Che cosa sarebbe utile conoscere sul Reddito di Cittadinanza?

Maurizio Motta, | 01 ottobre 2019

Al di là del cambio di Governo resta importante mettere a fuoco quali informazioni sarebbe utile produrre per consentire una lettura di che cosa accade rispetto al Reddito/Pensione di Cittadinanza (RdC e PdC). Sul tema:

- Sono in corso di ultimazione le banche dati del Sistema informativo del Reddito di cittadinanza, con una piattaforma digitale presso l'ANPAL (per le funzioni dei Centri per l'impiego) e l'altra presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (per le funzioni dei comuni singoli o associati), che potranno costituire la fonte principale di analisi e produzione dei dati[note]È di prossima approvazione il decreto in materia di sistema informativo del Reddito di Cittadinanza. E la Conferenza Unificata Stato - Regioni- Città aveva approvato il 1/8/2019 una intesa sul tema.[/note].
- L'INPS pubblica report periodici (come accadeva per il REI) sul suo sito[note]Ci si arriva dal sito www.inps.it, digitando Osservatorio Reddito di Cittadinanza nella riga di ricerca in home page[/note].
- La normativa che ha avviato RdC/PdC prevede[note]All'art. 10 del decreto legge 4/2019 convertito con la legge 26/2019.[/note] che il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali sia responsabile del monitoraggio secondo un piano definito da un Comitato Scientifico, e pubblichi un rapporto annuale sull'attuazione. Tuttavia il decreto che deve attivare il Comitato e il piano di ricerca non è stato ancora emanato.

Dunque discutere su quali siano i dati importanti su RdC/PdC potrebbe anche servire per dare forma o migliorare i prodotti informativi in questi ambiti. Sul tema si propongono qui alcune ipotesi, sebbene esposte non con indicatori precisi ma come oggetti informativi che sono da tradurre in forme statisticamente appropriate. Lo scopo è di suggerire "domande di ricerca cruciali", oggetti di analisi che sarebbe bene non eludere, da affiancare ai più consueti dati sui volumi dei richiedenti e dei beneficiari:

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

- Anche senza usare dati sui fruitori, è opportuno un monitoraggio di "che cosa deve ancora essere normato" per completare il quadro (sia giuridico che operativo) delle misure. In un precedente articolo su questo sito[note]M. Motta "Il Reddito di cittadinanza è legge. E adesso?", *welforum.it*, 15/4/2019[/note] sono stati elencati i provvedimenti che era previsto fossero attivati. Resta quindi utile osservare se e quando sono stati emanati, sia per verificare il funzionamento del sistema, sia perché alcuni dati utili (più oltre discussi) hanno senso solo se sono in opera le norme che vi presiedono[note]Ad esempio se è utile verificare quanti fruitori di PdC preferiscono riscuotere denaro invece della carta acquisti, oppure quanti stranieri non UE sono esentati dal presentare certificati dello Stato di origine validati dai consolati italiano, occorre che siano stati emanati i decreti che devono mettere in opera questi aspetti. E ad oggi non lo sono ancora.[/note].
- Per monitorare l'operatività non è utile solo osservare gli "atti da emanare", ma anche lo stato delle disponibilità per i servizi coinvolti degli strumenti fondamentali; ad esempio a inizio ottobre 2019 ancora non è disponibile per i servizi sociali, nel sistema informativo RdC/PdC, la visibilità dei fruitori delle misure, e dunque la possibilità di convocarli e costruire il Patto per l'Inclusione sociale[note]La piattaforma è in fase di ultimazione (si veda pattosocialerdc.lavoro.gov.it) ma deve essere attivata con decreto.[/note]. Ed occorre una effettiva entrata in funzione dell'Anagrafe Nazionale delle Popolazione Residente, per migliorare la possibilità dei comuni di verificare le residenze pregresse dei richiedenti cumulate in diversi comuni precedenti.

Discutiamo ora qualche domanda che meriterebbe informazioni ricavate invece dai dati delle erogazioni.

2) Il RdC ha incentivato il lavoro?

Poiché questo era un obiettivo del sistema, sarebbe utile poter conoscere:

- quanti **datori di lavoro hanno ricevuto gli sgravi** che sono previsti in seguito all'assunzione di fruitori di RdC. E quanti hanno poi licenziato questi fruitori entro 36 mesi dall'assunzione, salvo licenziamento per giusta causa, dovendo quindi restituire gli incentivi[note]Questi dati, come altri, sono ovviamente possibili o significativi solo tra diversi mesi. Ma il tema qui è l'opportunità di programmarne l'estrazione. La circolare INPS n° 104 del 19/7/2019 tra l'altro richiama il sistema che registrerà questi eventi.[/note].
- Quanti **fruitori del RdC hanno continuato a riceverlo** (come incentivo che la normativa prevede) dopo aver trovato un lavoro dipendente o avviato attività autonoma o di impresa individuale.

Sebbene la prima opzione produca un incentivo più diretto rispetto alla seconda.

3) La valutazione e i progetti individuali di inserimento

E' un'area che merita molte letture:

- un punto critico del RdC è il meccanismo per evitare che la presa in carico per i progetti di inserimento a cura dei Centri per l'impiego oppure dei Servizi sociali avvenga solo in base a criteri oggettivi ed automatici (il tipo di persone nel nucleo familiare), penalizzando la possibilità di valutazioni multidimensionali e una progettualità che coinvolga più servizi. Qualche dato utile potrebbe riguardare dimensioni e tipologie di nuclei che dai Servizi sociali vengono inviati ai Centri per l'impiego (perché i primi hanno rilevato solo esigenze di inserimento lavorativo), e che dai Centri per l'impiego vengono inviati ai Servizi sociali (perché i primi hanno rilevato condizioni di criticità che richiedono intervento dei secondi o di equipe multidisciplinari).
- Utile anche poter conoscere quanti nuclei (e di che tipo) nei Servizi sociali ricevono un "progetto semplificato" (a cura di questi soli servizi) o un intervento che coinvolge servizi specialistici e/o equipe multidisciplinari.

Ma l'obiettivo informativo importante non è tanto la dimensione di questi eventi, quanto **la relazione tra bisogni e servizi ingaggiati, ossia se si invia ad altri in modo appropriato.**

- Creare i "Progetti per l'inclusione sociale" a cura dei servizi sociali non è semplice per nuclei e persone fragili, lontane da occupabilità e capacità di autonomia. Dunque **in che cosa possono consistere questi progetti?** E che cosa richiedono ai servizi? Oltre a dati quantitativi (ricavabili però nella misura in cui il sistema informativo sa differenziare i percorsi messi in opera in base differenziandoli per tipologia) potrebbe essere utile attivare una "Bacheca di esperienze" messe in opera, per socializzare prassi e azioni nei servizi.
- **Quali e quanti progetti falliscono, e perchè?** Il dato diventa tuttavia rilevabile solo se i sistemi informativi prevedono di registrarlo, e tipizzando i motivi di fallimento.

Diverse informazioni su questo punto 3) saranno rese accessibili nella piattaforma GEPI[note]Descritta in pattosocialerdc.lavoro.gov.it[/note], del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali. Meriterebbe tuttavia valutare se e come rispondono alle domande qui proposte

4) Gli stranieri

- Quanti (e di quali tipologie di nucleo) sono i richiedenti stranieri non dell'UE con richiesta non accolta perché **non sono stati in grado di presentare** la certificazione rilasciata dallo Stato estero legalizzata dai consolati italiani.
- Quanti sono i componenti stranieri entro nuclei fruitori del RdC e PdC per diversa cittadinanza (cittadino UE, non UE, loro familiare, titolari di protezione internazionale). Confrontare la percentuale dei diversi nuclei contando solo il richiedente e anche i loro componenti indica **i volumi dei nuclei beneficiari che al loro interno hanno cittadini non italiani oltre al richiedente**.[note]Questo dato è presente nel report dell'INPS sul RdC/PdC dal 1/4/2019 al 17/7/2019, e al 4/9/2019, mentre non era disponibile negli analoghi report sul REI[/note]

5) La Carta acquisti

- **I fruitori preferiscono riscuotere in contanti, invece di ricevere Carta acquisti?** Diversi materiali hanno evidenziato la criticità di dover usare una carta acquisti, che tra l'altro impone di esibire in pubblico la propria condizione di povero. È molto difficile documentare quanto questo ostacolo produca rifiuti della prestazione, ma un proxy potrebbe consistere nel dato di quanti fruitori di PdC (visto che solo a loro è concesso, e non a chi riceve RdC) riscuotono la prestazione in

contanti come le altre pensioni, preferendolo all'uso di una carta acquisti.
- **Come pesano gli obblighi a spendere con la carta?** Esaminando i dati sulle decurtazioni applicate alle erogazioni del RdC/PdC successive a periodi di spesa ritenuta insufficiente. Meriterebbe indagare anche quanto questi obblighi rischiano di essere ingiustamente punitivi per chi non sia in grado di spendere con la frequenza richieste, ad esempio per ricoveri ospedalieri o eventi imprevisti e non attribuibili alle persone.
- I prelievi in contante eseguibili con la Carta hanno (bizzarramente) un costo per il fruitore[note]€1,00 se presso sportelli automatici di Poste Italiane; €1,75 se presso altri sportelli bancari.[/note]. Si può valutare se ciò **disincentiva dall'usare la Carta per prelevare?**

6) I tempi del processo di intervento

In qualunque prestazione tener sotto controllo le diverse fasi dell'iter dalla prima richiesta alla prestazione è un classico oggetto di monitoraggio. Un report potrebbe indicare le durate effettive delle diverse fasi (ed a cura dei diversi attori coinvolti, dalla domanda all'erogazione, alla messa in opera dei progetti individuali).

7) A chi è perché viene tolta la prestazione?

Area che richiede una lettura delle distribuzioni sia dei motivi di revoca (attivati dai servizi locali e dall'INPS), sia dei **motivi di rinuncia** da parte dei fruitori di RdC / PdC. Il che presuppone che nei sistemi informativi i diversi motivi siano ben tipizzati per ricavarne dati articolati. Un aspetto interessante: RdC e PdC prevedono importanti obblighi dei fruitori nel presentare dichiarazioni che attestino la variazione dei redditi e dei patrimoni (mobiliari ed immobiliari) rispetto al momento della prima richiesta. L'obiettivo di valutare una situazione economica sempre aggiornata (e non "congelata" nell'ISEE) è cruciale. **Ma la modalità prevista cosa produce, ossia viene rispettata dai fruitori?** In merito sarebbero dati sulle revoche (e sanzioni) attivate per la mancata presentazione di queste dichiarazioni dei fruitori.

8) Quanto tempo si resta assistiti?

In generale una lunga permanenza nella condizione di utenti è indice di insufficienti alternative per uscire dalla povertà. Anche se "smettere di essere poveri" non dipende certo solo dal sistema RdC/PdC, ma dal mercato del lavoro, da eventi familiari ed altri, una rappresentazione delle durate del percepimento delle prestazioni (ben articolate per tipi di nucleo, importi e territori) può essere interessante come proxy di mancate emancipazioni della condizione di assistito.

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

- Diversi osservatori hanno evidenziato come il calcolo del RdC tenda a **sfavorire i nuclei con molti minori,** rispetto a quelli con molti adulti, mentre i dati ISTAT indicano che la povertà è più intensa proprio nei nuclei con minori[note]Ad esempio Chiara Saraceno e Maria Cecilia Guerra (con articoli in questo sito nel febbraio 2019) e Gaetano Proto ne La Voce.it[/note].
- I nuclei con disabili gravi e non autosufficienti ricevono RdC/PdC **senza che si considerino le spese** che devono inevitabilmente sostenere per l'assistenza, perché non sono detraibili dall'ISEE (e dal suo ISR che è considerato il "reddito disponibile" del nucleo per ricevere RdC/PdC), salvo siano spese sanitarie.

Tuttavia non è semplice allestire dati quantitativi mirati agli esiti di questi snodi; sul primo tema si potrebbero utilizzare informazioni come quelle citate al punto successivo. Sul secondo occorrerebbero valutazioni sulle distorsioni dell'ISR.

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

- Uno dei possibili proxy potrebbe derivare dalla valutazione di quale percentuale dei nuclei con ISEE bassi (tra tutti gli ISEE esistenti) e/o con ISR bassi, ammesso che questa sia una attendibile "platea dei poveri", hanno richiesto RdC/PdC. Ovviamente operano anche gli altri criteri che impediscono a nuclei poveri di richiedere RdC / PdC, come quelli connessi alla residenza e ai permessi di soggiorno.
- Un'altra lettura potrebbe cercare correlazioni tra "situazioni di bisogno" nelle regioni e "richiedenti/fruitori del

RdC/PdC": se collochiamo le prime su un asse orizzontale (scegliendo ad esempio il tasso di disoccupazione, o indici di povertà relativa, o povertà minorile) e le percentuali dei richiedenti/fruitori del RdC/PdC su un asse verticale, e si posizionano nell'area del grafico i valori raggiunti dalle singole regioni, dovremmo aspettarci che al crescere delle situazioni di bisogno crescano anche (con correlazione significativa) i richiedenti/fruitori di RdC/PdC. E nelle regioni fuori da questa correlazione meriterebbe chiedersi perché ciò accade[note]Questa elaborazione è stata esposta ad esempio nel "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica" della Corte dei Conti del 2019 (pag. 161-162). Ovviamente è significativa nella misura in cui le "situazioni di bisogno" sono ben descritte dagli indicatori utilizzati.[/note].

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

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

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

Il tema è poco approfondito nel dibattito ma ha grande rilievo, anche per l'uso delle risorse nazionali; tenendo anche conto che la PdC rispetto ad assegni/pensioni sociali presenta possibili:

- miglioramenti: per la PdC si valuta la condizione economica di tutto il nucleo, e composta da redditi e patrimoni, mentre un grave limite degli assegni sociali è valutare solo i redditi, e solo del richiedente e coniuge. Per accedere alla PdC è consentito un reddito personale disponibile più elevato; non c'è l'obbligo di 10 anni di presenza in Italia e del possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo (per i cittadini non dell'UE) se nel nucleo familiare ha questo requisito chi richiede la prestazione
- Peggioramenti: la PdC richiede un nucleo di soli ultra67enni, o che vivono solo con disabili gravi o non autosufficienti; e non è ripetibile dopo il secondo periodo di fruizione, mentre l'assegno sociale è continuativo nel tempo.

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

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

Purtroppo il sistema dei sostegni del reddito nazionale è ancora frantumato in molte diverse prestazioni fruibili oltre il RdC/PdC, con molti effetti negativi tra i quali il rischio che i poveri non conoscano le diverse opportunità, i servizi non riescano a descrivergliele tutte, operino sovrapposizioni e vuoti di interventi. E' un tema che meriterebbe attente analisi, ma almeno potrebbe essere esposto il volume di richiedenti /fruitori di RdC/PdC che sono anche richiedenti e fruitori di altri interventi nazionali, articolati per tipologia.

14) I sostegni per l'affitto servono?

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

Se RdC e PdC vogliono davvero essere un livello essenziale da garantire contro la povertà, almeno altri due tematiche non dovrebbero essere dimenticate.

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

Possibili articolazioni e domande di ricerca:

- Poveri esclusi perché non raggiunti da adeguata informazione. Con approfondimento di chi non la riceve per specifici contesti di vita: campi nomadi, carcerazione, vita in strada.
- Poveri esclusi perché il percorso di accesso è defatigante e non eseguibile da persone fragili.
- Poveri che si autoescludono perché rifiutano lo stigma imposto dall'uso in pubblico della Carta acquisti. O perché nel territorio non esistono sufficienti luoghi di acquisto che la accettino.
- Incapaci di gestire PIN e Carta Acquisti.
- Esclusi in esito a dinamiche generate dall'applicazione delle sanzioni previste dal RdC/PdC, ma successive alle sanzioni (ad esempio caduta in più gravi circuiti di povertà).
- Esclusi per la mancata osservanza del patto di servizio con i Centri per l'impiego, per l'assenza di offerte dei servizi per il lavoro tese a potenziare le capacità di occupabilità.
- Poveri esclusi dopo l'interruzione dell'erogazione del RdC/PdC, perché l'interruzione provoca la caduta in più emarginanti spirali di povertà, che impediscono di chiedere il ReI quando ridiventa possibile.

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

Possibili articolazioni e domande di ricerca:

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

17) Le carriere dei poveri

Vi sono "carriere tipiche" dei poveri? Ossia traiettorie di eventi, corsi di vita, spiazzamenti, che sono più frequenti per specifiche tipologie di persone/nuclei in povertà? Sono domande che potrebbero aiutare a comprendere chi (per età, sesso, tipo di nucleo, cittadinanza, o altre variabili) incappa con più frequenza in rischi o cadute che rafforzano la cronicità della condizione di povero. Certo sono oggetti che richiedono anche una analisi longitudinale dei fruitori (accettando però che questi comprendono solo una parte dei poveri), ossia osservando cosa accade nel tempo. Ma sarebbero tra gli strumenti utili per passare dal semplice conteggio dei poveri allo studio delle biografie dei poveri[note]La suggestione è tratta da una ricerca che ha in passato usato questo metodo: Bosco N. e Negri N. (a cura di), *Corsi di vita, povertà e vulnerabilità sociale. Metodi per lo sviluppo dinamico dei rischi di povertà*, Guerini e associati, Milano, 2003.[/note].

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

- affinamenti di tali sistemi, introducendo variabili ancora non previste;
- interoperabilità tra sistemi informativi attualmente non dialoganti;
- attività di ricerca sul campo in territori campione, anche rilevando valutazioni qualitative dei servizi e degli organismi associativi attivi contro la povertà[note]Con attenzione ad una possibile insidia conoscitiva. Se ad esempio le domande dei punti 15 e 16 vengono poste a operatori locali, essi possano fornire risposte deformate per due ragioni: potrebbero non condividere che un criterio del RdC/ PdC sul quale si richiede di evidenziare problemi sia un possibile "generatore di criticità", perché lo ritengono "a priori" corretto (ad esempio la esclusione degli stranieri che non hanno un permesso UE di lungo soggiorno); non hanno modo di vedere le criticità, perché gli utenti esclusi a causa di molti criteri di accesso sono ampiamente invisibili, e non arrivano nemmeno agli operatori. Dunque può accadere che i servizi rilevino come critiche le selezioni di accesso solo se riguardano famiglie che hanno già in carico, oppure se il richiedente escluso protesta "vivacemente".[/note].

È anche importante mettere a fuoco la “forma” delle informazioni. Ad esempio poter leggere i trend temporali sia della prevalenza (quante persone/eventi in totale nell’anno) sia dell’incidenza (quanti nuovi nell’anno), e le loro percentuali sui residenti; nonché articolazioni per tipologie delle persone e dei nuclei. Ed esporre tempi (per l’utente) e durate (degli interventi) non solo tramite “tempi medi”, ma con “curve di sopravvivenza” (grafici che descrivono in modo più analitico la distribuzione del numero di casi entro le diverse durate), nonché far emergere le eventuali diversità tra territori, sia regionali che infraregionali.

Può essere banale ricordarlo, ma scegliere bene “che cosa conoscere” non è un mero esercizio di metodologia della ricerca, bensì un modo cruciale per mettere a fuoco cosa monitorare e cosa migliorare, per imparare dall’esperienza e garantire condivisioni estese delle analisi. Peraltro è l’unico modo per fondare discussione pubblica e scelte di governo su evidenze e non solo su opinioni o (peggio) stereotipi.