

IL REDDITO DI CITTADINANZA: CARATTERISTICHE DELLA MISURA, BENEFICIARI, COSTI E RICADUTE SUI SERVIZI PER IL LAVORO E L'INCLUSIONE SOCIALE

Uno dei lasciti della crisi economica del 2009 è un'accentuazione molto forte del fenomeno della povertà in Italia, così come in Toscana. L'acutizzarsi del fenomeno della povertà ha reso più evidente uno dei limiti del sistema di welfare presente in Italia, cioè la mancanza di un reddito minimo garantito per le famiglie povere. Negli altri paesi il reddito minimo consiste tipicamente in un trasferimento in-cash alle famiglie in povertà, che tiene conto delle loro caratteristiche e composizione, condizionato a percorsi di attivazione lavorativa e di inclusione sociale.

Nei vari governi che si sono succeduti in Italia negli anni successivi alla recessione economica sono state effettuate alcune sperimentazioni di strumenti di lotta alla povertà, come il Sostegno di Inclusione Attiva e il Reddito di Inclusione. Questi strumenti sono simili a quelli degli altri paesi. Consistono nell'erogazione di un sussidio monetario alle famiglie povere, condizionata a percorsi di inclusione sociale e lavorativa. Tuttavia, le risorse stanziare sono molto limitate rispetto al bisogno, per di più accentuato dopo la crisi.

Il Reddito di Cittadinanza è una misura di contrasto alla povertà, introdotta nel 2019, che ha caratteristiche analoghe ai precedenti strumenti di contrasto alla povertà ma un finanziamento molto più elevato, comparabile a quello degli altri paesi europei. Rispetto alle precedenti esperienze, il Reddito di Cittadinanza ha un'architettura più complessa per quanto riguarda gli obblighi di condizionalità, che si basano su due diversi percorsi, il Patto per il Lavoro, da avviare presso i Centri per l'Impiego, e il Patto per l'Inclusione Sociale, presso i Comuni. Più rilevante, rispetto al passato, è, inoltre, il ruolo dato ai Centri per l'Impiego nell'attivare quei percorsi di inclusione lavorativa che dovrebbero far uscire le famiglie dallo stato di povertà. I dati delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche presentate dai cittadini toscani nel 2017 per attestare il proprio ISEE consentono di analizzare quali potrebbero essere le ricadute in Toscana dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza. Nello specifico, una volta simulati i requisiti di accesso alla misura, è possibile conoscere la platea dei nuclei potenziali beneficiari, le loro caratteristiche socio-demografiche, il trasferimento che mediamente potrebbero ricevere e l'entità del costo complessivo della misura. Inoltre, è possibile ottenere una prima quantificazione dei carichi di lavoro aggiuntivi sul personale che si occupa di offrire servizi per il lavoro e per l'inclusione sociale, attraverso la misurazione del numero di persone inoccupate che potrebbero rivolgersi ai Centri per l'Impiego e di nuclei familiari che potrebbero presentarsi ai Comuni per assolvere alla condizionalità prevista per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza.

Sintesi a punti

- ▶ In Toscana sono potenzialmente coinvolti dal Reddito di Cittadinanza circa 49mila nuclei familiari, con un trasferimento medio mensile di 382 euro. Se tutte le famiglie beneficiarie richiedessero il beneficio la spesa per la misura sarebbe pari a 227 milioni di euro.
- ▶ Il 41% dei nuclei potenziali beneficiari è costituito da un solo componente, il 77,8% è di nazionalità italiana, oltre il 40% ha come capofamiglia un disoccupato. La classe di età più rappresentata, il 39,7% del totale dei nuclei, è composta da dichiaranti tra i 45 e i 64 anni.
- ▶ Il 42,9% del totale dei nuclei familiari non è tenuto ad alcun obbligo sulla condizionalità. La restante parte è suddivisa equamente tra i nuclei con almeno un componente che deve rivolgersi ai Centri per l'Impiego per il Patto per il Lavoro e i nuclei che saranno accolti dai Comuni per il Patto per l'Inclusione Sociale.
- ▶ Gli individui non occupati di breve durata che dovranno redigere un Patto per il Lavoro con il Centro per l'Impiego sono circa 16mila. I nuclei che dovranno essere convocati dai Comuni per il Patto per l'Inclusione sono circa 14mila.
- ▶ Le ricadute della condizionalità prevista dal Reddito di Cittadinanza sul personale dei Centri per l'Impiego sono particolarmente elevate nella Toscana centrale e nella costa, mentre per il personale dei Comuni il carico di lavoro aggiuntivo riguarda, oltre alla costa, anche alcune zone del Sud della regione.



Il reddito di cittadinanza (Rdc) è uno degli interventi simbolo della prima legge di bilancio del governo attualmente in carica. Disciplinato nel dettaglio con il decreto legge 4/2019, la misura consiste in un trasferimento monetario alle famiglie in stato di povertà, condizionato all'adesione ad un percorso di inserimento lavorativo e di inclusione sociale. Le risorse stanziare per il Rdc sono rilevanti, soprattutto rispetto a quelle messe a disposizione per la lotta alla povertà nei precedenti governi. L'architettura della misura è complessa, in particolare per quanto riguarda gli obblighi di condizionalità che poggiano, molto più dei precedenti strumenti di contrasto alla povertà, sulle politiche attive di inserimento nel mercato del lavoro e sul ruolo dei Centri per l'Impiego. Vediamo allora quali sono le caratteristiche della misura, quali i beneficiari, i costi e le possibili ricadute, in termini di maggiore carico di lavoro, sui servizi per il lavoro e per l'inclusione sociale in Toscana

I requisiti per accedere e l'importo del beneficio

Il reddito di cittadinanza è un beneficio monetario erogato alle famiglie in stato di povertà. È ridenominato pensione di cittadinanza quando il nucleo familiare richiedente è composto esclusivamente da uno o più componenti con più di 67 anni¹.

Per accedere al Rdc il componente richiedente del nucleo familiare deve essere in possesso della cittadinanza italiana o di un paese dell'Unione Europea, ovvero titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo e residente in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

I principali requisiti economici che il nucleo familiare deve possedere per ottenere il trasferimento monetario sono i seguenti:

- ISEE inferiore a 9.360 euro.
- Valore del patrimonio immobiliare, al netto della casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro.
- Valore del patrimonio mobiliare non superiore ad una soglia di 6.000 euro, accresciuta di 2.000 per ogni componente il nucleo successivo al primo, fino ad un massimo di 10.000 euro, incrementato di ulteriori 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo².
- Valore del reddito familiare inferiore ad una soglia di povertà, pari 6.000 euro, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza. La predetta soglia è incrementata a 7.560 euro per i nuclei richiedenti la pensione di cittadinanza e a 9.360 euro quando il nucleo risiede in un'abitazione in locazione. La scala di equivalenza è pari ad 1 per i nuclei di una sola persona ed è incrementata di 0,4 per ogni componente aggiuntivo con più di 18 anni e di 0,2 per ogni membro minorenni in più, fino ad un massimo di 2,1. Quindi, ad esempio, un nucleo con un solo componente con meno di 65 anni che vive in proprietà riceverà il Rdc se ha reddito familiare inferiore a 6.000 euro mentre un nucleo composto da una coppia con 2 figli minori se ha meno di 10.800 euro.

Il Rdc è una somma in denaro che integra le risorse del nucleo richiedente in possesso dei requisiti fino alla soglia di povertà. Nello specifico, l'importo del beneficio è composto da due elementi. Un primo elemento, ad integrazione del reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro (500 euro mensili) riparametrata per la scala di equivalenza. Un secondo, ad integrazione del reddito dei soli nuclei in locazione, pari al canone di locazione pagato, fino ad un massimo di 3.360 euro all'anno (280 euro al mese)³. Il beneficio è riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi⁴.

¹ La legge di conversione del decreto 4/2019 ha previsto che la pensione di cittadinanza sia erogata anche ai nuclei in cui i componenti anziani convivano esclusivamente con 1 o più persone con meno di 65 anni in disabilità grave o non autosufficienza.

² I predetti massimali sono incrementati di 5.000 euro per ogni componente con disabilità e di 7.500 euro per ogni componente in disabilità grave o non autosufficienza.

³ Per i nuclei richiedenti la pensione di cittadinanza il reddito familiare è integrato fino a 7.560 euro e il massimo sul canone è ridotto a 1.800 euro.

⁴ Può essere rinnovato dopo un periodo di sospensione dell'erogazione del medesimo di un mese.

La condizionalità: il Patto per il Lavoro e per l’Inclusione sociale

L’accesso al RdC è condizionato ad un percorso di inclusione lavorativa e sociale cui sono tenuti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati, non in percorsi di istruzione o formazione. Non sono sottoposti, inoltre, a condizionalità i beneficiari di pensione di cittadinanza, i pensionati o comunque i soggetti con età pari o superiore a 65 anni e i portatori di disabilità. Possono essere esonerati, inoltre, i componenti con carichi di cura, legati alla presenza di minori di 3 anni o di soggetti con disabilità grave e non autosufficienza. Il richiedente e i componenti non esclusi dagli obblighi di condizionalità sono tenuti a rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio.

Per i nuclei in cui sono presenti componenti tenuti al rispetto della condizionalità i canali di accesso ai percorsi di inclusione lavorativa e sociale sono due, o la convocazione presso il Centro per l’Impiego, in cui si sottoscrive il Patto per il Lavoro, o l’accesso ai servizi dei Comuni competenti, con la sottoscrizione del Patto per l’Inclusione Sociale.

Accesso diretto al CPI

I componenti dei nuclei beneficiari, tenuti agli obblighi di condizionalità, sono convocati presso il CPI⁵ se non occupati di breve durata, cioè in possesso di uno o più dei seguenti requisiti:

- assenza di occupazione da non più di due anni;
- essere beneficiario di sussidi di disoccupazione o averli terminati da non più di un anno;
- aver già sottoscritto un percorso di inclusione lavorativa⁶;
- non aver sottoscritto un progetto personalizzato previsto dal Reddito di Inclusione⁷⁸⁹.

I beneficiari del RdC devono stipulare presso il CPI un Patto per il Lavoro, che ha le caratteristiche del patto di servizio personalizzato, di cui art. 20 del decreto 150/2015, integrato con le seguenti condizioni¹⁰. Oltre a collaborare alla definizione del Patto per il Lavoro, i beneficiari del reddito di cittadinanza devono registrarsi nell’apposita piattaforma digitale e consultarla quale supporto nella ricerca del lavoro, svolgere ricerca attiva del lavoro, accettare di essere avviato alle attività individuate nel Patto per il Lavoro, sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all’assunzione, accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue e la prima offerta in caso di rinnovo del beneficio.

Un’offerta di lavoro è definita congrua¹¹:

- nei primi 12 mesi di fruizione del beneficio, entro 100 km di distanza dalla residenza del beneficiario o raggiungibile in massimo 100 minuti se si tratta della prima offerta, entro 250 km di distanza se si tratta della seconda offerta, ovunque sul territorio italiano se si tratta della terza offerta;
- decorsi 12 mesi di fruizione del beneficio, entro 250 km di distanza dalla residenza se si tratta di prima o seconda offerta, ovunque se si tratta di terza offerta;
- ovunque sul territorio italiano in caso di rinnovo del sussidio, anche nel caso si tratti della prima offerta.

⁵ Nel caso in cui i CPI ravvisino nel nucleo familiare del beneficiario condizioni che rendono difficoltoso l’inserimento lavorativo invia il richiedente a servizi comunali.

⁶ Ai sensi dell’art. 20 del decreto 150/2015.

⁷ Ai sensi del d.lgs. 147/2017, art.6.

⁸ I componenti tra i 18 e i 29 anni sono convocati dai Centri per l’Impiego, indipendentemente dal possesso dei requisiti che circoscrivono l’inoccupazione di breve durata e dall’eventuale presa in carico del nucleo a cui appartengono presso i Comuni per il Patto per l’Inclusione Sociale.

⁹ I Centri per l’Impiego convocano anche gli altri componenti dei nuclei familiari in cui siano presenti non occupati di breve durata, se hanno reso dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro.

¹⁰ Nella prima fase di attuazione del RdC, e comunque entro il 31 dicembre 2021, il beneficiario che ha stipulato il Patto per il Lavoro ottiene l’assegno di ricollocazione di cui all’art.23 del d.lgs. 150/2015, al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro. Il servizio deve essere richiesto entro 30 giorni dalla data di stipulazione del Patto ed ha una durata di sei mesi, prorogabile di altri sei se residua parte dell’importo dell’assegno.

¹¹ Alcune previsioni non operano in presenza di portatori di disabilità o carichi di cura nel nucleo familiare del beneficiario.

Accesso ai servizi dei Comuni

I nuclei che non abbiano componenti indirizzati direttamente al Centro per l'Impiego sono convocati dai servizi competenti per il contrasto alla povertà dei Comuni. Il richiedente e i componenti il nucleo familiare sono sottoposti ad una valutazione multidimensionale del bisogno, ai sensi del decreto di istituzione del Reddito di Inclusione (d.lgs. 147/2017, art.5), che ne analizza le condizioni e i funzionamenti personali e sociali, la situazione economica, quella lavorativa, il profilo di occupabilità, l'educazione, l'istruzione e la formazione, la condizione abitativa, le reti familiari, di prossimità e sociali.

Nei casi in cui la valutazione dei Comuni rilevi che i bisogni del nucleo sono prevalentemente connessi alla situazione lavorativa, i beneficiari dovranno comunque rivolgersi al CPI e sottoscrivere il Patto per il Lavoro. Quando il bisogno è, invece, complesso e multidimensionale, i beneficiari sottoscrivono un Patto per l'Inclusione Sociale che prevede l'intervento coordinato dei servizi sociali dei Comuni, dei CPI e degli altri servizi competenti. Il Patto per l'Inclusione Sociale assume le caratteristiche del progetto personalizzato previsto per il Reddito di Inclusione. In esso sono inclusi, oltre agli interventi per l'inserimento lavorativo, gli interventi e i servizi sociali, tra cui i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, il sostegno socio-educativo, l'assistenza domiciliare socio-assistenziale, i servizi di prossimità, il servizio di mediazione culturale. Tali servizi sono comunemente attivati, se necessario, anche per i beneficiari che sottoscrivono il Patto per il Lavoro.

La platea dei potenziali beneficiari e le risorse coinvolte in Toscana

In Toscana sono potenzialmente coinvolti dal reddito di cittadinanza circa 49mila nuclei familiari e 116mila individui (**Tabella 1**)¹². Rispettivamente il 3,0% del totale delle famiglie e il 3,1% degli individui toscani. Il costo complessivo della misura per la Toscana si attesta sui 227 milioni di euro. Il trasferimento erogato alle famiglie è mediamente pari a 4.583 euro all'anno, quindi 382 euro al mese¹³.

Tabella 1

BENEFICIARI, SPESA E TRASFERIMENTO MEDIO DEL REDDITO DI CITTADINANZA

Numero di nuclei beneficiari	49.577
Numero di individui beneficiari	115.996
Spesa (mln di euro)	227
Trasferimento medio per nucleo familiare (euro)	4.583
Trasferimento medio per individuo (euro)	1.959

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS 2017

Il 41% dei nuclei potenziali beneficiari del RdC è costituito da un solo componente con un trasferimento medio di 3.920 euro annui (**Tabella 2**). Le famiglie di 3 o 4 persone rappresentano rispettivamente il 17,8% e il 13,2% del totale. Il trasferimento medio a famiglia è più elevato per quelle numerose, con più di 5 componenti, oltre i 6.000 euro annui, che rappresentano l'8,8% del totale dei beneficiari.

¹² Le elaborazioni sono svolte con i dati delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU), raccolte dall'INPS, presentate nel corso del 2017 dai nuclei familiari residenti in Toscana per accedere ad una qualche prestazione regolata tramite ISEE. Non tutti i nuclei in possesso dei requisiti necessariamente faranno domanda. Il dato potrebbe essere d'altra parte sottostimato perché basato sulle dichiarazioni ISEE effettuate nel 2017, quando non era ancora in vigore il reddito di cittadinanza.

¹³ La relazione tecnica al decreto 4/2019 stima per l'Italia un numero di famiglie potenziali beneficiarie pari a circa 1,3mila e una spesa di 7,5 miliardi.

Tabella 2
LE CARATTERISTICHE DEI NUCLEI POTENZIALI BENEFICIARI

	Composizione %	Trasferimento medio per nucleo familiare (euro)
Numero di componenti del nucleo familiare		
1	41,1	3.920
2	19,1	4.202
3	17,8	4.943
4	13,2	5.626
5	5,8	6.124
6+	2,9	6.405
Nazionalità del dichiarante		
Italiano	77,8	4.493
Straniero	22,2	4.901
Classe di età del dichiarante		
<30 anni	12,0	5.201
30-44	28,5	4.975
45-64	39,7	5.043
>65 anni	19,9	2.733
Condizione occupazionale del dichiarante		
Occupato	23,1	3.426
Pensionato	21,4	2.647
Disoccupato	41,1	5.893
Altro	14,5	5.567

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS 2017

Nella maggioranza dei nuclei il dichiarante è di nazionalità italiana (il 77,8%) anche se il trasferimento medio è più elevato per le famiglie di stranieri. La classe di età più rappresentata, il 39,7% del totale dei nuclei, è composta da dichiaranti tra i 45 e i 64 anni, con un beneficio medio attorno ai 5.000 euro all'anno. Oltre il 40% dei nuclei richiedenti ha come capofamiglia un disoccupato e riceve un trasferimento medio di 5.900 euro annui. Anche i nuclei in cui il lavoro è presente, tuttavia, accedono al RdC con un'integrazione al basso reddito familiare mediamente di 3.426 euro all'anno.

Le ricadute sui servizi per il lavoro e per l'inclusione sociale

Il reddito di cittadinanza ha previsto un complesso sistema di condizionalità al lavoro e all'inclusione sociale che necessariamente richiederà un maggiore carico di lavoro per i Centri per l'Impiego e i Comuni¹⁴. Per capire le ricadute del nuovo strumento sui servizi per il lavoro e per l'inclusione è possibile suddividere il totale dei nuclei beneficiari in tre tipologie (tabella 3). Il 42,9% dei nuclei familiari non è tenuto ad alcun obbligo sulla condizionalità perché composto solo da individui già occupati, in percorsi di istruzione o formazione, in pensione, portatori di disabilità o con carichi di cura. La restante parte è suddivisa equamente tra i nuclei in cui almeno un componente sarà convocato dai Centri per l'Impiego per il Patto per il Lavoro e i nuclei che saranno accolti dai Comuni per il Patto per l'Inclusione Sociale.

Tabella 3
I NUCLEI POTENZIALI BENEFICIARI PER TIPO DI CONDIZIONALITÀ

	N°	Composizione %
Nuclei esclusi dalla condizionalità	21.243	42,9
Nuclei nel percorso inclusione lavorativa (CPI)	14.123	28,5
Nuclei nel percorso inclusione sociale (Comuni)	14.211	28,7
TOTALE	49.577	42,8

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS 2017

¹⁴ Parte dei nuclei beneficiari del RdC sono evidentemente già in carico dei CPI o dei Comuni, perché beneficiari di ammortizzatori sociali o del Reddito di Inclusione.

All'interno dei primi può, ovviamente, essere presente più di un componente in condizione di non occupazione di breve durata. Nello specifico, sono circa 16mila gli individui in non occupazione di breve durata che dovranno redigere un Patto per il Lavoro con il Centro per l'Impiego con le caratteristiche stabilite dal decreto 4/2019 (Tabella 4)¹⁵. I nuclei che si dovranno rivolgere ai Comuni, invece, sono composti di circa 17mila individui in non occupazione di lunga durata, quindi di più difficile occupabilità, e circa 23mila individui totalmente esclusi dalla condizionalità.

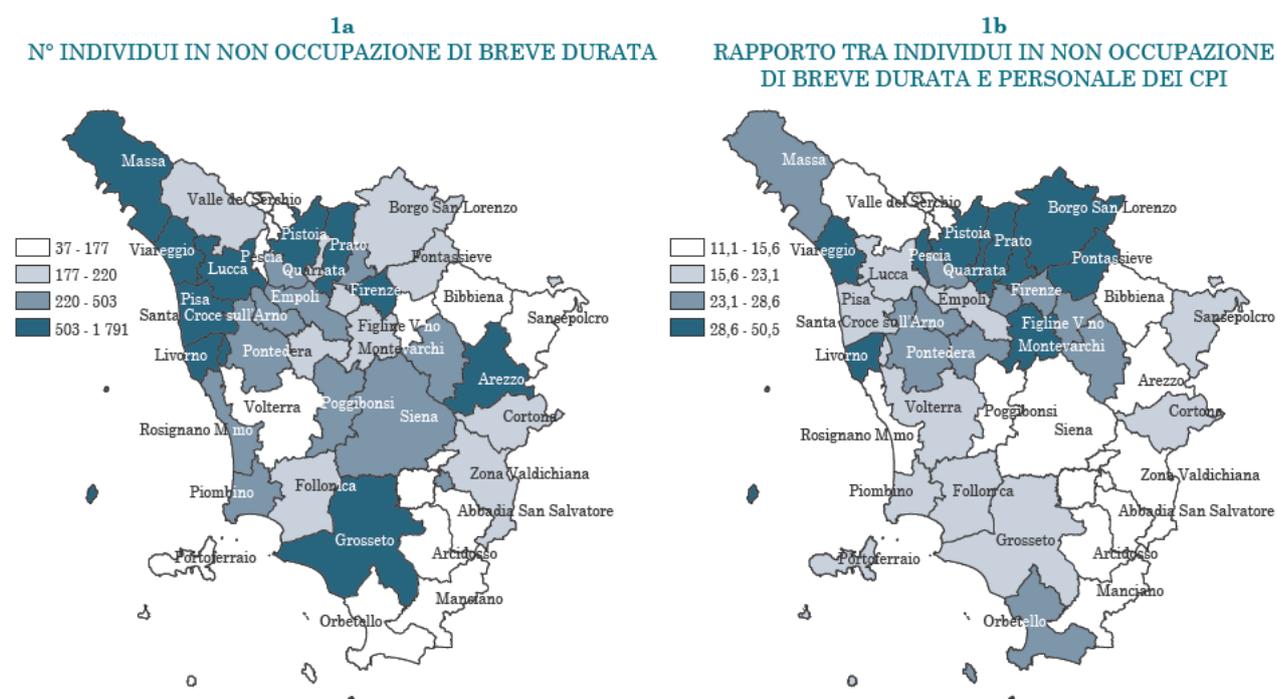
Tabella 4
GLI INDIVIDUI POTENZIALI BENEFICIARI PER TIPO DI CONDIZIONALITÀ

	Individui in non occupazione di breve durata	Individui in non occupazione di lunga durata	Individui non tenuti alla condizionalità	TOTALE
Nuclei esclusi dalla condizionalità			37.671	37.671
Nuclei nel percorso inclusione lavorativa (CPI)	16.107	3.193	18.288	37.588
Nuclei nel percorso inclusione sociale (Comuni)		17.320	23.417	40.775
TOTALE	16.107	20.513	79.376	115.996

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS 2017

Le ricadute della condizionalità prevista dal RdC sui Centri per l'Impiego e sui servizi dei Comuni possono essere differenti sul territorio regionale, sia per la diversa platea di nuclei potenziali beneficiari che per la dotazione di personale per i servizi per il lavoro e l'inclusione sociale¹⁶. Il rapporto tra individui in non occupazione di breve durata, per i quali dovrebbe essere attivato un Patto per il Lavoro, e il personale dei Centri per l'Impiego è particolarmente elevato nella Toscana centrale e nella costa (Carta 1b), dove può arrivare anche a 50 non occupati per addetto, contro una media regionale di 23. È più in generale la parte settentrionale della regione ad avere le maggiori ricadute, mentre il Sud è meno coinvolto.

Carta 1
LE RICADUTE DEL RDC SUL PERSONALE DEI CPI TOSCANI



Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS 2017 e dati CPI

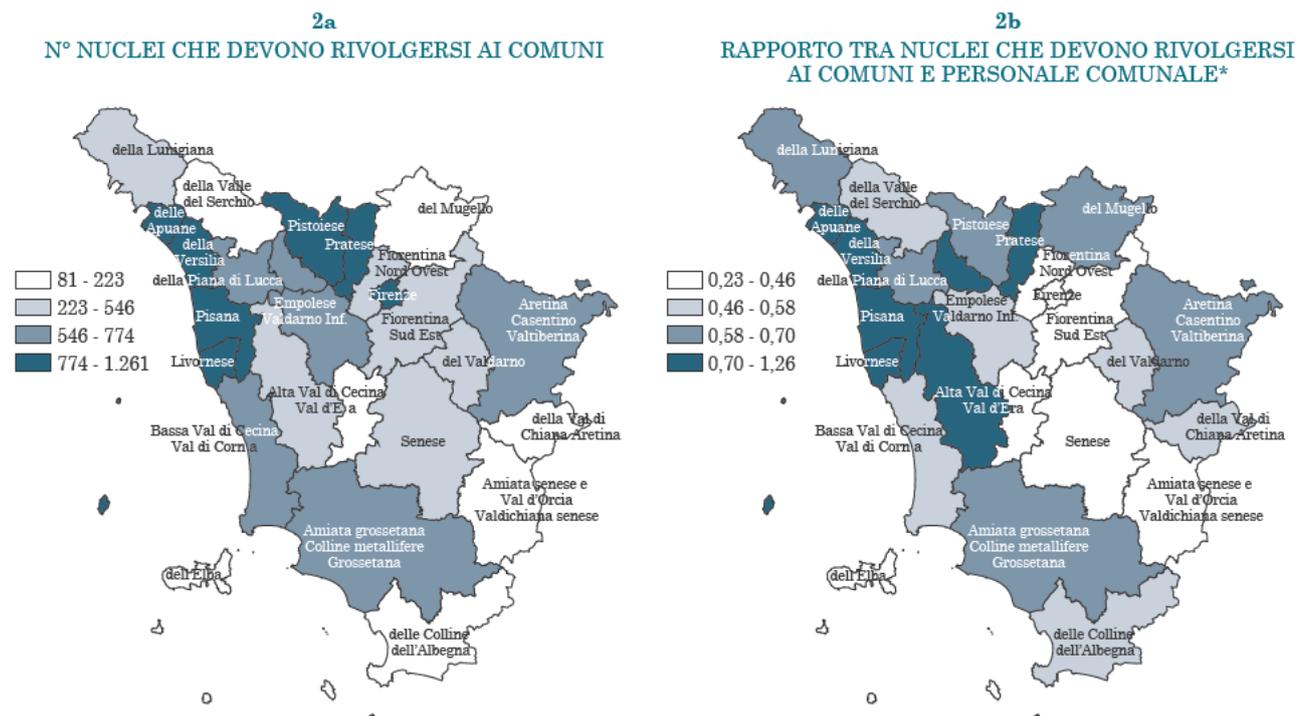
¹⁵ A questi si aggiungono 2.222 componenti tra i 18 e i 29 anni che appartengono a nuclei nel percorso di inclusione sociale.

¹⁶ Per quanto riguarda il personale dei CPI non si tiene conto delle nuove assunzioni previste attraverso la c.d. figura del Navigator. Per i Comuni è stato considerato il totale del personale comunale, non disponendo del dettaglio di quello dedicato ai servizi sociali.

Le ricadute della condizionalità prevista dal RdC sul personale comunale ha differenze territoriali in parte diverse rispetto a quelle osservate per il personale dei CPI. Gli ambiti socio-sanitari della zona costiera rimangono tra quelli con il più elevato rapporto tra nuclei beneficiari e personale comunale (**Carta 2b**). Emerge per i servizi di inclusione sociale un impatto importante anche per alcuni ambiti del Sud della regione.

Carta 2

LE RICADUTE DEL RDC SUL PERSONALE COMUNALE PER AMBITO SOCIO-SANITARIO



* Non avendo il dettaglio del personale comunale dedicato ai servizi sociali è stato considerato il totale del personale comunale
Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS 2017 e dati RGS

TRIMESTRALE DI INFORMAZIONE DELL'OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO

PERIODICO DELLA GIUNTA REGIONALE
Anno XXIV - Supplemento n. 39 marzo 2019

A cura del Settore Lavoro e dell'Agenzia di informazione
TOSCANA NOTIZIE

Direttore responsabile: Paolo Ciampi
Direttore scientifico: Francesca Giovani



IRPET

- Elena Cappellini
- Silvia Duranti
- Natalia Faraoni
- Maria Luisa Maitino
- Donatella Marinari
- Valentina Patachini
- Letizia Ravagli
- Nicola Sciclone

Regione Toscana

- Sonia Nozzoli
- Teresa Savino

