

Assegno di inclusione e Strumento di attivazione: le due misure che prendono il posto del Reddito di cittadinanza

1. PREMESSA

Dopo una lunga attesa, molte anticipazioni giornalistiche non sempre attendibili e corrette, il primo maggio il Governo ha approvato il cd. Decreto lavoro che abolisce il Reddito di cittadinanza (Rdc) e che istituisce, in sua sostituzione, due nuove misure: l'Assegno di inclusione (Ai) e lo Strumento di attivazione (Sa).

Il testo definitivo del provvedimento non è al momento ancora pubblicamente disponibile, tuttavia mettendo assieme le informazioni contenute nel [Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 32 del 01/05/2023](#) e quelle della Bozza uscita nei giorni precedenti, è possibile simulare attraverso il modello di microsimulazione di IRPET, *MicroReg*, i principali effetti redistributivi connessi alla riforma.

L'obiettivo è duplice: da un lato, fornire una base informativa che possa essere di aiuto al dibattito ed aggiornare, dall'altro, le stime elaborate in una precedente [Nota di lavoro 21/2023](#) sulla base di una versione della riforma che è ormai superata dai fatti.

Nel fare tutto questo, nella esposizione del lavoro, procediamo seguendo un ordine di priorità che antepone nella descrizione dei risultati- per robustezza delle stime- la Toscana al contesto nazionale. Mentre a livello regionale disponiamo infatti dei dati amministrativi di fonte Inps, relativi all'intero universo dei richiedenti il Reddito di cittadinanza, per il livello nazionale la base informativa che possiamo utilizzare sono i dati campionari dell'indagine Eusilc di Istat, che impone una soglia di tolleranza maggiore nell'interpretazione dei risultati.

2. REQUISITI DI ACCESSO, IMPORTO, DURATA E CONDIZIONALITÀ

L'Assegno per l'inclusione, che partirà dal primo gennaio 2024, è una misura di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale, riservata ai nuclei familiari poveri, con meno di 9.360 euro di Isee, in cui sia presente almeno un componente disabile, oppure minorenni, o over 60. Si tratta di caratteristiche che sono associate, nelle valutazioni del Legislatore, ad una condizione di non occupabilità.

Lo Strumento di attivazione, che entrerà in vigore già a partire dal primo settembre 2023, è invece una misura che mira a sostenere l'attivazione nel mondo del lavoro degli individui tra i 18 e i 59 anni che vivono in nuclei poveri (con meno di 6.000 euro di Isee) e che non hanno i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione. L'accesso allo Strumento di attivazione è esteso anche ai componenti dei nuclei beneficiari di Assegno di inclusione, che in quanto maggiorenni e privi di carichi di cura non sono considerati nella scala di equivalenza, e non sono tenuti agli obblighi di adesione a attività formative o altre politiche attive del lavoro previsti per l'Ai.

Sia per l'Ai che per lo Sa, viene allentato da 10 a 5 anni il requisito di residenza in Italia. I requisiti economici e la durata sono invece diversi per le due misure.

La seguente tabella mette a confronto requisiti di accesso, importo, durata e condizionalità delle nuove misure rispetto al Reddito di cittadinanza (RdC). I cambiamenti riguardano numerosi aspetti:

- la soglia Isee, più bassa per lo Sa (6.000 euro) rispetto al RdC (9.360 euro);
- la scala di equivalenza che esclude i figli maggiorenni e qualunque altro adulto con meno di 60 anni a meno che non abbia carichi di cura (figli con meno di tre anni, almeno tre figli o un disabile o non autosufficiente);

- la durata del beneficio, in quanto lo Sa può essere percepito per 12 mesi senza rinnovo, mentre l' Ai (godibile per 18 mesi come il RdC) è rinnovabile con una sospensione di 1 mese per altri 12 (e non più 18) mesi;
- l'importo del trasferimento, che è a somma fissa pari a 350 euro mensili per lo Sa senza contemplare, come per la Ai, l'integrazione per il canone di locazione;
- i requisiti relativi al patrimonio mobiliare e immobiliare: il limite massimo del patrimonio mobiliare cresce non più in base al numero di figli, ma in base al numero di minorenni ed è aumentato il massimale in caso di disabilità grave o non autosufficienza; con riferimento al patrimonio immobiliare è invece introdotto un vincolo sul valore della casa di abitazione, non presente con il Reddito di cittadinanza.

Tabella 1.
REQUISITI DI ACCESSO, IMPORTO, DURATA E CONDIZIONALITÀ

	Reddito di cittadinanza	Assegno per l'inclusione	Strumento di attivazione
Occupabilità		Almeno un componente con disabilità, minorenne, over 60	Riconosciuta alle persone tra 18 e 59 anni in nuclei con nessun componente con disabilità, minorenne, over 60 o ai componenti in nuclei beneficiari di Ai non calcolati nella scala di equivalenza e non tenuti agli obblighi di attivazione lavorativa previsti dall' Ai
Isee	< 9.360	< 9.360	< 6.000
Reddito	< 6.000 x scala equivalenza < 7.560 per pensione di cittadinanza < 9.360 se in affitto	< 6.000 x scala equivalenza < 7.560 se nucleo composto da persone tutte di età >=67 anni ovvero da persone di età >= 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza	< 6.000 x scala equivalenza
Scala	1 per il 1° componente del nucleo familiare ed e' incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di eta' >= 18 e di 0,2 per ogni ulteriore componente <18, fino ad un massimo di 2,1	1 per il 1° componente del nucleo familiare ed è incrementato di 0,5 per ogni componente con disabilità o non autosufficiente, di 0,4 per ogni ulteriore componente di età >=60, di 0,4 per ogni altro componente di età >= 18 con carichi di cura, di 0,15 per ogni ulteriore componente <18 fino a 2, di 0,1 per ogni altro minore oltre il secondo, fino ad un massimo di 2,2 elevato a 2,3 in presenza di disabili gravi o non autosufficienti	1 per il 1° componente del nucleo familiare ed è incrementato di 0,5 per ogni componente con disabilità o non autosufficiente, di 0,4 per ogni ulteriore componente di età >=60, di 0,4 per ogni altro componente di età >= 18 con carichi di cura, di 0,15 per ogni ulteriore componente <18 fino a 2, di 0,1 per ogni altro minore oltre il secondo, fino ad un massimo di 2,2 elevato a 2,3 in presenza di disabili gravi o non autosufficienti
Patrimonio immobiliare	diverso da casa abitazione < 30.000	casa di abitazione < 150.000 diverso da casa abitazione < 30.000	casa di abitazione < 150.000 diverso da casa abitazione < 30.000
Patrimonio mobiliare	< 6.000 per single + 2.000 per ogni componente successivo al primo, fino ad un max di 10.000, incrementato di 1.000 per ogni figlio successivo al secondo. i predetti massimali sono incrementati di 5.000 per ogni componente con disabilità	< 6.000 per single + 2.000 per ogni componente successivo al primo, fino ad un max di 10.000, incrementato di 1.000 per ogni minorenne successivo al secondo. I predetti massimali sono incrementati di 5.000 per ogni componente con disabilità e di 7.500 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficienza	< 6.000 per single + 2.000 per ogni componente successivo al primo, fino ad un max di 10.000, incrementato di 1.000 per ogni minorenne successivo al secondo. I predetti massimali sono incrementati di 5.000 per ogni componente con disabilità e di 7.500 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficienza
Cittadinanza	10 anni	5 anni	5 anni
Importo	Componente ad integrazione del reddito familiare fino a max. requisito reddito + il minimo tra il canone di locazione e 3.360 euro	Componente ad integrazione del reddito familiare fino a max. requisito reddito + il minimo tra il canone di locazione e 3.360 euro ovvero di euro 1.800 annui se nucleo composto da persone tutte di età >=67 anni ovvero da persone di età >= 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza	350 euro
Durata	18 (1) +18 (1) + ...	18 (1) + 12 (1) + 12 (1) + ...	12
Condizionalità	-Cpi se nel nucleo è presente almeno un occupabile per stipula Patto per il lavoro -Comune se nel nucleo non sono presenti occupabili per stipula Patto per l'inclusione	-Comune per aderire ad un percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa -18-59 attivabili al lavoro vengono reinviati ai Cpi per stipula Patto di servizio personalizzato	Cpi per stipula Patto di servizio personalizzato

Quanto alla condizionalità, le due nuove misure prevedono percorsi diversi. I nuclei beneficiari dell'Assegno per l'inclusione devono iscriversi, prima ancora di poter ricevere il beneficio, presso il sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa al fine di sottoscrivere un patto di attivazione digitale. Entro 120 giorni devono presentarsi presso i servizi sociali comunali per una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo e sulla base di questa sono tenuti ad aderire ad un percorso personalizzato di inclusione sociale o lavorativa. Se all'interno dei nuclei sono però presenti persone tra 18 e 59 anni ritenute attivabili queste vengono re-inviolate ai Centri per l'impiego (Cpi) per la sottoscrizione di un Patto di servizio personalizzato. I richiedenti lo Strumento di attivazione sono, invece, inviati direttamente ai Cpi per la stipula di un patto di servizio personalizzato. In caso di partecipazione a programmi formativi proposti, viene erogato l'importo economico di 350 euro.

In generale, dovendo marcare le differenze principali della riforma, quello che cambia in modo più estensivo è il requisito di residenza anagrafica per gli stranieri (da 10 a 5 anni), mentre diventano più stringenti una serie di altri aspetti, sulle soglie Isee (più basse per i percettori di Sa), sulle scale di equivalenza (significativamente meno generose per i nuclei con componenti adulti senza carichi di cura), sul supplemento affitto e sulla durata del beneficio (entrambi negati ai percettori dello Sa), che lasciano presagire modifiche non trascurabili nel numero, nella composizione dei beneficiari e nella efficacia redistributiva delle misure.

Vediamoli in maggiore dettaglio, iniziando dal contesto geografico – la Toscana – in cui la disponibilità dei dati amministrativi di fonte Inps ci consente una maggiore robustezza delle stime.

3. GLI EFFETTI REDISTRIBUTIVI DELLA RIFORMA. LA TOSCANA

Per valutare le ricadute delle nuove misure in Toscana abbiamo quindi fatto ricorso ad una simulazione che utilizza i dati amministrativi Inps – non disponibili a livello nazionale – relativi ai beneficiari di Reddito di cittadinanza.

Secondo le simulazioni, il numero di nuclei beneficiari passa dai circa 53mila del Reddito di cittadinanza ai 44mila (-9mila e 600 nuclei, il 18% in meno) con le due nuove misure, di cui 23mila percettori dell'Assegno per l'inclusione e 21 dello Strumento di attivazione.

A livello individuale i beneficiari del Rdc erano circa 108mila, mentre quelli delle due nuove misure sarebbero 82mila: 26mila e 500 in meno (-24%).

Le risorse dedicate alla lotta alla povertà subiscono una riduzione di circa 31 milioni di euro (-13%) per effetto di una flessione del numero dei percettori e dell'importo medio.

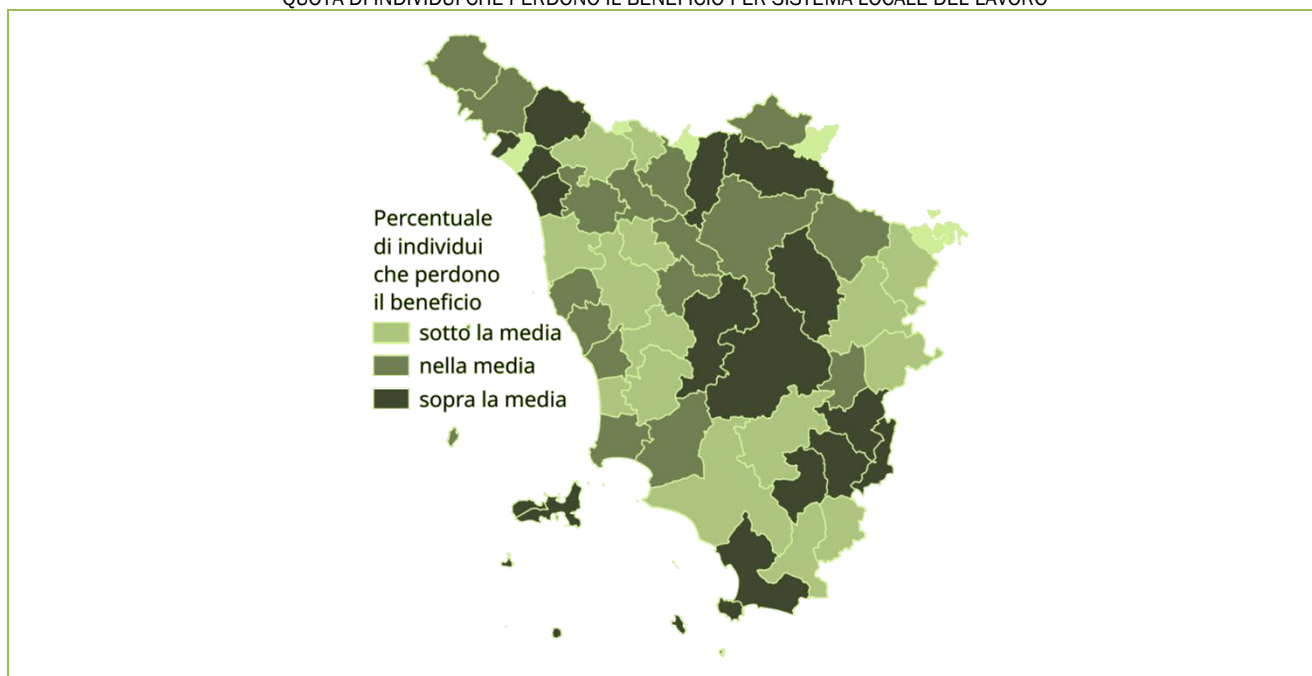
Tabella 2.
NUMERO DI BENEFICIARI E COSTO DELLE MISURE PER IL 2024 IN TOSCANA

	Nuclei beneficiari	Individui beneficiari	Spesa annuale (mln di euro)	Importo medio mensile a famiglia (euro)
Assegno per l'inclusione	22.995	52.497	102	371
Strumento di attivazione	20.801	29.579	101	404
Ai + Sa	43.796	82.077	203	386
Reddito di cittadinanza	53.438	108.565	235	458

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

La seguente cartina rappresenta i sistemi locali del lavoro toscani, raggruppati in tre gruppi per intensità (in media, sopra la media e sotto la media) della riduzione del numero dei beneficiari nel passaggio dal RdC al duplice schema dell' Ai e dello Sa.

Figura 3.
QUOTA DI INDIVIDUI CHE PERDONO IL BENEFICIO PER SISTEMA LOCALE DEL LAVORO



Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

Escluse le città e le aree interne¹, gli altri sistemi locali del lavoro toscani mostrano una quota di variazione dei percettori superiore alla media (-24%). Più accentuata nei sistemi locali sede della produzione manifatturiera legata al cd. made in Italy (-28,5%), in quelli distrettuali dell'altra industria (-27,8%) e nei territori a vocazione turistico balneare² (-27,5%).

Tabella 4.
QUOTA DI INDIVIDUI CHE PERDONO IL BENEFICIO PER TIPOLOGIA DI SISTEMA LOCALE DEL LAVORO

Sistemi locali del lavoro	% di individui che perdono il beneficio
Città	19,0%
Made in Italy	28,5%
Made in Italy distretto	25,3%
Altra industria	23,3%
Altra industria distretto	27,8%
Aree Interne Appennino nord	19,4%
Agriturisistici	23,2%
Turismo balneare	27,5%
Firenze	22,4%

Con le nuove misure governative si ridimensiona, infine, il grado di copertura dei nuclei familiari in condizione di povertà assoluta nella nostra regione. Fatti 100 i nuclei familiari in povertà assoluta in Toscana, 53 ricevevano il Reddito di cittadinanza mentre 44 sono quelli che ora beneficerebbero dell'Assegno di inclusione o dello Strumento di attivazione.

4. GLI EFFETTI REDISTRIBUTIVI DELLA RIFORMA. L'ITALIA

Implementando il modello di microsimulazione *MicroReg* di IRPET con i dati campionari Eusilc di Istat, è possibile quantificare gli effetti redistributivi delle nuove misure rispetto al Reddito di cittadinanza anche per il livello nazionale. Le simulazioni sono state effettuate assumendo un *take up* in linea con quello del Reddito di cittadinanza³.

¹ Dove maggiore è la quota di popolazione anziana potenzialmente eleggibile ai meno restrittivi criteri di accesso all'Al rispetto a quelli previsti per i cd. occupabili candidabili allo SA.

² In questi territori, alcuni dei quali sono il cuore produttivo regionale, valgono le considerazioni opposte a quelle indicate nella nota precedente.

³ Il take up del Reddito di cittadinanza è stato stimato confrontando la platea dei potenziali beneficiari simulata in *MicroReg* con i percettori effettivi registrati dall'Osservatorio Inps per il mese di dicembre 2022.

La seguente tabella restituisce i principali risultati della simulazione, relativamente al grado di copertura e alle risorse dei due nuovi istituti di contrasto alla povertà.

Si osserva, nella platea dei beneficiari, una riduzione di circa 264mila nuclei (-21%) e 695mila individui (-25%) a fronte di una flessione di risorse pari a circa 1,9 miliardi di euro (-24%). Rispetto agli stanziamenti indicati nello schema di decreto governativo, le nostre simulazioni quotano per l'Assegno di inclusione e per lo Strumento di attivazione un costo complessivo pari a poco meno di 6 miliardi di euro. Questa cifra si riferisce al primo anno in cui le due misure saranno contestualmente a regime, ma è progressivamente destinata a ridursi nel tempo per la componente dello Strumento di attivazione che è prevista non essere rinnovabile per i medesimi beneficiari⁴.

Tabella 5.
NUMERO DI BENEFICIARI E COSTO DELLE MISURE PER IL 2024 - ITALIA

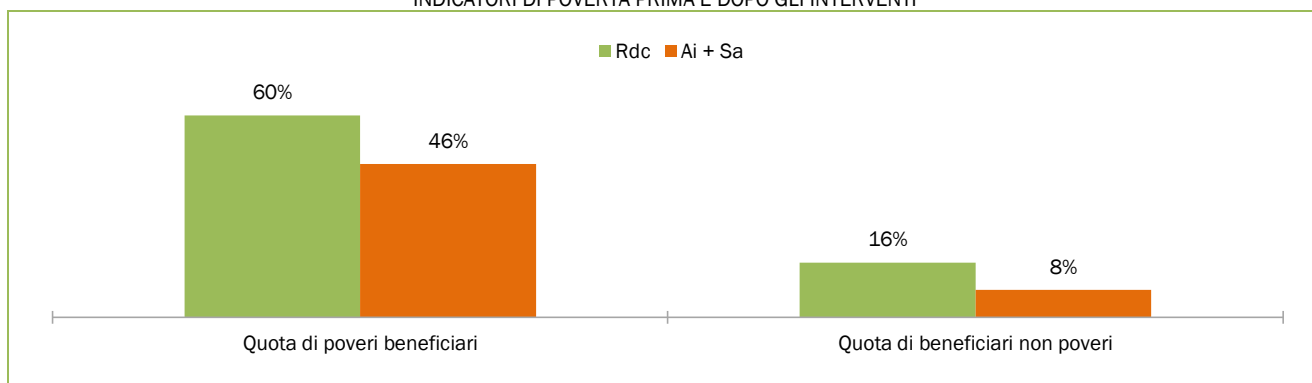
	Nuclei beneficiari	Individui beneficiari	Spesa annuale (mld di euro)	Importo medio mensile a famiglia (euro)
Rdc	1.228.034	2.827.380	7,9	534
Ai (a)	588.545	1.502.099	3,9	546
Sa (b)	375.782	633.061	2,1	470
Totale (a+b)	964.326	2.135.160	6,0	544

Fonte: MicroReg

L'abolizione del Reddito di cittadinanza e l'introduzione delle due nuove misure diminuisce l'efficacia e l'efficienza dell'intervento pubblico nel contenere il fenomeno della povertà. I nuclei in povertà assoluta⁵ in assenza di interventi pubblici sono il 6,6% delle famiglie italiane⁶. Tale quota veniva ridotta al 3,7% in presenza del Reddito di cittadinanza. Con le due nuove misure la povertà assoluta scende al 4,9%.

Ai e Sa hanno, infine, rispetto al Reddito di cittadinanza, una minore capacità di selezionare in modo adeguato il gruppo dei più bisognosi. Il grado di copertura dei nuclei in condizione di povertà assoluta scende infatti dal 60% al 46%, mentre diminuisce (dal 16% all'8%) la quota di nuclei che ricevono il beneficio nonostante non siano poveri. Anche in questo caso, come per il numero dei beneficiari e delle risorse, i valori si riferiscono ad un primo anno a regime della implementazione delle misure, perché dopo 12 mesi la flessione dei beneficiari dello Sa (non rinnovabili) ridurrà ulteriormente l'efficacia complessiva dei due istituti nel contrasto alla povertà.

Figura 6.
INDICATORI DI POVERTÀ PRIMA E DOPO GLI INTERVENTI



Fonte: MicroReg

Nota a cura di
M. L. Maitino, L. Ravagli e N. Sciclone

⁴ Nuovi ingressi nello SA potranno palesarsi nel corso del tempo, una volta scaduti i 12 mesi per i beneficiari originari: la quantificazione dei nuovi flussi non è possibile con le informazioni che sono disponibili, ma sarà comunque significativamente inferiore al dato indicato nella tabella 5.

⁵ Sono considerati in povertà assoluta i nuclei con reddito disponibile familiare inferiore alle soglie di povertà assoluta stimate dall'Istat per area geografica, numero ed età dei componenti.

⁶ Tale valore è quello che si ottiene calcolando la povertà assoluta nello spazio dei redditi e applicando le soglie Istat calcolate sui consumi. In altri termini ogni fattispecie familiare è imputata alla categoria di povertà se la sua disponibilità di reddito è inferiore al valore minimo del paniere di consumo che Istat calcola per quella specifica tipologia di nucleo.