

Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza

Introduzione. Il RdC, uno strumento indispensabile, ma con alcune criticità

Con l'introduzione del Rel prima e del Reddito di cittadinanza poi, l'Italia si è allineata agli altri paesi europei (e ad altri extraeuropei) nel fornire insieme una garanzia di reddito minimo a chi ne è privo e opportunità e strumenti di inclusione sociale e di sostegno alle capacità tramite la formazione, il coinvolgimento in attività di utilità sociale, il rafforzamento delle caratteristiche di occupabilità per chi è in età lavorativa, l'inserimento nel mercato del lavoro per chi non ha un'occupazione. Si tratta, quindi, di una misura complessa, che ha l'obiettivo di contrasto alla povertà e di riconoscimento del diritto di chi si trova in povertà ad una vita dignitosa tramite una pluralità integrata ed insieme personalizzata di interventi, che devono tener conto delle caratteristiche degli individui e famiglie cui sono rivolte e delle loro specifiche circostanze, rispettandone la dignità come persone e cittadini. Può anche costituire uno strumento di contrasto al lavoro nero e alle diverse forme di caporalato che tuttora esistono nel nostro Paese, non solo perché offre la possibilità di non sottostare a forme di sfruttamento inaccettabili, ma perché i controlli sistematici operati sui percettori di RdC e la penalizzazione che segue alla scoperta che lavorano in nero costituiscono un deterrente, asciugando la platea dei potenziali lavoratori in nero, favorendo viceversa l'emersione.

Secondo i dati più recenti dell'Osservatorio INPS sul Reddito e la pensione di cittadinanza, nei **primi nove mesi del 2021**, i nuclei **beneficiari** (per la stragrande maggioranza percettori di RdC) di almeno una mensilità di RdC/PdC sono stati 1.686.416 per un totale di 3.790.744 di persone coinvolte. C'è stato in aumento rispetto ai 12 mesi dello scorso anno, pure caratterizzato dall'impatto della pandemia, quando i nuclei coinvolti erano stati 1.576.258, per un totale di 3.697.531 individui. Sempre nei primi 9 mesi di quest'anno, il beneficio è stato **revocato** a 89.956 nuclei, mentre sono decaduti dal diritto 243.845 nuclei. L'importo medio del beneficio è di 577,33 euro per il RdC e 273,53 euro per la PC.

Importante strumento di contrasto alla povertà, il RdC, oggetto esclusivo di questa Relazione, presenta, alcune criticità. Alcune sono dovute alla mancata, o insufficiente, implementazione di alcuni aspetti importanti, alla non sempre adeguata, ed eterogenea, qualità ed efficacia dei servizi che dovrebbero integrare la dimensione monetaria e alla mancata riforma dei centri per l'impiego. L'aver iniziato l'erogazione monetaria senza aver prima provveduto a mettere in grado i servizi – centri per l'impiego, servizi sociali territoriali – di far fronte ai nuovi compiti loro assegnati ha avuto le sue buone motivazioni nel desiderio di non tardare oltre a far fronte ai bisogni materiali di chi si trovava in povertà. Ma ha fortemente disallineato sostegno monetario e iniziative di attivazione, una situazione ulteriormente peggiorata con la pandemia. Occorre, quindi, tener conto che la misura non è ancora andata a regime nella sua completezza, anche nella sua componente relativa ai controlli. Alcune criticità sono tuttavia la conseguenza di specifici, e cruciali, aspetti del disegno della misura.

Occorre, quindi, rendere il RdC più efficace rispetto agli obiettivi, sia implementando pienamente tutte le sue componenti, sia correggendo quegli aspetti della normativa che si sono rivelati particolarmente critici, vuoi nell'individuazione dei poveri vuoi nell'efficacia delle misure di integrazione sociale e accompagnamento al lavoro.

Sulla base dei dati, delle audizioni effettuate con ricercatori e operatori sul territorio e dell'insieme delle ricerche disponibili, la commissione in questa prima fase di lavoro ha rilevato cinque tipi di criticità che meritano di essere affrontate per rendere il RdC insieme più equo e più efficace. Esse riguardano:

- 1) I criteri di accesso alla misura;
- 2) la difformità nel grado di sostegno al reddito a seconda dell'ampiezza e composizione per età della famiglia;
- 3) la valutazione, per chi ha i requisiti, delle risorse disponibili (reddito, ricchezza mobiliare e immobiliare) ai fini della determinazione dell'entità del sostegno;
- 4) l'implementazione dei patti per il lavoro;
- 5) l'implementazione dei patti per l'inclusione sociale.

Le prime tre criticità sono le principali cause responsabili della disomogeneità e squilibrio nella copertura della popolazione che si trova in povertà rispetto alla composizione della famiglia, all'età, al modo in cui è composto il pacchetto di risorse disponibili (reddito, patrimonio mobiliare e immobiliare). Al netto delle difficoltà del periodo pandemico, che hanno impedito di attuare pienamente quanto previsto dalla legge, inducendo anche a sospendere alcune condizionalità, la quarta e quinta criticità riguardano invece la dimensione non monetaria del RdC, ovvero il processo e i meccanismi di attivazione per quanto riguarda vuoi l'occupabilità e l'occupazione, vuoi l'inclusione sociale, anche senza partecipazione al mercato del lavoro.

A questi cinque gruppi di criticità se ne possono aggiungere altre quattro, la cui analisi non viene ulteriormente sviluppata nelle pagine che seguono.

Una riguarda chi, pur avendone diritto, non fa domanda. La commissione sta svolgendo un'analisi delle caratteristiche e delle possibili motivazioni, per verificare in che misura esistano effettivi ostacoli di tipo informativo o culturale che scoraggiano l'accesso a particolari soggetti o gruppi sociali. La seconda riguarda l'obbligo/incentivo a spendere tutto il RdC nel mese, salvo vederselo decurtare il mese successivo. Ciò è in contrasto con una gestione del bilancio familiare lungimirante, che prevede di accantonare risorse per far fronte non solo a spese impreviste, ma a spese prevedibili e necessarie che non avvengono tutti i mesi, come il pagamento delle utenze o l'acquisto di abbigliamento.

La terza riguarda il sistema sanzionatorio, che rischia di penalizzare non solo chi mette in atto comportamenti fraudolenti, ma anche altri comportamenti o errori di comunicazione commessi in buona fede. Al riguardo, meritano un approfondimento le modalità di verifica del possesso di requisiti e il sistema dei controlli. Inoltre, dal punto di vista delle sanzioni penali, sembrerebbe squilibrato rispetto ad altre ipotesi di reato.

Infine, ferma restando l'esclusione dalla misura delle persone in stato di detenzione, andrebbe meglio valutata la pena accessoria della esclusione dall'accesso alla misura per 10 anni dalla condanna con riferimento a particolari reati. Essa, infatti, appare in contrasto con il principio della piena re-integrazione sociale di chi ha pagato il proprio debito con la giustizia.

1. Criticità che riguardano i criteri di accesso

Se ne possono individuare tre:

a) Lo svantaggio delle famiglie con minorenni e dei minorenni stessi

La prima criticità riguarda la scala di equivalenza utilizzata per calcolare le soglie di reddito per accedere al beneficio. Come è noto, la valutazione dei requisiti di accesso avviene in due stadi. Il primo utilizza il criterio dell'Isee, che non deve essere superiore a 9.360 euro annui. Il secondo introduce altre tre soglie, indipendenti l'una dall'altra, rispettivamente per il reddito, la ricchezza mobiliare e quella immobiliare. Per quanto riguarda il reddito, che deve essere inferiore ai 6.000 euro (9.360 in caso di famiglie in affitto) annui, si utilizza una scala di equivalenza non solo diversa da quella dell'ISEE, che pure costituisce il primo passaggio, ma anche fortemente squilibrata a sfavore dei minorenni, in quanto assegna al secondo e ulteriori componenti il coefficiente 0,4 se maggiorenni, 0,2 se minorenni, con un valore massimo di 2,1, incrementato a 2,2 in presenza di persone con disabilità. L'effetto è duplice: in primo luogo la soglia di accesso è più generosa per le famiglie con soli adulti rispetto a quelle con minorenni, che quindi vengono più facilmente escluse dal beneficio. Tra le famiglie con un ISEE sotto soglia, le escluse dal RdC perché il reddito familiare equivalente è superiore a quanto stabilito (la motivazione maggioritaria in tutti i casi) sono il 38% del totale, ma salgono al 50% tra quelle con minori, a fronte del 27% delle restanti famiglie. In secondo luogo, una conseguenza indiretta del minore peso attribuito ai minori, ma anche della imposizione di un tetto massimo della scala di equivalenza, è una maggiore esclusione delle famiglie numerose rispetto a quelle piccole. In minor misura lo stesso avviene per il patrimonio mobiliare e per quello immobiliare, anche se quest'ultimo gioca un ruolo marginale.

Lo svantaggio all'accesso riservato alle famiglie con minorenni è paradossale in un Paese in cui la diffusione della povertà tra i minorenni è più alta che tra gli adulti o tra gli anziani, ed anche alla luce delle conseguenze di lungo periodo del crescere in povertà documentate dalla letteratura nazionale e internazionale.

Per ovviare a questo svantaggio, si propone di non differenziare tra maggiorenni e minorenni, utilizzando per tutti il coefficiente 0,4 e di elevare il tetto massimo della scala.

b) L'esclusione di un'ampia parte di stranieri (inclusi i titolari di protezione internazionale)

La norma attuale stabilisce che il richiedente sia legalmente residente in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Ciò di fatto esclude un'ampia quota di stranieri, inclusi i titolari di protezione internazionale che difficilmente possono documentare una residenza così lunga, anche perché, per un certo periodo, il decreto sicurezza ha impedito loro di iscriversi all'anagrafe prima che la Commissione territoriale per i rifugiati e richiedenti asilo prendesse una decisione positiva sul loro status. Solo dal 2020, dopo una sentenza della Corte Costituzionale, possono farlo in attesa della decisione. I cittadini extra-europei, inoltre, devono anche presentare una certificazione del proprio consolato relativa alla propria situazione patrimoniale nel Paese d'origine, una certificazione spesso impossibile da ottenere non solo dai rifugiati o da chi proviene da paesi con un apparato amministrativo basilare, ma anche da paesi con burocrazie efficienti che semplicemente non hanno nel proprio ordinamento questo tipo di certificazione e non sono in grado di produrlo.

Proprio per venire incontro a queste situazioni, il requisito di residenza è stato drasticamente abbassato - a due anni - nel caso del REM, Reddito di emergenza. In linea di principio sarebbe opportuno trasferire questo criterio anche nel RdC. In subordine, il requisito della residenza va abbassato a 5 anni, ovvero il tempo richiesto per il permesso di lungo soggiornanti per i cittadini extra UE.

c) La questione della distribuzione territoriale dei beneficiari

Confrontando i dati sulla povertà assoluta per ripartizione prodotti dall'ISTAT con la distribuzione dei beneficiari sembrerebbe esservi nei secondi uno squilibrio a sfavore delle regioni settentrionali. A questo proposito va ricordato che le stime ISTAT si basano sui consumi e adottano linee di povertà molto diversificate, sia su base territoriale sia per ampiezza del Comune (per tener conto delle differenze nel costo della vita), sia per composizione numerica e per età dei componenti della famiglia. Non sono quindi del tutto confrontabili con i dati dei beneficiari RdC, che sono selezionati in base non ai consumi, ma al reddito e alla ricchezza e senza nessun tipo di differenziazione territoriale delle soglie, ovvero sulla base di una diversa modalità di misurazione della povertà, uniforme sull'intero territorio nazionale.

Chiarito questo, una parte della sottorappresentazione dei poveri tra i beneficiari del RdC nelle regioni settentrionali è sicuramente dovuta alla soglia molto alta di anni residenza che esclude gran parte degli stranieri, numericamente più numerosi in queste regioni. Per un'altra parte, tuttavia, secondo alcune stime (Baldini et al. 2021) essa sarebbe dovuta all'utilizzo degli stessi criteri economici di accesso per tutto il Paese, senza tenere in considerazione le differenze nel costo della vita. Il suggerimento di differenziare la soglia di accesso, innalzando quella per chi risiede nelle regioni settentrionali, tuttavia, presta il fianco a molte obiezioni. In primo luogo, le differenze nel costo della vita non riguardano solo le grandi ripartizioni territoriali, ma anche le città grandi rispetto a quelle piccole, le zone urbane rispetto a quelle rurali e così via. Ad esempio, l'INPS, per ogni tipologia familiare individuata per età e numerosità dei componenti (39 in tutto), basandosi sul costo stimato di un medesimo paniere di beni, considera ben 9 diverse soglie di povertà assoluta. Perciò, se si adottasse la logica delle soglie differenziate, non ci si potrebbe fermare a due, pena creare nuove disuguaglianze. In secondo luogo, non si può ignorare la diversa disponibilità di beni pubblici nelle varie aree del Paese (servizi per l'infanzia, tempo pieno scolastico, servizi sanitari, trasporti, ecc.), non presa in considerazione nelle stime dell'ISTAT, ma che pure fa una grande differenza per la qualità della vita e per lo stesso costo di soddisfacimento dei bisogni, a parità di reddito. Queste differenze sono per certi versi speculari a quelle del costo della vita. In altri termini, le aree con il costo della vita più basso, ad esempio riguardo ai costi dell'abitare, hanno spesso anche una dotazione di servizi pubblici inferiore a quella nelle aree a costo della vita più alto o devono sostenere costi aggiuntivi per accedervi. Nel considerare il costo della vita e il benessere in aree diverse del Paese occorrerebbe tener presente anche questo.

L'inopportunità di utilizzare soglie diverse su base territoriale emerge anche da un'analisi contenuta nell'ultimo rapporto annuale dell'Inps, basata su dati a livello comunale, basata sull'utilizzo di una serie di indici sulla vulnerabilità sociale e sul disagio economico dei Comuni di riferimento e sull'incidenza di alcune caratteristiche "a rischio" nella popolazione (istruzione, età, reddito, appartenenza etnica). Essa mostra che, per quanto rilevante sia il divario Nord-Sud nell'incidenza comunale dei beneficiari (6% al Sud; 2% al Nord), quasi la metà del gap può essere spiegato

dall'insistenza, più o meno marcata, degli indicatori di povertà e da un mercato del lavoro caratterizzato da alta disoccupazione e bassa istruzione. In altri termini, la "sovra-rappresentazione" dei beneficiari nel Mezzogiorno non è dovuta ad una eccessiva generosità della soglia nei loro confronti o ad un maggior lassismo dei controlli, bensì ad una maggiore concentrazione nel Mezzogiorno di contesti locali caratterizzati da scarsità di risorse economiche (mercato del lavoro) e di capitale umano e sociale.

Per ovviare alle differenze nel costo della vita a parità di ogni altra condizione in modo il più possibile vicino al contesto preciso e non in modo generico, sembra opportuno considerare il RdC nazionale il sostegno-base (LEP), che Regioni e Comuni possono integrare, modificando la norma che attualmente considera ogni erogazione monetaria locale come parte del reddito da prendere in considerazione ai fini dell'accesso al RdC e al suo importo.

A questo fine, ma in generale per motivi di efficienza ed equità, è tuttavia necessario:

- a) riordinare in modo chiaro e univoco la procedura del test dei mezzi, la sequenza con cui vengono presi in considerazione i diversi tipi di trasferimenti, nazionali e locali. Peraltro, quando nella determinazione dell'importo di una misura sottoposta al test dei mezzi rientrano trattamenti, a loro volta sottoposti alla prova dei mezzi, che considerano la misura stessa, si crea un riferimento circolare che rende impossibile la determinazione del beneficio. Nella nostra ipotesi, prima verrebbero i trattamenti previdenziali, poi quelli assistenziali nazionali, tra cui appunto il Rdc, poi quelli locali.
- b) chiarire in modo definitivo e univoco quali sono i trattamenti previdenziali e assistenziali che vanno inclusi nella prova dei mezzi.

2. Criticità che riguardano difformità nel grado di sostegno al reddito per ampiezza e composizione per età della famiglia

L'analisi del livello di sostegno ricevuto da famiglie di diversa ampiezza mostra che esso è maggiore per i singoli (adulti), per i quali il RdC raggiunge il 26% del reddito mediano dello stesso tipo di famiglia. Viceversa, è al livello più basso (17% del reddito mediano) nel caso delle famiglie monogenitoriali. In generale diminuisce con la presenza di figli minori. Ciò è l'effetto della scala di equivalenza, come si è detto sopra, unita all'esistenza di un tetto massimo.

Per ovviare a questa difformità, occorre appunto modificare la scala di equivalenza, non solo per determinare l'accesso, ma anche per determinare l'importo. Andrà, contestualmente verificato se e in che misura l'introduzione dell'assegno unico per i figli minorenni, e le modalità specifiche con cui avverrà, correggeranno questo squilibrio nel grado di sostegno, limitatamente alle famiglie con minori.

L'introduzione di una scala di equivalenza più equa potrebbe/dovrebbe essere fatta contestualmente ad una riduzione dell'importo base. Ciò potrebbe anche costituire un incentivo, per chi è in grado, a cercare di integrare il RdC con un'occupazione anche parziale (riducendo contestualmente l'aliquota marginale implicita che opera attualmente, come si dirà più avanti), mentre il livello locale potrebbe assumere la responsabilità di integrare, ove necessario, il RdC di chi non può lavorare, o comunque rimarrebbe ad una soglia di reddito troppo bassa per il contesto locale.

Il riferimento alla numerosità dei componenti della famiglia dovrebbe essere utilizzato anche per l'importo destinato a chi abita in affitto, che attualmente è invece dato in somma fissa, uguale per tutti, di nuovo privilegiando di fatto le famiglie piccole e chi vive da solo.

3. Criticità che riguardano la valutazione, per chi ha i requisiti, delle risorse disponibili (ricchezza mobiliare e immobiliare) ai fini della determinazione dell'entità del sostegno

L'attuale previsione di valori-soglia per il patrimonio mobiliare e immobiliare, superati i quali, indipendentemente dall'ISEE, si è esclusi dal RdC, pone almeno due problemi sotto il profilo dell'equità.

Il primo è che tra due soggetti identici, sotto ogni altro aspetto, la differenza anche di un solo euro nell'uno o nell'altro dei due patrimoni potrebbe fare sì che un soggetto non riceva nulla e l'altro un RdC anche sostanzioso. Il secondo problema è che tra coloro che soddisfano i requisiti patrimoniali e quindi percepiscono il RdC, l'ammontare percepito non dipende dall'entità di quel patrimonio; cosicché, ad esempio, chi avesse un patrimonio mobiliare pari a 100 prenderebbe – a parità di reddito familiare - lo stesso RdC di chi lo avesse di 5.999.

Per superare queste iniquità occorre evitare di definire precisi valori soglia per il patrimonio e rendere il RdC dipendente dall'entità del patrimonio mobiliare, considerando una parte di questo (al di sopra di una data soglia) reddito disponibile.

Si tratterebbe, in sintesi, di interpretare gli attuali benefici massimi come una sorta di capacità di spesa o potere d'acquisto che tutti dovrebbero avere. Tale capacità di spesa ha tre fonti: il reddito familiare (come è oggi), il RdC e una parte del patrimonio. Più precisamente: prenderebbe il RdC chi, con il proprio reddito familiare e la quota di patrimonio mobiliare, non raggiunge il beneficio massimo e il RdC sarebbe dell'ammontare necessario per raggiungerlo. In questo modo entrambe le iniquità di cui sopra sarebbero eliminate.

Contestualmente si potrebbe definire una soglia più elevata dell'attuale per il patrimonio immobiliare più difficilmente liquidabile, che fungerebbe da criterio di esclusione, introducendo anche una qualche forma di sconto per chi, genitore separato, fosse proprietario dell'abitazione in cui vivono l'ex coniuge e i figli, ma di cui non ha la disponibilità.

Oltre a favorire l'equità, questa modifica sarebbe praticamente a costo zero.

4. Criticità che riguardano l'implementazione dei Patti per il Lavoro.

È indispensabile premettere che le percentuali ridotte di Patti per il Lavoro avviati scontano sia il disallineamento temporale tra introduzione del RdC e messa a punto di questo strumento, così come dei Patti per l'Inclusione Sociale, e delle relative modalità organizzative, sia l'arrivo della pandemia e delle sue restrizioni che hanno fatto sospendere le iniziative e le relative condizionalità.

Ciò premesso, accanto alla necessità di arrivare ad una governance meno frammentata e incomunicante dei vari aspetti del RdC (monetario, di attivazione lavorativa e di inclusione sociale) a livello locale, e tra il locale e il nazionale, dai dati disponibili emergono diverse criticità per quanto

riguarda i Patti per il Lavoro. Alcune hanno sicuramente a che fare con i mercati del lavoro locali, con la quantità e qualità della domanda di lavoro. Altre riguardano il funzionamento molto disomogeneo dei centri per l'impiego a livello territoriale, la loro capacità di funzionare efficacemente come luogo di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Altri ancora hanno a che fare con le caratteristiche dei beneficiari "teoricamente occupabili" per età e condizioni di salute, ma in molti casi effettivamente non immediatamente occupabili per mancanza di qualifiche, anche basse, che quindi richiedono percorsi di attivazione diversi, probabilmente più lunghi, per consentire l'acquisizione delle competenze che potrebbero renderli occupabili. Nel caso di genitori di figli piccoli, in particolare delle madri, vi è anche la questione della disponibilità di servizi per l'infanzia, scuola a tempo pieno, in generale la questione di poter affidare i figli a persone e in luoghi sicuri ed educativamente ricchi mentre si è al lavoro o in formazione.

In sintesi, molti dei problemi rilevati nella dimensione di "attivazione" del RdC non hanno a che fare con il disegno della misura o il comportamento dei suoi beneficiari, ma con la debolezza generale delle politiche di attivazione nel nostro Paese, a livello formativo, dei servizi alle imprese, della consulenza e accompagnamento all'offerta di lavoro. Non si tratta, quindi, di creare percorsi paralleli per i beneficiari del RdC, ma di costruire politiche di attivazione integrate, rivolte a loro come a tutti coloro che sono in cerca di occupazione, come sembra sia nelle intenzioni del piano GOL (garanzia di occupabilità dei lavoratori). Analogamente, è necessario, per coloro che hanno responsabilità di cura familiare, che esistano e funzionino le politiche di conciliazione.

Ma vi sono anche criticità legate al disegno stesso del RdC, che da un lato creano circoli viziosi ai beneficiari e ingorghi ai servizi, dall'altro di fatto disincentivano dal cercare, accettare o offrire un lavoro. Se ne possono individuare quattro:

a) Richiesta di disponibilità immediata al lavoro (DID)

Tutti i beneficiari adulti devono effettuare una dichiarazione di disponibilità immediata al lavoro per poter accedere al beneficio, indipendentemente dal fatto che, come singoli o come famiglia, siano poi effettivamente indirizzati ai CPI o invece ai servizi sociali, quindi non ad un percorso di attivazione verso un'occupazione. Quindi sono tutti tenuti a recarsi presso il CPI perché venga effettuata la loro profilazione al fine di definirne l'occupabilità, per poi firmare un patto di servizio. A prima vista ciò può sembrare opportuno, nella misura in cui tutte le persone adulte hanno l'occasione di essere inserite in un percorso di attivazione lavorativa. Tuttavia, questo obbligo, per chi è indirizzato ai servizi sociali, si sovrappone a quello di sottoscrivere un Patto di Inclusione Sociale. Impone, inoltre, un inutile carico di lavoro ai CPI che, se non avvertiti per tempo dai servizi sociali della situazione, più o meno temporanea, di inoccupabilità dei beneficiari, dovranno avviare, appunto, una procedura di presa in carico.

Nelle more della presa in carico da parte dei servizi sociali e se questa avviene con molto ritardo o non avviene affatto, e in conseguenza di una non sempre tempestiva comunicazione tra servizi sociali e CPI, vi sono beneficiari che rimangono in una sorta di limbo senza ricevere nessuna offerta né di inclusione sociale né di attivazione lavorativa o viceversa per i quali possono essere attivati due percorsi paralleli, ingenerando confusione e sovraccarico sia per i beneficiari sia per i servizi.

La proposta della Commissione è di modificare la norma che obbliga tutti i beneficiari maggiorenni non esclusi dagli obblighi a presentare la DID. Il requisito potrebbe essere mantenuto solo per i

beneficiari maggiorenni non esclusi dagli obblighi indirizzati ai CPI, che potrebbero presentare la DID in sede di primo colloquio (modalità già attualmente prevista dalla norma), o per coloro che, dopo una valutazione, siano re-indirizzati ai CPI da parte dei servizi sociali.

b) le caratteristiche dell'offerta di lavoro "congrua"

Si tratta delle caratteristiche che, se non soddisfatte, consentono di rifiutarla senza penalizzazioni. Sono sostanzialmente 4:

- 1) una soglia retributiva minima mensile di 858 euro (10.296 euro annui lordi). Di fatto, questa soglia esclude tutte le occupazioni a tempo parziale.
La proposta del Comitato è di prevedere il riproporzionamento della richiamata soglia minima, in base all'orario di lavoro previsto nel contratto di lavoro;
- 2) l'offerta lavorativa è congrua se si riferisce a rapporti di lavoro a tempo pieno o con orario di lavoro non inferiore all'80% di quello dell'ultimo contratto di lavoro. Tale riferimento non è sempre possibile, stante le deboli caratteristiche professionali dei beneficiari teoricamente "occupabili" e la lontananza per molti di loro dal mercato del lavoro.
La proposta del Comitato è di fare riferimento a rapporti con orario di lavoro non inferiore all'80% (ma la percentuale potrebbe ragionevolmente essere portata al 60%) dell'orario a tempo pieno previsto nei contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015;
- 3) l'offerta lavorativa è congrua quando si riferisce a un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, oppure determinato (o di somministrazione) di durata non inferiore a tre mesi. Tale ultima previsione rischia di limitare in modo considerevole l'accesso dei fragili percettori del RdC nel mercato del lavoro.
La proposta del Comitato è di affiancare alla cumulabilità del RdC con redditi da lavoro modesti (vedi più avanti) e alla riduzione della distanza dal luogo di lavoro (vedi sotto) un maggiore margine di tollerabilità verso lavori di breve durata, in deroga – anche temporanea – alla durata minima di tre mesi;
- 4) i criteri di distanza geografica, che la fanno aumentare vistosamente nel passaggio dalla prima alla terza offerta di lavoro, o all'unica, quando si tratta di beneficiari che hanno chiesto il rinnovo, appaiono inutilmente elevati e irrealistici, stanti i redditi da lavoro cui possono aspirare i beneficiari con le loro (scarse) qualifiche professionali.
La proposta del Comitato è di rivedere la disciplina in materia di distanziamento della sede di lavoro, eliminando le severe disposizioni che, ai fini della congruità dell'offerta lavorativa, fissano quel distanziamento all'interno dell'intero territorio nazionale, ovvero entro 250 chilometri dal luogo di residenza lasciando il limite dei 100 chilometri o comunque della raggiungibilità entro cento minuti con mezzi di trasporto pubblici.

Maggiore flessibilità nella durata del rapporto di lavoro e riduzione della distanza dal luogo di residenza vanno considerate assieme, altrimenti la prima senza la seconda diventa non solo irrealistica, ma un inutile peggioramento della condizionalità.

c) *Una eccessiva aliquota marginale che disincentiva l'occupazione.*

Attualmente, se un beneficiario di RdC inizia a lavorare alle dipendenze, il sussidio diminuisce di 80 centesimi per ogni euro guadagnato (art. 3 comma 8 del del d.l. n. 4/2019). L'aliquota marginale effettiva (cioè quanta parte della variazione del reddito soggetta al sistema fiscale) dell'80% arriva addirittura al 100% una volta aggiornata la dichiarazione Isee. In caso di lavoro autonomo, il reddito da lavoro ai fini del calcolo del RdC risulta dalla differenza tra ricavi/compensi e spese sostenute. In presenza di una variazione del reddito l'erogazione non subisce variazioni per i due mesi successivi alla modifica, venendo successivamente aggiornato ogni trimestre (sulla base del reddito del trimestre precedente), fino a quando il maggior reddito non sia valorizzato nella dichiarazione ISEE per l'intera annualità. A partire dal terzo trimestre l'aliquota marginale riduce il sussidio nella misura del 100%.

Aliquote marginali così elevate (a meno di redditi percepiti molto alti) costituiscono un forte scoraggiamento ad accettare un nuovo lavoro, dato **che l'emersione di un reddito aggiuntivo si traduce in prospettiva in una uguale riduzione del sussidio.**

Per incentivare il lavoro, riducendo la convenienza a percepire passivamente il sussidio, il Comitato propone di ridurre l'aliquota marginale effettiva dall'80 al 60%, così da aumentare il reddito disponibile da lavoro in combinazione con il sussidio, fino a una soglia che potrebbe essere il reddito esente da imposizione fiscale (nel 2021, 8174 euro per i redditi da lavoro dipendente e 4800 per i lavoratori autonomi).

d) *Criticità riguardanti gli incentivi ai datori di lavoro.*

Ne sono state individuate tre:

1. la scelta, operata nel d.l. n. 4/2019, di riconoscere gli incentivi solo in caso di assunzioni a tempo indeterminato rischia, per una platea di soggetti molto distante dal mercato del lavoro, di non agevolare la loro pronta occupazione.

Si propone di riconoscere l'incentivo anche in caso di assunzione con contratto a tempo determinato, purché non inferiore ai 12 mesi;

2. la previsione per cui, ai fini del riconoscimento dell'incentivo, il rapporto di lavoro deve essere a tempo pieno, rischia di escludere i datori di lavoro che operano in settori produttivi in cui l'occupazione, anche se stabile, è per lo più a tempo parziale: ne sono un esempio il settore della grande distribuzione commerciale, ove, buona parte degli addetti alle vendite a tempo indeterminato sono occupati a tempo parziale (24/30 ore); ma anche i settori delle pulizie, dei call center, dell'edilizia.

Si propone di riconoscere l'incentivo anche in caso di assunzioni con contratto di lavoro a tempo parziale, almeno nel caso di contratti a tempo indeterminato;

3. lo sgravio contributivo previsto dall'art. 8 del d.l. n. 4/2019 non è riconosciuto a tutti i datori di lavoro, ma esclusivamente a quelli che hanno preventivamente comunicato *on line*, sulla apposita piattaforma, la disponibilità di posti vacanti: il meccanismo è volto a favorire la rilevazione e la raccolta delle offerte di lavoro da parte delle imprese, canalizzandole verso la piattaforma digitale dedicata al Rdc e gestita da Anpal. Se la finalità è condivisibile, deve

tuttavia rilevarsi che le tempistiche sottese all'operatività del meccanismo rischiano di non favorire il rapido incontro tra le esigenze occupazionali dei datori di lavoro e le disponibilità dei beneficiari il RdC, soprattutto in caso di svolgimento di lavori di breve durata.

Si propone di sospendere l'operatività di tale previsione, allargando gli incentivi anche ai datori di lavoro che assumono beneficiari senza aver preventivamente comunicato la disponibilità di posti sulla apposita piattaforma.

5. Criticità che riguardano i Patti per l'Inclusione Sociale

Come nel caso dei Patti per il Lavoro, la difficoltà riscontrata nell'attivazione dei Patti per l'Inclusione Sociale è largamente dovuta alla carenza di organico, particolarmente grave in alcuni contesti, spesso quelli con un maggior numero di beneficiari, a fronte di una grande crescita delle domande di presa in carico a seguito dell'introduzione del RdC. Anche nel caso dei Patti per l'Inclusione Sociale, inoltre, l'attività è stata rallentata nei mesi della pandemia, provocando un accumulo di ritardi nelle prese in carico. Accanto alle carenze di organico, le disomogeneità territoriali sembrano dovute anche alle diverse modalità (e capacità) di governance e cooperazione tra i diversi soggetti a livello locale.

Queste difficoltà hanno rallentato anche l'attuazione dei PUC, progetti utili alla collettività, cui sarebbero tenuti a partecipare tutti i beneficiari adulti del RdC al fine di arricchire le proprie competenze e rafforzare le proprie capacità. Solo il 39% dei Comuni ha predisposto almeno un PUC, per un numero di posti che potrebbe teoricamente coinvolgere 95.000 beneficiari. Inoltre, solo il 33% di posti è stato effettivamente attivato. Il lento avvio della presa in carico, unitamente al vincolo di utilizzare criteri di priorità nell'assegnazione dei beneficiari ai progetti, a prescindere da una valutazione più fine e personalizzata di ciò che è più adatto per ciascuno, si combinano così nel produrre un esito insoddisfacente di un'operazione organizzativamente molto complessa, ma potenzialmente molto interessante e innovativa.

Il Comitato, su questo punto, intende effettuare ulteriori analisi e approfondimenti, prima di formulare una proposta precisa.

6. Un lavoro in progress

Questa Relazione, e le proposte che su di essa sono basate, costituisce un primo esito di un lavoro di analisi e valutazione non ancora concluso. Per quanto riguarda i prossimi passi, sta per essere avviata un'analisi controfattuale dell'efficacia delle misure non monetarie del RdC. Al riguardo, contestualmente a questa Relazione, viene presentata la Proposta di valutazione controfattuale dei percorsi di inclusione per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza. È anche in corso, in collaborazione con l'INPS, una ricerca sulle modalità e difficoltà di accesso al RdC e sulla soddisfazione da parte dei beneficiari.

Ovviamente, questo lavoro, e lo stesso Comitato Scientifico, hanno un senso non puramente di studio solo a condizione che i decisori politici ne facciano uso nel prendere le loro decisioni.