimo della rata di mutuo pari a 150 euro al mese.	Rimborso massimo del canone di locazione: 280 euro al mese (150 euro al mese nel caso di nuclei con tutti i componenti non disabili di almeno 67 anni di età). Non è previsto il rimborso della rata di mutuo.	Non previsto.
Durata	18 mesi. Dopo una mensilità di pausa, può essere rinnovato (previa domanda) per ulteriori 18 mesi.	18 mesi. Dopo una mensilità di pausa, può essere rinnovato (previa domanda) per ulteriori 12 mesi.	Commisurata alla durata delle attività previste dai progetti per l'attivazione lavorativa, e in ogni caso non superiore a 12 mesi. Non rinnovabile.

Fonte: elaborazione degli autori

6.2 Le caratteristiche e i limiti del trasferimento monetario

In questo paragrafo ci concentriamo sulle previsioni relative al trasferimento monetario¹ e ci chiediamo se, e in quale direzione, la riforma sia intervenuta per correggere i principali limiti della componente monetaria del RdC, evidenziati nel Capitolo 2 e in particolare analizzati (i punti da 1 a 3 nell'elenco seguente) nel Capitolo 3:

1. requisiti di residenza in Italia troppo elevati (10 anni di cui gli ultimi due continuativi), che escludevano, in particolare, molte famiglie di cittadini extra-UE in condizioni di bisogno;
2. applicazione, per il requisito reddituale e il calcolo dell'importo della prestazione, di una scala di equivalenza molto peculiare che penalizzava in termini relativi i nuclei numerosi sia nell'accesso sia nell'importo, anche quelli con minori (che dal 2022 beneficiano dell'AUUF a fronte di una riduzione dell'importo del RdC);
3. presenza di un numero molto elevato di requisiti monetari, relativi a reddito, patrimonio e ISEE, il cui disegno sembrava peccare di una visione organica dato che poteva comportare ampie differenze nell'accesso e nell'importo fra nuclei in condizioni economiche sostanzialmente simili;

¹ Su questi aspetti, si veda anche Franzini e Raitano (2023).

4. mancata considerazione della dimensione del nucleo familiare nel calcolo delle componenti affitto e mutuo della prestazione;
5. assenza di qualsiasi forma di indicizzazione delle prestazioni e delle soglie reddituali e patrimoniali, con la conseguenza di una riduzione reale della generosità dello schema, tanto più grave in un periodo ad alta inflazione.

Come menzionato, la riforma sicuramente attenua il primo dei difetti elencati dal momento che si riduce la durata della residenza in Italia necessaria per poter presentare la domanda per ADI o SFL. Per quanto riguarda l'indicizzazione di importi e soglie (punto 5), la riforma non modifica le scelte fatte con il RdC, in un contesto che è però oggi caratterizzato da elevata inflazione. La conseguenza è duplice: da un lato sarà più difficile soddisfare i requisiti di accesso; dall'altro si ridurrà l'importo reale delle prestazioni all'aumentare del livello dei prezzi. Si noti, a tale proposito, che gli unici paesi dell'UE che non prevedono l'indicizzazione automatica degli schemi di reddito minimo sono Grecia, Estonia, Croazia, Ungheria e Irlanda.

Le altre criticità del RdC paiono aggravarsi con il passaggio all'ADI. In particolare i problemi riguardano il rischio di non includere nuclei in condizioni di bisogno e di generare iniquità orizzontali, ovvero trattamenti fortemente differenziati di nuclei in condizioni simili.

Rispetto al calcolo delle componenti affitto e mutuo della prestazione (punto 4), oltre a non intervenire per accrescere l'importo della componente affitto per i nuclei più numerosi, la riforma appare decisamente peggiorativa rispetto al RdC, svantaggiando i nuclei più bisognosi. Viene infatti ridotto il requisito reddituale di accesso per i nuclei che vivono in affitto (da 9.360 a 6.000 euro equivalenti), così rendendo più difficile per gli affittuari il soddisfacimento dei requisiti di accesso all'ADI, mentre viene addirittura cancellata l'integrazione monetaria per chi ha da pagare un mutuo.

Per quanto riguarda gli aspetti sui quali ci siamo maggiormente concentrati nel Capitolo 3, sono sostanzialmente rimasti invariati i requisiti monetari previsti per il RdC, senza correggere alcune chiare iniquità orizzontali legate alla loro irrazionale sovrapposizione (punto 3). In particolare, l'applicazione di requisiti patrimoniali che non hanno un impatto sull'importo della prestazione ma escludono chi superi anche di un solo euro la soglia prevista porta a effetti paradossali che avrebbero richiesto una soluzione da parte del governo nel momento in cui riformava il sostegno ai poveri.

Sempre con riferimento alle criticità evidenziate nel Capitolo 3, il disegno della scala di equivalenza (punto 2) è, se possibile, diventato nel passaggio dal RdC all'ADI ancora più cervellotico e lontano da ogni riferimento teorico al costo

aggiuntivo derivante dall'aumento del numero di componenti, fatta eccezione per il meritorio incremento del valore della scala attribuita ai componenti disabili. L'aspetto di immediata evidenza è che i componenti di età 18-59 rientrano in modo esplicito nella scala di equivalenza soltanto se hanno compiti di cura, e cioè se hanno almeno 3 figli minorenni o hanno responsabilità di cura di un disabile o di un minore di meno di 3 anni. Una scala di equivalenza ha lo scopo di permettere la copertura dell'impatto che un ulteriore componente ha sul bilancio familiare allo scopo di eguagliare il benessere economico di famiglie con diversa numerosità. Appare privo di razionalità far dipendere tale impatto dalle caratteristiche non del componente ulteriore ma degli altri componenti². Ciò avviene perché a ben guardare quella dell'ADI non è una vera scala di equivalenza volta a tenere conto delle economie di scala familiari, bensì la valorizzazione di particolari condizioni categoriali, ritenute meritevoli di tutela.

Inoltre, per come è scritta, la disciplina della scala di equivalenza è ambigua e si presta ad interpretazioni differenti. Un'interpretazione letterale della norma (articolo 2, comma 4 del decreto lavoro) porterebbe (ipotesi 1) a valorizzare, tra gli adulti di età compresa tra i 18 e i 59 anni e privi di disabilità, soltanto quelli con compiti di cura, come detto gli unici esplicitamente menzionati. Il parametro unitario della scala di equivalenza è definito infatti come «corrispondente a una base di garanzia per le fragilità che caratterizzano il nucleo», cioè le condizioni categoriali che consentono l'accesso all'ADI. A tale parametro si aggiungono maggiorazioni «per ciascun altro componente con disabilità o non autosufficiente» e «per ciascun altro componente con età pari o superiore a 60 anni», oltre ai minori e agli altri casi riportati nella Tabella 6.1. Un'interpretazione più in linea con lo spirito di una scala di equivalenza, per quanto assai peculiare come quella dell'ADI, porta (ipotesi 2) a ritenere che il primo adulto di età 18-59, anche se privo di compiti di cura, venga valorizzato con il parametro unitario, mentre i membri del nucleo che consentono l'accesso all'ADI (persone con disabilità o non autosufficienti, ultrasessantenni, minori) «aggiungano» i propri coefficienti all'unità. Vi è però una terza interpretazione possibile (ipotesi 3), e cioè che il parametro della scala di equivalenza (in altri termini, la prevalenza dell'ipotesi 1 o dell'ipotesi 2) dipenda dal membro del nucleo familiare che presenta la domanda di ADI.

Un esempio può chiarire la portata delle conseguenze di tali differenti interpretazioni, considerando anche che da esse dipende la possibilità o meno per

² Proto (2023) definisce la scala di equivalenza dell'ADI «coefficiente di tutela», cioè «una somma di parametri valorizzati solo per alcune tipologie di componenti, le sole ritenute meritevoli di tutela attraverso l'ADI».

alcuni membri del nucleo di accedere al SFL. Si consideri infatti un nucleo formato da un 55enne privo di occupazione e da un 60enne. Nell'ipotesi 1, la scala di equivalenza sarà pari ad 1 (valorizzando la condizione di fragilità del nucleo comportata dal membro 60enne), mentre la presenza del 55enne non sarà valorizzata. Quest'ultimo potrà però fare domanda di SFL. Nell'ipotesi 2, invece, il valore della scala di equivalenza sarà pari a 1,4: il membro 55enne verrà infatti valorizzato con un valore unitario in quanto membro di un nucleo che ha accesso all'ADI in virtù però della condizione di fragilità comportata dall'altro membro, il quale come «altro componente con età pari o superiore a 60 anni» aggiungerà il parametro di 0,4. In questa interpretazione, il membro 55enne non potrà fare domanda di SFL. Nell'ipotesi 3, infine, il valore della scala di equivalenza sarà pari ad 1 oppure a 1,4 a seconda che la domanda venga presentata, rispettivamente, dal 60enne oppure dal 55enne. Nel primo caso, ma non nel secondo, il 55enne potrà chiedere il SFL. Inutile menzionare come in tale ipotesi da un lato nuclei identici verrebbero trattati diversamente, dall'altro come la decisione su chi tra i membri del nucleo presenta la domanda potrebbe avvenire in base alle convenienze relative all'accesso al SFL.

Oltre a tali aspetti, la formula adottata crea numerosi paradossi e iniquità orizzontali nell'accesso e nell'importo delle prestazioni. Per esempio, una famiglia composta da 2 genitori e 1 minore e con un reddito annuo di 7.000 euro perde il diritto a ricevere l'ADI quando il figlio compie 3 anni e il coefficiente da utilizzare per valutare le esigenze economiche della famiglia in base alla scala di equivalenza scende da 1,55 a 1,15. Per le famiglie con minori la totale cumulabilità fra ADI e AUUF può senz'altro comportare un aumento della prestazione, ma il verificarsi di tale eventualità va messo a confronto con la riduzione della prestazione (e della possibilità di accesso) legata alla mancata considerazione nella scala di equivalenza dei componenti adulti (eventualmente oltre il primo) laddove a questi non venga riconosciuto il carico di cura (di disabili, di minori di 3 anni o di almeno 3 figli minorenni). È vero che i nuclei beneficiari di ADI potrebbero temporaneamente sommare a questo anche il SFL nel caso di componenti adulti che non rientrano negli obblighi del Percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa e che sono esclusi dal computo della scala di equivalenza (per esempio, i figli maggiorenni residenti nel nucleo beneficiario dell'ADI). Ma una valutazione del SFL richiede di conoscere come questo sarà effettivamente associato all'offerta di politiche attive, rischiando altrimenti di generare unicamente un trasferimento di durata ridotta, e in ogni caso per un anno soltanto. Inoltre, il beneficio economico corrisposto con il SFL entra nel calcolo del reddito familiare, per la parte eccedente 3.000 euro all'anno (come si vedrà più avanti).

Le modifiche ai requisiti di accesso e alla scala di equivalenza generano quindi, presumibilmente, «vincitori» (famiglie con neonati e disabili) e «perdenti» (nuclei con minori e in affitto). Il problema è che, in molti casi, non emerge una chiara ragione che giustifichi il miglioramento o il peggioramento della condizione rispetto a quanto previsto dal RdC.

La principale iniquità orizzontale della riforma consiste però, come detto, nell'aver reso l'ADI categoriale in base alla composizione del nucleo familiare, un *unicum* tra i paesi dell'Unione Europea. Per esempio, un single di 60 anni può ricevere l'ADI (senza condizionalità) finché il reddito è pari a 6.000 euro, mentre una coppia di licenziati di 57 anni con reddito nullo non riceve alcun sostegno monetario a parte, eventualmente, temporaneamente e *una tantum*, il SFL.

6.3 Dal RdC all'ADI: come cambia la platea dei beneficiari?

In questo paragrafo presentiamo alcune simulazioni su come cambierà la platea potenziale di percettori del reddito minimo in seguito alla riforma, facendo uso dello stesso modello di microsimulazione alla base delle elaborazioni del Capitolo 3.

Le simulazioni si basano su varie assunzioni. Le più importanti sono due: i) si ipotizza che tutte le famiglie italiane presentino la Dichiarazione Sostitutiva Unica dell'ISEE (DSU-ISEE); ii) si ipotizza che tutte le misure di interesse (RdC, ADI e SFL) abbiano un *take-up* completo, ossia che tutti gli aventi diritto facciano domanda e ricevano il beneficio. Seppure il *take-up* delle misure selettive di welfare sia sempre, e ovunque, inferiore al 100%, questa ipotesi è utile per confrontare le platee potenziali di beneficiari delle varie misure e, quindi, l'impatto massimo potenziale su bilancio pubblico, povertà e disuguaglianza.

Si specifica inoltre che i numeri delle simulazioni fanno riferimento per tutte le misure a un periodo che corrisponde ai loro primi 12 mesi di attività «a regime», così da favorire un confronto chiaro nell'impatto di breve periodo e nella spesa pubblica prevista. Questo porta chiaramente a sovrastimare l'impatto «a regime» del SFL che, come detto, non rappresenta una misura di reddito minimo, concessa quindi finché le condizioni di bisogno economico persistono, ma un'indennità monetaria di partecipazione a misure di politica attiva non rinnovabile e di durata massima pari a 12 mesi. Al fine di evitare la necessità di formulare complesse ipotesi sulla probabilità che si partecipi a tali progetti – e sulla loro durata –, si è qui deciso di presentare soltanto i due scenari estremi: i) nessun avente diritto riceve il SFL (quindi il confronto sarà solo tra RdC e ADI); ii) tutti gli aventi diritto al SFL lo ricevono per le 12

mensilità (partecipano, dunque, tutti a progetti di attivazione di formazione di durata esattamente pari a 12 mesi). Entrambi gli scenari sono, per loro natura, irrealistici, ma consentono di stabilire il campo di variazione dell'impatto della riforma del governo Meloni.

Infine, per poter procedere con le simulazioni occorre scegliere un'interpretazione circa il funzionamento della scala di equivalenza. La scelta qui fatta è di adottare l'ipotesi 2 vista sopra, quella che minimizza la distanza tra la scala di equivalenza dell'ADI e una scala di equivalenza come viene comunemente intesa. Le differenze nei risultati delle simulazioni rispetto all'adozione dell'ipotesi 1 non sono in realtà macroscopiche e come tali non verranno evidenziate. Per dare un'idea, l'ipotesi 2, qui adottata, consente l'inclusione in ADI e SFL di 24mila nuclei in più rispetto all'ipotesi 1, per una maggiore spesa rispetto a quest'ultima, sempre assumendo un take-up pieno di tutte le misure per tutta la durata possibile, di circa 400 milioni di euro nel primo anno.

La Tabella 6.2 pone a confronto i nuclei beneficiari di RdC e ADI. Nel passaggio all'ADI oltre metà dei nuclei che avevano diritto al RdC (circa 929mila nuclei, il 54,1%) resteranno esclusi dalla nuova misura, a fronte di soli 66mila nuovi accessi, per una platea potenziale dell'ADI di circa 854mila famiglie, nelle quali vivono 1.971.000 persone.

Il 58,9% dei 66mila casi in precedenza esclusi dal RdC accede ora all'ADI grazie al cambiamento del requisito familiare e, in particolare, della scala di equivalenza, mentre il restante 41,1% accede grazie alla riduzione del requisito della residenza minima in Italia (da 10 a 5 anni).

Come mostrato nella Tabella 6.1, il passaggio da RdC ad ADI modifica radicalmente la formula della scala di equivalenza, avvantaggiando alcuni nuclei (quelli con disabili e quelli con figli di età inferiore a 3 anni, che beneficiano ora della piena cumulabilità fra ADI e AUUF), ma penalizzandone altri (in primo luogo, quelli in cui vivono adulti senza responsabilità di cura). Con riferimento

Tabella 6.2 Famiglie beneficiarie (in migliaia di unità) di RdC e ADI a confronto

Numerosità familiare	RdC	Famiglie uscenti	Nuove famiglie	Totale ADI
Totale	1.717	929	66	854
Numero di componenti = 1	724	424	3	303
Numero di componenti = 2	353	159	22	216
Numero di componenti = 3	265	150	33	147
Numero di componenti >=4	375	195	8	188

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

alle 929mila famiglie che perdono il diritto al sostegno al reddito, poco più di un terzo (il 34%) verrà escluso dall'ADI a causa del cambiamento nel requisito del reddito familiare (anche a cagione della scomparsa della soglia maggiorata di accesso per le famiglie in locazione), mentre il restante 65% circa perderà il diritto al reddito minimo perché non ha al proprio interno un minorenni, una persona con disabilità o un over-60. A conferma di ciò, come si vede nella Tabella 6.2, a essere maggiormente penalizzati dalla riforma sono i nuclei con un componente, fra i quali solo il 41,4% mantiene il diritto all'accesso alla prestazione (300mila nuclei, composti da un disabile o una persona di almeno 60 anni di età, a fronte di 424mila esclusi). La quota di esclusi è, comunque, molto alta per ogni dimensione familiare, in particolare fra i nuclei con almeno 3 componenti (il 53,9% dei nuclei beneficiari di RdC viene escluso dall'ADI). È interessante notare come (dati non mostrati in tabella) la perdita del diritto incida maggiormente sui nuclei beneficiari del RdC al Centro (il 61,8% dei nuclei RdC viene escluso dall'ADI) e al Nord (il 56,6%), mentre nel Mezzogiorno tale quota è pari al 50,5%.

Per quanto riguarda l'importo delle prestazioni, questo in media aumenta, in particolare per i nuclei con almeno 3 componenti, grazie alla decisione di rendere pienamente cumulabile l'ADI con l'AUUF (Tabella 6.3). Nonostante questo incremento medio degli importi unitari, la forte riduzione del numero dei beneficiari comporta un minore esborso per il bilancio pubblico di entità rilevante. Assumendo, come detto, un *take-up* completo per entrambe le misure,

Tabella 6.3 Prestazioni medie annue e impatto previsto sul bilancio pubblico per RdC e ADI

Numerosità familiare	RdC			ADI			Differenza di spesa (mld di €)
	Famiglie	Importo medio (€)	Spesa annuale (mld di €)	Famiglie	Importo medio (€)	Spesa annuale (mld di €)	
Totale	1.717	5.030	8,63	854	5.874	5,02	-3,62
Numero di componenti = 1	724	4.775	3,46	303	4.647	1,41	-2,05
Numero di componenti = 2	353	5.389	1,90	216	5.393	1,16	-0,74
Numero di componenti = 3	265	5.193	1,37	147	7.024	1,03	-0,34
Numero di componenti >=4	375	5.066	1,90	188	7.502	1,41	-0,49

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

RdC e ADI, la spesa annua si riduce, infatti, di circa 3,6 miliardi di euro e, come atteso, il risparmio più consistente riguarda i nuclei con un unico componente. Un significativo risparmio di spesa si verifica comunque per ogni dimensione familiare.

Di seguito includiamo nel confronto l'SFL. Gli adulti nelle famiglie ADI che non rientrano negli obblighi del Percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa e sono esclusi dal calcolo della scala di equivalenza possono infatti essere eleggibili per il SFL, così come avviene per tutti i componenti di età 18-59 anni dei nuclei che, pur soddisfacendo tutti i requisiti di residenza, reddito e patrimonio dell'ADI (con da un lato un requisito ISEE più stringente, dall'altro l'utilizzo della scala di equivalenza dell'ISEE, vedi Tabella 6.1), ma non hanno al loro interno minori, disabili, membri in condizioni di svantaggio o over-60enni.

La Tabella 6.4 mostra, quindi, la distribuzione – per nuclei – del rispetto o meno dei requisiti RdC, ADI e SFL. Complessivamente, 242mila fra i 929mila nuclei in precedenza percettori di RdC e ora esclusi dall'ADI (pari al 26% di questi) hanno almeno un componente che può avere diritto all'indennità temporanea di partecipazione alle politiche attive. A questi si sommano altri 100mila nuclei in precedenza esclusi dal RdC, in cui almeno un membro soddisfa i requisiti del SFL, per un totale di 342mila nuclei non beneficiari di ADI, i cui membri adulti disoccupati possono accedere al SFL. Inoltre, fra gli 854mila nuclei inclusi nell'ADI, l'8,9% (76mila) ha almeno 1 componente eleggibile per il SFL. Questo porta i nuclei potenzialmente beneficiari di almeno una fra le due misure a circa 1,2 milioni (854mila ADI, 342mila esclusi dall'ADI ma con SFL), a fronte di circa 1,72 milioni di nuclei potenzialmente beneficiari del RdC.

Complessivamente, l'indennità temporanea per i partecipanti alle politiche attive può interessare 641mila individui: 489mila appartenenti a famiglie non percettrici di ADI e 152mila appartenenti a nuclei beneficiari ADI.

Tabella 6.4 Famiglie beneficiarie (in migliaia di unità) di RdC, ADI e SFL

Beneficio RdC	Famiglie				Totale
	Nuovo beneficio				
	Nessuno	Solo ADI	Solo SFL	ADI + SFL	
No	24.934	66	100	0	24.100
Si	686	712	242	76	1.717
Totale	24.621	778	342	76	25.817

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

Nell'ipotesi estrema che tutti i 641mila individui eleggibili ricevano il SFL (di importo pari a 350 euro al mese) per la durata massima di 12 mesi, nel primo anno di vigenza della misura si avrebbe una spesa complessiva per SFL pari a 2,69 miliardi di euro e il risparmio per la finanza pubblica si ridurrebbe da 3,6 miliardi di euro a meno di un miliardo (Tabella 6.5). Pur nello scenario – dichiaratamente irrealistico – di un take-up pieno del SFL e di una sua durata pari al massimo ammissibile per tutti i beneficiari, si otterrebbe comunque un risparmio per il bilancio pubblico a causa della forte contrazione del numero di nuclei beneficiari potenziali di ADI e/o SFL (1,2 milioni) rispetto al RdC (1,7 milioni) e del corrispondente numero di individui appartenenti a nuclei ADI oppure coinvolti nel SFL, pari a 2,46 milioni, a fronte dei 3,83 milioni eleggibili per il RdC (calcolati con un take-up pari al 100%).

Sempre in quest'ipotesi estrema – che varrebbe comunque per il primo anno, non essendo il SFL rinnovabile – le due misure congiuntamente considerate consentirebbero di ottenere risultati distributivi peggiorativi (nel caso della povertà) o al più uguali (nel caso della disuguaglianza, misurata attraverso l'indice di Gini) rispetto a quanto realizzato dal RdC (Tabella 6.6). Limitandoci, come appare più ragionevole a regime, al confronto fra RdC e ADI, la forte caduta del numero di beneficiari risulta peggiorativa sia della povertà sia della disuguaglianza, rispetto alla situazione antecedente alla riforma. In particolare, guardando a un indicatore di incidenza della povertà grave – come la soglia di individui in nuclei con redditi equivalenti inferiori al 40% di quello mediano – mentre il RdC aveva consentito una riduzione del valore dal 9,2% al 7,2%, con la sostituzione dell'ADI al RdC l'incidenza della povertà grave salirà all'8,0%.

In conclusione, le nostre stime mostrano chiaramente come la riforma – rendendo fortemente categoriale l'accesso alla misura di reddito minimo – riduca

Tabella 6.5 Impatto previsto sul bilancio pubblico per RdC e riforma Meloni (ADI + SFL)

Numerosità familiare	RdC		ADI + SFL		Differenza di spesa (mld di €)
	Famiglie	Spesa annuale (mld di €)	Famiglie	Spesa annuale (mld di €)	
Totale	1.717	8,63	1.196	7,71	-0,93
Numero di componenti = 1	724	3,46	440	1,98	-1,47
Numero di componenti = 2	353	1,90	286	1,83	-0,08
Numero di componenti = 3	265	1,37	207	1,59	0,22
Numero di componenti >= 4	375	1,90	263	2,30	0,40

Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

Tabella 6.6 Effetti distributivi della riforma Meloni

Indice di povertà/disuguaglianza	Senza misure di sostegno al reddito per i poveri	RdC	ADI	ADI+SFL
Indice AROP (60% della mediana)	20,4%	19,1%	19,8%	19,4%
Indice AROP (40% della mediana)	9,2%	7,2%	8,0%	7,6%
Indice di Gini	0,327	0,316	0,320	0,316

Nota: l'indice AROP (*at risk of poverty rate*) misura la quota di popolazione con un reddito disponibile equivalente annuo inferiore a un valore soglia definito rispetto alla mediana del reddito nazionale (60% o 40% della mediana nei due scenari qui considerati).

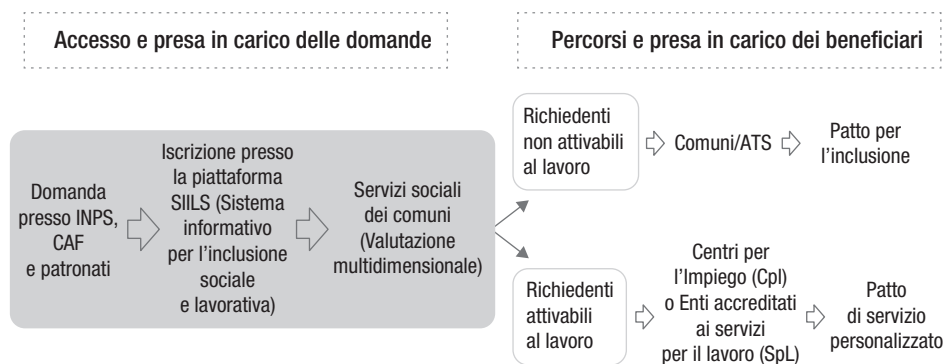
Fonte: elaborazioni degli autori su dati ISTAT IT-SILC

in misura molto consistente la platea di potenziali beneficiari rispetto al RdC. Questo genera sia per il primo anno sia, soprattutto, per gli anni futuri – data la non rinnovabilità del SFL – un risparmio di risorse per il bilancio pubblico, a detrimento però del contrasto alla disuguaglianza e alla povertà in Italia.

6.4 I percorsi di inclusione sociale e lavorativa

Come abbiamo visto, l'ADI è definito come «una misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa» (articolo 1 del decreto istitutivo). Come per il RdC, dunque, l'attivazione e i vincoli di condizionalità sono parte costitutiva della misura.

L'accesso alla misura presuppone un doppio passaggio. Il primo è quello della presentazione della domanda all'INPS in modalità telematica o presso gli istituti di patronato, oppure presso i CAF che abbiano stipulato una convenzione con l'INPS; all'INPS spetta la verifica dei criteri di eleggibilità alla misura del richiedente. Il secondo – una volta ottenuta l'autorizzazione a ricevere il beneficio economico – prevede l'iscrizione al Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL), al fine di sottoscrivere un *patto di attivazione digitale*. Questo passaggio è indispensabile affinché i dati del richiedente siano trasmessi anche ai CpI e, qualora le regioni ne prevedano il coinvolgimento, ai soggetti accreditati ai Servizi per il lavoro (SpL). La sottoscrizione del patto di attivazione digitale innesca «l'invio automatico dei dati del nucleo familiare al servizio sociale del Comune di residenza per l'analisi e la presa in carico dei componenti con bisogni complessi e per l'attivazione degli eventuali sostegni» (Figura 6.1).

Figura 6.1 Accesso all'ADI e presa in carico

Fonte: elaborazione degli autori

Entro 120 giorni dalla sottoscrizione del patto digitale, i beneficiari devono presentarsi per il primo appuntamento presso i servizi sociali. Ai servizi sociali spetta la valutazione multidimensionale dei bisogni, finalizzata alla sottoscrizione di un *patto per l'inclusione* da parte dei beneficiari non attivabili e all'invio ai CpI – e agli enti accreditati agli SpL nelle regioni ove previsto – degli eventuali componenti del nucleo familiare di età compresa tra 18 e 59 anni attivabili al lavoro per la sottoscrizione, in questo caso, di un *patto di servizio personalizzato*. Successivamente alla prima valutazione multidimensionale e dunque alla scelta dei percorsi rispondenti alle caratteristiche dei beneficiari, ogni 90 giorni, i beneficiari, diversi dai soggetti attivabili al lavoro, sono tenuti a presentarsi ai servizi sociali (o presso gli istituti di patronato, nonostante questi non abbiano poi titolarità a intervenire sui percorsi di inclusione), per aggiornare la propria posizione. La mancata presentazione comporta la sospensione del beneficio economico. Allo stesso modo, ogni 90 giorni, i beneficiari attivabili che abbiano sottoscritto un patto di servizio personalizzato sono tenuti a presentarsi al CpI oppure presso il soggetto accreditato con il quale il patto è stato firmato. In buona sostanza, con i servizi sociali oppure con i CpI o i soggetti privati accreditati i beneficiari sono tenuti a firmare un patto, come attuazione di un percorso personalizzato di inclusione lavorativa e sociale. Tuttavia la richiesta di un successivo passaggio periodico presso i servizi sociali, i patronati, i CpI o gli enti accreditati agli SpL a seconda dei percorsi, assomiglia più a un obbligo formale di «firma», che può dar luogo a una forma di controllo di stampo *workfarista* anziché a una condizionalità di tipo «capacitante». A segnalare questo

rischio è in particolare l'inclusione, tra gli enti presso cui questo passaggio può essere effettuato, dei patronati che non sono titolati a intervenire – se necessario – nella ridefinizione dei patti.

L'iscrizione al SIISL consente l'accesso «a informazioni e proposte sulle offerte di lavoro, corsi di formazione, tirocini di orientamento e formazione, progetti utili alla collettività e altri strumenti di politica attiva del lavoro adeguati alle proprie caratteristiche e competenze, nonché a informazioni sullo stato di erogazione del beneficio e sulle attività previste dal progetto personalizzato» (art. 5 del decreto istitutivo). Le aspettative connesse a questo sistema informativo sono molto elevate:

La piattaforma agevola la ricerca di lavoro, l'individuazione di attività di formazione e rafforzamento delle competenze e la partecipazione a progetti utili alla collettività, tenendo conto da una parte delle esperienze educative e formative e delle competenze professionali pregresse del beneficiario, dall'altra della disponibilità di offerte di lavoro, di corsi di formazione, di progetti utili alla collettività, di tirocini e di altri interventi di politica attiva (*ibidem*).

Per la costruzione del SIISL «è predisposto un piano tecnico di attivazione e interoperabilità». Come nel RdC, l'obiettivo è quello di predisporre un *sistema informativo integrato*, il cui punto di forza deve essere l'interoperatività delle piattaforme che vi sono connesse. Si tratta di un obiettivo che non è stato pienamente realizzato con il RdC, che a tutt'oggi sconta difficoltà di «dialogo» tra le piattaforme informatiche. Al di là di quanto scritto all'art. 5, comma 4, laddove si afferma che il SIISL sarà implementato «attraverso il sistema di cooperazione applicativa con i sistemi informativi regionali del lavoro», non è tuttavia ancora chiaro come si intende procedere, soprattutto alla luce dei ritardi e delle disfunzioni evidenziati dall'esperienza del RdC, come mostrato nel Capitolo 4. Si tratta invece di uno snodo di particolare rilevanza e urgenza.

Rispetto al RdC, la firma del patto di attivazione digitale – che precede necessariamente l'invio ai servizi sociali per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare – non prevede possibilità di indirizzo «automatico» degli eventuali componenti attivabili sul mercato del lavoro. Tale invio potrà essere deciso solo dai servizi sociali a valle della valutazione. La valutazione multidimensionale (art. 4 del decreto istitutivo)

è effettuata da operatori del servizio sociale competente del Comune o dell'Ambito territoriale sociale. Ove necessario, la valutazione multidimensionale è svolta attraverso una équipe multidisciplinare definita dal servizio sociale coinvolgendo operatori afferenti alla rete dei servizi territoriali, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione.

Questo sembra superare una delle criticità presenti nel RdC che, invece – sulla base dei parametri di occupabilità e delle informazioni inserite nella richiesta del sussidio da parte dei potenziali beneficiari – ne prevedeva lo smistamento automatico, verso i CpI per la stipula del Patto per il lavoro o verso i servizi sociali per la stipula del Patto per l'inclusione sociale, da parte della piattaforma INPS (quest'ultima trasmetteva altresì i dati dei beneficiari agli uni o agli altri per la successiva presa in carico). Si trattava di un passaggio critico, non esente da problematiche ed errori, tanto che lo stesso disegno del RdC prevedeva la possibilità per gli operatori di intervenire, reinviando i percettori dai CpI ai servizi sociali e viceversa, quando ne avessero ravvisata la necessità. Tuttavia il Capitolo 4 ha mostrato le lacune di questo sistema e il rischio di penalizzazione soprattutto dei beneficiari più vulnerabili³.

Dal canto suo l'ADI evita questo rischio, ma ciò di fatto avviene grazie al restringimento dei criteri di eleggibilità alla misura: è la decisa stretta sulla platea dei potenziali beneficiari a rendere eventualmente possibile effettuare una valutazione preliminare, multidimensionale, di tutti i nuclei familiari che hanno ottenuto l'accesso al beneficio economico. Una valutazione di questo tipo per tutti i beneficiari era presente nel «vecchio» Reddito di Inclusione (REI), ma era stata cancellata dal RdC. La sua reintroduzione è certamente un elemento positivo. Tuttavia non mancano gli elementi di criticità.

Il primo elemento, e il più rilevante, riguarda proprio la ridefinizione della platea dei potenziali beneficiari dell'ADI. L'introduzione di criteri categoriali per l'eleggibilità alla misura, legati in modo stretto alla condizione familiare e alla presenza di responsabilità di cura, esclude di fatto le persone adulte sole o comunque senza figli piccoli o altri carichi familiari, ovvero una tipologia di persone fragili che invece sono state ampiamente intercettate dal RdC, come visto anche nel Capitolo 3. Questa platea è particolarmente rilevante nelle grandi città, tanto che la Banca Mondiale (2023) stima che quasi un terzo dei beneficiari che perderanno il beneficio siano residenti in grandi città. Per loro si apre la possibilità di richiedere il SFL, con tutte le limitazioni già considerate.

Un secondo elemento di criticità, strettamente connesso al primo, riguarda gli effetti secondari, impliciti e non detti, dell'impostazione categoriale dell'ADI. L'utilizzo di criteri anzitutto di natura familiare per determinare l'eleggibilità alla misura porta con sé l'idea che la cura di bambini piccoli o di persone anziane sia per definizione incompatibile con un impegno lavorativo. Viceversa chi non ha simili responsabilità ma magari ha comunque figli ancora in età scolare,

³ Si veda anche Bruno, Lodigiani e Maino (2022).

secondo l'impostazione della riforma, per definizione non incontra difficoltà di conciliazione vita-lavoro (fatte salve le condizionalità lavorative leggermente attenuate, come si vedrà nel prossimo paragrafo). In questo modo la riforma non mette a tema lo sviluppo dei servizi di conciliazione e non interviene sugli aspetti di contesto che incidono sull'effettiva occupabilità dei soggetti. L'esito è doppiamente paradossale: da un lato si mortificano le possibilità di attivazione lavorativa di quanti percepiscono l'ADI dando per scontato che certe responsabilità familiari debbano a priori essere esentate dalle condizionalità; dall'altro lato viene enfatizzata l'importanza dell'attivazione lavorativa per chi – non avendo simili responsabilità – non ha «scuse» per non (cercare di) rientrare nel mercato del lavoro, e ne viene individualmente responsabilizzato. Con l'aspettativa irrealistica che un corso di formazione e un breve accompagnamento siano sufficienti a riavvicinare al mercato del lavoro soggetti che ne sono lontani da tempo, e presentano deficit di competenze spendibili, come visto nel Capitolo 2 con riferimento a molti beneficiari del RdC.

Peraltro, dei percorsi di inclusione lavorativa e sociale e di come potranno strutturarsi non si hanno molte informazioni dal decreto istitutivo, dovendo attendersi i decreti attuativi. L'obbligo di attivazione si riferisce in modo generico all'obbligo di adesione e alla partecipazione attiva a tutte le attività formative, di lavoro, nonché alle «misure di politica attiva, comunque denominate», inclusi i percorsi formativi previsti dal programma GOL. Scompare l'obbligo di adesione ai progetti utili alla collettività (PUC) che è invece previsto dal RdC, che chiede la disponibilità ad aderirvi per tutti i beneficiari, in carico ai servizi sociali o ai CpI. I PUC vengono inclusi nel pacchetto delle politiche attive di supporto allo sviluppo di competenze per l'occupabilità e il reinserimento lavorativo previsti tra le attività agevolate dalla piattaforma SIISL per la firma del patto di attivazione digitale, in particolare per i beneficiari attivabili al lavoro e per quanti eleggibili al SFL. Si perde dunque la funzione di *empowerment* e capacitazione che questi progetti hanno, almeno in linea di principio, per i beneficiari più fragili in carico ai servizi sociali. Una direzione opposta a quella suggerita nelle proposte di riforma del RdC (Alleanza contro la povertà 2021) e supportata dall'esperienza internazionale (Lodigiani e Maino 2022). Del resto non poche criticità desta l'aver indicato i PUC specificamente come leva di politica attiva del lavoro. Salvo diverse disposizioni normative che potranno essere introdotte in futuro, i PUC sono a oggi di titolarità dei comuni. Il che significa che paradossalmente ricadrebbe sui comuni l'onere di sviluppare con l'aiuto degli enti del Terzo settore postazioni PUC per i beneficiari del SFL, in carico invece ai CpI, con un sovraccarico di lavoro per i comuni stessi. D'altro canto, se la gestione dei PUC dovesse essere di titolarità

dei CpI è legittimo chiedersi se questi ultimi saranno in grado di predisporli e gestirne tutto l'iter attuativo.

6.5 Il legame dell'ADI con il lavoro

I membri di un nucleo percettore di ADI che sono di età compresa tra 18 e 59 anni, che esercitano la responsabilità genitoriale, non sono occupati e non frequentano un corso di studi, sono tenuti ad aderire e partecipare ad attività formative, di lavoro e a misure di politica attiva. Questo salvo che non abbiano carichi di cura come definiti dal decreto istitutivo, e cioè relativamente alla presenza nel nucleo di minori di tre anni di età, oppure di tre o più figli minorenni, oppure di componenti disabili o non autosufficienti. Come visto nel paragrafo precedente, questi soggetti sono indirizzati dai servizi sociali dei comuni – ai fini della sottoscrizione del patto di servizio personalizzato e della presa in carico – ai CpI oppure ai soggetti accreditati agli SpL, per le regioni che lo prevedano. I dettagli sui percorsi formativi previsti non sono indicati nel decreto istitutivo e sono rimessi a decreti attuativi, ma è ragionevole pensare che i membri soggetti all'attivazione lavorativa verranno instradati dalle regioni nei percorsi avviati all'interno del programma GOL.

Il nucleo beneficiario dell'ADI decade dal beneficio se un suo membro tenuto agli obblighi di attivazione non sottoscrive il patto di servizio personalizzato, non partecipa alle iniziative di formazione e politica attiva previste dal patto, oppure rifiuta senza giustificato motivo un'offerta di lavoro congrua. Questa è definita come una qualsiasi offerta di lavoro a tempo indeterminato senza limiti di distanza su tutto il territorio nazionale, con l'unico vincolo che il lavoro sia a tempo pieno o part-time purché non inferiore al 60% dell'orario a tempo pieno e che rispetti i minimi retributivi stabiliti dalla contrattazione collettiva. In caso di contratto a tempo determinato il beneficio decade al rifiuto di un'offerta entro gli 80 km dal domicilio del beneficiario, oppure raggiungibile in non oltre 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico. Queste ultime previsioni si applicano anche per contratti a tempo indeterminato se nel nucleo sono presenti figli con età inferiore a 14 anni (e ovviamente superiore a 3 anni, diversamente si cadrebbe nel caso dei compiti di cura e non vi sarebbe obbligo di attivazione). Nel caso di contratti di durata da 1 a 6 mesi l'ADI viene temporaneamente sospeso.

A tutta evidenza, la disciplina dell'offerta congrua prevista per l'ADI è drasticamente più restrittiva rispetto a quanto tradizionalmente previsto nell'ambito delle politiche del lavoro e sociali italiane. Se la legge di bilancio per il

2023 aveva introdotto la decadenza dal RdC in caso di rifiuto della prima offerta congrua, la definizione di questa riguardava, come visto nel Capitolo 2, varie dimensioni tra cui la distanza dal luogo di residenza, la coerenza con le competenze detenute, il livello di retribuzione. Tutti questi aspetti vengono ora eliminati, introducendo una definizione di offerta congrua ispirata a principi di *workfare* e secondo modalità che appaiono in completa contraddizione con un qualsiasi obiettivo di reale e realistica inclusione lavorativa, se si pensa che un membro adulto con responsabilità genitoriali dovrebbe essere disposto a trasferirsi da un capo all'altro dell'Italia per un qualsiasi lavoro con un qualsiasi salario pari ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva, se solo i figli pur minorenni abbiano compiuto 15 anni. Tale previsione appare ispirata da una volontà punitiva nei confronti dei percettori dell'ADI. Con tutta probabilità il governo confida nel fatto che, come è tradizione delle condizionalità lavorative in Italia, anche questa resti lettera morta nella fase di implementazione. Di fatto, lungi dall'incentivare l'assunzione di un'occupazione, tale previsione tradisce una nota di fondo della riforma: la sfiducia nella capacità degli individui di sfruttare le opportunità di accrescimento e rigenerazione delle competenze offerte da percorsi di inclusione lavorativa, così come la sfiducia nella capacità dell'attore pubblico di offrire simili opportunità.

Più in generale, relativamente al legame con l'occupazione, il Capitolo 5 ha mostrato come tradizionalmente in Italia si tenda a fornire incentivi alle imprese per l'assunzione dei percettori di prestazioni sociali, piuttosto che rendere il lavoro conveniente per i percettori stessi, attraverso schemi di IWB. La riforma Meloni certamente innova circa tale ultimo aspetto in confronto al RdC, prevedendo che in caso di occupazione, di tipo dipendente oppure autonomo, di un membro del nucleo familiare, il maggior reddito da lavoro percepito non concorre alla determinazione del beneficio economico, entro il limite massimo di 3.000 euro lordi annui. Nel caso di occupazione di tipo dipendente il reddito eccedente tale soglia concorre alla determinazione del beneficio economico a decorrere dal mese successivo a quello della variazione e fino a quando il maggior reddito non è recepito nell'ISEE per l'intera annualità. La stessa soglia vale anche in caso di partecipazione a percorsi di politica attiva del lavoro che prevedano indennità o benefici di partecipazione o di accettazione di offerte di lavoro anche di durata inferiore a un mese (incluso, come parrebbe logico giacché rientra nel reddito del nucleo, il beneficio di 350 euro al mese del SFL). Allo stesso modo, nel caso di avvio di attività di impresa o di lavoro autonomo, il beneficio è aggiornato ogni trimestre avendo a riferimento il trimestre precedente, e il reddito concorre per la parte eccedente 3.000 euro lordi annui. A titolo di incentivo, in tale ultimo caso l'ADI è comunque mantenuto senza variazioni per le prime due

mensilità successive a quella di variazione della condizione occupazionale, ferma restando la durata complessiva del beneficio⁴.

Se da un lato quindi la riforma prevede una franchigia che evita la penalizzazione del reddito da lavoro per un'occupazione trovata durante la fruizione del reddito minimo, così correggendo una stortura macroscopica del RdC come visto nel Capitolo 5, è anche vero che questo viene fatto in modo rozzo, cioè senza prevedere un sistema strutturato in cui vi sia un'aliquota marginale effettiva che incentiva l'acquisizione di un'occupazione non necessariamente saltuaria o a basso salario. In altri termini, la riforma Meloni costituisce un miglioramento rispetto al RdC, ma perde l'occasione di introdurre un vero e proprio IWB.

Allo stesso tempo, la riforma si iscrive nel solco della tradizione per ciò che concerne gli incentivi ai datori di lavoro che assumono beneficiari di ADI. In caso di assunzione con contratto a tempo indeterminato, pieno o parziale, o di apprendistato viene infatti riconosciuto, per un periodo massimo di 12 mesi, l'esonero al 100% dal versamento dei contributi previdenziali, con esclusione dei premi e dei contributi INAIL, nel limite di importo di 8.000 euro su base annua. In caso di contratto a tempo determinato o stagionale, a tempo pieno o parziale, l'esonero è pari al 50% dei contributi previdenziali, sempre con l'esclusione dei premi e dei contributi INAIL, nel limite massimo di importo pari a 4.000 euro su base annua. Per usufruire degli incentivi è obbligatorio inserire l'offerta di lavoro nel sistema informativo SIISL. Rilevanti incentivi aggiuntivi, nella misura del 30% del contributo massimo annuo, sono poi riconosciuti alle agenzie per il lavoro la cui attività di mediazione effettuata mediante l'utilizzo della piattaforma digitale per la presa in carico e la ricerca attiva porti all'assunzione del beneficiario dell'ADI, così come nella misura del 60% (per inserimenti a tempo indeterminato) o dell'80% (a tempo determinato) per enti, enti del Terzo settore e imprese sociali la cui attività di mediazione porti all'assunzione di beneficiari con disabilità.

Riguardo a tutti questi aspetti, il SFL segue le regole dell'ADI, ma trattandosi di una mera indennità di formazione a carattere transitorio e non ripetibile, non mette conto di considerarla negli aspetti volti a ridurre la dipendenza dal sussidio e la trappola di povertà. Aspetto degno di nota è che, ai fini dell'attivazione al lavoro e della successiva sottoscrizione del patto di servizio

⁴ Vengono inoltre confermati gli incentivi alla rioccupazione in forma di lavoro autonomo dei beneficiari di reddito minimo entro i primi dodici mesi di fruizione già previsti per il RdC: in tal caso i beneficiari possono ricevere in unica soluzione un beneficio addizionale pari a sei mensilità dell'ADI, nei limiti di 500 euro mensili.

personalizzato, il beneficiario del SFL deve nel patto di attivazione digitale indicare almeno tre agenzie per il lavoro o enti autorizzati all'attività di intermediazione.

6.6 Conclusioni

Sia l'introduzione del RdC nel 2019, sia la sua sostituzione con l'ADI (e il SFL) nel 2023 sono stati episodi di *high politics*, politicamente salienti e divisivi. Un sondaggio di Ipsos a novembre 2018 certificava la spaccatura dell'opinione pubblica italiana circa «l'introduzione di un reddito minimo garantito ai cittadini disoccupati o con un reddito o pensione inferiore alla soglia di povertà stabilita dall'ISTAT» tra le misure della prima legge di bilancio del governo gialloverde (44% a favore, 46% contro)⁵. Soprattutto, le posizioni dell'opinione pubblica erano chiaramente orientate dall'appartenenza politica: tra gli elettori del Movimento 5 Stelle la percentuale dei favorevoli saliva al 69% a fronte del 25% di contrari, laddove la posizione degli elettori di centrosinistra, i cui governi avevano introdotto il REI, era speculare: 68% di contrari a fronte del 26% di favorevoli. Gli elettori del centrodestra erano più equamente distribuiti: quelli della Lega erano per il 50% favorevoli, per il 44% contrari; quelli di Forza Italia e Fratelli d'Italia favorevoli per il 40% e contrari per il 53%.

All'indomani del varo del decreto lavoro da parte del governo Meloni, secondo un sondaggio Ipsos il 39% degli intervistati esprimeva un giudizio positivo sulla sostituzione del RdC con ADI e SFL, il 29% un giudizio negativo e ben il 32% non si esprimeva al riguardo⁶. Anche qui, era nettamente riscontrabile una polarizzazione sulla scorta degli orientamenti politici: il 72% degli elettori di Fratelli d'Italia e il 69% di quelli di Lega e Forza Italia erano favorevoli (i contrari e gli indecisi erano rispettivamente il 6% e il 22% tra gli elettori di Fratelli d'Italia, il 10% e il 21% tra quelli di Lega e Forza Italia), mentre il giudizio era speculare tra gli elettori del Partito Democratico (67% di contrari, 13% di favorevoli, 20% di indecisi) e Movimento 5 Stelle (65% di contrari, 18% di favorevoli, 13% di indecisi)⁷.

⁵ «Manovra: cosa pensano gli italiani di flat tax, riforma delle pensioni e reddito di cittadinanza?», *Corriere della Sera*, 28 settembre 2018.

⁶ «Decreto Lavoro, piace a un italiano su due», *Corriere della Sera*, 23 maggio 2023.

⁷ La quota maggiore di indecisi (49%) si riscontra tra i rispondenti che non esprimono un orientamento di voto oppure che dichiarano di volersi astenere.

Pur con tutte le cautele applicabili a sondaggi che fotografano delle situazioni contingenti, il quadro che emerge è chiaro: le questioni del RdC e del suo superamento sono diventate una *issue* politica. E infatti entrambe nascono da precisi impegni elettorali da parte dei loro proponenti (Movimento 5 Stelle nel 2018 e poi in particolare Fratelli d'Italia nel 2022), e da campagne elettorali giocate su tali temi. In questo senso, si tratta di casi di *accountability* rispetto ai messaggi inviati attraverso i programmi elettorali e ai mandati ricevuti dagli elettori.

Al tempo stesso, le promesse fatte in campagna elettorale hanno condizionato il disegno delle riforme. Molti degli errori di disegno del RdC vengono dalla promessa del Movimento 5 Stelle relativamente all'importo per i single, pari alla soglia di povertà relativa, che ha dato luogo all'introduzione di una scala di equivalenza molto poco generosa con le famiglie numerose, così da scongiurare l'esplosione del costo della misura che ne avrebbe pregiudicato l'introduzione. E d'altro canto le posizioni della Lega sull'immigrazione, alle quali peraltro il Movimento 5 Stelle non era ostile, hanno determinato un requisito di residenza particolarmente restrittivo. Allo stesso modo, l'enfasi sulla distinzione tra occupabili e non occupabili, definita in termini di appartenenza a categorie predefinite e non alle effettive *chances* occupazionali, alle competenze spendibili sul mercato del lavoro, agli effettivi vincoli di conciliazione vita-lavoro, ha condizionato l'impostazione della riforma promossa dal governo Meloni.

Ciononostante, quando depurato dalle coloriture politiche, il sostegno della popolazione italiana per uno schema di contrasto alla povertà basato sulla prova dei mezzi è assai elevato: secondo la rigorosa Indagine Sociale Europea (*European Social Survey*), sia nel 2017 sia nel 2018 tale sostegno era pari nella popolazione a oltre il 75% (Guarascio e Sacchi 2022). Alla luce di tutto questo, come valutare la riforma Meloni sulla base dell'esperienza del reddito minimo in Italia, e in particolare del RdC?

Come abbiamo ripetutamente rilevato, l'aspetto preminente della riforma Meloni è la categorialità, che abbandona un percorso, auspicato sin dalla Commissione Gorrieri istituita dal Presidente del Consiglio Craxi, verso l'universalismo selettivo. Ciò dal nostro punto di vista fa premio su tutti gli altri aspetti, e non può che dar luogo a un giudizio negativo sulla riforma, motivato da valutazioni di carattere funzionale. Contrariamente a quanto spesso affermato nella retorica politica, la riforma Meloni non smantella infatti il sostegno ai poveri, e ne conferma la natura di diritto soggettivo per quanti ricadano nelle condizioni previste; una situazione questa solo recentemente acquisita nel welfare italiano, dal REI in poi. Però la categorialità che caratterizza la misura segmenta la platea dei poveri, in modo a nostro avviso iniquo, inefficace e poco efficiente.

Iniquo perché tratta in modo anche radicalmente diverso situazioni simili, senza peraltro affrontare quegli aspetti anch'essi di iniquità già presenti nel RdC e dovuti all'applicazione di una selettività non graduale, da «dentro o fuori» (si pensi al trattamento del patrimonio, come visto nel Capitolo 3). Inefficace perché la riforma è disegnata in modo assai farraginoso, con due misure distinte ma con rimandi certamente non lineari tra loro quanto alla composizione delle platee degli aventi diritto, circa le quali cambiamenti marginali nel reddito o nelle caratteristiche individuali e familiari spostano in modo irrazionale l'eleggibilità dall'una misura all'altra, o escludono dall'accesso. Poco efficiente perché, sotto l'ipotesi di *take-up* pieno, come abbiamo mostrato, i risparmi sono poco consistenti. È probabile che la farraginosità del disegno renderà difficoltoso l'accesso alle misure, così aumentando i risparmi di spesa. Ma se si ritiene che occorra una misura di contrasto alla povertà, l'obiettivo dovrebbe essere quello di raggiungere l'intera platea dei potenziali beneficiari, non altrimenti.

Come abbiamo rimarcato, vi sono nella riforma Meloni alcuni aspetti positivi. Primo fra tutti, il criterio relativo alla residenza allineato a quanto avviene negli altri paesi europei. La correzione, attraverso un seppur rudimentale meccanismo di IWB, delle più evidenti storture di disegno del RdC relativamente alla compatibilità tra reddito minimo e lavoro. Il ritorno della valutazione multidimensionale dei bisogni e la previsione di équipe multidisciplinari per la valutazione dei bisogni complessi, che l'Alleanza contro la povertà in Italia aveva posto alla base della propria proposta articolata di schema di reddito minimo moderno, il REIS, Reddito di Inclusione Sociale (Gori *et al.* 2016). Connesso a questo, il ritorno a una divisione tra percorsi di inclusione sociale e attivazione lavorativa operata sulla scorta della valutazione delle condizioni del nucleo familiare e dei suoi componenti, come era per il REI. Questi aspetti, indubbiamente positivi, sono però messi in ombra dai tanti aspetti negativi o problematici che abbiamo evidenziato in questo capitolo conclusivo, molti dei quali derivanti dalla scelta categoriale. A cagione della moltiplicazione di categorie di accesso, criteri monetari, obblighi di attivazione, la riforma dà luogo a una giungla che rischia di avere forti effetti deterrenti. Più in generale, la riforma appare ispirata a un'impostazione più o meno delineata. Per alcuni versi essa risuona con un'ottica di *workfare*, cioè di regime di condizionalità severa, restrittive e spesso punitive per i beneficiari di prestazioni di assistenza sociale. Esempio ne siano le nuove regole dell'offerta congrua, con un accostamento che stride con la retorica dell'inclusione sociale e lavorativa. Per altri versi, è ispirata alla cristallizzazione di criteri di meritevolezza basati sull'attribuzione di ruoli nella società: avere 60 anni, avere figli molto piccoli, o averne molti, senza tenere in considerazione le differenti condizioni di vita, cosicché invece di promuovere il diritto alla cura

e alla conciliazione vita-lavoro la riforma rifugge la considerazione del tema in modo compiuto, con l'integrazione anche con le politiche attive che questo richiederebbe.

Da questo punto di vista, la riforma Meloni appare come un'occasione persa per imparare dagli errori (e dai successi) del RdC, e riformarlo – legittimamente, alla luce del mandato elettorale ricevuto – secondo un'impostazione che risuoni con il sistema valoriale di una destra tradizionalista. L'enfasi sull'attivazione lavorativa per esempio avrebbe potuto essere declinata diversamente, come capacitazione coniugata alla responsabilità individuale nei confronti della comunità di cui si fa parte, in un'ottica non di *workfare*, ma di *welfare-to-work*. Ciò avrebbe comunque differenziato la riforma del governo Meloni da come è stato effettivamente attuato il RdC, proposto come una politica per l'occupazione, come una politica attiva, ma tendenzialmente realizzato come strumento puramente assistenziale, come un trasferimento monetario.

La riforma non smantella il sostegno ai poveri, certamente. Ma lo impoverisce e lo inaridisce, in primo luogo dal punto di vista della sua legittimità, nella sua componente valoriale. Pare che la riforma sia ispirata a una visione che si situa all'opposto di quella «antropologia positiva» che pure aveva in passato ispirato disegni di riforma del welfare di impostazione organicista e conservatrice, quali il Libro bianco sul welfare del 2009. Manca nella riforma una visione di speranza, e a ben guardare questa ci pare la sua pecca più grande.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2021), «Relazione del gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia», Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Alleanza contro la povertà in Italia (2021), *Position Paper su Riforma del Reddito di Cittadinanza*, 7 ottobre, Roma, Alleanza contro la povertà in Italia.
- Alti T., Leporati F., Graziano P. (2020), *Politiche di contrasto alla povertà in Italia: il caso di Pavia*, Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi, Pavia, Fondazione Giandomenico Romagnosi, <https://bit.ly/3R5FFI0>.
- Andreotti A., Coletto D., Rio A. (2020), «Street Level Bureaucracy e sistemi locali di welfare: discrezionalità e contesti istituzionali nell'implementazione delle politiche», *Professionalità Studi*, Vol. 3, n. 3, pp. 12-38.
- ANPAL (2021), «Reddito di Cittadinanza. Condizione occupazionale dei beneficiari RdC», Nota n. 7, Dicembre.
- ANPAL (2023), «Reddito di Cittadinanza», Nota n. 10, Marzo.
- ANPAL (2023), «Programma GOL», Nota n. 1, Collana Focus ANPAL n. 148, Roma.
- Arel/Fondazione Ermanno Gorrieri/Alleanza per l'infanzia (2021), *Sulla proposta di istituzione dell'Assegno Unico e Universale per i Figli (AUUF)*, Welforum.it, 27 marzo, https://welforum.it/wp-content/uploads/2021/03/Relazione_23marzo.pdf.
- Arlotti M., Sabatinelli S. (2020), «Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00», *Politiche Sociali – Social Policies*, n. 3, pp. 357-374.
- Associazione Nazionale Navigator (2021), *Report Navigator*, Roma, Associazione Nazionale Navigator, <https://bit.ly/3wIM5oh>.
- Baldini M., Gallo G., Lusignoli L. (2022), *Rapporto CISL sulla Proposta di Assegno Unico e Universale per i Figli*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Baldini M., Gori C. (2019), «Il reddito di cittadinanza», *il Mulino*, n. 2, pp. 269-277.
- Banca Mondiale (2023), *Il patto per l'inclusione sociale del Reddito di cittadinanza: una valutazione di processo della presa in carico*, FSE, Pon Inclusione, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
- Barberis E., Paraciani R., Saruis T. (2019), «Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l'implementazione delle politiche di welfare. Nota introduttiva al focus», *Politiche Sociali – Social Policies*, n. 3, pp. 389-406.
- Barbieri, P. Cutuli, G. Scherer, S. (2018), «In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della disegualianza sociale?», *Stato e Mercato*, n. 3, pp. 419-460.

- Bifulco L. (2015), *Il welfare locale*, Roma, Carocci.
- Bozzao P. (2020), «Reddito di cittadinanza e laboriosità», *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 165, pp. 1-26.
- Brodkin E.Z. (2012), «Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future», *Public Administration Review*, 72, n. 6, pp. 940-949.
- Brülle J. (2022), «Preventing in-work poverty, promoting low-wage employment or both? Effects of in-work benefits in international perspective», Paper presented at the 2022 ESPAnet Conference, Vienna, 14-16 September.
- Burkhauser R., Corinth K. (2021), «The minimum wage versus the earned income tax credit for reducing poverty», *IZA World of Labor*, n. 153.
- Busilacchi G., Gallo G., Luppi M., (2022), «I limiti nella implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency», *Politiche sociali – Social Policies*, n. 3, pp. 553-578.
- Cacciapaglia M. (2023), *Con il Reddito di Cittadinanza: una etnografia critica*, Milano, Meltemi.
- Cairney P. (2019), «Implementation and the Governance Problem: A Pressure Participant Perspective», *Public Policy and Administration*, Vol. 24, n. 4, pp. 355-377.
- Cantillon B., Parolin Z., Collado D. (2020), «A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections», *Journal of European Social Policy*, Vol. 30, n. 2, pp. 129-143.
- Caritas Italiana (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi.
- Caritas Italiana (2023), *Adeguate ai tempi e ai bisogni. Rapporto 2023 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Roma.
- Catino M. (2022), *Trovare il colpevole. La costruzione del capro espiatorio nelle organizzazioni*, Bologna, il Mulino.
- Ciarini A., Luppi M., Sacchi S. (2022), «Make them work! In-work benefits after the pandemic in the reform of Italy's minimum income scheme», *Stato e Mercato*, n. 3, pp. 445-477.
- Ciglieri A. (2021), «I nodi dell'attuazione», in Caritas (a cura di), *Lotta alla povertà: Imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi, pp. 219-242.
- Clegg D. (2015), «The demise of tax credits», *The Political Quarterly*, Vol. 86, n. 4, pp. 493-499.
- Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza (2021), *Rapporto di valutazione*, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-valutazione-RdC-final.pdf>.
- Consiglio dell'Unione Europea (2023), «Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva (2023/C 41/01)», [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H0203\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H0203(01)&from=EN).
- Corlett A., Gardiner L. (2015), *Low Pay Britain 2015*, London, Resolution Foundation.

- Cronert A., Palme J. (2019), «Social investment at crossroads: The Third Way or The Enlightened Path forward?», in Cantillon B., Goedemé T., Hills J. (eds.), *Decent Incomes for All. Improving Policies in Europe*, Oxford, UK, Oxford University Press, pp. 201-222.
- Emmenegger P., Häusermann S., Palier B., Seeleib-Kaiser M. (2012), *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Euricse (2023), *Il nuovo welfare collaborativo in Italia: co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale*, Euricse Research Reports, n. 25.
- Figari F. (2011), «Can in-work benefits improve social inclusion in the southern European countries?», *Journal of European Social Policy*, Vol. 20, n. 4, pp. 301-315.
- Franzini M., Raitano M. (2023), «Dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione. Che succede all'equità orizzontale?», www.eticaeconomia.it.
- Gallo G., Lusignoli L. (2022), «L'Assegno Unico e Universale per i Figli», in M. Baldini e S. Toso (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2021*, Bologna, Il Mulino, pp. 141-164.
- Gallo G., Raitano M. (2019), «Reddito di Cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni», in CNEL (a cura di), *XXI Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva*, Roma.
- Gallo G., Raitano M. (2020), «Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza: problemi aperti», in CNEL (a cura di), *XXII Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva*, Roma.
- Ghetti V. (a cura di) (2020), «L'attuazione del RdC e il contrasto all'impoverimento nell'epoca dell'emergenza», *I Vademecum di LombardiaSociale.it*, <https://bit.ly/3AZGOen>.
- Gori C. et al. (2016), *Il Reddito di inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Gori C. (2021), «Un'agenda per il riordino del Reddito di Cittadinanza», in Caritas (a cura di), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi, pp. 419-453.
- Greco M.G. (a cura di) (2021), *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Torino, Giappichelli.
- Guarascio D., Sacchi S. (2022), «Technology, Risk, and Support for Social Safety Nets. An Empirical Exploration Based on Italy», in Marius R. Busemeyer et al. (a cura di), *Digitalization and the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 192-213.
- Hudson B., Hunter D., Peckham S. (2019), «Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?», *Policy Design and Practice*, Vol. 2, n. 1, pp. 1-14.

- Immervoll H., Pearson M. (2009), «A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD», *Employment and Migration Working Papers*, n. 81, Paris.
- Inapp (2021), *Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post-Covid*, Roma, Inapp, <https://bit.ly/3EgbAC2>.
- INPS (2020), *XIX Rapporto annuale*, Roma, <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/rapporti-annuali/xix-rapporto-annuale>.
- INPS (2021), *XX Rapporto annuale*, Roma, <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/rapporti-annuali/xx-rapporto-annuale>.
- INPS (2022a), *XXI Rapporto annuale*, Roma, <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale>.
- INPS (2022b), *I primi tre anni di Reddito e Pensione di Cittadinanza, Analisi 2019-2021*, Coordinamento Generale Statistico Attuariale, Roma.
- INPS (2023a), *Report trimestrale RdC Aprile 2019-Marzo 2023*, https://www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/dati-analisi-bilanci/osservatori-statistici/Report_trimestrale_RdC_Aprile_2019-Marzo_2023.pdf.
- INPS (2023b), *XXII Rapporto Annuale*, Roma.
- Jessoula M., Natili M., Raitano M. (2019), *Italia: l'attuazione del nuovo schema di reddito minimo*, ESPN Flash Report 2019/35.
- Kampen T., Veldboer L., Kleinhans R. (2019), «The Obligation to Volunteer as Fair Reciprocity? Welfare Recipients' Perceptions of Giving Back to Society», *Voluntas*, 30, pp. 991-1005.
- Kazepov Y., Barberis E. (2013), «Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective», in I. Marx e K. Nelson (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, London, Palgrave Macmillan, pp. 217-248.
- Kenworthy L. (2019), «Do employment-conditional earnings subsidies work?», in Cantillon B., Goedemé T., Hills J. (a cura di), *Decent Incomes for All: Improving Policies in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 154-175.
- Lipsky M. (1980), *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Lodigiani R. (2021), «Un nuovo legame con il lavoro del welfare (post) pandemico», *Sociologia*, 2, pp. 45-55.
- Lodigiani R., Maino F. (2022), «Minimum income, active inclusion, and work requirements in Europe: Insights from community service projects introduced by Italian Citizenship Income», *Stato e Mercato*, Vol. 3, n. 126, pp. 369-407.
- Maino F., Agostini C., De Tommaso C.V. (2021), *Contrastare le povertà. Studi sui nuovi scenari per le politiche regionali promossi dal Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, Consiglio Regionale della Lombardia*, luglio 2021, <https://bit.ly/3Tw54Mn>.
- Marchal S., Marx I., Verbist G. (2017), «Income Support Policies for the Working Poor», *IZA Discussion Paper*, n. 10665.
- McKnight A., Stewart K., Mohun Himmelweit S., Palillo M. (2016), «Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches. Evidence Re-

- view», European Commission, Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion.
- Millar J., Bennett F. (2017), «Universal Credit: Assumptions, Contradictions and Virtual Reality», *Social Policy and Society*, Vol. 16, n. 2, pp. 169-182.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019), *Linee Guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale*, Roma, MLPS, <https://bit.ly/3Rhpw20>.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020), «Reddito di cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019», <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Rapporto-annuale-Reddito-di-cittadinanza-2020.pdf>.
- Neumark, D., Wascher, W. L. (2008), *Minimum Wages*, Cambridge, MA, MIT Press.
- PoliS Lombardia (2021), *Il Reddito di cittadinanza in Lombardia*, Milano, PoliS Lombardia, <https://bit.ly/3R2V4ss>.
- Proto G. (2023), «L'Assegno di Inclusione non può fare a meno di una vera scala», www.eticaeconomia.it.
- Raitano M. (2022), «The influence of housing and equivalence scales on inequality, poverty and on individuals' ranking in the income distribution», *Social Situation Monitor*, Research Note, European Commission Publication.
- Raitano M., Natili M., Jessoula M., Pavolini E. (2020), «Accesso ai servizi essenziali per le persone a basso reddito. Italia», Rapporto tematico ESPN 1/2020.
- Sacchi, S. (2018), «The Italian welfare state in the crisis: learning to adjust?», *South European Society and Politics*, Vol. 23, n. 1, pp. 29-46.
- Sacchi S., Vesan, P. (2015), «Employment policy: segmentation, deregulation and reforms in the Italian labour market», in U. Ascoli, E. Pavolini (a cura di), *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Bristol, Policy Press, pp. 71-100.
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2022), *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Bologna, il Mulino.
- Saruis T. (2013), «La teoria della street level bureaucracy: lo stato del dibattito», *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 3, pp. 541-552.
- Scarpa S. (2021), «The Crisis is Over but Frugality Must Continue: Post-consolidation Fiscal Policy and the Dualisation of the Swedish Model», *Sociologia del Lavoro*, Vol. 159, n. 1, pp. 152-171.
- Thornton I., Iacoella F. (2022), «Conditionality and contentment: Universal Credit and UK welfare benefit recipients' life satisfaction», *Journal of Social Policy*, pp. 1-29.
- Van der Linden B. (2021), «Do in-work benefits work for low-skilled workers?», *IZA World of Labor*, n. 246v2.
- Vandelannoote D., Verbist G. (2020), «The impact of in-work benefits on work incentives and poverty in four European countries», *Journal of European Social Policy*, Vol. 30, n. 2, pp. 144-157.
- Varesi A. (2019), «Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro, tra ambizioni e fragilità», in E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, il Mulino, pp. 235-259.

- Vesan P., Pavolini E. (2018), «The Italian labour market policy reforms and the economic crisis: coming towards the end of Italian exceptionalism?», in S. Theodoropoulou (a cura di), *Labour Market Policies in the Era of Pervasive Austerity: A European Perspective*, Bristol, Policy Press, pp. 69-90.
- Vino A. (2018), *L'attuazione delle politiche pubbliche. Dalla decisione politica all'efficacia sociale*, Roma, Carocci.
- Visentin M. (2021), «Il rapporto tra servizi sociali e servizi per l'impiego», in C. Gori (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Milano, Mondadori.
- Wright S., Dwyer P. (2022), «In-work Universal Credit: Claimant Experiences of Conditionality Mismatches and Counterproductive Benefit Sanctions», *Journal of Social Policy*, Vol. 51, n. 1, pp. 20-38.

AUTRICI, AUTORI, COLLABORATRICI E COLLABORATORI

Chiara Agostini è Dottoressa di ricerca in Analisi delle Politiche Pubbliche e, dal 2014 è ricercatrice del Laboratorio Percorsi di secondo welfare. Come assegnista di ricerca ha lavorato per la Sapienza Università di Roma, l'Università di Bologna e l'Università degli Studi di Milano. I suoi principali interessi di ricerca sono le politiche di contrasto alla povertà, di conciliazione, per l'infanzia e per l'istruzione.

Federico Bruno è Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Milano. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Studi Politici presso l'Università degli Studi di Milano e si interessa della governance socioeconomica europea e delle politiche sociali a livello europeo, nazionale e locale.

Andrea Ciarini è Professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro nel Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche della Sapienza Università di Roma dove insegna Sociologia Economica e Sociologia del Welfare. È stato membro della Commissione di Valutazione del Reddito di Cittadinanza presso il Ministero del Lavoro. I suoi interessi di ricerca riguardano le politiche sociali e del lavoro in prospettiva comparata europea e territoriale.

Maurizio Franzini è Professore emerito di Politica Economica presso la Sapienza, Università di Roma e direttore del «Menabò di Etica e Economia». Si interessa, fra le altre cose, di disuguaglianze economiche. Nel 2021 è stato membro del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza.

Giovanni Gallo è Ricercatore di Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Economia «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Si occupa in particolare di povertà, disuguaglianza e valutazione delle politiche pubbliche. Su questi temi ha pubblicato articoli su numerose riviste nazionali e internazionali.

Rosangela Lodigiani è Professoressa ordinaria presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove fra l'altro insegna

Politiche del lavoro e relazioni di impiego, Politiche sociali europee. È membro del comitato direttivo del Centro di ricerca WWELL - Welfare, Work, Enterprise, Lifelong Learning. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le politiche del lavoro e di inclusione sociale attiva, le trasformazioni dei sistemi di welfare con specifica attenzione per il welfare territoriale e il dialogo sociale.

Matteo Luppi svolge attività di ricerca presso l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) prevalentemente in ambito mercato del lavoro e politiche sociali. In precedenza ha lavorato in differenti istituti di ricerca nazionali e internazionali come il Collegio Carlo Alberto e l'Università di Utrecht. I suoi lavori sono stati pubblicati in riviste internazionali quali *European Sociological Review*, *Work, Employment and Society* e *Ageing & Society*.

Lorenzo Lusignoli lavora alla Cisl dove si occupa di politiche fiscali e socio-assistenziali. Ha un'esperienza pluriennale di ricerca e di contrattazione nel campo della finanza pubblica con particolare attenzione alle misure riguardanti la tassazione del reddito, il sostegno alle famiglie, l'Isee e il contrasto alla povertà. Ha svolto un ruolo rilevante nella definizione del Reddito d'Inclusione.

Franca Maino è Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano. Dirige il Laboratorio Percorsi di secondo welfare. È membro del Comitato di direzione di Stato e Mercato e della Rivista Italiana di Politiche Pubbliche. I suoi principali interessi di ricerca riguardano le politiche sanitarie e di *long-term care*, le politiche di contrasto alla povertà, il welfare aziendale e la conciliazione vita-lavoro.

Michele Raitano è Professore ordinario di Politica Economica e direttore del Dipartimento di Economia e Diritto della Sapienza Università di Roma. Fa, e ha fatto, parte di diverse commissioni istituzionali di esperti su temi di welfare e mercato del lavoro. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la disegualianza economica, la mobilità sociale, il mercato del lavoro, i sistemi di welfare e pensionistici.

Stefano Sacchi è Professore di Scienza politica nel Politecnico di Torino, dove coordina il Centro studi Theseus – Tecnologia, Società e Umanità e dirige il Master in Technology and Public Policy presso il Centro internazionale di formazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ITC-ILO). I suoi interessi di ricerca riguardano la *political economy* del lavoro e del welfare, e l'impatto socioeconomico e politico del cambiamento tecnologico.

Sostegno ai poveri: quale riforma?

Poche prestazioni sociali in Italia sono state oggetto di aspri scontri, anche ideologici, quanto il Reddito di Cittadinanza (RdC). Da un lato la retorica della panacea contro i mali del welfare italiano e dell'abolizione della povertà; dall'altro quella di una misura che incentiva l'ozio, facile preda dei «furbetti» quando non delle organizzazioni criminali. Coerentemente con le promesse fatte in campagna elettorale, il governo Meloni ha introdotto una riforma che supera il RdC, integralmente sostituito da nuove misure di contrasto alla povertà e di inclusione lavorativa: l'Assegno di Inclusione e il Supporto per la Formazione e il Lavoro. La riforma Meloni va nella direzione di superare i limiti e correggere gli errori di disegno e attuazione del RdC? Le nuove misure funzioneranno oppure la riforma avrà creato nuovi problemi, forse maggiori di quelli che si propone di risolvere? Per rispondere a queste domande, il volume prende le mosse da un'analisi sistematica dei risultati e dei limiti principali del RdC nei suoi quattro anni di vita. Questo consente di avanzare delle considerazioni sulla riforma Meloni, valutandola rispetto a come dovrebbe funzionare uno schema di contrasto alla povertà, un tema al centro dell'elaborazione progettuale e dell'azione dell'Alleanza contro la povertà in Italia sin dalla sua costituzione.

Sostegno ai poveri: quale riforma? si rivolge a un pubblico vasto, interessato alle questioni economiche e sociali del nostro Paese, così come al pubblico dell'accademia e al mondo di chi si occupa professionalmente delle politiche sociali, e ai giornalisti e ai *policy-maker* che si occupano di questioni di politica economica. Il volume è il frutto del lavoro svolto dagli autori nel Comitato scientifico dell'Alleanza contro la povertà in Italia, nata nel 2013, che raggruppa un ampio numero di soggetti sociali che hanno deciso di contribuire in maniera collettiva alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese.

Stefano Sacchi, Politecnico di Torino

Andrea Ciarini, Università di Roma La Sapienza

Giovanni Gallo, Università di Modena e Reggio Emilia

Rosangela Lodigiani, Università Cattolica del Sacro Cuore

Franca Maino, Università degli Studi di Milano

Michele Raitano, Università di Roma La Sapienza