

ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

**LE PROPOSTE DELL'ALLEANZA CONTRO LA
POVERTÀ DURANTE E DOPO L'EMERGENZA**

Aprile 2020

GLI SCENARI A DISPOSIZIONE

Il Reddito di cittadinanza e la Pensione di cittadinanza sono state erogate (periodo aprile 2019 - gennaio 2020, dati Inps) ad oltre un milione di famiglie, ovvero più di 2,5 milioni di individui, con un importo medio di poco inferiore ai 500 euro mensili a famiglia. Si è trattato, dunque, di un importante sostegno per le famiglie in difficoltà economica, che ha permesso loro in alcuni casi di uscire dalla condizione di povertà nella quale si trovavano, in altri di ridurre l'intensità della medesima. Assai più incerti gli effetti in termini di inclusione socio lavorativa dei beneficiari che comunque necessitano di tempi di attuazione più lunghi. Se infatti da un lato l'inclusione sociale ha potuto basarsi su una sostanziale continuità con la precedente misura di sostegno al reddito (il REI), che aveva in parte già attivato o rinforzato i servizi sociali dei comuni interessati, l'attivazione lavorativa ha invece sofferto di una carente domanda di lavoro e di strutture dedicate che sono state potenziate solo di recente ed in maniera talvolta poco efficace e comunque scarsamente sinergica con gli altri strumenti di attivazione lavorativa preesistenti. Abbiamo più volte messo in luce l'importanza del reddito di cittadinanza e delle risorse necessarie al suo finanziamento, pur sottolineando che necessiterebbe di una serie di aggiustamenti per poter operare in misura più equa ed efficace.

A partire dal febbraio 2020, come sappiamo, l'Italia è tuttavia entrata in una fase emergenziale dovuta ad una delle più grandi pandemie comparse nell'ultimo secolo, il Coronavirus (o COVID-19), che ha colpito il nostro paese in maniera particolarmente virulenta e che rischia di determinare, oltre al più immediato e drammatico impatto sanitario in termini di vite umane, un forte impatto di medio periodo sull'economia. Le necessarie misure di contenimento dell'espansione del virus, infatti, determineranno un periodo di recessione con una perdita di reddito più o meno marcata per ampi strati della popolazione. Le misure esistenti rischiano, per come sono strutturate, di non riuscire a far fronte in maniera adeguata ai nuovi bisogni.

Le strade che si aprono di fronte all'emergenza per il sostegno al reddito sono di due tipi:

- ✓ prevedere misure aggiuntive (sono di questo tipo ad esempio il sostegno di 600€ devoluto alle partite Iva, o i buoni spesa comunali) mettendo eventualmente in campo ulteriori strumenti selettivi che affianchino il reddito di cittadinanza;
- ✓ modificare le misure in essere – in primis il reddito di cittadinanza – per renderle adeguate al nuovo contesto.

L'Alleanza ritiene fondamentale accrescere il sostegno al reddito per coloro che si trovano in difficoltà economica in questa fase di assenza di lavoro, facendo in modo che questo possa risultare adeguato al sostentamento e possa raggiungere tutte le persone bisognose. Ben vengano dunque misure aggiuntive, tuttavia riteniamo fondamentale agire anche sul Reddito di cittadinanza, sia per renderlo più adeguato alla fase attuale sia perché riteniamo che debba comunque essere in grado nel medio periodo di continuare a sostenere in misura equilibrata tutte le famiglie il cui reddito rimarrà insufficiente.

Rispetto a questa opzione a nostro parere si aprono tre possibili scenari:

1. un semplice potenziamento del Fondo dedicato al RdC per far fronte da subito all'attesa espansione della platea degli aventi diritto, a parità di requisiti di accesso;
2. un potenziamento più consistente del Fondo accompagnato da un periodo di sospensione della condizionalità e da un'agevolazione dei meccanismi e delle pratiche di accesso anche attraverso l'allentamento di alcuni requisiti;
3. il passaggio verso una misura universale e incondizionata (reddito di base o basic income).

Escludiamo la terza ipotesi poiché presenta il difetto principale di modificare in maniera troppo drastica la misura esistente e richiede, presumibilmente, profondi interventi sul sistema fiscale e su quello di protezione sociale: si introdurrebbe, sull'onda dell'emotività e della condizione unica nella

quale ci troviamo, una misura strutturale volta a modificare fortemente il nostro sistema di welfare, che peraltro presenterebbe diverse criticità, senza poterne adeguatamente valutare i costi e le ricadute in particolare sul mercato del lavoro.

D'altra parte la prima ipotesi ci sembra minimale e poco adeguata al contesto nel quale ci troviamo oggi e necessiterebbe, per risultare efficace, di essere affiancata da un sostanziale strumento temporaneo aggiuntivo (il Reddito di emergenza) che risultasse operativo da subito.

La seconda ipotesi è a nostro parere da preferire. Si tratterebbe di operare sul reddito di cittadinanza, introducendo, da una parte, nell'immediato quei necessari aggiustamenti che ne permettano l'accesso anche a coloro che ne erano precedentemente esclusi e, dall'altra parte, modificando alcune sue caratteristiche "strutturali" per meglio adattarlo alle necessità dei nuclei più bisognosi e agli stessi bisogni emergenti durante questa crisi.

COME OPERARE NELL'IMMEDIATO

Le principali criticità relative al disegno del reddito di cittadinanza finora evidenziati quasi unanimemente da tutti i commentatori più attenti riguardano i vincoli eccessivamente restrittivi verso i cittadini stranieri e l'applicazione di una scala di equivalenza che, sia dal punto di vista dei requisiti di accesso che dell'importo delle prestazioni erogate, sfavorisce relativamente i nuclei familiari più numerosi, in particolare quelli con minori.

Una modifica che dovrebbe comunque essere operata da subito e resa strutturale nel tempo è, pertanto, quella che consente un maggiore accesso e un importo del beneficio più elevato per le famiglie con minori e/o numerose. I dati ufficiali confermano che la distribuzione dei beneficiari è sbilanciata a favore delle famiglie senza minori, in particolare quelle con due e soprattutto un componente. La distribuzione del beneficio risulta in termini relativi più svantaggiata per le famiglie numerose e non tiene adeguatamente conto dell'eventuale presenza di disabili nel nucleo. **La soluzione che proponiamo** è piuttosto agevole e consiste in **un'adeguata modifica della scala di equivalenza e un innalzamento o eliminazione del tetto previsto**. Si tratta di un intervento necessario a rendere più equo lo strumento e che oggi risulterebbe facilmente finanziabile nell'ambito delle misure di politica sociale contenute nel prossimo decreto, nonché particolarmente urgente, dato che le difficoltà economiche per le famiglie con minori e numerose rischiano di diventare assai più ingenti. La tabella 1 – ottenuta mediante microsimulazioni costruite a partire dai dati ISTAT IT-SILC – illustra i costi stimati e gli effetti distributivi del passaggio dall'attuale scala di equivalenza (che sia per il requisito reddituale che per il calcolo delle prestazioni assegna valori ai componenti della famiglia oltre il primo ben inferiori di quelli previsti dalla scala ISEE) a diverse tipologie di scala.

Nello specifico, si è valutato la variazione del numero di beneficiari, l'importo medio del beneficio e la spesa annua per il bilancio pubblico di 4 scenari alternativi, via via più generosi (Tabella 1 dove la nuova scala verrebbe applicata sia per il calcolo del requisito reddituale, sia per il calcolo dell'importo della prestazione): l'eliminazione del tetto a 2,1 (2,2 per i nuclei con disabili) per il valore massimo della scala; l'applicazione di una scala che assegni valore di 0,4 anche ai minori (attualmente valorizzati a 0,2; la simulazione è condotta assumendo o meno l'esistenza del "tetto" a 2,1 nel valore della scala); l'uso della scala ISEE, che sarebbe il più coerente dato l'impianto della misura.

Sia nel caso della "scala 0,4 per tutti" che di quella ISEE il numero dei nuclei beneficiari crescerebbe in misura sensibile, così come l'importo medio. Per quanto riguarda il costo per le finanze pubbliche, la spesa per prestazioni crescerebbe del 14% circa nel caso in cui si adottasse la "scala 0,4", mentre l'aggravio per il bilancio pubblico sarebbe maggiore (+47%, 4 miliardi di maggior spesa in base ai calcoli del nostro modello) se si passasse alla scala ISEE.

Tabella 1 - Beneficiari, importi medi e spesa per il bilancio pubblico in diversi scenari di definizione della scala di equivalenza

Scala di equivalenza	Famiglie beneficiarie (in migliaia)			Importo medio annuo (in euro)				Spesa annuale (in miliardi di euro)			
	Attuali beneficiari	Nuove Famiglie beneficiarie	Totale beneficiari	Attuali beneficiari	Modifica importi per chi è già beneficiario	Nuove Famiglie beneficiarie	Importo medio totale	Attuali beneficiari	Modifica importi per chi è già beneficiario	Nuove Famiglie beneficiarie	Spesa annua totale
RdC (attuale)	1506	0	1506	5597	5597	0	5597	8.43	0.00	0.00	8.43
RdC senza tetto	1506	7	1512	5597	5670	2387	5656	8.43	0.11	0.02	8.55
0,4 per tutti, con tetto RdC	1506	6	1512	5597	5947	1189	5754	8.43	0.53	0.01	8.96
0,4 per tutti senza tetto	1506	91	1597	5597	6277	1895	6027	8.43	1.02	0.17	9.62
ISEE (con maggiorazioni)	1506	407	1913	5597	7666	2171	6496	8.43	3.11	0.88	12.43

Il maggior costo si accompagnerebbe però a effetti redistributivi non irrilevanti: nello scenario “0,4” e in quello ISEE l’incidenza della povertà si ridurrebbe, rispettivamente, di 2,2 e 2,8 punti percentuali e l’indice di Gini della disuguaglianza dei redditi disponibili scenderebbe di 1,4 e 1,7 punti percentuali.

In aggiunta alla modifica strutturale della scala di equivalenza, vi sono una serie di **modifiche all’Isee** che, oltre a renderne più rapida ed agevole la richiesta nel periodo del lockdown, andrebbero attuate per migliorare l’efficacia del RdC. Innanzi tutto andrebbe favorito per quanto possibile l’ottenimento dell’**Isee corrente**, poiché, ancor più in questa fase emergenziale, la quantificazione del reddito e del patrimonio effettuata nell’Isee ordinario, risalente a due anni prima, finisce per essere temporalmente troppo distante rispetto alla situazione di bisogno. Occorrerebbe inoltre prevedere **procedure velocizzate per chi intendesse “mettersi in chiaro” e richiedere il RdC**, agendo, in via emergenziale e garantendo tempi di risposta molto rapidi, sul suddetto ISEE corrente per quei soggetti che dovessero presentare la prima domanda. Ovviamente la misura non dovrebbe incentivare comportamenti opportunistici da parte di chi poi volesse rientrare successivamente nel sommerso. Se ben disegnata, e coinvolgendo anche gli enti locali, la concessione del RdC durante questa fase di crisi potrebbe rappresentare una forma di “voluntary disclosure dei poveri” che potrebbe riportare in chiaro migliaia di lavoratori. In questo ambito potrebbero essere pensate norme specifiche – di durata prestabilita – relative agli impegni da stipulare nei Patti per il lavoro o per l’inclusione sociale, una volta finita la sospensione della condizionalità.

Per rispondere all’emergenza, considerato che i riflessi si protrarranno oltre quella sanitaria, si potrebbe anche immaginare di allentare, per un tempo definito, i vincoli patrimoniali per RdC, fermo restando che il vincolo ISEE “morderebbe” comunque per un patrimonio complessivo (mobiliare e immobiliare) di importo equivalente superiore a 46.800 euro. La tabella 2 – nella quale è mostrata la distribuzione fra i diversi requisiti aggiuntivi (anni di residenza in Italia e vincoli monetari su reddito, patrimonio mobiliare e immobiliare) fra i nuclei che rispettano il primo requisito di un ISEE inferiore a 9.360 euro – mostra in quale modo influiscono le diverse componenti dell’Isee nell’accesso al RdC.

Tabella 2 - Distribuzione delle famiglie con ISEE inferiore a 9.360 euro, in base al soddisfacimento o meno degli altri requisiti di accesso al RdC

Reddito familiare	Possesso degli altri requisiti			Quota delle famiglie
	Patrimonio mobiliare	Patrimonio immobiliare	Residenza 10 anni	
Sì	Sì	Sì	Sì	35.4
Sì	Sì	Sì	No	3.7
Sì	Sì	No	Sì	0.2
Sì	Sì	No	No	0.0
Sì	No	Sì	Sì	15.7
Sì	No	Sì	No	0.9
Sì	No	No	Sì	0.1
Sì	No	No	No	0.0
No	Sì	Sì	Sì	28.1
No	Sì	Sì	No	1.4
No	Sì	No	Sì	0.1
No	Sì	No	No	0.0
No	No	Sì	Sì	13.8
No	No	Sì	No	0.6
No	No	No	Sì	0.1
No	No	No	No	0.0

Dalla tabella, ottenuta mediante il medesimo modello adottato per le stime degli scenari sulle scale di equivalenza, si osserva che poco più di 1/3 di chi soddisfa il requisito ISEE (il 35,4%) rispetta anche i 4 requisiti principali aggiuntivi. In particolare, una quota non irrilevante di persone bisognose in base all'ISEE (il 15,7%) viene esclusa dal beneficio perché non rispetta unicamente il vincolo relativo al patrimonio mobiliare e una quota ancora maggiore (il 28,1%) non rispetta il solo requisito relativo al reddito, rispetto al quale, come già sottolineato, “morde” l'applicazione di una scala di equivalenza che, diversamente da quella ISEE, penalizza i nuclei più numerosi e con minori.

L'attuale quota di beneficiari stranieri extra comunitari rispetto al totale dei beneficiari è decisamente inferiore a quella dei medesimi in situazione di povertà assoluta, a causa del vincolo di residenza che risulta fortemente stringente e che può creare difficoltà di accesso anche ai senza dimora. Inoltre, occorre tenere in considerazione le particolari difficoltà economiche alle quali potrebbero andare incontro durante il periodo del lockdown queste categorie particolarmente fragili. Pertanto, un'altra importante modifica che andrebbe attuata da subito e poi mantenuta nel tempo, rendendola strutturale, riguarda proprio il **vincolo residenziale che andrebbe ridotto da 10 a 2 anni** con la contemporanea abrogazione della norma che vincola ulteriormente la concessione della prestazione a favore delle famiglie di extra-comunitari richiedendo loro una specifica certificazione da ottenere dal paese di provenienza.

Con riguardo alla **condizionalità**, ovvero all'obbligo di presentazione dei beneficiari presso i Centri per l'impiego (Cpi) o i Servizi sociali dei comuni per intraprendere i percorsi d'inclusione socio-lavorativa, ricordiamo che essa è stata già sospesa per un tempo ridotto dal Decreto Cura Italia; riteniamo che tale **sospensione vada prolungata per un tempo più lungo oltre l'interruzione delle misure restrittive**. Per quanto concerne gli obblighi relativi all'attivazione lavorativa, infatti, immaginiamo che i Cpi non potranno svolgere adeguatamente il loro ruolo in presenza di una forte carenza di domanda di lavoro. Per quanto concerne gli obblighi connessi all'attivazione sociale, occorre salvaguardare l'importanza ed il mantenimento della presa in carico nei casi di bisogno e per i percorsi d'inclusione già consolidati. Occorre da un lato evitare di sovraccaricare i Servizi sociali

dei comuni che dovranno rispondere anch'essi all'emergenza e ai nuovi bisogni emergenti e dall'altro, durante il periodo di sospensione della condizionalità, operare per mantenere la presa in carico dei nuclei beneficiari che necessiteranno di ausilio.

Una volta terminato il periodo transitorio, la misura tornerebbe ad essere condizionale, ferma restando la possibilità di mantenere alcuni aggiustamenti per un periodo più lungo in caso l'ampiezza della platea rispetto alla condizione dei servizi interessati lo richiedesse.

A PROPOSITO DELLE MISURE AGGIUNTIVE

Qualora si decidesse invece di effettuare solo piccoli aggiustamenti al Reddito di Cittadinanza, di cui è in ogni caso necessario potenziare il Fondo dedicato per rispondere ai nuovi beneficiari che questa crisi produrrà, occorre tener presente quanto segue.

In linea generale, le misure di sostegno ai redditi vanno pensate sulla base di due finalità, non necessariamente alternative:

- ✓ in base a una logica assicurativa (i.e. ottica individuale) di mantenimento del livello abituale di reddito da lavoro;
- ✓ in base a una logica assistenziale (i.e. ottica familiare) di supporto di ultima istanza a favore dei nuclei che in virtù della riduzione del reddito familiare, nonostante le suddette misure assicurative, scivolassero verso una situazione di deprivazione economica.

Gli interventi, importanti, finora realizzati dal governo si sono mossi nella direzione "assicurativa" fornendo tutela a tutta la platea del lavoro dipendente (anche temporaneo o part-time) tramite CIG e a tutta la platea del lavoro autonomo/parasubordinato tramite l'una tantum da 600 euro. Intervenire sul sostegno dei redditi da lavoro o mediante indennità/ammortizzatori la cui erogazione è connessa alla precedente attività lavorativa ci sembra fondamentale sia perché la crisi di queste settimane nasce principalmente come rischi di caduta dei redditi da lavoro, sia perché questo tipo di intervento è il più immediato e (non basandosi sostanzialmente sulla prova dei mezzi) meno complicato da attivare. In aggiunta, queste misure, anche in una situazione emergenziale, fanno capire l'importanza di relazioni lavorative basate sui contratti regolari.

Resterebbero comunque escluse alcune categorie. Dunque, sebbene sia auspicabile il proseguimento degli interventi di "tipo assicurativo" in una logica emergenziale, magari rafforzando ed estendendo le misure già attuate nonché possibilmente la durata degli ammortizzatori sociali per chi dovesse aver esaurito recentemente il periodo di corresponsione, l'Alleanza non ritiene per sua natura di suggerire interventi specifici in quest'ambito, quanto richiamare l'attenzione su coloro che comunque ne rimarrebbero esclusi e che non sarebbero neppure coperti da un Reddito di Cittadinanza sostanzialmente inalterato, auspicando come già chiesto, che il Governo metta in campo tutti gli interventi straordinari necessari a sostenere il reddito delle persone che lo hanno perso a causa della crisi epidemiologica per scongiurarne la caduta in povertà e intervenga per includere tra i beneficiari del Reddito di Cittadinanza chi, ad oggi, pur vivendo una condizione di bisogno ne è escluso per i vincoli imposti, a cominciare dal requisito anagrafico di 10 anni di residenza.

Non va altresì trascurato che un ulteriore canale di intervento potrebbe essere rappresentato dall'incremento al finanziamento del welfare territoriale, anche nella direzione che il Governo ha tracciato attraverso il decreto della Protezione civile. Attraverso questo intervento si responsabilizzano le comunità locali che, col sostegno della rete del terzo settore, sono in grado di mappare e intervenire con una sorta di intervento indiretto sulle concrete situazioni di fragilità sulle situazioni che, per più ragioni, sono sconosciute all'Inps.

UN INSIEME DI INTERVENTI DA ADOTTARE IN UNA SECONDA FASE DOPO L'EMERGENZA

Le modifiche elencate di seguito sono a nostro avviso meno urgenti ma necessarie a migliorare la funzionalità del Reddito di Cittadinanza, dunque possibilmente da adottare una volta superata la fase critica in atto.

1. Rimane auspicabile nel lungo periodo un riequilibrio degli importi del beneficio tra le famiglie mono e bi-componenti proprietarie di abitazione e le famiglie con minori e più numerose, ottenibile anche attraverso un ulteriore potenziamento della scala di equivalenza, qualora questa non fosse già stata aumentata a sufficienza nella prima fase.
2. Sebbene i criteri di ripartizione dei beneficiari tra CPI e Servizi Sociali comunali siano stati ridefiniti nel corso dell'iter parlamentare del provvedimento, tuttavia riteniamo che la mancanza di un'analisi preliminare non consenta ancora di indirizzare al meglio i beneficiari nel loro percorso d'inclusione socio-lavorativa. In particolare rischia di non essere ottimizzata la presa in carico di quei nuclei che presentano una molteplicità di problemi contemporaneamente (tra i quali es: perdita del lavoro, figli minori, situazioni di dipendenza, disabilità). Occorrerebbe dunque ripristinare l'analisi preliminare, senza la quale una maggiore integrazione tra i servizi sociali e quelli per l'impiego, comunque da rafforzare, diventa imprescindibile per il buon funzionamento dei percorsi d'inclusione dei beneficiari. L'assenza dei punti unici di accesso ha costituito effettivamente un problema rispetto a quanto sperimentato con il Rei? Sebbene possano risultare gravosi per i Comuni, essi infatti potrebbero anche svolgere un ruolo positivo di raccordo tra i Servizi Sociali e i CPI. Occorrerebbe valutare l'attuale sinergia ed efficacia delle due piattaforme dedicate a riguardo.
3. In tale ottica diventa ancor più prioritario il rafforzamento dei servizi sociali e della complessiva infrastruttura sociale territoriale, al fine di mettere le istituzioni pubbliche nelle condizioni di supportare la complessità di bisogni che una drammatica crisi, come quella attuale, produrrà tra le persone, in particolare tra le più fragili.
4. La scomparsa del Piano Nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale non consente di aggiustare rapidamente lo strumento e i suoi parametri rispetto alle eventuali nuove risorse a disposizione o di modificarlo adeguatamente in base alle eventuali indicazioni provenienti dal monitoraggio o dal nucleo di valutazione. Occorrerebbe recuperare questa flessibilità attraverso un programma pluriennale concordato con le Organizzazioni sociali che leghi gli eventuali risparmi a future modifiche dello strumento, anche per garantire che non vadano a finanziare misure che non riguardino la povertà o siano usati per il risanamento dei conti.
5. La mancanza di un Osservatorio sulla povertà non consente un adeguato controllo da parte di componenti esterni alla pubblica amministrazione sull'andamento dello strumento e sul suo monitoraggio. L'esperienza del passato (sul SIA e REI) ha dimostrato che il monitoraggio risulta spesso tardivo ed incompleto mentre sarebbe fondamentale per definire i futuri interventi migliorativi di adeguamento dello strumento. Oltre al nucleo di valutazione già previsto dalla normativa sul Reddito di Cittadinanza, che tuttavia per essere realmente efficace dovrebbe essere messo in grado di operare al più presto, occorrerebbe dunque creare un organismo di confronto permanente con le principali Organizzazioni coinvolte nel contrasto alla povertà.
6. Occorrerebbe concedere ai senza dimora una piccola quota aggiuntiva del beneficio da intendersi come "dote abitativa".

7. La contabilizzazione del reddito da lavoro nel calcolo dell'indicatore è solo lievemente ridotta e la riduzione è prevista per un tempo assai limitato. Questo non può essere sufficiente ad arginare la trappola di povertà. Occorrerebbe operare una modifica al riguardo. Questo problema, che ormai risulta essere stato sollevato da diversi esperti della materia, potrebbe essere affrontato principalmente in due modi, che permetterebbero, anche in linea con i principali strumenti di sostegno al reddito vigenti in altri paesi, una maggiore cumulatività del beneficio con altri guadagni: riducendo comunque l'impatto di un reddito percepito nel nucleo per le soglie di accesso ed il calcolo del beneficio (così come veniva effettuato nel REI attraverso l'uso dell'ISR), oppure scontando, almeno fino ad una certa soglia, una parte dei nuovi redditi percepiti dai beneficiari del sostegno economico (come indicato nel Reis). Nel primo caso si darebbe un maggior sostegno anche a chi è già un "lavoratore povero" nel momento della richiesta del beneficio.