

ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

Primi risultati della ricerca sull'evoluzione
della povertà in Italia a seguito della pandemia di Covid-19
e le conseguenti proposte di policy

La ricerca dell'Alleanza contro la povertà: primi risultati e conseguenti richieste

Introduzione

I recenti dati pubblicati dall'Istat hanno purtroppo confermato i nostri timori. Nel 2020 oltre 2 milioni di famiglie (il 7,7% rispetto al 6,4% del 2019) sono in povertà assoluta per, complessivi, 5,6 milioni di individui (9,4%). Tra questi, 1,3 milioni sono i minori (il 13,5%) e oltre 1,5 milioni i cittadini stranieri (il 29,3%). Dai dati diffusi emerge una più elevata incidenza tra le famiglie numerose e, rispetto al 2019, un maggiore incremento nelle regioni del Nord (da 6,8% a 9,3%) e delle famiglie in cui la persona di riferimento è occupata (dal 5,5% al 7,3%).

Di fronte a questo scenario, pesantemente influenzato dalla crisi pandemica, il Reddito di cittadinanza (RdC) ha costituito un'importante argine al diffondersi della povertà. Secondo i più recenti dati diffusi dall'INPS (8 giugno 2021) ha raggiunto 1,6 milioni di nuclei familiari, corrispondenti a 3,6 milioni di persone, con un importo medio mensile pari a circa 550 euro. Di questi, nel mese di maggio, solo il 9% dei nuclei è composto da cittadini extra-UE e il 32,8% ha almeno 1 minore al suo interno. Anche il Reddito di Emergenza (Rem), grazie ad alcuni requisiti meno stringenti, ha avuto un ruolo di copertura per un'importante fascia di popolazione: circa 482.800 nuclei familiari coinvolti, oltre 1 milione di persone.

La riduzione dell'intensità della povertà nel 2020, e la lieve riduzione della povertà relativa (peraltro influenzata da un andamento dei consumi fortemente atipico) mostrano quanto siano stati importanti questi strumenti, nell'ambito dell'insieme delle misure di sostegno al reddito messe in campo, per sostenere le famiglie che si sono trovate in particolari difficoltà economica.

L'Alleanza contro la povertà ha sempre sostenuto la centralità del RdC nel contrasto alla povertà ed ha proposto in occasione della passata Legge di Bilancio 8 Richieste volte a rafforzarlo e a migliorarne l'efficacia (<http://www.alleanzacontrolapoverta.it/le-news/ArtMID/813/ArticleID/2279>). Avevamo previsto che, in mancanza di interventi significativi, sarebbe stato necessario prolungare il Rem, una misura incondizionata che era stata immaginata come misura tampone, cosa che si è puntualmente verificata con un suo rifinanziamento continuo e sostanziale nei decreti ristori che si sono susseguiti.

Buona parte delle richieste fatte al tempo restano tutt'ora valide, ma l'Alleanza ha deciso di avviare dal mese di marzo un approfondito lavoro di ricerca, grazie all'ausilio del suo Comitato Scientifico e di un gruppo di ricercatori, che verrà completato in autunno in modo da potere essere considerato per la prossima Legge di Bilancio, volto a fornire un importante aggiornato contributo sul contrasto alla povertà nonché ad elaborare adeguate proposte di policy a riguardo. La ricerca si avvale di un modello di microsimulazione aggiornato, di alcune elaborazioni econometriche effettuate sui più recenti dati ufficiali resi disponibili, di alcune interviste ad importanti agenti coinvolti raccolte sul territorio.

Nel lavoro che presentiamo si dà conto dei primi risultati della ricerca, che vengono qui sintetizzati insieme ad alcune richieste che riteniamo già sia possibile anticipare in questa fase, che riguardano elementi sia di natura quantitativa che qualitativa del RdC.

1. Efficacia del RdC ed equità orizzontali

L'analisi condotta in questa sezione approfondisce ed aggiorna sulla base dei nuovi dati a disposizione una parte delle richieste già effettuate dall'Alleanza riguardanti le modifiche dei parametri del RdC volte a favorire una più ampia ed efficace copertura del medesimo nei confronti dei bisogni delle famiglie in povertà. Si fa inoltre una disamina delle possibili interazioni tra il RdC e l'Assegno Unico e Universale per il sostegno ai figli, la cui introduzione è prevista il prossimo anno, sulla base di alcune ipotesi emerse recentemente.

Anche dagli ultimi dati Istat emerge chiaramente la necessità di sostenere le famiglie con figli minori, in particolare se numerose, e quelle composte da stranieri, per le quali i parametri ed i vincoli dello strumento in campo non risultano a nostro parere adeguati.

Dall'analisi e dalle simulazioni effettuate emerge che la prima richiesta dell'Alleanza, ovvero quella di sostituire l'inadeguata scala di equivalenza del RdC, penalizzante per i minori, con quella dell'Isee eliminando l'attuale tetto che sfavorisce le famiglie numerose, determinerebbe un ampliamento della platea dei beneficiari di 395mila famiglie e avrebbe un costo di 3,2 miliardi, una cifra tutto sommato raggiungibile in una fase di emergenza economica quale quella in cui siamo, e determinerebbe un significativo calo dell'indice di povertà (-2,31 punti percentuali).

Il passaggio alla scala di equivalenza dell'Isee, oltre ad essere migliorativo dal punto di vista dell'equità e dell'inclusione, è l'unico in grado di omogeneizzare la determinazione del Rdc rispetto ad un unico indicatore di riferimento, l'Isee, i cui elementi vengono già utilizzati sia come soglia complessiva che nel calcolo reddituale. La nostra analisi, tuttavia, fornisce anche utili fattori per raggiungere eventualmente l'obiettivo indicato in maniera graduale: il semplice aumento del peso dei minori nell'attuale scala di equivalenza del RdC (da 0,2 a 0,4), con l'eliminazione del tetto massimo, accrescerebbe la platea dei beneficiari di 81mila famiglie con un costo inferiore al miliardo; mentre la sola eliminazione del tetto, che tuttavia andrebbe esclusivamente in favore delle famiglie numerose, incrementerebbe la platea di sole 7mila famiglie e avrebbe un costo pari a circa 100 milioni.

Per quanto riguarda l'accesso degli stranieri, la nostra richiesta è di eliminare il discriminatorio vincolo di residenza di 10 anni, riportandolo sul più ragionevole livello di 2 anni previsto dalla precedente misura di sostegno minimo al reddito. Quest'intervento determinerebbe un significativo incremento delle famiglie beneficiarie (pari a 150 mila) a fronte di un costo tutto sommato contenuto, pari a circa 900 milioni di euro, con un sensibile calo dell'indice di povertà (-1,99 punti percentuali). Anche in questo caso, la nostra analisi mostra che un passaggio più graduale verso i 5 anni determinerebbe un aumento comunque assai sensibile delle famiglie beneficiarie (+98mila), con un costo contenuto al di sotto dei 600 milioni di euro.

E' verosimile supporre che buona parte degli stranieri che verrebbero inclusi nelle nostre ipotesi si sarà dovuta rivolgere in questi mesi verso il Rem, che prevede requisiti anagrafici assai meno stringenti, così come verso questo strumento temporaneo ed incondizionato hanno dovuto rivolgersi alcune famiglie che, pur presentando la maggior parte dei requisiti entro i vincoli richiesti, disponevano di un patrimonio mobiliare che superava magari anche di poco la soglia prevista nel RdC (anch'essa più stringente di quella del Rem). Le nostre analisi infatti mostrano che tale soglia risulta la seconda ragione di selezione, dopo quella reddituale (e la prima per coloro che rispettano quella reddituale) per le famiglie che presentano un

Isee al di sotto dei 9.360€ richiesti. Questo vincolo già di per sé troppo stringente, poiché tarato su una misura (il Rei) che si rivolgeva ad una platea più povera e che prevedeva benefici assai inferiori, è risultato particolarmente inopportuno nel periodo pandemico. L'Alleanza propone già da tempo di allentare il vincolo aggiuntivo sul patrimonio mobiliare, ma una possibile soluzione emersa da questi primi risultati analitici (che contemplano una partizione fine degli esclusi) potrebbe essere quella di renderlo più flessibile, prevedendo magari un innalzamento della soglia limitato per includere coloro che sono poco sopra il margine o un meccanismo che preveda un suo ulteriore allentamento legando requisito di accesso e importo del beneficio alla combinazione fra reddito e patrimonio, in modo da farlo risultare escludente in misura graduale. Non riteniamo in questa fase dell'analisi di poter fornire i dettagli di questa richiesta, poiché i relativi calcoli sono in fase di elaborazione.

L'ultima analisi quantitativa condotta sui meccanismi di calcolo del RdC riguarda la possibile interazione con l'assegno unico e universale (AUUF) di prossima introduzione. In questo caso si tratta di un'analisi che al momento non può che essere parziale, giacché la struttura del nuovo assegno non è ancora stata delineata. L'Alleanza ci tiene innanzi tutto a sottolineare che l'AUUF non deve entrare nel reddito ai fini Isee necessario per la determinazione del RdC. Le due misure dovrebbero restare separate e l'importo del nuovo assegno dovrebbe dunque aggiungersi al RdC anche perché, come evidenziato sopra, tale misura non determina un sostegno minimo adeguato nel caso delle famiglie con minori. Esprimiamo perplessità anche sull'ipotesi adottata per la "misura ponte" temporanea di recente approvazione (DL 79/2021), che prevede un sostegno aggiuntivo solo parziale legato al nuovo assegno a fronte di una sottrazione della quota del RdC dovuta ai minori. Ci sembra che tale soluzione crei una serie di complicazioni nella gestione congiunta delle due misure, nonché un'iniquità orizzontale rispetto ai beneficiari, che tra l'altro se percettori di RdC risulterebbero "premiati" in misura inversa rispetto alla loro situazione reddituale, mantenendo i vincoli di spesa e di prelievo del RdC anche sulla somma a sostegno dei minori a differenza degli altri percettori. Vorremmo che l'inadeguatezza del RdC nei confronti delle famiglie con minori fosse corretta, come illustrato, innanzitutto attraverso un aggiustamento della scala di equivalenza e solo in tal caso potrebbe poi essere presa in esame una diversa fruizione dell'AUUF.

2. L'implementazione dei percorsi d'inclusione nel RdC

Questa sezione della ricerca è in una fase intermedia e verrà completata nei prossimi mesi attraverso un'apposita analisi territoriale. Si è finora basata su alcune interviste effettuate a Servizi sociali, Servizi per l'impiego e Patronati, con l'obiettivo di evidenziare eventuali criticità nell'implementazione del RdC che ne limitano l'efficacia e impediscono l'accesso e l'effettiva fruizione da parte dei destinatari, a partire dalla fase di presentazione delle domande fino alle fasi successive dei percorsi di inserimento socio-lavorativo.

Con riguardo alla presentazione della domanda sono state rilevate le seguenti criticità: mancanza di una valutazione preliminare di alcuni requisiti di accesso con rischio di dover restituire il beneficio in un secondo tempo; difficoltà nel reperimento dei documenti per la presentazione della domanda; incapacità di presentare la domanda per i soggetti particolarmente vulnerabili; problemi nell'utilizzo degli strumenti informatici (SPID ecc.). Tali criticità potrebbero facilmente essere affrontate qualora fossero reintrodotti i punti unici di accesso previsti per il Rei.

Con riguardo all'indirizzamento automatico dei beneficiari, l'analisi ha portato in evidenza i seguenti aspetti che evidenziano i limiti di tale meccanismo: il rischio che il disagio sociale non sia adeguatamente riconosciuto poiché spesso i *navigator* non hanno le competenze professionali per riconoscerlo e richiedere l'ausilio dei servizi sociali; i rapporti tra servizi sociali e Centri per l'impiego (Cpi) mostrano di essere assai variegati sul territorio; l'implementazione dei Cpi non è stata sufficiente alla gestione delle richieste pervenute. Questi elementi fanno ritenere che possa essere assai utile la reintroduzione dell'analisi preliminare del nucleo beneficiario in modo da valutare adeguatamente i suoi bisogni multidimensionali.

Dal lato dei Patti per il lavoro, oltre ad esserci il problema di una sostanziale assenza di domanda di lavoro soprattutto nelle regioni meridionali, le principali criticità hanno riguardato principalmente gli strumenti previsti quali l'Assegno di ricollocazione ed i patti di formazione, che sono risultati talvolta scarsamente utilizzati e talvolta sovrapponibili a misure regionali già esistenti. Ci sarebbe poi la necessità di una formazione generale anche orientata alla padronanza degli strumenti informatici sia di una formazione più specifica, basata sulle necessità che emergono dal tessuto produttivo locale.

Il problemi relativi ai PUC sono stati determinati sia dalla loro difficoltà di attivazione, sia dall'interazione con le risorse e le possibilità organizzative messe in campo dai Comuni, che differiscono grandemente sul territorio, sia dai possibili rischi di spiazzamento di alcune attività legati ad un loro scorretto utilizzo da parte degli enti locali, sia infine dal coinvolgimento dei beneficiari, che non dovrebbe essere concepito in maniera vincolante nell'ambito delle più generali condizionalità. Una possibile soluzione a riguardo, che potrebbe limitare anche l'effetto spiazzamento, potrebbe essere di rendere volontari i PUC secondo una logica basata sull'empowerment e capacitazione dei soggetti più fragili.

La nostra analisi mostra che occorrerebbe inoltre promuovere l'utilizzo integrato delle banche dati degli enti coinvolti nell'implementazione del RdC (INPS, Regioni, Comuni, GEPI, MyAnpal) correggendo l'attuale scarsa interrelazione tra le diverse piattaforme utilizzate, nonché rafforzare la governance multilivello del RdC per favorire il coordinamento degli interventi e contenere le eterogeneità territoriali.

3. Come affrontare attraverso l'RdC l'impatto della pandemia sui lavoratori

Lo studio dei più recenti dati e le analisi da noi condotte sull'impatto della pandemia nei diversi settori produttivi e per le diverse professioni mostra un possibile forte cambiamento della tipologia degli individui che potrebbero ricadere in povertà nel prossimo futuro. Questo porta ad interrogarci sulla effettiva capacità dell'attuale RdC di generare un'adeguata inclusione lavorativa per quella parte dei beneficiari che vengono avviati verso i Patti per il lavoro. Premesso che dovranno essere attivati adeguati strumenti di politica attiva del lavoro che dovranno riguardare tutti coloro che purtroppo si troveranno senza lavoro a seguito della pandemia, le persone che oltre alla perdita del lavoro potranno anche cadere in povertà e accedere al RdC si suppone che debbano essere non solo sostenute economicamente dal RdC nel momento del bisogno ma necessitino al contempo di essere valorizzate e indirizzate, tramite la componente attiva della misura, attraverso un percorso che necessiti di formazione specifica, volta all'adeguamento delle loro competenze (*up-skilling* e *re-skilling*), in grado di potenziarne le capacità rispetto alla domanda di lavoro emergente, che con ogni probabilità richiederà una nuova organizzazione del lavoro e superiori capacità tecnologico-informatiche. Sarà dunque necessario rafforzare i percorsi di inclusione lavorativa, anche prevedendo specifici meccanismi di *in-work benefit*.

Le nostre analisi si sono concentrate sulle transizioni al di fuori dell'occupazione per cause diverse da pensionamento o cura, malattia, maternità, avvenute nel corso dell'ultimo anno per i lavoratori dipendenti, sia a tempo determinato che a tempo indeterminato, e per i lavoratori autonomi, nonché sul ricorso ai trattamenti di integrazione salariale (cassa integrazione e fondi di solidarietà) nel terzo e quarto trimestre 2020 per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato.

Come è noto i lavoratori a tempo determinato sono quelli che hanno mostrato maggiore sofferenza (17,7% hanno perso il lavoro nel 2020 rispetto all'11,8% del 2019), mentre nell'ambito del lavoro autonomo la differenza è meno marcata (2,9% rispetto a 2,3%). Nonostante il blocco dei licenziamenti, le uscite dall'occupazione per i lavoratori a tempo indeterminato nel 2020 sono state simili a quelle del 2019 (circa il 2%). Quest'ultima categoria mostra inoltre nel 2020 un ricorso alla cassa integrazione sensibilmente superiore a quello registrato nel 2019 (1,5% e 1,9% rispettivamente nel terzo e quarto trimestre del 2020 rispetto allo 0,13% registrato nell'anno precedente).

L'analisi settoriale (condotta con modelli econometrici che controllano le caratteristiche individuali dei lavoratori) evidenzia che, rispetto al settore all'industria in senso stretto, mostrano maggiori probabilità di fuoriuscita dall'occupazione quelli delle costruzioni, degli alberghi e ristoranti, degli altri servizi collettivi e personali, delle attività immobiliari e dei servizi alle imprese e altre attività. Soprattutto, è la crescita (rispetto a quanto accadeva nel 2019) della probabilità di transitare fuori dall'occupazione che sorprende, in modo particolare nei servizi della ristorazione e alberghiero (dove raddoppia), e nelle attività immobiliari e servizi alle imprese (+50%) e negli altri servizi collettivi e personali (+30%). Anche i dati analizzati sulla cassa integrazione confermano la grande sofferenza potenziale dei settori alberghiero e della ristorazione e in prospettiva del commercio al dettaglio.

Per quanto riguarda le professioni, l'analisi econometrica evidenzia una maggiore probabilità di uscita dal mercato del lavoro per le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi, gli artigiani, e, soprattutto, le professioni non qualificate. L'analisi dei dati a disposizione sulle integrazioni salariali mostra

un peso rilevante dei lavoratori in tale condizione nel terzo e quarto trimestre del 2020 nelle professioni qualificate nel commercio e servizi.

Il risultato più importante, rispetto al possibile forte incremento degli individui in povertà, riguarda l'analisi distributiva che abbiamo condotto, dalla quale risulta per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato una probabilità di perdita del lavoro molto più elevata per gli individui appartenenti ai primi tre decili della distribuzione (con retribuzione mensile fino a 1.115€). Questo non accadeva nel 2019.

Incrociando le analisi per settori, professioni e classi reddituali, i profili maggiormente a rischio di transitare fuori dall'occupazione sia tra i dipendenti sia tra gli indipendenti sono i lavoratori a bassa retribuzione nella categoria delle professioni qualificate del commercio e dei servizi, specialmente se impiegati nel settore alberghi e ristoranti e altri servizi collettivi e personali. Tra gli autonomi, appaiono particolarmente esposti i lavoratori nel commercio al dettaglio.

L'evoluzione dell'occupazione ci porta a ritenere che in futuro possa esserci una distribuzione delle opportunità occupazionali principalmente concentrata sulle professioni con elevate competenze, a discapito anche della creazione di occupazione nei servizi *low-skilled* per quanto non automatizzabili, contrariamente a quanto accaduto nell'ultimo decennio. Inoltre le modalità di lavoro potrebbero mutare notevolmente con la diffusione del lavoro da remoto e del commercio a distanza e le inevitabili ripercussioni che determinerebbero, con un forte impatto negativo proprio per quelle professioni e settori che mostrano oggi maggiori fragilità (tra le quali le professioni qualificate nel commercio, nei settori alberghiero e della ristorazione e quelle non qualificate nei servizi; professioni che vengono svolte anche da lavoratori autonomi). La necessità di azioni di *re-skilling* e *up-skilling* tra i lavoratori che usciranno dal mercato del lavoro in questi settori risulterà fondamentale in particolare tra coloro che dovranno far ricorso al RdC. Tale misura di sostegno dovrà dunque essere potenziata nella sua parte attiva per meglio poter sostenere l'inclusione lavorativa dei nuovi poveri, attraverso la formazione e l'aggiornamento delle competenze, in particolare nel campo digitale, ma anche attraverso misure di accompagnamento verso l'imprenditorialità, per coloro che propendono verso l'occupazione indipendente.

Dal punto di vista della componente passiva della misura occorre che si operi una modifica strutturale del RdC che consenta di cumulare almeno in parte il reddito da lavoro con il sussidio in modo da accompagnare adeguatamente i beneficiari - tenendo conto che il percorso di inclusione sociale e lavorativa debba essere considerato nel suo insieme, alla luce delle peculiarità emerse dalla crisi pandemica - verso l'inclusione lavorativa, facendo operare per loro il RdC come un *in work benefit* ed evitando che tali beneficiari possano ritrovarsi in una trappola della povertà.

4. Come evitare la trappola di povertà nel Reddito di Cittadinanza

La nostra analisi parte dalla constatazione che attualmente il RdC non è disegnato in maniera adatta a favorire la transizione da una condizione di sussidio ad una condizione occupazionale né a fornire un adeguato sostegno economico che permetta di fuoriuscire dalla condizione di povertà con una progressiva emancipazione per coloro che presentano redditi molto bassi o irregolari, altro importante elemento di una misura di reddito minimo. Questo perché non è sostanzialmente garantito nel medio periodo il cumulo tra il reddito da lavoro e il beneficio legato al RdC, che anzi viene ridotto di pari misura per ogni euro guadagnato. Vi è infatti una riduzione del computo del reddito solo all'interno dell'Isee ma non con riferimento alla soglia reddituale, che, come mostra la nostra analisi nella sezione 1, è quella maggiormente vincolante ai fini della selezione dei beneficiari e che determina l'importo del beneficio. Lo sconto aggiuntivo del 20% del nuovo reddito da lavoro previsto per il primo anno nel calcolo della componente reddituale (o il vantaggio in termini di mensilità concesse inizialmente a favore dei lavoratori indipendenti) non risulta sufficiente a nostro avviso per gli scopi sopra indicati.

Da un confronto internazionale sulle misure di reddito minimo operanti nei nostri principali partner dell'Unione Europea, risulta che i modelli che potrebbero essere presi a riferimento per una trasformazione del RdC che consenta un suo utilizzo come *in work benefit* per coloro che sono soggetti ad un Patto per il Lavoro, evitando la trappola della povertà, sono quello francese e (in maniera meno efficace) quello tedesco. Non va tuttavia esclusa la possibilità di tornare al passato, ripristinando il meccanismo che era in vigore per il Rei, che, pur non essendo particolarmente incentivante a favore del lavoro, permetterebbe almeno di attutire il rischio della trappola di povertà. L'analisi che stiamo effettuando porta quindi a limitare la scelta a una fra tre possibilità che dunque elenchiamo come alternative.

- 1) Introdurre una decurtazione permanente del 20% del reddito da lavoro (con un tetto massimo) nel calcolo reddituale per la elezione dei beneficiari e la determinazione del beneficio. Non verrebbe creato un vero e proprio *in-work benefit* ma, oltre a limitare fortemente la trappola di povertà, questa soluzione presenta il vantaggio della semplicità e potrebbe essere adottata anche come misura graduale in attesa di progettare un'azione più incisiva. Dovrebbe in ogni caso essere uniformato il trattamento del reddito da lavoro autonomo.
- 2) Rendere maggiormente articolato il meccanismo di esenzione della quota di reddito da lavoro (sia dipendente sia indipendente) nel calcolo dell'indicatore in linea con quanto avviene in Germania, dove la percentuale di esenzione varia (dal 10% al 20%) in base al livello del reddito da lavoro percepito (è più bassa all'aumentare del reddito) con un tetto che varia anche in base alla composizione familiare.
- 3) Ridurre in maniera più marcata l'aliquota marginale effettiva sul reddito da lavoro (sia dipendente sia indipendente) portandola al 60%, in modo da aumentare sensibilmente il reddito disponibile derivante dalla combinazione tra tale reddito con il sussidio proveniente dal RdC, fino ad una determinata soglia (che potrebbe essere fissata anche in relazione alla *no-tax area*). Questa proposta sarebbe in linea con il sussidio previsto in Francia (Prime Activité), che costituisce un



articolato schema di *in-work benefit* nel più ampio sistema di reddito minimo (Revenue de Solidarité Active).