

# Reddito di Cittadinanza: il rischio di perdere un'occasione per combattere la povertà

EUGENIO GOTTI<sup>1</sup>

Il Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4, "Disposizioni urgenti in materia di Reddito di Cittadinanza e di pensioni", introduce in Italia il cosiddetto Reddito di Cittadinanza, nella modalità di una politica che intende simultaneamente rappresentare una misura per contrastare la povertà e per garantire il diritto al lavoro.

## Beneficiari del Reddito di Cittadinanza

Il Reddito di Cittadinanza sarà riconosciuto ai nuclei familiari di cittadinanza italiana, o di Paesi della Ue, o con permesso di soggiorno di lungo periodo. È necessaria la residenza in Italia in via continuativa da almeno 10 anni al momento della presentazione della domanda, di cui gli ultimi due anni in modo permanente.

Il Reddito di Cittadinanza sarà vincolato all'Isee, l'indicatore della situazione economica equivalente, riferito alla famiglia, che non deve superare i 9.360 euro. Vi sono poi ulteriori requisiti: patrimonio immobiliare, diverso dalla prima casa di abitazione, fino a 30mila euro; patrimonio finanziario non superiore a 6mila euro che può arrivare fino a 20mila euro per le famiglie con persone disabili.

Non si deve essere in possesso di auto o moto immatricolati nei 6 mesi precedenti alla richiesta del Reddito di Cittadinanza, nonché di auto di cilindrata superiore ai 1.600 cc e moto di cilindrata superiore ai 250 cc immatricolati negli ultimi 2 anni, né essere in possesso di navi e imbarcazioni da diporto.

Sono inoltre esclusi dal Reddito di Cittadinanza i soggetti che si sono dimessi volontariamente dal lavoro nei 12 mesi antecedenti al momento della domanda.

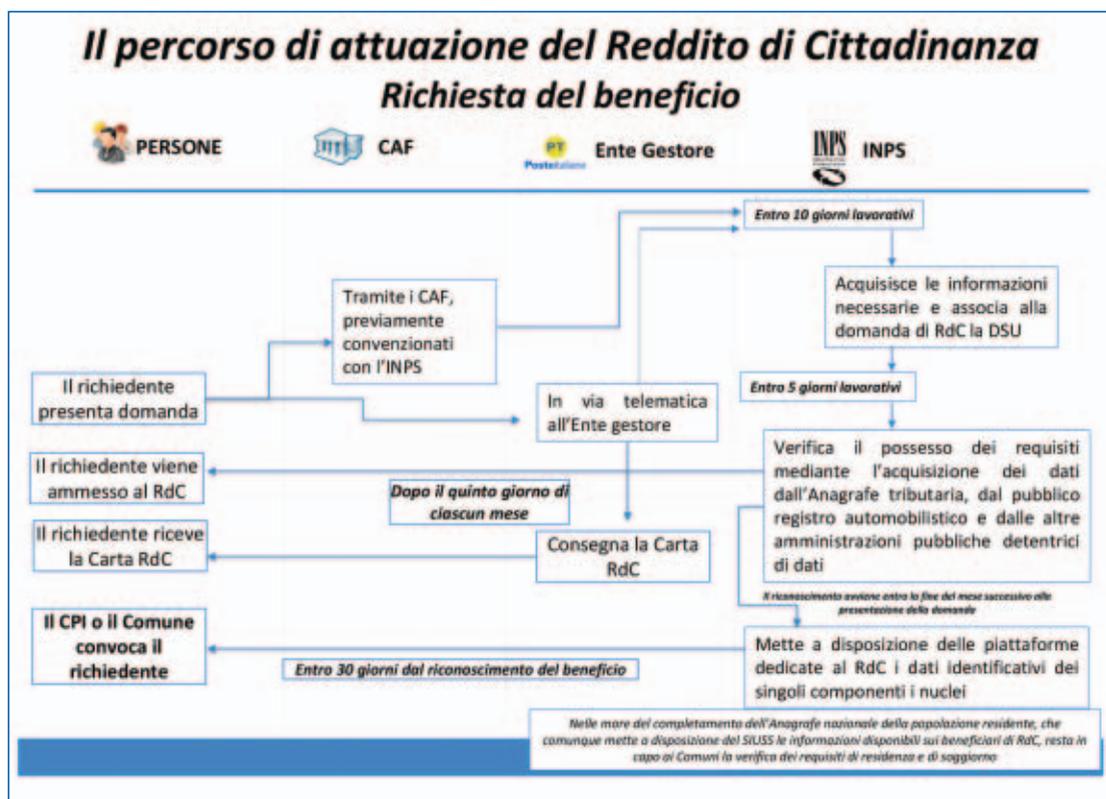
<sup>1</sup> Esperto di Politiche per l'Istruzione, la Formazione e il Lavoro.

## Il beneficio e la modalità di richiesta

Il beneficio economico si compone di due elementi: una componente a integrazione del reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro l'anno, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza fino ad un massimo di 2,1; una componente, ad integrazione del reddito delle famiglie che vivono in affitto, pari all'ammontare del canone annuo di locazione, fino a un massimo di 3.360 euro.

La durata del beneficio potrà essere continuativa, fino a che si mantengono i requisiti previsti, con una pausa di un mese ogni 18.

Il modulo di domanda sarà da presentare all'INPS, anche attraverso i CAF. L'INPS stesso, a seguito delle verifiche, riconoscerà il beneficio, erogato attraverso una Carta prepagata di Poste italiane, che permette di effettuare prelievi in contanti entro un tetto mensile di 100 euro per singolo individuo. Al fine di contrastare fenomeni di ludopatia, è fatto divieto di utilizzare la carta per giochi che prevedono vincite in denaro.



## **Il patto per il lavoro o il patto per l'inclusione sociale**

Dopo l'accettazione, il beneficiario verrà contattato dai Centri per l'Impiego dal Comune per stipulare, rispettivamente, il "patto per il lavoro" o il "patto per l'inclusione sociale".

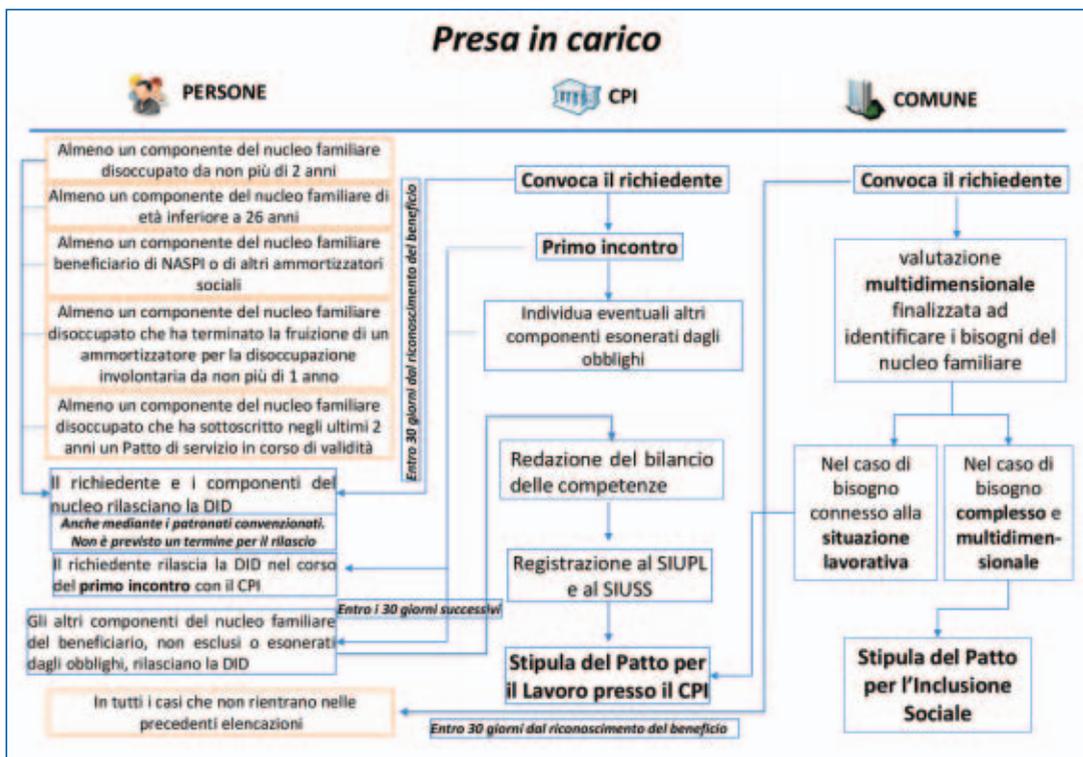
Alla base di questo doppio binario vi è la considerazione che non tutti i beneficiari del Reddito di Cittadinanza sono nelle condizioni di un immediato inserimento lavorativo.

ANPAL e Istat hanno stimato che solo il 34% delle persone in povertà assoluta, per un totale di circa 900.000 persone, sono in condizione di affrontare un percorso di politica attiva per l'inserimento lavorativo.

Perciò, se si rientra in alcune fattispecie definite, si verrà contattati dal Centri per l'Impiego, altrimenti si verrà contattati dal proprio Comune per un percorso di inclusione sociale analogo a quello del precedente REI che prevede il coinvolgimento dei servizi sociali e degli altri servizi territoriali di cui si rilevi in sede di valutazione preliminare la competenza, quali l'istruzione, i servizi sanitari, ecc.

Chi sottoscrive il "patto per il lavoro" deve presentare dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, a meno che rientri in una delle condizioni di esonero, ad esempio perché si frequenta un percorso ordinario di studi, oppure perché di età superiore ai 65 anni, o perché impegnati in lavori di cura verso bambini di meno di tre anni di età o verso persone disabili che facciano parte del nucleo familiare.

Ciò porterà un numero significativo di persone inattive a diventare anche formalmente disoccupate, con un aumento immediato del tasso di disoccupazione.



Laddove previsto dalle singole Regioni, il patto per il lavoro si potrà sottoscrivere anche presso i soggetti privati accreditati al lavoro.

## Il raccordo con le politiche attive del lavoro

Lo strumento, nelle intenzioni del Governo, sarà fortemente collegato a percorsi di politica attiva.

Infatti, oltre all'obbligo di partecipare per un massimo di 8 ore settimanali a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, il beneficiario dovrà partecipare ad azioni di ricerca attiva del lavoro e non potrà rifiutare più di tre offerte di lavoro congrue, pena la perdita del Reddito di Cittadinanza.

Chi ha bisogno di un percorso formativo potrà siglare il patto per la formazione con enti di formazione accreditati, anche attraverso azioni promosse dai fondi interprofessionali.

### 1. Assegno di Ricollocazione

Il supporto alla ricerca attiva del lavoro avverrà attraverso lo strumento dell'assegno di ricollocazione, già attivato per i beneficiari di Naspi da oltre 4 mesi ed

esteso dalla Legge di Bilancio 2018 ai lavoratori coinvolti negli accordi di ricollocazione nelle ipotesi di cassa integrazione guadagni straordinaria per riorganizzazione aziendale o crisi.

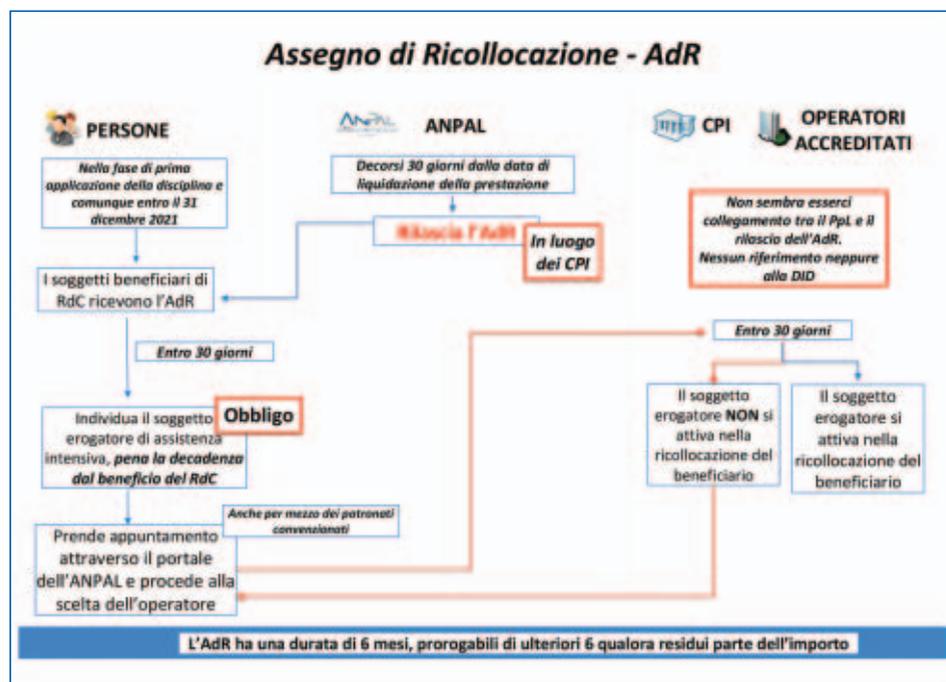
L'assegno di ricollocazione è uno strumento che aiuta le persone a migliorare le proprie possibilità di ricollocarsi nel mercato del lavoro e consiste in un importo da utilizzare presso i soggetti che forniscono servizi di assistenza intensiva personalizzata per la ricerca di occupazione.

La persona destinataria dell'assegno può scegliere liberamente l'ente da cui farsi assistere. Il Centro per l'Impiego o l'operatore accreditato scelto assegna un tutor che affianca la persona attraverso un programma personalizzato di ricerca intensiva per trovare nuove opportunità di impiego adatte al suo profilo.

L'importo dell'assegno viene riconosciuto non alla persona disoccupata, ma all'ente che fornisce il servizio di assistenza alla ricollocazione e solo se la persona trova lavoro. Nelle precedenti esperienze, l'importo variava da un minimo di 250 euro ad un massimo di 5.000 euro, a seconda del tipo di contratto alla base del rapporto di lavoro e del profilo di occupabilità della persona, cioè il livello di difficoltà per ricollocare la persona disoccupata.

Per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza, l'assegno viene attribuito dall'ANPAL decorsi 30 giorni dalla liquidazione del Reddito di Cittadinanza e sarà spendibile a scelta della persona presso un Centro per l'Impiego o un ente accreditato ai servizi per il lavoro, da scegliere entro 30 giorni.

L'importo e le modalità operative dell'assegno di ricollocazione per i beneficiari di Reddito di Cittadinanza saranno disciplinati da una specifica delibera di ANPAL.



## 2. Condizionalità e offerta di lavoro congrua

Nel caso di sottoscrizione del Patto per il lavoro, il beneficiario del Reddito di Cittadinanza è tenuto a registrarsi sull'apposita piattaforma digitale dell'AN-PAL e a consultarla quotidianamente per la ricerca del lavoro; a svolgere ricerca attiva del lavoro, secondo il diario delle attività che devono essere svolte settimanalmente; accettare di essere avviato ai corsi di formazione o riqualificazione professionale, oppure a progetti per favorire l'auto-imprenditorialità; a sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione; ad accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue.

Il mancato rispetto degli impegni assunti con il Patto per il lavoro comporta l'attivazione di sanzioni crescenti e differenziate a seconda degli inadempimenti, riprendendo in parte lo schema del D.Lgs. 150/2015 ma con penalizzazioni più marcate già dalla prima assenza.

Infatti, diversamente dal D.Lgs. 150/2015, che per la prima mancata partecipazione alle iniziative per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro prevedeva una decurtazione di un quarto di mensilità di Naspi, nel caso del beneficiario di Reddito di Cittadinanza la decurtazione è pari a un'intera mensilità, che sale a due nel caso di seconda assenza fino ad arrivare alla decadenza dalla prestazione.

Inoltre, in caso di mancata partecipazione senza un giustificato motivo, anche di un solo membro del nucleo familiare, alle iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, il beneficio economico viene revocato.

Anche per i beneficiari del Patto per l'inclusione sociale scattano le sanzioni nel caso di mancato rispetto degli obblighi previsti. Relativamente alla frequenza ai corsi di istruzione o di formazione da parte di un componente minorenni o il mancato rispetto degli impegni di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari, la decurtazione è pari a due mensilità dopo un primo richiamo formale, tre mensilità al secondo, sei mensilità al terzo. Al quarto richiamo formale, si perde il Reddito di Cittadinanza.

La decadenza dal beneficio economico è prevista anche nel caso di mancata accettazione di almeno una di tre offerte di lavoro congrue. Nel primo anno di fruizione, infatti, per essere considerata congrua, l'offerta di lavoro dovrà essere circoscritta a un perimetro di 100 km da casa o raggiungibile in 100 minuti con i mezzi di trasporto pubblici. Per la seconda offerta, la distanza può arrivare a duecentocinquanta chilometri di distanza. La terza offerta, può essere collocata ovunque nel territorio italiano, salvo il caso di famiglie con persone disabili. Dopo il primo anno, sia la prima che la seconda offerta sono congrue entro la distanza di 250 km, la terza su tutto il territorio. Invece, nel caso di rinnovo

del beneficio, cioè dopo i primi diciotto mesi di fruizione, il percettore è tenuto ad accettare la prima offerta di lavoro su tutto il territorio a pena di decadenza. Nel caso in cui sia accettata una offerta collocata oltre duecentocinquanta chilometri di distanza, il beneficiario continua a percepire il Reddito di Cittadinanza, per i successivi tre mesi dall'inizio del nuovo impiego, incrementati a dodici mesi nel caso siano presenti componenti di minore età o componenti con disabilità, a titolo di compensazione per le spese di trasferimento sostenute.

La decadenza dal beneficio scatta inoltre nel caso in cui il nucleo familiare abbia percepito un beneficio economico maggiore rispetto a quanto gli sarebbe spettato per effetto di dichiarazioni mendaci oppure a causa della mancata comunicazione di redditi percepiti.

Anche nel caso in cui le autorità tenute ad assicurare il corretto funzionamento della misura trovassero il beneficiario a svolgere attività di lavoro, autonomo o dipendente, per cui non ha preventivamente dato comunicazione, si decade dalla prestazione.

### 3. Il rafforzamento dei Centri per l'Impiego ed i navigator

I Centri per l'Impiego sono solo recentemente stati orientati allo sviluppo del supporto ai disoccupati per la ricerca attiva del lavoro, venendo da una storia che li vedeva soprattutto incaricati di gestione amministrativa.

Tale riorientamento dei Centri per l'Impiego necessita di un intervento organizzativo e di potenziamento del personale sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo. Infatti, oggi sono circa 8 mila i dipendenti dei Centri per l'Impiego, ma con una forte presenza di personale con competenze amministrative o gestionali, mentre sono ridotti gli operatori che sappiano effettivamente supportare le persone nella ricerca del lavoro. Nemmeno le aziende si rivolgono ai Centri per l'Impiego per coprire le proprie vacancy e quindi la capacità di fare matching da parte di queste strutture è molto limitata.

Già il Governo Gentiloni prevede un piano di rafforzamento per l'assunzione di 1.600 operatori, ancora in attesa di essere attuato.

Correlato al nuovo impegno dei Centri per l'Impiego per il Reddito di Cittadinanza, la Legge di Bilancio 2019 ha stanziato risorse per l'assunzione di 4 mila ulteriori operatori.

Le Regioni, titolari dei Centri per l'impiego, sono in attesa del riparto dei relativi fondi per procedere alle assunzioni, che dovranno avvenire per concorso pubblico.

Inoltre, il Decreto Legge prevede che ANPAL servizi attivi 6.000 mila incarichi di collaborazioni di personale che avrà il compito di seguire personalmente

il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale, i cosiddetti “navigator”.

#### 4. Incentivi per le aziende

Le aziende che assumono un beneficiario del Reddito di Cittadinanza nei primi 18 mesi di fruizione del beneficio ottengono un incentivo sotto forma di esonero contributivo pari alla differenza tra 18 mesi e i mesi già fruiti dal beneficiario. Il contributo non è comunque inferiore a 5 mesi, con un tetto di 780 euro mensili. In caso di rinnovo del Reddito di Cittadinanza l’incentivo per le imprese è fissato in 5 mesi. L’importo massimo del beneficio mensile non può comunque eccedere l’ammontare totale dei contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore assunto per le mensilità incentivate, con esclusione dei premi e contributi INAIL.

Inoltre il beneficio rientra per l’azienda negli aiuti di Stato, sotto forma di “de minimis”, è condizionato al possesso del DURC e deve essere restituito con una maggiorazione nel caso in cui il licenziamento del beneficiario di Reddito di Cittadinanza non avvenga per giusta causa o per giustificato motivo.

Vi sono tuttavia diverse condizioni per fruire dell’incentivo: che le aziende conferiscano al portale del programma del Reddito di Cittadinanza la disponibilità dei posti vacanti; che l’assunzione sia a tempo pieno e indeterminato e che si realizzi un incremento occupazionale netto, calcolato mensilmente, confrontando il numero di lavoratori dipendenti equivalente a tempo pieno del mese di riferimento con quello medio dei dodici mesi precedenti.

#### 5. Il patto per la formazione

Laddove previsto dalle leggi regionali vi è la possibilità per gli enti di formazione accreditati di stipulare presso un Centro per l’Impiego o un operatore privato accreditato, un Patto di formazione con il quale garantiscono al beneficiario un percorso formativo o di riqualificazione professionale, anche attraverso il coinvolgimento delle Università e degli enti pubblici di ricerca, in linea con i più alti standard di qualità e formazione e sulla base degli indirizzi che verranno definiti in sede di Conferenza Stato Regioni.

Nel caso di assunzione a tempo indeterminato del beneficiario di Reddito di Cittadinanza, coerente con il percorso formativo frequentato, all’ente di formazione viene riconosciuto un incentivo di importo pari alla metà della differenza tra 18 mensilità di Reddito di Cittadinanza e quello già goduto dal beneficiario

stesso. Non potrà in ogni caso essere inferiore a 6 mensilità per metà dell'importo del beneficio nei primi 18 mesi di fruizione ed in caso di rinnovo l'esonero contributivo è concesso per un periodo fisso di 6 mensilità per metà dell'importo di Reddito di Cittadinanza. L'importo mensile massimo è pari a 390 euro ed in ogni caso non può essere superiore dell'ammontare dei contributi previdenziali ed assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore.

Il contributo riconosciuto agli Enti di Formazione per la propria attività è analogo all'incentivo riconosciuto alle imprese e quindi avviene nella forma di sgravio dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti per i propri dipendenti o come credito di imposta qualora l'Ente di Formazione abbia esaurito gli esoneri contributivi; è riconosciuto nei limiti del "de minimis"; è restituito con una maggiorazione nel caso in cui il licenziamento del beneficiario di Reddito di Cittadinanza non avvenga per giusta causa o per giustificato motivo.

## I limiti e le critiche

Per quanto riguarda la componente di contrasto alla povertà, il Reddito di Cittadinanza ha visto numerose critiche, non tanto centrate sulla possibilità od opportunità di introdurre un reddito minimo garantito, a contrasto della povertà, quanto agli elementi di debolezza, o distorsivi, della via italiana a tale strumento.

### 1. La trappola per la povertà

Molti analisti internazionali, tendenzialmente favorevoli all'introduzione di un reddito minimo, evidenziano tuttavia che se il suo ammontare è troppo alto, scoraggia il reinserimento della persona nel mercato del lavoro.

Infatti, se il beneficio si avvicina troppo al livello dei salari, disincentiva il lavoro. Se una persona ha un reddito pari a zero riceve 780 euro, se invece lavora riceve solo un'integrazione al reddito fino alla soglia di 780 euro. Ciò disincentiva un'attività lavorativa con un reddito sotto o vicino ai 780 euro.

La stessa INPS ha infatti evidenziato che il 45% dei dipendenti privati nel Mezzogiorno ha redditi di lavoro netti inferiori a quelli garantiti dal Reddito di Cittadinanza. Ciò, sempre a parere dell'INPS, fa pensare che gli effetti di scoraggiamento al lavoro saranno rilevanti.

Si potrà determinare quindi un effetto contrario di quello perseguito, per cui le persone beneficiarie del Reddito di Cittadinanza non si attiveranno per cercare

lavoro o per aumentare le proprie competenze per l'occupazione, ma resteranno intrappolate nella povertà e nella dipendenza dai servizi di welfare, e che la distanza tra i poveri ed il resto della società potrà aumentare.

## 2. Burocrazia e rischi per il beneficiario

Nonostante il Decreto Legge introduca la verifica dei requisiti dei richiedenti attraverso l'incrocio delle banche dati pubbliche, in realtà siamo ancora ben lontani da che ciò possa avvenire.

Alcune banche dati proprio non esistono, come quella dell'anagrafe nazionale della popolazione residente tramite cui dovrebbero proprio essere verificati i requisiti di residenza. In effetti, nessun controllo dei requisiti avverrà in automatico tramite l'incrocio delle banche dati. Infatti, il modulo di richiesta del Reddito di Cittadinanza pubblicato dall'INPS si basa sulle autocertificazioni: è la persona stessa a dichiarare di possedere tutto il complesso di requisiti richiesti, assumendosi il rischio di andare in carcere – da due a sei anni – nel caso in cui abbia dichiarato il falso, anche senza volerlo.

È sempre in carico al beneficiario l'onere di dichiarare variazioni del reddito, del patrimonio immobiliare e di beni durevoli, a dimostrazione che non vi sia un sistema informativo in grado di incrociare in tempo reale le informazioni per cui, se ad esempio un percettore di Reddito di Cittadinanza viene assunto e il datore di lavoro fa la comunicazione obbligatoria al sistema informativo del lavoro, l'informazione viene trasmessa all'INPS tramite il sistema informativo per il ricalcolo del beneficio.

Tale situazione, se da un lato scarica tutta la responsabilità sui cittadini, dall'altro lascerà anche ampio spazio ai percettori senza diritto. Infatti, le autodichiarazioni, per legge, sono verificate solo a campione, per il 5% del totale.

Per non parlare della difficoltà di recuperare gli importi ingiustamente percepiti. Lo stesso presidente, uscente, dell'INPS (Boeri) in sede di audizione al Senato ha evidenziato la difficoltà di recuperare importi di denaro anche importanti in favore di una platea di persone disagiate, senza particolari mezzi.

## 3. La debolezza dei Centri per l'Impiego e le frizioni tra Governo e Regioni sui navigator

L'attuale debolezza dei servizi al lavoro nell'accompagnare le persone alla ricollocazione rischia che il Reddito di Cittadinanza si riduca ad una semplice misura assistenziale, lasciando inattuata la sua componente di attivazione.

È impensabile che le attuali strutture dei Centri per l'Impiego siano in grado

di prendere effettivamente in carico un'ulteriore importante platea di quasi un milione di persone, che per altro rappresentano una fascia di lavoratori significativamente deboli, se già oggi non sono in grado di supportare i disoccupati ordinari.

Non sono nemmeno stati banditi i concorsi per le 1.600 assunzioni previste da due anni e anche le 4.000 nuove assunzioni previste dalla Legge di Bilancio 2019 sono ferme perché non vi sono nemmeno i criteri con cui ripartire le risorse alle Regioni.

Sono invece stanziati circa 500 milioni nel prossimo triennio per il reclutamento – con contratti di collaborazione – di 6.000 nuovi collaboratori precari di ANPAL servizi. Le Regioni si sono fermamente opposte ad un intervento che si sovrappone al ruolo degli operatori dei CPI, chiedendo che le relative risorse fossero invece destinate ad un ulteriore rafforzamento dei CPI.

D'altra parte è evidente che un accordo tra Governo e Regioni sarebbe stato necessario visto che i navigator dovranno comunque appoggiarsi organizzativamente e logisticamente sulla rete dei Centri per l'Impiego.

Non vi è dubbio inoltre che le Regioni siano preoccupate dal fatto che, sebbene incaricati da ANPAL Servizi, i 6.000 navigator lavoreranno quotidianamente coordinati dai Centri per l'Impiego e quindi dalle stesse Regioni. Ciò potrebbe diventare un problema fra due anni, quando scadrà il contratto precario dei navigator che – temono le Regioni – attiveranno forme di pressioni per essere stabilizzati oltre che verso ANPAL Servizi (che ha già un migliaio di precari storici e vive periodicamente la difficoltà di rinnovare tali contratti) anche verso le Regioni stesse le quali, anche se fossero disponibili ad assumere queste persone a tempo indeterminato, non potrebbero, per il limite invalicabile della Costituzione che stabilisce che si accede ai ruoli della pubblica amministrazione per concorso pubblico, mentre i navigator saranno selezionati sulla base di una mera procedura selettiva.

#### 4. Scarso investimento nei percorsi formativi

Uno degli aspetti più deboli della componente "attiva" del Reddito di Cittadinanza è il ruolo della formazione.

Da un lato, infatti, come insegna la teoria della povertà di Amartya Sen, la povertà è un effetto, e non la causa, di una carenza di capabilities (capacità di fare e di essere). Tale carenza diventa un ostacolo spesso insuperabile per fare la vita che le persone vorrebbero fare.

L'assenza di capabilities di cui parla Sen, spesso si è creata negli anni, di norma già dall'infanzia. Questi beni capitali sono istruzione, comunità, talenti lavorativi, reti sociali, ecc.

Se quindi le persone non useranno il Reddito di Cittadinanza per rafforzare alcuni di questi capitali, quei soldi non ridurranno la povertà, perché le persone resteranno povere con un po' di consumi in più.

Per intervenire strutturalmente sulla povertà ci dovrebbe quindi essere un investimento su questi capitali personali, che richiedono tempo ed interventi strutturali e non il mero matching con il mondo del lavoro.

Se si vuole aumentare l'occupabilità delle persone si devono prevedere percorsi lunghi di coaching, di rimotivazione, di istruzione e formazione.

Il Decreto Legge su questo punto introduce interventi insufficienti. I meccanismi previsti per il cosiddetto "patto per la formazione" sono palesemente inadeguati alla situazione delle persone beneficiarie del Reddito di Cittadinanza. Il rischio è che gli Enti di Formazione non si ingaggino per agire con percorsi formativi che verrebbero finanziati solo nel caso di assunzione a tempo indeterminato, da mantenere per almeno 36 mesi, in un mercato del lavoro volatile, dove lavoratori competenti, non in situazione di povertà, vengono assunti in larga parte con contratti a tempo determinato di breve durata.

Non vi è nessun raccordo di tali interventi formativi con linee di policy regionali, anzi, si intravedono pericoli di doppio finanziamento nel caso in cui le Regioni attivassero percorsi di formazione a supporto dei destinatari del Reddito di Cittadinanza.

L'apertura del "patto di formazione" ai fondi interprofessionali potrebbe attivare alcune linee di finanziamento più sostenibili, ma i fondi interprofessionali potranno dedicare solo poche risorse a tali interventi, per evitare il rischio di defocalizzare il proprio intervento dalla formazione continua dei lavoratori.

Il tema dell'istruzione permanente degli adulti e della formazione per la riqualificazione delle persone inattive o disoccupati di lunga durata è una delle questioni fortemente sottovalutate in Italia, ma la cui assenza diventa ancor più grave nel caso del Reddito di Cittadinanza.