

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del Reddito di Solidarietà (RES)



**Centro Analisi Politiche Pubbliche (CAPP) -Dipartimento di Economia "Marco Biagi" -
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia**

-Massimo Baldini

-Giovanni Gallo

-Andrea Barigazzi

Sommario

| | |
|--|----|
| Sommario..... | 1 |
| 1. Premessa..... | 1 |
| 2. Evidenze dai dati amministrativi..... | 3 |
| 2.1. Le caratteristiche di chi fa domanda..... | 6 |
| 2.2. Gli esiti delle domande..... | 8 |
| 2.3. Le caratteristiche dei beneficiari di SIA e RES..... | 17 |
| 3. Analisi dell'efficacia ed efficienza della misura..... | 19 |
| 3.1. Impatto sul reddito familiare..... | 20 |
| 3.2. Il tasso di copertura..... | 24 |
| 3.3. Chi rimane escluso tra gli aventi diritto?..... | 28 |
| 4. Il Reddito di Cittadinanza in Emilia-Romagna: i primi dati disponibili..... | 29 |
| 4.1. Il RDC tra le province dell'Emilia-Romagna..... | 29 |
| 4.2. Un confronto tra Emilia-Romagna e le altre regioni italiane..... | 31 |
| 4.3. Il RDC nei distretti socio-sanitari dell'Emilia-Romagna..... | 32 |
| 5. Considerazioni conclusive e criticità emerse..... | 34 |

1. Premessa

Agli inizi del 2016, tutti e 28 i Paesi membri dell'Unione Europea erano dotati di uno schema di reddito minimo ad eccezione di Italia e Grecia. Con serio ritardo rispetto agli altri paesi europei e alla Raccomandazione C(2008) 5737 della Commissione Europea, l'Italia ha adottato il suo reddito minimo nazionale (Sostegno per l'Inclusione Attiva, o SIA) il 2 settembre 2016. Il SIA consisteva di una misura di contrasto alla povertà che prevedeva l'erogazione, subordinata all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa, di un sussidio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate. Alcuni requisiti di accesso alla misura nazionale, tuttavia, hanno ristretto molto la quota degli aventi diritto e compromesso in parte l'efficacia della stessa. Questo ha portato, da una parte, all'introduzione già nel gennaio 2018 di una nuova e più generosa misura di reddito minimo a livello nazionale (Reddito di Inclusione, o REI) e, dall'altra parte, alla decisione di alcune regioni italiane di attivare con risorse proprie delle misure di reddito minimo più o meno integrate a quella nazionale.

La regione Emilia-Romagna è stata una delle regioni che ha deciso in autonomia di rafforzare la misura nazionale. La L.R. 19 dicembre 2016 n. 24 istituisce il suo strumento regionale di contrasto alla povertà, l'esclusione sociale e la disuguaglianza, dal nome Reddito di Solidarietà (RES). Il RES si propone di affiancare la misura nazionale ed estendere la platea potenziale dei beneficiari abolendo i requisiti familiari richiesti dal SIA (presenza di almeno un componente di minore età o di un figlio

disabile, ovvero donna in stato di gravidanza accertata) e il requisito associato alla valutazione multidimensionale del bisogno. In altre parole, il RES adotta il principio del cosiddetto “universalismo selettivo” tipico delle misure di reddito minimo di stampo europeo, anticipando quanto fatto a livello nazionale con il REI soltanto a partire dal luglio 2018. Per evitare il cosiddetto “turismo del welfare” è previsto, come per il SIA e il REI, un requisito minimo di residenza nel territorio regionale di 24 mesi.

Il RES ha avuto dunque il vantaggio di rivolgersi per primo ad alcune categorie di poveri finora escluse dai trasferimenti sociali in Italia, quali i nuclei mono-personali o quelli aventi come capofamiglia un “giovane anziano” non ancora pensionato. La sostituzione a livello nazionale del SIA con il REI nel dicembre 2017 e, soprattutto, la trasformazione di quest’ultimo in misura universale di reddito minimo nel luglio 2018 hanno però eliminato tale prerogativa del RES. Questo ha determinato la necessità per la Giunta regionale di ripensare al ruolo di supporto e integrazione della misura regionale con l’attuale reddito minimo nazionale al fine di garantire una coesione sempre efficiente tra le due.

Il “nuovo” RES (da qui in poi denominato per semplicità RES2), come definito dalla L.R. 8 giugno 2018 n. 7, si contraddistingue per tre importanti novità rispetto alla precedente misura regionale. In primo luogo, il RES2 non è più una misura alternativa al REI ma ne diventa un’integrazione. In secondo luogo, la misura regionale prevede un beneficio economico più elevato per i richiedenti, il quale passa dai precedenti 80 a 110 euro al mese per il singolo e poi cresce secondo la scala di equivalenza ISE per i nuclei familiari più numerosi (fino a un massimo di 352 euro al mese). Infine, la durata del RES2 è stata estesa a 18 mesi e i requisiti di accesso sono stati equiparati a quelli del REI, salvo l’aver mantenuto il vincolo di residenza nel territorio regionale non inferiore a due anni al momento della domanda. Il RES2 ha avuto il principale merito di assicurare ai beneficiari del REI residenti in Emilia-Romagna un beneficio economico minimo al di sotto del quale non si può scendere, nonché di adeguare meglio gli importi del REI al costo della vita più elevato delle regioni del Nord Italia.

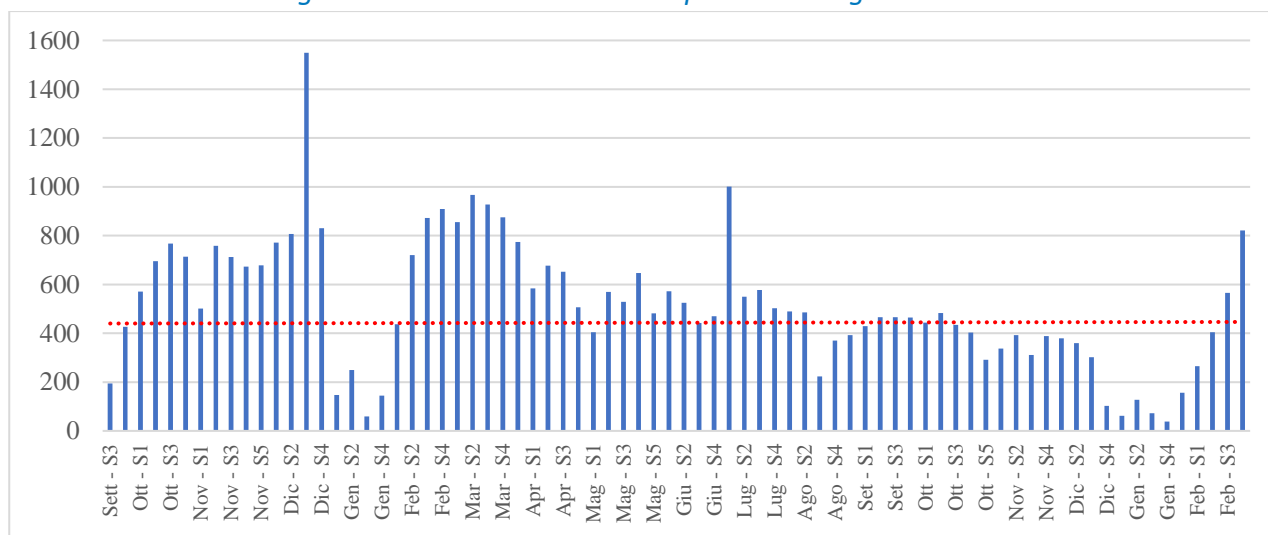
Obiettivo del presente elaborato consiste nel coadiuvare la Giunta regionale nella valutazione dello stato di attuazione della L.R. n. 24/2016. Nello specifico, sulla base dei dati presenti nei servizi informativi, con un dettaglio territoriale almeno pari al livello distrettuale, il rapporto fornisce informazioni sui seguenti aspetti: a) caratteristiche dei beneficiari REI-RES e casistica sulle interruzioni straordinarie della presa in carico; b) take-up della misura; c) eventuali criticità emerse in sede di programmazione e realizzazione degli interventi. I primi due punti vengono ampiamente illustrati nelle Sezioni 2 “Evidenze dai dati amministrativi” e 3 “Analisi dell’efficacia ed efficienza della misura” del presente rapporto. La Sezione 3 è inoltre dedicata all’analisi sia del tasso di copertura delle misure di reddito minimo sia del loro impatto sul benessere economico e sull’inclusione sociale dei beneficiari. Considerato che nel marzo 2019 la misura nazionale di contrasto alla povertà è cambiata ancora, passando dal REI al Reddito di Cittadinanza (o RDC), la Sezione 4 contiene una panoramica delle domande già accolte per la nuova misura in Emilia-Romagna e una discussione su quanto attendersi dalla stessa per il futuro. Infine, la Sezione 5 conclude il rapporto con le considerazioni finali sulla misura di contrasto alla povertà e le criticità emerse.

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

2. Evidenze dai dati amministrativi

Il RES è entrato in vigore il 18 settembre 2017. Da allora sono state presentate, al 28 febbraio 2019, un totale di 39.208 domande di accesso agli schemi di reddito minimo nazionale o regionale, con una media di circa 515 domande alla settimana. La dinamica delle domande non è costante in questi quindici mesi, ma può essere divisa in tre macro-fasi (Figura 1).

Figura 1 – Numero di domande presentate ogni settimana



Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

La prima fase è quella di “avviamento” della misura regionale, che è durata da settembre a novembre 2017. In questa fase le domande aumentano chiaramente settimana per settimana, a testimonianza di una sempre più capillare diffusione delle informazioni riguardo la stessa.

La seconda fase, sviluppatasi nel periodo dicembre 2017-marzo 2018, è quella del passaggio a livello nazionale dal precedente SIA al nuovo REI. L'introduzione di una misura più generosa sia nel beneficio sia nei criteri di accesso determina un forte aumento delle domande settimanali che raggiungono il loro apice la terza settimana di dicembre, in concomitanza della quale viene realizzata la campagna informativa a livello nazionale. Si ricorda, inoltre, che durante la terza settimana di dicembre anche la misura regionale ha vantato un'ampia copertura mediatica (giornali, radio e tv locali) a seguito della presentazione dei suoi risultati relativi al primo trimestre di attività. L'enorme numero di richieste giunte alla fine del 2017 in tutta Italia ha tuttavia condotto a un periodo di “sospensione” delle domande nel mese di gennaio 2018, risolto solo nel bimestre febbraio-marzo 2018. Tale arresto nel numero delle domande è attribuibile sostanzialmente a due fattori: - un aggiornamento del sistema informativo dovuto al passaggio dal SIA al REI; - i tempi di attesa connessi alle richieste dei nuovi ISEE familiari presso i CAF e gli altri uffici preposti, nonché alla verifica degli stessi da parte di INPS.

La terza fase, avviata nella primavera 2018 e conclusa nel febbraio 2019 (Figura 1), può essere definita come la fase di “stabilizzazione” delle misure. Dopo una forte crescita osservata nelle due fasi iniziali, infatti, il numero di domande settimanali sembra convergere verso quello che ci si può attendere essere il valore medio di domande in futuro. È interessante osservare, comunque, come la conversione del REI in misura universale (a partire dal 1° luglio 2018), a cui è seguito un consistente aumento della platea potenziale, non abbia determinato alcuna variazione significativa

nel trend delle domande settimanali. Al contrario si rileva nel bimestre giugno-luglio 2018 una lieve diminuzione delle domande complessivamente presentate (circa 4.500) rispetto al precedente bimestre aprile-maggio 2018, dove sono state sottomesse quasi 5.000 domande.

Infine, è interessante osservare un picco finale nelle ultime settimane di febbraio 2019. Questo incremento può essere dovuto al timore di alcuni richiedenti di non riuscire ad entrare nella platea di potenziali beneficiari della misura nazionale di Reddito di Cittadinanza.

La Regione Emilia-Romagna è stata l'unica, insieme alla Regione Puglia, a prevedere un sistema informativo che consentisse di richiedere congiuntamente sia la misura regionale sia quella nazionale (il SIA prima e il REI poi). Questo meccanismo, in funzione fino all'introduzione del RES2 (luglio 2018) ha agevolato in misura considerevole i nuclei richiedenti perché ha evitato loro di predisporre più domande, riducendo i "costi" psico-fisici e di tempo connessi in genere agli adempimenti burocratici. Nel caso ne possedessero i requisiti di accesso, i nuclei richiedenti venivano in primo luogo indirizzati alla misura nazionale. Qualora non fossero posseduti i requisiti per accedere alla misura nazionale, veniva quindi verificato il rispetto di quelli del RES. Da quanto detto ha conseguito, da una parte, che le domande presentate non venissero necessariamente accolte nel loro complesso e, dall'altra, che non tutti i nuclei richiedenti andassero a beneficiare della misura regionale. Maggiori dettagli vengono forniti nella Sezione 2.2, ossia quando si andranno ad analizzare gli esiti delle procedure di verifica dei requisiti di accesso.

L'introduzione del RES2 ha modificato il meccanismo di attribuzione appena descritto, poiché la misura regionale ha rappresentato un'integrazione del beneficio economico del REI universale. I nuclei che hanno fatto domanda hanno dovuto dunque attendere l'esito della verifica dei requisiti di accesso alla sola misura nazionale. Qualora l'esito sia stato positivo e si risieda da almeno due anni nella regione Emilia-Romagna, allora si è automaticamente anche beneficiari della misura RES2.

Oltre a non mostrare una dinamica costante nel tempo, le domande per la misura di reddito minimo RES-SIA e successivamente per quella RES-REI evidenziano una distribuzione non uniforme nel territorio regionale (Tabella 1).

In circa 18 mesi (18 settembre 2017 – 28 febbraio 2019) quasi il 2% della popolazione di famiglie nella regione Emilia-Romagna risulta aver presentato domanda per ricevere il beneficio economico. Tale percentuale giunge fino al 2,5% nella provincia di Modena e rimane sotto l'1,6% solo in tre province su nove (Piacenza, Parma e Forlì-Cesena).

In termini assoluti, le province emiliano-romagnole con il maggior numero di domande sono quelle di Modena e Bologna, che insieme raccolgono il 41% delle domande complessivamente presentate. Le province dove si rilevano le quote minori di domande sono invece Piacenza (5%) e Forlì-Cesena (7%). Ciò nonostante, mentre nel caso di Piacenza questo valore sembra collegato al minor numero di famiglie residenti in essa (solo il 6,5% della popolazione regionale), nel caso di Forlì-Cesena la limitata numerosità dei residenti spiega solo in parte il minor numero di richieste, poiché superata dalle più piccole province di Ferrara e Rimini.

Spostando l'attenzione sul maggior dettaglio territoriale fornito dai 38 distretti socio-sanitari, è positivo in primo luogo che tutti i distretti registrino un numero di domande presentate strettamente superiore alle 150 unità a prescindere dall'ampiezza demografica (Tabella 1). Questo dato riflette infatti una diffusione nel complesso del territorio regionale dei servizi in grado di raccogliere e gestire le richieste delle famiglie in gravi condizioni di difficoltà finanziaria. Rispetto

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

alla popolazione totale di famiglie residenti, i distretti con il maggior numero di domande presentate sono San Lazzaro di Savena (3,06%), Vignola (2,96%), Ravenna (2,78%) e Modena (2,71%). Al contrario, soltanto tre distretti mostrano una percentuale inferiore al 1%, ossia Ponente e Imola.

Tabella 1 – Numero di domande per provincia e distretto socio-sanitario

| Distretto | Numero di domande presentate | Numero totale famiglie residenti | % Domande presentate su totale famiglie |
|-------------------------------|------------------------------|----------------------------------|---|
| Piacenza | 974 | 47.357 | 2,06% |
| Levante | 764 | 47.724 | 1,60% |
| Ponente | 171 | 34.500 | 0,50% |
| Prov. di Piacenza | 1.909 | 129.581 | 1,47% |
| Parma | 1.913 | 103.418 | 1,85% |
| Fidenza | 659 | 45.037 | 1,46% |
| Valli Taro E Ceno | 335 | 21.215 | 1,58% |
| Sud-Est (PR) | 352 | 33.780 | 1,04% |
| Prov. di Parma | 3.259 | 203.450 | 1,60% |
| Montecchio Emilia | 441 | 26.002 | 1,70% |
| Reggio Emilia | 2.129 | 100.274 | 2,12% |
| Guastalla | 351 | 28.450 | 1,23% |
| Correggio | 460 | 22.541 | 2,04% |
| Scandiano | 617 | 33.558 | 1,84% |
| Castelnuovo Ne' Monti | 305 | 15.529 | 1,96% |
| Prov. di Reggio Emilia | 4.303 | 226.354 | 1,90% |
| Carpi | 945 | 43.946 | 2,15% |
| Mirandola | 837 | 35.524 | 2,36% |
| Modena | 2.270 | 83.766 | 2,71% |
| Sassuolo | 1.218 | 49.447 | 2,46% |
| Pavullo Nel Frignano | 346 | 18.862 | 1,83% |
| Vignola | 1.118 | 37.789 | 2,96% |
| Castelfranco Emilia | 791 | 31.250 | 2,53% |
| Prov. di Modena | 7.525 | 300.584 | 2,50% |
| Reno, Lavino E Samoggia | 516 | 51.453 | 1,00% |
| Appennino Bolognese | 537 | 26.026 | 2,06% |
| San Lazzaro Di Savena | 1.091 | 35.642 | 3,06% |
| Imola | 575 | 58.894 | 0,98% |
| Pianura Est | 1.096 | 70.068 | 1,56% |
| Pianura Ovest | 624 | 35.728 | 1,75% |
| Bologna | 4.381 | 205.050 | 2,14% |
| Prov. di Bologna | 8.820 | 482.861 | 1,83% |
| Ovest | 596 | 33.207 | 1,79% |
| Centro-Nord | 1.963 | 83.418 | 2,35% |
| Sud-Est (FE) | 877 | 44.903 | 1,95% |
| Prov. di Ferrara | 3.436 | 161.528 | 2,13% |
| Ravenna | 2.609 | 93.739 | 2,78% |
| Lugo | 829 | 45.320 | 1,83% |
| Faenza | 732 | 39.010 | 1,88% |
| Prov. di Ravenna | 4.170 | 178.069 | 2,34% |
| Forlì | 1.329 | 81.827 | 1,62% |
| Cesena-Valle Del Savio | 957 | 50.669 | 1,89% |
| Rubicone | 399 | 37.546 | 1,06% |
| Prov. di Forlì-Cesena | 2.685 | 170.042 | 1,58% |
| Rimini | 2.187 | 95.992 | 2,28% |
| Riccione | 914 | 48.911 | 1,87% |
| Prov. di Rimini | 3.101 | 144.903 | 2,14% |
| Totale | 39.208 | 1.997.372 | 1,96% |

2.1. Le caratteristiche di chi fa domanda

La Tabella 2 illustra le principali caratteristiche demografiche dell'insieme dei nuclei che hanno presentato domanda per la misura RES-SIA da settembre a novembre 2017, per la misura RES-REI da dicembre 2017 a maggio 2018 e per la misura REI-RES2 da giugno 2018 in poi¹. Poiché si analizzano qui le semplici domande, cioè prima della verifica dei requisiti di accesso e dell'eventuale assegnazione alla misura nazionale o regionale, non è possibile scindere l'informazione complessiva nelle singole misure. Tuttavia, è probabile che buona parte di queste sia da imputare al RES, dato che la misura regionale è stata per la maggior parte del periodo qui analizzato lo schema più inclusivo, ossia coi requisiti di accesso meno stringenti.

Nella Tabella 2 si osserva che i nuclei che presentano domanda per le misure di reddito minimo nella regione Emilia-Romagna hanno più spesso un richiedente di sesso femminile che maschile. Nonostante i giovani siano spesso considerati una categoria vulnerabile della popolazione, soprattutto nell'ultimo decennio caratterizzato dagli effetti negativi della Grande Recessione, solo il 18% dei richiedenti ha meno di 35 anni di età, mentre gli over56 rappresentano il poco meno del 28% del totale. La minore richiesta da parte dei giovani nuclei spiega perché il 37% delle domande provenga da una famiglia composta da una sola persona e soltanto il 21% da una famiglia con 5 o più membri. La Tabella 2 mostra anche che due richiedenti su tre ha nazionalità italiana o comunitaria, mentre un terzo è di origini extra-UE. Infine, si osserva che circa l'11% dei nuclei che presentano domanda hanno al proprio interno 3 o più minorenni, anche se probabilmente molte di queste rientrano poi in una delle misure nazionali piuttosto che nel primo RES.

Tabella 2 – Principali caratteristiche demografiche dei nuclei richiedenti

| Caratteristica del nucleo | Numero di domande | % |
|-------------------------------|-------------------|---------------|
| Uomo | 17.368 | 44,3% |
| Donna | 21.840 | 55,7% |
| Età 18-35 | 7.001 | 17,9% |
| Età 36-45 | 11.042 | 28,2% |
| Età 46-55 | 10.416 | 26,6% |
| Età 56+ | 10.749 | 27,4% |
| Italiano | 24.183 | 61,7% |
| Comunitario | 1.985 | 5,1% |
| Non comunitario | 13.040 | 33,3% |
| Famiglia mono-personale | 14.534 | 37,1% |
| Famiglia con 2-4 membri | 16.328 | 41,6% |
| Famiglia con 5 o più membri | 8.346 | 21,3% |
| Famiglia con meno di 3 minori | 34.729 | 88,6% |
| Famiglia con 3 o più minori | 4.479 | 11,4% |
| Totale | 0 | 100,0% |

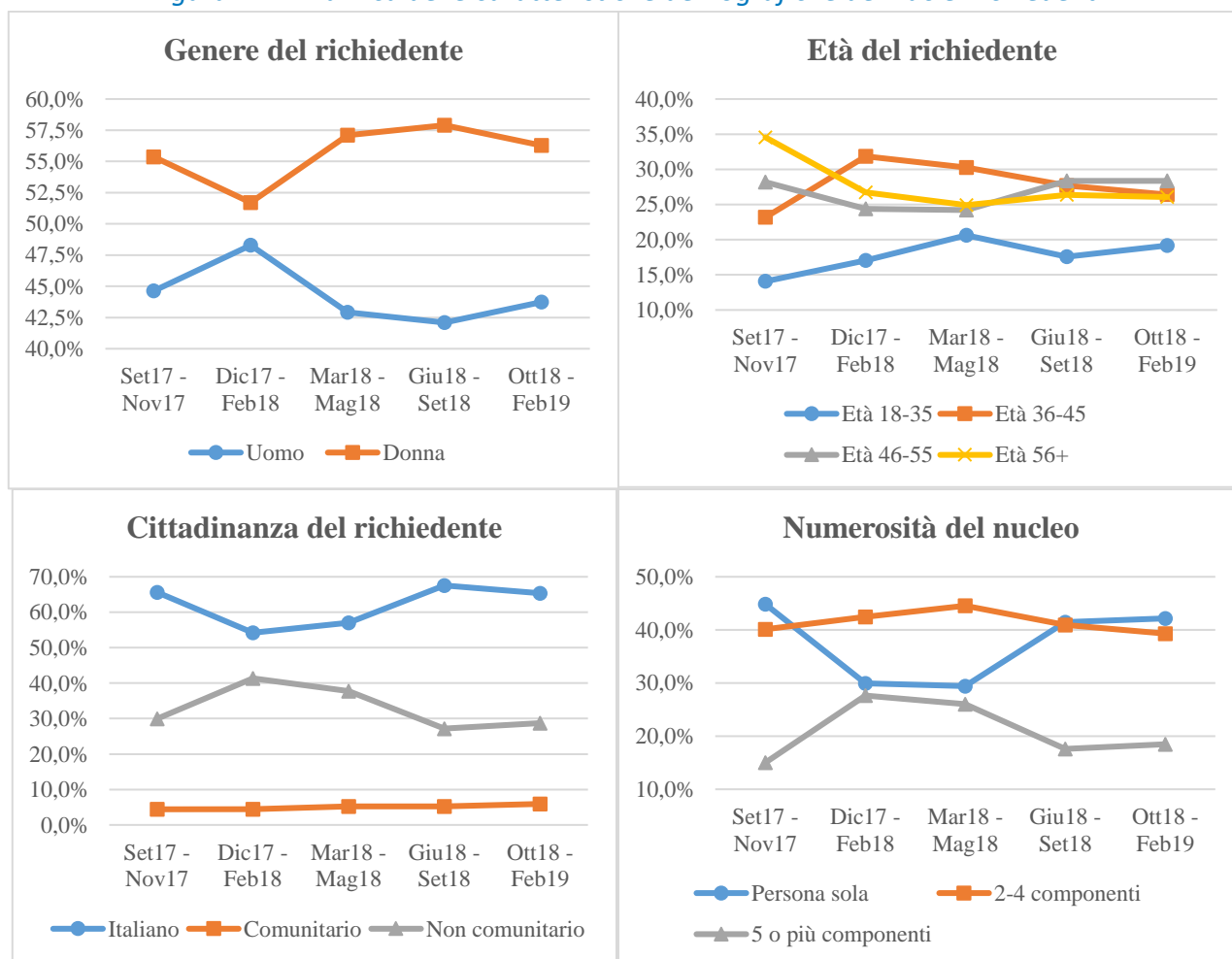
¹ Così come è stato fatto per l'introduzione del REI (entrato in vigore il 1° gennaio 2018), le domande per il REI universale sono state aperte con un mese di anticipo rispetto all'avvio vero e proprio della nuova misura (1° luglio).

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

La Figura 2 mette in evidenza le stesse caratteristiche dei richiedenti in Tabella 2 distinguendo però per cinque periodi distinti, così da catturare eventuali variazioni associate alle introduzioni del REI e del REI universale. Nello specifico, il primo intervallo di tempo (circa 80 giorni) si riferisce al periodo di coesistenza SIA-RES, i due successivi (circa 90 giorni ciascuno) al periodo REI-RES e gli ultimi due intervalli (circa 120 giorni il primo e 150 giorni il secondo) all'attuale binomio REI-RES2.

Figura 2 – Dinamica delle caratteristiche demografiche dei nuclei richiedenti



Note: La dinamica delle domande presentate per presenza di almeno 3 minori nel nucleo familiare non è qui illustrata perché invero piuttosto stabile nei 15 mesi analizzati. Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

A differenza della composizione dei nuclei che fanno domanda per genere del richiedente, che rimane sostanzialmente invariata nel tempo (salvo per un momentaneo avvicinamento nel periodo di introduzione del REI nazionale), l'età media dei richiedenti della misura di sostegno al reddito cambia molto tra settembre 2017 e febbraio 2019. Essendo stata la prima versione del RES rivolta in prevalenza alle famiglie senza minori, e quindi meno giovani della popolazione, non stupisce notare che i richiedenti con 56 o più anni e i nuclei mono-personali rappresentassero le più frequenti tra le categorie in esame nel primo periodo (rispettivamente 35% e 45% del totale), mentre gli under35 e i nuclei con 5 o più componenti circa il 15%. L'introduzione del REI, tuttavia, ha fatto registrare un certo cambio di tendenza in favore dei nuclei più giovani – i richiedenti con meno di 45 anni costituiscono a febbraio 2019 il 45% del numero totale di domande – e, in generale, un

progressivo avvicinamento tra le diverse classi d'età che appaiono all'ultima data sostanzialmente equi-presenti. Il complessivo "ringiovanimento" dei richiedenti delle misure di contrasto della povertà a livello regionale è stato corrisposto soltanto nel periodo REI-RES da una parallela riduzione delle famiglie composte da una persona sola in favore di nuclei con 5 o più membri, mentre si rileva una brusca inversione nel periodo REI-RES2. Ciò significa che probabilmente a far domanda nei mesi conclusivi sono stati nuclei familiari giovani ma mono-personali o comunque con pochi componenti.

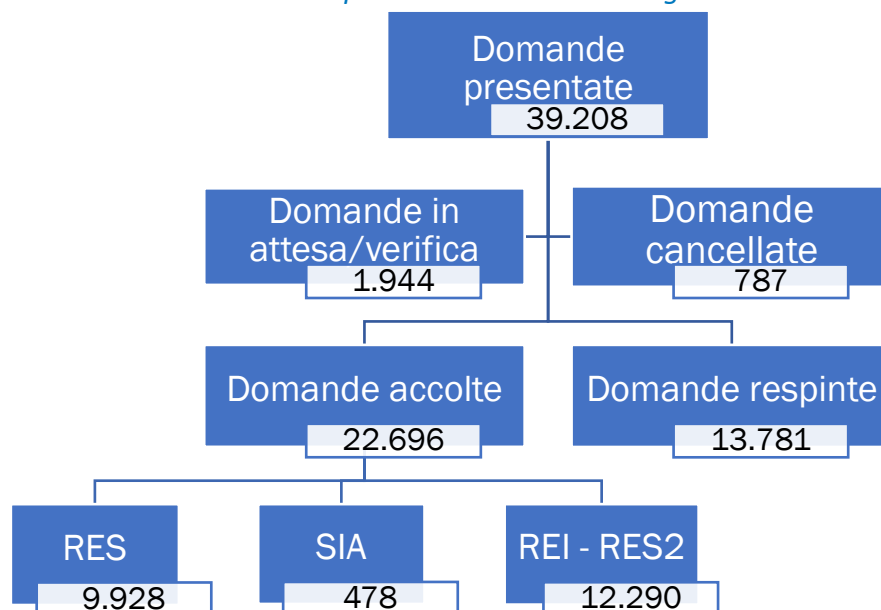
Come si osserva nella Figura 2, infine, l'aumento dei nuclei in giovane età al passaggio a livello nazionale dal SIA al REI ha coinciso con un forte aumento dei nuclei di origine non comunitaria, i quali hanno rappresentato circa il 40% dei richiedenti da dicembre 2017 a maggio 2018. Quando il REI è stato trasformato in una misura universale, ossia quando sono decaduti i requisiti familiari di accesso alla misura nazionale, si assiste invece a una graduale diminuzione della quota di nuclei non comunitari (30% da giugno 2018 a febbraio 2019) generalmente più numerosi dei nuclei di origine italiana o comunitaria.

2.2. Gli esiti delle domande

L'introduzione del Reddito di Cittadinanza ha causato importanti rallentamenti nei primi mesi del 2019 nella certificazione dei requisiti di accesso alle misure di reddito minimo. Da una parte, i CAF (a livello locale) e l'INPS (a livello nazionale) si sono ritrovati ad affrontare un carico di lavoro addizionale, prevedibile per il tipo di politica pubblica ma comunque particolarmente oneroso nel breve periodo, che ha esteso molto i tempi di attesa dei controlli sul reddito delle famiglie richiedenti e di cui ancora si osservano le conseguenze. Per tale ragione non sorprende che, nonostante le domande al REI-RES2 siano state interrotte il 28 febbraio 2019, al 25 maggio 2019 fossero ancora in stato di attesa o di verifica dei requisiti da parte dell'INPS circa 2.000 domande (Figura 3). Tuttavia, tale valore risulta essere nullo arrivati a fine anno solare, indicando che la totalità delle domande ha ricevuto un esito. Alle domande che non hanno registrato alcun esito è necessario aggiungere inoltre le domande cancellate, ovvero quelle per cui era stata avviata la fase di compilazione ma che, per qualche ragione, non sono state portate a termine venendo successivamente eliminate.

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Figura 3 – Esiti delle domande per misure nazionali o regionali di reddito minimo



Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

Le domande accolte (22.696) riguardano per più di un terzo (43%) la prima versione del RES, per il solo 2% il SIA e per i restanti 12.290 casi l'insieme composto dal REI e dalla sua integrazione regionale (RES2). Con riferimento a quest'ultimo gruppo, occorre precisare comunque che 5.883 sono state accolte inizialmente come REI. Dopo l'introduzione del RES2 nel luglio 2018, tuttavia, la maggior parte di queste sono diventate beneficiarie anche dell'integrazione regionale, mentre soltanto 1.498 famiglie non lo sono diventate. La bassissima presenza di beneficiari SIA nel periodo considerato (settembre 2017 – febbraio 2019) si spiega con il fatto che le domande per questa misura sono state interrotte il 30 novembre 2017, dopo 14 mesi dal suo avvio. È probabile quindi che coloro che ne avevano diritto avessero già fatto domanda ben prima dell'introduzione della misura regionale². Con un numero complessivo di domande respinte pari a 13.781, si osserva un tasso di rigetto delle domande alle misure di reddito minimo pari complessivamente al 39%. Il tasso di rigetto è però cresciuto molto a seguito dell'introduzione del REI. Di fatto, prima di dicembre 2017 questo tasso era pari al 17% e nel corso del 2018 ha oscillato tra il 42 e il 45%.

La Tabella 3 mostra l'andamento degli esiti delle domande nei distretti della Regione. Come appena detto, la percentuale di domande rifiutate è del 39% e, conseguentemente, quelle accettate sono il 61%. In linea con le loro quote relative di domande presentate le province che osservano il maggior numero di domande accettate sono Bologna (5.587) e Modena (3.479). Il territorio bolognese presenta, inoltre, uno tra i dati più alti in termini di tasso di accettazione delle domande (70%), al pari solamente della provincia di Parma. Subito dopo troviamo la Provincia di Ferrara e di Rimini. Gli unici territori che mostrano un tasso di accettazione inferiore al 50% sono la provincia di Modena e di Ravenna (48% per entrambe). In questi casi, il numero di domande rifiutate risulta essere maggiore di quelle con esito positivo. I distretti di Piacenza, Fidenza, Parma e Reno, Lavino e

² Questo detto appare confermato dalla presentazione dell'osservatorio statistico sul reddito di inclusione svolta dal Prof. Tito Boeri il 28 marzo 2018 (https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/Presentazione_del_primo_osservatorio_statistico_sul_Reddito_di_Inclusione.pdf). Dai dati riportati nelle slides della presentazione emerge infatti che, al termine del 2017, il numero totale di beneficiari SIA nella regione Emilia-Romagna è pari a 3.940.

Samoggia sono quelli con il tasso più alto di domande accolte positivamente (72%). Al contrario, i distretti che mostrano il dato più basso di accettazione sono quelli di Castelfranco Emilia (40%), Vignola, Scandiano e Ravenna (41%). Per quanto riguarda il numero di domande accolte ogni mille famiglie la provincia di Ravenna presenta l'incidenza più alta nel territorio (13,6), mentre quella di Piacenza quella più bassa (8,6 ogni mille famiglie residenti). A livello distrettuale, San Lazzaro di Savena accoglie in media 16,2 domande ogni mille famiglie, mostrando il valore maggiore tra i diversi territori.

Con riferimento alla distribuzione delle domande accolte tra le misure nazionali e regionali operative nel corso del periodo di analisi, la Figura 4 mostra la percentuale di beneficiari RES o RES2 sul totale (ovviamente in quest'ultimo caso si è anche beneficiari del REI) per ciascun comune della Regione Emilia-Romagna. Come già illustrato dalla Figura 3, le misure RES e REI-RES2 sono quelle che contano il maggior numero di nuclei beneficiari. Non è un caso dunque che la quota di beneficiari delle misure regionali sia globalmente elevata e che solo un quarto dei comuni registri una percentuale inferiore al 64%. In più della metà dei comuni emiliano-romagnoli i beneficiari del RES o RES2 rappresentano almeno il 73% del totale di nuclei beneficiari di una delle misure di reddito minimo in esame. Valori prossimi o uguali al 100% sono rilevati nei comuni delle province di Piacenza e Parma, soprattutto nel territorio appenninico, e in quelli del distretto bolognese Pianura Est.

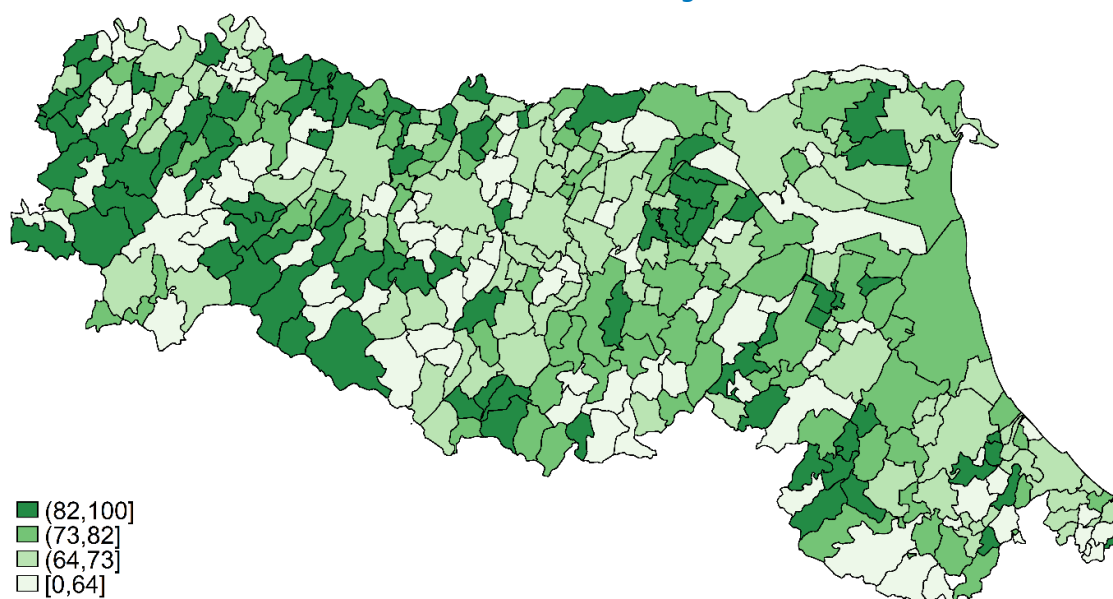
3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Tabella 3 – Esiti delle domande per misure nazionali o regionali di reddito minimo per distretto

| Distretto | Numero di domande accolte | Numero di domande rifiutate | Numero di domande in attesa | Domande accolte ogni 1.000 famiglie | Tasso di accettazione delle domande |
|-------------------------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Piacenza | 702 | 226 | 2 | 14,8 | 72% |
| Levante | 327 | 321 | 64 | 6,9 | 47% |
| Ponente | 86 | 58 | 25 | 2,5 | 59% |
| Prov. di Piacenza | 1.115 | 605 | 91 | 8,6 | 61% |
| Parma | 1.343 | 505 | 50 | 13,0 | 72% |
| Fidenza | 441 | 165 | 43 | 9,8 | 72% |
| Valli Taro E Ceno | 186 | 132 | 9 | 8,8 | 57% |
| Sud-Est (PR) | 216 | 109 | 25 | 6,4 | 66% |
| Prov. di Parma | 2.186 | 911 | 127 | 10,7 | 70% |
| Montecchio Emilia | 262 | 126 | 26 | 10,1 | 63% |
| Reggio Emilia | 1.391 | 594 | 95 | 13,9 | 68% |
| Guastalla | 206 | 109 | 23 | 7,2 | 63% |
| Correggio | 224 | 218 | 2 | 9,9 | 49% |
| Scandiano | 250 | 336 | 10 | 7,4 | 41% |
| Castelnuovo Ne' Monti | 161 | 128 | 12 | 10,4 | 55% |
| Prov. di Reggio Emilia | 2.494 | 1.511 | 168 | 11,0 | 60% |
| Carpi | 600 | 272 | 49 | 13,7 | 67% |
| Mirandola | 343 | 442 | 29 | 9,7 | 42% |
| Modena | 1.050 | 1.032 | 147 | 12,5 | 49% |
| Sassuolo | 575 | 552 | 80 | 11,6 | 51% |
| Pavullo Nel Frignano | 148 | 182 | 7 | 7,8 | 44% |
| Vignola | 449 | 611 | 32 | 11,9 | 41% |
| Castelfranco Emilia | 314 | 453 | 4 | 10,0 | 40% |
| Prov. di Modena | 3.479 | 3.544 | 348 | 11,6 | 48% |
| Reno, Lavino E Samoggia | 369 | 142 | 5 | 7,2 | 72% |
| Appennino Bolognese | 291 | 190 | 41 | 11,2 | 59% |
| San Lazzaro Di Savena | 576 | 439 | 54 | 16,2 | 56% |
| Imola | 400 | 125 | 41 | 6,8 | 75% |
| Pianura Est | 509 | 464 | 95 | 7,3 | 51% |
| Pianura Ovest | 318 | 235 | 59 | 8,9 | 56% |
| Bologna | 3.124 | 601 | 599 | 15,2 | 83% |
| Prov. di Bologna | 5.587 | 2.196 | 894 | 11,6 | 70% |
| Ovest | 369 | 209 | 15 | 11,1 | 64% |
| Centro-Nord | 1.274 | 623 | 33 | 15,3 | 66% |
| Sud-Est (FE) | 553 | 258 | 56 | 12,3 | 67% |
| Prov. di Ferrara | 2.196 | 1.090 | 104 | 13,6 | 66% |
| Ravenna | 1.050 | 1.482 | 28 | 11,2 | 41% |
| Lugo | 533 | 285 | 0 | 11,8 | 64% |
| Faenza | 393 | 295 | 36 | 10,1 | 56% |
| Prov. di Ravenna | 1.976 | 2.062 | 64 | 11,1 | 48% |
| Forlì | 917 | 364 | 22 | 11,2 | 70% |
| Cesena-Valle Del Savio | 469 | 450 | 27 | 9,3 | 50% |
| Rubicone | 264 | 122 | 9 | 7,0 | 68% |
| Prov. di Forlì-Cesena | 1.650 | 936 | 58 | 9,7 | 63% |
| Rimini | 1.463 | 609 | 54 | 15,2 | 69% |
| Riccione | 550 | 317 | 36 | 11,2 | 63% |
| Prov. di Rimini | 2.013 | 926 | 90 | 13,9 | 67% |
| Totale | 22.696 | 13.781 | 1.944 | 11,4 | 61% |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

Figura 4 – Percentuale di beneficiari RES o RES2 sul totale delle misure di reddito minimo per comune emiliano-romagnolo



Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

Le Tabelle 4 e 5 mostrano una casistica dei principali motivi di rigetto delle domande SIA-RES e REI-RES rispettivamente. Con riguardo alle domande SIA-RES, la causa primaria di non accoglimento sta nel mancato rispetto dei requisiti economici di accesso e, in particolare, nel ricevere già un ammontare di trasferimenti sociali di natura previdenziale o assistenziale superiore a 600 euro al mese (41%), essere ancora percettore di Naspì o altro sussidio di disoccupazione (20%) oppure avere un ISEE superiore a 3000 euro (17%). Altri motivi di rigetto della domanda SIA-RES, seppur ben più limitati nella frequenza e ulteriori alla categoria residuale “Altro”, consistono nel: aver acquistato da poco un’autovettura (soprattutto nelle aree appenniniche della regione); non avere inserito tutte le informazioni necessarie nella domanda; non essere residenti in Italia o in Emilia-Romagna da almeno due anni; e ricevere un importo nullo per via delle deduzioni previste dalle misure (i.e. Carta Acquisti, Bonus Bebè e Assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori).

Tabella 4 – Principali motivi di non accoglimento della domanda SIA-RES

| Motivo rigetto della domanda SIA-RES | Frequenza | % |
|--------------------------------------|--------------|---------------|
| Trasferimenti > 600 euro | 1.231 | 40,8% |
| Percettore di Naspì | 619 | 20,5% |
| ISEE > 3000 | 521 | 17,3% |
| Possesso auto nuova | 63 | 2,1% |
| Informazioni mancanti | 101 | 3,4% |
| Assenza requisito residenza | 48 | 1,6% |
| Importo nullo | 25 | 0,8% |
| Altro | 408 | 13,5% |
| Totale | 3.016 | 100,0% |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

Similmente a quanto osservato nelle domande SIA-RES, si rileva che anche per le domande REI-RES la principale causa di non accoglimento sta nel mancato rispetto dei requisiti economici di accesso alla misura nazionale di reddito minimo (Tabella 5).

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Tabella 5 – Principali motivi di non accoglimento della domanda REI-RES

| Motivo rigetto della domanda REI-RES | Frequenza | % |
|--------------------------------------|---------------|---------------|
| ISRE > 3000 | 5.361 | 49,8% |
| ISEE/Patrimoni sopra soglia | 975 | 9,1% |
| Percettore di Naspi | 1.323 | 12,3% |
| Indisponibilità al lavoro | 1.565 | 14,5% |
| Importo nullo | 189 | 1,8% |
| Assenza requisito residenza | 58 | 0,5% |
| Altro | 1.294 | 12,0% |
| Totale | 10.765 | 100,0% |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

In questo caso, circa il 50% delle domande è stato rigettato per il nuovo criterio associato alla componente reddituale dell'ISEE (o ISRE), il quale stabilisce che l'ISRE debba essere inferiore a 3.000 euro (2.250 in sede di prima applicazione). Ancora, il 9% delle domande non è stato accolto perché i nuclei avevano un valore dell'ISEE, del patrimonio immobiliare o del patrimonio mobiliare superiori alle soglie di accesso previste, mentre il 12% perché presentavano al loro interno un percettore di Naspi o altro sussidio di disoccupazione. Infine, il 14,5% delle domande REI-RES è stato respinto per indisponibilità al lavoro, meno dell'1% per assenza del requisito legato alla residenza o al permesso di soggiorno e un ulteriore 1,8% o per presentare un importo nullo a seguito delle deduzioni previste.

I dati disponibili sui nuclei beneficiari delle misure di reddito minimo nazionali e regionali in Emilia-Romagna consentono di verificare che la maggior parte di essi ha già ricevuto diversi trasferimenti monetari. Con riferimento ai beneficiari SIA e RES³, ad esempio, la Tabella 6 mostra che a maggio 2019 poco meno di 10.000 nuclei hanno già ricevuto due trasferimenti bimestrali e ben 4.886 famiglie hanno ultimato il beneficio ricevendo il sesto e ultimo trasferimento nel periodo di spesa compreso tra settembre 2018 e aprile 2019. Queste famiglie risultano in numero inferiore rispetto al momento del loro accesso alla misura (novembre 2017 – giugno 2018) sia per i diversi casi di decadenza dal beneficio sia perché ancora in attesa di lavorazione della procedura per il nuovo trasferimento.

Tabella 6 – Beneficiari SIA e RES per periodo di erogazione

| Bimestre di accesso | Bimestri di beneficio del SIA o del RES | | | | | | Totale |
|---------------------|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | |
| Nov 2017 - Dic 2017 | 3.056 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.056 |
| Gen 2018 - Feb 2018 | 3.913 | 2.901 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6.814 |
| Mar 2018 - Apr 2018 | 975 | 3.773 | 2.252 | 0 | 0 | 0 | 7.000 |
| Mag 2018 - Giu 2018 | 1.493 | 946 | 2.829 | 2.036 | 0 | 0 | 7.304 |
| Lug 2018 - Ago 2018 | 968 | 1.449 | 832 | 2.565 | 1.875 | 0 | 7.689 |
| Set 2018 - Ott 2018 | 0 | 921 | 1.312 | 778 | 2.352 | 1.709 | 7.072 |
| Nov 2018 - Dic 2018 | 0 | 0 | 780 | 1.164 | 684 | 2.033 | 4.661 |
| Gen 2019 - Feb 2019 | 1 | 0 | 0 | 647 | 987 | 588 | 2.223 |
| Mar 2019 - Apr 2019 | 0 | 1 | 0 | 0 | 380 | 556 | 937 |
| Totale | 10.406 | 9.991 | 8.005 | 7.190 | 6.278 | 4.886 | 46.756 |

³ Per i beneficiari SIA si intendono, ovviamente, coloro che hanno fatto domanda per la misura nazionale dopo il 18 settembre 2017 e si ritrovano quindi nello stesso sistema informativo del RES.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

Per quanto riguarda i beneficiari REI e REI-RES2, invece, la Tabella 7 illustra che 11.433 famiglie hanno già percepito due trasferimenti monetari, che circa 2500 nuclei REI hanno ricevuto almeno dieci trasferimenti mensili e che poco meno di 150 famiglie hanno beneficiato di 15 mensilità al 25 maggio 2019. Anche in questo caso si registra, ovviamente, una decrescita nel numero di nuclei tra un mese di beneficio e un altro – si osservi ad esempio che dei 636 nuclei che hanno ricevuto il loro primo trasferimento nel gennaio 2018 solamente 117 hanno percepito il 15esimo trasferimento ad aprile dell'anno dopo – sia per le perdite di diritto alle misure sia per l'attesa degli esiti delle verifiche mensili dei requisiti.

In circa 20 mesi di attività della misura regionale (18 settembre 2017 al 25 maggio 2019), 9.483 nuclei SIA o RES sono decaduti dal beneficio in modo definitivo o temporaneo (Tabella 8). Il tasso di transizione in uscita dal beneficio è, invece, di 4.491 unità se si guarda all'insieme dei nuclei REI e REI-RES2. Il numero, in questo caso, è inferiore alle famiglie decadute dal beneficio SIA o RES, ma occorre considerare il minor tempo di attività delle nuove misure di carattere nazionale e regionale.

I motivi principali di decadenza dal beneficio tra i nuclei percettori del SIA o del primo RES (Tabella 8) sono dovuti alla conclusione della domanda o ad una cancellazione della stessa per passare al più generoso REI (46.3%). L'aumento dell'ISEE familiare, tra un bimestre e l'altro, che lo porta ad oltrepassare la soglia massima di accesso (3.000 euro) oppure alla ricezione di un sussidio di disoccupazione da parte di uno dei componenti familiari erano le prime cause di decadenza nel precedente rapporto di monitoraggio (basato su dati al 7 dicembre 2018). A maggio 2019 tali motivi sono notevolmente ridimensionati.

La Tabella 8 evidenzia che il superamento nel limite massimo di trasferimenti sociali percepiti mensilmente (23.6%) e la sospensione della domanda (12.2%) – generalmente per controlli o per il non aver rispettato un qualche adempimento connesso al progetto di attivazione – rappresentano altre due cause rilevanti di decadenza (nel secondo caso si parla più di “decadenza temporanea”) sia nei primi bimestri di beneficio che nel terzo o più bimestre. In particolare, è molto alta la percentuale di decadimento tra i beneficiari nei primi due bimestri per causa di superamento del limite massimo di trasferimenti sociali percepiti (43.5%).

Tra i nuclei beneficiari del SIA o del primo RES più longevi la causa primaria di decadenza ricade, ovviamente, nella categoria domanda conclusa o cancellata (64%). Tra i nuclei beneficiari più giovani, invece, una causa rilevante di decadimento è da attribuire alla casella residuale “Altro”. Non essendo disponibili dati puntuali su questi nuclei, non siamo in grado di comprendere più approfonditamente il problema qui evidenziato. Ciò nonostante, è possibile che alcuni di questi siano stati esclusi a seguito di uno o più comportamenti contrari al regolamento, come ad esempio la mancata disponibilità al progetto di attivazione, l'irreperibilità e in generale un'assenza di collaborazione con i servizi sociali. Stesso discorso vale per il 18% dei beneficiari REI o REI-RES2 che nel periodo in esame hanno visto decadere il loro diritto alla misura di reddito minimo (Tabella 9).

Ancora, con riferimento ai nuclei beneficiari della nuova misura nazionale e regionale, la Tabella 9 mostra che la decadenza dal beneficio è avvenuta per: il venir meno, da un mese all'altro, di uno dei requisiti economici di accesso al REI (60% dei casi); la mancata stipula del contratto preliminare (14%); la sospensione della domanda (6%). È interessante notare, inoltre, come la decadenza per mancata stipula del contratto preliminare avvenga più di frequente quando i mesi di beneficio sono

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

già almeno tre, a testimonianza di quanto questo aspetto connesso alla definizione e stipula del progetto di attivazione socio-lavorativa richieda tempo e sia complesso da attuare nella realtà.

Tabella 7 – Beneficiari REI e REI-RES2 per periodo di erogazione

| Mese di accesso | Mesi di beneficio del REI o REI-RES2 | | | | | | | | | | | | | | | | Totale |
|-----------------|--------------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|-----------|---------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | |
| Gennaio 2018 | 636 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 636 |
| Febbraio 2018 | 175 | 613 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 788 |
| Marzo 2018 | 995 | 173 | 463 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.631 |
| Aprile 2018 | 1.217 | 974 | 159 | 443 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.793 |
| Maggio 2018 | 934 | 1.192 | 939 | 155 | 366 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.586 |
| Giugno 2018 | 776 | 912 | 1.143 | 916 | 149 | 353 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.249 |
| Luglio 2018 | 873 | 766 | 863 | 1.111 | 897 | 145 | 338 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.993 |
| Agosto 2018 | 1.205 | 856 | 709 | 825 | 1.062 | 850 | 129 | 309 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.945 |
| Settembre 2018 | 955 | 1.184 | 817 | 693 | 803 | 1.039 | 783 | 118 | 301 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6.693 |
| Ottobre 2018 | 941 | 939 | 1.106 | 786 | 666 | 766 | 911 | 725 | 104 | 295 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7.239 |
| Novembre 2018 | 1.029 | 920 | 855 | 1.063 | 758 | 628 | 624 | 842 | 690 | 102 | 276 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7.787 |
| Dicembre 2018 | 723 | 1.008 | 857 | 826 | 1.016 | 718 | 517 | 569 | 770 | 642 | 94 | 263 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8.003 |
| Gennaio 2019 | 567 | 701 | 944 | 825 | 749 | 956 | 619 | 466 | 475 | 699 | 584 | 86 | 245 | 0 | 0 | 0 | 7.916 |
| Febbraio 2019 | 173 | 475 | 577 | 749 | 668 | 624 | 752 | 492 | 351 | 353 | 563 | 489 | 68 | 173 | 0 | 0 | 6.507 |
| Marzo 2019 | 1.091 | 154 | 336 | 398 | 533 | 437 | 414 | 511 | 317 | 228 | 244 | 394 | 328 | 48 | 117 | 0 | 5.550 |
| Aprile 2019 | 0 | 566 | 73 | 163 | 208 | 290 | 224 | 166 | 251 | 161 | 98 | 113 | 181 | 127 | 17 | 26 | 2.664 |
| Maggio 2019 | 0 | 0 | 19 | 4 | 9 | 19 | 17 | 8 | 9 | 10 | 7 | 5 | 12 | 10 | 11 | 2 | 142 |
| Totale | 12.290 | 11.433 | 9.860 | 8.957 | 7.884 | 6.825 | 5.328 | 4.206 | 3.268 | 2.490 | 1.866 | 1.350 | 834 | 358 | 145 | 26 | 77.122 |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Tabella 8 – Principali cause di decadenza dal beneficio tra i nuclei SIA e RES

| Motivi di decadenza dei beneficiari SIA e RES | Bimestri di beneficio | | Totale |
|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | 1 - 2 | 3 o più | |
| ISEE > 3000 | 115 4,4% | 113 1,7% | 228 2,4% |
| Percettore di Naspi | 372 14,3% | 473 6,9% | 845 8,9% |
| Trasferimenti percepiti > 600 euro mensili | 1.131 43,5% | 1.096 16,0% | 2.227 23,6% |
| Possesso auto nuova o importo nullo | 52 2,0% | 3 0,0% | 55 0,6% |
| Domanda sospesa | 459 17,7% | 694 10,1% | 1.153 12,2% |
| Domanda conclusa o cancellata (per REI) | 0 0,0% | 4.377 63,9% | 4.377 46,3% |
| Altro | 472 18,2% | 96 1,4% | 568 6,0% |
| Totale | 2.601 100,0% | 6.852 100,0% | 9.453 100,0% |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

Tabella 9 – Principali cause di decadenza dal beneficio tra i nuclei REI e REI-RES2

| Motivi di decadenza dei beneficiari REI e REI-RES2 | Mesi di beneficio | | Totale |
|--|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | 1 - 2 | 3 o più | |
| ISRE > 3000 | 205 21,0% | 804 22,9% | 1.009 22,5% |
| Valore ISEE o patrimoni sopra le soglie previste | 70 7,2% | 263 7,5% | 333 7,4% |
| Percettore di Naspi | 291 29,8% | 1.155 32,9% | 1.446 32,2% |
| Mancata stipula del contratto preliminare | 81 8,3% | 553 15,7% | 634 14,1% |
| Domanda sospesa | 100 10,2% | 158 4,5% | 258 5,7% |
| Altro | 230 23,5% | 581 16,5% | 811 18,1% |
| Totale | 977 100,0% | 3.514 100,0% | 4.491 100,0% |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

2.3. Le caratteristiche dei beneficiari di SIA e RES

Come anticipato nella Sezione 2.1, benché nella regione Emilia-Romagna la domanda per richiedere la misura nazionale di reddito minimo (SIA prima e REI poi) e il RES fosse la medesima, queste misure si rivolgevano a platee di beneficiari molto diverse e un ulteriore cambiamento è avvenuto con il passaggio allo schema composto da REI universale e RES2. Mostrando le principali caratteristiche demografiche dei richiedenti/capofamiglia dei nuclei beneficiari, la Tabella 10 ne fornisce chiara evidenza.

Il SIA sembra in generale contraddistinguersi per nuclei beneficiari di giovane età (nel 27% dei casi under35) e con a capo una donna. All’opposto il RES, come anche il REI e l’attuale REI-RES2, ha una platea di beneficiari più eguale nella composizione di genere e si rivolge prevalentemente alla classe più adulta della popolazione, dato che il 60% dei nuclei beneficiari ha una persona di riferimento con più di 45 anni e il 30% circa dei richiedenti è over55. La quota di capifamiglia con più di 55 anni è superiore nella misura composita REI-RES2 che, fino al 30 giugno 2018, aveva proprio come requisito di accesso l’aver all’interno del nucleo familiare un over55 in stato di disoccupazione.

Con riguardo alla composizione per cittadinanza del capofamiglia, si osserva che il complesso dei 22.696 nuclei beneficiari di una misura di reddito minimo in Emilia-Romagna ha una persona di riferimento di cittadinanza italiana per il 66% dei casi, di cittadinanza comunitaria per il 5% e di origini non-UE per il restante 29%. Anche in questo caso, comunque, si rileva una certa differenza tra le quattro misure in esame. Infatti, sebbene i nuclei con a capo un cittadino italiano rappresentino sempre la maggioranza, le precedenti misure nazionale e regionale erano caratterizzate da una maggiore presenza dei nuclei con capofamiglia non comunitario rispetto all’attuale REI-RES2 dove questi costituiscono solo il 24%.

Tabella 10 – Principali caratteristiche demografiche dei nuclei beneficiari

| Caratteristica del nucleo | SIA | RES | REI - RES2 | Totale |
|---------------------------|------------|--------------|---------------|---------------|
| Uomo | 29,9% | 45,3% | 42,6% | 43,5% |
| Donna | 70,1% | 54,7% | 57,4% | 56,5% |
| Età 18-35 | 26,6% | 16,0% | 15,9% | 16,2% |
| Età 36-45 | 36,8% | 25,4% | 25,9% | 25,9% |
| Età 46-55 | 26,8% | 29,9% | 26,2% | 27,8% |
| Età 56+ | 9,8% | 28,8% | 32,0% | 30,1% |
| Italiano | 60,7% | 61,1% | 70,5% | 66,2% |
| Comunitario | 8,6% | 4,4% | 5,6% | 5,1% |
| Non comunitario | 30,8% | 34,5% | 23,9% | 28,7% |
| Senza occupati | 44,8% | 52,4% | 66,7% | 60,0% |
| Con almeno un occupato | 55,2% | 47,6% | 33,3% | 40,0% |
| Senza disabili | 92,6% | 93,7% | 95,3% | 94,6% |
| Almeno un disabile | 7,4% | 6,3% | 4,7% | 5,4% |
| Totale beneficiari | 478 | 9.928 | 12.290 | 22.696 |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

Sorprende infine osservare che nei nuclei beneficiari, tanto del RES quanto del SIA, mediamente la metà abbia già almeno un occupato al proprio interno (Tabella 10). Ci si attenderebbe invece che la presenza del lavoro sia condizione sufficiente per evitare di versare nella grave condizione economica che permette l’accesso alle misure in corso di valutazione (ISEE < 3.000 euro). È possibile tuttavia che l’eccessiva sproporzione tra membri occupati e membri disoccupati o inattivi, ovvero la precarietà o la scarsa remuneratività dell’attività lavorativa svolta, determinino dei “paradossi” come quello descritto dalla Tabella 10. Tali paradossi, sempre più frequenti nell’ultimo decennio, prendono il nome di *working poor*. Oltre al problema dell’offerta di lavoro, le famiglie beneficiarie di RES e SIA devono anche fronteggiare nel 6-8% dei casi le difficoltà e i costi del mantenimento di un membro disabile o non autosufficiente. In mancanza di servizi sanitari ottimali, infatti, questa peculiarità tende a ridurre in modo significativo l’offerta di lavoro di uno o più componenti del nucleo familiare, soprattutto quelli di sesso femminile. La composizione per stato occupazionale è

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

leggermente diversa per il REI e il REI-RES2, in cui i nuclei beneficiari con almeno un occupato sono "soltanto" il 33%. Il motivo di ciò sta probabilmente nell'allargamento della platea REI ai disoccupati over55.

Tabella 11 – Beneficiari per numero di componenti nel nucleo familiare

| Numero di componenti | SIA | RES | REI - RES2 | Totale |
|----------------------|-------|-------|------------|--------|
| 1 | 4,6% | 42,7% | 37,1% | 38,9% |
| 2 | 18,4% | 16,8% | 18,3% | 17,6% |
| 3 | 21,5% | 15,9% | 16,4% | 16,3% |
| 4 | 27,2% | 13,1% | 14,4% | 14,1% |
| 5 | 16,7% | 7,5% | 8,5% | 8,3% |
| 6 o più | 11,5% | 3,9% | 5,2% | 4,8% |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

La maggiore presenza di adulti e giovani anziani tra i beneficiari del RES e del REI-RES2 si rispecchia in un numero superiore di famiglie piccole o piccolissime (42% e 37% dei nuclei sono rispettivamente mono-personali) e spesso senza minori al proprio interno (Tabelle 11 e 12). Al contrario, il meccanismo del punteggio minimo nella valutazione multidimensionale del bisogno e il requisito di accesso sulla presenza nel nucleo di almeno un minorenne, hanno favorito enormemente l'accesso al SIA e al REI pre-luglio 2018 di famiglie con diversi minori e comunque numerose. Non a caso, quasi un nucleo beneficiario su quattro presenta almeno tre minori tra i percettori del SIA e il 14% di quelli REI-RES2 ha 5 o più componenti al suo interno.

Tabella 12 – Beneficiari per numero di minori nel nucleo familiare

| Numero di minori | SIA | RES | REI-RES2 | Totale |
|------------------|-------|-------|----------|--------|
| 0 | 7,7% | 65,6% | 36,0% | 54,6% |
| 1-2 | 69,0% | 28,3% | 49,7% | 36,2% |
| 3 o più | 23,2% | 6,1% | 14,3% | 9,2% |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

3. Analisi dell'efficacia ed efficienza della misura

Il combinato disposto dei dati amministrativi sui beneficiari delle misure di reddito minimo attive in Emilia-Romagna, dei dati amministrativi dell'archivio INPS sulle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) ai fini ISEE al 31 dicembre 2017⁴ e dei dati campionari dell'indagine EU-SILC permette di valutare due aspetti fondamentali delle misure di contrasto alla povertà qui in esame: 1) la capacità di aumentare il potere d'acquisto delle famiglie beneficiarie; 2) il tasso di copertura (o *take-up*) della platea degli aventi diritto. Il primo aspetto evidenzia l'efficacia della misura, ossia la reale incidenza della stessa nel miglioramento delle condizioni di vita delle famiglie beneficiarie e, più in generale, nel contrasto della povertà a livello regionale. L'analisi del tasso di take-up invece consente di

⁴ Per l'accesso a questo archivio, si ringrazia la preziosa collaborazione del Servizio Statistica, Comunicazione, Sistemi Informativi Geografici, Partecipazione della Regione Emilia-Romagna e, in particolare modo, della Dott.ssa Angelina Mazzocchetti e del Responsabile Dott. Stefano Michelini.

valutare l'efficienza della misura, la quale dovrebbe escludere i non aventi diritto e tentare di includere per quanto possibile tutti i nuclei nelle condizioni di fare domanda.

3.1. Impatto sul reddito familiare

Iniziando dal primo quesito valutativo, la Tabella 13 mostra l'impatto del RES sul reddito dei nuclei beneficiari distinguendo per numero di componenti e quattro classi di ISEE (0, 0 – 1.000, 1.000 – 2.000, e 2.000 – 3.000 euro). Sebbene l'ISEE massimo per accedere al RES sia pari a 3.000 euro, il valore medio registrato dai suoi 9.928 beneficiari al primo periodo di "trattamento" è di gran lunga inferiore (928 euro l'anno) a causa dell'elevato numero di nuclei con ISEE nullo.

L'importo medio percepito bimestralmente dai beneficiari RES è pari a 329 euro e, per costruzione della misura, cresce all'aumentare del numero di componenti del nucleo. Di fatto, l'importo medio è di 158 euro a bimestre per i nuclei mono-personali e intorno ai 560 euro per quelli con quattro o più membri. È interessante osservare comunque che, mentre per i nuclei con uno o due componenti il valore medio si avvicina molto al valore massimo dell'importo (rispettivamente 160 e 320 euro a bimestre), per i nuclei numerosi l'importo RES percepito in media è nettamente inferiore al massimale previsto (ad esempio, 800 euro a bimestre per i nuclei con 5 componenti). Questo avviene a seguito delle deduzioni da applicare all'importo RES, che vanno a ridurre lo stesso se il nucleo è già percettore – o anche solo avente diritto nel caso degli assegni ai nuclei con tre figli minori – di altri trasferimenti sociali.

Tabella 13 – Incidenza del RES sul reddito per numerosità e ISEE del nucleo beneficiario

| Numero di componenti | Frequenza | % | ISEE | Importo bimestrale | Importo annuo | Importo annuo equivalente | Variazione % ISEE |
|----------------------|--------------|---------------|------------|--------------------|---------------|---------------------------|-------------------|
| 1 | 4.241 | 42,7% | 547 | 158 | 950 | 950 | 174% |
| 2 | 1.667 | 16,8% | 877 | 314 | 1.884 | 1.200 | 137% |
| 3 | 1.579 | 15,9% | 1.183 | 441 | 2.647 | 1.296 | 110% |
| 4 | 1.305 | 13,1% | 1.429 | 562 | 3.370 | 1.369 | 96% |
| 5 | 749 | 7,5% | 1.462 | 572 | 3.434 | 1.206 | 83% |
| 6 o più | 387 | 3,9% | 1.569 | 550 | 3.301 | 984 | 63% |
| Totale | 9.928 | 100,0% | 928 | 329 | 1.974 | 1.123 | 121% |
| Classe di ISEE | Frequenza | % | ISEE | Importo bimestrale | Importo annuo | Importo annuo equivalente | Variazione % ISEE |
| 0 | 3.866 | 38,9% | 0 | 262 | 1.574 | 1.069 | - |
| 0 - 1.000 | 2.032 | 20,5% | 424 | 328 | 1.971 | 1.131 | 267% |
| 1.000 - 2.000 | 1.800 | 18,1% | 1.511 | 370 | 2.223 | 1.163 | 77% |
| 2.000 - 3.000 | 2.230 | 22,5% | 2.527 | 411 | 2.469 | 1.176 | 47% |
| Totale | 9.928 | 100,0% | 928 | 329 | 1.974 | 1.123 | 121% |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

A differenza del REI, gli importi SIA e RES non dipendono dall'ISEE del nucleo familiare ma esclusivamente dal numero dei suoi componenti. Tuttavia, la Tabella 13 evidenzia degli importi RES variabili e perfino crescenti all'aumentare dell'ISEE dei nuclei beneficiari. La spiegazione ricade in questo caso sulla diversa composizione familiare media che caratterizza le quattro classi di ISEE

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

osservate. Il 61% dei nuclei con ISEE pari a zero sono infatti composte da una sola persona, mentre la classe più alta di ISEE (2.000 – 3.000 euro) contiene per il 44% nuclei con quattro o più membri.

Per valutare l'impatto del RES sul reddito dei nuclei beneficiari, l'importo bimestrale viene prima esteso all'intervallo annuale – coincidente in questo caso con la durata complessiva della misura – e poi convertito a importo equivalente adottando la stessa scala di equivalenza dell'ISEE (Tabella 13). Aggiungere l'importo RES al reddito dei nuclei beneficiari determina una variazione percentuale media del 121% del loro ISEE. In altre parole, il reddito equivalente dei nuclei beneficiari aumenta in maniera più che doppia rispetto al reddito di partenza. Essendo i nuclei mono-personali i più poveri, la crescita di ISEE maggiore si rileva proprio in questa categoria (174%), ma rimane comunque pari al 63% tra i nuclei con almeno sei componenti. Tale disparità nella crescita dell'ISEE familiare è imputabile al fatto che gli importi medi percepiti (post-deduzioni) del RES aumentano con il numero di componenti ma meno che proporzionalmente rispetto alla scala di equivalenza ISE. Come atteso, infine, la variazione percentuale dell'ISEE diminuisce tra le quattro classi di ISEE da infinito (nella prima classe gli ISEE passano da 0 a 1.069 euro in un anno) a 47%.

La Tabella 14 mostra le stesse informazioni della precedente tabella, ma riguardo al SIA. I nuclei beneficiari del SIA appaiono più poveri se confrontati con quelli del RES, a parità di numero di componenti e nel loro complesso. Anche l'importo mediamente percepito dai beneficiari SIA è sempre più alto di quello dei beneficiari RES (489 contro 329 euro a bimestre), tranne che per la categoria di famiglie con almeno quattro componenti, probabilmente più interessata dalle deduzioni sull'importo.

Tabella 14 – Incidenza del SIA sul reddito per numerosità e ISEE del nucleo beneficiario

| Numero di componenti | Frequenza | % | ISEE | Importo bimestrale | Importo annuo | Importo annuo equivalente | Variazione % ISEE |
|----------------------|------------|---------------|------------|--------------------|---------------|---------------------------|-------------------|
| 1 | 22 | 4,6% | 180 | 160 | 960 | 960 | 535% |
| 2 | 88 | 18,4% | 823 | 440 | 2.640 | 1.682 | 204% |
| 3 | 103 | 21,5% | 498 | 509 | 3.052 | 1.495 | 300% |
| 4 | 130 | 27,2% | 571 | 558 | 3.346 | 1.359 | 238% |
| 5 | 80 | 16,7% | 964 | 509 | 3.051 | 1.072 | 111% |
| 6 o più | 55 | 11,5% | 1.097 | 470 | 2.821 | 835 | 76% |
| Totale | 478 | 100,0% | 710 | 489 | 2.933 | 1.321 | 186% |
| Classe di ISEE | Frequenza | % | ISEE | Importo bimestrale | Importo annuo | Importo annuo equivalente | Variazione % ISEE |
| 0 | 197 | 41,2% | 0 | 490 | 2.941 | 1.381 | - |
| 0 - 1.000 | 136 | 28,5% | 433 | 516 | 3.098 | 1.342 | 310% |
| 1.000 - 2.000 | 79 | 16,5% | 1.503 | 467 | 2.801 | 1.193 | 79% |
| 2.000 - 3.000 | 66 | 13,8% | 2.450 | 455 | 2.729 | 1.253 | 51% |
| Totale | 478 | 100,0% | 710 | 489 | 2.933 | 1.321 | 186% |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

I nuclei SIA con 2 o 3 componenti mostrano importi bimestrali superiori a quelli massimi previsti dalla misura (rispettivamente 320 e 480), perché sono costituiti in prevalenza da genitori single che hanno diritto a un incremento dell'importo pari a 80 euro mensili. Considerando il minor reddito familiare e il maggiore importo percepito in media, non stupisce pertanto che il SIA abbia un impatto più significativo sull'ISEE dei suoi beneficiari (+186%) rispetto a quanto visto con il RES. Anche qui si

assiste comunque a una variazione percentuale dell'ISEE più contenuta all'aumentare del numero di componenti del nucleo familiare e ovviamente del suo ISEE.

Oltre a un mutamento nella platea potenziale e negli importi del beneficio economico, il REI modifica anche la cadenza del trasferimento che diventa mensile e non più bimestrale, nonché la soglia ISEE di accesso che passa da 3.000 a 6.000 euro. Nonostante questa estensione solo una porzione marginale dei beneficiari REI-RES2 ha un ISEE superiore a 3.000 (1,4%), mentre più della metà presenta un ISEE nullo, rendendo di fatto i percettori della misura nazionale e dell'integrazione regionale più poveri di quelli che beneficiano tanto del SIA quanto del RES (Tabella 15).

Benché gli importi medi percepiti mensilmente dai beneficiari REI-RES2 siano inferiori agli importi massimi previsti, per via del fatto che il trasferimento REI dipende dal reddito familiare e solo una parte dei nuclei ha ISEE reddito nullo, questi sono sempre più elevati dei corrispettivi importi percepiti dai beneficiari della precedente misura nazionale e del RES, a prescindere dal numero di componenti. Come atteso, gli importi medi percepiti in un anno dai beneficiari REI-RES2 diminuiscono al crescere dell'ISEE familiare e smettono di essere superiori a quelli rilevati per SIA e RES quando il valore dell'ISEE è superiore a 1.000. L'integrazione mensile legata al RES2 rappresenta un significativo miglioramento per i suoi beneficiari, quasi raddoppiando il trasferimento mensile attribuibile al REI. Tenuto conto del trasferimento annuo conseguente alla combinazione REI-RES2, pari mediamente a 5.242 euro (3.035 euro una volta diviso per la scala di equivalenza ISE), i nuclei beneficiari hanno assistito a una variazione rilevante del loro reddito familiare, il quale è cresciuto nel complesso del 613%. A beneficiarne di più, in generale, sono stati i nuclei con ISEE molto basso e quelli composti soltanto da una o due persone.

Tabella 15 – Incidenza del REI-RES2 sul reddito per numerosità e ISEE del nucleo beneficiario

| Numero di componenti | Frequenza | % | ISEE | Importo mensile REI | Integrazione mensile RES2 | Importo annuo REI-RES2 | Importo annuo equivalente | Variazione % ISEE |
|----------------------|---------------|---------------|------------|---------------------|---------------------------|------------------------|---------------------------|-------------------|
| 1 | 4.288 | 39,7% | 396 | 167 | 110 | 3.324 | 3.324 | 839% |
| 2 | 1.983 | 18,4% | 467 | 237 | 174 | 4.932 | 3.143 | 673% |
| 3 | 1.696 | 15,7% | 542 | 282 | 226 | 6.088 | 2.981 | 550% |
| 4 | 1.442 | 13,4% | 585 | 329 | 272 | 7.212 | 2.929 | 501% |
| 5 | 856 | 7,9% | 689 | 373 | 314 | 8.250 | 2.898 | 420% |
| 6 o più | 527 | 4,9% | 698 | 398 | 352 | 8.999 | 2.655 | 380% |
| Totale | 10.792 | 100,0% | 495 | 247 | 190 | 5.242 | 3.035 | 613% |
| Classe di ISEE | Frequenza | % | ISEE | Importo mensile REI | Integrazione mensile RES2 | Importo annuo REI-RES2 | Importo annuo equivalente | Variazione % ISEE |
| 0 | 5.973 | 55,3% | 0 | 262 | 181 | 5.320 | 3.234 | - |
| 0 - 1.000 | 2.507 | 23,2% | 394 | 282 | 193 | 5.703 | 3.231 | 820% |
| 1.000 - 2.000 | 1.529 | 14,2% | 1.472 | 179 | 204 | 4.604 | 2.471 | 168% |
| 2.000 - 3.000 | 636 | 5,9% | 2.386 | 145 | 230 | 4.501 | 2.142 | 90% |
| 3.000 - 6.000 | 147 | 1,4% | 4.030 | 184 | 154 | 4.054 | 2.897 | 72% |
| Totale | 10.792 | 100% | 495 | 247 | 190 | 5.242 | 3.035 | 613% |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019. Note: Da questa analisi sono state escluse le 1.498 famiglie che sono rimaste beneficiarie della sola misura nazionale REI anche dopo l'introduzione del RES2.

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Con l'ausilio dei dati campionari dell'Indagine SILC per l'anno 2015, mostriamo infine nella Tabella 16 gli effetti che si stima vengano prodotti dalle misure di contrasto alla povertà sull'incidenza e sull'intensità della povertà relativa nel complesso dell'Emilia-Romagna.

Tabella 16 – Impatto di REI, RES e REI-RES2 su incidenza e intensità della povertà relativa delle famiglie in Emilia-Romagna

| Misura di reddito minimo | Linea di povertà al 60% | | Linea di povertà al 40% | |
|--|-------------------------|-----------|-------------------------|-----------|
| | Incidenza | Intensità | Incidenza | Intensità |
| Scenario base (nessuna misura) | 11,8% | 36,4% | 4,8% | 55,5% |
| Scenario gennaio-giugno 2018 (REI e RES) | 11,7% | 33,5% | 4,5% | 48,5% |
| Scenario luglio 2018 in poi (REI-RES2) | 7,6% | 33,1% | 3,3% | 36,5% |

Fonte: Nostre elaborazioni sul database EU-SILC 2015.

Come definizione di povertà relativa si è scelto di adottare quella a cui la Commissione Europea fa riferimento all'interno della Strategia2020 e che prende il nome di "rischio di povertà". In base a questo indicatore, un individuo è a rischio di povertà – o povero in termini relativi – se vive in un nucleo il cui reddito familiare disponibile equivalente è inferiore al 60% della mediana nazionale dello stesso reddito. Oltre a questo indicatore, viene data evidenza degli effetti delle misure su una forma più "grave" di povertà relativa che viene definita in modo analogo alla precedente, ma facendo riferimento a una soglia pari al 40% della media nazionale del reddito familiare equivalente. Per tenere conto della diversa composizione familiare, in termini di età e numero dei componenti, i redditi familiari disponibili vengono poi resi equivalenti tramite la scala di equivalenza OCSE modificata. Le intensità dei due indicatori di povertà sono definite come la distanza relativa tra la rispettiva soglia di povertà e il reddito delle famiglie povere, fornendo quindi una misura di "quanto poveri" sono i nuclei in condizioni di disagio economico.

La Tabella 16 mostra che quasi il 12% delle famiglie residenti in Emilia-Romagna è a rischio di povertà e che il 4,8% è perfino in condizioni di grave povertà. L'intensità della povertà è maggiore quando si fa riferimento all'indicatore di grave povertà, dove si rileva che le famiglie in quella condizione hanno in media un reddito annuale pari al 45% della soglia di grave povertà (pari nel 2015 a circa 6.350 euro). Nella Tabella 16 vengono forniti gli effetti dei due scenari emersi nel corso del 2018: i) la convivenza tra REI (con requisiti familiari) e prima versione del RES, nel semestre gennaio-giugno 2018; ii) l'introduzione della misura composta REI-RES2 a partire dal luglio 2018⁵.

I risultati delle nostre simulazioni evidenziano uno scarso effetto congiunto di REI e RES sull'incidenza della povertà relativa tra le famiglie emiliano-romagnole, a prescindere dalla linea di povertà considerata. Ciò è attribuibile al fatto che gli importi previsti da entrambe le misure sono piuttosto limitati ed è difficile dunque attendersi che grazie ad essi i nuclei beneficiari siano in grado col loro reddito di oltrepassare la soglia di povertà. L'impatto di REI e RES è invece più rilevante sull'intensità della povertà relativa delle famiglie che diminuisce grazie alla misura nazionale e regionale di 2,9 punti percentuali quando la linea di povertà è al 60% e addirittura di 7 punti percentuali quando la linea è al 40%.

⁵ Le stime degli effetti di ciascun scenario sono realizzate ipotizzando un tasso di copertura totale (*take-up rate* al 100%). Questa soluzione è chiaramente molto difficile da attuare nella realtà, soprattutto dopo solo pochi mesi di attività, ma fornisce un'idea dell'effetto potenziale che la misura a regime potrebbe avere nei prossimi anni.

La Tabella 16 fa emergere invece che il passaggio alla misura congiunta REI-RES2 aumenta in modo significativo l'impatto dello schema di reddito minimo sulla povertà relativa delle famiglie in Emilia-Romagna. La percentuale di famiglie a rischio di povertà potrebbe passare infatti dall'11,8% al 7,6% e quella dei nuclei in grave povertà dal 4,8% al 3,3%. Anche l'intensità della povertà diminuisce drasticamente tra le famiglie povere residenti nel territorio regionale, soprattutto tra quelle che vivono una grave condizione di povertà.

3.2. Il tasso di copertura

Una prima analisi che può essere fatta sul take-up delle misure di reddito minimo esaminate in questo rapporto consiste nel confrontare il numero di famiglie beneficiarie con il totale dei nuclei familiari residenti nelle nove province della regione Emilia-Romagna che hanno presentato al 31 dicembre 2017 almeno una DSU per la richiesta di prestazioni o servizi socio-assistenziali soggetti a valutazione ISEE. Poiché alcune famiglie sono state beneficiarie di più misure (ad es. prima RES e poi REI-RES2) nell'arco del periodo considerato, per il calcolo del tasso di take-up non si fa riferimento al numero complessivo di domande accolte (22.696 unità) bensì al numero di beneficiari distinti (19.605 unità).

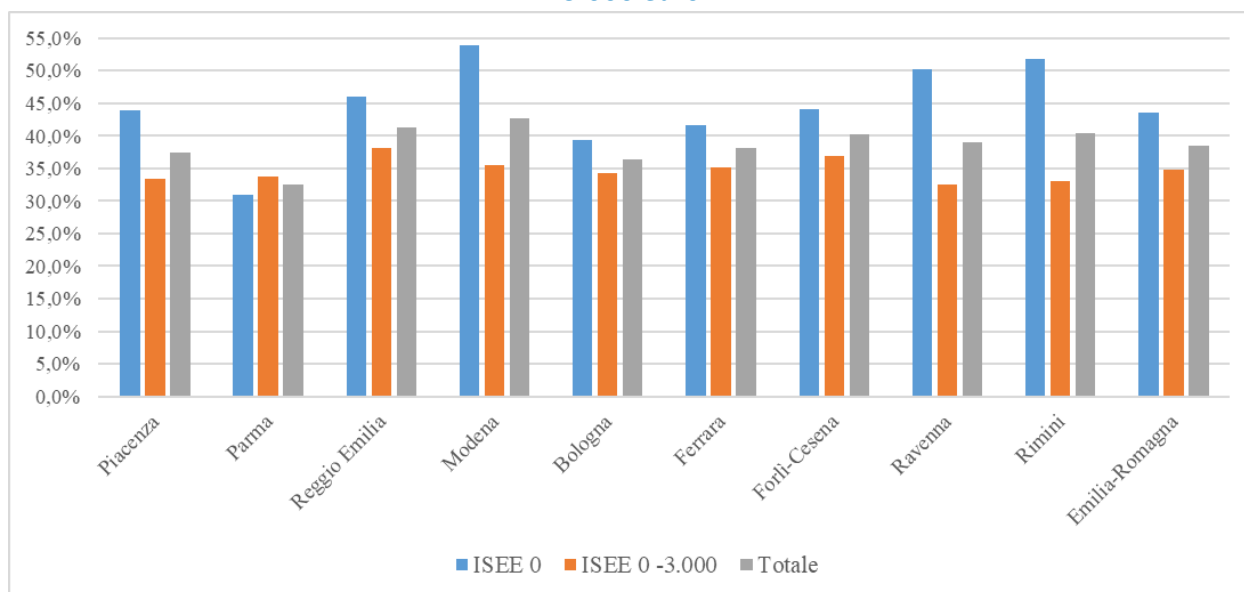
Si distingue in particolare tra due classi di ISEE: ISEE nullo e ISEE compreso tra zero (non incluso) e 3.000 euro. Si è qui deciso di non includere la classe di ISEE compresi tra 3.000 a 6.000 per numero insufficiente di beneficiari. Sebbene il REI abbia esteso la soglia ISEE a 6.000 euro, infatti, questa è stata vincolata ad una nuova soglia sull'ISRE di 2.250 che viene rispettata con difficoltà da parte dei nuclei aventi un ISEE oltre i 3.000 euro. Il dato sul numero totale di nuclei con ISEE inferiore a 3.000 euro non ci fornisce una "fotografia" perfetta della platea degli aventi diritto, poiché non considera altri requisiti di accesso come quello della residenza o della Naspi. Ciò nonostante, questa restituisce una chiara mappa del bisogno economico a livello regionale e sub-regionale.

Circa 21.000 famiglie residenti nel territorio regionale dichiarano un ISEE nullo nel 2017 e altre 30.000 ne dichiarano uno maggiore di zero ma comunque inferiore a 3.000 euro, per un totale di 51.000 famiglie. Queste famiglie si distribuiscono tra le nove province in linea con la loro popolazione e sostanzialmente con la stessa quota di nuclei con ISEE nulli sul totale (circa il 41%). Dalla media regionale si distacca, in meglio, la provincia di Ravenna con una quota di famiglie con ISEE nullo – tra quelle con ISEE inferiore a 3.000 euro – pari al 37%, mentre si distingue in peggio la provincia di Ferrara dove tale percentuale giunge al 47%.

La Figura 5 illustra il tasso di copertura delle quattro misure di contrasto alla povertà per le due classi di ISEE qui esaminate e il totale dei nuclei con ISEE inferiore a 3.000 euro. Le misure presentano nel loro complesso un tasso di copertura pari al 38% nella totalità del territorio regionale, ma che si rivela abbastanza eterogeneo a livello provinciale. Il tasso di copertura è inferiore al 35% nella provincia di Parma, mentre è pari al 43% in quella di Modena.

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Figura 5 – Tasso di copertura delle misure di reddito minimo dei nuclei familiari con ISEE inferiore a 3.000 euro



Fonte: Nostre elaborazioni sull'archivio INPS delle DSU al 31 dicembre 2017 e su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

Come atteso, i nuclei con ISEE pari a zero presentano – tranne che nella provincia di Parma – un tasso di copertura più alto rispetto a quelli nella classe di ISEE 0-3.000 (44% contro 35%), che quindi sono caratterizzati da una condizione economica leggermente migliore rispetto ai primi. Si rileva infine che nelle province di Modena, Ravenna e Rimini il tasso di copertura dei nuclei con ISEE pari a 0, dopo appena due anni di applicazione del RES e a 18 mesi dall'entrata in vigore del primo REI, ha oltrepassato il 50%.

Valutare il tasso di copertura del bisogno di una misura di reddito minimo facendo riferimento all'ISEE non è detto, tuttavia, che sia una strategia ottimale, perché a sua volta l'ISEE potrebbe non essere l'indicatore ottimale per rivelarlo. L'ISEE infatti non coincide con il reddito di cui le famiglie effettivamente dispongono per finanziare la loro spesa per consumi. Una definizione di reddito più appropriata nell'illustrare le condizioni di vita delle famiglie è quella adottata dalla Commissione Europea, secondo cui il reddito familiare è costituito dalla somma dei: redditi da lavoro dipendente; redditi da pensioni e altri trasferimenti; redditi da lavoro autonomo e impresa (al netto degli ammortamenti); redditi da capitale (al netto degli interessi passivi). Questa definizione di reddito familiare è quella utilizzata dalla Commissione Europea per calcolare gli indicatori di povertà monetaria (indice di rischio di povertà e indice di grave povertà) già illustrati nella Sezione 3.1.

La definizione di reddito appena descritta e i due indicatori di povertà possono essere stimati a livello regionale e per l'Italia nel suo complesso grazie ai dati dell'indagine campionaria EU-SILC. A causa della limitata numerosità del campione, però, questa indagine non consente di esplorare un dettaglio territoriale inferiore a quello regionale come, ad esempio, il livello provinciale o distrettuale. Nel tentativo di superare questa problematicità si è adottata qui una particolare metodologia statistica che prende il nome di *Small Area Estimation* (SAE). La SAE permette di stimare gli indicatori di interesse per piccole aree combinando la numerosità e il dettaglio

territoriale dei dati censuari con la dotazione informativa dei dati campionari⁶. La Tabella 17 evidenzia il numero di nuclei in condizioni di povertà a livello distrettuale e provinciale.

Dal confronto tra il numero complessivo di nuclei beneficiari distinti e quello delle famiglie che si stimano essere a rischio di povertà o in condizioni di grave povertà, si osserva un tasso di copertura di questi due fenomeni a livello regionale dell'11% e 21% rispettivamente (Tabella 17). Anche in questo caso, comunque, ci sono delle province e dei distretti che mettono in luce un'efficienza maggiore della media regionale e degli altri che ne mostrano una decisamente peggiore.

Con riguardo alla presa in carico dei nuclei a rischio di povertà, la provincia più efficiente è senz'altro quella di Bologna, che riesce a coprire con le misure di reddito minimo il 15% circa dei nuclei in questo stato di bisogno. Non a caso, tra i distretti che registrano singolarmente i tassi di copertura più elevati si trovano tre distretti di questa provincia (San Lazzaro di Savena, Pianura Ovest e Pianura Est), insieme al distretto modenese di Sassuolo e a quello reggiano di Scandiano. I distretti che mostrano i tassi di copertura più bassi dei nuclei a rischio di povertà sono invece quelli di Riccione, Rubicone e Ponente.

Quando si fa riferimento all'indice di grave povertà, si rilevano ordinamenti un po' diversi tra province e distretti rispetto al primo indicatore (Tabella 17). Le province più "performanti" sono adesso quelle di Modena e Reggio Emilia, con un tasso di copertura intorno al 30%. Rimangono tra i distretti più efficienti quelli di Sassuolo e Scandiano dove, insieme al distretto di Castelfranco Emilia, perfino più del 65% dei nuclei in gravi condizioni di povertà sembrerebbero già trattati dalla misura in esame. Permangono infine tra i distretti meno efficienti quelli di Rubicone e Ponente, con l'aggiunta del distretto parmense di Valli Taro e Ceno.

⁶ Elbers, C., Lanjouw, J. O., & Lanjouw, P. (2003). Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality. *Econometrica* 71(1), 355-364.

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Tabella 17 – Tasso di copertura misure di reddito minimo dei nuclei familiari in povertà

| Distretto | Nuclei beneficiari distinti | Nuclei in povertà | | Incidenza della povertà | | Tasso di copertura | |
|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|---------------|--------------------|---------------|
| | | Rischio di povertà (soglia 60%) | Grave povertà (soglia 40%) | Rischio di povertà | Grave povertà | Rischio di povertà | Grave povertà |
| Piacenza | 595 | 4.642 | 2.416 | 9,8% | 5,1% | 12,8% | 24,6% |
| Levante | 290 | 4.734 | 2.338 | 9,9% | 4,9% | 6,1% | 12,4% |
| Ponente | 81 | 3.487 | 1.762 | 10,1% | 5,1% | 2,3% | 4,6% |
| Prov. di Piacenza | 966 | 12.863 | 6.516 | 9,9% | 5,0% | 7,5% | 14,8% |
| Parma | 1.157 | 8.195 | 4.382 | 7,9% | 4,2% | 14,1% | 26,4% |
| Fidenza | 381 | 3.418 | 1.505 | 7,6% | 3,3% | 11,1% | 25,3% |
| Valli Taro E Ceno | 164 | 2.421 | 1.643 | 11,4% | 7,7% | 6,8% | 10,0% |
| Sud-Est (PR) | 186 | 2.260 | 1.218 | 6,7% | 3,6% | 8,2% | 15,3% |
| Prov. di Parma | 1.888 | 16.294 | 8.748 | 8,0% | 4,3% | 11,6% | 21,6% |
| Montecchio Emilia | 236 | 1.673 | 676 | 6,4% | 2,6% | 14,1% | 34,9% |
| Reggio Emilia | 1.224 | 8.657 | 4.030 | 8,6% | 4,0% | 14,1% | 30,4% |
| Guastalla | 189 | 2.417 | 596 | 8,5% | 2,1% | 7,8% | 31,7% |
| Correggio | 199 | 1.702 | 626 | 7,6% | 2,8% | 11,7% | 31,8% |
| Scandiano | 239 | 1.427 | 315 | 4,3% | 0,9% | 16,7% | 75,9% |
| Castelnuovo Ne' Monti | 139 | 1.708 | 1.109 | 11,0% | 7,1% | 8,1% | 12,5% |
| Prov. di Reggio Emilia | 2.226 | 17.584 | 7.352 | 7,8% | 3,2% | 12,7% | 30,3% |
| Carpi | 539 | 4.141 | 1.617 | 9,4% | 3,7% | 13,0% | 33,3% |
| Mirandola | 302 | 3.345 | 1.282 | 9,4% | 3,6% | 9,0% | 23,6% |
| Modena | 911 | 6.726 | 4.498 | 8,0% | 5,4% | 13,5% | 20,3% |
| Sassuolo | 499 | 2.817 | 761 | 5,7% | 1,5% | 17,7% | 65,6% |
| Pavullo Nel Frignano | 139 | 2.103 | 1.121 | 11,1% | 5,9% | 6,6% | 12,4% |
| Vignola | 402 | 3.355 | 1.337 | 8,9% | 3,5% | 12,0% | 30,1% |
| Castelfranco Emilia | 290 | 1.985 | 340 | 6,4% | 1,1% | 14,6% | 85,3% |
| Prov. di Modena | 3.082 | 24.472 | 10.956 | 8,1% | 3,6% | 12,6% | 28,1% |
| Reno, Lavino E Samoggia | 338 | 2.168 | 1.899 | 4,2% | 3,7% | 15,6% | 17,8% |
| Appennino Bolognese | 255 | 1.773 | 1.084 | 6,8% | 4,2% | 14,4% | 23,5% |
| San Lazzaro Di Savena | 465 | 1.512 | 1.512 | 4,2% | 4,2% | 30,8% | 30,8% |
| Imola | 349 | 3.353 | 2.009 | 5,7% | 3,4% | 10,4% | 17,4% |
| Pianura Est | 443 | 2.742 | 1.567 | 3,9% | 2,2% | 16,2% | 28,3% |
| Pianura Ovest | 291 | 1.601 | 776 | 4,5% | 2,2% | 18,2% | 37,5% |
| Bologna | 2.626 | 17.675 | 15.414 | 8,6% | 7,5% | 14,9% | 17,0% |
| Prov. di Bologna | 4.767 | 30.824 | 24.261 | 6,4% | 5,0% | 15,5% | 19,6% |
| Ovest | 333 | 2.319 | 940 | 7,0% | 2,8% | 14,4% | 35,4% |
| Centro-Nord | 1.030 | 7.260 | 4.778 | 8,7% | 5,7% | 14,2% | 21,6% |
| Sud-Est (FE) | 474 | 6.189 | 2.974 | 13,8% | 6,6% | 7,7% | 15,9% |
| Prov. di Ferrara | 1.837 | 15.768 | 8.692 | 9,8% | 5,4% | 11,7% | 21,1% |
| Ravenna | 907 | 9.458 | 4.676 | 10,1% | 5,0% | 9,6% | 19,4% |
| Lugo | 479 | 4.558 | 2.798 | 10,1% | 6,2% | 10,5% | 17,1% |
| Faenza | 349 | 4.198 | 2.364 | 10,8% | 6,1% | 8,3% | 14,8% |
| Prov. di Ravenna | 1.735 | 18.214 | 9.838 | 10,2% | 5,5% | 9,5% | 17,6% |
| Forlì | 781 | 7.850 | 4.248 | 9,6% | 5,2% | 9,9% | 18,4% |
| Cesena-Valle Del Savio | 407 | 5.013 | 2.575 | 9,9% | 5,1% | 8,1% | 15,8% |
| Rubicone | 236 | 5.940 | 1.990 | 15,8% | 5,3% | 4,0% | 11,9% |
| Prov. di Forlì-Cesena | 1.424 | 18.803 | 8.813 | 11,1% | 5,2% | 7,6% | 16,2% |
| Rimini | 1.226 | 14.880 | 5.602 | 15,5% | 5,8% | 8,2% | 21,9% |
| Riccione | 454 | 7.974 | 3.024 | 16,3% | 6,2% | 5,7% | 15,0% |
| Prov. di Rimini | 1.680 | 22.854 | 8.626 | 15,8% | 6,0% | 7,4% | 19,5% |
| Totale | 19.605 | 177.676 | 93.802 | 8,9% | 4,7% | 11,0% | 20,9% |

Fonte: Nostre elaborazioni sul database EU-SILC 2015 e su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

3.3. Chi rimane escluso tra gli aventi diritto?

Un ulteriore modo per valutare il take-up della misura di reddito minimo è, infine, quello di confrontare le caratteristiche socio-demografiche dei nuclei beneficiari e della platea potenziale di aventi diritto. Considerato che la misura nazionale di reddito minimo è mutata tre volte nel corso del periodo in esame (SIA, REI e REI universale) e la misura regionale due volte (RES e RES2), si è qui deciso di fare riferimento alla platea potenziale degli aventi diritto all'attuale misura in essere in Emilia-Romagna, ossia il REI-RES2. L'obiettivo di questa comparazione è quello di far emergere quali categorie della popolazione di aventi diritto si è attivata meno e, al contrario, quali lo hanno fatto maggiormente. Come nelle stime precedenti, anche qui si è fatto riferimento ai dati dell'indagine campionaria EU-SILC per l'anno 2015.

La Tabella 18 compara alcune delle caratteristiche dei beneficiari già viste nella Sezione 2.3 coi valori medi espressi per le stesse caratteristiche da parte dei nuclei che costituiscono la platea potenziale. Essendo quest'ultima una stima campionaria, insieme ai valori medi, vengono riportati anche gli intervalli di confidenza al 95%. Con riferimento alla caratteristica uomo, ad esempio, l'intervallo di confidenza ci dice che, con una probabilità del 95%, i nuclei che hanno diritto alla misura sono contraddistinti da un capofamiglia di sesso maschile tra il 41% e il 57% dei casi.

Tabella 18 – Caratteristiche dei nuclei beneficiari e della platea potenziale a confronto

| Caratteristica del capofamiglia | Nuclei beneficiari | | Platea potenziale da EU-SILC 2015 | | |
|---------------------------------|--------------------|-------|-----------------------------------|---------------------------------|-------|
| | Frequenza | % | Media | Intervallo di confidenza al 95% | |
| Uomo | 9.884 | 43,5% | 48,9% | 40,9% | 57,0% |
| Donna | 12.812 | 56,5% | 51,1% | 43,0% | 59,1% |
| Età 18-35 | 3.669 | 16,2% | 18,7% | 12,4% | 24,9% |
| Età 36-45 | 5.878 | 25,9% | 25,0% | 18,0% | 32,0% |
| Età 46-55 | 6.310 | 27,8% | 28,4% | 21,2% | 35,7% |
| Età 56+ | 6.839 | 30,1% | 27,9% | 20,7% | 35,1% |
| Italiano | 15.018 | 66,2% | 63,7% | 55,9% | 71,4% |
| Comunitario | 1.165 | 5,1% | 6,3% | 2,4% | 10,2% |
| Non comunitario | 6.513 | 28,7% | 30,1% | 22,7% | 37,4% |
| Famiglia con minori | 10.295 | 45,4% | 35,5% | 27,8% | 43,2% |
| Famiglia senza minori | 12.401 | 54,6% | 64,5% | 56,8% | 72,2% |

Fonte: Nostre elaborazioni sul database EU-SILC 2015 e su dati amministrativi estratti dal sistema informativo regionale al 25 maggio 2019.

Dalla Tabella 18 emerge che i beneficiari delle misure di reddito minimo esaminate hanno in media caratteristiche molto simili a quelle attese, dato che le percentuali riportate dalla popolazione nota rientrano per quasi tutte le caratteristiche nell'intervallo di confidenza calcolato sul campione EU-SILC. L'unica categoria della popolazione che appare al momento sotto-rappresentata, in modo statisticamente significativo, è quella dei nuclei senza minori, a favore di una maggiore presenza di quelli che invece hanno almeno un minore al proprio interno. Ciò è imputabile al fatto che, prima dell'introduzione del REI universale, soltanto il RES consentiva l'accesso alla misura di sostegno al reddito anche ai nuclei senza minori. È probabile, dunque, che anche questo aspetto della composizione delle famiglie beneficiarie tenderà ad avvicinarsi sempre più ai valori espressi dalla

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

platea potenziale col passare del tempo, ovvero con l'aumentare dei beneficiari dell'attuale misura REI-RES2.

Un'analisi comparativa più approfondita della composizione demografica tra i nuclei attualmente beneficiari e la platea potenziale, realizzata incrociando le quattro caratteristiche osservate (genere, classe d'età e cittadinanza del capofamiglia, e presenza di minori nel nucleo) in modo da formare 32 strati della popolazione, fa emergere che i nuclei che fanno meno domanda sono quelli dove è a capo: – un uomo o una donna under35 senza minori a carico; – un uomo in età 46-55 con cittadinanza italiana e con figli a carico; – una donna over55 di origini straniere. Dall'altra parte, risultano essere molto più presenti – rispetto a quanto ci si attenderebbe lo fossero – i nuclei con a capo un uomo over55 e quelli con a capo una donna di 18-45 anni e di origini straniere con figli minori a carico. A causa della scarsa numerosità del campione utilizzato per la stima della platea potenziale, tali considerazioni hanno comunque un'affidabilità limitata e dunque devono essere trattate piuttosto come indicazioni di *policy future*.

4. Il Reddito di Cittadinanza in Emilia-Romagna: i primi dati disponibili

In questa sezione presentiamo alcune prime evidenze sulla distribuzione tra le famiglie dell'Emilia-Romagna del RDC. Sfruttiamo le informazioni rese disponibili dall'Osservatorio sul RDC gestito dall'Inps⁷. I dati sono relativi ai primi 7 mesi della misura, da inizio aprile a ottobre 2019. La prima parte è dedicata ad un confronto tra le province della regione; segue l'analisi della collocazione dell'Emilia-Romagna tra le regioni italiane, ed infine un approfondimento su scala sub-provinciale, che mostra la penetrazione del RDC tra i distretti emiliano-romagnoli ed un confronto tra la sua incidenza e la dimensione dell'insieme delle famiglie in grave rischio di povertà.

4.1. Il RDC tra le province dell'Emilia-Romagna

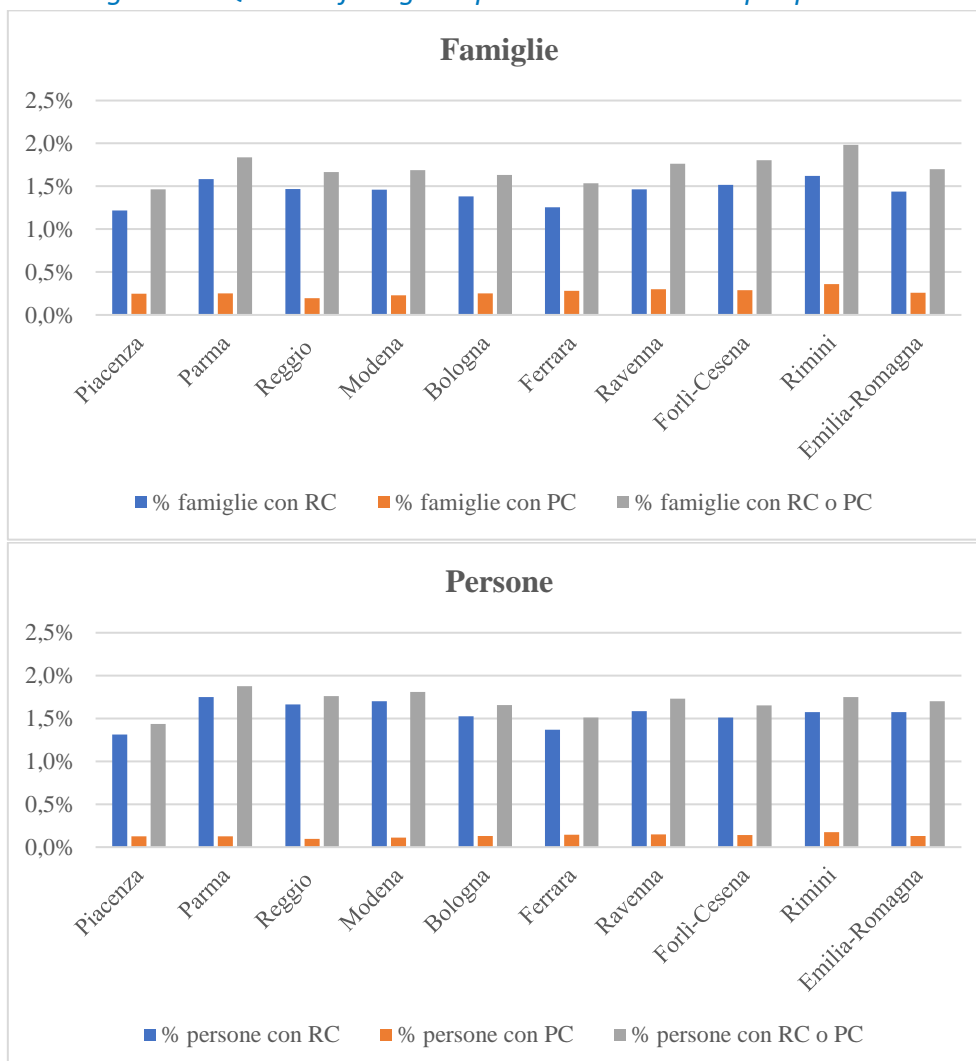
Tra i circa 2 milioni di famiglie residenti in Regione, i nuclei beneficiari sono 34.250 a fine ottobre 2019, distribuiti tra 29.024 con il Reddito di Cittadinanza (RC) e 5.226 con la Pensione di Cittadinanza (PC), la versione del RDC riservata ai nuclei con componenti di almeno 67 anni. La Figura 6 contiene, per provincia, la percentuale di nuclei che ricevono il RC o la PC, o uno dei due. In totale si tratta dell'1,7% delle famiglie della Regione (1,4% il RC e 0,3% il PC). La provincia di Rimini presenta il maggiore tasso di diffusione, seguita da quella di Parma. La minore penetrazione si riscontra invece nelle province di Piacenza e Ferrara.

Se dalle famiglie passiamo alla diffusione del RC/PC tra le persone (Figura 6), le province di Parma e Modena scavalcano quella di Rimini, grazie alla maggiore dimensione media dei nuclei beneficiari.

La Figura 7 presenta infatti la dimensione media dei nuclei con RC o PC. Le differenze sono piuttosto significative: a Modena e Reggio il RC va a nuclei che in media hanno 2,7 membri, contro i 2,2 di Forlì-Cesena e di Rimini. Si noti che la PC va di fatto solo a nuclei monocomponenti. Evidentemente la semplice presenza di due pensioni, anche molto basse, porta ad oltrepassare la soglia Isee necessaria per accedere alla PC.

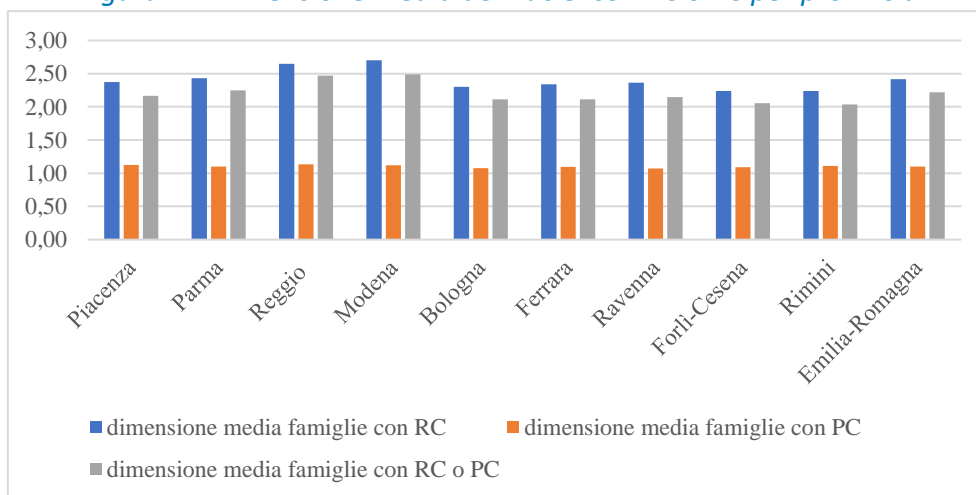
⁷ Link: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=51758>.

Figura 6 – Quota di famiglie e persone con RC o PC per provincia



Fonte: Nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio INPS sul RDC.

Figura 7 – Dimensione media dei nuclei con RC o PC per provincia

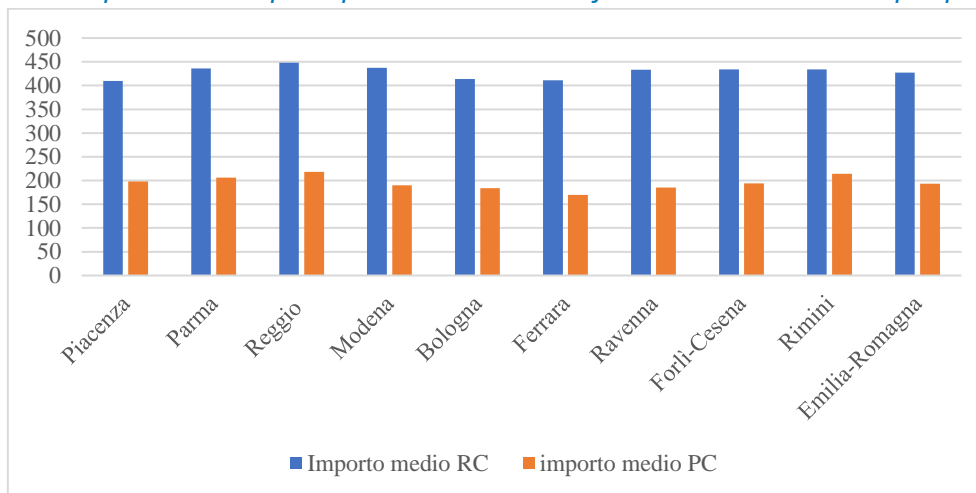


Fonte: Nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio INPS sul RDC.

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Infine, con riguardo all'importo medio del trasferimento monetario associato alle nuove misure nazionali di contrasto alla povertà, i beneficiari del RC ricevono in media 427 euro al mese, mentre quelli della PC 193 euro, senza apprezzabili differenze tra province (Figura 8).

Figura 8 – Importo medio percepito dai nuclei beneficiari del RC e della PC per provincia

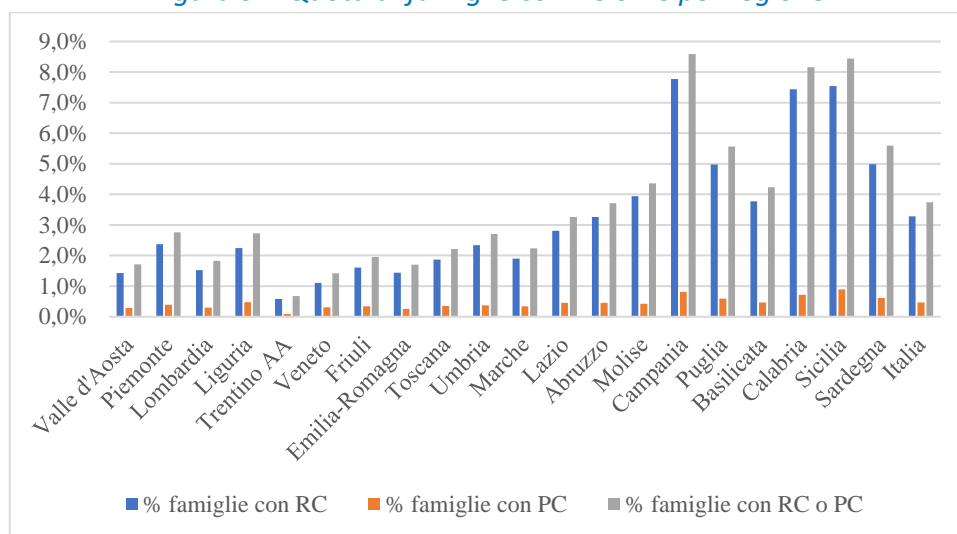


Fonte: Nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio INPS sul RDC.

4.2. Un confronto tra Emilia-Romagna e le altre regioni italiane

È utile a questo punto mettere i dati relativi all'Emilia-Romagna a confronto con quelli che possono essere calcolati sull'intero territorio nazionale. Usiamo però la regione come unità di riferimento e non la provincia, per non appesantire troppo le figure. La diffusione del trasferimento per regione evidenzia un atteso e netto divario tra Centro-Nord e Sud (Figura 9). L'Emilia-Romagna è tra le regioni con minore quota di famiglie coinvolte: 1,7% contro la media nazionale del 3,7%. In tre regioni (Campania, Calabria e Sicilia) la diffusione complessiva del RDC supera l'8% dei nuclei. Rispetto al Veneto, in Emilia-Romagna la diffusione della PC è uguale, mentre è leggermente superiore quella del RC. Le percentuali del Nord-Est sono inferiori a quelle del Nord-Ovest. La dimensione media delle famiglie interessate è, in Emilia-Romagna, solo di poco inferiore al valore nazionale (2,4 contro 2,6).

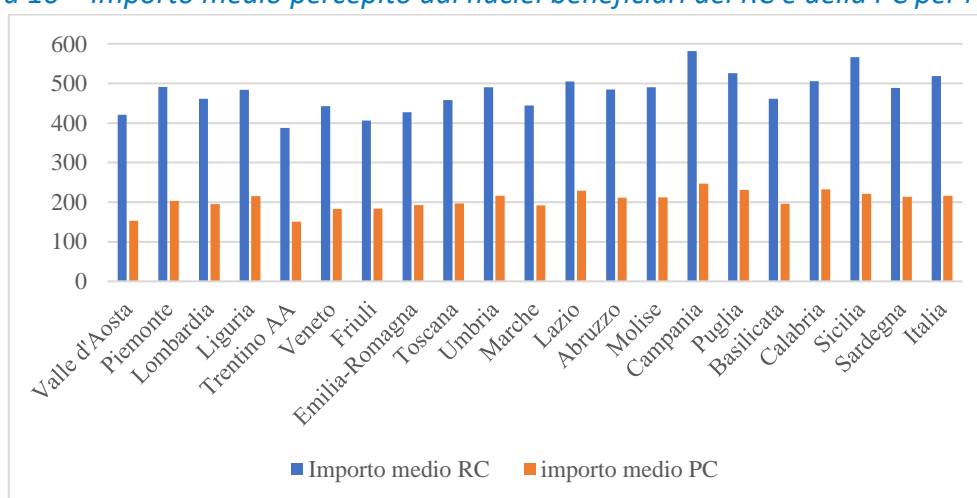
Figura 9 – Quota di famiglie con RC o PC per regione



Fonte: Nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio INPS sul RDC.

In Emilia-Romagna l'importo medio ricevuto dai beneficiari del RC/PC è tra i più bassi in Italia, a testimonianza di una gravità della povertà inferiore rispetto alla media nazionale (Figura 10).

Figura 10 – Importo medio percepito dai nuclei beneficiari del RC e della PC per regione



Fonte: Nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio INPS sul RDC.

4.3. Il RDC nei distretti socio-sanitari dell'Emilia-Romagna

Concludiamo questa Sezione dedicata al RDC con un approfondimento sui distretti socio-sanitari dell'Emilia-Romagna. Le elaborazioni qui presentate derivano da un file messo a disposizione dall'Inps sulle domande accolte per comune italiano al 31 Ottobre 2019⁸, assieme a dati sulla povertà a livello comunale frutto di nostre elaborazioni. La Figura 11 mostra, per ogni provincia e

⁸ Link: https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/RDC-20191105Presentate Accolte_per Comune.pdf.

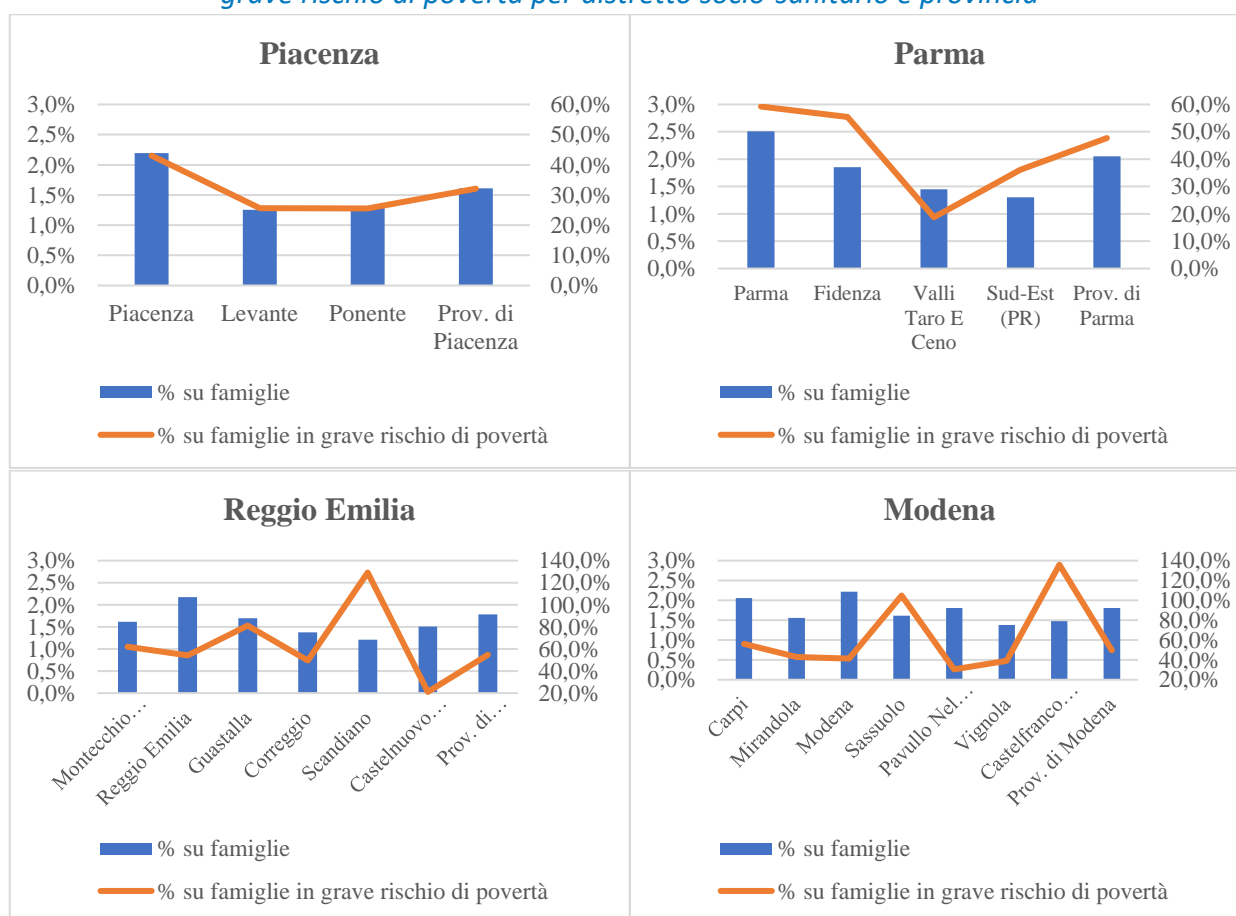
3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

distretto, la percentuale di famiglie che riceve il RDC sia sul totale dei nuclei residenti sia su quello delle famiglie in grave rischio di povertà (come definita nella Sezione 3).

L'incidenza del beneficio del RDC è sempre superiore nei capoluoghi rispetto al resto della provincia. Ciò può essere dovuto alla maggiore diffusione delle informazioni e dei servizi di accompagnamento alla predisposizione della richiesta per la misura. È ragionevole pensare quindi che vi sia ancora una domanda del beneficio non espressa che potrebbe aumentare il tasso di diffusione del RDC nei prossimi mesi. In media, la misura raggiunge circa il 39% delle famiglie in grave rischio di povertà (in base al reddito familiare).

A parte i capoluoghi di provincia, i distretti con la maggiore incidenza del RDC sul totale della popolazione sono quelli ferraresi, seguiti da Carpi, Riccione e Fidenza, dove dunque è ancora forte l'effetto città. Tra gli ultimi per diffusione troviamo, invece, alcuni distretti delle province di Reggio-Emilia, Piacenza e Bologna. Il tasso di copertura del grave rischio di povertà è in alcuni casi superiore al 100% (Castelfranco Emilia, Scandiano e Sassuolo), evidenziando una maggiore capacità del RDC di intercettare una povertà "relativa" (oltre che "assoluta") nei territori di questi distretti, mentre in altri piuttosto basso (Valli Taro e Ceno, Castelnuovo ne' Monti e i distretti piacentini di Levante e Ponente).

Figura 11 – Quota di famiglie beneficiarie del RDC sul totale delle famiglie residenti e dei nuclei in grave rischio di povertà per distretto socio-sanitario e provincia





Fonte: Nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio INPS sul RDC.

5. Considerazioni conclusive e criticità emerse

Al termine di questo terzo rapporto di monitoraggio sul Reddito di Solidarietà (RES) emerge che la misura di reddito minimo della regione Emilia-Romagna ha rappresentato in modo via via crescente durante questi due anni di attività un pilastro fondamentale nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Essa ha agito in modo efficace e capillare su tutto il territorio regionale.

Riassumendo i principali risultati illustrati nelle pagine precedenti, basati su dati amministrativi estratti dal sistema informativo del REI-RES al 25 maggio 2019 e su elaborazioni statistiche degli autori su dati campionari EU-SILC, è possibile affermare che:

3° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

- Il RES è riuscito nel suo obiettivo di estendere la platea degli aventi diritto alle misure nazionali (SIA e REI) fintanto che esse hanno mantenuto i requisiti familiari di accesso, rappresentando l'unico sostegno ai nuclei mono-personali o a quelli aventi come capofamiglia un "giovane anziano" non ancora pensionato;
- Quando i requisiti familiari del REI sono stati abrogati, il RES2 ha permesso di integrare il trasferimento monetario della misura nazionale adeguando gli importi unici su tutto il territorio italiano al costo della vita più elevato che i poveri devono affrontare nelle regioni del Nord;
- Dal giorno in cui il RES è stato introdotto (18 settembre 2017) al giorno in cui non è stato più possibile far richiesta per il REI-RES2 (28 febbraio 2019) sono state presentate un totale di 39.208 domande di accesso agli schemi di reddito minimo nazionale o regionale, con una media di circa 515 domande alla settimana che ha testimoniato la forte necessità di una politica di supporto economico come questa;
- A fronte del complesso delle domande presentate a livello regionale, 22.696 sono state accolte (per il 72% nel RES o nell'attuale REI-RES2) e 13.781 sono state respinte, mentre al 25 maggio 2019 1.944 domande risultavano ancora in attesa di verifica dei requisiti;
- Il tasso di rigetto delle domande è in Emilia-Romagna del 39% ed è associato in primo luogo al mancato rispetto dei requisiti delle misure su ISEE, ISRE e Naspj;
- Tra un periodo di erogazione e l'altro si rileva un significativo tasso di decadenza tra i beneficiari RES-SIA e tra quelli REI-RES2, in genere dovuto forse a un miglioramento delle condizioni lavorative e/o reddituali e, nel primo caso, a un passaggio al REI;
- I nuclei beneficiari del RES e del REI-RES2 sono per la maggior parte caratterizzati da un capofamiglia-richiedente di età superiore a 46 anni e dall'assenza di minorenni;
- Il 40% delle famiglie che percepiscono una delle misure di reddito minimo in esame riporta almeno un occupato al proprio interno, evidenziando la crescita del fenomeno dei *working poor* anche in Emilia-Romagna;
- L'importo del RES determina un aumento del reddito familiare equivalente dei suoi beneficiari mediamente pari al 121% e ancora maggiore per i nuclei con uno o due membri, mentre il RES2 eleva lo stesso incremento prodotto dal REI nazionale dal 295% al 727%;
- Ipotizzando un tasso di take-up perfetto, il REI-RES2 potrebbe ridurre l'incidenza della povertà relativa a livello regionale di 4 punti percentuali e l'intensità di 3 punti percentuali;
- Le misure di reddito minimo operanti in Emilia-Romagna sono riuscite a prendere in carico circa il 38% delle famiglie con ISEE inferiore a 3.000 euro e il 21% delle famiglie in grave rischio di povertà residenti nel territorio regionale.

Al termine di questo terzo rapporto di monitoraggio emergono però anche alcune criticità con riguardo alla misura regionale che, nonostante la sua cancellazione a seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza, potrebbe essere di interesse rilevare per valutare al meglio l'operato della nuova misura nazionale di contrasto alla povertà.

Una prima criticità irrisolta riguarda gli effetti complessivi del RES e dell'attuale REI-RES2 sull'attivazione socio-lavorativa e sul benessere dei nuclei beneficiari, oltre a quelli più semplici da identificare sul loro potere di acquisto. Da uno studio realizzato su 80 casi a livello regionale è emerso che solo una piccola parte dei beneficiari con problematiche occupazionali hanno registrato un'evoluzione sul fronte lavorativo e, di questi, solo per la metà come diretta conseguenza dei supporti attivati in relazione alle misure di contrasto alla povertà⁹. I risultati di questo studio si basano tuttavia sulla somministrazione di un questionario a una decina di operatori sociali e, dunque, non su una rilevazione diretta sui beneficiari. Gli effetti prodotti da RES, REI e REI-RES2 sull'attivazione lavorativa dei beneficiari osservati nello studio si caratterizzano, inoltre, per avere una dimensione parziale del beneficio ricevuto dai nuclei familiari coinvolti. Al momento della rilevazione, infatti, le misure erano ancora in essere per buona parte dei beneficiari. Una rilevazione campionaria degli effetti della misura regionale presso i nuclei direttamente interessati, e ancora meglio un vero e proprio *follow-up* dopo l'esaurimento del beneficio, sarebbe pertanto auspicabile ai fini di una piena valutazione della politica pubblica e di utile raccolta delle esperienze locali.

Un secondo aspetto problematico riguarda la penetrazione della misura piuttosto differenziata sul territorio. Ciò è molto probabilmente dovuto al breve periodo in cui la misura è rimasta in vigore, che ne ha impedito una completa penetrazione nel territorio. L'arrivo del Reddito di Cittadinanza, di importo maggiore, dovrebbe favorire un maggiore take-up.

Il RdC però assume un disegno di politica e un insieme di attori istituzionali coinvolti nell'implementazione distanti dalla misura regionale. Ad esempio, la misura di sostegno al reddito voluta dal nuovo governo centrale sembra avere come obiettivo principale l'attivazione lavorativa dei beneficiari mentre, almeno per quanto visto tra i beneficiari del REI e del RES in Emilia-Romagna, non sembra essere quello l'unico problema delle famiglie povere residenti nel territorio regionale. Allo stesso modo, il ruolo dei servizi sociali e del Terzo settore in generale, fondamentali nell'implementazione delle misure nazionali e regionali di reddito minimo finora, appare molto ridimensionato a favore dei Centri per l'impiego nella misura nazionale entrata in vigore a partire da marzo 2019. L'introduzione del RdC, dunque, richiederà con tutta probabilità di ripensare profondamente al ruolo dei Servizi sociali territoriali e più in generale a quale dovrà essere il ruolo degli enti locali nel contrasto dell'esclusione sociale nelle sue varie forme. Le caratteristiche del RdC non consentono di affrontare con una sola misura tutti gli aspetti della povertà. Si pensi ad esempio alla povertà degli stranieri, al disagio abitativo o a quello mentale.

⁹ Ambrosi, A., Gallo, G. & Ghetti, V. (2019). La progettazione personalizzata nelle nuove misure di contrasto alla povertà (RES-REI) in Emilia-Romagna: Ottanta studi di caso, *Autonomie Locali e Servizi Sociali* 1/2019.