

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, CAPP

Massimo Baldini

Giovanni Gallo

1° 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**

Contatti:

Via Jacopo Berengario, 51
Modena (MO), 41121
Tel.: 059-2056854
Fax: 059-2056947

Posta elettronica:

massimo.baldini@unimore.it
giovanni.gallo@unimore.it
capp@unimore.it

Sommario

Sommario	1
1. Premessa.....	1
2. Lo scenario base: SIA e RES	2
3. L'avvento del REI	4
4. Evidenze dai dati amministrativi.....	6
4.1. Le caratteristiche di chi fa domanda	8
4.2. Gli esiti delle domande	10
4.3. Le caratteristiche dei beneficiari di SIA e RES	13
5. Analisi dell'efficacia ed efficienza della misura.....	14
5.1. Impatto sul reddito familiare	15
5.2. Il tasso di copertura.....	16
5.3. Chi rimane escluso tra gli aventi diritto?	22
6. Conclusioni.....	23

1. Premessa

Con la legge n. 208 del 28 dicembre 2015 (legge di stabilità per il 2016), in seguito disciplinata dal decreto 26 maggio 2016 emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è stato introdotto in Italia il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA). Entrato in vigore 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. La misura nazionale, tuttavia, ha dimostrato subito di essere caratterizzata da requisiti di accesso molto stringenti. In particolare, il requisito del punteggio minimo (45 punti) necessario per accedere alla misura, calcolato per mezzo di una valutazione multidimensionale del bisogno, ha ristretto significativamente la quota dei poveri aventi diritto alla stessa. Il decreto interministeriale del 16 marzo 2017 ha attenuato questo limite, riducendo da 45 a 25 il punteggio minimo necessario per accedere al SIA a partire dal 30 aprile 2017, senza però eliminarlo del tutto.

La regione Emilia-Romagna è stata una delle poche regioni che ha deciso di attivare con risorse proprie delle misure regionali di reddito minimo a rafforzamento di quella nazionale. La L.R. 19 dicembre 2016 n. 24 istituisce la sua misura regionale di contrasto alla povertà, l'esclusione sociale e la disuguaglianza, dal nome Reddito di Solidarietà (RES). Coincidendo nelle finalità con il SIA ma assumendo un carattere universalistico, essa si propone di affiancare la misura nazionale ed estendere così la platea potenziale dei beneficiari. Nello specifico, il RES ha infatti abolito sia 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) che il requisito associato alla valutazione multidimensionale. Per evitare il cosiddetto "turismo del welfare" è previsto come per il SIA un requisito minimo di residenza nel territorio regionale di 24 mesi.

L'art. 10 c. 2 della suddetta legge regionale prevede che la Giunta presenti, nella prima parte del 2018, un rapporto sullo stato di attuazione della legge alla Commissione assembleare competente. Sulla base dei dati presenti nei servizi informativi, con un dettaglio territoriale almeno pari al livello distrettuale, tale rapporto deve fornire informazioni su: a) caratteristiche dei beneficiari del RES e casistica sulle interruzioni straordinarie della presa in carico; b) tipologie ed esiti delle specifiche misure di sostegno attivate; c) take-up del RES; d) ammontare complessivo delle risorse regionali impiegate; e) eventuali criticità emerse in sede di programmazione e realizzazione degli interventi. Obiettivo del presente elaborato è quello di coadiuvare la Giunta regionale nella realizzazione del rapporto sullo stato di attuazione del RES.

2. Lo scenario base: SIA e RES

Prima di illustrare il numero effettivo dei beneficiari della misura regionale di reddito minimo e le loro caratteristiche, in questa sezione vengono mostrate le simulazioni da noi realizzate alla vigilia dell'introduzione del RES (settembre 2017) sulla sua platea potenziale di aventi diritto e gli importi previsti in media per il trasferimento monetario. Le stime sono state condotte sui dati trasversali dell'Indagine sulla condizione di vita delle famiglie italiane (IT-SILC) per l'anno 2015. Questa indagine campionaria fornisce informazioni dettagliate sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie italiane, nonché sull'offerta di lavoro e le caratteristiche demografiche e socio-economiche dei loro componenti.

La Tabella 1 mostra che in Emilia-Romagna le famiglie eleggibili al SIA sono potenzialmente 13.600 (per un totale di circa 47.000 individui), mentre quelle che potrebbero beneficiare del RES sono 36.400 (circa 55.000 individui).

Come è possibile notare, un nucleo familiare non può avere simultaneamente diritto ad entrambe le misure di sostegno al reddito. Ciò avviene perché, a conferma del fatto che il SIA non è stato sostituito ma integrato dal RES, nella L.R. n. 24/2016 è previsto espressamente che l'accesso al RES sia incompatibile con la fruizione del SIA. Il RES ha come scopo principale quello di raggiungere tutte le famiglie, tra cui in particolare quelle anziane o composte da adulti senza minori, che, nonostante abbiano un Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) inferiore a 3.000 euro, non possono ottenere il SIA. L'esclusione dal SIA può essere dovuta alla mancanza dei requisiti categoriali di accesso (presenza di almeno un minore, un figlio disabile, oppure una donna in stato di gravidanza accertata), o ad altri motivi come non aver raggiunto un punteggio sufficiente in una scala di disagio socio-economico che tiene conto di molti aspetti, come la quantità di lavoro presente in famiglia, il reddito familiare o il numero di minori. Il Res invece non ha queste condizioni aggiuntive e per questa ragione presenta una platea più ampia.

1° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Tabella 1 – Famiglie e individui potenzialmente beneficiari di RES e SIA in Emilia-Romagna

Famiglie			
Beneficiario RES	Beneficiario SIA		Totale
	No	Sì	
No	1.950.000	13.600	1.963.600
	97,50%	0,68%	98,18%
Sì	36.400	0	36.400
	1,82%	0,00%	1,82%
Totale	1.986.400	13.600	2.000.000
	99,32%	0,68%	100,00%
Individui			
Beneficiario RES	Beneficiario SIA		Totale
	No	Sì	
No	4.348.540	46.725	4.395.265
	97,72%	1,05%	98,77%
Sì	54.735	0	54.735
	1,23%	0,00%	1,23%
Totale	4.403.275	46.725	4.450.000
	98,95%	1,05%	100,00%

Fonte: Nostre simulazioni sul database EU-SILC 2015.

In base alle nostre stime, l'1,82% delle famiglie emiliano-romagnole potrebbe beneficiare del RES mentre lo 0,68% del SIA. Essendo esse delle stime è opportuno ricordare, tuttavia, che quello qui riportato è il punto centrale di un intervallo di confidenza che nel caso della quota di nuclei beneficiari del RES va da 1,54% a 2,09% e in quello del SIA da 0,51% a 0,85%. Le popolazioni di famiglie aventi diritto alle due misure di reddito minimo sono inoltre molto diverse tra loro in termini di numerosità dei componenti. Nella Tabella 2 si osserva infatti che i nuclei aventi diritto al SIA sono per lo più molto numerosi (5 o più componenti), a differenza del RES dove invece sono più frequenti i nuclei mono-personali. Per tale ragione, sebbene gli importi delle due misure siano formalmente i medesimi, l'importo annuo varia a seconda del numero di componenti il nucleo familiare.

Tabella 2 – Importi annui medi del RES e del SIA per numerosità del nucleo familiare

Numero di componenti	RES		SIA	
	Beneficiari	Importo	Beneficiari	Importo
1	3,78%	933	0,00%	
2	0,81%	1.920	0,46%	1.920
3	0,72%	2.688	0,93%	2.880
4	0,44%	3.840	1,27%	3.339
5 o più	2,20%	4.073	4,83%	3.692
Totale	1,82%	1.443	0,68%	3.049

Fonte: Nostre simulazioni sul database EU-SILC 2015.

Altro elemento a cui dare evidenza è che sono pochi i casi in cui il beneficio economico sarebbe erogato per intero, ossia senza deduzioni di eventuali somme erogate ai titolari di altre misure di sostegno al reddito. È previsto infatti che vengano dedotti dall'importo SIA o RES le somme percepite in quanto nucleo beneficiario di Carta acquisti ordinaria o incremento del Bonus bebè e, per le famiglie che ne soddisfano i requisiti di accesso, del beneficio monetario relativo all'Assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori a prescindere dall'effettiva richiesta dello stesso.

3. L'avvento del REI

Il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 ha introdotto la nuova e definitiva misura di contrasto alla povertà, il Reddito di Inclusione (REI), che ha sostituito il SIA a partire dal 1° gennaio 2018. Il REI presenta caratteristiche molto diverse rispetto al predecessore e, conseguentemente, rispetto alla misura regionale. Le differenze che sono andate a delinearsi tra REI e RES sono illustrate in Tabella 3.

Tabella 3 - Caratteristiche del REI e del RES a confronto

Caratteristica	RES	REI
Requisiti di residenza	Residente in ER da almeno 24 mesi	Residente in Italia da almeno 24 mesi
Requisiti familiari	Nessuno	Famiglia con almeno: <ul style="list-style-type: none"> • Un minore o figlio disabile • Una donna in stato di gravidanza • Un componente disoccupato over55
Requisiti economici	ISEE inferiore ai 3.000 euro	<ul style="list-style-type: none"> • ISEE inferiore ai 6.000 euro • ISRE inferiore ai 3.000 euro* (in sede di prima applicazione il 75% di 3000 euro) • Patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, inferiore a 20.000 euro • Patrimonio mobiliare inferiore a 10.000 euro (8mila se coppia e 6mila se singolo)
Altri requisiti	<ul style="list-style-type: none"> • Nessun componente percettore di NASPI • Trasferimenti inferiori a 600 euro mensili 	<ul style="list-style-type: none"> • Nessun componente percettore di NASPI • No auto/moto-veicoli immatricolati nei 24 mesi antecedenti la domanda • No navi e imbarcazioni di diporto
Durata	12 mesi + ulteriori 12 mesi (pausa = 6 mesi)	18 mesi + ulteriori 12 mesi (pausa = 6 mesi)
Importo annuale	80 * Num. Componenti * 12 (max 4.800€)	0,75*3.000*ScalaISEE – ISE reddito (max 5.824€)
Deduzioni da importo	Somme erogate da altre misure di sostegno al reddito (Carta Acquisti, Bonus Bebè) + Assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori (a prescindere da richiesta)	Eventuali trattamenti assistenziali percepiti dalla famiglia, esclusi quelli non sottoposti alla prova dei mezzi

Rispetto alla nuova misura nazionale (ci si riferisce qui alla versione attuale del REI e non alla sua prossima modifica nel mese di luglio, vedi Sezione 7), il RES mantiene il vantaggio di essere una politica “universale” di contrasto alla povertà, ossia priva di requisiti familiari di accesso, benché il REI estenda la platea degli aventi diritto anche alle famiglie con all'interno un componente disoccupato e ultra-55enne. Ciò nonostante, la misura nazionale prevede adesso dei requisiti economici di accesso, una durata e un importo annuale massimo più ampi e generosi di quelli che caratterizzano il RES. La principale novità del REI si trova, comunque, nel calcolo del trasferimento monetario, il quale tende a diminuire tanto più alta è la componente reddituale dell'ISEE familiare, fino ad annullarsi del tutto quando questa è pari a 2.250 euro¹.

Dalla Tabella 4 si nota che il passaggio dal SIA al REI vede un aumento delle famiglie eligibili alla misura nazionale di reddito minimo in Emilia-Romagna: i nuclei potenzialmente beneficiari del

¹ In fase di prima attuazione della misura nazionale, la soglia massima di accesso al REI è stata decurtata del 25%. Da ciò segue che, in realtà, per ricevere un importo REI strettamente maggiore di zero non bisogna avere un ISRE inferiore a 3.000 euro, bensì inferiore a 2.250 euro.

1° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

REI sono 19.000 (per un totale di circa 60.000 individui), contro i 13.600 del SIA. Al contrario, diminuiscono leggermente le famiglie che potrebbero beneficiare del RES, dalle precedenti 36.400 unità a 33.000 (circa 49.000 individui). Le ragioni di questa variazione al ribasso vanno da ricercarsi nella maggiore generosità del REI in termini di trasferimento monetario che, pertanto, si rende più attrattivo della misura regionale.

Tabella 4 – Famiglie e individui potenzialmente beneficiari di RES e REI in Emilia-Romagna

Famiglie			
Beneficiario RES	Beneficiario REI		Totale
	No	Sì	
No	1.948.000	19.000	1.967.000
	97,40%	0,95%	98,35%
Sì	33.000	0	33.000
	1,65%	0,00%	1,65%
Totale	1.981.000	19.000	2.000.000
	99,05%	0,95%	100,00%
Individui			
Beneficiario RES	Beneficiario REI		Totale
	No	Sì	
No	4.341.420	59.630	4.401.050
	97,56%	1,34%	98,90%
Sì	48.950	0	48.950
	1,10%	0,00%	1,10%
Totale	4.390.370	59.630	4.450.000
	98,66%	1,34%	100,00%

Fonte: Nostre simulazioni sul database EU-SILC 2015.

Tabella 5 – Importi annui medi del RES e del REI per numerosità del nucleo familiare

Numero di componenti	RES		REI	
	Beneficiari	Importo	Beneficiari	Importo
1	3,54%	931	0,25%	2.117
2	0,76%	1.920	0,55%	3.184
3	0,25%	2.880	1,65%	3.218
4	0,47%	3.627	1,48%	3.275
5 o più	2,65%	3.782	4,50%	4.338
Totale	1,65%	1.411	0,95%	3.340

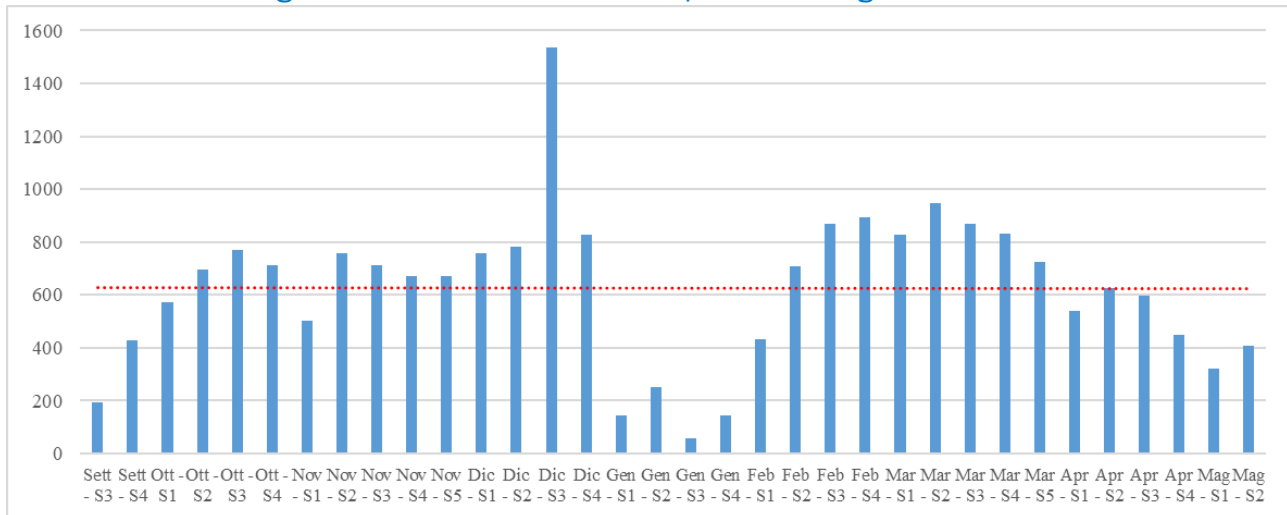
Fonte: Nostre simulazioni sul database EU-SILC 2015.

La Tabella 5 mostra infatti che, se tutti gli aventi diritto facessero domanda per i rispettivi trasferimenti sociali, i beneficiari del REI percepirebbero in media un importo annuo (3.340 euro) più che doppio rispetto a quello registrato dai nuclei che avrebbero accesso al RES (1.411 euro). Questa sproporzione è associata al fatto che, così come accade con il SIA, i nuclei a trarre maggiore beneficio dal REI sono quelli con 5 o più componenti, ovvero quelli in grado di accedere agli importi più alti della misura nazionale, mentre il RES si rivolge principalmente alle famiglie composte da una singola persona. Sebbene il REI preveda formalmente degli importi massimi molto più elevati rispetto a quelli del suo predecessore, da una comparazione delle Tabelle 2 e 5 non emerge una differenza rilevante negli importi medi che si andrebbero a percepire nella sostanza, ad eccezione dei nuclei con 1-2 componenti che però rappresentano una chiara minoranza. È probabile che ciò sia attribuibile al cambiamento nella formula di calcolo degli importi avvenuta nel passaggio dal SIA al REI.

4. Evidenze dai dati amministrativi

Il RES è entrato in vigore il 18 settembre 2017. Da allora sono state presentate, all'11 maggio 2018, un totale di 21.238 domande di accesso alla misura regionale, con una media di circa 625 domande alla settimana. La dinamica delle domande non è costante in questi otto mesi, ma può essere divisa in tre macro-fasi (Figura 1).

Figura 1 – Numero di domande presentate ogni settimana



La prima fase è quella di “avviamento” della misura, che è durata da settembre a dicembre 2017. In questa fase le domande aumentano chiaramente mese per mese, a testimonianza di una sempre più capillare diffusione delle informazioni riguardo la stessa. Il picco di domande settimanali si raggiunge la terza settimana di dicembre, nel corso della quale la misura regionale vanta una piena copertura mediatica (giornali, radio e tv locali) a seguito della presentazione dei suoi risultati relativi al primo trimestre di attività.

La seconda fase, coincidente con il mese di gennaio 2018 (Figura 1), è quella di “sospensione” della misura. 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.

Infine la terza fase, avviata nel febbraio 2018 e ancora in corso, può essere definita come la fase di “stabilizzazione” della misura. Dopo una forte crescita nel bimestre febbraio-marzo, con tutta probabilità associata all’avvio del REI, il numero di domande settimanali sembra infatti convergere verso quello che ci si può attendere essere il valore medio di domande in futuro.

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 agevola in misura considerevole i nuclei richiedenti perché evita loro di predisporre più domande, riducendo i tempi connessi in genere agli adempimenti burocratici. Nel caso ne possiedano i requisiti di accesso, i nuclei richiedenti vengono in primo luogo indirizzati alla misura nazionale. Qualora non siano posseduti i requisiti per accedere alla misura nazionale, viene quindi verificato il rispetto di quelli del RES. Da quanto detto consegue, da una parte, che le 21.238 domande non verranno necessariamente accettate tutte e, dall’altra, che non tutti i nuclei richiedenti andranno a beneficiare della misura regionale.

1° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Questo dettaglio viene fornito nella Sezione 4.2, ossia quando si andranno ad analizzare gli esiti delle procedure di verifica dei requisiti di accesso.

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 6).

In circa 8 mesi (settembre 2017 - maggio 2018), poco più dell'1% della popolazione di famiglie nella regione Emilia-Romagna risulta aver presentato domanda per ricevere il beneficio economico. Tale percentuale giunge fino all'1,4% nella provincia di Modena e rimane sotto lo 0,9% 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 Bologna e Modena, che insieme raccolgono il 42% 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 maggiore di zero (Tabella 6). 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 alla popolazione totale di famiglie residenti, i distretti con il maggior numero di domande presentate sono Vignola (1,83%), San Lazzaro di Savena (1,63%), Mirandola (1,54%) e Sassuolo (1,53%). Al contrario, soltanto due distretti mostrano una percentuale inferiore allo 0,5%, ossia Ponente e il distretto Sud-Est della provincia di Parma.

Tabella 6 – Numero di domande per provincia e distretto socio-sanitario

Distretto	Numero di domande presentate	Numero totale famiglie residenti	% Domande presentate su totale famiglie
Piacenza	538	47.357	1,14%
Levante	438	47.724	0,92%
Ponente	104	34.500	0,30%
Prov. di Piacenza	1.080	129.581	0,83%
Parma	1.037	103.418	1,00%
Fidenza	352	45.037	0,78%
Valli Taro E Ceno	211	21.215	0,99%
Sud-Est (PR)	122	33.780	0,36%
Prov. di Parma	1.722	203.450	0,85%
Montecchio Emilia	200	26.002	0,77%
Reggio Emilia	1.153	100.274	1,15%
Guastalla	143	28.450	0,50%
Correggio	218	22.541	0,97%
Scandiano	346	33.558	1,03%
Castelnuovo Ne' Monti	164	15.529	1,06%
Prov. di Reggio Emilia	2.224	226.354	0,98%
Carpi	526	43.946	1,20%
Mirandola	548	35.524	1,54%
Modena	1.159	83.766	1,38%
Sassuolo	759	49.447	1,53%
Pavullo Nel Frignano	201	18.862	1,07%
Vignola	690	37.789	1,83%
Castelfranco Emilia	380	31.250	1,22%
Prov. di Modena	4.263	300.584	1,42%
Reno, Lavino E Samoggia	269	51.453	0,52%
Appennino Bolognese	331	26.026	1,27%
San Lazzaro Di Savena	580	35.642	1,63%
Imola	348	58.894	0,59%
Pianura Est	636	70.068	0,91%
Pianura Ovest	414	35.728	1,16%
Bologna	2.187	205.050	1,07%
Prov. di Bologna	4.765	482.861	0,99%
Ovest	368	33.207	1,11%
Centro-Nord	966	83.418	1,16%
Sud-Est (FE)	459	44.903	1,02%
Prov. di Ferrara	1.793	161.528	1,11%
Ravenna	1.277	93.739	1,36%
Lugo	497	45.320	1,10%
Faenza	355	39.010	0,91%
Prov. di Ravenna	2.129	178.069	1,20%
Forlì	715	81.827	0,87%
Cesena-Valle Del Savio	565	50.669	1,12%
Rubicone	210	37.546	0,56%
Prov. di Forlì-Cesena	1.490	170.042	0,88%
Rimini	1.278	95.992	1,33%
Riccione	494	48.911	1,01%
Prov. di Rimini	1.772	144.903	1,22%
Totale	21.238	1.997.372	1,06%

4.1. Le caratteristiche di chi fa domanda

La Tabella 7 illustra le principali caratteristiche demografiche dell'insieme dei nuclei che presentano domanda per la misura RES-SIA da settembre a novembre 2017 e per la misura RES-REI da dicembre 2017 a maggio 2018. Poiché si analizzano qui le semplici domande, cioè

1° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

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 la maggioranza di queste sia da imputare al RES, dato che la misura regionale è stata introdotta nella fase conclusiva del SIA e sono passati solo pochi mesi dall'avvio del REI.

Tabella 7 – Principali caratteristiche demografiche dei nuclei richiedenti

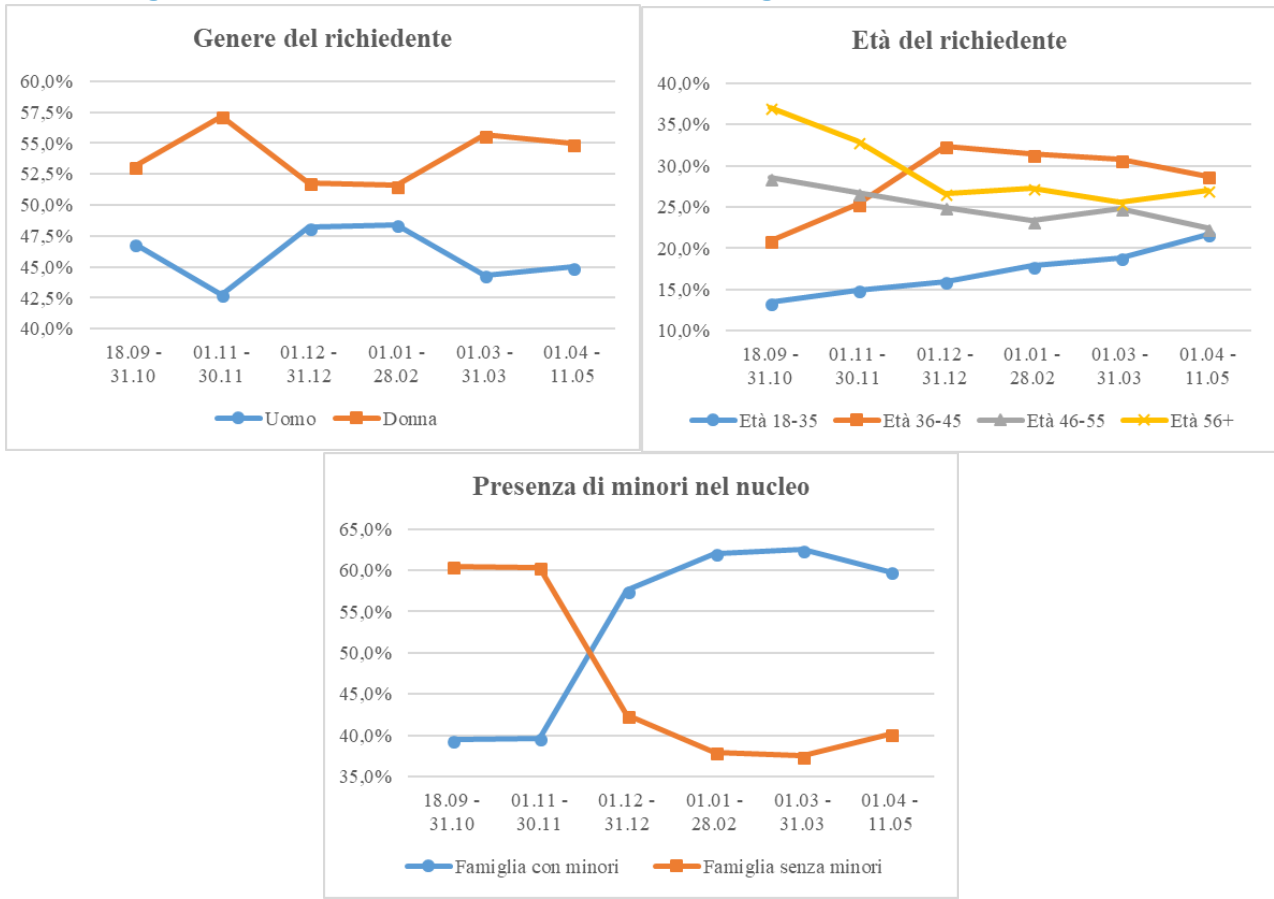
Caratteristica del nucleo	Numero di domande	%
Uomo	9.747	45,9%
Donna	11.491	54,1%
Età 18-35	3.639	17,1%
Età 36-45	6.101	28,7%
Età 46-55	5.393	25,4%
Età 56+	6.105	28,8%
Famiglia con minori	11.520	54,2%
Famiglia senza minori	9.718	45,8%
Totale	21.238	100,0%

Nella Tabella 7 si osserva che i nuclei che presentano domanda per la misura di reddito minimo nella regione Emilia-Romagna hanno più spesso un richiedente di sesso femminile che maschile. Essendo il RES rivolto in prevalenza alle famiglie senza minori, e quindi più anziane della popolazione, non stupisce notare che i richiedenti con 56 o più anni rappresentano la più frequente (29%) tra le classi d'età in esame, mentre i richiedenti in giovane età (35 anni o meno) costituiscono solo il 17% del numero totale di domande. La Tabella 7 mostra anche che più della metà dei nuclei che presentano domanda hanno al proprio interno almeno un minore, anche se probabilmente molte di queste rientrano poi in una delle due misure nazionali piuttosto che in quella regionale.

La Figura 2 mette in evidenza le stesse caratteristiche dei richiedenti in Tabella 7 distinguendo però per sei periodi distinti, così da catturare eventuali variazioni associate all'introduzione del REI. Tutti i periodi hanno una durata di 30-40 giorni circa, tranne il quinto che ha invece durata bimestrale per tenere conto delle poche domande presentate in gennaio 2018.

A differenza della composizione dei nuclei che fanno domanda per genere del richiedente, che rimane sostanzialmente invariata nel tempo, l'età media dei richiedenti della misura di sostegno al reddito cambia molto tra settembre 2017 e maggio 2018. Nel periodo di avvio del RES, infatti, due richiedenti su tre ha più di 45 anni e solo il 13% ne ha meno di 35. L'introduzione del RES sembra quindi fornire un supporto soprattutto a quelle categorie rimaste escluse dal SIA nazionale, ossia gli anziani e i piccoli nuclei composti solamente da uno o due componenti. Con l'abolizione del SIA e il simultaneo avvio del REI, si assiste tuttavia a una netta inversione del trend al punto che nel periodo più recente (aprile-maggio 2018) le quattro classi d'età in esame appaiono nel complesso equi-presenti. La maggiore partecipazione di nuclei giovani tra quelli che fanno domanda si associa chiaramente al ribaltamento nella composizione delle famiglie richiedenti per presenza di minori, che si rileva a partire dal dicembre 2017 e che conduce nell'ultimo periodo a una situazione opposta rispetto a quella registrata a settembre-ottobre 2017.

Figura 2 – Dinamica delle caratteristiche demografiche dei nuclei richiedenti

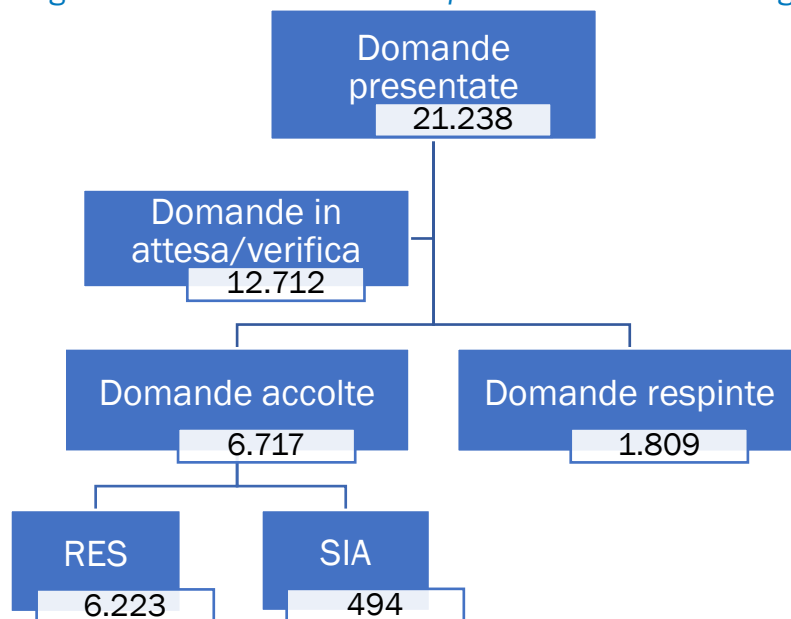


4.2. Gli esiti delle domande

L'introduzione del REI ha causato importanti rallentamenti 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. Dall'altra, a livello regionale, si è dovuto pensare a una rimodulazione della domanda unica di richiesta RES-REI, nonché alla conseguente ristrutturazione del sistema informativo. Per tali ragioni, non sorprende che solamente il 40% circa delle domande presentate abbia conseguito un esito all'11 maggio 2018, mentre quasi 13.000 domande sono ancora in stato di attesa o di verifica dei requisiti da parte dell'INPS (Figura 3).

1° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Figura 3 – Esiti delle domande per SIA e RES all'11 maggio 2018



Le domande accolte (6.717) riguardano per la maggior parte il RES e per il 7% la misura nazionale SIA. La bassa presenza di beneficiari SIA nel periodo considerato (settembre 2017 – maggio 2018) 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, oltre alla temporaneità della sovrapposizione tra SIA e RES, 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 1.809, si osserva un tasso di rigetto delle domande per le due misure pari al 21%.

Distinguendo tra la misura regionale e quella nazionale, è il RES a riportare il tasso di rigetto inferiore (20%) mentre il tasso del SIA è pari al 25%. Sebbene escludere un richiedente ogni quattro/cinque possa sembrare una situazione negativa, questi tassi risultano largamente inferiori a quelli registrati dallo stesso SIA agli inizi del 2017. In base ai dati resi noti dal Presidente de'INPS Tito Boeri durante un'audizione alla Commissione Lavoro del Senato della Repubblica il 17 gennaio 2017, le domande respinte per il SIA costituivano il 69% del totale nella regione Emilia-Romagna e il 66% nel complesso del Paese. Si ricorda comunque che questi tassi di accoglimento particolarmente bassi erano associati alla "prima versione" del SIA, ovvero quella in cui era necessario per accedere un punteggio nella valutazione multidimensionale del bisogno almeno pari a 45 punti.

La Tabella 8 mostra una casistica dei principali motivi di rigetto della domanda RES-SIA: nel 9% dei casi non è stato possibile definire alcuna misura; l'8% dei richiedenti hanno annullato o visto cancellare la loro domanda; il 3% delle domande sono state respinte perché i nuclei non erano residenti nel territorio della regione da almeno 24 mesi; e un altro 3% ha dichiarato in sede di domanda di percepire già più di 600 euro al mese per trasferimenti sociali e assistenziali di varia natura. Il motivo principale di non accoglimento della domanda RES-SIA rimane però la categoria residuale 'Altro', dove rientrano il 77%. Non essendo disponibili i dati puntuali su questi nuclei,

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.

non siamo in grado di comprendere più approfonditamente il problema qui evidenziato. Tuttavia, è verosimile che la maggioranza di questi sia stata esclusa dopo che l'INPS ha verificato un mancato rispetto del requisito dell'ISEE (ISEE familiare superiore a 3.000 euro) o del requisito della Naspi (Naspi strettamente maggiore di zero per almeno un componente del nucleo). Ancora, 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.

Tabella 8 – Principali motivi di non accoglimento della domanda RES-SIA

Motivo rigetto della domanda	Frequenza	%
Domanda cancellata	146	8,1%
Misura non definita	160	8,8%
Assenza requisito residenza	51	2,8%
Trasferimenti > 600 euro	56	3,1%
Altro (ISEE, Naspi, ...)	1.396	77,2%
Totale	1.809	100,0%

Nel momento in cui scriviamo questo 1° rapporto di monitoraggio, alcuni dei nuclei beneficiari del RES e del SIA hanno già ricevuto due trasferimenti bimestrali³. La “profondità” acquisita nei dati amministrativi ci fornisce un primo spunto per commentare le dinamiche di ingresso e uscita dalle misure in esame, ovvero sui casi di decadenza dal beneficio delle stesse. La Tabella 9 illustra i beneficiari di RES e SIA per i due periodi di erogazione delle rispettive misure. Poiché i beneficiari delle due misure non hanno iniziato a percepirla tutti nello stesso momento ma in tempi diversi, al momento la transizione in uscita tra il primo e il secondo periodo risulta nota per il 62% circa dei 6.717 beneficiari (74% per il SIA e 61% per il RES). Tra questi, la grande maggioranza (2.106) rientra ancora in una delle due misure al secondo bimestre di beneficio, mentre 471 non hanno più diritto alla misura. Si assiste dunque, nel passaggio dal primo al secondo periodo, a un tasso di transizione in uscita del 18% e leggermente più alto tra i beneficiari della misura nazionale rispetto a quello riportato da coloro che percepiscono il RES. I restanti 4.140 beneficiari RES-SIA devono, infine, attendere ancora l'esito della verifica periodica della propria condizione economica familiare, la quale determinerà se possono ricevere il secondo importo bimestrale oppure non sono più idonei alla misura.

Tabella 9 – Beneficiari RES e SIA per periodo di erogazione

Esito	1° periodo			2° periodo		
	SIA	RES	Totale	SIA	RES	Totale
In erogazione	494	6.223	6.717	169	1.937	2.106
Decaduta	0	0	0	41	430	471
In attesa di verifica	0	0	0	284	3.856	4.140
Totale	494	6.223	6.717	494	6.223	6.717

Il motivo principale di decadenza dal beneficio sembra essere, tra i beneficiari di entrambe le misure, un aumento dell'ISEE familiare oltre la soglia massima di accesso (3.000 euro) oppure

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. Nel data set a disposizione sono presenti due nuclei beneficiari del SIA che sono giunti al loro terzo pagamento trimestrale. Per semplicità, oltre che per la scarsa numerosità, si è tuttavia deciso di focalizzare l'analisi soltanto sui primi due periodi.

1° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

la ricezione del sussidio di disoccupazione da parte di un membro del nucleo beneficiario (Tabella 10).

Tabella 10 – Principali cause di decadenza dal beneficio

Motivi di decadenza	SIA	RES	Totale
Trasferimenti > 600 euro	0 0,0%	28 6,5%	28 5,9%
Naspi > 0 euro	0 0,0%	96 22,3%	96 20,4%
ISEE > 3000 euro	31 75,6%	301 70,0%	332 70,5%
Importo annullato dalle deduzioni	4 9,8%	4 0,9%	8 1,7%
Altro	6 14,6%	1 0,2%	7 1,5%
Totale	41 100,0%	430 100,0%	471 100,0%

Questa causa di decadenza può essere vista, in generale, come un segnale positivo da parte del *policymaker*, dato che evidenzia un miglioramento delle condizioni reddituale e lavorative di famiglie con gravi difficoltà finanziarie. Tuttavia, dato il breve periodo di “trattamento” – e il fatto che all’anno 2018 tutti gli ISEE sono stati ricalcolati – appare improbabile che vi sia una qualche causalità tra questo miglioramento del benessere familiare e la misura di reddito minimo in esame. Si rimanda a future analisi, su dati più “longevi”, per un maggiore approfondimento di questo fondamentale aspetto della politica sociale.

4.3. Le caratteristiche dei beneficiari di SIA e RES

Come anticipato nella Sezione 4.1, benché nella regione Emilia-Romagna la domanda per richiedere SIA (adesso REI) e RES sia la medesima, la misura nazionale di reddito minimo e quella regionale si rivolgono a platee di beneficiari molto diverse. Mostrando le principali caratteristiche demografiche dei richiedenti/capofamiglia dei nuclei beneficiari, la Tabella 11 ne fornisce chiara evidenza.

Tabella 11 – Principali caratteristiche demografiche dei nuclei beneficiari

Caratteristica del nucleo	RES		SIA	
	Beneficiari	%	Beneficiari	%
Uomo	2.863	46,0%	158	32,0%
Donna	3.360	54,0%	336	68,0%
Età 18-35	843	13,5%	126	25,5%
Età 36-45	1.426	22,9%	182	36,8%
Età 46-55	1.844	29,6%	129	26,1%
Età 56+	2.110	33,9%	57	11,5%
Totale	6.223	100,0%	494	100,0%

Il SIA sembra in generale contraddistinguersi per nuclei beneficiari di giovane età e con richiedente una donna, la quale nel 28% dei casi è anche genitore single. All’opposto, il RES si rivolge prevalentemente alla classe più anziana della popolazione, dato che il 34% dei nuclei beneficiari ha una persona di riferimento con più di 55 anni.

La superiore anzianità dei beneficiari del RES si rispecchia in un maggior numero di famiglie piccole o piccolissime (45% dei nuclei sono mono-personali) e di solito senza minori al proprio interno (Tabella 13). Al contrario, il meccanismo del punteggio minimo nella valutazione multidimensionale del bisogno favorisce enormemente l'accesso al SIA di famiglie con tanti minorenni. Non a caso, quasi un nucleo beneficiario su quattro presenta almeno tre minori.

Tabella 13 – Beneficiari per numero di componenti e di minori nel nucleo familiare

Numero di componenti	RES	SIA	Numero di minori nel nucleo familiare	RES	SIA
1	44,7%	6,5%	0	66,2%	10,7%
2	16,3%	17,8%	1	15,4%	32,8%
3	16,2%	21,3%	2	12,7%	32,4%
4	12,8%	26,1%	3	4,4%	18,6%
5 o più	10,0%	28,3%	4 o più	1,3%	5,5%

Sorprende infine osservare che nei nuclei beneficiari, tanto del RES quanto del SIA, il 67% abbia in media almeno un occupato al proprio interno (Tabella 14). Ci si attenderebbe invero 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 14. 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 6-7% 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.

Tabella 14 – Beneficiari per presenza di occupati o disabili nel nucleo familiare

Caratteristica del nucleo	RES		SIA	
	Beneficiari	%	Beneficiari	%
Senza occupati	2.081	33,4%	161	32,6%
Con almeno un occupato	4.142	66,6%	333	67,4%
Senza disabili	5.850	94,0%	462	93,5%
Almeno un disabile	373	6,0%	32	6,5%
Totale	6.223	100,0%	494	100,0%

5. Analisi dell'efficacia ed efficienza della misura

Il combinato disposto dei dati amministrativi a nostra disposizione e dei dati campionari dell'indagine EU-SILC permette di valutare due aspetti fondamentali in una misura di reddito minimo: 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 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.

1° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

5.1. Impatto sul reddito familiare

Iniziando dal primo quesito valutativo, la Tabella 15 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 6.223 beneficiari al primo periodo di "trattamento" è di gran lunga inferiore (865 euro l'anno) a causa dell'elevato numero di nuclei con ISEE nullo.

L'importo medio percepito bimestralmente dai beneficiari RES è pari a 321 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 di 573 euro per quelli con cinque 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 con almeno cinque membri l'importo RES percepito in media è nettamente inferiore al massimale previsto (800 euro a bimestre). 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. 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 15 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 osservate. Il 64% 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 45% nuclei con quattro o più membri.

Tabella 15 – Incidenza del RES sul reddito per numerosità e ISEE del nucleo beneficiario

Numero di componenti	Frequenza	%	ISEE	Importo bimestrale	Importo anno	Importo annuo equivalente	Variazione % ISEE
1	2.780	44,7%	474	158	949	949	300%
2	1.016	16,3%	764	315	1.888	1.203	257%
3	1.007	16,2%	1.168	436	2.617	1.282	210%
4	797	12,8%	1.459	557	3.345	1.358	193%
5	623	10,0%	1.523	573	3.437	1.153	176%
Totale	6.223	100,0%	865	321	1.928	1.117	229%
Classe di ISEE	Frequenza	%	ISEE	Importo bimestrale	Importo anno	Importo annuo equivalente	Variazione % ISEE
0	2.569	41,3%	0	251	1.508	1.058	-
0 - 1.000	1.277	20,5%	430	320	1.921	1.126	362%
1.000 - 2.000	1.135	18,2%	1.504	378	2.269	1.179	178%
2.000 - 3.000	1.242	20,0%	2.517	415	2.493	1.173	147%
Totale	6.223	100,0%	865	321	1.928	1.117	229%

Per valutare l'impatto del RES sul reddito dei nuclei beneficiari, l'importo bimestrale viene prima esteso all'intervallo annuale – coincidente con la durata complessiva della misura – e poi convertito a importo equivalente adottando la stessa scala di equivalenza dell'ISEE (Tabella 15). Aggiungere l'importo RES al reddito dei nuclei beneficiari determina una variazione percentuale media del 229% 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 (300%), ma rimane comunque pari al 176% tra i nuclei con almeno cinque 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 1.058 euro in un anno) a 147%.

La Tabella 16 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 (481 contro 321 euro a bimestre), tranne che per la categoria di famiglie con almeno cinque componenti, probabilmente più interessata dalle deduzioni sull'importo. I nuclei SIA con 2 o 3 componenti mostrano importi bimestrali superiori a quelli massimi previsti dalla misura (rispettivamente 315 e 444), perché sono costituiti in prevalenza da genitori single che da maggio 2017 hanno diritto a un incremento dell'importo pari a 80 euro mensili.

Tabella 16 – Incidenza del SIA sul reddito per numerosità e ISEE del nucleo beneficiario

Numero di componenti	Frequenza	%	ISEE	Importo bimestrale	Importo anno	Importo annuo equivalente	Variazione % ISEE
1	32	6,5%	78	158	945	945	1310%
2	88	17,8%	841	444	2.662	1.696	302%
3	105	21,3%	478	508	3.049	1.493	412%
4	129	26,1%	569	557	3.342	1.357	338%
5	140	28,3%	1.001	488	2.927	969	197%
Totale	494	100,0%	689	481	2.886	1.310	290%
Classe di ISEE	Frequenza	%	ISEE	Importo bimestrale	Importo anno	Importo annuo equivalente	Variazione % ISEE
0	210	42,5%	0	476	2.854	1.354	-
0 - 1.000	138	27,9%	428	511	3.067	1.339	413%
1.000 - 2.000	81	16,4%	1.494	472	2.829	1.209	181%
2.000 - 3.000	65	13,2%	2.464	446	2.676	1.232	150%
Totale	494	100,0%	689	481	2.886	1.310	290%

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 (+290%) 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.

5.2. Il tasso di copertura

Una prima analisi che può essere fatta sul take-up della misura RES-SIA consiste nel confrontare il numero di nuclei beneficiari con il totale dei nuclei familiari residenti nelle nove province della regione Emilia-Romagna che hanno dichiarato nel 2016 un ISEE inferiore a 3.000 euro. Si distingue in particolare tra due classi di ISEE: ISEE nullo e ISEE compreso tra zero (non incluso)

1° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

e 3.000 euro. Il dato sul numero 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, della Naspi o del vincolo sull’ammontare massimo di trasferimenti sociali già ricevuti. Ciò nonostante, soprattutto in vista di un’evoluzione sempre più “universalistica” delle misure di reddito minimo in Italia, questa restituisce una chiara mappa del bisogno economico a livello regionale e sub-regionale.

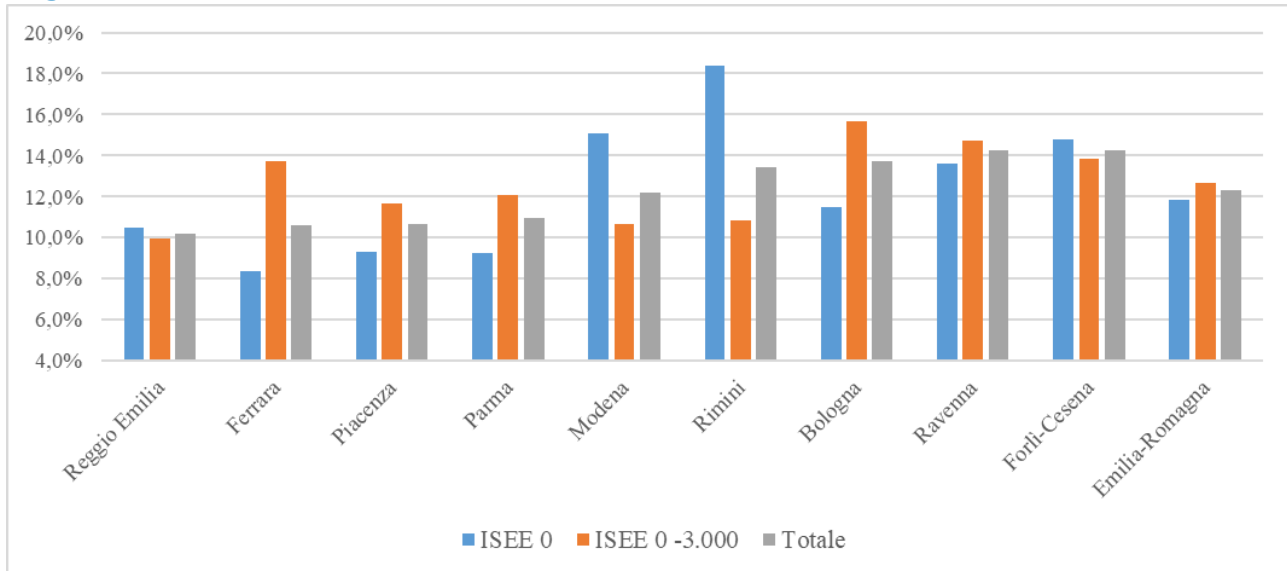
Circa 23.500 famiglie residenti nel territorio regionale dichiarano un ISEE nullo nel 2016 e altre 31.100 ne dichiarano uno maggiore di zero ma comunque inferiore a 3.000 euro, per un totale di 54.600 famiglie. Queste famiglie si distribuiscono tra le nove province in linea con la loro popolazione e sostanzialmente con la stessa quota di nuclei con ISEE nulli sul totale (circa il 43%). Dalla media regionale si distaccano, in meglio, le province di Rimini e Modena con una quota di famiglie con ISEE nullo – tra quelle con ISEE inferiore a 3.000 euro – pari al 35%, mentre si distingue in peggio la provincia di Ferrara dove tale percentuale giunge al 58%.

La Figura 4 illustra il tasso di copertura del RES-SIA per le due classi di ISEE qui esaminate e il totale dei nuclei con ISEE inferiore a 3.000 euro⁴. La misura presenta un tasso di copertura poco superiore al 12% nel complesso del territorio regionale, ma che si rivela abbastanza eterogeneo a livello provinciale. Il tasso di copertura è appena il 10% nelle province di Reggio Emilia e Ferrara, mentre è pari al 14% in quelle di Ravenna e Forlì-Cesena.

Benché i nuclei nella classe di ISEE 0-3.000 evidenzino – almeno in parte – una condizione economica leggermente migliore rispetto a quelli con ISEE pari a zero, si osserva per i primi una copertura della misura sorprendentemente più alta a livello regionale (13%), a testimonianza forse di una loro maggiore consapevolezza o volontà di attivarsi in termini socio-lavorativi. In merito ai tassi di copertura per classi di ISEE, le nove province emiliano-romagnole sembrano suddividersi in tre gruppi: 1) nelle province di Forlì-Cesena, Ravenna e Reggio Emilia la misura RES-SIA tende ad intercettare ugualmente i nuclei con ISEE inferiore a 3.000 euro e quelli con ISEE nullo; 2) nelle province di Bologna, Parma, Piacenza e Ferrara la misura riesce a prendere maggiormente in carico i nuclei nella classe di ISEE più alta; infine 3) nelle province di Rimini e Modena sono i nuclei con ISEE pari a zero quelli che risultano più coperti dalla misura. Nella provincia di Rimini il tasso di copertura dei nuclei con ISEE nullo supera addirittura il 18%.

⁴ Benché ci si riferisca sempre a RES-SIA, come visto nella Sezione 4, il 93% dei nuclei sono invero beneficiari della misura regionale. Per questa ragione, le valutazioni qui esposte sono principalmente da attribuire al RES piuttosto che al SIA nazionale.

Figura 4 – Tasso di copertura del RES-SIA dei nuclei familiari con ISEE inferiore a 3.000 euro



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). 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. La Commissione Europea utilizza questa definizione di reddito familiare per calcolare due degli indicatori di povertà monetaria all'interno della Strategia2010: l'indice di rischio di povertà e l'indice di grave povertà.

L'indice di rischio di povertà consiste nel rapporto tra il numero di individui che vivono in famiglie a rischio di povertà e il totale della popolazione, dove il rischio di povertà è definito come il possesso di un reddito familiare disponibile equivalente inferiore al 60% della mediana nazionale dello stesso reddito. L'indice di grave povertà viene calcolato in maniera analoga, ma facendo riferimento a una soglia di povertà più bassa rispetto alla precedente e pari al 40% della media nazionale del reddito familiare equivalente.

La definizione di reddito e i due indicatori di povertà appena descritti 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 campionari⁵.

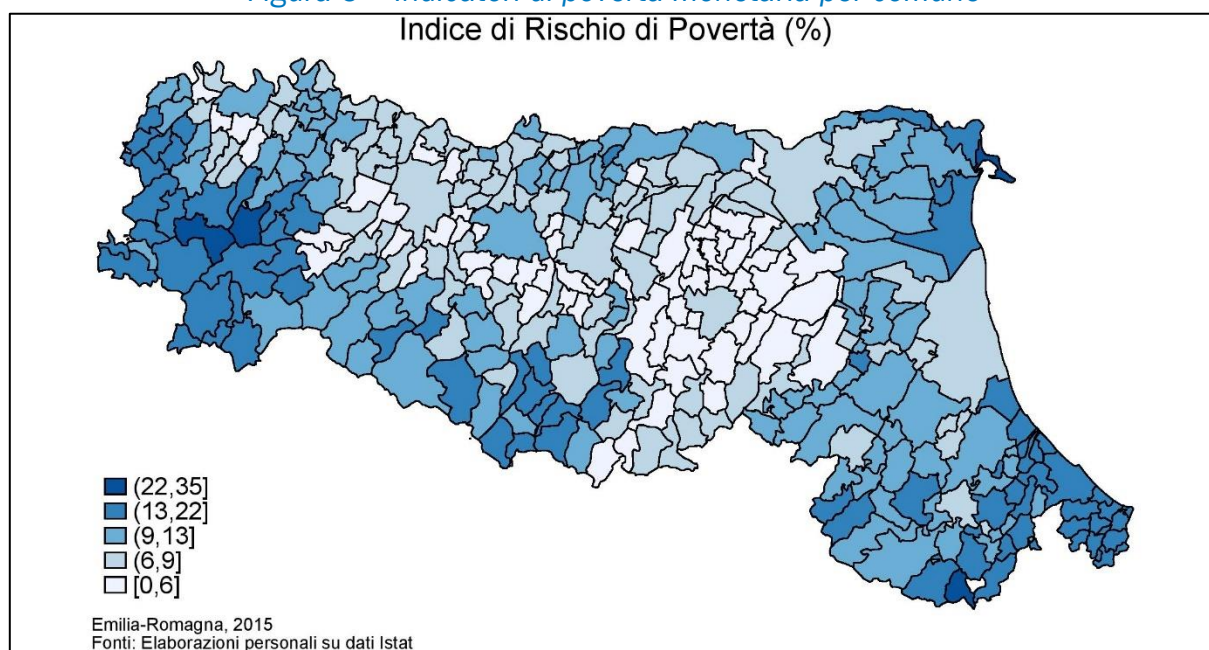
⁵ Elbers, C., Lanjouw, J. O., & Lanjouw, P. (2003). Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality. *Econometrica* 71(1), 355-364.

1° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

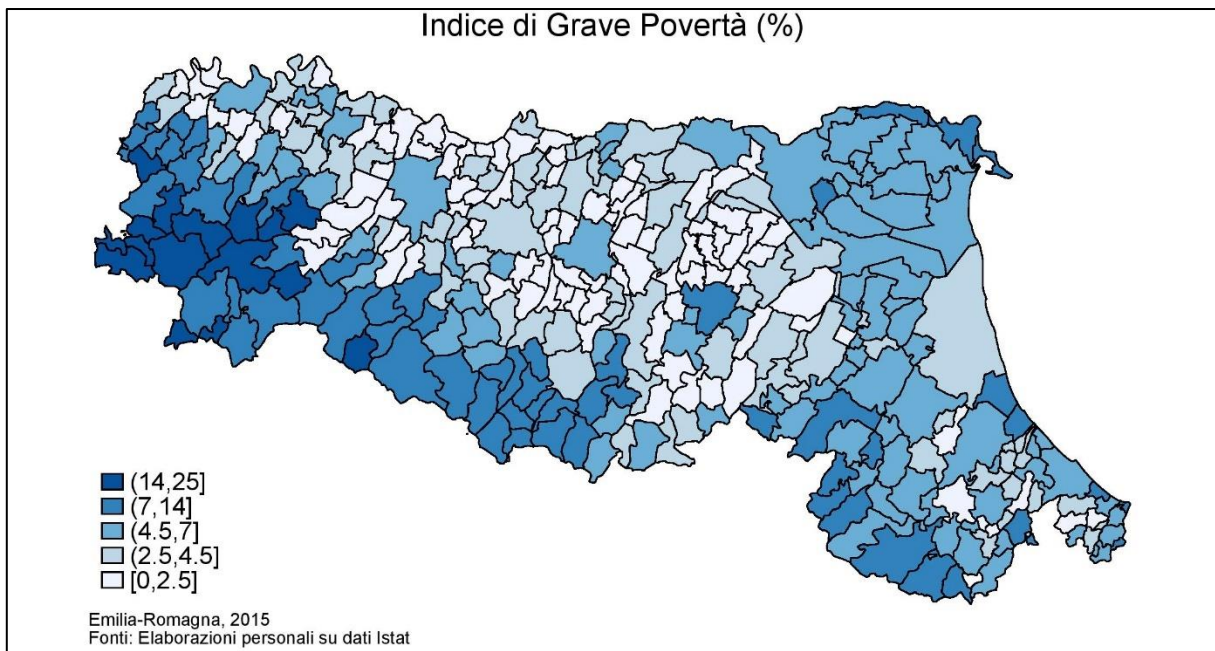
Per stimare i due indicatori di povertà a livello locale, utilizziamo una strategia empirica simile a quella adottata da Fabrizi, Ferrante e Pacei (2016)⁶, combinando i dati EU-SILC dal 2011 al 2015, i dati fiscali del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per comune e i registri anagrafici. Rimangono comunque due fondamentali differenze tra la nostra stima e quella del lavoro citato. La prima differenza sta nel fatto che non disponiamo qui di informazioni sulle singole unità censuarie (le famiglie), ma solo di quelle aggregate a livello comunale. Pertanto, la nostra analisi conduce a risultati senz'altro meno puntuali. La seconda differenza si basa sul calcolo degli indicatori di povertà e, nello specifico, nella definizione della soglia di povertà. La metodologia standard della Commissione Europea prevede infatti che quest'ultima debba essere ricalcolata ogni anno. Tuttavia, la definizione di una nuova soglia ogni anno non consente di isolare nella stima degli indicatori le fluttuazioni dovute a meri cambiamenti nella distribuzione dei redditi da quelle associate a uno o più shock economici. Dunque, si è deciso di utilizzare qui una soglia di povertà "rigida", ovvero una soglia di povertà che viene calcolata sui redditi familiari dell'anno più recente del periodo (il 2015) e che viene tralata negli anni precedenti tenendo solo conto delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo. Nonostante queste differenze, le stime dell'indicatore di rischio di povertà – l'unico dei due stimato da Fabrizi, Ferrante e Pacei (2016) – da noi ottenute sono molto simili a quelle dello studio citato, tant'è che le due serie di indicatori a livello distrettuale mostrano un coefficiente di correlazione lineare pari a 0,91.

La Figura 5 mostra la distribuzione dei due indici di povertà monetaria tra i comuni della regione Emilia-Romagna, mentre la Tabella 17 evidenzia il numero di nuclei in condizioni di povertà a livello distrettuale e provinciale.

Figura 5 – Indicatori di povertà monetaria per comune



⁶ Fabrizi, E., Ferrante, M. R., & Pacei, S. (2016). La stima di parametri di povertà e disuguaglianza per province e distretti socio-sanitari, presentato al seminario Numeri per decidere 2016-17, Dipartimento di Scienze statistiche dell'Università di Bologna, 28 novembre 2016.



Secondo quanto mostrato dalla Figura 5, il fenomeno della povertà, o meglio del rischio di povertà, tende a concentrarsi su alcune aree del territorio regionale. In particolare, si nota che la povertà colpisce principalmente: i territori montani lungo tutto (o quasi) l'Appennino tosco-emiliano; la provincia di Rimini nel suo complesso; e i comuni della Valle di Comacchio. La distribuzione a livello comunale dell'indice di grave povertà conferma sostanzialmente quanto riportato dall'indice precedente. L'unica differenza rilevante sta nella maggiore povertà registrata dalle aree urbane che, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, sono diventate sempre più "poli di attrazione" per le famiglie con difficoltà economico-lavorative.

A fronte della distribuzione per distretto delle domande RES-SIA e RES-REI (Tabella 6), la Tabella 17 restituisce una parziale – si ricorda che all'11 maggio 2018 quasi 13.000 domande sono ancora in attesa di esito – distribuzione dei beneficiari nei 38 distretti socio-sanitari della regione Emilia-Romagna. Il 27% degli attuali beneficiari del RES risiede nella provincia di Bologna, il 15% in quella di Modena e solo il 5% nella provincia di Piacenza.

Se si confronta il numero complessivo di beneficiari RES-SIA con i nuclei 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 del 4% e 8% rispettivamente. Anche in questo caso, comunque, ci sono delle province e dei distretti che mettono in luce risultati differenti anche in esito a tempi diversi di avvio della misura.

1° Rapporto di Monitoraggio sull'Attuazione del RES

Tabella 17 – Tasso di copertura del RES-SIA dei nuclei familiari in povertà

Distretto	Nuclei beneficiari	Nuclei in povertà		Incidenza della povertà		Tasso di copertura	
		Rischio di povertà	Grave povertà	Rischio di povertà	Grave povertà	Rischio di povertà	Grave povertà
Piacenza	217	4,642	2,416	9.8%	5.1%	4.7%	9.0%
Levante	105	4,734	2,338	9.9%	4.9%	2.2%	4.5%
Ponente	30	3,487	1,762	10.1%	5.1%	0.9%	1.7%
Prov. di Piacenza	352	12,863	6,516	9.9%	5.0%	2.7%	5.4%
Parma	347	8,195	4,382	7.9%	4.2%	4.2%	7.9%
Fidenza	140	3,418	1,505	7.6%	3.3%	4.1%	9.3%
Valli Taro E Ceno	83	2,421	1,643	11.4%	7.7%	3.4%	5.1%
Sud-Est (PR)	56	2,260	1,218	6.7%	3.6%	2.5%	4.6%
Prov. di Parma	626	16,294	8,748	8.0%	4.3%	3.8%	7.2%
Montecchio Emilia	94	1,673	676	6.4%	2.6%	5.6%	13.9%
Reggio Emilia	324	8,657	4,030	8.6%	4.0%	3.7%	8.0%
Guastalla	50	2,417	596	8.5%	2.1%	2.1%	8.4%
Correggio	51	1,702	626	7.6%	2.8%	3.0%	8.1%
Scandiano	86	1,427	315	4.3%	0.9%	6.0%	27.3%
Castelnuovo Ne' Monti	56	1,708	1,109	11.0%	7.1%	3.3%	5.0%
Prov. di Reggio Emilia	661	17,584	7,352	7.8%	3.2%	3.8%	9.0%
Carpi	110	4,141	1,617	9.4%	3.7%	2.7%	6.8%
Mirandola	94	3,345	1,282	9.4%	3.6%	2.8%	7.3%
Modena	257	6,726	4,498	8.0%	5.4%	3.8%	5.7%
Sassuolo	226	2,817	761	5.7%	1.5%	8.0%	29.7%
Pavullo Nel Frignano	39	2,103	1,121	11.1%	5.9%	1.9%	3.5%
Vignola	164	3,355	1,337	8.9%	3.5%	4.9%	12.3%
Castelfranco Emilia	97	1,985	340	6.4%	1.1%	4.9%	28.5%
Prov. di Modena	987	24,472	10,956	8.1%	3.6%	4.0%	9.0%
Reno, Lavino E Samoggia	113	2,168	1,899	4.2%	3.7%	5.2%	6.0%
Appennino Bolognese	87	1,773	1,084	6.8%	4.2%	4.9%	8.0%
San Lazzaro Di Savena	154	1,512	1,514	4.2%	4.2%	10.2%	10.2%
Imola	181	3,353	2,009	5.7%	3.4%	5.4%	9.0%
Pianura Est	197	2,742	1,567	3.9%	2.2%	7.2%	12.6%
Pianura Ovest	108	1,601	776	4.5%	2.2%	6.7%	13.9%
Bologna	999	17,675	15,414	8.6%	7.5%	5.7%	6.5%
Prov. di Bologna	1,839	30,824	24,263	6.4%	5.0%	6.0%	7.6%
Ovest	148	2,319	940	7.0%	2.8%	6.4%	15.7%
Centro-Nord	248	7,260	4,778	8.7%	5.7%	3.4%	5.2%
Sud-Est (FE)	166	6,189	2,974	13.8%	6.6%	2.7%	5.6%
Prov. di Ferrara	562	15,768	8,692	9.8%	5.4%	3.6%	6.5%
Ravenna	318	9,458	4,676	10.1%	5.0%	3.4%	6.8%
Lugo	200	4,558	2,798	10.1%	6.2%	4.4%	7.1%
Faenza	67	4,198	2,364	10.8%	6.1%	1.6%	2.8%
Prov. di Ravenna	585	18,214	9,838	10.2%	5.5%	3.2%	5.9%
Forlì	343	7,850	4,248	9.6%	5.2%	4.4%	8.1%
Cesena-Valle Del Savio	152	5,013	2,575	9.9%	5.1%	3.0%	5.9%
Rubicone	60	5,940	1,990	15.8%	5.3%	1.0%	3.0%
Prov. di Forlì-Cesena	555	18,803	8,813	11.1%	5.2%	3.0%	6.3%
Rimini	413	14,880	5,602	15.5%	5.8%	2.8%	7.4%
Riccione	137	7,974	3,024	16.3%	6.2%	1.7%	4.5%
Prov. di Rimini	550	22,854	8,626	15.8%	6.0%	2.4%	6.4%
Totale	6,717	158,873	84,991	8.0%	4.3%	4.2%	7.9%

5.3. 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. 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 le caratteristiche dei beneficiari già viste nella Sezione 4.2 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 richiedente di sesso maschile tra il 35% e il 51% dei casi.

Dalla Tabella 18 emerge che, a otto mesi dal suo avvio, i beneficiari della misura RES-SIA 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 giovani (età del capofamiglia compresa tra 18 e 35 anni), a favore di una maggiore presenza delle altre tre classi d'età. Questo significa che i nuclei giovani, pur versando in una condizione di povertà severa, hanno fatto meno domanda degli altri, probabilmente a causa di un maggiore stigma percepito da questa categoria degli aventi diritto oppure di una minore consapevolezza della loro condizione di vulnerabilità.

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

Caratteristica del nucleo	Nuclei beneficiari		Platea potenziale da EU-SILC 2015		
	Frequenza	%	Media	Intervallo di confidenza al 95%	
Uomo	3.021	45,0%	43,0%	35,3%	50,7%
Donna	3.696	55,0%	57,0%	49,3%	64,7%
Età 18-35	969	14,4%	23,3%	16,7%	29,9%
Età 36-45	1.608	23,9%	21,2%	14,9%	27,6%
Età 46-55	1.973	29,4%	25,1%	18,4%	31,9%
Età 56+	2.167	32,3%	30,3%	23,2%	37,5%
Famiglia con minori	2.544	37,9%	34,0%	26,7%	41,4%
Famiglia senza minori	4.173	62,1%	66,0%	58,6%	73,3%

Un'analisi comparativa più approfondita della composizione demografica tra i nuclei attualmente beneficiari e la platea potenziale, realizzata incrociando le tre caratteristiche osservate (genere, classe d'età del capofamiglia, e presenza di minori nel nucleo) in modo da formare 16 strati della popolazione, fa emergere che i nuclei che fanno meno domanda sono quelli dove è a capo: - un uomo under35; - una donna under35 senza minori a carico. 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 36-45 anni 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.

6. Conclusioni

Al termine di questo primo rapporto di monitoraggio sul Reddito di Solidarietà (RES) emerge che la misura di reddito minimo della regione Emilia-Romagna è partita efficacemente in tutte le province e distretti socio-sanitari del territorio regionale e rappresenta un supporto economico significativo per i suoi beneficiari.

Riassumendo i principali risultati illustrati nelle pagine precedenti, basati su dati amministrativi estratti dal sistema informativo del RES all'11 maggio 2018 e su elaborazioni statistiche degli autori su dati campionari EU-SILC 2015, è possibile affermare che:

- Il RES riesce nel suo obiettivo di estendere la platea degli aventi diritto della misura nazionale aggiungendo, ai 5.900 nuclei attualmente beneficiari del SIA in Emilia-Romagna, ulteriori 6.200 famiglie in stato di grave bisogno economico;
- Il RES si rivolge in via principale a quelle categorie di poveri che erano rimaste escluse dal SIA a causa dei requisiti familiari previsti, ossia gli anziani e le famiglie senza figli minori;
- Nonostante siano trascorsi già otto mesi dall'avvio della misura regionale, continuano ad essere presentate molte domande per accedere al trasferimento sociale (circa 625 alla settimana), che testimoniano la forte necessità di una politica di supporto come questa;
- Gli esiti delle domande verificate finora mostrano un tasso di accoglimento elevato per i richiedenti del RES e pari all'80%;
- Tra un bimestre di pagamento e l'altro si rileva un tasso di transizione in uscita del 18% tra i beneficiari RES-SIA, in genere dovuto forse a un miglioramento delle condizioni lavorative e/o reddituali;
- I nuclei beneficiari del RES sono per la maggior parte caratterizzati da un capofamiglia-richiedente di età superiore a 46 anni e dall'assenza di minorenni;
- Chi percepisce il RES o il SIA non è definibile in media come "scansafatiche", perché due nuclei beneficiari su tre hanno al proprio interno almeno un membro in condizione lavorativa;
- L'importo del RES determina un aumento del reddito familiare equivalente dei suoi beneficiari mediamente pari al 230% e ancora maggiore per i nuclei con uno o due membri;
- Il RES risulta prendere in carico al momento il 12% delle famiglie con ISEE inferiore a 3.000 euro e il 4% delle famiglie a rischio di povertà residenti nel territorio regionale.

Al termine di questo rapporto emergono però alcune criticità con riguardo al RES, che richiederanno senz'altro un approfondimento nei prossimi mesi.

In primo luogo, l'eccessiva eterogeneità che si rileva nel territorio regionale sul tasso di copertura degli aventi diritto a livello provinciale e di distretto socio-sanitario, spinge a chiedersi perché in alcune aree la presa in carico è stata meno efficace che altrove. Le ragioni potrebbero infatti riguardare sia gli aspetti organizzativi dei servizi sociali e degli altri enti coinvolti che le caratteristiche e attitudini (stigma, consapevolezza della propria condizione economica, ecc.) degli abitanti locali.

In secondo luogo, oltre che sul reddito monetario familiare, non è al momento possibile valutare quale sia il reale impatto della misura regionale sul percorso di attivazione socio-lavorativa dei

nuclei beneficiari, ovvero sul miglioramento del benessere percepito dagli stessi. La limitata analisi longitudinale adesso possibile sui dati amministrativi del RES ha permesso di evidenziare un certo tasso di transizione in uscita dovuto a un apparente miglioramento delle condizioni lavorative e/o reddituali, tuttavia i dati disponibili non consentono di delineare un vero e proprio nesso di causalità tra questo miglioramento delle condizioni di vita dei nuclei beneficiari e la misura di sostegno al reddito.