

Seconda Relazione del Comitato scientifico per la Valutazione del Reddito di Cittadinanza

MAGGIO 2024



Sommario

NOTA INTRODUTTIVA	2
PREMESSA	3
1. IMPATTO DEL RDC/PDC SULLA PLATEA DEI NUCLEI E DELLE PERSONE IN CONDIZIONI DI POVERTA' ASSOLUTA	4
2. LE CARATTERISTICHE DEI BENEFICIARI DEL RDC	5
3. LE MISURE PER LE POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO E PER L'INCLUSIONE SOCIALE.	7
3.1 POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO	7
3.2 POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE	8
4. VALUTAZIONE E RACCOMANDAZIONI	9
4.1 INTRODUZIONE	9
4.2 CRITERI DI SELEZIONE DEI BENEFICIARI E PER IL CALCOLO DELLE INTEGRAZIONI	11
RACCOMANDAZIONI	12
4.3 MISURE DI POLITICA ATTIVA PER IL LAVORO E PER L'INCLUSIONE SOCIALE	13
4.3.1 POLITICHE ATTIVE PER L'INCLUSIONE SOCIALE	13
RACCOMANDAZIONI	14
4.3.2 POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO	14
RACCOMANDAZIONI	15
4.4 PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA GOVERNANCE DELLE MISURE	16
RACCOMANDAZIONI	16

TABELLE ALLEGATE ALLA RELAZIONE

NOTA INTRODUTTIVA

La presente Relazione è stata curata dal Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza, di cui all'articolo 10, comma 1-bis, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, ricostituito con Decreto Ministeriale n. 22 del 20 febbraio 2023.

Hanno fatto parte del Comitato, così come definito all'articolo 1 del suddetto decreto:

- il Dott. Natale Forlani, con funzione di Presidente, in qualità di rappresentante del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali;
- il Dott. Paolo Onelli, Direttore generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale in rappresentanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali;
- il Dott. Raffaele Tangorra, in rappresentanza dell'ANPAL;
- il Dott. Sebastiano Fadda, in rappresentanza dell'INAPP;
- il Dott. Vincenzo Caridi, in rappresentanza dell'INPS;
- la Dott.ssa Cristina Freguja, in rappresentanza dell'ISTAT;
- il Prof. Leonardo Becchetti, in qualità di esperto indipendente;
- il Prof. Giulio Maria Salerno, in qualità di esperto indipendente;
- il Prof. Giancarlo Rovati, in qualità di esperto indipendente;
- il Prof. Enrico Deidda Gagliardo, in qualità di esperto indipendente;
- il Prof. Cristiano Gori, in qualità di esperto indipendente.
- il Segretario generale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in qualità di invitato permanente alle riunioni.

Hanno altresì partecipato ai lavori il Dott. Gianfranco Santoro, in rappresentanza dell'INPS, la dott.ssa Cristina Berliri unitamente all'Ufficio della Direzione generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale che ha garantito la Segreteria tecnica del Comitato Scientifico.

Hanno collaborato all'elaborazione e all'analisi dei dati, all'impaginazione e all'editing, per il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali Caterina Gallina, Maria Carmela La Greca, Oriana Malatesta, e il gruppo di lavoro della Banca Mondiale, nel quadro dell'Accordo di Partenariato stipulato con il Ministero, a valere sulle risorse del PON Inclusionione FSE 2014-2020, per i servizi di consulenza e di assistenza settoriali per l'attuazione del RdC.

Nello svolgimento dei suoi lavori, il Comitato si è riunito in diverse occasioni di incontro e confronto in riferimento alle quali si ringraziano i partecipanti per il contributo fornito.

PREMESSA

Il decreto-legge n.48/2023 convertito nella Legge n.85/2023 ha disposto la riforma del Reddito di cittadinanza con l'introduzione di due nuove misure l'Assegno di Inclusione (ADI) e il Supporto alla Formazione e al Lavoro (SFL) che sono entrate a pieno regime con l'avvio dell'ADI a partire dal primo gennaio 2024.

La riforma delle misure del Reddito di Cittadinanza (RDC) e della Pensione di Cittadinanza (PDC) introdotte con il D.L. n.4 del 28 gennaio 2019 convertito dalla legge n.26 del 28 marzo 2019, consentono al Comitato Scientifico incaricato della valutazione del loro impatto, confermato per tale scopo anche dalla legge n. 85/2023, di effettuare una valutazione che comprende l'intero arco dell'erogazione delle prestazioni del RDC/PDC fino alla data del 30 giugno 2023, che precede l'avvio della prima misura di riforma (SFL) riservata alle persone in età di lavoro. La nostra relazione presta attenzione anche alle analisi e alle proposte contenute nella "Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza", rese pubbliche nell'ottobre del 2021.

Per la valutazione dei risultati il Comitato Scientifico ha tenuto conto delle indicazioni contenute nella Raccomandazione del Consiglio Europeo approvata il 30 gennaio 2023 "relativa a un adeguato reddito minimo di inclusione che garantisca l'inclusione attiva".

La Raccomandazione invita gli Stati aderenti a valutare l'adeguatezza del sostegno al reddito: utilizzando come valori di riferimento la soglia di povertà a livello nazionale calcolata con metodologie in grado di rispecchiare il costo della vita e tenuto conto delle specifiche esigenze delle famiglie; assicurando l'accesso alle misure con criteri di trasparenza e non discriminatori; attuando il riesame periodico della efficacia delle misure e del mancato utilizzo, con idonee metodologie di valutazione. Gli atti di indirizzo e le comunicazioni delle Istituzioni europee richiamati nella Raccomandazione evidenziano l'importanza di: adottare un approccio integrato delle misure di contrasto della povertà; sostenere e incentivare con le misure di politica attiva del lavoro e di accesso ai servizi di inclusione che tengano conto della specificità dei bisogni delle persone e che consentano la fuoriuscita dalle condizioni di povertà; supportare questi interventi con meccanismi di governance efficaci in grado di valorizzare le competenze delle Istituzioni e di coinvolgere le organizzazioni della società civile che svolgono un importante ruolo complementare nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

Sulla base dei dati rilasciati dall'Inps, nel periodo di vigenza delle misure del RDC/PDC (aprile 2019 - dicembre 2023) hanno percepito il sussidio di integrazione al reddito, per almeno una mensilità, 2,4 milioni di nuclei familiari corrispondenti a 5,3 milioni di persone, per un totale di risorse finanziarie superiore ai 34 miliardi di euro. Il numero medio delle mensilità percepite è di 26,4. Per le pensioni di cittadinanza il numero medio delle mensilità percepite sale a 32. Oltre un terzo del totale dei nuclei ha beneficiato delle misure per l'intero periodo.

La partecipazione al RDC/PDC ha registrato un particolare incremento nel corso del 2020 (+42,4% rispetto all'anno precedente) e un ulteriore aumento nel 2021 (+ 12,3%) equivalente a 1,8 milioni di famiglie per una spesa di 8,83 miliardi di euro.

Il monitoraggio e la valutazione degli esiti delle prestazioni di sostegno ai redditi dei nuclei familiari e delle persone, nonché dell'attuazione delle misure finalizzate a favorire l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale dei percettori dei sussidi viene articolato su tre ambiti:

- 1) L'analisi dell'impatto del RDC/PDC sulla platea dei nuclei e delle persone in condizioni di povertà assoluta stimate dall'Istat;
- 2) L'analisi degli esiti delle prestazioni erogate a favore dei nuclei che hanno percepito il RDC/PDC e della riduzione del grado di intensità della povertà per i percettori dei sostegni al reddito anche con l'utilizzo di ulteriori indicatori;
- 3) Gli esiti delle misure finalizzate all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale.

1. IMPATTO DEL RDC/PDC SULLA PLATEA DEI NUCLEI E DELLE PERSONE IN CONDIZIONI DI POVERTÀ ASSOLUTA.

Sulla base dell'analisi effettuata dall'Istat relativa agli anni 2019-2020-2021-2022 con le metodologie che vengono illustrate nel Rapporto di Monitoraggio, la quota delle famiglie stimate in condizioni di povertà assoluta in assenza di sostegni pubblici che hanno partecipato alle erogazioni del RDC/PDC raggiunge il massimo del 32,3% nel corso del 2022 (38% nel 2021). Una quota che equivale al 53,4% (58,7% nel 2021) dei beneficiari della misura.

Sono stime che evidenziano la mancata partecipazione di un numero rilevantissimo di famiglie e di persone in condizione di povertà assoluta e il contemporaneo accesso al sostegno al reddito di una consistente quota di beneficiari, costantemente superiore al 40%, che non riscontrano le condizioni di povertà stimate dall'Istat. La partecipazione risulta superiore alla media per: i residenti nelle regioni del Sud e delle Isole; i nuclei composti da una sola persona o esclusivamente da adulti; le famiglie di soli italiani; i nuclei residenti in affitto.

Al di sotto della media citata risultano: i residenti nelle regioni del Nord; le persone over 64 sole e le coppie di anziani; le famiglie con due o più figli a carico; i nuclei con almeno uno straniero; i residenti in abitazioni di proprietà. Le motivazioni della mancata partecipazione vengono fatte risalire alla diversa modalità utilizzata dall'Istat per classificare le famiglie e le persone in condizioni di povertà assoluta (la spesa effettiva per consumi) rispetto ai requisiti di reddito e patrimoniali previsti dalla normativa per accedere al RDC che risultano selettivi verso alcuni segmenti della popolazione. Questa selettività deriva in particolare da: i requisiti relativi agli anni di residenza per le famiglie di origine extra comunitaria; i requisiti economici che integrano i valori reddituali con quelli patrimoniali che possono comportare l'esclusione di una parte degli individui con bassi redditi; la soglia di reddito Isee stabilita a livello nazionale che non tiene conto dei costi della vita molto differenziati a livello territoriale. Inoltre, le scale di equivalenza utilizzate dal RDC/PDC per selezionare i percettori e per calcolare l'importo delle integrazioni al reddito non sono equiparabili con quelle implicite nei panieri di spesa utilizzati dall'Istat per valutare l'impatto dei carichi familiari.

L'impatto selettivo della normativa sulla platea dei beneficiari non consente comunque di spiegare la mancata partecipazione al RDC/PDC di una parte significativa di persone in condizioni di povertà assoluta dotata dei requisiti richiesti. Questo gap partecipativo è in larga misura riconducibile alla carenza di informazioni o alla scelta di non inoltrare la domanda. Il problema deve essere attenzionato anche per verificare l'efficacia della comunicazione istituzionale e dei servizi incaricati di offrire un supporto per la veicolazione delle domande.

Sul versante opposto, l'elevata partecipazione dei nuclei che non trovano riscontro nei criteri utilizzati dall'Istat per classificare le famiglie povere, appare motivata anche dalle caratteristiche delle persone che risultano occupate nel momento della presentazione della domanda per il RDC, che mediamente rientrano in ambiti professionali, tipologie di rapporti di lavoro e settori economici di attività, che registrano tassi di lavoro irregolare superiori di tre volte alla media delle prestazioni sommerse. Condizioni che si riflettono inevitabilmente nelle sotto dichiarazioni dei redditi ufficialmente percepiti. Nell'indagine Istat, a parità del numero degli individui che beneficiano delle prestazioni del RDC, i nuclei familiari risultano costantemente inferiori a quelli relativi alle domande accolte censiti dall'Osservatorio dell'INPS. Un riscontro che rende plausibile la propensione a frammentare il nucleo familiare e il ricorso alle residenze fittizie per accedere in modo opportunistico alle prestazioni. L'indagine Istat, infatti, rileva la famiglia di fatto ricongiungendo anche i nuclei fittiziamente separati in anagrafe.

Le analisi dell'Istat confermano l'efficacia della misura per il sostegno al reddito per le fasce della popolazione con bassi redditi nel corso della pandemia Covid 19 (anni 2020-2021), che ha consentito la fuoriuscita dalle condizioni di povertà assoluta per circa 450 mila nuclei familiari, corrispondenti a un milione di persone, oltre ad una riduzione della intensità media della povertà di circa 10 punti. Il numero delle famiglie fuoriuscite dalla condizione di povertà si riduce a circa 300 mila nel corso del 2022. Un effetto che risulta più marcato per alcuni sottogruppi di famiglie, in particolare quelle residenti nel Mezzogiorno, con persone in cerca di

occupazione, sole o monogenitoriali. Nel corso dell'emergenza sanitaria la misura è stata affiancata per un periodo limitato dall'introduzione del Reddito di Emergenza che ha esteso la protezione ai redditi Isee fino a 15 mila euro e ridotto i requisiti temporali di residenza che penalizzavano le famiglie straniere.

Nel biennio della emergenza sanitaria la valutazione dell'impatto delle misure deve essere ponderata tenendo conto della straordinaria mole degli interventi pubblici erogati dallo stato per sostenere la tenuta del tessuto produttivo, dell'occupazione e dei redditi delle persone e delle famiglie. Nell'ambito di questi interventi monetari, una parte consistente è stata destinata ai redditi medio bassi con l'ausilio dei criteri Isee.

Il modello di micro-simulazione FaMiMod dell'Istat (novembre 2022) stima che l'impatto di queste misure sulle famiglie meno abbienti, comprendenti l'Assegno Unico Universale per i figli a carico, le indennità una tantum, i bonus per le bollette erogate a favore delle persone e delle famiglie, abbia contribuito a ridurre il livello della disuguaglianza (misurata con l'indice Gini) dal 30,4 % al 29,6%, e il rischio povertà dal 18,6% al 16,8%. Una riduzione del rischio di povertà che si attesta sul -4,3% per le famiglie con figli minori a carico, anche per il particolare concorso dell'introduzione dell'Assegno Unico Universale (-3,8% per i giovani da 0 a 14 anni e 2,5% per quelli da 15 a 24 anni).

A seguito dell'erogazione del RDC, l'effetto combinato della fuoriuscita di una quota delle famiglie dalla condizione di povertà assoluta e della riduzione dell'intensità della povertà rispetto alla soglia 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 nel biennio per il RDC ha consentito di lenire gli effetti della povertà assoluta.

2. LE CARATTERISTICHE DEI BENEFICIARI DEL RDC

I dati resi disponibili dall'Osservatorio dell'INPS sull'andamento delle domande accolte per il RDC/PDC e le elaborazioni dei dati del Sistema informativo RdC sulle caratteristiche dei nuclei beneficiari effettuate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, offrono una tendenziale conferma delle indagini sviluppate dall'Istat.

Queste analisi sono state integrate da alcune stime della riduzione delle condizioni di povertà assoluta per i percettori delle prestazioni, realizzate con l'ausilio di un campione delle dichiarazioni Isee, che hanno consentito di rilevare le condizioni di ingresso nella misura e di effettuare una valutazione dell'incremento del reddito derivante dalle prestazioni erogate.

Questa metodologia consente di motivare anche la mancata partecipazione di una quota significativa dei nuclei familiari con valori Isee inferiori a 9360 euro, riconducibile ai criteri di accesso e di selezione previsti dalla normativa: la combinazione dei requisiti patrimoniali o di reddito; l'impatto selettivo generato dalle scale di equivalenza sui nuclei familiari più numerosi; i requisiti temporali di residenza in Italia.

Come evidenziato dal Rapporto di monitoraggio, l'andamento delle domande risulta differenziato nel corso degli anni di gestazione delle misure, con un aumento rilevante del numero dei nuclei e delle persone coinvolte nel 2020 e 2021 in coincidenza dell'emergenza COVID 19. Gli effetti negativi sui redditi dei nuclei familiari registrati in questo biennio hanno generato un effetto di trascinamento sulle dichiarazioni Isee per le domande inoltrate negli anni successivi. La verifica del mantenimento dei requisiti di partecipazione risulta efficace nell'occasione del rinnovo della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU) e alla scadenza ordinaria della prestazione dopo i 18 mesi di fruizione previsti dalla normativa.

L'analisi della distribuzione territoriale dei percettori del RDC/PDC mostra significative differenze rispetto a quelle delle famiglie in condizioni di povertà assoluta rilevate nelle indagini dell'Istat. La percentuale dei nuclei beneficiari risulta inferiore nelle regioni del Nord ovest e del Nord est mentre supera quella delle famiglie povere stimate dall'Istat nelle regioni del Sud e delle Isole. Sono sottorappresentate anche le famiglie numerose o con componenti anziani. Trova conferma la bassa partecipazione delle famiglie con stranieri per l'effetto del requisito di residenza. Nel 2022, sulla base del citato campione Isee, solo il 61% dei nuclei

potenziali beneficiari in possesso dei requisiti economici e patrimoniali richiesti, ha presentato la domanda per il RDC/PDC. Suggestendo pertanto che altri fattori possano aver influenzato la mancata partecipazione alle Misure: i requisiti richiesti per i beni durevoli; la carenza di informazioni; gli ostacoli amministrativi; la riluttanza ai controlli. Per le famiglie italiane la quota della partecipazione sale al 68%.

La valutazione degli effetti delle misure potrebbe essere suddivisa sulle tre fasi che caratterizzano l'evoluzione del RDC/PDC:

- quella di avvio delle erogazioni, che deve essere ponderata tenendo conto della scelta di erogare i sussidi sulla base delle autocertificazioni dei requisiti di reddito e patrimoniali e di residenza, e di una verifica ex post sulla base delle informazioni provenienti dalle diverse amministrazioni non ancora in possesso dell'Inps. In questa fase non era ancora disponibile una adeguata dotazione di strumenti e di informazioni finalizzate ad assicurare una efficace azione di controllo ex ante della congruità delle domande, dei servizi deputati a gestire la presa in carico dei percettori e per l'attivazione delle misure di politica attiva finalizzate all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale;
- quella degli anni che coincidono con la pandemia Covid 19, caratterizzata dalla forte concentrazione delle misure di sostegno al reddito che hanno concorso a contenere i rischi di impoverimento della popolazione, ovvero a ridurne l'intensità, ponderando il contributo specifico del RDC/PDC per la parte dell'erogazione dei sussidi e tenendo conto delle oggettive limitazioni ambientali che hanno limitato l'attuazione delle misure di politica attiva;
- la ripresa post pandemica dell'economia e dell'occupazione che ha favorito la progressiva riduzione delle domande e delle prestazioni, ma che coincide con la forte crescita dell'inflazione che ha comportato effetti negativi soprattutto sui consumi delle famiglie con bassi redditi.

Le criticità evidenziate nelle indagini prodotte dall'Istat sugli effetti dei requisiti previsti dalla legge istitutiva per la selezione dei beneficiari e per il calcolo delle prestazioni, erano già state evidenziate nella relazione sulla valutazione redatta dal Comitato Scientifico vigente nell'ottobre 2021, ed in particolare:

- la penalizzazione della partecipazione alla misura delle famiglie residenti nelle regioni del Nord Italia per via dell'importo Isee uniforme per tutto il territorio nazionale che non tiene conto dei differenti costi della vita;
- la mancata partecipazione di una quota rilevante delle persone e delle famiglie povere di origine extra comunitaria (oltre il 30% sul totale delle persone povere nelle stime Istat), per l'effetto del requisito dei 10 anni di residenza in Italia;
- la maggiore valorizzazione delle persone adulte nelle scale di equivalenza utilizzate per la selezione dei beneficiari e per il calcolo delle integrazioni, che hanno penalizzato i tassi di partecipazione e l'entità dell'integrazione al reddito delle famiglie numerose e con figli a carico;

La partecipazione ridotta delle famiglie straniere extracomunitarie ha contribuito al rilevante sottodimensionamento della partecipazione della quota dei minori coinvolti e, in particolare, dei nuclei poveri residenti nelle regioni del Nord Italia aggravando l'impatto negativo generato dai maggiori costi della vita rispetto al dato medio nazionale.

Altri indicatori, relativi alla popolazione in gravi condizioni di povertà e alle criticità occupazionali del mercato del lavoro, manifestano una maggiore coerenza tra la distribuzione dei nuclei beneficiari del RDC/PDC e la concentrazione territoriale di queste criticità. Sul piano generale, la ripresa dell'economia e dell'occupazione ha generato effetti positivi in termini di riduzione delle domande sull'intero territorio nazionale con un'intensità maggiore nelle regioni del nord e del Centro Italia, per le famiglie povere numerose e con persone occupate. Allo stesso tempo si riscontra una riduzione dell'importo dei redditi d'ingresso Isee delle famiglie che continuano a permanere nella misura. Il valore medio dell'ISEE dei nuclei beneficiari passa da circa 1800 euro nel secondo semestre 2019 ai 580 euro del secondo semestre 2023. Un andamento che segnala un aggravamento delle disuguaglianze interne nel quintile della popolazione con i redditi più bassi e che dovrà essere adeguatamente attenzionato anche per le nuove misure introdotte dalla recente riforma.

L'introduzione dell'Assegno Unico Universale (AUU), a partire dal mese di marzo 2022, ha offerto un notevole contributo agli interventi finalizzati a contrastare la povertà. Ha consentito di incrementare i sostegni al reddito per i minori a carico in particolare per le famiglie nella fascia dei redditi Isee inferiori ai 15 mila euro. Ha esteso i sostegni alle famiglie fiscalmente incapienti e dei lavoratori autonomi che non beneficiavano degli Assegni familiari. Il requisito di residenza, inferiore rispetto a quello richiesto per il RDC, ha consentito la partecipazione all'AUU dei minori stranieri esclusi dal RDC. La scelta del legislatore di introdurre una compensazione tra l'AUU e la scala di equivalenza del RDC per i minori a carico ha però ridimensionato parte dei benefici attesi per i nuclei percettori.

3. LE MISURE PER LE POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO E PER L'INCLUSIONE SOCIALE.

Il RDC ha adottato il principio dell'inclusione attiva ovvero è stato disegnato per perseguire l'integrazione tra il sostegno al reddito e un progetto personalizzato di inserimento lavorativo o di inclusione sociale sulla base di esigenze emerse dalla valutazione individuale e familiare. Per queste finalità sono state previste due tipologie di percorso: la sottoscrizione di un "Patto per il lavoro" con i Centri pubblici per l'impiego e di un "Patto per l'inclusione sociale" con i Servizi sociali territoriali.

Per potenziare gli interventi finalizzati all'inserimento lavorativo dei percettori del RDC è stata prevista la destinazione delle risorse nazionali temporalmente dedicate alle Politiche Attive del Lavoro e finanziato un programma di potenziamento delle assunzioni di personale per i servizi pubblici per l'impiego. Similmente è stato previsto un contributo nazionale per favorire l'assunzione di assistenti sociali a tempo indeterminato. La Relazione del Comitato Scientifico dell'ottobre 2021 prende atto della sostanziale impossibilità di poter valutare gli esiti delle misure di politica attiva del lavoro e di inclusione sociale.

In effetti le attività di presa in carico dei beneficiari indirizzati rispettivamente ai servizi sociali e ai servizi per l'impiego registrano un'accelerazione nel periodo successivo alla sospensione temporanea delle condizionalità disposto dalle Autorità nella fase temporale più acuta dell'emergenza sanitaria, con il supporto delle piattaforme predisposte dall'Inps, dall'Anpal e dalla Direzione generale per la lotta alla povertà del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (GEPI).

3.1 POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO

Nelle indagini fornite dall'Istat la quota di persone occupate che accedono al RDC risulta in forte crescita nel corso del triennio 2020-2022. Sono per la maggior parte 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. Secondo l'Istat la quota dei poveri tra gli occupati ha raggiunto il 7,5% nel 2022, pari a 1,731 milioni con un incremento di 0,7 punti rispetto al 2021. Tra le diverse figure professionali, gli operai e assimilati, con il 13,6%, sono l'unica categoria a presentare un'incidenza di povertà superiore alla media. Le analisi dell'Istat forniscono anche una stima del tasso di attività dei percettori del REI/RDC/REM tra il 2018- 2020, che si mantiene intorno al 50% della platea in età di lavoro con una crescita della partecipazione della quota degli occupati nella fase di decollo del RDC. Queste analisi segnalano una tendenziale riduzione del tasso di attività in concomitanza della percezione dei sussidi che però risulta poco significativo anche per l'impatto successivo della emergenza finanziaria sul mercato del lavoro.

Nel triennio 2020-2022 sono stati inviati a Centri Pubblici per l'Impiego oltre 2 milioni di percettori in età di lavoro con una presenza stabile di 940 mila unità. La quota degli occupati esentati dalla sottoscrizione del patto di servizio è aumentata dal 26% al 31%, pari a circa 446 mila lavoratori nel 2022. Tra questi 297 mila hanno attivato un rapporto di lavoro mentre percepivano il beneficio economico. Trattasi prevalentemente di contratti a termine e/o orario ridotto di breve durata. I dati sullo stato occupazionale precedente e/o

concomitante alla misura sono stati monitorati dall'Anpal con l'ausilio del sistema delle Comunicazioni obbligatorie.

Le attività di Monitoraggio dell'Anpal e l'avvio del programma GOL con le risorse del PNRR hanno favorito: una razionalizzazione delle modalità della presa in carico dei percettori indirizzati ai CPI; l'adozione di un sistema di assesment per l'individuazione dei percorsi di politica attiva più confacente alle caratteristiche delle persone; una specifica linea di intervento per quelle particolarmente disagiate. In parallelo sono migliorati i numeri della presa in carico e si sono ridotti i tempi dell'evento. La quota dei patti di servizio concretamente attivati risulta ancora distante dagli obiettivi previsti dalla normativa. Il monitoraggio degli esiti occupazionali effettuato dall'Anpal con l'ausilio del sistema delle Comunicazioni Obbligatorie consente di tracciare i comportamenti dei percettori nel mercato del lavoro, ma non risultano disponibili le informazioni per valutare la quantità e l'efficacia delle misure effettivamente attivate dopo la sottoscrizione del patto di servizio.

Il sistema delle offerte congrue di lavoro e delle condizionalità previste per i percettori si è rivelato sin dall'origine poco adeguato alle caratteristiche delle persone attivabili al lavoro. Anche queste criticità, unitamente alla scarsa efficacia degli incentivi per le assunzioni, erano state evidenziate nella valutazione del Comitato scientifico dell'Ottobre 2021 che aveva formulato alcune proposte correttive rivolte a rafforzare le condizionalità per l'accettazione delle offerte congrue di lavoro e gli incentivi per le assunzioni. I nuovi vincoli per l'accettazione delle offerte di lavoro, e l'obbligo di accettare tutte le proposte di lavoro, a partire dalla prima offerta, sono stati oggetto di due riforme da parte del Legislatore. Tuttavia, non ci sono riscontri sulla efficacia complessiva delle condizionalità previste, della decadenza dei sussidi per la mancata partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro o per il rifiuto delle offerte di lavoro previste dal patto di servizio sottoscritto presso i CPI. La decadenza dalle prestazioni avviene generalmente per la perdita dei requisiti Isee nell'occasione dell'aggiornamento della DSU e della scadenza ordinaria dei 18 mesi di fruizione. La propensione da parte dei percettori a salvaguardare l'integrità e la durata del sussidio per l'intero periodo di potenziale usufrutto, avviene anche per le altre indennità di disoccupazione gestite dall'Inps.

Gli incentivi per le assunzioni specificatamente previsti per i percettori del RDC sono stati utilizzati per meno di 2000 lavoratori. Lo scarso utilizzo è motivato dalla complessità burocratica introdotta per accedere agli incentivi e dall'indeterminatezza dell'importo che era correlato al valore dell'integrazione al reddito del nucleo familiare.

La ripresa dell'economia e la crescita dell'occupazione nel biennio 2021- 2022, caratterizzata in modo consistente dai rapporti di lavoro dipendente di tipo permanente, ha favorito la fuoriuscita di una quota rilevante dei percettori del RDC. Gli indicatori contenuti nei rapporti di monitoraggio dell'Anpal confermano che questa tendenza ha riguardato in particolare la quota dei percettori del RDC occupati o in cerca di lavoro: i più vicini al mercato del lavoro; con un valore d'ingresso dell'Isee vicino alla soglia di povertà; di età inferiore ai 35 anni. In modo speculare è aumentata la percentuale delle persone in età di lavoro, prese in carico dai CPI, che presenta livelli di disagio più elevati.

3.2 POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE

Negli anni di implementazione del RdC, circa la metà 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. Tra i nuclei indirizzati ai Servizi sociali, vi sono adulti indirizzati anche ai CPI. Rispetto al 2021, la percentuale di questi ultimi è quasi raddoppiata nel 2022 (dal 10% al 18%) arrivando a 129.867 nuclei su un totale di 735.372 nuclei indirizzati ai Servizi sociali.

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

Data la strutturale multidimensionalità dei bisogni delle famiglie in povertà, la popolazione beneficiaria RdC risulta molto eterogenea e necessita di specifici percorsi di accompagnamento personalizzato verso il mercato del lavoro e/o per ridurre l'esclusione sociale. Le analisi multidimensionali dei bisogni delle famiglie in carico ai Servizi Sociali rivelano criticità principalmente negli ambiti: sanitario, abitativo, di supporto sociale e lavorativo. La salute emerge come una delle maggiori problematiche, con un significativo numero di famiglie che includono membri con patologie croniche gravi, lievi ma permanenti, problemi psicologici o psichiatrici, nonché minori con patologie croniche gravi o con difficoltà relazionali e comportamentali. La condizione abitativa è un'altra area critica: una parte dei beneficiari vive in affitto da soggetti pubblici o in condizioni precarie, senza dimora o in strutture di accoglienza. Inoltre, molti nuclei non dispongono di una rete sociale di supporto. La quota delle persone in età di lavoro è per la gran parte caratterizzata da una prolungata assenza dal mercato del lavoro e da livelli di istruzione dei beneficiari inferiori alla media nazionale. Queste sfide sono accentuate da fattori come l'età avanzata e la mancanza di esperienza lavorativa.

L'attuazione di percorsi di accompagnamento per queste famiglie richiede un significativo investimento in termini di infrastrutturazione, di integrazione dei servizi e di rafforzamento delle competenze degli operatori. La presa in carico dei beneficiari RdC non è andata pienamente a regime sul territorio italiano a causa di una pluralità di fattori attinenti all'organizzazione dei servizi nei singoli territori, in particolare: la scarsità degli operatori rispetto al numero di beneficiari, di strumenti e di spazi adeguati per i colloqui; la mancata interoperabilità tra piattaforme informatiche; la scarsa conoscenza degli obiettivi di inclusione da parte dei beneficiari (a fronte di una comunicazione che ha enfatizzato l'inserimento lavorativo). In particolare, le convocazioni dei beneficiari e l'avvio della presa in carico RdC sono avvenute con molto ritardo rispetto all'erogazione economica o non sono avvenute affatto, per diverse cause. Tra queste, la difficoltà nel contattare direttamente i beneficiari (residenze non reali, numeri di contatto di CAF e Patronati ecc.).

Nel 2021, per superare alcune criticità relative alla presa in carico da parte dei Comuni, 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 stanziati le 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 precondizione necessaria di natura infrastrutturale dell'intero edificio del sistema dei servizi sociali.

4. VALUTAZIONE E RACCOMANDAZIONI

4.1 INTRODUZIONE

L'esperienza del RDC/PDC costituisce, in primo luogo, un'ampia fonte di informazioni sulle problematiche e sulle criticità connesse alle politiche di contrasto alla povertà basate sull'inclusione attiva, in alternativa ad approcci meramente assistenziali. In questa prospettiva, l'esperienza del RDC/PDC, rappresenta una fonte di apprendimento istituzionale, gestionale, organizzativo da tenere in attenta considerazione per superare le molteplici criticità riscontrate sia dal Comitato scientifico per la valutazione che ha operato fino al 2021 che dall'attuale Comitato, subentrato nel 2023.

Un primo insegnamento, di ordine metodologico e sostantivo, riguarda la necessità di assumere come termine di riferimento delle politiche di contrasto della povertà una definizione condivisa dei suoi parametri costitutivi; la definizione adottata dal nostro Comitato concorda con quella della povertà assoluta formulata dall'Istat, con le revisioni adottate nel 2023, a cui si riferiscono le stime per il 2022 rese note il 25 ottobre u.s. (2,187 milioni di famiglie pari a 5,674 milioni di persone residenti in Italia) e l'aggiornamento successivo delle

serie storiche già preannunciato. Questa impostazione sarà utilizzata per la valutazione anche delle nuove misure introdotte dalla riforma.

I dati a disposizione sull'andamento del RDC/PDC nel periodo 2019-2023, provenienti da diverse fonti, aiutano a ri-focalizzare gli interventi sulle persone e le famiglie più vulnerabili anche con azioni personalizzate delle misure di politica attiva, migliorando la Governance degli interventi, con il concorso delle Istituzioni e degli attori privati e privato - sociali e un utilizzo più efficace delle risorse.

Il passaggio dal REI al RDC/PDC ha aumentato considerevolmente la partecipazione alle nuove misure e ha consentito di mettere a punto una importante infrastruttura per la veicolazione e la gestione delle domande, per la verifica ex-ante e ex-post dei requisiti e della congruità delle prestazioni e dei comportamenti dei diversi attori che concorrono alla erogazione dei servizi e dei percettori. Tra le criticità già evidenziate dal precedente Comitato Scientifico che trovano conferma nell'attuale valutazione vi è la bassa capacità delle misure di coinvolgere quote significative di famiglie e di persone povere.

Stime basate su dati EUROMOD, che utilizzano soglie di povertà basate sul reddito disponibile delle famiglie, mettono in evidenza che l'Italia è tra i Paesi con il più elevato rapporto tra importo della misura di reddito minimo e linea di grave povertà, anche se risulta al di sotto della media UE la quota di popolazione coperta da misure di reddito minimo. Il coinvolgimento delle famiglie povere rispetto al precedente Reddito di Inclusione (ReI) è aumentato dal 9% al 33% nel corso del 2019.

Le scelte di policy, della gestione delle misure, dell'utilizzo delle risorse finanziarie e delle modalità di verifica dei risultati, presenta notevoli margini di miglioramento che, a seguito di una valutazione dei punti di forza e delle criticità delle misure in scadenza, sono diventate l'oggetto delle Raccomandazioni finali che il Comitato Scientifico porta all'attenzione delle Istituzioni che hanno competenze sulla materia.

Con il RDC/PDC sono aumentati in modo consistente i sostegni finanziari, ma l'attuazione delle misure di politica attiva del lavoro e per l'inclusione sociale rimangono distanti dagli obiettivi annunciati.

L'impatto dell'emergenza sanitaria COVID19 ha contribuito a rallentare il percorso, ma non deve essere sottovalutata la storica propensione ad utilizzare i sostegni al reddito come una sorta di risarcimento per la scarsa efficacia delle misure di politica attiva e dei servizi finalizzati a tale scopo, che caratterizza una parte non marginale delle prestazioni sociali del nostro paese.

L'esigenza di migliorare l'efficacia dei criteri di selezione dei percettori del sostegno al reddito e dei meccanismi di determinazione degli importi erogati deve essere attenzionata. Alcuni interventi non richiedono particolari innovazioni normative ma un cambiamento dei contenuti attuativi e dei comportamenti degli attori coinvolti e dei beneficiari delle prestazioni.

I dati relativi alle platee dei nuclei e delle persone che partecipano alle prestazioni in uscita dal RDC/PDC segnalano una progressiva riduzione del numero delle prestazioni erogate grazie all'impatto della ripresa economica sull'occupazione e sui redditi delle famiglie con l'aumento di circa 1,5 milioni di posti di lavoro rispetto al mese di gennaio 2021 (dati Istat primo semestre 2023). Gli effetti positivi verranno riscontrati negli anni successivi nell'occasione dell'aggiornamento annuale delle dichiarazioni Isee e del rinnovo ordinario delle domande dopo i 18 mesi. La riduzione delle domande coincide però con l'aumento del numero delle persone povere nel corso del 2022 segnalato dall'Istat nell'ultima indagine disponibile, che viene motivato dal forte incremento dell'inflazione sui consumi delle famiglie con bassi redditi (nella media del 2023 i prezzi al consumo sono risultati del 16,2% più elevati rispetto al 2019). L'impatto inflazionistico risulta superiore per le persone meno abbienti per via dell'incidenza dei prezzi dell'energia e dei beni alimentari sui bassi redditi. In parallelo si è ridotto il valore medio delle dichiarazioni Isee dei nuclei che hanno continuato a beneficiare delle prestazioni ed è aumentata la percentuale dei percettori che riscontrano forti difficoltà nella ricerca di un nuovo lavoro tra quelli rimasti a carico dei Centri pubblici per l'impiego. Tra queste criticità si segnala la debole attenzione ai differenziali territoriali del costo della vita che hanno generato alcune disuguaglianze orizzontali.

Le valutazioni e le raccomandazioni del Comitato Scientifico, sull'attuazione del RDC/PDC, evidenziano anche la permanenza di alcune criticità che potrebbero condizionare anche l'efficacia delle nuove Misure senza avere la pretesa di anticipare una valutazione della riforma che dovrà essere ponderata tenendo conto degli esiti degli interventi.

4.2 CRITERI DI SELEZIONE DEI BENEFICIARI E PER IL CALCOLO DELLE INTEGRAZIONI

I rapporti di monitoraggio hanno evidenziato in particolare una serie di criticità:

- lo svantaggio generato dalle scale di equivalenza per le famiglie numerose (valore massimo 2,1 incrementato a 2,2 in presenza di persone con disabilità), e con minori a carico (parametro della scala di equivalenza 0,2 rispetto a 0,4 degli adulti);
- l'esclusione di una ampia quota degli stranieri per le conseguenze del requisito dei 10 anni di residenza;
- La penalizzazione delle persone e delle famiglie povere residenti nelle aree territoriali che registrano costi della vita superiori al dato medio rilevato sul territorio nazionale;
- La rigida definizione dei requisiti del reddito annuale e del patrimonio mobiliare e immobiliare che possono portare alla esclusione di una quota rilevante dei nuclei familiari con i redditi Isee inferiori ai 9360 euro anno.

Queste criticità erano già state evidenziate nella relazione del Comitato Scientifico dell'ottobre 2021 e riprese nelle proposte finali. In particolare era stata manifestata l'esigenza: di uniformare il parametro della scala di equivalenza dei minori a quello degli adulti e di aumentare il valore massimo del parametro per renderlo capiente per le famiglie numerose, compensando parzialmente l'impatto dei maggiori oneri con la riduzione dell'importo base spettante ai nuclei monocomponente; di ridurre da 10 anni a 5 anni il requisito della residenza per gli stranieri; di rendere più flessibile la compatibilità dei requisiti di reddito e patrimoniali nell'ambito dei 9360 euro di valore Isee.

L'impatto del differente costo della vita a livello territoriale (per ripartizione e dimensioni comunali) resta un punto problematico meritevole di ulteriori approfondimenti per superare gli attuali problemi di equità orizzontale. A tale riguardo la nuova misura ha parzialmente ripreso la proposta formulata nella relazione del Comitato Scientifico del 2021 che suggeriva di considerare il RdC nazionale come sostegno-base (LEP), che le Regioni e i Comuni possono integrare, modificando la norma che considera ogni erogazione monetaria locale come parte del reddito da prendere in considerazione ai fini dell'accesso al RdC e della determinazione del suo importo. La nuova misura ha reso cumulabile il contributo nazionale con quelli regionali espressamente definiti come aggiuntivi rispetto all'importo dell'assegno di inclusione e con altri sostegni definiti nell'ambito dei patti personalizzati.

L'introduzione dell'AUU, come evidenziato nel rapporto di monitoraggio, ha aumentato in modo significativo le risorse disponibili per le famiglie con i redditi Isee inferiori ai 15 mila euro e ha offerto un notevole contributo per prevenire i rischi di impoverimento delle famiglie con minori e figli a carico, inclusi i nuclei fiscalmente incapienti, dei lavoratori autonomi e degli stranieri extra comunitari con figli a carico. Per i nuclei percettori del RDC la normativa ha previsto l'assorbimento del valore dell'integrazione al reddito spettante per i minori nell'importo dell'AUU (0,2) e di conseguenza una parziale riduzione del beneficio rispetto alle altre famiglie con bassi redditi Isee.

Nonostante la conferma formale dei requisiti Isee previsti per la selezione dei percettori e per il calcolo delle integrazioni, con l'eccezione del valore massimo della scala di equivalenza che è aumentato dello 0,1 (parametro 2,3), l'impatto sostanziale delle nuove due misure ADI e SFL è radicale. L'accesso all'ADI viene riservato ai nuclei che registrano la presenza di minori, di persone con disabilità, di anziani over 60 anni, di persone prese in carico dai servizi sociosanitari per i programmi di recupero. La scala di equivalenza, partendo dal parametro 1 riservato al nucleo familiare, aumenta sulla base del numero dei soggetti che rendono eleggibile la partecipazione del nucleo alla misura con un incremento del valore per tutte le persone con

disabilità (0,50). Per i minori viene introdotto un coefficiente di integrazione dell'assegno unico (0,15 per i primi due figli e 0,10 dal terzo in poi) che viene assimilato alla scala di equivalenza, e prevista la piena cumulabilità con l'AUU. In prima istanza la nuova scala di equivalenza e l'integrazione con l'AUU risultano particolarmente vantaggiose per i nuclei con due o più figli a carico ed in presenza di: persone con disabilità; adulti incaricati del lavoro di cura; persone anziane over 60 anni o prese in carico dai servizi sociosanitari per i programmi di recupero. Risulta penalizzante per le famiglie con almeno due adulti non eleggibili per la scala di equivalenza.

Le persone adulte dei nuclei che percepiscono l'ADI escluse dalla scala di equivalenza, fatta eccezione per le persone che esercitano le responsabilità genitoriali, possono accedere alla nuova misura del Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), riservata alle singole persone appartenenti ai nuclei composti da soli adulti con Isee inferiore ai 6000 euro. Il SFL prevede una indennità di 350 euro mensili della durata di 12 mesi, condizionata alla partecipazione a tutte le iniziative di politica attiva indicate nel Patto di Servizio che deve essere sottoscritto presso i CPI.

L'indennità SFL risulta cumulabile con l'importo dell'ADI percepito dal nucleo di appartenenza, nei limiti di 3.000 euro per singolo componente. La cumulabilità, entro questi limiti, viene prevista anche per i salari derivanti dalla accettazione delle offerte di lavoro di breve periodo. Sul piano teorico il cumulo tra le due misure potrebbe consentire di percepire un reddito finale superiore alla soglia della povertà utilizzata per l'integrazione del reddito Isee. L'indennità SFL risulta superiore anche all'importo previsto dalla scala di equivalenza (0,4) per gli adulti ammessi al RDC.

Pertanto, l'efficacia delle nuove misure sui redditi dei nuclei familiari dovrà essere ponderata con l'adozione di nuovi criteri in grado di valutare gli esiti delle due misure ed in particolare per i risultati ottenuti dalla combinazione tra gli interventi finanziari a sostegno del reddito e le politiche attive del lavoro finalizzate all'inserimento lavorativo e all'uscita dalla condizione di povertà assoluta.

L'ampliamento della partecipazione viene favorito dalla riduzione del requisito di residenza da 10 a 5 anni per le famiglie straniere, che dovrebbe rimediare in parte alla mancata partecipazione dei minori e delle famiglie residenti nelle regioni del Nord Italia, e alla esclusione dal calcolo del reddito familiare ISEE (6000 euro moltiplicato per la scala di equivalenza) degli importi relativi all'AUU e dei sostegni al reddito per le persone con disabilità. Una scelta che favorisce di conseguenza anche l'incremento dell'importo dell'integrazione al reddito. La scelta operata dal legislatore potrebbe comportare in diversi casi un eccesso di benefici per i percettori dell'ADI rispetto ai nuclei esclusi con Isee di poco superiore ai 9.360 euro. Una criticità che si ripropone anche per i beneficiari delle prestazioni erogate a tale titolo dalle Amministrazioni regionali e comunali che allo stato attuale non è valutabile per la carenza di adeguate informazioni.

La riforma risulta restrittiva per l'accesso al contributo integrativo per le famiglie in affitto che viene riservata ai nuclei con un reddito ISEE non superiore ai 6.000 euro, adeguato dalla scala di equivalenza, e per i nuclei che hanno acceso un mutuo per la prima casa.

Allo stato attuale, l'aumento dei prezzi sui consumi delle famiglie con bassi redditi, che si riflette sulle stime delle soglie di povertà assoluta effettuate dall'Istat, non trova un riscontro nella rivalutazione delle soglie Isee per l'accesso alle misure. Di conseguenza, una crescita limitata dei redditi nominali delle famiglie meno abbienti, anche se inferiore all'andamento dell'inflazione, può comportare la perdita dei requisiti di accesso alle misure.

Infine, non dovrebbe essere trascurata l'esigenza di approfondire le cause della mancata partecipazione di una quota molto rilevante della popolazione povera tenendo conto dell'indebolimento delle reti familiari che è in forte aumento per la conseguenza delle dinamiche demografiche e per la riduzione dei servizi disponibili nei territori meno popolati.

RACCOMANDAZIONI

Nel merito il Comitato Scientifico formula le seguenti raccomandazioni:

- L’impatto della nuova scala di equivalenza e del cumulo della integrazione con l’A UU risponde alla esigenza di tutelare le famiglie numerose e con soggetti fragili e comporta anche un incremento della quota dei sostegni di natura assistenziale dei nuclei percettori dell’ADI che, in assenza di persone attivabili al lavoro, dovrebbero essere tutelati rispetto all’andamento dei prezzi. Per questa finalità si propone di adeguare all’evoluzione dell’inflazione almeno il valore della soglia del reddito familiare ISEE per la partecipazione alle misure, attualmente di 6000 euro moltiplicati per la scala di equivalenza.
- La definizione dei nuclei fragili, identificati nelle tipologie di persone eleggibili nella scala di equivalenza, non deve trascurare l’esigenza di considerare le specifiche condizioni di disagio e i nuovi fabbisogni di intervento, anche di tipo economico, che possono emergere dalla valutazione multidimensionale del nucleo familiare. Questi fabbisogni potrebbero trovare un riscontro nella programmazione delle risorse del Piano nazionale per il contrasto della povertà;
- L’intervento di una pluralità di amministrazioni competenti nell’adottare le misure finanziarie di sostegno ai redditi e per contrastare la povertà, misure che nella riforma vengono escluse dal calcolo dell’Isee per accedere al RdC, avviene in assenza di una adeguata e reciproca conoscenza degli interventi, di una anagrafe che permetta di monitorare le prestazioni e di valutare sia l’entità della spesa che l’efficacia del complesso delle misure. L’obbligo della segnalazione degli interventi integrativi dovrebbe diventare vincolante per l’accesso alle risorse del Piano nazionale per il contrasto della povertà;
- Il monitoraggio dei livelli di accesso delle famiglie alle nuove misure (take up) dovrebbe essere oggetto della promozione - da parte degli enti locali, anche in forma aggregata- di momenti di partecipazione attiva dei Patronati e dei Caf unitamente agli altri attori del terzo settore, che possono segnalare le criticità, facilitare la partecipazione e concorrere al potenziamento dei servizi.

4.3 MISURE DI POLITICA ATTIVA PER IL LAVORO E PER L’INCLUSIONE SOCIALE

4.3.1 POLITICHE ATTIVE PER L’INCLUSIONE SOCIALE

Il 50% dei nuclei beneficiari del RDC risulta indirizzata ai servizi sociali. Tra questi, ad inizio 2023 il 40% è stato inserito in un percorso di presa in carico grazie al completamento dell’analisi preliminare e solo per il 23% è stato firmato il Patto d’Inclusione. Allo stato attuale l’80% Patti d’inclusione RdC non prevede particolari sostegni per i beneficiari. La particolare attenzione rivolta ai soggetti fragili dalla nuova misura dell’ADI richiede uno sforzo organizzativo per garantire a tutti i beneficiari l’accesso alle misure personalizzate, sulla base delle priorità che devono essere evidenziate nella valutazione multidimensionale dei nuclei familiari. Per far sì che ciò accada, bisogna agire su più fronti: ampliare l’offerta di interventi, sfruttando meglio le risorse destinate al contrasto della povertà, rafforzare gli investimenti sul terzo settore; favorire la conoscenza degli interventi presenti nel territorio da parte degli operatori (attraverso, ad esempio, cataloghi che offrano una mappatura aggiornata dell’insieme degli interventi disponibili); rafforzare i rapporti tra i soggetti istituzionali e sociali operanti nel territorio.

La responsabilità dei percorsi d’inclusione sociale nei territori è stata attribuita sin dal 2017 agli Ambiti Territoriali Sociali (ATS). Si tratta di un’innovazione tanto importante quanto ambiziosa, che necessita di essere fortemente sostenuta, a partire dal rafforzamento degli ATS sul piano giuridico e organizzativo e dalla promozione delle forme associate di erogazione dei servizi da parte dei Comuni che possono consentire di utilizzare in modo più efficiente le risorse economiche disponibili. E’ necessario fornire risorse adeguate e percorsi di formazione ai responsabili, ai coordinatori alle figure amministrative di supporto, per rafforzare il loro ruolo con interventi simili a quelli realizzati sinora per gli assistenti sociali.

Le difficoltà a costruire rapporti tra gli attori nel territorio coinvolti hanno penalizzato la dotazione delle equipe multidisciplinari previste dal RDC e le iniziative rivolte a contrastare la povertà.

Per invertire la tendenza bisogna agire su diversi livelli: rafforzando il ruolo delle sedi di collaborazione tra l’Osservatorio costituito con la legge di Riforma, la Cabina di Regia nazionale e le forme di collaborazione

attivate nei territori dalle regioni e dagli enti locali; le sedi deputate alla collaborazione tra chi opera nel sociale e negli altri settori. I livelli di collaborazione, gli accordi tra i diversi servizi e le attività di co-programmazione e co-progettazione tra gli enti pubblici e le organizzazioni del Terzo Settore potrebbero essere favoriti dalla redazione di linee guida e da protocolli d'intesa.

Nell'ambito delle misure da promuovere i PUC (Progetti utili alla collettività) dovrebbero svolgere un ruolo centrale, per: potenziare i percorsi di attivazione/inclusione dei beneficiari; favorire l'inserimento occupazionale per una parte rilevante dei percettori in età da lavoro come risposta ai fabbisogni di tipo sociale; offrire un importante contributo nei settori che possono migliorare la qualità della vita e delle relazioni nelle Comunità locali (cultura, arte, ambiente, formazione tutela del patrimonio e del territorio). La diffusione dei PUC nel nostro Paese – seppure cresciuta negli anni – è rimasta limitata. Tale ritardo è dovuto anche all'eccessivo onere burocratico-amministrativo legato alla loro attivazione e realizzazione, che ricade principalmente sui Comuni.

Infine, bisogna sottolineare che i dati disponibili risultano del tutto inadeguati per la valutazione dell'impatto sul benessere per le famiglie e suggeriscono l'opportunità di integrare il monitoraggio con indagini di natura controfattuale.

RACCOMANDAZIONI

- Individuare criteri di priorità per l'accesso ai Servizi sociali. Simili criteri dovrebbero dare precedenza alle situazioni nelle quali – sulla base degli studi e dei dati disponibili – la presa in carico può produrre un impatto più positivo sulle condizioni delle famiglie interessate;
- Realizzare robusti pacchetti di intervento per gli utenti che hanno siglato il Patto d'inclusione, agendo su disponibilità dell'offerta, conoscenze degli operatori e contesto organizzativo/istituzionale;
- realizzare un'azione straordinaria per il potenziamento degli ATS, focalizzata sulla gestione associata dei servizi e sul rafforzamento del personale non operativo;
- introdurre un insieme coerente d'interventi per migliorare il coordinamento e la collaborazione tra i diversi soggetti impegnati nel welfare locale;
- modificare le modalità di funzionamento, organizzative e gestionali, dei Progetti Utili alla Collettività (PUC), così da renderne possibile una maggiore diffusione;
- coinvolgere le realtà del Terzo Settore utilizzando le forme più evolute di co-programmazione e di co-progettazione degli interventi; il terzo settore può svolgere un ruolo importante per la valutazione dei fabbisogni, per rafforzare l'erogazione di servizi personalizzati, per diffondere i PUC;
- attivare in tempi rapidi una valutazione contro-fattuale dei percorsi d'inclusione sociale, in alcuni ambiti territoriali, per misurarne l'efficacia.

4.3.2 POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO

Le politiche attive per il lavoro hanno trovato una definitiva collocazione nell'ambito del programma GOL che prevede una specifica linea di intervento riservata alle persone con problematiche più complesse di inserimento lavorativo che negli ultimi 2 anni rappresentano la quota preponderante dei disoccupati presi in carico dai CPI nelle regioni del Mezzogiorno.

Questa evoluzione, accompagnata dal monitoraggio effettuato dall'Anpal con l'ausilio delle Comunicazioni Obbligatorie, ha consentito di accelerare i tempi e l'intensità delle prese in carico che rimangono comunque distanti dagli obiettivi fissati dalla normativa e non consentono allo stato attuale di valutare l'entità e l'efficacia delle misure adottate per facilitare l'ingresso lavorativo.

La nuova misura SFL, per l'esplicita volontà del legislatore, propone di stimolare una maggiore proattività dei percettori dell'indennità che si manifesta con: l'inoltro di una specifica domanda di accesso alla misura da parte degli interessati; il vincolo della sottoscrizione della Dichiarazione d'immediata Disponibilità (DID);

l'erogazione dell'indennità di 350 euro mensili per un massimo di 12 mesi a fronte della effettiva partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro; il riscontro periodico delle attività svolte in attuazione del Patto di servizio personalizzato.

Il sistema delle condizionalità viene rafforzato con la decadenza immediata dal beneficio in caso di mancata partecipazione alle misure e di rifiuto delle offerte di lavoro, anche a termine, della durata superiore ad un mese. Il nuovo sistema prevede anche: la possibilità di cumulare l'indennità con i salari e gli altri sostegni previsti dalle misure di politica attiva nel limite di 3 mila euro l'anno; la sospensione temporanea dell'indennità e la successiva ripresa nel caso di accettazione di offerte di lavoro a termine inferiori ai 6 mesi.

Per potenziare l'offerta di servizi viene ampliata la possibilità di coinvolgere le Agenzie del lavoro private, di avviare programmi del servizio civile, di potenziare i progetti di utilità collettiva e di rafforzare il ruolo della Piattaforma telematica per facilitare l'accesso alle misure di politica attiva e l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro (SIIL).

Il sistema degli incentivi viene semplificato e graduato su tutte le tipologie di lavoro comprese quelle a tempo determinato.

Sulla tematica dei patti per il lavoro la relazione del Comitato scientifico dell'ottobre 2021 aveva elaborato una serie di proposte riguardo: l'opportunità di considerare come offerte congrue anche quelle a termine non inferiori ai 12 mesi ovvero quelle a part time a tempo indeterminato; di consentire il cumulo tra i sussidi e i salari derivanti da prestazioni lavorative di breve durata e di fissare una soglia di reddito non imponibile per incentivare l'accettazione di un lavoro regolare; di estendere gli incentivi anche per le offerte di lavoro a termine della durata minima di un anno o part time a tempo indeterminato.

Le innovazioni introdotte dalla riforma riscontrano parzialmente queste proposte, in particolare per la parte relativa alla possibilità di cumulare una quota dei salari con il sussidio percepito e per gli incentivi alle assunzioni, ma nel contesto di un forte aumento delle condizionalità per i percettori. La nuova misura SFL riduce a 12 mesi, non rinnovabili, la durata dell'indennità che può essere temporalmente ampliata dalle sospensioni previste nel caso di accettazione di prestazioni lavorative a termine. Il vincolo per la partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro e la possibilità di cumulare una quota del salario con il sussidio possono concorrere alla riduzione delle prestazioni sommerse. Le innovazioni consentono una semplificazione del rapporto tra i richiedenti e i Centri pubblici per l'impiego. Inoltre consentono di valutare anche l'efficacia dei servizi per il lavoro e delle misure di politica attiva del lavoro che condizionano l'erogazione delle indennità alla partecipazione attiva da parte dei potenziali beneficiari. In particolare, dovranno essere attentamente monitorate le aree che registrano una forte concentrazione del disagio lavorativo.

RACCOMANDAZIONI

- La componente delle persone prese in carico, in particolare di quelle più anziane che presentano difficoltà di inserimento lavorativo, deve essere attenzionata anche per i fabbisogni di recupero di autostima da parte degli interessati e del loro accreditamento nel mercato del lavoro. I programmi di utilità collettiva (PUC) dovrebbero essere prioritariamente finalizzati a questi bacini. La progettazione e la gestione di questi interventi potrebbe essere potenziata con il concorso delle organizzazioni del terzo settore, senza escludere la partecipazione delle imprese profit che si rendono disponibili a co-finanziare questi programmi;
- L'accettazione di tutte le offerte di lavoro regolare dovrebbe essere incentivata anche con l'ampliamento del periodo di percezione della indennità SFL, derivante dalla accettazione delle offerte a termine inferiori ai 6 mesi, con il computo di una parte del periodo di versamento dei contributi previdenziali;
- Potrebbe essere valutata la presa in carico dei percettori, e la conseguente erogazione dell'indennità cumulabile con i salari, da parte delle Agenzie del lavoro accreditate che si impegnano a garantire l'erogazione della formazione e un supporto all'inserimento lavorativo anche con i contratti di somministrazione;

- L'attività di monitoraggio deve essere migliorata sul versante della valutazione della efficacia delle misure (tempi della presa in carico, misure attivate, esiti).

4.4 PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA GOVERNANCE DELLE MISURE

Il modello di gestione adottato con il RDC/PDC ha comportato una maggiore centralizzazione degli interventi e un aumento dell'importanza dei sussidi rispetto alle misure di politica attiva.

Rispetto alla prima fase di attivazione, risulta attualmente disponibile una notevole mole di informazioni e di strumenti di monitoraggio che devono essere valorizzati sul piano delle sinergie e della condivisione tra attori istituzionali e con gli stakeholder che concorrono ad attuare le misure, per migliorare la quantità e la qualità dei servizi erogati.

Nel frattempo, il sistema dei controlli delle domande e delle prestazioni sviluppato dall'Inps sulla base della normativa vigente è stato rafforzato e adeguato alle modifiche normative e consente una capacità di verificare ex ante la congruità delle domande e di identificare in modo efficace la formazione delle aree di rischio e la formazione delle prestazioni indebite d'intesa con le Autorità Ispettive.

L'attuazione delle condizionalità delle misure risulta molto debole per la carenza delle prestazioni effettivamente erogate e per le storiche difficoltà nel gestire le problematiche ambientali della decadenza dalle misure.

La possibilità di migliorare la qualità delle politiche e il grado di personalizzazione delle misure di politica attiva sulla base dei fabbisogni delle persone, delle famiglie, e dei mercati del lavoro, dipende essenzialmente dalla capacità di sviluppare delle strategie bottom up promosse dalle Istituzioni locali per l'adeguare i servizi con economie di scala rapportate alle esigenze dei singoli territori promuovendo una forte condivisione delle informazioni con l'utilizzo di piattaforme tecnologiche più evolute.

Su entrambi i versanti delle politiche del lavoro e dell'inclusione sociale si manifesta una carenza quantitativa e qualitativa di risorse umane che deve essere rimediata.

Nell'impostazione e nella gestione del RDC è risultata insufficiente l'attenzione nei confronti delle questioni attinenti alla *governance* dell'assetto istituzionale, tenuto conto della stretta interconnessione tra le competenze spettanti alle molteplici istituzioni – statali e territoriali – che sono coinvolte nelle distinte fasi di attuazione delle misure. In particolare, a fronte delle responsabilità di coordinamento assegnate al Ministero del lavoro, sono risultate deboli le indicazioni rivolte ad assicurare effettiva unitarietà ai meccanismi operativi, così come sono state soltanto accennate alcune soluzioni utili per affrontare i casi di particolare criticità che pure si sono determinati.

RACCOMANDAZIONI

- L'osservatorio per il contrasto della povertà previsto dalla normativa può rappresentare un punto di riferimento, di elaborazione e di condivisione di una parte degli interventi finalizzati ad offrire delle risposte concrete alle criticità sottolineate dal Comitato scientifico;
- Si propone di prevedere nell'ambito del Programma nazionale per il contrasto della povertà una specifica linea di intervento rivolta a sostenere le esperienze di co-programmazione e co-progettazione con il concorso delle Istituzioni e delle Associazioni del Terzo Settore degli interventi di politica attiva del lavoro e di inclusione;
- Lo sviluppo della interoperabilità delle informazioni con le risorse dei programmi del Pnrr deve diventare l'occasione per rafforzare le piattaforme nazionali per la condivisione delle informazioni e degli interventi, in particolare per far evolvere la qualità dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e per sviluppare l'Anagrafe delle prestazioni assistenziali prevista dalle norme legislative;
- Il potenziamento delle politiche del personale dei servizi per il lavoro e socioassistenziali potrebbe trovare il supporto nell'ambito di due programmi nazionali da attivare con il concorso delle Regioni, degli Enti Locali e delle Università finalizzati all'inserimento di giovani laureati.