

# ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

## **POSITION PAPER**

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

7 ottobre 2021

# Introduzione

È ormai opinione diffusa che il Reddito di Cittadinanza abbia costituito, soprattutto nel corso della crisi pandemica, un argine fondamentale al dilagare della povertà nel nostro paese. Eppure, il dibattito politico intorno a questo strumento continua ad essere acceso. Dal lato assistenziale, sebbene se ne riconosca il ruolo, si obietta che la misura non riesce a coprire una parte rilevante delle famiglie in povertà assoluta, così come invece risulterebbe in parte destinata a coloro che non si trovano in tale condizione. La critica diventa ancor più accesa quando si passa a considerare l'inclusione dei beneficiari che, se dal lato sociale risulta efficace ma solo in parte e a macchia di leopardo sul territorio, dal lato lavorativo mostra ancora vistose carenze.

Pur nella convinzione del ruolo fondamentale svolto nel nostro sistema di welfare dal Reddito di Cittadinanza, piuttosto che difenderlo a prescindere dai suoi detrattori, l'Alleanza contro la povertà ha scelto di approfondirne l'analisi attraverso un attento lavoro di ricerca, condotto da un gruppo di docenti e ricercatori universitari, volto a mostrare in quale modo è possibile superare efficacemente sia le criticità strutturali dello strumento, già in parte da noi evidenziate negli anni passati, sia le nuove problematiche emerse a seguito della pandemia. Siamo convinti che debba essere operato un percorso in tal senso e che lo strumento vada rafforzato piuttosto che indebolito in termini finanziari anche attraverso la prossima Legge di Bilancio, che non dovrebbe dunque limitarsi a destinare le risorse necessarie a coprire il previsto aumento della platea degli aventi diritto. Il lavoro di ricerca è nella sua fase conclusiva ed è dunque già possibile estrapolare una serie di punti nodali sui quali riteniamo necessario agire al più presto. Per ognuno di tali punti evidenziamo tre elementi fondamentali: il contesto attuale con le sue criticità, le sfide da affrontare, le proposte dell'Alleanza per superarle.

Intendiamo sottoporre l'insieme di queste proposte concrete e circostanziate sia al governo che al Parlamento.

# 1.

Un Reddito di  
cittadinanza  
che non  
penalizzi le  
famiglie con  
minori o  
numerose



## Il contesto

La scala di equivalenza scelta per il reddito di cittadinanza penalizza le famiglie con minori e quelle numerose. L'uso di una scala di equivalenza che assegna un valore molto limitato ai componenti della famiglia oltre al primo (0,4 per i maggiorenni e addirittura 0,2, per i minorenni, con un tetto a 2,1) fa infatti sì che, a parità di reddito familiare, al crescere del numero di componenti del nucleo diventi più difficile rispettare i requisiti reddituali di accesso alla misura e, qualora si rispettino tali requisiti, si riduca l'importo della prestazione.

## La sfida

La scala di equivalenza adottata per il RdC non trova nessun fondamento nella letteratura scientifica, né tantomeno nella prassi seguita nelle politiche sociali nei principali paesi europei. La scala ISEE, utilizzata anche per il REI, attribuisce, ad esempio, un valore ben più elevato agli altri componenti del nucleo indipendentemente dalla loro età, sulla base dell'evidenza che all'aumento della numerosità familiare le necessità da soddisfare crescono in misura per nulla limitata. Si tratta quindi di modificare la scala di equivalenza da adottare per requisiti e importi del RdC per migliorarne efficacia ed equità.

## La proposta

La soluzione ideale e coerente consiste nel far uso della scala di equivalenza ISEE, che accrescerebbe di poco meno di 400.000 il numero di famiglie beneficiarie del RdC, estendendo quindi l'accesso ai nuclei che ne sono attualmente fuori a causa dei parametri restrittivi prescelti. Si accrescerebbe in media di circa 1.800 euro annui l'importo del RdC per le famiglie che già ne beneficiano, con una riduzione della povertà di circa 0,6 punti percentuali ed un costo annuo per il bilancio pubblico di circa 3,2 miliardi.

# 2.

Un Reddito di  
cittadinanza  
che non  
penalizzi le  
famiglie non  
italiane



## Il contesto

Il disegno attuale del RdC prevede che, in presenza del soddisfacimento di tutti i requisiti monetari, esso venga erogato ai nuclei con capofamiglia extracomunitario unicamente quando questo risieda in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 continuativamente. Un requisito di residenza così stringente esclude dall'accesso al beneficio un gran numero di extracomunitari, come risulta evidente quando si confrontano, per cittadinanza, la popolazione povera e quella beneficiaria del RdC.

## La sfida

Una misura di sostegno ai redditi, finanziata peraltro dalla fiscalità generale e, dunque, dalle imposte versate dai residenti non dovrebbe discriminare in alcun modo sulla base della cittadinanza, fatto salvo un periodo di residenza minimo per evitare comportamenti opportunistici. Nel panorama UE l'Italia è un unicum nello stabilire requisiti di accesso così stringenti per i cittadini extracomunitari.

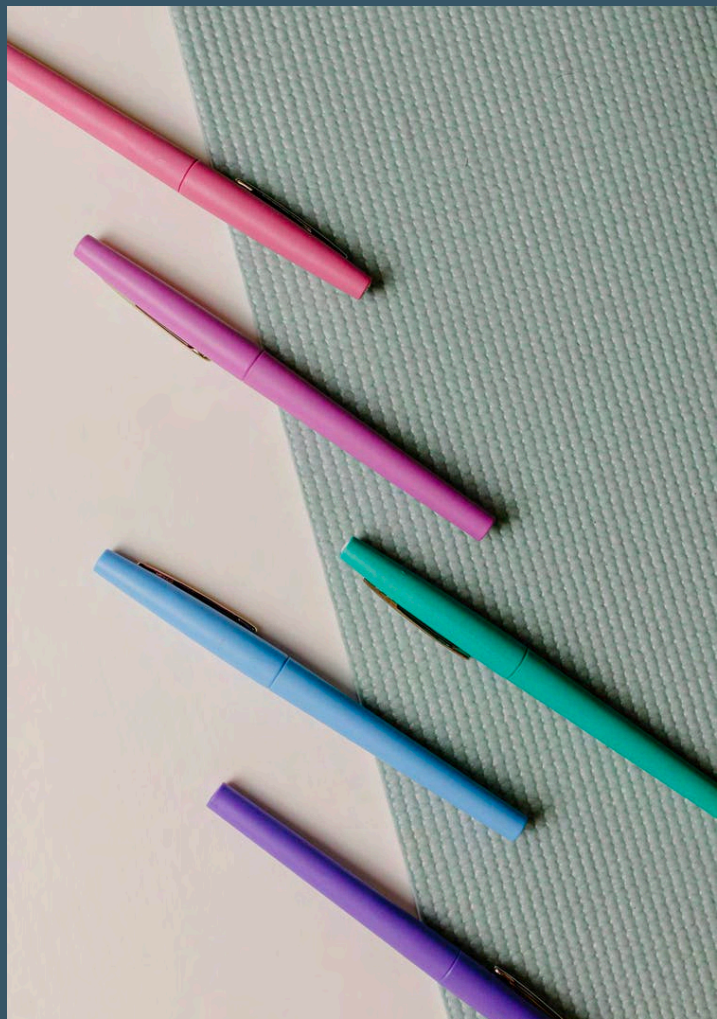
## La proposta

Si dovrebbe eliminare il discriminatorio vincolo di residenza di 10 anni, riportandolo sul più ragionevole livello di 2 anni previsto per il REI, con un significativo incremento delle famiglie beneficiarie (circa 150.000) – e una caduta di 0,3 punti percentuali del tasso di povertà ad un costo di circa 900 milioni.



# 3.

Un Reddito di  
cittadinanza  
con requisiti  
di accesso più  
razionali





## Il contesto

L'accesso al reddito di cittadinanza richiede il soddisfacimento di una serie di requisiti monetari basati sull'ISEE (che considera congiuntamente reddito e patrimonio del nucleo), sul reddito familiare (reso equivalente sulla base di una scala che assegna valore limitato ai componenti del nucleo oltre il capofamiglia) e sul patrimonio familiare finanziario e immobiliare. Può accedere al RdC unicamente chi rispetta tutti i 4 requisiti. 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 che avessero però un risparmio lievemente superiore alla soglia prescritta. A tale proposito si osserva che il patrimonio vincola fortemente nell'accesso: circa il 15% dei nuclei con gli altri indicatori inferiori alla soglia è escluso dal RdC 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 poi concesso unicamente sulla base del reddito dei beneficiari.

## La sfida

Per realizzare una misura maggiormente efficace ed equa, bisognerebbe rivedere la coerenza complessiva dell'insieme di requisiti monetari (reddituali e patrimoniali) stabilita dal legislatore.

## La proposta

Si dovrebbe allentare il vincolo aggiuntivo sul patrimonio mobiliare, prevedendo un innalzamento della soglia per includere coloro che sono poco sopra il margine, o renderlo più flessibile.

# 4.

Partire col  
piede giusto:  
accompagnare  
la  
presentazione  
della domanda



## Il contesto

Per ottenere il RdC, il richiedente deve presentare la domanda presso le poste, presso un CAF o un patronato, o in totale autonomia direttamente tramite la piattaforma online. Una volta presentata, la domanda viene inviata all'INPS che ne verifica l'eleggibilità. La presentazione della domanda richiede di predisporre una serie di documenti atti a certificare lo stato di bisogno economico e le caratteristiche di occupabilità o meno (dei membri del nucleo) del richiedente. Si tratta dunque di una fase delicata e complessa.

## La sfida

I potenziali beneficiari incontrano problemi nel reperimento e predisposizione dei documenti (es. calcolo delle rate del mutuo, compilazione dell'ISEE) e nel lungo iter che si prevede per ottenere il reddito di cittadinanza che può risultare particolarmente problematico per le persone non alfabetizzate alla tecnologia. Serve un accompagnamento "leggero" nella fase di presentazione della domanda, che consenta ai richiedenti più fragili di non restare penalizzati sin dall'inizio della procedura.

## La proposta

Reintrodurre i punti unici di accesso previsti per il Rei.

# 5.

Oltre  
l'automatismo:  
la presa in  
carico  
(personalizzata)  
tra Cpl e Servizi  
sociali



## Il contesto

Una volta accettata la domanda, e stabilito dall'INPS che il richiedente ha diritto al trasferimento economico, la piattaforma informatica del RdC suddivide automaticamente i richiedenti in: 1) esclusi dalle condizionalità (per ragioni di età o perché già occupati) ed eleggibili al mero trasferimento economico; 2) attivabili nel mercato del lavoro, inviati ai Cpl per firmare l'immediata disponibilità al lavoro e il Patto per il lavoro; 3) non attivabili sul mercato del lavoro ma tenuti a rispettare il Patto per l'inclusione da definire con i Servizi sociali. L'indirizzamento automatico operato dalla piattaforma INPS sulla base di una serie di parametri di occupabilità e altre informazioni, in parte fornite dall'autovalutazione dei soggetti, non sempre risponde alle effettive esigenze dei beneficiari, creando rallentamenti e problemi alla corretta presa in carico.

## La sfida

Il disegno istituzionale prevede la possibilità di rinvio dei percettori dai Cpl ai servizi sociali e viceversa. Tuttavia, il disagio di individui e famiglie rischia di passare "sotto i radar" perché non sempre ci sono le competenze professionali necessarie per individuare le vulnerabilità sociali. Inoltre, come documentano le ricerche in materia, lo sviluppo dei Cpl è disomogeneo nel Paese e disomogenea è la dotazione delle strutture. Va aggiunto che il rinvio è in larga misura influenzato (nei tempi, modalità e frequenza) dalla qualità dei rapporti e dalle prassi di collaborazione tra Cpl e Servizi sociali, che variano da territorio a territorio e in ragione delle differenti sub-culture amministrative. La verifica e la gestione della grande quantità di domande che perviene ai servizi determinano in molti casi un sovraccarico di lavoro per le strutture che risultano sottodimensionate rispetto al fabbisogno, con conseguenze sul livello di qualità e personalizzazione dei servizi offerti. Infine, la complessità delle procedure di raccolta della documentazione necessaria

per avere accesso al RdC sono complesse, mentre alcuni dati sono già nella disponibilità dei Comuni. La scarsa interoperatività tra piattaforme informatiche e la loro lentezza rende inefficace l'individuazione della condizione di bisogno dei nuclei familiari. Questo crea problemi non solo agli operatori, generando un sovraccarico lavorativo, ma anche ai beneficiari che si vedono presi in carico con grande ritardo. Nel complesso risulta compromessa la fase di presa in carico dei beneficiari, che richiederebbe invece una valutazione personalizzata dei bisogni.

## La proposta

- Reintrodurre l'analisi preliminare del nucleo beneficiario in modo da valutare adeguatamente i suoi bisogni multidimensionali, rivedendo il meccanismo automatico di selezione dei percorsi di inserimento per migliorare la capacità di intercettare il disagio sociale.
- Rafforzare la collaborazione e il coordinamento tra Cpl e Servizi sociali territoriali tramite la definizione di protocolli di lavoro congiunto.
- Promuovere l'utilizzo integrato delle banche dati degli enti coinvolti nell'implementazione del RdC (INPS, Comuni, GEPI, MyAnpal).



# 6.

Progetti utili  
alla collettività  
(PUC), utili  
anche ai  
beneficiari





## Il contesto

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. I Comuni sono responsabili dei PUC e li possono attuare in collaborazione con altri soggetti. Si tratta di progetti volti a supportare o potenziare le attività svolte dagli enti locali in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo, o di tutela dei beni comuni. Oltre a un obbligo, i PUC dovrebbero dunque rappresentare un'occasione di inclusione e crescita per i beneficiari e per la collettività ma nei fatti risultano scarsamente utilizzati ed efficaci.

## La sfida

Sono diversi i fattori che incidono sull'utilizzo e l'efficacia dei PUC: la complessità delle procedure di attivazione, la disomogenea dotazione di risorse economiche e organizzative dei Comuni, l'effetto di spiazzamento che talvolta si produce con misure simili già utilizzate dagli enti locali per integrare i redditi della popolazione vulnerabile, l'approccio "workfarista" sotteso allo strumento visto più come elemento di condizionalità vincolante, obbligatorio, che non come reale opportunità di inclusione, attivazione per il beneficiario e risorsa per il contesto locale. Il rischio è di derubarli a mero adempimento burocratico.

## La proposta

Rendere volontari i PUC secondo una logica basata sull'empowerment e capacitazione dei soggetti più fragili.

# 7.

Riformare l'RdC  
per accogliere i  
nuovi profili di  
rischio di  
povertà



## Il contesto

I percorsi di attivazione lavorativa dei beneficiari del Reddito di cittadinanza rimangono un problema aperto. È vero che i beneficiari attuali dell'RdC hanno un profilo molto lontano dal mercato del lavoro: nel 2020, metà dei beneficiari tenuti alla sottoscrizione del Patto per il lavoro non aveva un'occupazione (regolare) da almeno tre anni e un terzo non l'aveva mai avuta. Però i percorsi di attivazione non sono decollati. L'RdC ha avuto 1.150.000 beneficiari abili al lavoro e attivabili, ma solo un terzo effettivamente convocati per la stipula del Patto per il lavoro. Le Regioni hanno attivato meno di 300 assegni di ricollocazione, uno ogni 1.000 aventi diritto (dati Anpal).

## La sfida

A fronte di tali problemi, occorre riattrezzare il Reddito di cittadinanza. Le trasformazioni in corso nel mondo del lavoro, accelerate dalla pandemia, portano infatti il rischio di nuove categorie di poveri, soggetti che avevano un'occupazione sino a poco prima. L'Alleanza stima che la platea potenziale di percettori di RdC possa aumentare dell'8,6%, pari a 160.000 nuclei familiari (con un take-up del 100%). I nuovi beneficiari sono più giovani dei precedenti, ci sono meno stranieri, e aumentano i nuclei con due figli a carico. Sono meno al Sud e di più al Centro e al Nord. Aumentano i nuclei monoreddito da lavoro dipendente e i lavoratori autonomi: il 64% dei nuovi nuclei beneficiari contiene al proprio interno almeno un lavoratore autonomo, a fronte del 15% nella platea precedente. Rispetto ai beneficiari sin qui entrati nell'RdC, i nuovi beneficiari potenziali lavorano molto più di frequente nei settori del commercio, della ristorazione e alberghiero.

## La proposta

Il sostegno economico deve essere una delle due gambe dell'RdC, i servizi per favorire il ritorno a lavoro devono essere l'altra, tenendo conto della nuova platea di poveri.

L'RdC deve essere migliorato, prevedendo:

- Percorsi ben funzionanti e mirati di aggiornamento e miglioramento delle competenze, che consentano a chi ha perso il lavoro di mettere a frutto la propria esperienza, trovando una nuova occupazione o avviando un percorso di autoimprenditorialità.
- Un nuovo disegno della compatibilità tra RdC e reddito da lavoro, per evitare la trappola della povertà.

# 8.

Un Reddito di  
cittadinanza  
amico  
dell'occupazione



## Il contesto

Come noto, il reddito da lavoro entra per intero nella definizione del reddito familiare considerato ai fini dell'accesso alla misura: una volta aggiornata la dichiarazione ISEE, l'RdC si riduce di un euro per ogni euro guadagnato. In sostanza, ai fini dell'accesso e del mantenimento dell'RdC, il reddito da lavoro viene "tassato" al 100%, dando luogo alla trappola della povertà, rendendo conveniente il sussidio rispetto a offerte di lavoro a basso reddito.

## La sfida

Tradizionalmente in Italia si interviene secondo logiche categoriali: di qua i dipendenti, di là gli autonomi; di qua i single, di là le famiglie con bambini, e così via. Occorre evitare queste logiche, e ridisegnare l'RdC così da renderlo (per quanti possono lavorare) un vero e proprio in-work benefit, che favorisca la ricerca di un'occupazione regolare (dipendente o indipendente) durante la fruizione del sussidio. Ridisegnare l'RdC significa anche farlo funzionare in modo strutturale come schema di complemento al reddito, introducendo regole di compatibilità più favorevoli al mantenimento dell'occupazione rispetto a quanto avvenga oggi.

## La proposta

- Ridurre l'aliquota marginale (la "tassazione") applicata al reddito da lavoro, abbassandola dal 100% sino al 60%;
- Aumentare il reddito disponibile da lavoro in combinazione con il sussidio modulando la percentuale di "sconto" fino al raggiungimento di una soglia-limite periodicamente aggiornata, come in Francia.

**ALLEANZA  
CONTRO LA POVERTÀ  
IN ITALIA**

7 ottobre 2021