



# DIECI DOMANDE E RISPOSTE SUL REDDITO DI CITTADINANZA

Per animare un dibattito pubblico  
basato su dati e argomentazioni

COMITATO SCIENTIFICO  
DI VALUTAZIONE DEL



GIUGNO 2022



# Dieci domande e risposte sul Reddito di cittadinanza

## Per animare un dibattito pubblico basato su dati e argomentazioni

### Premessa

Sin dalla sua introduzione, nella primavera del 2019, il Reddito di cittadinanza è stato al centro di un acceso dibattito alimentato da domande, dubbi e affermazioni troppo poco o per nulla ancorate ad evidenza empirica, con la conseguenza di intralciare la comprensione del suo effettivo funzionamento, dei suoi aspetti positivi e delle sue criticità. Invece di favorire la circolazione di informazioni ben fondate, tutto questo ha, in ultima istanza, alimentato sterili e dannose contrapposizioni.

A distanza di tre anni dal suo avvio, e potendo adesso disporre di una solida base di dati, il Comitato scientifico di valutazione del Reddito di cittadinanza<sup>1</sup> ha ritenuto utile e urgente contribuire a una buona conoscenza di questo strumento, basata su spiegazioni e dati, per contrastare fuorvianti semplificazioni e diffusi luoghi comuni,

Si è voluto partire proprio da alcune delle questioni più controverse relative al Reddito di cittadinanza, oggetto da tempo di attenzione mediatica e su cui si moltiplicano prese di posizione basate su una limitata conoscenza e prive dell'approfondimento necessario per comprenderle a fondo e discuterle consapevolmente.

I temi sono stati declinati in 10 domande a ciascuna delle quali è stata fornita una risposta motivata, basata sui dati ufficiali relativi alla misura (di fonte Inps, Anpal, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e, in alcuni casi, indicando anche le proposte di cambiamento elaborate dal Comitato scientifico. Le domande trattano sostanzialmente i seguenti temi:

- il RdC fra contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro
- il RdC e il fenomeno della povertà
- accesso e importi (chi è sfavorito e perché)
- RdC e condizionalità (che cosa è richiesto a chi riceve la misura)
- RdC e lavoro
- RdC e inclusione sociale
- il RdC nel confronto internazionale

Al fine di riposizionare il dibattito pubblico precisando meglio i termini delle questioni e animare un confronto pubblico, mediatico e politico informato e ancorato a una solida base scientifica, il Comitato si augura che questo documento costituisca un'utile base informativa per tutti coloro che sono impegnati nel contrasto alla povertà e trovi la più ampia diffusione nei media.

---

<sup>1</sup> Il Comitato scientifico di valutazione del Reddito di cittadinanza, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel marzo 2021 e presieduto dalla prof.ssa Chiara Saraceno, è nato allo scopo di approvare il progetto di valutazione del Reddito di cittadinanza e ha prodotto nel novembre 2021 uno studio della misura elaborando proposte di modifica della stessa ([www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/reddito-di-cittadinanza-presentata-oggi-la-relazione-del-comitato-scientifico.aspx/](http://www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/reddito-di-cittadinanza-presentata-oggi-la-relazione-del-comitato-scientifico.aspx/)).

## Requisiti per accedere al Reddito di cittadinanza

(tratto da [www.redditicittadinanza.gov.it](http://www.redditicittadinanza.gov.it))

Il Reddito di cittadinanza viene erogato ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, di alcuni requisiti.

- **Requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno**

Il richiedente deve essere cittadino maggiorenne in una delle seguenti condizioni: italiano o dell'Unione Europea; cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o apolide in possesso di analogo permesso; cittadino di Paesi terzi familiare di cittadino italiano o comunitario titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; titolare di protezione internazionale. È, inoltre, necessario essere residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

- **Requisiti economici**

Il nucleo familiare deve essere in possesso di:

- un valore ISEE inferiore a 9.360 euro (in presenza di minorenni, si considera l'ISEE per prestazioni rivolte ai minorenni);
- un valore del patrimonio immobiliare in Italia e all'estero, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro;
- un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro per il single, incrementato in base al numero dei componenti della famiglia (fino a 10.000 euro), alla presenza di più figli (1.000 euro in più per ogni figlio oltre il secondo) o di componenti con disabilità (5.000 euro in più per ogni componente con disabilità e euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza).
- un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui, moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza<sup>2</sup>. Tale soglia è aumentata a 7.560 euro ai fini dell'accesso alla Pensione di cittadinanza. Se il nucleo familiare risiede in un'abitazione in affitto, la soglia è elevata a 9.360 euro.

Relativamente ai requisiti economici elencati sopra, i cittadini di Paesi extracomunitari devono produrre apposita certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana<sup>3</sup>.

- **Altri requisiti**

Per accedere alla misura è inoltre necessario che nessun componente del nucleo familiare possieda:

- autoveicoli immatricolati la prima volta nei 6 mesi antecedenti la richiesta, autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc, motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei 2 anni antecedenti;
- navi e imbarcazioni da diporto.

Il richiedente non deve poi essere sottoposto a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché esser stato condannato in via definitiva, nei dieci anni precedenti la richiesta, per una serie di delitti (articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640-bis del codice penale).

Il Reddito di cittadinanza è compatibile con il godimento della NASpl (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego), DIS-COLL (indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata) e degli strumenti di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria. L'importo dell'assegno è determinato tenendo conto, con una scala di equivalenza, del numero di componenti il nucleo familiare.

---

<sup>2</sup> La scala di equivalenza è pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1, ovvero fino ad un massimo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite ai fini dell'ISEE.

<sup>3</sup> Tale disposizione non si applica: a) nei confronti dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea aventi lo status di rifugiato politico; b) qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente; c) nei confronti di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea nei quali è oggettivamente impossibile acquisire tali certificazioni. Gli Stati in cui non è possibile acquisire la documentazione sono stati identificati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, del 21 ottobre 2019.

## 1. Il Reddito di cittadinanza è una misura per il lavoro o contro la povertà?

La domanda è legittima perché, mentre il discorso pubblico sul RdC oscilla tra questi due obiettivi, il Decreto che ha istituito il RdC li indica entrambi, affermando che si tratta di “una misura fondamentale di politica attiva del lavoro” e “di contrasto alla povertà” (DLgs 4/19, art 1). L’enfasi eccessiva data all’obiettivo dell’inserimento lavorativo rischia di alimentare false aspettative in proposito. Rischia anche di sottovalutare i risultati ottenuti dal RdC rispetto al contrasto della povertà.

Il RdC, infatti, è innanzitutto uno strumento di contrasto alla povertà, individuale e familiare: il principale criterio per accedervi non è la mancanza di una occupazione, ma l’insufficienza delle risorse proprie e della propria famiglia, anche se i beneficiari, nei casi in cui l’età e altre condizioni lo consentano, sono tenuti a rispettare tutti gli impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all’inserimento nel mercato del lavoro (Centri per l’impiego) e all’inclusione sociale (servizi sociali comunali). L’integrazione di reddito, che costituisce la parte monetaria della misura, ha l’obiettivo di garantire a chi lo riceve di poter soddisfare i bisogni fondamentali, propri e della propria famiglia, e vivere dignitosamente: una abitazione (con i costi connessi), un’alimentazione sufficiente, vestiario, un minimo di mobilità, ecc.

Va, inoltre, osservato, che la maggior parte dei beneficiari non è “occupabile” nel breve-medio periodo, per l’età, le condizioni di salute, i carichi familiari, l’estrema lontananza dal mercato del lavoro. Un’analisi dei dati INPS nel 2021 evidenzia che due terzi degli allora 3.7 milioni di beneficiari non risultavano presenti negli archivi INPS degli estratti conto contributivi negli anni 2018 e 2019, cioè non avevano avuto alcun rapporto di lavoro formale nei due anni precedenti. Escludendo i minorenni, che sono un quarto del totale dei percettori, in questa condizione si trovava un numero consistente di adulti che, di conseguenza, difficilmente avrebbero potuto trovare un lavoro nel breve-medio periodo. Allo stato attuale, circa la metà dei beneficiari del RdC è indirizzata non ai centri per l’impiego, ma ai servizi sociali comunali, per la stipula di un patto di inclusione.

Anche chi è teoricamente occupabile, inoltre, deve poter soddisfare i propri bisogni e quelli dei propri familiari, quindi ha bisogno di un sostegno economico contro la povertà, fino a quando, riuscirà – se riuscirà – a trovare un’occupazione che gli/le consenta di uscire dalla povertà e di non aver più bisogno del RdC. Si aggiunga, poi, che tra i beneficiari ci sono anche persone occupate, che tuttavia non guadagnano a sufficienza per sé e la propria famiglia.

Va infine rilevato che l’obiettivo di accompagnamento verso una occupazione delle persone teoricamente occupabili purtroppo non sempre viene effettivamente perseguito perché in Italia le politiche attive del lavoro sono spesso carenti, quando non del tutto assenti, e i centri per l’impiego non sono sempre sufficientemente attrezzati a questo fine, tanto più quando devono rivolgersi ad una platea particolarmente debole come quella dei beneficiari (adulti) di RdC. Vanno, quindi, rafforzate le politiche attive, in generale e rispetto ai beneficiari RdC. Al riguardo sono previsti ingenti investimenti nell’ambito del programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori). Il programma, che si inserisce nell’ambito del PNRR, si prefigge di rilanciare l’occupazione nel nostro Paese e contrastare la disoccupazione, a tale fine sono state allocate risorse pari a 4,4 miliardi di euro, in aggiunta ai 600 milioni di euro per rafforzare i centri per l’impiego e ad altri 600 milioni per il sistema duale. Tra i beneficiari del programma sono esplicitamente considerati i percettori del Reddito di cittadinanza.

Si può, quindi, ragionevolmente sostenere che il RdC opera di fatto prevalentemente come uno strumento di contrasto alla povertà sia perché integra redditi insufficienti, sia perché i Centri per l’Impiego cui parte dei beneficiari viene indirizzata non sono generalmente in grado di attuare adeguate misure di politica attiva del lavoro. Tenere in primo piano l’obiettivo del contrasto alla povertà suggerisce, tra l’altro, l’opportunità di rivedere la norma attuale che prevede la decadenza dal beneficio di tutta la famiglia, inclusi i minorenni, nel caso in cui uno solo dei componenti venga meno agli obblighi connessi alla ricezione del beneficio (v. scheda 5), di fatto considerando l’intera famiglia come responsabile “in solido” del comportamento di uno dei suoi

componenti. Sarebbe più rispettoso sia del principio che la responsabilità è sempre individuale, sia dell'obiettivo di garantire il soddisfacimento dei bisogni di base, decurtare l'importo RdC cui la famiglia avrebbe diritto solo della quota imputabile al componente che non ha osservato gli obblighi.

## **2. Perché non vi è perfetta coincidenza tra coloro che sono considerati poveri assoluti dall'ISTAT e coloro che percepiscono il RdC?**

L'ISTAT stima l'incidenza della povertà con riferimento non al reddito e neppure all'ISEE, ma alla spesa per consumi.

In particolare, per quanto riguarda la povertà assoluta, le stime vengono fatte in riferimento al costo di un paniere di beni individuato come essenziale, che varia a seconda del numero e dell'età dei componenti della famiglia, e che viene calcolato tenendo conto della diversità dei prezzi, per i beni che compongono il paniere, tra aree territoriali e comuni di diversa ampiezza. Quindi la linea della povertà assoluta cambia a seconda sia della composizione della famiglia sia di dove vive. Con la stessa spesa per consumi si può, ad esempio, essere considerati poveri in una città del Nord, ma non in un piccolo comune del Mezzogiorno.

Questi dati sono molto importanti, perché consentono di documentare e monitorare nel tempo l'andamento della povertà, anche se il paniere di beni non include "beni pubblici" come il sistema sanitario o scolastico, i servizi per la prima infanzia, i trasporti e in generale le infrastrutture sociali, che incidono in modo molto rilevante sul benessere di individui e famiglie e che sono distribuiti in modo molto disomogeneo sul territorio.

Una misura di sostegno al reddito nazionale non può, tuttavia, basarsi su una molteplicità di linee di povertà. In tutti i paesi, pur tenendo conto di ciò che emerge dalle indagini campionarie, per definire la soglia al di sotto della quale si ha diritto al sostegno si utilizza una qualche definizione di tipo amministrativo e senza differenziazioni tra regioni, città e campagna, comuni piccoli e comuni grandi e così via. Si è fatto così anche in Italia con il RdC, si è cioè individuata una soglia omogenea su tutto il territorio.

Quindi la linea di povertà "amministrativa", ai fini dell'accesso al RdC, è diversa da quella della povertà assoluta dell'ISTAT per due motivi: è basata su reddito e ricchezza, non sui consumi, ed è unica su tutto il territorio nazionale. La mancata considerazione del diverso costo della vita è uno dei motivi per cui, se si confrontano a livello territoriale i percettori del RdC con i poveri calcolati dall'ISTAT, le regioni centro-settentrionali appaiono svantaggiate dal punto di vista dell'accesso al RdC. Ma sono anche le regioni meglio dotate di "beni pubblici".

La mancata considerazione del diverso costo della vita non è l'unica ragione di questo squilibrio, tuttavia. Una seconda ragione sta nel requisito di residenza che esclude dalla misura una buona parte di stranieri, che sono più numerosi nelle regioni centro-settentrionali e costituiscono la maggioranza dei poveri in queste regioni.

Il fatto che i beneficiari del RdC non coincidano con i poveri assoluti stimati dall'ISTAT ha anche altre cause, in particolare la sotto-rappresentazione, tra i beneficiari, oltre che degli stranieri, dei minorenni e delle famiglie con minorenni, specie se numerose. E questo a causa delle scelte operate dal decisore politico sui requisiti di residenza e sulla scala di equivalenza (v. scheda 3).

La proposta del Comitato scientifico di valutazione del RdC, in merito alla diversità territoriale del costo della vita, è di non diversificare la linea di povertà amministrativa, anche al fine di non creare nuove iniquità, ma di articolare la parte monetaria del RdC su due livelli, uno nazionale, omogeneo, in quanto Livello Essenziale di Prestazione, eventualmente più basso di quello attuale, e uno regionale. A livello regionale si potrebbe sia allargare la soglia di accesso, sia integrare il RdC nazionale con una prestazione monetaria diretta o con il pagamento di alcuni costi – affitto, utenze, ecc. Questa, tra l'altro, è anche la proposta OCSE nel suo rapporto sulle misure di reddito minimo in vari paesi.

### 3. Chi è maggiormente penalizzato dalle condizioni previste per l'accesso al RdC?

Sono due i gruppi fortemente penalizzati: i minorenni e le famiglie con minorenni, specie se numerose e gli stranieri e le loro famiglie. In entrambi i casi la penalizzazione riguarda innanzitutto l'accesso alla misura, anche se i motivi sono diversi. Nel caso dei minori e delle famiglie numerose la penalizzazione, inoltre, riguarda anche il calcolo del RdC spettante. Penalizzati sono anche coloro che hanno un patrimonio appena superiore alle soglie di esclusione, ma un reddito molto più basso di chi invece percepisce il RdC avendo, magari, un patrimonio appena inferiore al valore delle soglie.

Le difficoltà di accesso, nel caso degli stranieri sono dovute al requisito di residenza legale in Italia di almeno dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi. Un requisito di residenza così alto, che non ha pari in Europa, esclude una quota rilevante di stranieri pur legalmente residenti, compresi i richiedenti asilo.

Nel caso dei minorenni e delle famiglie con minorenni, il rischio di esclusione deriva dalla scala di equivalenza adottata per valutare il reddito familiare disponibile. 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 per una persona sola, 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 componente del nucleo familiare e agli ulteriori componenti il coefficiente 0,4 se maggiorenne, 0,2 se minorenni, con un valore massimo di 2,1 (o 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. In effetti, tra le famiglie con un ISEE sotto soglia, quelle escluse dal RdC perché il reddito familiare equivalente è superiore a quanto stabilito (la motivazione maggioritaria in tutti i casi di esclusione) sono il 38% del totale, ma salgono al 50% tra quelle con minori, a fronte del 27% delle altre.

In secondo luogo, il ridotto peso attribuito ai minori, ma anche l'imposizione di un tetto massimo al coefficiente raggiungibile, rende più facile l'esclusione delle famiglie numerose. Per lo stesso motivo, anche se accedono al RdC, le famiglie con minorenni, specie se numerose, ricevono un sostegno in proporzione meno generoso delle famiglie piccole e con soli adulti. Quest'ultimo effetto è in parte corretto dall'introduzione dell'assegno unico per i figli, che da marzo 2022 ha sostituito la "quota figli" del RdC.

Per ovviare a queste penalizzazioni il Comitato scientifico di valutazione del RdC ha fatto le seguenti proposte:

- eliminare, soprattutto in riferimento al patrimonio mobiliare, la soglia rigida e includere una parte di esso nel calcolo del reddito (o potere d'acquisto);
- portare il requisito di residenza in Italia da 10 a 5 anni, allineandolo a quello per il permesso di lungo soggiorno;
- in alternativa all'utilizzo della più generosa scala di equivalenza ISEE anche per la valutazione del reddito - come sarebbe più logico, ma molto oneroso - eliminare la distinzione tra adulti e minorenni. Si tratta di una forte semplificazione che cancella il diverso costo non tanto degli adulti rispetto ai minorenni, ma dei minorenni di età diversa;
- portare il coefficiente massimo da 2,1 a 2,8 (2,9 in presenza di persone con disabilità).

#### 4. Che cosa viene richiesto a coloro che percepiscono il RdC?

Per percepire il reddito di cittadinanza (RdC), oltre a soddisfare i requisiti monetari richiesti, occorre rispettare le condizioni riguardanti la disponibilità a seguire percorsi in grado di assicurare l'inserimento lavorativo o l'inclusione sociale. Il RdC è rivolto alle famiglie in difficoltà economica, ma gli obblighi di partecipazione ricadono sui singoli membri della famiglia di età compresa tra 18 e 65 anni inoccupati, purché non siano studenti iscritti a scuole secondarie o università oppure non siano già pensionati<sup>4</sup>. A ognuno di essi viene chiesto di sottoscrivere una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID).

Ogni famiglia beneficiaria di RdC viene indirizzata ai Centri per l'Impiego (Cpl) territoriali o ai servizi sociali del Comune di residenza, a seconda della presenza di componenti potenzialmente occupabili. I Cpl e i Comuni dovrebbero provvedere alla convocazione degli interessati entro 30 giorni dall'erogazione del beneficio, indirizzandoli alle attività ritenute più idonee. Secondo il primo Monitoraggio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sul RdC, il numero dei nuclei indirizzati ai Cpl (49%) e ai Servizi sociali (46%) è approssimativamente equivalente.

Ai componenti del nucleo familiare beneficiario indirizzati al Cpl che non siano già occupati viene proposta la sottoscrizione di un Patto per il Lavoro che prevede l'impegno a intraprendere un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo (ad esempio frequentare le attività formative proposte dal Cpl, svolgere ricerca attiva del lavoro, accettare almeno una delle offerte congrue) (vedi scheda 5).

Ai beneficiari indirizzati ai percorsi organizzati dai Comuni sono offerti dei Patti per l'inclusione sociale (PaIS) che possono prevedere dall'impegno alla regolarità della frequenza scolastica dei minorenni al sostegno psicologico degli adulti (vedi scheda 7).

Si deve tener conto che il processo di presa in carico, avviato nel 2019 con l'introduzione del RdC, è stato influenzato anche dalla sospensione per 4 mesi degli obblighi connessi alla fruizione del beneficio durante il periodo pandemico, che ha altresì influito sulla dinamicità del mercato del lavoro e sulla possibilità di dare corso alle attività di inclusione sociale da parte dei servizi sociali comunali.

I beneficiari adulti di RdC, indipendentemente dal dove siano stati indirizzati (Cpl o Servizi Sociali), sono inoltre tenuti a garantire la propria disponibilità a partecipare a progetti utili alla collettività (PUC) pubblicati nella piattaforma GEPI del Ministero del lavoro (vedi scheda 9).

Qualora anche uno soltanto dei membri di una famiglia beneficiaria del RdC per qualsiasi ragione risulti inadempiente a questi obblighi (salvo i casi di giustificato motivo) viene sanzionata la famiglia, con la decurtazione di una o più mensilità e si può giungere anche alla perdita del beneficio.

Su queste tematiche il Comitato scientifico di valutazione del RdC ha proposto di richiedere la dichiarazione di immediata disponibilità solo a coloro che sono stati indirizzati ai Cpl, per ridurre gli inutili adempimenti burocratici. Con l'ultima legge di Bilancio (2021), in un'ottica di semplificazione, è stato previsto che la domanda di RdC resa dall'interessato all'INPS per sé e tutti i componenti maggiorenni della famiglia, che sono tenuti agli obblighi connessi alla fruizione del RdC, equivalga a dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro.

---

<sup>4</sup> In occasione del primo incontro con i servizi possono essere esonerati dagli obblighi ulteriori beneficiari per lo svolgimento di attività di formazione, tirocini o azioni di cura verso familiari molto piccoli o con disabilità grave o non autosufficienti.

## 5. Che cos'è il Patto per il lavoro e che cosa devono fare le persone?

Il Patto per il lavoro, che consiste in un percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo che il beneficiario di RdC stipula con i Centri per l'impiego (Cpl) o con le agenzie private accreditate, prevede obblighi e impegni relativi sia alla ricerca attiva di lavoro sia all'accettazione di eventuali offerte di lavoro. Rispetto alla ricerca attiva occorre:

- consultare quotidianamente la piattaforma per l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro;
- verificare la presenza di nuove offerte, secondo le ulteriori modalità definite nel patto per il lavoro;
- accettare di essere avviato alle attività individuate nel patto per il lavoro;
- sostenere colloqui psicoattitudinali e eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione
- presentarsi con frequenza almeno mensile al Cpl.

In relazione alle offerte di lavoro occorre accettare almeno una delle (originariamente tre, ora due) offerte di lavoro definite congrue in base alla coerenza con le esperienze e le competenze maturate, alla retribuzione connessa con il posto di lavoro e alla distanza dalla residenza. In particolare, il primo posto di lavoro offerto non deve distare più di 80 km. dalla residenza del beneficiario e comunque deve essere raggiungibile in non più di 100 minuti con i mezzi pubblici; per la seconda offerta non vi sono limiti di distanza nel territorio nazionale, a meno che il contratto sia temporaneo o a tempo parziale. In caso di mancato rispetto degli obblighi nei confronti dei servizi per l'impiego, si applicano severe sanzioni. In particolare, la mancata sottoscrizione del Patto per il lavoro – al pari della mancata effettuazione della dichiarazione di immediata disponibilità (Did) (v. scheda 4) – comporta la decadenza dal RdC. In assenza di giustificato motivo, la medesima sanzione si applica anche in caso di: mancata presentazione con frequenza mensile presso il Cpl; mancata accettazione di almeno una delle due offerte di lavoro congrue ovvero, in caso di rinnovo del beneficio, della prima offerta di lavoro congrua; rifiuto di aderire ai progetti di utilità collettiva dei Comuni (PUC); mancata partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa; reiterata mancata partecipazione alle iniziative di orientamento anche di un solo componente il nucleo familiare. Al 30 dicembre 2021, i beneficiari complessivi indirizzati ai Servizi per il Lavoro erano 1.935.638. Per calcolare quanti di essi sono tenuti alla sottoscrizione del patto, da quella platea dobbiamo escludere i già occupati (circa il 18%), gli esonerati/esclusi e i rinviati ai servizi sociali dei comuni; il risultato è poco più di 843mila individui, dei quali circa 385mila (il 45,6%) sono stati presi in carico dai servizi per l'impiego e poco più di 2.600 sono stati impegnati in attività di tirocinio.

Il Comitato scientifico di valutazione del RdC ha proposto di ridefinire l'offerta congrua di lavoro per meglio rispettare le caratteristiche dei beneficiari e favorirne l'entrata nel mercato del lavoro. Per avvicinare al mercato del lavoro persone che spesso ne sono molto distanti si propone di includere nell'offerta congrua anche i contratti a tempo indeterminato part-time o full time di durata inferiore ai 3 mesi. La legge di bilancio 2021 ha recepito questa indicazione per quanto riguarda il part time (con un orario non inferiore al 60% dell'orario a tempo pieno). Inoltre è stato considerato congruo il contratto di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi. Per quanto riguarda la retribuzione, è stata prevista una soglia minima mensile di 858 euro, eventualmente riparametrata in base all'orario di lavoro previsto nella proposta di contratto di lavoro.

Quanto si è detto a proposito dell'offerta congrua è importante per valutare la ricorrente tesi, che il RdC spinge a rifiutare il lavoro. Se la richiesta passa per i CPI il rifiuto, la seconda volta, implica la decadenza dal RdC. Si deve quindi trattare di offerte che non transitano per i CPI e il rifiuto può essere motivato da un calcolo economico (entità del salario in rapporto al RdC, durata del lavoro in rapporto alla durata residua del diritto al RdC) e dalla congiunta considerazione della 'qualità' del lavoro. Considerando gli importi, appare plausibile che possano essere rifiutati solo lavori remunerati pochissimo o di brevissima durata e di scarsa qualità. Alcuni lavori stagionali possono avere queste caratteristiche. Se la durata non può essere modificata, certamente può esserlo il salario, considerando anche gli elevatissimi profitti che spesso corrispondono ai salari bassissimi degli stagionali. Dall'avvio della misura le offerte congrue rifiutate sono un numero trascurabile circa 30, rispetto a qualche milione di beneficiari adulti. Appare tuttavia insufficiente il ricorso

da parte dei datori di lavoro alla intermediazione da parte dei Centri per l'impiego, segnalando i posti vacanti per ricevere possibili candidature.

## 6. Quanti percettori di RdC hanno trovato lavoro finora?

Il numero totale di beneficiari che - indipendentemente dalla condizione occupazionale al momento di accesso al beneficio e dallo stato della domanda (terminata, decaduta, in corso di validità, ecc.) – sono transitati nelle politiche del lavoro nel periodo compreso tra marzo 2019 e la fine di settembre del 2021 è stato pari a 1.808.278.

Circa 178.000 di tali beneficiari avevano un rapporto di lavoro al momento dell'ingresso nella misura, mentre altri 547.000 circa (cioè il 30,2% del totale) lo hanno trovato successivamente. Quindi poco meno di 725.000 di quei beneficiari (il 40,1%) aveva già un lavoro o lo ha trovato successivamente. Inoltre, va tenuto presente che poiché non pochi di essi hanno cambiato più di un lavoro nel periodo, sono stati più di 1,5 milioni i complessivi rapporti di lavoro movimentati.

Le difficoltà maggiori a intercettare un posto di lavoro le hanno incontrate coloro che avevano avuto un numero limitato di esperienze di lavoro e, per lo più, risalenti a anni distanti nel tempo. L'osservazione dei dati rivela che la disparità tra la componente maschile e quella femminile dei beneficiari è piuttosto netta: la quota di uomini che ha trovato un'occupazione è nettamente superiore a quella delle donne: 37,9% contro 23,2% delle donne. I beneficiari con cittadinanza straniera sono una minoranza, il 17,2% del totale, ma è di interesse il fatto che la quota di essi che ha trovato una nuova occupazione è superiore a quella riferita ai soli cittadini italiani: 36,8% contro 28,9%.

Tra le varie tipologie contrattuali è nettamente prevalente l'occupazione a termine. Ha questa caratteristica il 63,6% dei rapporti avviati. Se si considerano soltanto gli uomini la percentuale risulta ancora più alta: superiore ai due terzi. Inoltre, si tratta prevalentemente di contratti di breve durata: quasi il 69% di essi non supera i 3 mesi e più di un terzo dura meno di 1 mese. Nella maggior parte dei casi, quindi, i nuovi rapporti di lavoro instaurati si caratterizzano per un elevato livello di precarietà, con periodi di occupazione brevi o molto brevi.

Questi dati sono il riflesso della più generale tendenza a creare principalmente posti di lavoro precari, dunque non si tratta di una specificità relativa ai beneficiari del RdC. Tuttavia, questi ultimi sono particolarmente esposti al rischio di precarietà perché presentano bassi profili professionali e hanno limitate esperienze di lavoro, soprattutto in tempi recenti. In assenza di un'attività formativa adeguata questi limiti, tenendo conto anche della forte propensione di molte imprese a ricorrere a questi contratti, si traducono in un'alta probabilità di accedere soltanto a lavori con caratteristiche di precarietà.

## 7. Che cos'è il Patto per l'inclusione sociale e che cosa devono fare le persone?

Il Patto per l'inclusione sociale (PaIS) è l'accordo che i beneficiari del RdC e le loro famiglie stipulano con i servizi sociali e contiene i dettagli del percorso di inclusione sociale che essi dovranno intraprendere per tutto il periodo in cui percepiranno il contributo economico del RdC, al fine di riacquistare un certo grado di autonomia sociale ed economica. Il patto definisce gli obiettivi e i risultati da raggiungere in un determinato lasso di tempo, i servizi da attivare per ogni membro della famiglia, gli impegni che i beneficiari dovranno assumere.

Il PaIS non riguarda tutti i beneficiari di RdC, ma solo quelli che hanno ricevuto la convocazione dai servizi sociali: sono, cioè, coloro che non hanno un'esperienza recente di lavoro o che già erano seguiti dai servizi sociali quando percepivano il Reddito di inclusione (REI).

Una volta presso i servizi sociali, gli assistenti sociali avviano i colloqui con le persone che ricevono il RdC per mettere a fuoco la loro situazione, sia in termini di esigenze che di risorse, e individuare il percorso più adatto. Se da questa analisi preliminare emerge un bisogno semplice per il quale è sufficiente l'intervento dei soli assistenti sociali, allora viene elaborato un patto di inclusione sociale cosiddetto semplificato. Nel caso, invece, di un bisogno complesso, è previsto l'intervento di un'equipe composta da più professionisti (educatori, psicologi, assistenti sociali, ecc.). Le altre due opzioni possibili sono interventi specialistici se si presentano bisogni complessi specifici (sanitari, psicologici, ecc.) oppure, in caso di bisogno prettamente lavorativo, si chiede ai Centri per l'impiego di seguire direttamente la situazione.

Il patto è sia un'opportunità che un impegno: un'opportunità perché i percettori di RdC possono contare su una rete di supporto specialistica messa a disposizione dai servizi sociali per affrontare i problemi e risolverli; è però anche un vincolo in quanto il venir meno all'impegno di partecipare alle attività concordate comporta sanzioni e anche la sospensione e decadenza dal Reddito di cittadinanza. A tal fine i servizi sociali monitorano a cadenza periodica la realizzazione di quanto è stato stabilito nel patto. Questo perché il RdC prevede che l'erogazione del contributo economico sia *condizionato* all'impegno da parte di chi lo riceve a farsi coinvolgere in percorsi di inclusione sociale e lavorativa concordati insieme ai servizi (sociali e del lavoro) (v. anche scheda 5).

Il Patto per l'inclusione sociale è considerato uno strumento essenziale per realizzare i percorsi di accompagnamento delle persone che ricevono il RdC ed è stato stabilito che esso debba essere garantito a cittadine/i in tutti i territori (livello essenziale delle prestazioni sociali - LEPS).

Questa previsione sta però ancora incontrando qualche difficoltà nella sua realizzazione: considerata la consistenza della platea di beneficiari di RdC (4,65 milioni di persone che hanno ricevuto almeno una mensilità dall'inizio della misura a febbraio 2022) attivare patti di inclusione richiede la presenza nei servizi sociali comunali di un numero altrettanto cospicuo di personale che si occupi di questo e il processo di rafforzamento dell'organico dei servizi sociali, pure previsto per legge, è tuttora in corso di attuazione; la pandemia ha poi rallentato i percorsi di presa in carico dei beneficiari RdC, tanto che dal 18 marzo al 17 luglio 2020 è stata prevista la totale sospensione della condizionalità. Non stupisce che, in base ai dati del Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali per il contrasto alla povertà 2021-2023, al 1° marzo 2021 i nuclei beneficiari di RdC indirizzati ai servizi sociali presi in carico dai servizi sociali fossero meno del 30% e ancora meno quelli che avevano sottoscritto un patto di inclusione.

## 8. È possibile lavorare e ricevere il RdC? Il RdC può favorire il lavoro nero?

È possibile lavorare e ricevere il RdC. Attualmente se chi percepisce il RdC inizia a lavorare come dipendente, il RdC si riduce, per ogni euro guadagnato, di 80 centesimi; dunque il beneficio netto è di soli 20 centesimi. Ciò vale fino all'aggiornamento della dichiarazione Isee, dopo la quale la riduzione del sussidio, se le nuove condizioni non impediscono di riceverlo, sarà pari alla intera retribuzione percepita.

Per i lavoratori autonomi valgono regole differenti, ma pur sempre penalizzanti: in presenza di una variazione del reddito nei due mesi successivi l'erogazione non viene modificata; successivamente si procede ad aggiornamenti trimestrali fino a quando il maggior reddito non viene incluso nella dichiarazione ISEE per l'intera annualità. A partire dal terzo trimestre il sussidio si riduce dell'intero ammontare del reddito guadagnato con il nuovo lavoro.

È previsto tuttavia un beneficio addizionale se, entro i primi 12 mesi di fruizione del Reddito di Cittadinanza, si avvia un'attività autonoma o di impresa individuale o si sottoscrive una quota del capitale sociale di una cooperativa.

Una riduzione così consistente dei sussidi in seguito alla percezione di un reddito da lavoro, come quella attualmente in vigore, può scoraggiare l'accettazione di un lavoro e può anche spingere verso il lavoro nero. Seguendo l'esempio di altri paesi europei il Comitato scientifico per la valutazione del RdC ha suggerito di accrescere la convenienza a lavorare anche mentre si percepisce il sussidio riducendo le decurtazioni previste per quest'ultimo in caso di accettazione di lavori.

Ciò vale naturalmente, soprattutto, per lavori con basse retribuzioni. In questa prospettiva, il Comitato di Valutazione ha proposto, allo scopo di attenuare i disincentivi al lavoro, di ridurre il sussidio, in caso di reddito da lavoro, dall'80 al 60% di quest'ultimo –aumentando così il reddito disponibile - fino a una soglia che potrebbe essere quella del reddito esente da imposizione fiscale e che sarebbe bene tenere bassa per evitare comportamenti opportunistici che possono spingere i salari verso il basso.

In presenza di retribuzioni molto basse, come sono quelle a cui in prevalenza accedono i beneficiari del RdC (v. scheda 6), quest'ultimo potrebbe essere considerato una sorta di "in-work benefit", cioè di sussidio che integra la retribuzione di mercato per portarla a livelli più accettabili. Il rischio, in questi casi, è che il sussidio diventi esso stesso causa di bassi salari perché rende possibile e conveniente per le imprese ridurre le retribuzioni senza che diminuisca, grazie al sussidio, il reddito complessivo percepito dai lavoratori. Certo non si può escludere questa possibilità. Ad avvantaggiarsene potrebbe essere non solo il lavoratore (che percepirebbe sussidio e salario) ma anche il datore di lavoro (che pagherebbe un salario più basso grazie al sussidio). Dunque, potrebbe esservi una convergenza di interessi.

In ogni caso, se il sussidio non venisse decurtato in misura eccessiva in caso di lavoro regolare, il lavoro nero sarebbe meno attraente per il lavoratore, che avrebbe perciò anche maggiore forza contrattuale per chiedere di essere messo in regola dal datore di lavoro.

Per altro, va sottolineato che il lavoro nero non nasce di certo con il RdC e non è pensabile contrastarlo solo agendo sugli incentivi degli agenti. Contro il lavoro nero occorrono controlli accurati.

## 9. Che cosa sono i Progetti Utili alla Collettività (PUC)?

I Progetti Utili alla Collettività (PUC) sono iniziative progettuali che i Comuni promuovono sui propri territori, rivolte esclusivamente a chi percepisce il RdC. Le attività previste in questi progetti possono essere culturali, sociali, ambientali, formative, artistiche e di tutela dei beni comuni. I Comuni possono decidere di realizzarle autonomamente oppure, sempre mantenendone la titolarità, di affidarne la gestione, con un'apposita procedura, a soggetti del territorio, fra cui le associazioni del terzo settore.

La particolarità dei PUC consiste nel fatto che essi coinvolgono sia i beneficiari di RdC seguiti dai servizi sociali sia quelli che sono seguiti dai centri per l'impiego. Inoltre, qualora lo vogliano, possono partecipare a queste attività anche coloro che, come prevede la legge del RdC, pur percependo il contributo economico, non sono tenuti a svolgere nessuna attività né con i servizi sociali né con i centri per l'impiego, in quanto lavorano, studiano o hanno la responsabilità di figli minori di 3 anni o di persone non autonome.

I progetti PUC sono una delle possibili forme di attività e impegno per i beneficiari di RdC che può essere inserita nel patto per l'inclusione sociale siglato con i servizi sociali e del patto di servizio stipulato con i centri per l'impiego. L'impegno richiesto varia dalle 8 alle 16 ore settimanali al massimo ed è quindi compatibile con le altre attività e servizi inseriti nei patti. Per partecipare ai progetti PUC non sono richieste competenze specifiche, proprio perché le attività previste non sono assimilabili al lavoro vero e proprio. Tuttavia, prima di assegnare una persona a un PUC gli assistenti sociali e gli operatori dei Cpl discutono con lei per verificare se il tipo di progetto è appropriato alle sue caratteristiche.

I PUC prevedono un impegno abbastanza costante, il contatto con altre persone e con i responsabili, il coinvolgimento in attività regolate che seppure non specialistiche hanno comunque un qualche contenuto specifico (pulizie dei parchi o aree gioco, compagnia e supporto di anziani, impegno in attività ludiche, ecc.). Essi possono, quindi, offrire a chi riceve il RdC occasioni di socializzazione e di acquisizione graduale di competenze di base, soprattutto relazionali e di sviluppo dell'autonomia sociale.

Da quando il RdC è a regime questa opportunità è stata largamente sottoutilizzata perché nella pratica essa comporta, per i Comuni che ne sono i responsabili, un onere in termini di ideazione, prima, e di realizzazione, dopo. Da marzo 2019 a ottobre 2021 sono stati circa 12.000 i PUC predisposti con un totale di 95.000 posti. In media sono stati predisposti 4 PUC a Comune, ma le differenze a livello regionale sono enormi e solo il 39% dei Comuni ha preparato almeno un PUC.

Un problema ulteriore, rispetto alla ridotta quota di Comuni che elaborano PUC, è la lunghezza dei tempi che, per varie ragioni, gli operatori dei servizi (sociali e Cpl) impiegano per selezionare e assegnare le persone ai progetti. A causa di ciò, solo il 32% dei posti disponibili nei PUC è stato occupato. A frenare ulteriormente questo processo ha contribuito la pandemia che, da marzo a luglio 2020, ha portato a sospendere ogni attività rivolta ai beneficiari di RdC.

La legge di bilancio 2021-2022 prevede l'obbligo di impiego nei PUC di almeno 1/3 dei beneficiari di RdC: ciò vuol dire che tutti i Comuni dovranno adoperarsi per rendere concreta questa opportunità nei loro territori.

In riferimento a questo il Comitato di valutazione del RdC propone di rafforzare e formare adeguatamente l'organico dei servizi sociali comunali, specie laddove è più sotto-dimensionato, definendo nel contempo un sistema di governance che tenga conto dell'interazione di molti soggetti (Comuni, terzo settore, privati) per coinvolgere i beneficiari nei PUC. Sono previste iniziative in tal senso nel Piano Nazionale per gli interventi ed i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023. Inoltre, la suddetta legge di bilancio prevedendo che i Comuni siano tenuti ad impiegare almeno un terzo dei percettori di RdC residenti, potenziando di fatto questo meccanismo.

## 10. In che cosa il RdC italiano si differenzia da misure analoghe presenti in altri paesi?

L'Italia è stato uno degli ultimi paesi europei a dotarsi, prima con Reddito di Inclusione e poi con il Reddito di Cittadinanza, di uno schema di reddito minimo. Negli altri paesi europei simili schemi sono in vigore da molti anni e in alcuni di essi (in particolare Lituania, Estonia, Grecia e, poco prima, Portogallo) sono stati rafforzati in concomitanza con la Grande Recessione iniziata nel 2009.

Le caratteristiche e la struttura di questi sistemi sono, però, piuttosto diverse tra loro. La principale causa di differenziazione è il modo in cui vengono combinate le due principali caratteristiche di queste misure: la protezione contro la povertà e le attività di ricerca del lavoro (e di agevolazione dell'inclusione sociale).

Da questo punto di vista si possono classificare i diversi paesi in base all'orientamento che le misure di reddito minimo hanno verso il sostegno ai poveri oppure verso l'inserimento, soprattutto con le politiche attive, nel mercato del lavoro. Le differenze sono molto rilevanti anche per quanto riguarda il grado di copertura del reddito offerto dalla misura di reddito minimo: si stima che nel 2015 il reddito minimo fosse mediamente pari al 22% del reddito corrispondente alla soglia della povertà relativa in Slovacchia e al 138% in Danimarca. Inoltre, alcuni paesi escludono i giovani dal beneficio, ad esempio gli under 30 in Danimarca (che però hanno altri sussidi) e gli under 23 in Spagna

Inoltre, per il disegno della misura sono molto importanti anche il funzionamento del mercato del lavoro e la sua capacità di creare occupazione e l'efficienza dei centri per l'impiego che, naturalmente, non hanno il compito di creare posti di lavoro, ma di fare in modo che quelli che si creano vengano prontamente coperti.

Nel complesso, si può dire che nei paesi est-europei il sussidio è poco generoso ed è limitata l'offerta di servizi per l'inclusione sociale e di politiche attive del lavoro. In un altro gruppo di paesi, tra cui Spagna, Portogallo e Regno Unito, il sussidio è poco generoso ma le politiche attive e di inclusione sociale sono piuttosto efficaci; nell'insieme si può dire che il sussidio è limitato anche allo scopo di accrescere la spinta spontanea verso la ricerca di lavoro. In altri paesi, soprattutto la Germania, ma anche l'Olanda e l'Irlanda, i sussidi sono più generosi ma con una più forte condizionalità rispetto all'impegno nella ricerca di lavoro. Nei paesi nordici e anche in Francia a sussidi generosi si accompagna un impegno notevole per favorire l'inclusione sociale e non soltanto l'avviamento al lavoro.

Le strategie per favorire l'occupazione sono essenzialmente di due tipi: quelle 'abilitanti' basate su incentivi 'positivi' come la partecipazione ad attività di formazione e le politiche attive del lavoro; quelle che prevedono incentivi 'negativi' sotto forma di perdita del beneficio in caso di mancata accettazione delle offerte di lavoro.

Altre rilevanti differenze riguardano le condizioni di accesso ai benefici, la governance territoriale, il riferimento alla famiglia o al singolo individuo nella definizione dell'importo del sussidio e delle condizionalità, la durata dei benefici e le forme specifiche della condizionalità.

Tutti i paesi impongono requisiti sul reddito familiare e sulla ricchezza. Rispetto alla ricchezza gli approcci sono di due tipi: esclusione quando la ricchezza, nelle sue diverse forme, raggiunge determinati livelli senza possibilità di compensazione tra ricchezza e reddito oppure un sistema più graduale, che applica un tasso di rendimento fittizio alla ricchezza.

Il RdC italiano, nel panorama europeo, si caratterizza per condizioni di accesso piuttosto restrittive (in particolare sui requisiti di cittadinanza, al pari della Danimarca, ma anche sul patrimonio); per una elevata generosità del sussidio, in particolare per persone sole o famiglie piccole di adulti, soprattutto se si tiene conto anche della quota per l'affitto della casa; per la debolezza dei sistemi di avviamento al lavoro e di inclusione sociale; per l'insufficienza dei meccanismi che dovrebbero incentivare la ricerca e l'accettazione del lavoro.