

I primi (e ultimi) cinque anni di Reddito di cittadinanza in Toscana

INTRODUZIONE

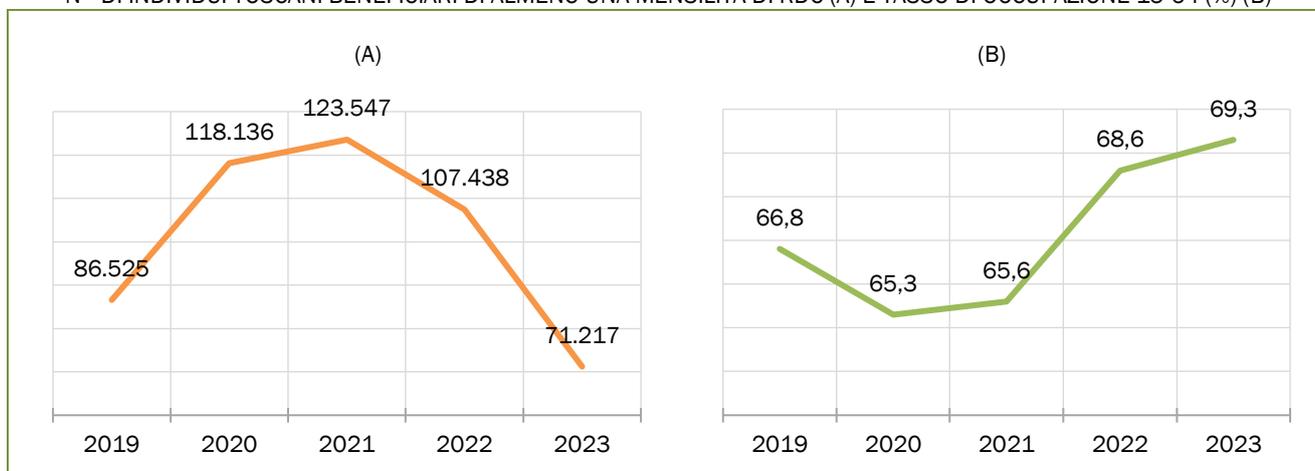
Il Reddito di cittadinanza (Rdc) è ormai un'esperienza conclusa nel nostro paese. Da oltre un anno, precisamente dal Gennaio del 2024, la misura è stata sostituita dall'Assegno di inclusione. Introdotto con il decreto legislativo 4/2019 dall'allora governo in carica, il Rdc è stato in vigore per cinque anni, dal Marzo del 2019 al Dicembre del 2023, anni eccezionali in cui è scoppiata una pandemia e in cui si è innescata un'ondata inflazionistica che non si ricordava dagli anni '80. Data la rilevanza che il Rdc ha rivestito in questi anni, *in primis* in termini di risorse mobilitate (quasi 2 miliardi di euro in tutto il periodo in Toscana) e visto l'acceso dibattito scaturito prima dalla sua introduzione e poi dalla sua abolizione, è utile analizzare ciò che questa esperienza ha effettivamente rappresentato per la nostra regione, in particolare su cosa il Rdc ha saputo fare ma anche su quello che non è stato in grado di fare. I dati oggi disponibili per la Toscana, campionari di fonte ISTAT e amministrativi di fonte INPS, ci permettono di realizzare l'analisi sia in una prospettiva storica che in senso longitudinale.

1. IL RDC NEI SUOI CINQUE ANNI DI ATTUAZIONE: UNA LETTURA STORICA

Iniziamo dal numero dei toscani che hanno beneficiato del Rdc nei suoi cinque anni di attuazione. Come mostra la Figura 1a, l'ammontare dei beneficiari di almeno una mensilità di Rdc è rappresentato da una curva con forma ad "U" rovesciata. È cresciuto dai circa 86mila del 2019 fino al valore massimo di 123mila nel 2021, per poi diminuire a partire dal 2022 ed arrivare ai 71mila nel 2023.

Figura 1.

N° DI INDIVIDUI TOSCANI BENEFICIARI DI ALMENO UNA MENSILITÀ DI RDC (A) E TASSO DI OCCUPAZIONE 15-64 (%) (B)



Fonte: dashboard per la programmazione locale delle misure di contrasto alla povertà, Forze di lavoro ISTAT, DSU INPS

Questa dinamica non può non far pensare a quella del ciclo economico e occupazionale e, in particolare, agli eventi eccezionali accaduti in questo arco temporale. Per rendercene meglio conto abbiamo confrontato la dinamica dei beneficiari di Rdc con quella del tasso di occupazione (Figura 1b). Il 2020, che è l'anno in cui il numero di beneficiari è aumentato più rapidamente, è stato anche l'anno della

pandemia, in cui si è registrato il crollo del tasso di occupazione. Nel 2021 il tasso di occupazione ha iniziato a risalire, rimanendo comunque ad un livello più basso rispetto al pre-pandemia, e, al contempo, si è ridotta la velocità di crescita dei beneficiari di Rdc. Nel 2022, anno in cui avviene la completa ripresa del tasso di occupazione, i beneficiari di Rdc hanno subito una repentina diminuzione. Nell'ultimo anno, il 2023, l'occupazione è cresciuta ancora e, di nuovo, coerentemente sono diminuiti i beneficiari di Rdc, tornando ad un livello inferiore a quello del 2019.

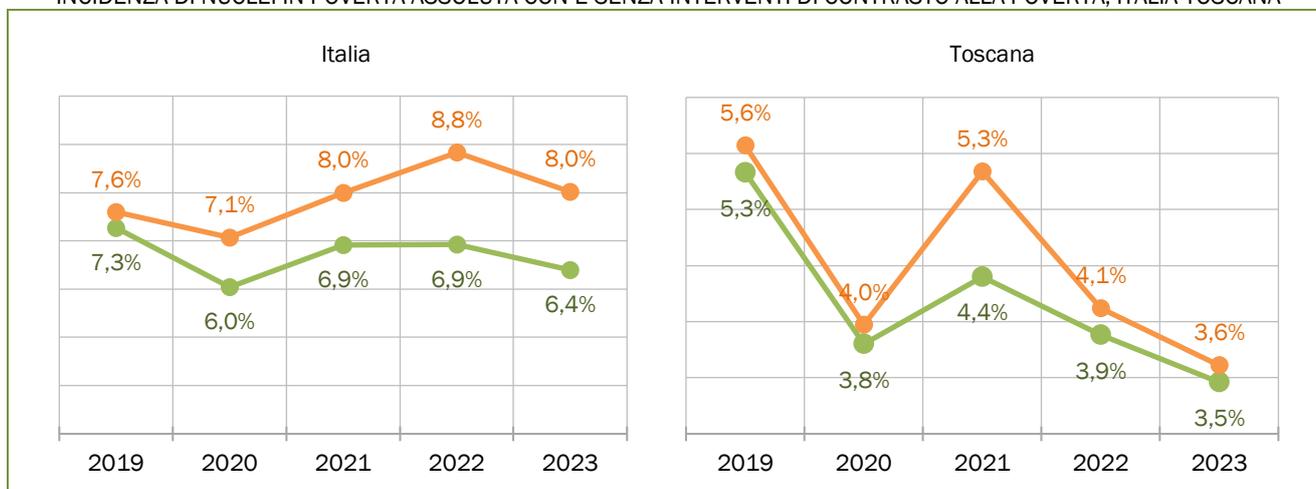
L'analisi ci suggerisce dunque che il Rdc ha avuto un'importante funzione anti-ciclica, di sostegno alle famiglie durante le fasi più critiche del ciclo economico.

Abbiamo allora provato a fornire una quantificazione numerica di quale è stato il ruolo del Rdc nei periodi critici ricorrendo ad alcuni esercizi di microsimulazione sui dati EUSILC dell'ISTAT. Nello specifico abbiamo stimato, in un primo scenario, l'incidenza di famiglie in povertà assoluta con il Rdc in vigore (confrontando il reddito disponibile familiare, inclusivo del Rdc, con le soglie di povertà dell'ISTAT) e, in un secondo scenario, l'incidenza di famiglie in povertà assoluta che avremmo avuto in assenza del Rdc (escludendolo dal reddito disponibile familiare) (Figure 2a e 2b).

Come mostrano le due figure, il ruolo del Reddito di cittadinanza è stato decisivo, soprattutto nelle fasi di crisi economica. A livello nazionale, in assenza della misura, dal 2020 al 2021, nell'anno dello scoppio della pandemia¹, ci sarebbe stato un incremento della povertà assoluta delle famiglie dal 7,1% all'8% ed un ulteriore aumento all'8,8% (più contenuto) nel 2022. Nel 2023, la povertà sarebbe leggermente diminuita, grazie alla ripresa economica-occupazionale, ma comunque avrebbe fatto registrare un livello superiore a quello precedente alla crisi da Covid-19 (8%). Il Reddito di cittadinanza ha dunque impedito un aumento della povertà nel paese negli anni della crisi economica e ha continuato, seppure in misura minore, a sostenere le famiglie povere negli anni della ripresa (nel 2023 la distanza tra la povertà assoluta con e senza interventi si attenua).

Figura 2.

INCIDENZA DI NUCLEI IN POVERTÀ ASSOLUTA CON E SENZA INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ, ITALIA-TOSCANA



Fonte: simulazioni IRPET su Indagine sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie EUSILC - ISTAT

In Toscana, dove la povertà è un fenomeno più contenuto che nel resto del paese, nell'anno della grave crisi economica innescata alla pandemia (il 2021 nei dati SILC) il Rdc ha evitato un incremento della povertà di 1,4 punti percentuali (dal 4 al 5,3%), quota che la regione avrebbe registrato in assenza della misura. Il suo ruolo si è, invece, ridimensionato sensibilmente, più che a livello nazionale, negli anni successivi della ripresa post Covid-19 e non è cresciuto a seguito dell'inflazione (la povertà sarebbe comunque diminuita grazie al miglioramento del ciclo economico-occupazionale).

Il Rdc è stato dunque uno strumento fondamentale nelle fasi di crisi economica; tuttavia, dobbiamo anche ricordare come non fosse uno strumento privo di criticità. Ce lo dicono gli indicatori di *target efficiency* che misurano la capacità della misura di indirizzare le risorse verso coloro che sono ritenuti veramente bisognosi, cioè i poveri². Le seguenti figure, in cui la *target efficiency* è valutata considerando la definizione di povertà assoluta, mostrano che il Rdc copriva, in media, l'87,1% delle famiglie in povertà

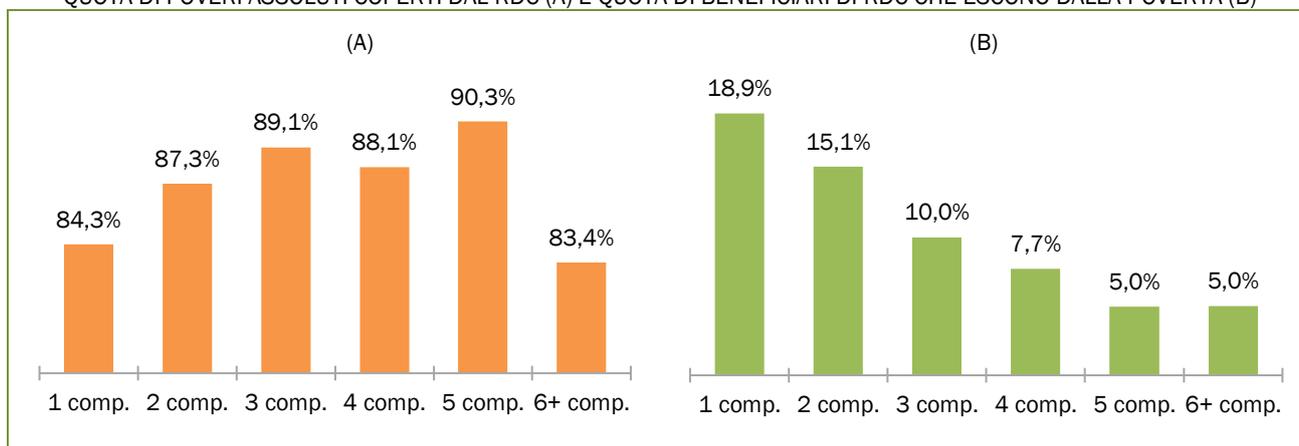
¹ Occorre ricordare che nell'Indagine EUSILC i redditi sono sempre riferiti all'anno prima rispetto a quello in cui l'indagine è svolta.

² Quando si lavora con questo tipo di indicatori bisogna sempre ricordare che i risultati dipendono dalla definizione di povertà utilizzata per valutare la misura e quella "implicita" nella misura. Quanto più le definizioni differiscono tanto minore è la *target efficiency*.

assoluta ma trasferiva risorse anche a famiglie non considerate povere (*spillover*) (Figura 3a). La capacità di coprire i poveri era, inoltre, minore per le famiglie numerose, a causa della scelta di una scala di equivalenza che non teneva adeguatamente conto del peso dei carichi familiari. Solo l'11,2% dei beneficiari, in media, riusciva a uscire dalla condizione di povertà assoluta grazie al Rdc, ma tale quota decresceva per le famiglie numerose (Figura 3b).

Figura 3.

QUOTA DI POVERI ASSOLUTI COPERTI DAL RDC (A) E QUOTA DI BENEFICIARI DI RDC CHE ESCONO DALLA POVERTÀ (B)



Fonte: elaborazioni IRPET sui dati sui beneficiari di Rdc e DSU (Dichiarazioni Sostitutive Uniche a fini ISEE) - INPS

2. IL RDC NEI SUOI CINQUE ANNI DI ATTUAZIONE: UNA LETTURA LONGITUDINALE

Nell'analisi in prospettiva storica, abbiamo visto che il Rdc ha assunto una importante funzione anticiclica, quindi molti beneficiari ne sono usciti quando il mercato del lavoro è migliorato. Questo, tuttavia, non esclude che una parte di essi non sia riuscita ad uscirne nemmeno in fase di miglioramento della congiuntura economica. Per tale ragione abbiamo seguito nel tempo i beneficiari di Rdc in Toscana osservando i dati amministrativi dell'Inps, suddividendoli in base alla data della prima domanda e al numero di anni in cui hanno usufruito della misura. La Tabella 4 riporta per riga, fatti 100 i beneficiari di ciascun anno di domanda, la distribuzione per numero di anni di utilizzo. Tale analisi ci mostra che sul totale dei beneficiari che hanno fatto domanda nel 2019, osservabili per 5 anni, il 28% è un utilizzatore che possiamo definire "dipendente", perché ha usufruito del Rdc per tutti i 5 anni in cui è stato in vigore. Il 72% sono, invece, utilizzatori "una tantum", il 20% lo ha percepito per 1 solo anno, il 18% per 2, il 15% per 3 e infine il 19% per 4 anni.

Tabella 4.

INDIVIDUI BENEFICIARI DI RDC PER ANNO DI DOMANDA E NUMERO DI ANNI DI PERCEZIONE

	1	2	3	4	5	Totale
2019	20%	18%	15%	19%	28%	100%
2020	26%	31%	18%	25%		100%
2021	37%	33%	30%			100%
2022	42%	58%				100%
2023	100%					100%

Fonte: elaborazioni IRPET sui dati sui beneficiari di Rdc - INPS

Se ne deduce, che poco più di un beneficiario su 4 è rimasto dentro la misura senza farne uscita per tutta la sua vigenza. Abbiamo allora cercato di evidenziare le ragioni per cui i beneficiari sono rimasti dentro la misura: ovvero se perché vinti da una sorta di dipendenza inerziale, o perché disincentivati a cercare un lavoro, o infine perché il Rdc ha colmato alcune lacune effettive del sistema di Welfare, come l'integrazione al reddito da lavoro insufficiente (lavoro povero).

L'identikit dei beneficiari di Rdc "dipendenti", ottenuto raffrontandone le caratteristiche con i beneficiari "una tantum", è abbastanza chiaro (Tabella 5). Si tratta di persone molto spesso non occupate, che vuol dire che non solo non hanno un'occupazione, ma non l'hanno neanche avuta recentemente e non sono arrivate a maturare i requisiti per percepire un ammortizzatore sociale contro la disoccupazione.

Incrociando poi i beneficiari di Rdc con i dati del Sistema Informativo Lavoro (SIL), evidenziamo che in media sono passati 3,8 anni dall'ultima volta in cui hanno avuto un contratto alle dipendenze e che, se hanno lavorato, lo hanno fatto solo per alcuni periodi dell'anno o a tempo parziale (hanno, infatti lavorato, il 34% del tempo che avrebbero potuto lavorare), quindi sono di fatto coinvolti nel fenomeno del lavoro povero.

Tabella 5.
CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE-OCCUPAZIONALI DEI BENEFICIARI DI RDC

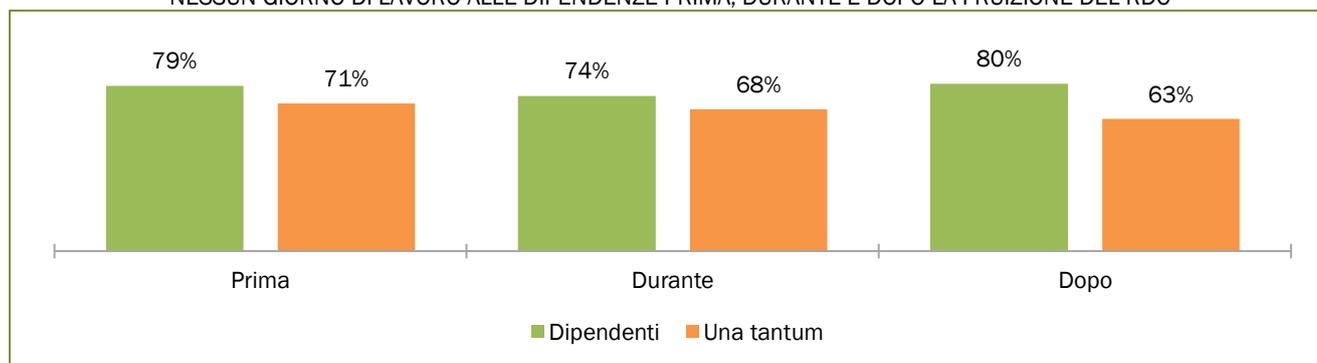
	Dipendenti	Una tantum
Classe di età		
Minori di 17	21%	26%
18-35	11%	21%
36-50	22%	23%
51-64	30%	17%
65+	15%	13%
Cittadinanza		
Stranieri	20%	34%
Italiani	80%	66%
Condizione occupazionale		
Disoccupati	44%	31%
Occupati	9%	17%
Pensionati	14%	11%
Studenti	13%	17%
Casalinga	7%	8%
Altro	13%	17%
N° anni da ultima cessazione	3,8	2,8
Lavorato su lavorabile	34%	42%

Fonte: elaborazioni IRPET sui dati sui beneficiari di Rdc - INPS e sui dati del Sistema Informativo Lavoro

I beneficiari “dipendenti” hanno, inoltre, più frequentemente tra 51 e 64 anni (sono il 30% contro 17%): si tratta di persone, quindi, che incontrano più difficoltà a reinserirsi nel mercato del lavoro dopo aver perso un’occupazione e nell’effettuare percorsi di formazione o di riqualificazione professionale che permetterebbero loro di adattarsi maggiormente alla domanda di lavoro.

Per capire se i beneficiari di Rdc “dipendenti” siano rimasti per così dire intrappolati nel fenomeno della povertà e disincentivati a cercare un lavoro a causa della misura, occorrono analisi di tipo controfattuale, in cui si utilizzano tecniche per ricostruire cosa sarebbe successo a queste persone se non avessero beneficiato di Rdc³. Una semplice analisi descrittiva della presenza di giorni di lavoro alle dipendenze prima, durante e dopo il Rdc, di cui riportiamo il principale risultato nella Figura 6, mostra che per i beneficiari “dipendenti” poco è cambiato durante e dopo il Rdc rispetto a quanto accadeva prima. Per oltre il 70% di loro, infatti, non è presente nel SIL alcun rapporto di lavoro alle dipendenze, prima, durante e dopo il Rdc.

Figura 6.
NESSUN GIORNO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE PRIMA, DURANTE E DOPO LA FRUIZIONE DEL RDC



Fonte: elaborazioni IRPET sui dati sui beneficiari di Rdc - INPS e sui dati del Sistema Informativo Lavoro

³ Per un’analisi controfattuale sui beneficiari del Rdc in Toscana nel 2019 si veda Maitino, M. L., Mariani, M., Patacchini, V., Ravagli, L., & Sciglione, N. (2024). “The employment effects of the Italian Minimum guaranteed income scheme. Reddito di Cittadinanza”. *Italian Economic Journal*, 10(2), 649-681.

In altre parole, non sembra che i beneficiari siano rimasti nella misura perché abbiano smesso di cercare lavoro, ma più probabilmente perché siamo in presenza di inoccupati che non trovano lavoro oppure di lavoratori poveri per i quali il Rdc ha avuto la funzione di integrare il reddito familiare fino alla soglia di povertà. Per come si è configurata, questa misura dunque ha in realtà assolto a una funzione che, in altri paesi, è propria di altri strumenti del sistema di Welfare.

Nota a cura di

M. L. Maitino, V. Patacchini, L. Ravagli