



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo

PON
INCLUSIONE

M



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

SINTESI RAPPORTO DI MONITORAGGIO SULLA GESTIONE E SUGLI ESITI DEL REDDITO DI CITTADINANZA

Relativo agli anni 2020 - 2023



**REDDITO DI
CITTADINANZA**



Premessa

- Il Decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, convertito in Legge 28 marzo 2019, n. 26, ha istituito, al Capo 1 (articoli 1-13), a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di cittadinanza, Rdc «*quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro*».
- Ai sensi dell'articolo 10 del Decreto-legge, Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è responsabile del monitoraggio dell'attuazione del RdC e predispone il *Rapporto annuale* sull'attuazione.
- Il *Rapporto 2020-2023*, è stato curato dalla Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con ANPAL, INPS e ISTAT, col supporto della Banca Mondiale, nel quadro dell'Accordo di Partenariato stipulato tra il Ministero e la Banca Mondiale, a valere sulle risorse del PON Inclusion FSE 2014-2020, per i servizi di consulenza e di assistenza settoriali per l'attuazione del Rdc, approvato, nella sua ultima versione emendata, con Decreto direttoriale n. 321 del 18 settembre 2019.



Lista degli acronimi

- ADI = Assegno d'Inclusione
- ATS = Ambiti Territoriali Sociali
- Cpl = Centri per l'Impiego
- DSU = Dichiarazioni Sostitutive Uniche ai fini del calcolo dell'ISEE
- FSE = Fondo Sociale Europeo
- GePI = Piattaforma per la gestione dei Patti per l'Inclusione sociale
- LEP = livelli essenziali delle prestazioni
- ISEE = Indicatore della situazione economica equivalente
- Neet = Persone né occupate né inserite in un percorso di istruzione o di formazione (Not in education, employment or training)
- PaIS = Patti per l'Inclusione sociale
- Pdc = Pensione di cittadinanza
- PON = Programma Operativo Nazionale
- POR = Programmi Operativi Regionali
- PUC = Progetti Utili alla Collettività
- QSFP = Quota Servizi del Fondo nazionale per la lotta alla Povertà
- Rdc = Reddito di cittadinanza
- Rel = Reddito di Inclusione
- SIA = Sostegno all'Inclusione Attiva

Indice

PREMESSA	1
LISTA DEGLI ACRONIMI	2
1. METODOLOGIA E FONTI DEI DATI DEL RAPPORTO DI MONITORAGGIO	4
2. INTRODUZIONE	4
3. LA POVERTÀ IN ITALIA E L'IMPATTO DEL RDC. QUANTIFICAZIONE DEL FENOMENO ATTRAVERSO INDICATORI STATISTICI E AMMINISTRATIVI	7
DINAMICA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA E PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL FENOMENO	7
EFFETTI DEL REDDITO DI CITTADINANZA SULLA POVERTÀ ASSOLUTA	8
L'IMPATTO DELLE POLITICHE PER LE FAMIGLIE REALIZZATE NEL 2022: INDICATORI REDISTRIBUTIVI E POVERTÀ	8
POSSIBILE BIAS NELLA STIMA DELL'EFFETTO DEL REDDITO DI CITTADINANZA	9
OCCUPATI CHE VIVONO IN CONDIZIONI DI POVERTÀ ASSOLUTA	9
IL LAVORO E I BENEFICIARI DELLE MISURE DI SOSTEGNO AL REDDITO (2018-2020)	9
IL RDC E LE MISURE DI REDDITO MINIMO GARANTITO DURANTE LA PANDEMIA COVID-19	10
4. I BENEFICIARI DEL REDDITO DI CITTADINANZA. NUMEROSITÀ, DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA E CARATTERISTICHE	10
IL TASSO DI COPERTURA E INDICATORI DI POVERTÀ STATISTICI E AMMINISTRATIVI	11
IL RDC E GLI INDICATORI DI POVERTÀ SUL REDDITO NEL 2022	12
CONFRONTO TRA FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA, FAMIGLIE CHE RISPETTANO I REQUISITI DI ACCESSO AL RDC E FAMIGLIE BENEFICIARIE RDC	12
LA SUDDIVISIONE DELLA PLATEA DEI NUCLEI BENEFICIARI RDC	13
LE CARATTERISTICHE DEI NUCLEI BENEFICIARI IN BASE ALL'INDIRIZZAMENTO	14
5. POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO	17
I BENEFICIARI INDIRIZZATI AI SERVIZI PER IL LAVORO SOGGETTI ALLA SOTTOSCRIZIONE DEL PATTO PER IL LAVORO (PPL)	17
L'OCCUPABILITÀ DEI BENEFICIARI INDIRIZZATI AI SERVIZI PER IL LAVORO	18
BENEFICIARI CON ALMENO UN RAPPORTO DI LAVORO CREATO IN MISURA ATTIVO NELL'ANNUALITÀ	19
6. POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE	19
I NUMERI DELLA PRESA IN CARICO SOCIALE	19
LE CRITICITÀ E I BISOGNI DEI NUCLEI BENEFICIARI EVIDENZIATE DALL'ANALISI PRELIMINARE	20
CONTENUTO DEI PATTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE (PAIS)	21
LE MISURE DI RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI	21
7. AGGIORNAMENTO AL PRIMO SEMESTRE 2023	22
APPENDICE 1 - IL FUNZIONAMENTO DEL REDDITO DI CITTADINANZA	23
APPENDICE 2: DECRETI ATTUATIVI ED EVOLUZIONE NORMATIVA DEL REDDITO DI CITTADINANZA, DAL 2019 AL 2022	25
APPENDICE 3: I PROGETTI DI PUBBLICA UTILITÀ (PUC)	26

1. Metodologia e fonti dei dati del rapporto di monitoraggio

Il rapporto di monitoraggio del Reddito di Cittadinanza (RdC), comprensivo della Pensione di Cittadinanza, offre un'esplorazione sistematica e dettagliata delle dinamiche e degli esiti legati alla misura, approvata con il Decreto Legge n.4 del 28 gennaio 2019 convertito con modificazioni dalla Legge n.26 del 28 marzo 2019.

Il RdC ha esaurito la sua attività il 31 dicembre 2023 con l'entrata in vigore a pieno regime della riforma avviata con il Decreto-legge n. 48 convertito dalla Legge n. 85 del 3 luglio 2023, che ha previsto l'introduzione di due nuove misure, l'Assegno di Inclusione e il Supporto per la Formazione e il Lavoro.

Per il rapporto sono state utilizzate diverse fonti relative agli anni 2020, 2021, 2022 e 2023, a partire dalle stime effettuate dall'Istat sulle famiglie e sulle persone in condizioni di povertà assoluta e dall'Inps per gli esiti della erogazione dei sostegni al reddito, per proseguire con i riscontri forniti dai rapporti di monitoraggio dell'Anpal e della Direzione per la Lotta alla Povertà del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali relativi alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro e di inclusione sociale dei percettori del RdC. Le elaborazioni del Ministero usano dati anonimizzati inclusi nel Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza e descritti nelle tabelle dei piani tecnici allegati al Decreto ministeriale del 2 settembre 2019, istitutivo del Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza, oltre ai dati di un campione di richiedenti l'ISEE, per le stime dei potenziali beneficiari della misura e le analisi sui requisiti di accesso. Le elaborazioni ANPAL utilizzano dati del Sistema Informativo Statistico Politiche Attive del Lavoro (SISPAL), del Sistema informativo del Reddito di Cittadinanza del MLPS e l'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie.

La sintesi del rapporto si compone di cinque sezioni. La sezione sulla "Povertà in Italia e l'impatto del RdC" analizza la situazione della povertà assoluta nel Paese e la capacità del RdC nel raggiungere e sostenere le famiglie in povertà. La sintesi prosegue con un'analisi approfondita sulle "Caratteristiche dei beneficiari RdC", che fornisce dati demografici e socio-economici dei beneficiari negli anni 2020, 2021 e 2022. Il rapporto approfondisce le politiche attive del lavoro e sociali negli stessi anni nelle apposite sezioni "Politiche attive per il lavoro" e "Politiche per l'inclusione sociale". La sintesi del rapporto si conclude con l'aggiornamento su beneficiari e politiche attive lavorative e sociali per il primo semestre del 2023. In appendice sono incluse tre sezioni sul "Funzionamento del RdC", che spiega i criteri di ammissibilità, il processo di domanda e le modalità di erogazione del sostegno, sui "Cambiamenti legislativi del RdC dal 2019 al 2023", che traccia l'evoluzione normativa della misura, e sul funzionamento e attuazione dei "Progetti utili alla collettività".

2. Introduzione

Da quando è stato introdotto nell'aprile 2019, il Reddito di Cittadinanza ha subito un'evoluzione significativa nel numero di beneficiari in base alla congiuntura economica. Nel periodo di quattro anni, esteso da aprile 2019 a maggio 2023, si è registrato un incremento dei nuclei familiari beneficiari: da iniziali 1,1 milioni, la numerosità è cresciuta fino a 1,7 milioni nel 2021, evidenziando un picco durante il periodo pandemico, con un incremento del 45% rispetto al suo primo anno di implementazione. Questo aumento riflette non solo l'impatto diretto della crisi

sanitaria ma anche le sue conseguenze socio-economiche. Tuttavia, con il progressivo miglioramento della congiuntura economica nel 2022, si è registrata una decrescita di circa 200 mila unità dei nuclei beneficiari, la cui numerosità si è stabilizzata a poco più di un milione nel primo semestre del 2023. Questa tendenza al ribasso è stata osservata in tutte le regioni italiane, con particolare riferimento alle province di Napoli, Roma e Palermo, dove il numero di nuclei beneficiari è calato significativamente. Il rapporto esamina gli aspetti operativi dell'implementazione e la relazione della misura con le diverse dimensioni della povertà in Italia. Questa analisi è particolarmente rilevante considerando che, tra il 2005 e il 2021, secondo le stime dell'ISTAT¹, l'incidenza della povertà assoluta in Italia è più che raddoppiata, passando dal 3,6% al 7,5% delle famiglie. È da sottolineare inoltre che, sebbene la povertà sia più alta tra le famiglie con una persona di riferimento in cerca di lavoro, sia in aumento tra le persone occupate, passando da 5,3% del 2019 al 7,5% del 2021, con un totale di lavoratori poveri che, nello stesso periodo, passano da 1,261 milioni a 1,7312.

Le riflessioni sulla capacità del RdC di offrire supporto alle famiglie vulnerabili devono tenere conto della complessità derivante dall'esistenza di diverse definizioni di povertà, nonché della difficoltà di rendere operative le nozioni di povertà prese a riferimento attraverso l'utilizzo di parametri amministrativi. La distribuzione dei beneficiari del RdC è spesso messa a confronto con la distribuzione stimata della povertà assoluta. Da un lato, la povertà assoluta misurata dall'ISTAT³ si basa sulle spese per consumi auto dichiarate dalle famiglie e considera fattori come gli affitti figurativi. Dall'altro, il RdC si avvale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), che considera redditi e patrimoni del nucleo, a partire da quelli dichiarati ai fini fiscali. Queste due misure riflettono approcci, finalità e criteri differenti: mentre l'ISEE si concentra su aspetti economici e patrimoniali, la povertà assoluta prende in considerazione il livello di spesa e il consumo, e si stima utilizzando i dati rilevati tramite indagine campionaria. Di conseguenza, le famiglie classificate come povere secondo un criterio possono non rientrare nell'altro.

Nonostante queste complessità, il confronto tra indicatori amministrativi e misure statistiche di povertà può offrire opportunità di riflessione sulla capacità del RdC di raggiungere i nuclei potenzialmente beneficiari e le famiglie in condizioni di bisogno e identificare quali gruppi di popolazione possano essere stati esclusi o meno efficacemente coperti. La quota di nuclei in povertà assoluta coperti da RdC raggiunge appena il 32,3% nel 2022⁴, corrispondente al 53% del totale dei beneficiari RdC classificabili come poveri assoluti. Questo dato dipende in parte dalle divergenze tra i requisiti previsti per il Reddito di Cittadinanza e le condizioni che definiscono la povertà assoluta e in parte dalla incapacità di intercettare l'intera platea dei potenziali beneficiari della misura, ovvero dalle difficoltà legate al take up.

Il beneficio del RdC copre la differenza tra il reddito familiare e una soglia massima, calcolata moltiplicando un valore

¹ Attualmente in corso di aggiornamento in base alla revisione dei criteri adottati per il calcolo della povertà assoluta nel 2023

² Questo dato fa riferimento alla serie storica degli indicatori di povertà assoluta 2005-2021. Si tratta della serie attualmente disponibile più lunga, che offre una panoramica ampia dell'andamento del fenomeno nel corso del tempo. Si deve notare che i dati di questa serie non sono direttamente confrontabili con quelli della serie ricostruita, a partire dal 2014, secondo l'attuale metodologia di stima della povertà assoluta (varata nel 2023 - anno di riferimento dei dati 2022). Cfr. <https://www.istat.it/it/archivio/283438> e <https://www.istat.it/it/files//2023/10/REPORT-POVERTA-2022.pdf>; in particolare, 'Appendice: l'aggiornamento metodologico 2022.

⁴ Ultimo dato disponibile ISTAT

base per una scala di equivalenza. Una delle caratteristiche principali del RdC è la variazione del grado di sostegno al reddito a seconda della dimensione e composizione per età delle famiglie, che per effetto della scala di equivalenza, unita all'esistenza di un tetto massimo, porta a differenze nell'adeguatezza del beneficio in base alla composizione familiare. In media, il contributo economico ricevuto dalle famiglie è pari al 64,6% della soglia di grave povertà, definita come il 40% del reddito mediano nazionale.

Il Reddito di Cittadinanza adotta il principio dell'inclusione attiva, unendo il sostegno economico a progetti personalizzati di inclusione, sviluppati attraverso un approccio multidisciplinare. Questo approccio mira a soddisfare le esigenze specifiche di ogni nucleo familiare, sia a livello sociale che lavorativo, tramite dei progetti personalizzati: il "Patto per il lavoro" e il "Patto per l'inclusione sociale", definiti dai Centri per l'impiego e dai Servizi sociali territoriali sulla base delle risorse, dei servizi disponibili e dei bisogni delle famiglie, che includono l'adesione a percorsi formativi, di reinserimento lavorativo, di inclusione sociale secondo le esigenze che emergono dalla valutazione individuale ma anche familiare e di contesto.

Dal 2019, metà dei nuclei beneficiari RdC⁵ sono stati indirizzati ai Servizi Sociali perché alle difficoltà economiche si aggiungeva una protratta assenza dal mercato del lavoro di tutti i componenti, mentre l'altra metà è stata indirizzata ai Servizi per il Lavoro. Al 31 gennaio 2023, il 40% dei nuclei familiari beneficiari indirizzati ai Servizi Sociali è stata inserita in un percorso di presa in carico. Tuttavia, l'avvio di tali percorsi ha spesso subito ritardi significativi rispetto ai tempi previsti: nel 2022, i nuclei beneficiari presi in carico hanno dovuto attendere in media cinque mesi dall'approvazione della loro domanda RdC per essere presi in carico attraverso l'Analisi Preliminare. Questi ritardi sono stati causati da problemi attinenti all'organizzazione dei servizi nei singoli territori, dal non regolare caricamento dei casi nei sistemi informativi da parte di INPS e da difficoltà per i servizi sociali a convocare i beneficiari.

La popolazione beneficiaria del RdC è molto diversificata e richiede specifici percorsi di accompagnamento personalizzati, sia per facilitare il reinserimento nel mercato del lavoro sia per ridurre l'esclusione sociale. Tuttavia, per la maggior parte dei beneficiari non sono stati attivati i servizi e sostegni previsti, che avrebbero necessitato di un significativo investimento in termini di infrastrutture e integrazione dei servizi, nonché del tempo necessario per attuare il rafforzamento del numero e delle competenze degli operatori.

Per superare alcune criticità relative alla presa in carico da parte dei Comuni, nel 2021, si è proceduto anche al rafforzamento del servizio sociale professionale. Con la Legge di bilancio 2021 (L. 178/2020) si è arrivati alla formale definizione in norma di un livello essenziale delle prestazioni "di sistema" nei termini di un rapporto assistenti sociali e popolazione minimo di 1:5000 e a un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti. Sono state stanziare risorse finalizzate al perseguimento di tali obiettivi nell'ambito del servizio pubblico (art. 1 commi 797-804); tale misura può a buon diritto qualificarsi come una preconditione necessaria di natura infrastrutturale dell'intero edificio del sistema dei servizi sociali.

La misura Adl è stata disegnata in modo da condizionare la ricezione del beneficio economico alla presentazione del nucleo beneficiario ai servizi sociali, con cadenza regolare. Questo incentivo permetterà di superare alcune delle

⁵ 735 mila nuclei beneficiari nel 2022

criticità emerse per il RdC, come la difficoltà di rintracciare i beneficiari per farli presentare ai servizi.

Per quanto riguarda i beneficiari indirizzati ai Servizi per il Lavoro, nel 2022 sono stati 882.463 gli individui beneficiari tenuti alla sottoscrizione di un Patto Per il Lavoro, corrispondenti al 60,6% del totale dei beneficiari transitati nei Servizi per il lavoro e in aumento rispetto agli anni precedenti⁶. Tra i beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro, il numero di individui che hanno sottoscritto un Patto per il Lavoro è pari a circa 521mila per l'annualità 2022, corrispondenti al 59% dei beneficiari tenuti agli obblighi, in aumento rispetto al 39% del 2020.

Nel 2022, il Programma GOL, parte del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, ha supportato i beneficiari del Reddito di Cittadinanza (RdC) con difficoltà di inserimento lavorativo. Questo programma utilizza un sistema di assessment per identificare percorsi di lavoro personalizzati. La maggior parte dei beneficiari RdC presi in carico ha mostrato un alto rischio di rimanere disoccupata, con solo una piccola percentuale considerata immediatamente pronta per il lavoro (2,3%). I percorsi del Programma GOL includono upskilling e reskilling, necessari per la maggior parte dei beneficiari, specialmente in regioni come Calabria e Campania.

Sebbene i beneficiari del RdC manifestino generalmente un livello di occupabilità inferiore rispetto ad altri segmenti della popolazione, molti di essi si impegnano attivamente nella ricerca di opportunità lavorative. Ciò è confermato dall'aumento del numero di beneficiari con contratti attivi, che si attesta a 394mila nel 2020, 421mila nel 2021 e 446mila nel 2022, indicando una crescente integrazione nel mercato del lavoro.

3. La povertà in Italia e l'impatto del RdC. Quantificazione del fenomeno attraverso indicatori statistici e amministrativi

Dinamica della povertà assoluta e principali caratteristiche del fenomeno

L'incidenza della povertà assoluta stimata da ISTAT è più che raddoppiata tra il 2005 e il 2021 passando dal 3,6% (poco più di 800 mila famiglie) nel 2005 al 7,5% (1 milione 960 mila famiglie) nel 2021. Mentre la crisi del 2008-2009 non ha avuto effetti particolarmente evidenti, la quota di famiglie in povertà è aumentata sensibilmente dalla seconda metà del 2011 fino al 2020 mantenendosi poi stabile nel 2021. Nel Mezzogiorno si registra la più alta incidenza di povertà assoluta per tutto il periodo considerato arrivando al 10% di famiglie in povertà assoluta nel 2021.

L'aumento della povertà assoluta risulta particolarmente evidente tra i minori, i giovani tra i 18 e i 34 anni e tra le famiglie composte da soli stranieri. Nel 2021, 1 milione 382 mila minori sono in povertà assoluta con un'incidenza del 14,2% rispetto al 3,9% del 2005. Per i giovani l'incidenza passa dal 3,1% del 2005 al 11,1% del 2021 per un totale di 1 milione 86 mila giovani in povertà assoluta nel 2021. Infine, le famiglie composte da soli stranieri presentano nel 2021 livelli di povertà quasi cinque volte maggiori di quelle composte da soli italiani.

⁶ I restanti 39,4% sono individui esclusi o esonerati dagli obblighi di sottoscrizione di un Patto per il Lavoro

Effetti del Reddito di Cittadinanza sulla povertà assoluta

La quota della famiglie in condizioni di povertà assoluta stimate dall'Istat che hanno partecipato alle erogazioni del RdC nel 2022 è scesa a 32,3% equivalente al 53% dei beneficiari della misura, dopo aver raggiunto la punta massima del 37% nel corso del 2021 equivalente al 59% dei beneficiari. In pratica, nel 2022, il 47% delle famiglie percettrici del RdC non rientra nei parametri di povertà assoluta dell'Istat.

Il confronto tra la composizione percentuale delle famiglie in povertà assoluta con quella delle famiglie beneficiarie del RdC mostra come le differenze tra requisiti d'accesso per il RdC e le condizioni che definiscono la povertà assoluta creino maggior vantaggio relativo per alcune tipologie di famiglie in povertà assoluta. Il grado di partecipazione risulta inferiore alla media per le persone sole, o le coppie, over 64 anni (12,1%), per le famiglie con due figli o più figli a carico (31,5%), per i nuclei residenti nelle regioni del nord ovest e del nord est (rispettivamente il 27% e il 16%). Le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione sono raggiunte dal sussidio in circa due casi su tre (62,2% nel 2020 e 66,3% nel 2021). Le famiglie con stranieri sono beneficiarie meno delle famiglie di soli italiani (29,3% contro 40,3% nel). Infine, le famiglie in affitto sono percettrici di RdC in quasi metà dei casi (48,3% nel 2020 e 46,5% nel 2021), una percentuale significativamente più alta rispetto alle famiglie proprietarie dell'abitazione (rispettivamente 18,9% e 23,1% nei due anni).

L'ISTAT stima che nel corso degli anni 2020 – 2022 coincidenti con la pandemia Covid il RdC abbia permesso a 400 mila famiglie nel 2020, a 480 mila famiglie nel 2021 e a 450 mila famiglie nel 2022 di uscire dalla povertà assoluta per un totale di 900 mila individui nel 2020 e di oltre un milione sia nel 2021 che nel 2022. In assenza di sussidi, l'incidenza di povertà assoluta a livello individuale sarebbe stata dell'10,6% anziché del 9,1% nel 2020, dell'10,9% anziché del 9,1% nel 2021 e dell'11,5% anziché del 9,7% nel 2022. La riduzione del numero di individui in povertà assoluta è particolarmente rilevante nel Sud e nelle Isole. Inoltre, il RdC permette a 250 mila i minori di uscire dalla povertà nei tre anni osservati. Alla diminuzione della povertà assoluta si aggiunge l'effetto protettivo del RdC per le famiglie che sono rimaste in povertà assoluta dato dalla riduzione dell'intensità della povertà che, in assenza di sussidi, sarebbe stata di 10 punti percentuali più elevata in tutti e tre gli anni, raggiungendo il 28,8% nel 2020, il 29,8% nel 2021 e il 25,5% nel 2022.

L'impatto delle politiche per le famiglie realizzate nel 2022: indicatori redistributivi e povertà

Tramite il modello statistico FaMiMod, ISTAT stima il valore dell'impatto delle politiche familiari introdotte in Italia nel 2022, incluse riforme strutturali come la riforma dell'Irpef e l'introduzione dell'assegno unico e universale per i figli, i contributi per sostenere i costi dei consumi energetici e altre misure di sostegno al reddito per le famiglie meno abbienti sulla base dei requisiti Isee). Le simulazioni hanno preso in considerazione gli effetti di queste politiche sui redditi familiari, e si è osservata una riduzione dell'indice di Gini, che misura la disuguaglianza, di quasi un punto percentuale, passando da 30,4% a 29,6%. Inoltre, il rischio di povertà è diminuito di quasi due punti percentuali, scendendo dal 18,6% al 16,8%, e il poverty gap, che indica l'intensità della povertà, si è ridotto di quasi un punto, da 5,2 a 4,4%. Il contributo delle prestazioni erogate dal RDC per la fuoriuscita dalla condizione di povertà o per la riduzione dell'intensità della povertà ha portato ad una forte riduzione del Poverty Gap negli anni della Emergenza sanitaria: -3,8 miliardi nel 2020 (da 9,3 a 5,5 miliardi) e - 4,5 miliardi nel 2021 (da 9,9 a 5,7 miliardi). Circa la metà di quanto erogato per il RDC ha consentito di lenire gli effetti della povertà assoluta.

Possibile bias nella stima dell'effetto del Reddito di Cittadinanza

L'aggancio con i dati amministrativi rivela una discrepanza tra le stime ISTAT sul numero di nuclei beneficiari e quelle dell'Osservatorio Statistico INPS che potrebbe essere motivata dalla frammentazione del reddito familiare e dalla comunicazione di residenze fittizie per ottenere un maggior numero di sussidi. L'ISTAT stima meno nuclei beneficiari rispetto all'Osservatorio Statistico INPS (1,52 milioni vs 1,58 milioni nel 2020, 1,62 milioni vs 1,77 milioni nel 2021 e 1,60 milioni vs 1,69 milioni nel 2022) mentre il numero di individui beneficiari è del tutto identico. L'indagine ISTAT rileva la famiglia di fatto anche se composta da nuclei fiscalmente separati, e dunque ottiene risultati più aderenti alla realtà.

Occupati che vivono in condizioni di povertà assoluta

Sebbene l'incidenza della povertà assoluta sia particolarmente elevata tra le famiglie con persona di riferimento in cerca di lavoro, le stime ISTAT mostrano come la povertà con il passare del tempo coinvolga anche sempre più famiglie con occupati. Nel 2022, poco più di una famiglia con persona di riferimento in cerca di lavoro su cinque è in povertà assoluta (20.2%) mentre la quota di famiglie povere tra le famiglie con persona di riferimento occupata ha raggiunto il 7.5% nel 2022, in crescita dal 6.8% del 2021. Nel complesso, gli occupati rappresentano il 30.5% degli individui in povertà assoluta.

Il lavoro e i beneficiari delle misure di sostegno al reddito (2018-2020)

Nel 2018, secondo stime ISTAT, i percettori del Rel presentano una condizione di disagio lavorativo superiore rispetto alla coorte dei futuri beneficiari delle misure di sostegno al reddito, Rel, RdC e REEm (RED), i quali sono comunque caratterizzati da condizioni lavorative fortemente critiche. Tra i percettori Rel nel 2018 il tasso di occupazione non arriva infatti al 20% e il numero dei disoccupati supera quello degli occupati; inoltre, disoccupati e inattivi grigi rappresentano più della metà dei beneficiari con un'incidenza tre volte superiore rispetto alla media della popolazione. I percettori di misure RED dal 2019 presentano invece un tasso di occupazione che arriva al 26,5%, e un numero di occupati superiori a quello dei disoccupati. Appena migliore è la condizione lavorativa di coloro che avrebbero beneficiato delle misure dal 2020 con un tasso occupazione del 36%, un tasso di attività superiore al 50%, e un'incidenza di disoccupati e inattivi grigi inferiore al 40%. Fra questi, i futuri percettori del REEm si distinguono per una migliore condizione lavorativa, con un tasso di occupazione del 38.1% e un numero di disoccupati che è pari alla metà rispetto a quello degli occupati. Sono quindi per la stragrande maggioranza lavoratori con bassa qualificazione, occupati in grande prevalenza con rapporti di lavoro a termine e/o ad orario parziale, che operano nei settori di attività caratterizzati da basse retribuzioni e da quote di lavoro sommerso che risultano superiori di tre volte rispetto al dato medio relativo al complesso delle attività economiche. Il settore della ristorazione, dove sono molto specializzati i beneficiari RED di sesso maschile, ha un tasso di irregolarità stimato al 16% (più del doppio della media); per le donne, la loro notevole concentrazione nei servizi domestici le associa a uno dei settori a più alta intensità di lavoro non regolare (oltre il 30%).

Nel 2019, gran parte dei beneficiari del REI nel 2018 continuano a beneficiare delle misure di sostegno al reddito. La loro posizione sul mercato del lavoro vede la riduzione della componente attiva e l'aumento degli inattivi in senso stretto. La condizione dei beneficiari che accedono per la prima volta alle misure nel 2019 è un po' meno critica,

anche se in peggioramento rispetto al 2018 con un tasso di occupazione del 24,5%. Anche per coloro che accederanno invece alle misure nel 2020 la condizione lavorativa è in peggioramento rispetto al 2018. La componente maschile dei futuri beneficiari nel 2020 vede diminuire il tasso di occupazione e aumentare l'incidenza dei disoccupati, mentre per le donne alla discesa del tasso di occupazione corrisponde un incremento significativo del tasso di inattività. Infine, si assiste nel 2020 ad un ulteriore peggioramento della condizione lavorativa dei nuovi beneficiari RED. Il tasso di occupazione perde oltre cinque punti percentuali rispetto all'anno precedente, l'incidenza dei disoccupati guadagna quasi due punti, cresce di tre punti percentuali anche il peso degli inattivi grigi e il tasso di attività è al di sotto del 50%. Come per gli anni precedenti si osserva però un vantaggio relativo dei nuovi beneficiari rispetto a quelli che già percepivano i sussidi dagli anni precedenti.

Il RdC e le misure di reddito minimo garantito durante la pandemia Covid-19

In Italia, come nella maggioranza dei paesi europei, le misure di sostegno al reddito di ultima istanza e di inclusione sociale si sono confermate uno strumento fondamentale per attenuare gli effetti della crisi economica scaturita dalla pandemia COVID-19. L'Italia è il Paese Europeo nel quale durante la pandemia è maggiormente cresciuto il contributo del beneficio RdC al reddito disponibile dei beneficiari (in punti percentuali). Questo rapporto, che nel 2017 era per l'Italia pari al 9%, è cresciuto al 33% nel 2019, ed è aumentato ulteriormente durante la crisi del 2020, raggiungendo il 41%⁷. Secondo una simulazione effettuata con il modello di microsimulazione EUROMOD da Banca Mondiale, in assenza del RdC, nel 2020 il reddito medio equivalente delle famiglie beneficiarie del RdC sarebbe diminuito del 35% rispetto al 2019 e prima della crisi COVID.

4. I beneficiari del Reddito di Cittadinanza. Numerosità, distribuzione geografica e caratteristiche

Come anticipato, dall'introduzione della misura nell'aprile 2019 al maggio 2023 la numerosità dei nuclei familiari che hanno beneficiato del RdC/PdC⁸ è stata molto variabile nel tempo. Nel 2020, anche a causa della pandemia, il numero di nuclei beneficiari ha sfiorato 1,6 milioni con un incremento del 45% rispetto al 2019, quando i nuclei beneficiari erano pari a 1,1 milioni di nuclei. Nel 2021 il RdC/PdC ha protetto invece 1,7 milioni di famiglie mentre nel corso del 2022 sono diminuiti i nuclei beneficiari della misura di circa 200 mila unità in concomitanza con il miglioramento della congiuntura economica. La quota di beneficiari di PdC si è ridotta nel tempo, passando dall'11% del 2019 al 7% del 2022, per un totale di 105 mila nuclei beneficiari PdC nel 2022.

I dati dell'analisi condotta da INPS sulla permanenza nella misura mostrano come le prime coorti entrate nella misura siano caratterizzate da condizioni di maggiore difficoltà economica e presentino tassi di permanenza nella misura più elevati. Quasi il 40% dei nuclei che hanno beneficiato del RdC/PdC sono entrati nella misura nei suoi primi tre mesi di operatività tra l'aprile e il giugno 2019. Le coorti entrate nel 2019 o nel primo semestre del 2020

⁷ Stime basate su EUROMOD versione I4.0+.

⁸ Vengono considerati tutti i nuclei e individui che hanno beneficiato di almeno una erogazione nel corso dell'anno, anche laddove siano usciti alla misura nel corso dello stesso anno.

presentano condizioni economiche più critiche anche a causa della presenza di beneficiari della precedente misura di contrasto alla povertà, il Reddito di Inclusione (REI), che aveva criteri di ammissione più stringenti e copriva solo la fascia di popolazione esposta a maggiori livelli di povertà. Nella metà dei casi le prime coorti entrate nella misura sono ancora beneficiarie di RdC/PdC a inizio 2023. In particolare, i tassi di permanenza nella misura⁹ a seconda del mese di ingresso mostrano come i nuclei che restano beneficiari più a lungo sono quelli entrati nell'aprile 2019. Oltre alla condizione di povertà più esacerbata, la persistenza nella misura è stata influenzata dal ritardato accesso dei primi beneficiari al sistema di presa in carico che nelle prime fasi scontava il mancato rafforzamento dei servizi.

La ricertificazione annuale dei requisiti economici per continuare a beneficiare della misura determina discontinuità nella percezione del beneficio. Uno dei requisiti necessari ai fini dell'erogazione e del mantenimento del beneficio è che l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) ricavato dalla Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) sia inferiore a 9.360 euro al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata della prestazione. L'analisi Inps mostra una diminuzione al momento della presentazione della nuova DSU a febbraio di ciascun anno del numero dei beneficiari del RdC/PdC. Un'altra caduta del numero di beneficiari del RdC si osserva al termine del ciclo dei 18 mesi quando è prevista la sospensione di un mese prima che i nuclei che hanno ancora diritto alla misura presentino una nuova domanda. In molti casi, infatti, dopo la sospensione la domanda non viene ripresentata.

La distribuzione territoriale dei beneficiari del RdC tra il 2019 e il 2022 è sostanzialmente stabile. Il maggior numero di nuclei beneficiari risiede in Campania, Puglia e Sicilia. Campania, Calabria e Sicilia sono caratterizzate dalla maggiore incidenza del numero di beneficiari sulla popolazione residente¹⁰. Al Centro Nord, le regioni con il maggior numero di percettori di RdC sono le due regioni più popolose, la Lombardia ed il Lazio. Sebbene in termini assoluti gran parte dei beneficiari del RdC siano concentrati nelle regioni del mezzogiorno, si osserva su tutto il territorio una notevole variabilità dell'incidenza dei beneficiari a livello di ambiti territoriali (ATS). Anche nel caso della PdC la maggior concentrazione di beneficiari nel 2022 si osserva nelle regioni del Sud che ospitano un terzo dei nuclei.

Il tasso di copertura e indicatori di povertà statistici e amministrativi

L'incidenza del RdC sulla popolazione residente in Italia è correlata ai principali indicatori di povertà e di contesto. Tra il 2020 e il 2022 si osserva una forte correlazione positiva tra gli indicatori di povertà assoluta e di grave deprivazione materiale e l'incidenza dei beneficiari sul totale della popolazione a livello regionale. Si osserva inoltre una correlazione negativa con il tasso di occupazione regionale per cui le regioni con il più basso tasso di occupazione (inferiore al 50%) sono quelle con la più alta incidenza di beneficiari.

La copertura della popolazione residente con il RdC/PdC è significativamente aumentata rispetto a quella delle misure precedenti nonostante le condizioni di accesso al beneficio economico rimangano stringenti coerentemente con la focalizzazione sulla popolazione in condizione di grave povertà. Nel 2019 e 2020 i beneficiari hanno rappresentato rispettivamente il 7 e l'8% della popolazione, laddove nel 2017 le misure di sostegno al reddito coprivano solo l'1.7% della popolazione. Seppur restando al di sotto della media europea, la copertura del quintile

⁹ Il tasso di permanenza è calcolato, per ogni mese di ingresso nella misura, come il rapporto tra il numero dei beneficiari presenti in misura in ogni mese e il totale dei beneficiari entrati nel mese di riferimento.

¹⁰ L'incidenza è calcolata come la percentuale di beneficiari sulla popolazione residente a livello di regione e consente un confronto tra territori sulla diffusione del ricorso alla misura depurato dalla componente attribuibile alla diversa dimensione demografica.

più povero della popolazione (in base al reddito disponibile equivalente) è aumentata dal 31% al 35% tra 2019 e 2020.

Pur essendo molto elevata la copertura per i nuclei nelle fasce basse di ISEE, nel 2022, solo il 61% dei nuclei ISEE che hanno i requisiti economici e patrimoniali per accedere alla misura hanno presentato domanda per il beneficio. L'incidenza del RdC/PdC sulla popolazione ISEE¹¹ diminuisce all'aumentare del valore dell'ISEE ed è aumentata nel 2021 e nel 2022 per i nuclei con ISEE inferiore a 2mila euro. Nel 2022 la misura copriva più del 90% dei nuclei con ISEE nullo e fino all'80% dei nuclei con ISEE inferiore a mille euro, a fronte del 2% dei nuclei con ISEE tra 9mila e 9.360 €. In linea con la copertura per fascia ISEE, si osserva anche che l'incidenza di beneficiari RdC/PdC per regione decresce con il relativo reddito disponibile pro-capite. Sicilia, Campania e Calabria sono le regioni con il più basso reddito disponibile pro-capite e la più alta incidenza di beneficiari RdC/PdC.

In molti casi i nuclei non rientrano tra i potenziali beneficiari seppure in presenza di un valore complessivo dell'ISEE inferiore a 9.360 €, per la assenza di altri requisiti di residenza o legati al valore del patrimonio immobiliare e mobiliare. Per i nuclei che soddisfano il criterio di ammissibilità ISEE, il principale motivo di non ammissibilità è lo sfioramento della soglia reddituale che riguarda 1,5 milioni di nuclei (37% del totale dei nuclei con ISEE<9.360), seguito dal patrimonio mobiliare per oltre mezzo milione di nuclei (14% del totale dei nuclei con ISEE<9.360).

Il RdC e gli indicatori di povertà sul reddito nel 2022

Nel 2022, grazie al Reddito di Cittadinanza (RdC)¹², un quarto dei suoi beneficiari è riuscito a superare la soglia di grave povertà, calcolata come il 40% del reddito mediano della popolazione italiana per composizione del nucleo. Nell'analisi, si considera l'Assegno Unico Universale (AUU) come parte integrante del reddito familiare prima del ricevimento dell'RdC. Se non ci fosse l'AUU, il numero di famiglie che rimarrebbero al di sotto della soglia di grave povertà dopo aver ricevuto l'RdC aumenterebbe di oltre 100mila. Questo perché l'AUU, essendo parzialmente cumulabile con il RDC, consente di raggiungere un maggiore livello di reddito. Ciò dimostra l'importante contributo dell'AUU nel migliorare la situazione economica delle famiglie. La più alta concentrazione di nuclei che superano la soglia di grave povertà dopo il trasferimento si registra nella regione Campania, con circa 69mila nuclei.

Confronto tra famiglie in povertà assoluta, famiglie che rispettano i requisiti di accesso al RdC e famiglie beneficiarie RdC

L'analisi della distribuzione delle famiglie effettivamente beneficiarie del RdC in Italia rispetto a quella delle famiglie in condizioni di povertà assoluta¹³ e delle famiglie che rispettano i requisiti di accesso al RdC evidenzia notevoli variazioni territoriali e socio-economiche. Nel Nord-ovest, dove risiede il 22% delle famiglie in povertà assoluta, risiedono solo il 18% dei beneficiari effettivi RdC e il 15% dei nuclei che rispettano tutti i requisiti di accesso. Nel

¹¹ L'analisi qui proposta utilizza i dati in possesso del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali di un campione di Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) ISEE presentate nel 2020, 2021 e 2022

¹² Soglia di grave povertà: 40% del reddito mediano disponibile equivalente. Per i nuclei monocomponente, nel 2022, è pari a 7.437 € annuali. Per i nuclei con più di un componente, la soglia è stata moltiplicata per la scala OCSE modificata utilizzata da EU-SILC.

¹³ I sussidi erogati sono stati completamente spesi dalle famiglie. Ipotesi plausibile perché l'importo non può essere risparmiato. Le altre misure di sostegno ai redditi (ad es., gli assegni familiari, poi sostituiti dall'Assegno Unico), pur determinando un aumento della capacità di spesa delle famiglie, non rientrano in questa stessa ipotesi poiché non prevedono l'obbligo di spesa, pena la perdita dell'importo.

Nord-est, la discrepanza è ancora più marcata, con il 15,1% delle famiglie in povertà assoluta ma solo il 9% delle famiglie beneficiarie e il 7,3% dei nuclei beneficiari potenziali. Al Sud e nelle Isole, la situazione si inverte: rispettivamente il 32,8% e il 14,6% delle famiglie in povertà assoluta si confronta con il 35% e il 19% delle famiglie beneficiarie. La differenza tra la distribuzione delle famiglie in povertà assoluta rispetto alle famiglie potenziali RdC e le famiglie effettivamente beneficiarie deriva dalle differenze di approccio e metodologiche tra l'indicatore ISTAT di povertà assoluta e gli indicatori amministrativi utilizzati per l'accesso alla misura, evidenziate nel capitolo precedente.

Famiglie in povertà assoluta prima dei sussidi, famiglie potenziali RdC (che rispettano i requisiti ISEE, economici e patrimoniali e di residenza), e famiglie effettive percettrici di RdC -2021			
	Famiglie in Pov. Ass. Pre sussidi	Famiglie potenziali beneficiarie	Famiglie con RdC
Ripartizione geografica			
Nord-ovest	22.0%	15.1%	18.4%
Nord-est	15.1%	7.3%	8.8%
Centro	15.6%	15.1%	18.2%
Sud	32.8%	40.9%	35.3%
Isole	14.6%	21.7%	19.3%
Totale	100%	100%	100%

La suddivisione della platea dei nuclei beneficiari RdC

Tra il 2020 e il 2022 circa la metà¹⁴ delle famiglie beneficiarie sono state indirizzate ai Servizi sociali comunali perché alle difficoltà economiche si aggiungeva una protratta assenza dal mercato del lavoro di tutti i componenti. Nel 2022, in linea con gli anni precedenti, il 5% dei nuclei beneficiari è classificato tramite la Piattaforma informatica RdC come non tenuto agli obblighi¹⁵ mentre il resto della platea si divide tra nuclei assegnati ai Servizi sociali (50%) e ai Cpl (45%). Tra i nuclei indirizzati ai Servizi sociali, vi sono componenti indirizzati anche ai Cpl. Rispetto al 2021, la percentuale di questi ultimi è quasi raddoppiata (dal 10% al 18%)¹⁶ arrivando a 129.867 nuclei con componenti indirizzate ai Cpl su un totale di 735.372 nuclei indirizzati ai Servizi sociali.

La distribuzione dei nuclei tra Cpl e Servizi sociali a livello di ATS mostra grande omogeneità a livello regionale. In ogni regione la maggior parte dei nuclei beneficiari a livello di ATS viene indirizzata maggiormente ad uno dei due

¹⁴ 735 mila nuclei beneficiari nel 2022

¹⁵ Ulteriori esclusioni potrebbero verificarsi in sede di prima convocazione da parte dei Cpl o dei Servizi sociali dei comuni.

¹⁶ Le percentuali includono le domande presentate in forma di rinnovi; dunque, il risultato dell'indirizzamento per queste ultime può essere dovuto ad una analisi preliminare avviata in precedenza e che ha riscontrato caratteristiche tali per il reindirizzamento ai Cpl.

servizi. Puglia, Lazio e Liguria sono le uniche regioni in cui in gran parte degli ATS almeno il 50% dei nuclei sono indirizzati ai Servizi sociali. In tutti gli ATS della Puglia vengono indirizzati ai Servizi sociali almeno il 50% dei nuclei beneficiari. Nel Lazio, all'opposto, è presente maggiore variazione, infatti sono presenti molti ATS in cui la maggioranza dei nuclei è indirizzata ai Cpl.

Le caratteristiche dei nuclei beneficiari in base all'indirizzamento

Circa un terzo dei nuclei beneficiari di RdC include persone che necessitano di maggiore protezione. Nel 2022, il 32% delle famiglie beneficiarie includeva persone minorenni mentre il 7% dei nuclei beneficiari annoverava componenti con disabilità. L'incidenza di nuclei con minori tra i beneficiari RdC varia tra regioni e nel 2021 superava la media nazionale pari al 35% in Campania, nelle province autonome di Trento e Bolzano, in Puglia e in Sicilia.

Date le condizioni necessarie per l'esclusione dagli obblighi¹⁷, la distribuzione per età dei beneficiari varia necessariamente a seconda dell'indirizzamento del nucleo. Nel 2022, metà dei beneficiari del RdC hanno tra i 18 e i 55 anni. Oltre i due terzi dei beneficiari in nuclei non tenuti agli obblighi hanno oltre 65 anni mentre solo il 3% dei beneficiari in questi nuclei sono minorenni. All'opposto, tra i nuclei indirizzati ai Servizi Sociali o ai Cpl, prevalgono i beneficiari tra i 18 e i 55 anni. Come negli anni precedenti, dopo quella dei minori, la fascia d'età più rappresentata è quella tra i 45 e i 55 anni per i nuclei indirizzati ai Servizi Sociali e tra i 25 e i 35 anni per gli indirizzati ai Cpl¹⁸. Come nel 2021, tra i nuclei indirizzati ai Servizi Sociali è presente una più alta percentuale di beneficiari di almeno 55 anni in linea con la maggiore probabilità per gli individui in questa fascia d'età di non avere avuto esperienze lavorative recenti.

Nel 2022 scende al 14% la percentuale dei nuclei beneficiari RdC in cui il richiedente il beneficio possiede cittadinanza straniera. Il dato è in lieve calo rispetto al 2020 (17%) e al 2021 (16%). I nuclei in cui il richiedente ha cittadinanza di un paese fuori dall'Unione Europea sono il 10% nel 2022 mentre erano il 12% nei due anni precedenti. D'altro canto, i nuclei in cui il richiedente ha cittadinanza di un Paese dell'Unione Europea (diverso dall'Italia) sono il 4% nel 2022. Nel 2022, non ci sono sostanziali differenze in termini di cittadinanza dei richiedenti tra nuclei beneficiari indirizzati ai servizi sociali e nuclei indirizzati ai Cpl. In entrambi i casi il 4% dei richiedenti hanno cittadinanza di un paese dell'Unione Europea diverso dall'Italia mentre il 10% dei richiedenti in nuclei indirizzati ai Cpl e l'11% in nuclei indirizzati ai servizi sociali possiede la cittadinanza di un Paese fuori dall'Unione Europea.

I nuclei indirizzati ai Cpl tendono ad essere relativamente più numerosi di quelli inviati ai Servizi Sociali. Nel 2022, il 46% dei nuclei indirizzati ai Cpl sono composti da almeno 3 individui rispetto al 35% dei nuclei indirizzati ai Servizi sociali. Sul totale dei nuclei indirizzati ai servizi sociali, il 44% è composto da nuclei monocomponente mentre sul totale dei nuclei indirizzati ai Cpl il 34% risulta monocomponente. I nuclei non tenuti agli obblighi sono invece nell'82% dei casi composti da un solo beneficiario. Visto il dato sulla numerosità dei nuclei, non stupisce che nel

¹⁷ Questi nuclei sono composti esclusivamente da individui appartenenti ad una o più di queste categorie: individui minori di 18 anni, individui con almeno 65 anni di età, individui con disabilità e studenti attualmente iscritti ad un corso di studi. A questi occorre aggiungere i nuclei che includono, oltre alle categorie precedenti, individui occupati con reddito superiore alla relativa soglia di esenzione fiscale e/o titolari di pensione diretta minori di 65 anni.

¹⁸ Tutti gli individui tra i 18 e i 29 anni vengono sempre indirizzati anche ai Cpl, pur trovandosi in nuclei indirizzati ai Servizi Sociali.

2022 il 38% delle famiglie inviate ai Cpl abbia componenti minorenni a fronte di solo il 29% dei nuclei inviati ai servizi e del 3% dei nuclei esenti dagli obblighi.

Nel 2022, i nuclei monocomponenti rappresentano il 41% della popolazione beneficiaria di RdC in linea con gli anni precedenti. Circa 600mila beneficiari del RdC vivono in nuclei monocomponenti nel 2022. Le fasce d'età più frequenti sono quella oltre i 45 anni, che rappresentano il 72% dei monocomponenti indirizzati ai Servizi Sociali e il 47% dei monocomponenti indirizzati ai Cpl. I giovani sotto i 25 anni invece rappresentano solo il 5.7% dei nuclei monocomponenti.

La maggior parte dei beneficiari monocomponenti risulta inoccupata e, in oltre un quarto dei casi, non ha mai lavorato¹⁹. In linea con il 2021, circa un terzo dei nuclei monocomponenti indirizzata ai Servizi Sociali nel 2022 non ha mai avuto un contratto di lavoro subordinato, con un'incidenza maggiore tra le donne (37%) che tra gli uomini (32%). Sebbene inferiore, la percentuale di individui che non ha mai lavorato tra i nuclei monocomponente indirizzati ai Cpl si attesta al 22% per gli uomini e al 25% per le donne. In lieve calo nel 2022 la percentuale di occupati all'assegnazione del beneficio nei nuclei monocomponenti. Tra i nuclei inviati ai Servizi Sociali l'incidenza dell'occupazione passa dal 6% nel 2021 al 4% nel 2022 per gli uomini e dall'11% all'8% per le donne. Nei nuclei indirizzati ai Cpl invece il 16% degli uomini e il 15% delle donne sono occupati nel 2022 rispetto al 17% e 14% nel 2021.

I nuclei beneficiari del RdC sono fortemente concentrati nelle fasce ISEE più basse a dimostrazione della significativa fragilità economica dei nuclei in carico. Nel 2022 più della metà dei nuclei beneficiari di RdC presenta un ISEE inferiore a mille euro e in più di un caso su tre l'ISEE è nullo. Nel 2022, in linea con gli anni precedenti, i nuclei tenuti agli obblighi e quelli indirizzati ai Servizi Sociali tendono ad avere ISEE minore dei nuclei indirizzati ai Cpl. La situazione reddituale e patrimoniale come misurata dall'ISEE cambia in base al numero dei componenti con i nuclei monocomponenti sovrarappresentati tra quelli con ISEE nullo. Per quanto riguarda i beneficiari di PdC la distribuzione tra fasce ISEE è più omogenea anche se nel 2022 quasi il 20% dei nuclei hanno ISEE 0 con un aumento di 5 punti percentuali rispetto al 2021.

In questi anni sono state beneficiarie del RdC non solo le famiglie in maggiore condizione di disagio socioeconomico, ma anche quelle di chi, pur lavorando, non guadagnava abbastanza per uscire dalla condizione di povertà. Nel 2021 e nel 2022 sono più di 300mila i nuclei beneficiari con componenti che lavorano ma non guadagnano abbastanza per superare la soglia di povertà definita per l'accesso al RdC. Allo stesso tempo, nonostante una flessione nel corso degli anni rimane alta l'incidenza degli individui beneficiari lontani dal mercato del lavoro, specialmente tra i nuclei indirizzati ai Servizi Sociali per i quali si passa da quasi 500mila nel 2020 e 2021 a circa 450mila nel 2022. Analogamente tra i nuclei indirizzati ai Cpl continuano ad esserci oltre 300mila individui beneficiari lontani dal mercato del lavoro nel 2022 contro i circa 400mila degli anni precedenti.

¹⁹ Fonte comunicazioni obbligatorie per il sistema informativo del RdC, dati estratti al momento della suddivisione delle platee.

	Nuclei beneficiari RdC 2022
Caratteristiche nuclei	%
Num componenti nucleo 1	41%
Num componenti nucleo 2	20%
Num componenti nucleo 3	17%
Num componenti nucleo 4+	21%
Totale	100%
Nucleo con individuo con disabilità	7%
Nucleo senza individui con disabilità	93%
Totale	100%
Nucleo con Minore	32%
Cittadinanza richiedente: Italiana	86%
Cittadinanza richiedente: Paesi UE	4%
Cittadinanza richiedente: Fuori UE	10%
Totale	100%
Nucleo con almeno un lavoro subordinato attivo all'assegnazione	19%
Nucleo con Disoccupato negli ultimi due anni	8%
Nucleo con beneficiario NASPI	11%
Nord-ovest	15%
Nord-est	7%
Centro	16%
Sud	40%
Isole	22%
Totale	100%
Totale nuclei beneficiari RdC 2022 (v.a)	1,484,994

5. Politiche attive per il lavoro

Tra il 1° febbraio 2020 e il 31 gennaio 2023 sono transitati nei Servizi per il lavoro circa 2 milioni e 86mila beneficiari di Reddito di cittadinanza. Nell'annualità 2020 sono stati poco più di un 1 milione e 500mila gli individui che hanno fruito di almeno un mese di beneficio mentre sono quasi 1 milione e 493mila i beneficiari nei 12 mesi successivi. Nell'annualità 2022, il numero complessivo di beneficiari si riduce di oltre 37mila 500 unità fino a 1 milione e 455mila. La variazione rispetto al periodo precedente è pari a -2,5% e del -5,5% rispetto al 2020.

Una parte significativa ha usufruito del beneficio in più di un anno, con oltre 940.000 persone (pari al 45,1%) presenti in tutte e tre le annualità.

In termini percentuali, la maggiore contrazione nel triennio si registra per i giovani e i giovanissimi fino a 29 anni di età che diminuiscono di quasi 77mila unità e rappresentano, nel 2022, poco meno di un terzo del totale dei beneficiari (erano il 36% nel 2020). All'opposto, gli over 60 crescono di oltre 20mila unità (+21%), arrivando a rappresentare l'8,1% del totale. In leggero calo è anche la quota di cittadini stranieri, che si attesta nello stesso anno al 12,8%, ma che nelle regioni del Centro Nord arriva a sfiorare il 30%. I dati confermano la prevalenza di individui residenti nelle regioni del Mezzogiorno che, complessivamente, raccolgono nel 2022 quasi il 70% dei beneficiari.

La maggioranza dei beneficiari inviati ai servizi per il lavoro appare comunque "lontana" dal mercato del lavoro, intendendosi con tale definizione i soggetti privi di esperienze lavorative maturate nei 3 anni precedenti l'ingresso in misura²⁰. La quota dei lontani, sempre maggioritaria, raccoglie in media poco meno del 55% del totale degli individui.

I beneficiari indirizzati ai Servizi per il lavoro soggetti alla sottoscrizione del Patto per il Lavoro (PPL)

Come previsto dalla normativa, i beneficiari studenti, con disabilità o con carichi di cura per soggetti minori di 3 anni o con disabilità grave sono esclusi o esonerati dalla condizionalità. Altri, per i quali si rileva la necessità di garantire interventi per il soddisfacimento di bisogni complessi e non riconducibili al solo inserimento occupazionale, vengono re-inviati ai Servizi sociali dei Comuni. Di contro, tutti i maggiorenni che non presentino condizioni di esonero, per l'accesso e mantenimento del beneficio economico sono tenuti ad aderire al percorso di accompagnamento al lavoro mediante la sottoscrizione del Patto per il Lavoro (PPL), salvo i soggetti con un rapporto di lavoro attivo, che mantengono il beneficio perché presentano un reddito familiare sotto-soglia, ma non sono obbligati alla sottoscrizione del PPL. Questi ultimi, nel triennio considerato, sono una quota crescente che passa dal 25,6% dell'anno 2020 al 30,7% dell'annualità 2022, anno in cui gli individui occupati si attestano sugli oltre 446mila individui.

Al netto degli esclusi dalla condizionalità e dei beneficiari con un rapporto di lavoro attivo, dunque, i beneficiari

²⁰ Va precisato che in presenza nel nucleo familiare di almeno un componente in possesso di requisiti di "vicinanza al mercato del lavoro" (assenza di occupazione da non più di due anni; essere beneficiario della NASpl ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno; aver sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio attivo presso i centri per l'impiego; non aver sottoscritto un progetto personalizzato con i servizi sociali in ambito REI), sono indirizzati al CPI anche tutti gli altri componenti adulti.

tenuti alla sottoscrizione di un PPL, sono 965.187 per l'anno 2020, 857.642 per l'anno 2021 e 882.463 per l'anno 2022 (rispettivamente il 62,7%, il 57,4% e il 60,6% del totale dei beneficiari transitati nei Servizi per il lavoro). Un incremento, quello rilevato nell'annualità 2022, che risulta trasversale in tutte le ripartizioni geografiche e in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, dove risiede il 75% degli individui soggetti al PPL nell'annualità corrispondente.

Tra i Beneficiari tenuti alla stipula del Patto per il lavoro, il numero di utenti che hanno sottoscritto un Patto per il Lavoro è pari a circa 375mila per il 2020, 446mila per il 2021 e 521mila per l'annualità 2022.

A partire dall'annualità 2020, periodo in cui le conseguenze della crisi pandemica dovuta al COVID-19 hanno concorso al forte rallentamento nell'erogazione dei servizi, si è assistito, nelle annualità successive, a un progressivo incremento della quota di individui in carico tanto da passare dal 39% per il 2020 al 52% per il 2021, sino al 59% per il 2022.

L'occupabilità dei beneficiari indirizzati ai servizi per il lavoro

L'aumento della quota di soggetti presi in carico dai CPI nell'annualità 2022 è stato sostenuto anche dall'avvio del Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), previsto dal Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), con la finalità di offrire percorsi di politiche attive personalizzati basati su un sistema innovativo di assessment quali-quantitativo in grado di rilevare il bisogno della persona e individuare il percorso più idoneo.

Il nuovo modello di assessment permette di stimare la probabilità di rimanere disoccupati per oltre un anno o di non avere contratti di lavoro per più di 90 giorni all'anno, in base alle caratteristiche del beneficiario.

L'applicazione di tale strumento ai beneficiari di RdC presi in carico nel 2022 conferma come questi ultimi si caratterizzino per una elevata difficoltà di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro. Nel complesso, infatti, la quota riconducibile al livello di rischio più basso (i cosiddetti *work-ready*) raccoglie appena il 2,3% dei beneficiari, mentre la componente rientrante nel livello di rischio più elevato raccoglie quasi 7 individui su 10.

Il Programma integra al profiling quantitativo, un assessment qualitativo che consente agli operatori del Centro per l'Impiego di identificare le esigenze specifiche degli utenti e, di conseguenza, di determinare il tipo di intervento da seguire all'interno del Patto di servizio personalizzato, sulla base di quattro percorsi.

L'analisi dei percorsi riferita ai beneficiari che hanno sottoscritto un Patto di servizio personalizzato GOL, indica che, su base nazionale, il 18,7% è inserito nel Percorso 1, che identifica le persone più vicine al mercato del lavoro, il 25,4% nel Percorso 2 di upskilling, mentre poco meno della metà (47,1%) è inserita nel Percorso 3 di reskilling. L'8,7%, infine, necessita di percorsi complessi di lavoro e inclusione (Percorso 4).

Il quadro regionale si configura diversificato anche in ragione dei diversi target prioritari previsti dai documenti programmatici regionali. In linea generale, i dati evidenziano comunque come i beneficiari di reddito di cittadinanza presentino un elevato bisogno di interventi formativi intensivi, con valori che in Calabria, Campania, Basilicata e Sicilia superano il 55%.

Beneficiari con almeno un rapporto di lavoro creato in misura attivo nell'annualità

Se da un lato i beneficiari del Reddito di Cittadinanza manifestano un livello di occupabilità inferiore rispetto ad altri segmenti della popolazione, dall'altro, è importante sottolineare che ciò non implica che essi siano completamente estranei al mercato del lavoro. Al contrario, molti di loro si impegnano attivamente nella ricerca di opportunità lavorative e sperimentano diverse esperienze professionali, anche mentre continuano a percepire il beneficio.

Se si guarda ai beneficiari non esonerati, esclusi o rinviati ai Servizi sociali, gli individui con un contratto attivo nelle annualità considerate, ammontano a 394mila nel 2020, 421mila nel 2021 e 446mila nel 2022, con un'incidenza in crescita e pari rispettivamente al 29%, 33% e 34%. Di questi, 258mila nel 2020, 314mila nel 2021 e 297mila nel 2022 hanno avviato un nuovo rapporto di lavoro mentre erano in misura, vale a dire mentre percepivano il beneficio economico, con un'incidenza percentuale sul totale dei beneficiari pari, rispettivamente, al 19%, al 24,5% e al 22,4%.

Nell'annualità 2022, seppur aumenta il numero e la quota di beneficiari con un'occupazione nell'anno, diminuisce rispetto alla annualità precedente l'incidenza di coloro che hanno avviato un nuovo rapporto di lavoro mentre percepivano il beneficio economico

Per quel che riguarda la classe età, è fra i giovani fra i 20 e i 24 anni che si registra la più alta percentuale di individui con nuova occupazione creata in misura. Limitando l'analisi al 2022, quasi il 29% di questi ultimi risultava, infatti, coinvolto in un nuovo rapporto di lavoro.

Relativamente alla cittadinanza, l'indicatore mostra valori per la popolazione straniera di poco superiori al 29%, vale a dire quasi 8 punti percentuali in più rispetto agli italiani.

Nel complesso, i rapporti di lavoro attivati presentano forme contrattuali di tipo precario. La componente di occupazione permanente (tempo indeterminato o Apprendistato), per quanto in leggera crescita nelle tre annualità, non arriva a superare la soglia del 19%.

Peraltro, se si guarda ai soli rapporti a tempo determinato (sempre superiori al 60% dei rapporti di lavoro attivi), oltre la metà prevedeva una durata non superiore ai 3 mesi. Ne deriva, per i beneficiari, una debole possibilità di permanenza nell'occupazione, accompagnata da un'evidente altrettanto marcata difficoltà di uscita dalla condizione di povertà che ne ha determinato l'ingresso in misura.

6. Politiche per l'inclusione sociale

I numeri della presa in carico sociale

A partire dalla seconda metà del 2021, le attività di presa in carico da parte dei Servizi Sociali si sono stabilizzate - su livelli insufficienti, dopo un avvio altalenante dovuto in parte ai rallentamenti legati alla pandemia. Nel 2020 la

pandemia ha portato un aumento inatteso della platea dei beneficiari insieme alla sospensione della presa in carico durante i mesi di lockdown. La componente di presa in carico è migliorata nel 2021 per stabilizzarsi ad un massimo di 30mila domande al mese per quanto riguarda gli avvii e 20mila domande al mese per quanto riguarda il completamento delle Analisi preliminari.

Tra il 2020 e il 2022 si riducono nella maggior parte dei casi le differenze regionali nei tassi di presa in carico. Nel 2022 dieci regioni hanno un tasso di presa in carico superiore al 45% dei nuclei beneficiari indirizzati ai Servizi Sociali rispetto a 4 nel 2021 e a solo 2 nel 2020. Permane tuttavia una considerevole varietà intra regionale tra i tassi di presa in carico. Nel 2021, in ogni regione sono infatti presenti ATS con percentuali di presa in carico inferiori al 25% e ATS con percentuali superiori al 50%. Dopo il completamento dell'Analisi Preliminare, il 59% dei nuclei è indirizzato alla sottoscrizione di un PaIS nel 2020, il 63% nel 2021, e i rimanenti sono indirizzati ai Centri per l'Impiego o ai servizi specialistici.

Sebbene in miglioramento, i dati sulla presa in carico da parte dei Servizi Sociali segnalano il grande ritardo ancora a fine 2022 della messa a regime della presa in carico, nonché la necessità di procedere con il rafforzamento del servizio sociale professionale. Al 31 gennaio 2023 il 40% delle famiglie beneficiarie indirizzate ai Servizi Sociali è inserito in un percorso di presa in carico grazie al completamento dell'Analisi preliminare. Il 23% oltre ad aver completato l'Analisi Preliminare ha sottoscritto un PaIS²¹.

Le criticità e i bisogni dei nuclei beneficiari evidenziate dall'Analisi Preliminare

Durante l'analisi preliminare vengono individuati i bisogni delle famiglie prese in carico dai Servizi Sociali attraverso la rilevazione di criticità e punti di forza. Tra le oltre 277 mila famiglie beneficiarie che hanno completato l'analisi preliminare nel 2021, il 12% includono componenti con problemi di salute come patologie croniche gravi o problemi psicologici o psichiatrici (circa 5% dei nuclei). Quasi il 20% dei nuclei includono componenti con patologie lievi ma permanenti. Inoltre, nel 3% dei casi (quasi 3 mila nuclei) vi sono minori con patologie croniche e gravi e nel 5% minori che presentano difficoltà relazionali e/o comportamentali.

La condizione abitativa e la mancanza di reti di supporto sono altre aree che emergono come critiche per larga parte dei beneficiari in carico ai Servizi Sociali. Nel 2021, il 15% dei beneficiari per cui è stata completata l'Analisi Preliminare è in affitto da un soggetto pubblico mentre l'1% è senza dimora o vive in alloggio di fortuna o in struttura di accoglienza. Quasi 40 mila nuclei, corrispondenti al 15% del totale, non hanno una rete sociale che possa sostenerli.

Anche tenuto conto del contributo economico del RdC, larga parte dei beneficiari in carico ai Servizi Sociali ha difficoltà a sostenere le spese familiari. Nel 2021, un terzo delle famiglie affronta difficoltà legate al sostenimento

²¹ % di nuclei beneficiari che hanno sottoscritto (almeno un) PaIS entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'anno di riferimento, quindi 2023. Il denominatore di questo indicatore é: nuclei che hanno ricevuto almeno un mese di beneficio nell'anno di riferimento indirizzati ai Servizi Sociali inclusi i Reindirizzati dai Cpl dopo aver sottratto i nuclei esclusi dagli obblighi dopo l'analisi preliminare e i nuclei che dopo l'AP sono stati indirizzati ai Cpl e ai Servizi Specialistici.

di spese familiari essenziali come comprare il cibo necessario mentre poco meno di un quinto non può permettersi di pagare spese mediche straordinarie. Inoltre, il 50% dei nuclei fatica a pagare le bollette di luce, acqua e gas.

Tra le principali criticità dal punto di vista occupazionale figura la prolungata assenza dal mercato del lavoro, l'assenza di un titolo di studio adeguato e la presenza di difficoltà di inserimento lavorativo. Il livello di istruzione dei beneficiari con analisi preliminare completata è molto al di sotto della media nazionale. In linea con i risultati degli anni precedenti, nel 2022 solo un terzo dei beneficiari ha un titolo di studio secondario superiore e il 7% di essi non possiede alcun titolo di studio. Nel 2021, il 38% dei nuclei beneficiari riporta una prolungata assenza dal mercato del lavoro mentre il 18% lamenta difficoltà di inserimento a causa dell'età avanzata e l'11% a causa della mancanza di esperienza lavorativa.

Contenuto dei Patti per l'inclusione sociale (PaIS)

Gli obiettivi registrati nei PaIS riguardano le aree identificate come di maggiore criticità, ovvero il lavoro, la salute e la casa. Coerentemente con i risultati dell'Analisi Preliminare le aree di intervento più frequentemente incluse nei Patti nel 2020 e 2021 attengono al miglioramento e sviluppo della condizione lavorativa e al potenziamento e sviluppo del benessere della persona. La terza area attiene invece alla preservazione o al miglioramento della condizione abitativa ed è selezionata maggiormente nelle regioni del Nord e Centro Italia rispetto alle regioni del Sud.

L'analisi dei PaIS sottoscritti evidenzia problemi di coerenza tra i bisogni identificati in sede di valutazione multidimensionale, gli obiettivi e i risultati²². L'analisi dei Patti sottoscritti da inizio misura a marzo 2022 mostra che vengono selezionati un numero limitato di bisogni, impegni e obiettivi. Inoltre, si rileva come la logica interna e la definizione attuale degli elementi del Patto non aiuti a definire con concretezza impegni e sostegni facilmente monitorabili e collegabili ai bisogni emersi nella valutazione. Gli impegni più frequentemente sottoscritti sono la ricerca attiva di lavoro e il mantenimento dei contatti con i servizi sociali. Si evidenzia inoltre come l'80% dei Patti non includa alcun sostegno. Quindi per gran parte dei Patti la possibilità di conseguire i risultati previsti si limita ai soli impegni che non prevedono, per il nucleo beneficiario, servizi di accompagnamento in aggiunta al servizio sociale.

Le misure di rafforzamento dei servizi sociali

A partire dall'introduzione del REI nel 2018 e, successivamente del RdC nel 2019, il governo ha iniziato un importante percorso di rafforzamento del servizio sociale professionale. Con la Legge di bilancio 2021 si è arrivati alla formale definizione in norma di un livello essenziale delle prestazioni "di sistema" nei termini di un rapporto assistenti sociali e popolazione minimo di 1 a 5 mila e a un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4 mila abitanti. Sono state stanziare quindi importanti risorse per perseguire questi obiettivi nell'ambito del servizio pubblico nella forma di finanziamenti stabili a copertura dei costi di ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato eccedente la soglia di un operatore assunto a tempo indeterminato ogni 6.500 abitanti e non

²² Le osservazioni riportate si basano sulla valutazione del processo di presa in carico redatta ai sensi dell'Accordo di Partenariato per Servizi di Consulenza tra la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e il Ministero italiano del Lavoro e delle Politiche Sociali (World Bank, 2022. Il patto per l'inclusione sociale del reddito di cittadinanza: una valutazione del processo di presa in carico).

esuberante la soglia massima sopra richiamata. È stata inoltre riconosciuta la compartecipazione al costo fino all'ulteriore soglia di 1 a 4.000 abitanti. In base ai dati forniti dagli ATS al MLPS, il numero degli assistenti sociali assunti è cresciuto del 6% nel 2021 rispetto al 2020, su base nazionale. Dal 2021 al 2022 l'aumento è stato del 14% su base nazionale, per un totale di 9.878 assistenti sociali assunti a tempo indeterminato.

Nel complessivo processo di attuazione del RdC sono state inoltre implementate numerose attività ed iniziative finalizzate ad una migliore e più efficace gestione del sistema di presa in carico nel rispetto dell'attuale quadro normativo di riferimento. Tra queste, sono state svolte molteplici attività formative, quali la "Formazione sui Patti per l'inclusione sociale" e sui Progetti Utili alla Collettività (PUC), ma anche diversi cicli di eventi formativi a distanza (webinar) sull'utilizzo della Piattaforma GePI e sull'avvio dei PUC e periodici incontri con gli utenti della piattaforma GePI.

7. Aggiornamento al primo semestre 2023

Nel primo semestre 2023, si è registrato un aumento dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza (RdC) con presa in carico completata entro sei mesi, evidenziando una tendenza positiva nella gestione delle famiglie indirizzate ai servizi sociali. Sebbene i conteggi abbiano mostrato una diminuzione rispetto all'inizio dell'anno, con 360.312 famiglie ricevute dai servizi sociali a fine ottobre, rispetto alle 466.922 di fine gennaio, il tasso di completamento delle analisi preliminari e di firma dei patti entro giugno 2023 sono migliorati significativamente. Questo incremento segue un trend di crescita costante iniziato nell'ottobre 2022, nonostante un rallentamento nei primi mesi del 2023, per poi accelerare nuovamente dopo febbraio. La presa in carico ha visto un picco significativo tra maggio e giugno, influenzato dall'annuncio della sostituzione del RdC e dalla condizione per le famiglie non eleggibili per la misura sostitutiva di beneficiare della RdC per un massimo di sette mesi nel 2023. Era infatti previsto che potessero restare in misura fino a dicembre i nuclei che in esito alla analisi preliminare avessero necessitato la presa in carico da parte dei servizi sociali.

Nel primo semestre del 2023, il flusso dei beneficiari indirizzati ai Servizi per il lavoro ha mostrato una riduzione significativa: il numero di individui beneficiari RdC ancora in misura al 30 giugno è risultato pari a 628.202, segnando una diminuzione di circa 370mila individui rispetto al 31 dicembre 2022. Questa contrazione ha interessato maggiormente le regioni nord-orientali e centrali, con riduzioni che sfiorano o superano il 40% in valore assoluto. La contrazione ha interessato in modo più marcato gli uomini, i cittadini stranieri e gli individui tra i 50 e i 59 anni, evidenziando una tendenza demografica specifica tra i beneficiari.

La prossimità al mercato del lavoro dei beneficiari RdC non occupati tenuti alla sottoscrizione del Patto per il Lavoro è diminuita nel primo semestre del 2023, con un saldo negativo del -37,1% rispetto al 31 dicembre 2022. La riduzione ha toccato principalmente coloro descritti come vicini al mercato del lavoro. Inoltre, la percentuale di individui lontani dal mercato del lavoro è aumentata, indicando una maggiore difficoltà a uscire dalla misura e una minore familiarità con il mercato del lavoro. Questa situazione si riflette anche nell'uscita dalla misura, con un volume significativo di beneficiari che hanno terminato il beneficio nel primo semestre del 2023, e una percentuale considerevole di individui che avevano un'occupazione nel mese di uscita dal beneficio.

Appendice 1 - Il funzionamento del Reddito di Cittadinanza

Il Decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, convertito in Legge 28 marzo 2019, n. 26, ha istituito, al Capo 1 (articoli 1-13), a decorrere dal mese di aprile 2019, il RdC/PdC quale «*misura fondamentale di politica attiva del lavoro [...], di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale*». Ne consegue la duplice finalità di sostegno al reddito per tutti i beneficiari ma anche di attivazione e/o inclusione sociale per tutti gli individui che non siano già inseriti nel mercato del lavoro o per le famiglie che necessitino di un percorso di accompagnamento all'inclusione sociale. Il RdC adotta il principio dell'inclusione attiva, ovvero è disegnato per perseguire l'integrazione tra il sostegno economico e l'adesione ad un progetto personalizzato di inclusione, definito secondo un approccio multidisciplinare per sostenere il percorso dei beneficiari con interventi personalizzati volti ad agire sui bisogni specifici del nucleo familiare o dei singoli componenti.

L'accesso al Reddito di Cittadinanza (RdC) si basa su un calcolo che considera il reddito familiare, il patrimonio mobiliare e immobiliare e la composizione del nucleo familiare attraverso l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). L'accesso al RdC richiede il soddisfacimento di criteri relativi alla residenza in Italia, alla situazione economica misurata dall'ISEE e dal reddito, e ai limiti di patrimonio. Il beneficio integra i redditi familiari fino a una soglia definita in base alla composizione del nucleo e a particolari condizioni. Il beneficio è erogato mensilmente mediante la Carta RdC, utilizzabile per prelievi e acquisti specifici.

La componente di attivazione della misura che prevede l'adesione ad un progetto personalizzato di inclusione attiva si configura come il diritto alla presa in carico. La platea dei nuclei beneficiari RdC viene dunque suddivisa in tre gruppi soggetti a diverse condizionalità sulla base di alcune caratteristiche di individui e nuclei beneficiari indicate dalla norma. Un primo gruppo non è tenuto agli obblighi connessi alla fruizione del RdC²³ in funzione di specifiche vulnerabilità del nucleo e dei suoi componenti. I rimanenti nuclei sono divisi tra indirizzati ai Centri per l'impiego per la presa in carico lavorativa e la sottoscrizione di un Patto per il lavoro, e destinatari della presa in carico presso i Servizi competenti per il contrasto della povertà dei comuni per la sottoscrizione del Patto per l'inclusione sociale (PaIS)²⁴.

La presa in carico ai Servizi Sociali inizia con l'assegnazione del caso e la convocazione del beneficiario per un colloquio di valutazione dei bisogni del nucleo, continua con la sottoscrizione del PaIS e con i colloqui di monitoraggio, e si conclude con la chiusura del caso. Il case manager incaricato di seguire il nucleo beneficiario convoca il beneficiario per un colloquio di prevalutazione (chiamato Analisi Preliminare). Sulla base del primo colloquio, gli assistenti sociali definiscono uno dei quattro possibili piani d'azione per la famiglia: il reindirizzamento

²³ Questi nuclei sono composti esclusivamente da individui appartenenti ad una o più di queste categorie: individui minori di 18 anni, individui con almeno 65 anni di età, individui con disabilità e studenti attualmente iscritti ad un corso di studi. A questi occorre aggiungere i nuclei che includono, oltre alle categorie precedenti, individui occupati con reddito superiore alla relativa soglia di esenzione fiscale e/o titolari di pensione diretta minori di 65 anni.

²⁴ La norma stabilisce che sono indirizzati ai CPI tutti i componenti tenuti agli obblighi dei nuclei in cui almeno un componente sia in una delle seguenti condizioni: assenza di occupazione da non più di due anni; essere beneficiario della NASpI ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno; aver sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di Servizio.

ai Cpl per la firma di un Patto per il lavoro individuale²⁵, la firma di un PaS Semplificato o Complesso²⁶, il reindirizzamento ai servizi specialistici²⁷. Il terzo percorso richiede un'analisi più approfondita dei bisogni del nucleo familiare e il coinvolgimento di una squadra multiprofessionale, che dovrebbe coprire tutte le aree (ad esempio: sociale, lavorativa, sanitaria, disabilità, ecc.) necessarie per sostenere quella famiglia con bisogni complessi.

I dati relativi alle famiglie che vengono indirizzate dall'algoritmo RdC alla definizione del Patto per il Lavoro vengono inviati al gestionale dell'ANPAL e, tramite le Regioni, ai Centri per l'impiego nel territorio. I Cpl, secondo la norma, devono convocare i beneficiari entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio economico RdC. Mentre il servizio sociale comunale prende in carico i nuclei familiari, il Cpl prende in carico singoli individui, ognuno dei quali deve firmare un Patto per il Lavoro. Al primo colloquio, qualora non l'avessero già fatto, i beneficiari devono finalizzare la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID), rilasciata in fase di presentazione della domanda. In sede di rilascio della DID, viene effettuata anche una profilazione quantitativa dell'individuo. Nell'ambito del processo di riforma delle politiche attive, avviato con l'adozione del Programma Nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL) è stata introdotta un'attività di assessment quali-quantitativo che porterà a una valutazione complessiva della distanza della persona dal mercato del lavoro e agevererà la stesura del patto di servizio personalizzato. In particolare, l'attività di assessment si concretizza in un colloquio tra operatore Cpl e beneficiario attraverso il quale si indagano altri aspetti non facilmente misurabili, legati in particolare alle attitudini e alle motivazioni nella ricerca di lavoro. L'obiettivo è di consentire all'operatore di acquisire informazioni rilevanti per la definizione all'interno del patto per il lavoro del percorso di inclusione attiva più adatto al beneficiario tra i quattro previsti in GOL: i. Percorso di re-inserimento lavorativo; ii. Percorso di aggiornamento (upskilling); iii. Percorso di riqualificazione (re-skilling); iv. Percorso lavoro e inclusione. Nel caso vengano riscontrate "condizioni di particolare criticità in relazione alle quali sia difficoltoso l'avvio di un percorso di inserimento al lavoro", i beneficiari sono reindirizzati ai Comuni per la firma di un Patto per l'Inclusione Sociale. Tale verifica viene effettuata in fase di primo colloquio e preclude l'accesso all'assessment e alla sottoscrizione del patto per il lavoro. Il Patto per il Lavoro, che equivale al Patto di servizio personalizzato di cui all'articolo 20 del Dlgs 150/2015, contiene gli obblighi e gli impegni che i beneficiari di RdC sono tenuti a rispettare. In particolare, come previsto dall'articolo 4 comma 8 del DL 4/2019, il soggetto beneficiario collabora alla definizione dei contenuti del Patto all'interno del quale viene descritto il percorso di attivazione e stabilite le attività di ricerca di lavoro da svolgere secondo una cadenza definita dal diario delle attività. Il soggetto si impegna a svolgere con regolarità azioni di ricerca di lavoro, sostenendo colloqui psico-attitudinali e prove di selezione finalizzate all'assunzione, a partecipare a eventuali corsi di formazione e di aggiornamento per la riqualificazione, e infine ad accettare congrue offerte di lavoro. Il mancato rispetto di questi impegni comporta sanzioni a carico del beneficiario che vanno dalla parziale riduzione del beneficio economico fino alla completa decadenza dallo stesso.

²⁵ Qualora il nucleo necessiti del solo inserimento lavorativo.

²⁶ Qualora il nucleo presenti bisogni acuti/complessi che richiedono la presa attraverso il coinvolgimento di una équipe multiprofessionale.

²⁷ Qualora il nucleo presenti bisogni acuti/complessi che richiedono la presa in carico del soggetto interessato da parte dei servizi specialistici (Servizi sanitari; Centro salute mentale; Servizi dipendenze, ecc.) e le problematiche rilevate non investano altri componenti e non vi siano altri bisogni di intervento.

Appendice 2: Decreti attuativi ed evoluzione normativa del Reddito di Cittadinanza, dal 2019 al 2022

L'evoluzione del Reddito di Cittadinanza (RdC) in Italia ha attraversato diverse fasi, con atti amministrativi e adattamenti normativi mirati a rispondere a esigenze sociali ed economiche in continua evoluzione.

La gestione della **presa in carico dei beneficiari del RdC** ha rappresentato un punto focale della implementazione della misura. Attraverso il D.M. 23 luglio 2019, n. 84, sono state stabilite le prime linee guida, seguite dal D.M. 2 settembre 2019 che ha istituito un sistema informativo dedicato al RdC e la piattaforma GePI, essenziale per la gestione dei percorsi d'inclusione.

La **definizione e l'attuazione dei Progetti utili alla collettività (PUC)** sono stati oggetto del D.M. 22 ottobre 2019 che ha dettagliato forme, caratteristiche e modalità di attuazione, seguito dal D.M. 14 gennaio 2020 che ha approvato la determinazione INAIL per gli oneri assicurativi legati ai PUC, assicurando così una copertura adeguata per i partecipanti ai progetti.

Durante l'**emergenza COVID-19**, il Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 ha introdotto misure straordinarie, tra cui l'integrazione del RdC con altre indennità.

La **gestione e erogazione del beneficio** è stata fatta oggetto di due diversi atti amministrativi, il D.M. 2 marzo 2020 che ha specificato le tempistiche per la fruizione del beneficio e il D.M. 12 febbraio 2021 che ha introdotto modalità di richiesta e erogazione del beneficio addizionale per l'avvio di attività di lavoro autonomo, di impresa individuale o di società cooperativa.

la compatibilità **tra lavoro e RdC** è stata ulteriormente rafforzata dal Decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, che ha introdotto la sospensione temporanea del beneficio economico RdC in caso di aumento del reddito familiare a seguito di contratti di lavoro.

La **legge di bilancio 2022, del 30 dicembre 2021 n.234**, ha introdotto rilevanti novità, rivedendo da due a tre il numero di offerte congrue che si possono rifiutare prima della decadenza del beneficio e rivedendo i criteri relativi alla distanza per l'accettazione di un'offerta di lavoro considerata congrua. Tra le altre modifiche più rilevanti introdotte, si annoverano: i controlli preventivi affidati all'INPS, in collaborazione con i Comuni per le verifiche di dettaglio, l'intensificazione dei controlli sui beni detenuti all'estero; la non pignorabilità del Reddito di Cittadinanza; nuove fattispecie di reati in relazione alla revoca del beneficio.

Dal 2022, il contributo economico mensile del RdC viene parzialmente integrato dall'Assegno Unico Universale (AUU) per i nuclei con figli a carico fino al compimento dei 21 anni di età e con disabilità (senza limiti di età) La misura complessiva dell'integrazione RdC/AUU è determinata sottraendo dall'importo teorico spettante dell'assegno unico e universale la quota di RdC relativa ai figli che fanno parte del nucleo familiare, calcolata sulla base della scala di equivalenza RdC.

Infine, la **Legge del 29 dicembre 2022, n. 197** ha introdotto l'obbligo di istruzione per i giovani beneficiari, l'erogazione diretta del beneficio RdC ai locatori di immobili in locazione, e ha stabilito che la decadenza dal RdC scatta al rifiuto della prima offerta di lavoro, evidenziando una crescente enfasi sugli obblighi dei beneficiari.

Appendice 3: I progetti di Pubblica Utilità (PUC)

Tra il 2020 e il 2022 sono aumentati i valori di tutti gli indicatori principali relativi alla disponibilità di PUC. La percentuale di comuni con almeno un PUC in corso è triplicata tra il 2020 e il 2022 passando dal 18% al 54%. In media ogni comune ha 2 PUC predisposti per un totale di 191.760 posti disponibili nel 2022 senza contare la possibilità di rotazione dei beneficiari all'interno dello stesso PUC dopo un periodo di tempo. È inoltre aumentata la durata media dei progetti consentendo di poter includere più beneficiari RdC all'interno dello stesso progetto, riducendo il carico amministrativo per i comuni richiesto per l'attivazione di un nuovo PUC. Permangono tuttavia differenze a livello regionale con alcune regioni, come Friuli Venezia-Giulia, la Provincia autonoma di Trento, la Valle d'Aosta e Veneto, in cui più del 70% dei comuni non ha nessun progetto predisposto.

Nonostante l'aumento del numero di PUC negli anni, l'offerta è decisamente inferiore al numero totale di beneficiari RdC che dovrebbero obbligatoriamente partecipare ad un PUC. Nel 2022 servirebbero almeno 9 rotazioni di beneficiari indirizzati ai Servizi Sociali e 11 rotazioni per i beneficiari indirizzati ai Cpl per poter permettere a tutti i beneficiari RdC di partecipare al PUC almeno per un periodo.

Considerando solo i nuclei beneficiari RdC che hanno sottoscritto un PaIS, l'offerta di posti PUC risulta maggiormente adeguata. Tranne in alcune regioni come Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Piemonte, Provincia Autonoma di Trento, Umbria e Veneto, i posti disponibili per comune sono sufficienti per coprire i beneficiari con PaIS firmato.

Il numero di beneficiari RdC partecipanti ai PUC è inferiore al numero di posti disponibili nei PUC. Nel 2022, solo il 20% dei beneficiari RdC con PaIS firmato ha partecipato ai PUC. Dei 25mila beneficiari RdC che hanno partecipato ai PUC nel 2021, oltre il 60% proviene dai Servizi Sociali dei Comuni e la maggior parte dei beneficiari viene assegnato nelle regioni del Sud Italia, nel Lazio e in Lombardia.

La partecipazione del settore privato e del settore sociale alla gestione dei PUC resta marginale. Nel 2021 il 61% dei PUC sono stati gestiti dai comuni. La maggiore diversificazione in termine di gestori si osserva in Sardegna dove il 20% dei PUC sono gestiti da cooperative sociali e un ulteriore 8% da associazioni di promozione sociale. In tutte le altre regioni enti non comunali gestiscono meno del 20% dei progetti.