DIECI ANNI DI ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

TRA STORIA, ANALISI E NUOVE SFIDE

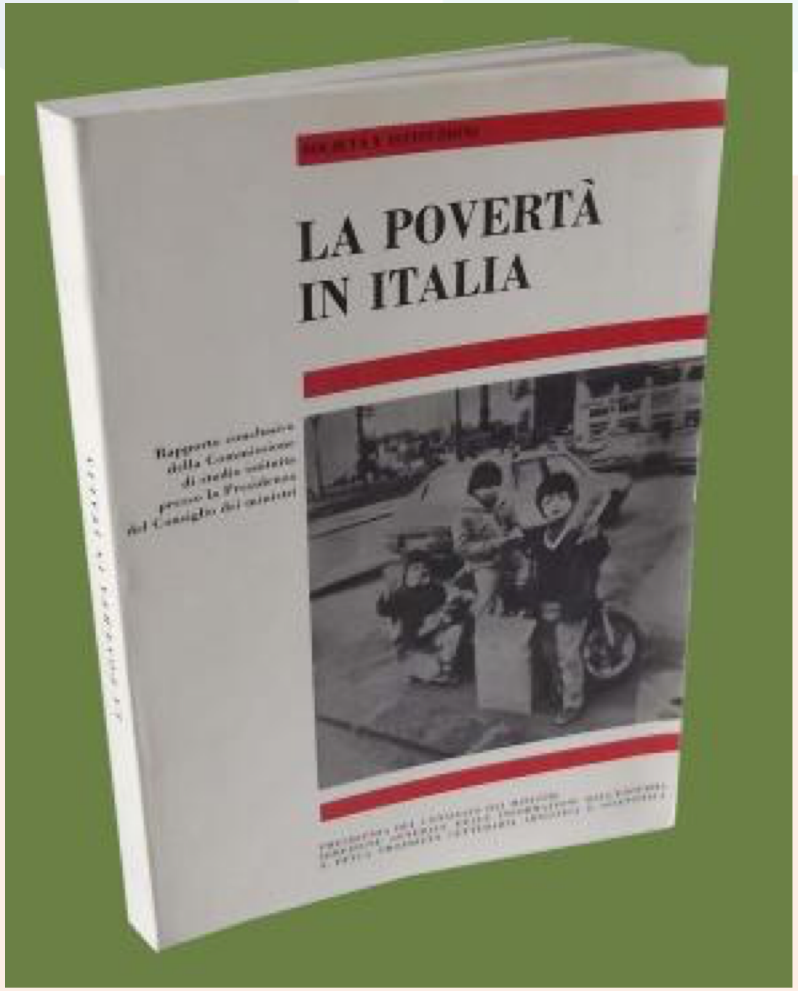
DIECI ANNI DI ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA
TRA STORIA, ANALISI E NUOVE SFIDE

Sostegno ai poveri: quale riforma?

Stefano Sacchi

Politecnico di Torino e Comitato Scientifico ACP
stefano.sacchi@polito.it

Commissione Gorrieri (governo Craxi, 1984/85)



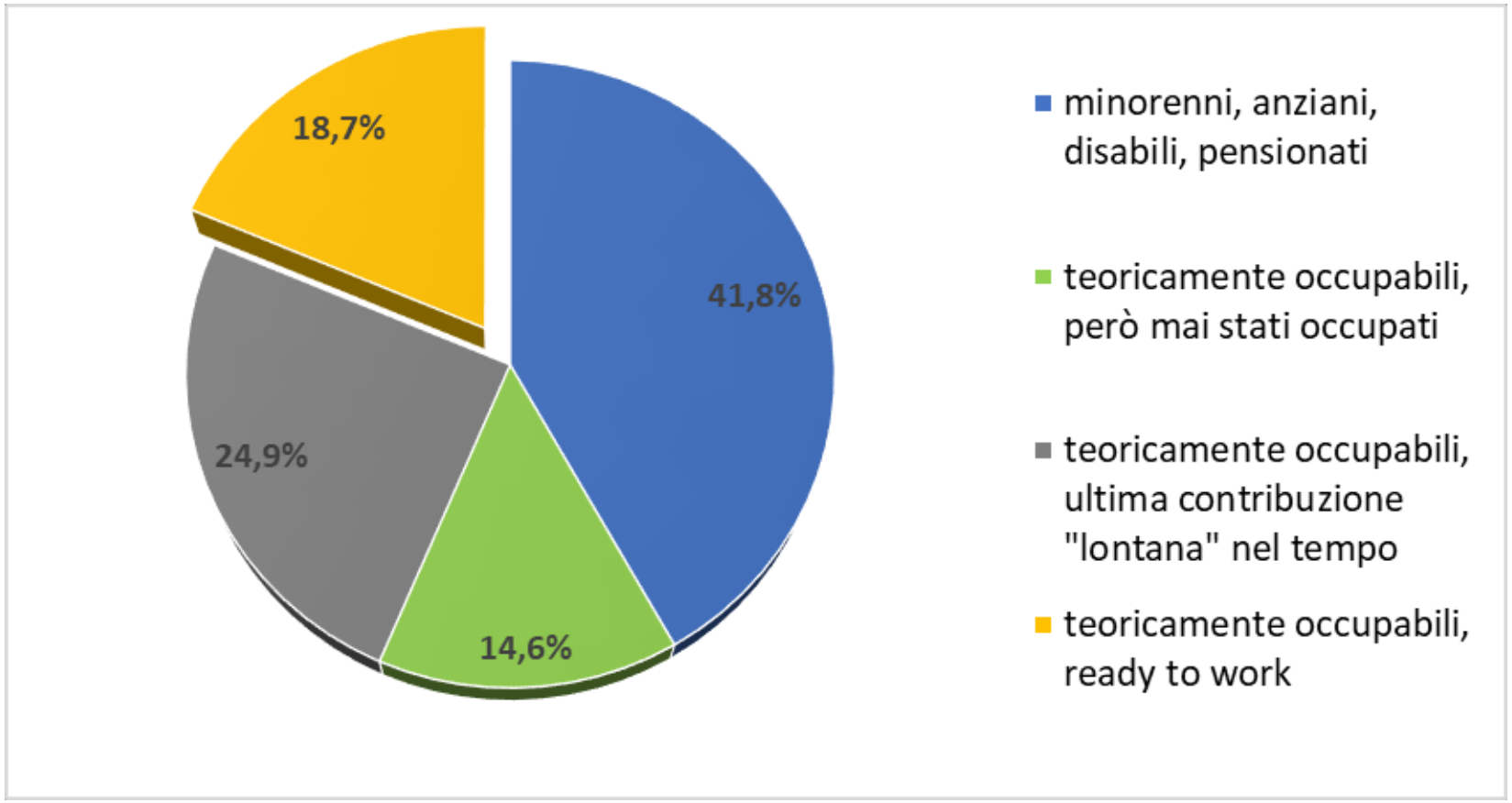
Reddito minimo non categoriale

“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.”
Rapporto Commissione Gorrieri, 17/9/1985

Reddito minimo non categoriale

- Esiste in tutti i paesi europei
- In tutti è composto da trasferimento monetario (0,3-0,4% PIL) coniugato a servizi
- Tiene assieme occupabili e non
- Dovunque il reinserimento lavorativo è un problema

Figura 3. Reddito di cittadinanza. Soggetti beneficiari nei mesi di aprile, maggio, giugno, dell'anno 2019. Classificazione del totale dei soggetti beneficiari in base alle caratteristiche anagrafiche e all'analisi di eventuali posizioni sul mercato del lavoro.



Inps, 2022

Che cosa è andato storto?

- RdC venduto come politica per l'occupazione, come politica attiva
- Realizzato come strumento puramente assistenziale, cash transfer

- Uno schema di reddito minimo è in primo luogo una misura di contrasto alla povertà, *in ottica di capacitazione e reinserimento*
- Istruzione, lavoro, relazioni sociali, pagamento di debiti, cura di sé
- Valutazione multidimensionale dei bisogni
- Importanza servizi
- Reinserimento lavorativo: importanza in-work benefits

Errori (?) di disegno dell'RdC

- Importo single
- Scala di equivalenza
- Incrocio requisiti
- Trattamento patrimonio (sì/no)
- Immigrati
- Trappola della povertà: in-work benefits mancanti

➢ Mancata indicizzazione…

Soluzioni possibili

ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

POSITION PAPER

BASATO SUI RISULTATI DELLA RICERCA
DELL'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

7 ottobre 2021

Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza

OTTOBRE 2021

MINISTERO del LAVORO e delle POLITICHE SOCIALI

REDDITO DI CITTADINANZA

Dl 48/2023

- Da 1/9/2023: Sostegno per la formazione e il lavoro
- Da 1/1/2024: Assegno di inclusione

DIECI ANNI DI ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

TRA STORIA, ANALISI E NUOVE SFIDE

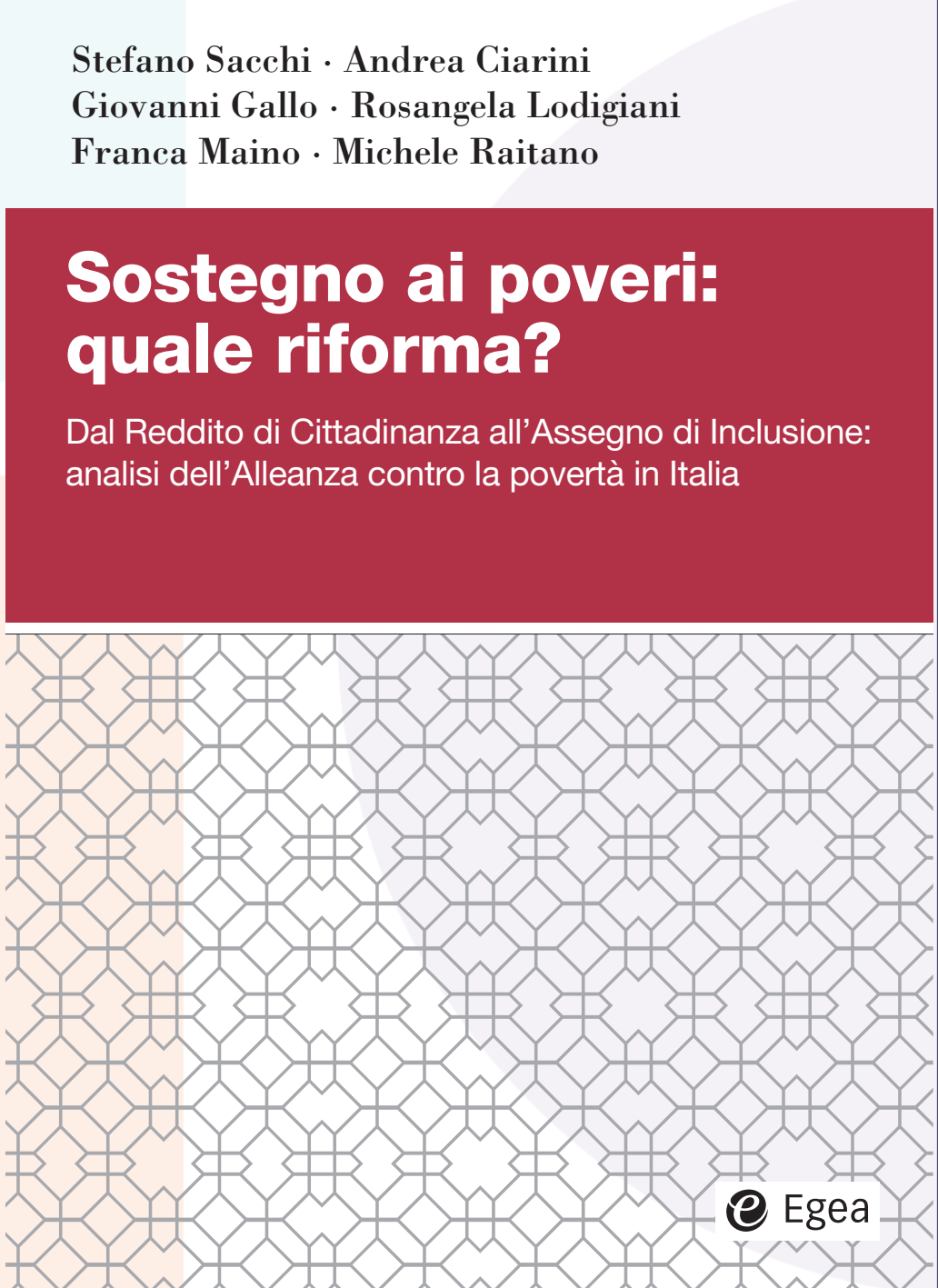
Stefano Sacchi · Andrea Ciarini
Giovanni Gallo · Rosangela Lodigiani
Franca Maino · Michele Raitano

Sostegno ai poveri: quale riforma?

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

Egea

Collaboratori:
Chiara Agostini
Federico Bruno
Maurizio Franzini
Lorenzo Lusignoli
Matteo Luppi



Grazie a:
Comitato esecutivo
Comitato tecnico

Lorenzo Lusignoli
Antonio Russo
Roberto Rossini

RdC – richiedenti

Da aprile 2019 a marzo 2023, nuclei richiedenti con almeno una mensilità nell'anno stabile: 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.

Primi 36 mesi (maggio 2022) 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).

RdC – spesa

V. Caridi (DG INPS): da aprile 2019 ad oggi spesa di circa 35 miliardi di euro

7,14 miliardi nel 2020; 8,82 miliardi (circa lo 0,5% del PIL) nel 2021; 7,99 miliardi nel 2022.

Take-up rate: circa 60%

RdC – ridotta efficacia

Gallo e Raitano: solo il 38% delle famiglie nel decile di reddito più povero (e il 13% fra quelle nel secondo decile) è eleggibile per il RdC.

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.

RdC – ridotta efficacia

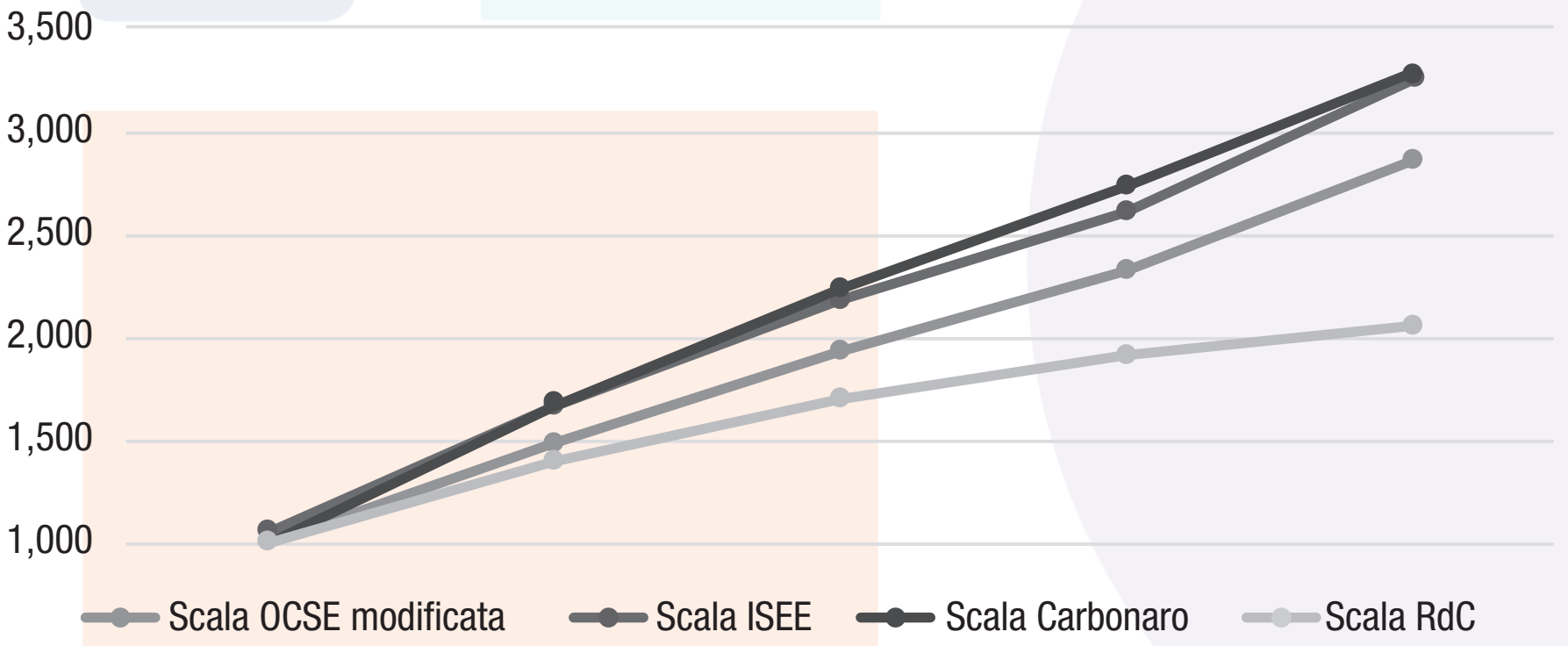
Perché?

- Scala equivalenza
- Residenza (10 anni di cui 2 continuativi)
- Requisiti reddito/patrimonio

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	
Sì	Sì	Sì	Sì	34,5
Sì	Sì	Sì	No	4,3
Sì	Sì	No	Sì	0,2
Sì	Sì	No	No	0,0
Sì	No	Sì	Sì	13,7
Sì	No	Sì	No	1,2
Sì	No	No	Sì	0,1
Sì	No	No	No	0,0
No	Sì	Sì	Sì	30,0
No	Sì	Sì	No	3,0
No	Sì	No	Sì	0,1
No	Sì	No	No	0,0
No	No	Sì	Sì	11,9
No	No	Sì	No	1,1
No	No	No	Sì	0,1
No	No	No	No	0,0

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.

RdC- percorsi

- Famiglie non soggette agli obblighi di un percorso lavorativo o di inclusione
- Famiglie soggette a patto per il lavoro
- Famiglie soggette a patto inclusione

- 2022: 43% nuclei beneficiari ai servizi sociali; 44% indirizzato verso i percorsi d'inserimento lavorativo; 13% escluso dagli obblighi

➢ Progetti utili alla collettività (PUC)

RdC- percorsi di inclusione

Teoricamente, convocazione dai servizi sociali per una valutazione multidimensionale dei bisogni entro 30 giorni dall'approvazione della domanda di RdC e sottoscrizione del Patto di inclusione sociale entro 20 giorni da tale valutazione.

RdC – percorsi di inclusione

Nel 2022, iniziato il processo di presa in carico per il 38% dei nuclei indirizzati ai servizi sociali e solo nel 16% dei casi si è giunti alla firma del Patto per l'inclusione sociale

Circa due terzi dei nuclei familiari beneficiari del RdC assegnati ai servizi sociali sono stati presi in carico da un singolo assistente sociale

RdC – legame con il lavoro

Assenza in-work benefits e rischio trappola povertà

Doppio svantaggio (cfr REI):

- Reddito entra per l'intero nel calcolo reddito disponibile
- Reddito da occupazione trovata durante fruizione valorizzato al 100% (salvo periodo iniziale, fino ad aggiornamento ISEE)

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

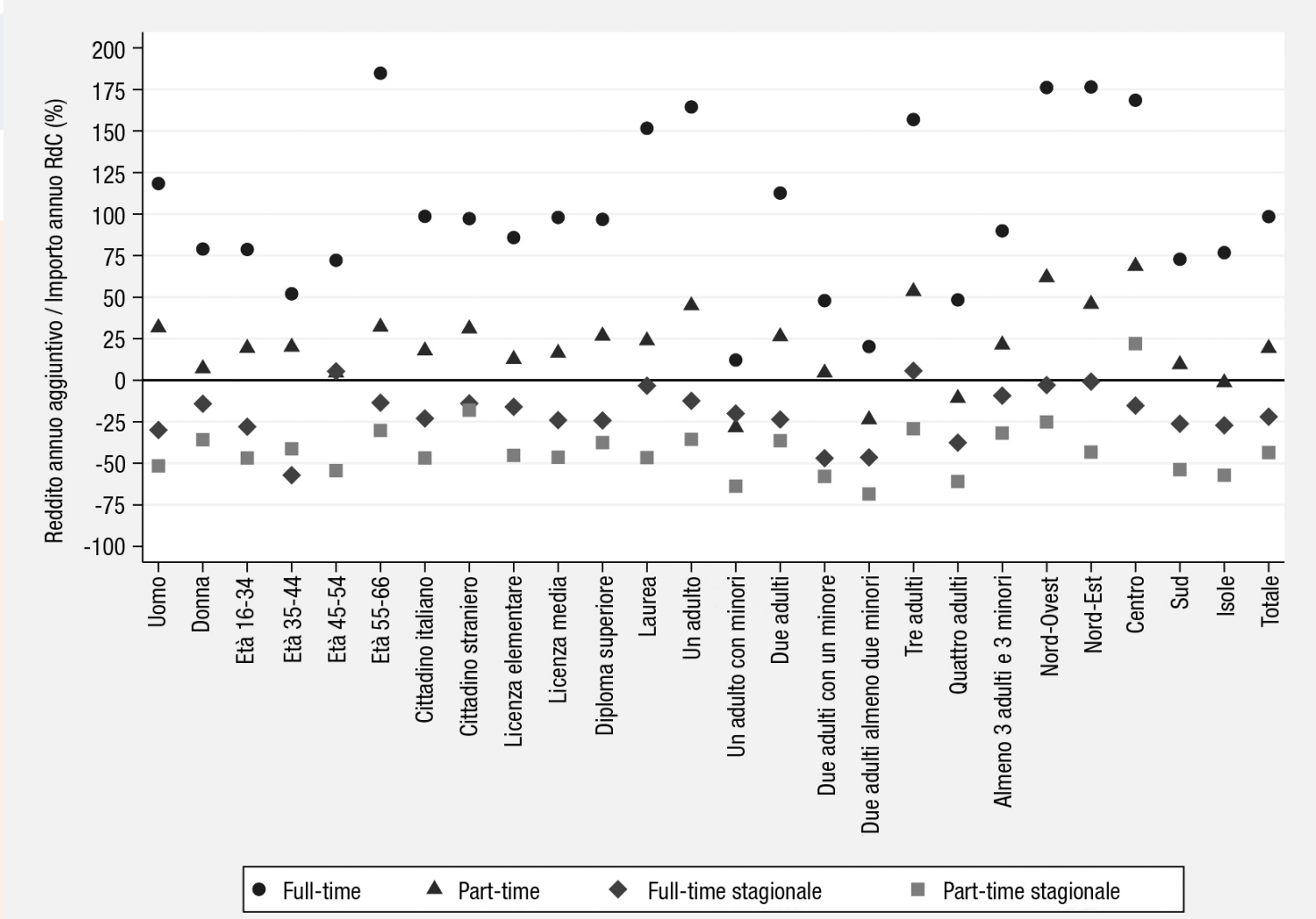
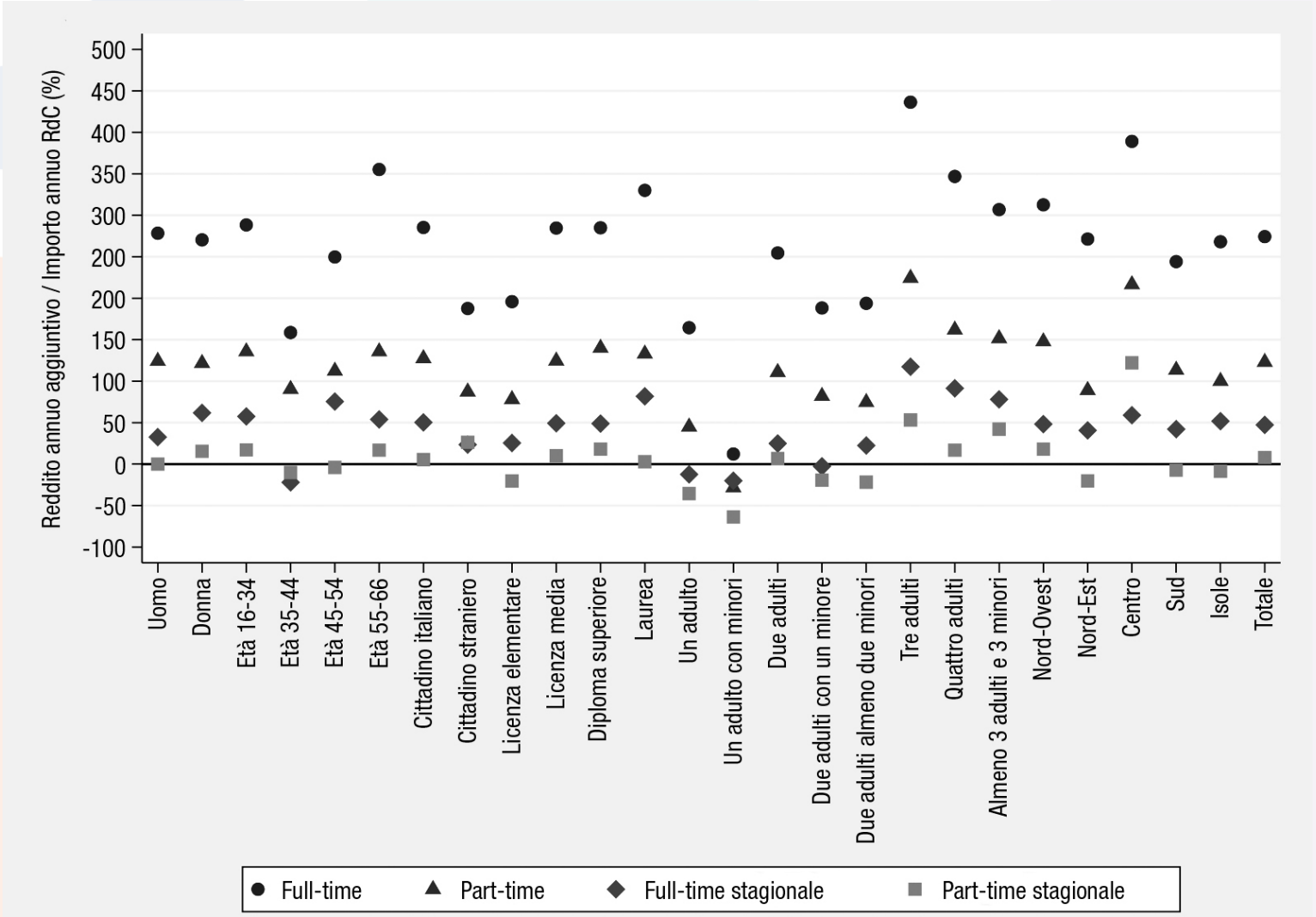


Figura 5.6 **Reddito familiare aggiuntivo se tutti i membri trovano lavoro in rapporto all'importo del RdC**



Dl 48/2023

- Da 1/9/2023: Sostegno per la formazione e il lavoro
- Da 1/1/2024: Assegno di inclusione

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 NASpI; 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 minorenne 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.

Problemi componente monetaria RdC: risolti?

- requisiti di residenza in Italia troppo elevati (10 anni di cui gli ultimi due continuativi
- scala di equivalenza molto peculiare che penalizzava in termini relativi i nuclei numerosi sia nell'accesso sia nell'importo
- presenza di un numero molto elevato di requisiti monetari, relativi a reddito, patrimonio e ISEE
- mancata considerazione della dimensione del nucleo familiare nel calcolo delle componenti affitto e mutuo della prestazione
- assenza indicizzazione delle prestazioni e delle soglie reddituali e patrimoniali

Scala equivalenza ADI e scelte di policy

- single di 60 anni può ricevere l'ADI (senza condizionalità) finché il reddito è pari a 6.000 euro
- coppia di 57 anni con reddito nullo non riceve alcun sostegno monetario a parte, eventualmente, temporaneamente e *una tantum*, il SFL
- Non è una vera scala di equivalenza, ma la valorizzazione di condizioni categoriali ritenute meritevoli di tutela
- (famiglie con figli: compatibilità con AUUF)

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

Simulazioni basate su take up 100% per tutte 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

Simulazioni basate su take up 100% per tutte le misure

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

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

Simulazioni basate su take up 100% per tutte le misure, SFL 12 mesi pieni

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

Simulazioni basate su take up 100% per tutte le misure, SFL 12 mesi pieni

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).

Simulazioni basate su take up 100% per tutte le misure, SFL 12 mesi pieni

Legame con il lavoro

- Introduzione franchigia 3.000 euro/anno per chi trova occupazione durante ADI
- Come al solito, incentivi lato datori per assunzioni
- Disciplina offerta congrua molto penalizzante

Offerta congrua

- **Tempo indeterminato: qualsiasi offerta di lavoro senza limiti di distanza su tutto il territorio nazionale**
- Unico vincolo: lavoro a tempo pieno o part-time purché non inferiore al 60% dell'orario a tempo pieno e appllicati i minimi retributivi stabiliti dalla contrattazione collettiva.
- Tempo determinato: offerta entro gli 80 km dal domicilio del beneficiario, oppure raggiungibile in non oltre 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico.
- Se nel nucleo figli con età superiore a 3 anni (altrimenti vi sarebbero compiti di cura) e inferiore a 14 anni si applica disciplina tempo determinato

Conclusioni

- Nov 2018 (IPSOS): introduzione reddito minimo garantito
- 44% a favore, 46% contro
- M5S: 69% sì 26% no;
- PD: 68% no; 25% sì
- Lega: 50% sì; 44% no
- FdI e FI: 40% sì; 53% no

Conclusioni

- Maggio 2023 (IPSOS): sostituzione RdC con ADI e SFL
- 39% a favore, 29% contro; 32% non sa
- M5S: 65% no 18% sì; 13% indecisi
- PD: 67% no; 13% sì; 20% indecisi
- FdI: 72% sì; 6% no; 22% indecisi
- Lega e FI: 69% sì; 10% no; 21 indecisi

Conclusioni: i più

- Modifica criterio residenza
- Per famiglie con figli compatibilità integrale con AUUF
- Franchigia è rudimentale in-work benefit
- Ritorno alla valutazione multidimensionale con nuclei multidisciplinari per assessment
- Divisione tra percorsi all’esito di questa

Conclusioni: i meno

- Tutti gli altri problemi del trasferimento monetario irrisolti
- Scala equivalenza irrazionale, situazioni simili trattate in modo differente
- Rimandi complicati tra ADI e SFL che porteranno a esclusioni
- In-work benefit rudimentale
- Condizionalità feroce (sulla carta) e non volta a capacitazione
- Offerta congrua molto restrittiva

Conclusioni: i meno

- Visione basata sulla controprestazione e non sull'empowerment
- Antropologia negativa
- Spazi di discrezionalità politica esercitati per limitare diritti soggettivi: «meritevolezza escludente»
- Eterno ritorno della categorialità