

CHE COSA SAREBBE UTILE CONOSCERE SUL REDDITO DI CITTADINANZA?¹

MAURIZIO MOTTA,

ESPERTO DI POLITICHE SOCIALI,

GIÀ DIRIGENTE SERVIZI SOCIALI COMUNE TORINO

Individuare “che cosa conoscere” non è un esercizio di metodologia della ricerca, ma uno strumento per mettere a fuoco cosa monitorare e migliorare, e per garantire condivisioni estese delle analisi. Ed è l’unico modo per fondare la discussione pubblica su evidenze e non solo su opinioni o (peggio) stereotipi.

Per valutare cosa è accaduto e decidere come proseguire è importante definire quali informazioni sarebbe utile produrre sul Reddito/Pensione di Cittadinanza (RdC e PdC). A questo scopo:

- Sono in corso di ultimazione le banche dati del Sistema informativo del Reddito di cittadinanza, che potranno diventare fonte di analisi e produzione dei dati.
- L'INPS pubblica sintetici report periodici (come accadeva per il REI) sul suo sito².
- La normativa che ha avviato RdC/PdC prevede³ che il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali sia responsabile del monitoraggio secondo un piano definito da un Comitato Scientifico, e pubblichi un rapporto annuale sull'attuazione. Ma il decreto che deve attivare Comitato e piano di ricerca non è stato ancora emanato.

Discutere su quali siano i dati importanti su RdC/PdC può dunque anche servire per dare forma ai prodotti informativi che sarebbero utili, e si propongono qui alcune ipotesi, esposte non con indicatori precisi

ma da tradurre in forme statisticamente comunicabili; sono cioè “domande di ricerca” che sarebbe bene proporsi, per non limitarsi ai più consueti dati sui volumi dei richiedenti e degli interventi.

1) A che punto è l'attuazione del sistema RdC/PdC?

Al di là dei dati sui fruitori, va tenuto sotto controllo “che cosa deve ancora essere normato” per completare il quadro giuridico e operativo delle misure, visto che molti provvedimenti previsti non sono ancora stati approvati⁴.

Ma veniamo a domande che meriterebbero informazioni ricavate dai dati delle erogazioni.

2) Il RdC ha incentivato il lavoro?

Questo era tra gli obiettivi del sistema, e dunque sarebbe utile poter conoscere:

- quanti datori di lavoro hanno ricevuto gli sgravi che sono previsti in seguito all'assunzione di fruitori di RdC. E quanti hanno poi licenziato questi fruitori entro

¹ Questo articolo ne riprende ampiamente uno di identico titolo pubblicato su www.welforum.it.

² Ci si arriva dal sito www.inps.it, digitando Osservatorio Reddito di Cittadinanza nella riga di ricerca in home page

³ All'art. 10 del decreto legge 4/2019 convertito con la legge 26/2019.

⁴ Ad esempio per la possibilità dei fruitori di PdC di riscuotere denaro invece della carta acquisti, o per gli stranieri non UE di essere esentati dal presentare certificati dello Stato di origine validati dai consolati italiani.

36 mesi dall'assunzione, salvo per giusta causa, dovendo quindi restituire gli incentivi⁵.

- Quanti fruitori del RdC hanno continuato a riceverlo (come incentivo) dopo aver trovato un lavoro dipendente o avviato attività autonoma o di impresa individuale. Anche se a) produce un incentivo più diretto rispetto a b)

3) La valutazione e i progetti individuali di inserimento

Il tema merita diverse letture:

- Uno snodo critico del RdC è questo: come si evita che la presa in carico per i progetti di inserimento avvenga a cura dei Centri per l'impiego oppure dei Servizi sociali solo in base a criteri oggettivi (ossia il tipo di persone nel nucleo familiare), quando ciò penalizza la possibilità di valutazioni multidimensionali e una progettualità che coinvolga più servizi? Qualche dato utile potrebbe riguardare dimensioni e tipologie di fruitori che dai Servizi sociali vengono inviati ai Centri per l'impiego (perché i primi hanno rilevato solo esigenze di inserimento lavorativo), e che dai Centri per l'impiego vengono inviati ai Servizi sociali (perché i primi hanno rilevato criticità che richiedono intervento dei secondi).
- Sarebbe utile anche conoscere quanti nuclei (e di che tipo) nei Servizi sociali ricevono un "progetto semplificato" (a cura di questi soli servizi) oppure un intervento che coinvolge servizi specialistici e/o equipe multidisciplinari.
- Ma su questi aspetti l'obiettivo informativo importante non è tanto "quanti sono" questi eventi, quanto la relazione tra bisogni e servizi ingaggiati, ossia se si invia ad altri in modo appropriato.
- Predisporre i "Progetti per l'inclusione sociale" a cura dei servizi sociali non è facile

per persone incapaci di occupabilità ed autonomia. Dunque in che cosa possono consistere questi progetti? E che cosa richiedono ai servizi? Oltre a dati quantitativi (ricavabili solo se il sistema informativo differenzia i percorsi messi in opera per tipologia) servirebbe ai servizi una "Bacheca di esperienze" per socializzare prassi e azioni messe in opera.

- Quali e quanti progetti falliscono, e perché? Dato che è rilevabile solo se i sistemi informativi prevedono di registrarlo, e tipizzando i motivi di fallimento.

La piattaforma GEPI⁶, del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali potrebbe forse essere orientata per rispondere alle domande qui proposte.

4) Gli stranieri

- Quant (e di quali tipologie di nucleo) sono gli stranieri non dell'UE con richiesta non accolta perché non sono stati in grado di presentare la certificazione rilasciata dallo Stato estero legalizzata dai consolati italiani?
- Quant sono i componenti stranieri nei nuclei fruitori del RdC e PdC per diversa cittadinanza (cittadino UE, non UE, loro familiare, titolari di protezione internazionale)? Se ne ricavano dati sui volumi dei nuclei beneficiari che al loro interno hanno cittadini non italiani oltre al richiedente.⁷

5) La Carta acquisti

- I fruitori preferiscono riscuotere in contanti, invece di ricevere Carta acquisti? Molti hanno evidenziato la criticità di dover usare una carta acquisti, che tra l'altro impone di esibire in pubblico la propria condizione di povero. E' molto difficile documentare quanto questo ostacolo produca rifiuti della prestazione, ma una approssimazione potrebbe consistere in

⁵ La circolare INPS n. 104 del 19/7/2019 tra l'altro richiama il sistema che registra questi eventi.

⁶ Descritta in <https://pattosocialerdclavoro.gov.it/>.

⁷ Questo dato è presente nel report dell'INPS sul RdC/PdC dal 1/4/2019 al 17/7/2019, e al 4/9/2019, mentre non era disponibile negli analoghi report sul REI.

quanti fruitori di PdC (visto che solo a loro sarà concesso, e non a chi riceve RdC) la riscuotono in contanti come le altre pensioni, preferendolo all'uso di una carta acquisti.

- Come pesano gli obblighi a spendere con la carta? Esaminando le decurtazioni applicate alle erogazioni del RdC/PdC successive a periodi di spesa ritenuta insufficiente; peraltro sarebbe utile indagare anche quanto questi obblighi sono punitivi per chi non può spendere con la frequenza richiesta, per ricoveri ospedalieri o eventi imprevisti e non attribuibili alle persone.
- I prelievi in contante eseguibili con la Carta hanno (bizzarramente) un costo per il fruitore⁸. Si può valutare se ciò disincantiva dall'usare la Carta per prelevare?

6) I tempi del processo di intervento.

In qualunque prestazione tener sotto controllo le diverse fasi dell'iter dalla prima richiesta alla prestazione è un classico oggetto di monitoraggio. Oggetto di analisi potrebbero essere le durate delle diverse fasi (dalla domanda all'erogazione, alla messa in opera dei progetti individuali).

7) A chi è perché viene tolta la prestazione?

Analizzando le distribuzioni sia dei motivi di revoca (attivati dai servizi locali e dall'INPS), sia dei motivi di rinuncia da parte dei fruitori di RdC/PdC. Il che è possibile solo se nei sistemi informativi i diversi motivi sono ben tipizzati. RdC e PdC prevedono importanti obblighi dei fruitori nel presentare dichiarazioni che attestino la variazione dei loro redditi e patrimoni rispetto al momento della prima richiesta. L'obiettivo di valutare una situazione economica sempre aggiornata (e non "congelata" nell'ISEE) è cruciale. Ma la modalità prevista viene rispettata dai fruitori? In merito sarebbero utili dati sulle revoche (e sanzioni) attivate per la mancata presentazione di queste dichiarazioni dei fruitori.

⁸ 1 euro se presso sportelli automatici di Poste Italiane 1,75 euro se presso altri sportelli bancari.

⁹ Ad esempio Chiara Saraceno e Maria Cecilia Guerra con articoli in www.welforum.it e Gaetano Proto ne La Voce.it.

8) Quanto tempo si resta assistiti?

Una lunga permanenza nella condizione di utenti indica insufficienti alternative per uscire dalla povertà. Anche se "smettere di essere poveri" non dipende certo solo dal sistema RdC/PdC rappresentare le durate del percepimento delle prestazioni (ben articolate per tipi di nucleo, importi e territori) può essere interessante come proxy di mancate emancipazioni della condizione di assistito.

9) Distorsioni nel sostegno a diversi tipi di nuclei in povertà

- Diversi osservatori hanno evidenziato come il calcolo del RdC tenda a sfavorire i nuclei con molti minori, rispetto a quelli con molti adulti, mentre i dati ISTAT indicano che la povertà è più intensa proprio nei nuclei con minori⁹
- I nuclei con disabili gravi e non autosufficienti ricevono RdC/PdC senza che si considerino le spese che essi devono inevitabilmente sostenere per l'assistenza, perché non sono detraibili dall'ISEE (né dal suo ISR che è considerato il "reddito disponibile" del nucleo per ricevere RdC/PdC), salvo siano spese sanitarie. Non è però semplice trovare dati quantitativi su questi snodi; sul primo tema si potrebbero utilizzare informazioni come quelle citate al punto 10) successivo. Sul secondo occorrerebbero valutazioni sulle distorsioni dell'ISR.

10) I poveri hanno chiesto/ricevuto il RdC/PdC?

- Un'approssimazione potrebbe essere la percentuale dei nuclei con ISEE bassi (tra tutti gli ISEE esistenti) e/o con ISR bassi, che hanno richiesto RdC/PdC. Ma operano anche altri criteri che impediscono ai poveri di richiedere RdC/PdC, come quelli connessi alla residenza e ai permessi di soggiorno.

- Un'altra lettura potrebbe cercare correlazioni tra “situazioni di bisogno” nelle regioni e “richiedenti/fruitori del RdC/PdC”: se mettiamo su un asse orizzontale “il bisogno nelle regioni” (tasso di disoccupazione, o indici di povertà relativa o minore), le percentuali dei richiedenti/fruitori del RdC/PdC su un asse verticale, e nell’area del grafico i valori raggiunti dalle singole regioni, dovremmo aspettarci che al crescere delle situazioni di bisogno crescano anche i richiedenti/fruitori di RdC/PdC. E nelle regioni fuori da questa correlazione meriterebbe chiedersi perché ciò accade.¹⁰

11) Sostegno anche a nuclei che proprio poveri non sono?

Uno dei rischi del RdC/PdC è l’erogazione anche a nuclei che dispongono di patrimoni mobiliari (e dunque di denaro utilizzabile) non proprio “da indigenti”. Ad esempio un nucleo di due genitori e due minori può ricevere il RdC anche se ha in banca 10.000 euro. Quanti sono i nuclei fruitori in queste condizioni? Anche articolati per composizione del nucleo.

12) La Pensione di Cittadinanza tende a sostituire pensione/assegno sociale INPS?

È un tema poco approfondito ma che può avere grande rilievo, tenendo anche conto che la PdC rispetto ad assegni/pensioni sociali presenta:

- miglioramenti: per la PdC si valuta la condizione economica di tutto il nucleo, e composta da redditi e patrimoni, mentre un grave limite degli assegni sociali è valutare solo i redditi, e solo del richiedente e coniuge. Per accedere alla PdC è consentito un reddito personale disponibile più elevato; non c’è l’obbligo di 10 anni di presenza in Italia e del possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo (per i

cittadini non dell’UE) se nel nucleo familiare ha questo requisito chi richiede la prestazione.

- Peggioramenti: la PdC richiede un nucleo di soli ultra67enni, o che vivono solo con disabili gravi o non autosufficienti.

Potrebbero essere utili le dimensioni dei fruitori di PdC che precedentemente ricevevano pensione/assegno sociale, e le variazioni nell’importo ricevuto. Meriterebbe però esplorare anche come emergono nei fatti le diverse differenze sopra indicate.

13) Relazioni tra RdC/PdC e altre prestazioni nazionali a sostegno del reddito

Il sistema dei sostegni del reddito è purtroppo frantumato in molte prestazioni oltre il RdC/PdC, con effetti negativi come i rischi che i poveri non conoscano le diverse opportunità, i servizi non riescano a descriverglieli, operino sovrapposizioni e vuoti di interventi. Il tema meriterebbe attente analisi, ma almeno potrebbe essere esposto il volume di richiedenti/fruitori di RdC/PdC che sono anche richiedenti e fruitori di altri interventi nazionali, articolati per tipologia e territorio.

14) I sostegni per l'affitto servono?

Al crescere degli RdC/PdC, che contengono anche sostegni mirati all'affitto, sono diminuite le morosità (ma il dato è difficile da rilevare) e/o gli sfratti per morosità? Ma occorre tener conto che lo sfratto richiede tempo per diventare esecutivo, e quindi le relazioni tra erogazione di RdC/PdC e riduzione degli sfratti devono valutare i tempi dei due eventi.

15) Il take up: quanti (e chi) sono i poveri eleggibili a RdC/PdC, ma che restano esclusi?

Possibili specifiche domande di ricerca:

- Poveri esclusi perché non raggiunti da adeguata informazione. Con approfondimento di chi non la riceve per specifici

¹⁰ Questa elaborazione è stata esposta nel “Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica” della Corte dei Conti del 2019 (pag. 161-162). Naturalmente ha senso se le “situazioni di bisogno” sono ben descritte dagli indicatori utilizzati.

contesti di vita: campi nomadi, carcere, vita in strada.

- Esclusi perché il percorso di accesso è de-fatigante e non gestibile da persone fragili.
- Poveri che si autoescludono perché rifiutano lo stigma imposto dall'uso in pubblico della Carta acquisti. O perché nel territorio non esistono sufficienti luoghi di acquisto che la accettino.
- Incapaci di gestire PIN e Carta Acquisti.
- Esclusi in esito a dinamiche conseguenti alle sanzioni previste dal RdC/PdC, ma successive alle sanzioni (ad esempio ceduta in più gravi spirali di povertà).
- Esclusi per la mancata osservanza del patto di servizio con i Centri per l'impiego, o per l'assenza di offerte dei servizi per il lavoro per potenziare l'occupabilità.

16) Nuclei che sono poveri, ma che non sono eleggibili al ReI/PdC

Possibili specifiche domande di ricerca:

- Esclusi perché nel nucleo non c'è un richiedente con almeno 24 mesi di residenza in Italia.
- Esclusi perché nel nucleo di stranieri non UE non c'è un richiedente con permesso di soggiorno di lungo periodo.
- Esclusi per i criteri selettivi della condizione economica: soglia di ISEE e di ISR, soglia dei patrimoni immobiliari, soglia dei patrimoni mobiliari, possesso di auto motoveicoli (anche se necessari per motivi di lavoro), mancanza di contratto d'affitto registrato (anche se si sostengono spese di abitazione).
- Esclusi per le distorsioni della misura della povertà utilizzata. Ed in particolare perché ISEE e ISR descrivono una condizione economica lontana dal momento della richiesta del RdC/PdC (redditi e/o patrimoni al momento della richiesta possono essere diversi da come appaiono in questi indicatori). E perché ISEE e ISR contano come "disponibili per il nucleo"

anche le ritenute fiscali operanti alla fonte.

17) Le carriere dei poveri

Vi sono "carriere tipiche" dei poveri? Ossia traiettorie di eventi, corsi di vita, spostamenti, che sono più frequenti per specifiche tipologie di persone/nuclei in povertà? Sono domande che potrebbero far meglio comprendere chi con più frequenza incontra cadute che rafforzano la cronicità nella povertà. Sono oggetti che richiedono anche una analisi longitudinale dei fruitori (accettando però che questi comprendono solo una parte dei poveri), osservando cosa accade nel tempo. Ma sarebbero tra gli strumenti utili per passare dal semplice conteggio dei poveri allo studio delle biografie dei poveri¹¹.

Diverse di queste domande di ricerca non sono gestibili solo con i dati ricavabili dai sistemi informativi delle prestazioni, ma se considerate utili potrebbero essere tradotte in:

- affinamenti di tali sistemi, introducendo variabili ancora non previste;
- interoperabilità tra sistemi informativi attualmente non dialoganti;
- attività di ricerca sul campo in territori campione, anche rilevando valutazioni qualitative dei servizi e degli organismi associativi attivi contro la povertà.

Ricordiamo che individuare "che cosa conoscere" non è un esercizio di metodologia della ricerca, ma uno strumento per mettere a fuoco cosa monitorare e migliorare, e per garantire condivisioni estese delle analisi. Ed è l'unico modo per fondare la discussione pubblica su evidenze e non solo su opinioni o (peggio) stereotipi.



¹¹ La suggestione è tratta da una ricerca che ha in passato usato questo metodo: Bosco N. e Negri N. (a cura di), *Corsi di vita, povertà e vulnerabilità sociale. Metodi per lo sviluppo dinamico dei rischi di povertà*, Guerini e associati, Milano, 2003.