

Il Reddito di emergenza a un anno dalla sua introduzione

Il Reddito di emergenza (REM) è stato introdotto a maggio del 2020, alla fine della prima fase della pandemia, per sostenere i nuclei familiari in condizione di disagio economico rimasti esclusi dalle altre misure di sostegno previste dai decreti legge anticrisi (essenzialmente, integrazioni salariali e indennità *una tantum*). È stato pensato e configurato come un Reddito di cittadinanza (RdC) semplificato, di importo inferiore, caratterizzato da vincoli meno stringenti per quanto riguarda i requisiti di residenza e di tipo economico-patrimoniale e svincolato dagli obblighi connessi con le politiche attive.

In questo Flash si ripercorre l'evoluzione normativa dello strumento (par. 1), si riportano le principali caratteristiche dei beneficiari del REM nel 2020 (par.2), per poi approfondire l'analisi del ruolo giocato dai diversi requisiti di accesso alla misura (par. 3).

Tra i principali risultati dell'analisi si evidenzia che:

- 1) Sono circa 430.000 i nuclei beneficiari totali, che hanno ricevuto mediamente 3,5 mensilità (circa 300.000 beneficiari/mese), un dato sensibilmente inferiore alle stime;
- 2) Il REM ha beneficiato, per circa metà del suo impegno di spesa complessivo, oltre alle famiglie che hanno registrato una riduzione dei redditi per effetto del COVID, anche quelle in una situazione di disagio economico, o apparentemente tale, manifestatasi già prima della pandemia. Tra questi sono individuabili circa 70.000 nuclei di stranieri, a cui l'accesso al RdC era precluso dai rigidi vincoli sulla cittadinanza, superati per la sola fase emergenziale dalla normativa REM. La nuova misura ha raggiunto inoltre circa 120.000 nuclei che negli anni precedenti



la pandemia avrebbero soddisfatto i requisiti di accesso al RdC senza però farne richiesta, un fenomeno che risulta diffuso tra i lavoratori del sommerso.

- 3) L'obbligo della presentazione della dichiarazione ISEE (soprattutto nel periodo di applicazione delle misure di restrizione sociale) potrebbe aver prodotto un qualche effetto di scoraggiamento all'accesso al REM. Si tratta però di una valutazione che andrebbe approfondita sulla base di informazioni ulteriori rispetto all'analisi delle dichiarazioni ISEE qui condotta.

1 L'evoluzione normativa

Il REM è stato introdotto al termine della prima fase della pandemia con il DL 34/2020¹ (cosiddetto decreto Rilancio) per garantire un aiuto economico alle famiglie colpite dalla crisi non beneficiate dalle altre misure di sostegno. Esso consiste in un trasferimento monetario condizionato al rispetto di specifici requisiti e caratteristiche reddituali e patrimoniali del nucleo familiare e il cui ammontare è commisurato alla dimensione demografica del nucleo ma non al suo reddito.

Inizialmente previsto per sole due mensilità, il REM è stato successivamente esteso e in parte modificato dal DL 104/2020² (cosiddetto decreto di agosto), dal DL 137/2020³ (decreto Ristori), dal DL 41/2021⁴ (decreto Sostegni) e, da ultimo, dal DL 73/2021⁵ (decreto Sostegni bis).

L'attribuzione del REM è riservata ai nuclei familiari che soddisfano congiuntamente:

- alcune condizioni economico-patrimoniali riferite alla dichiarazione ISEE 2020 e dunque, a meno che non sia cambiata la condizione lavorativa e sia stato presentato un ISEE corrente⁶, relative ai redditi 2018 e ai patrimoni riscontrati nel 2019:
 - un valore ISEE inferiore a 15.000 euro;
 - un patrimonio mobiliare familiare inferiore a una soglia di 10.000 euro, elevata di 5.000 euro per ogni componente successivo al primo e fino a un massimo di 20.000 euro; la soglia e il massimale sono incrementati di

¹ Art. 82 del DL 34/2020 convertito con modificazioni dalla L. 77/2020.

² Art. 23 del DL 104/2020 convertito con modificazioni dalla L. 126/2020.

³ Art. 14 del DL 137/2020 convertito con modificazioni dalla L. 176/2020.

⁴ Art. 12 del DL 41/2021 convertito con modificazioni dalla L. 69/2021.

⁵ Art. 36 del DL 73/2021.

⁶ L'ISEE corrente può essere presentato a seguito di una variazione della situazione lavorativa ovvero di una riduzione del reddito del nucleo familiare superiore al 25 per cento per aggiornare il valore dell'indicatore ISEE. Se si è verificata una risoluzione del rapporto di lavoro o una sospensione dell'attività lavorativa o una riduzione della stessa la componente reddituale dell'ISEE è calcolata considerando il valore annualizzato di quanto percepito negli ultimi due mesi.

5.000 euro per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza;

- assenza nel nucleo familiare di titolari di pensione (dirette o indirette)⁷ e di lavoratori dipendenti con retribuzione lorda superiore al beneficio;
- alcuni requisiti reddituali riferiti alla fase pandemica:
 - il reddito familiare in uno specifico mese del 2020 o del 2021, di volta in volta modificato nei vari decreti legge anticrisi che si sono susseguiti, deve risultare inferiore all'ammontare del REM (vedi infra)⁸ (non è pertanto richiesta come condizione una riduzione del reddito tra il 2019 e il 2020);
 - nessun componente del nucleo deve essere già percettore di altre indennità connesse con l'epidemia da COVID-19;
- alcuni requisiti relativi alla condizione del nucleo familiare indipendentemente dalla fase pandemica:
 - il richiedente deve avere la residenza in Italia⁹;
 - nessun componente del nucleo deve essere percettore del Reddito o della Pensione di cittadinanza (RdC).

Il decreto Rilancio aveva inizialmente garantito l'erogazione di benefici per due sole mensilità del 2020 (giugno e luglio) e fissato come reddito familiare di riferimento quello percepito nel mese di aprile 2020 (tab. 1). Il decreto legge di agosto aveva poi previsto l'erogazione di una mensilità aggiuntiva per il mese di settembre o ottobre per i soggetti rientranti nei requisiti reddituali con riferimento al mese di maggio 2020. In seguito, il decreto Ristori ha riconosciuto a coloro che già beneficiavano del REM per il mese di settembre o ottobre, la medesima quota anche per i mesi di novembre e dicembre 2020; nella stessa occasione hanno potuto presentare domanda anche nuove famiglie che, con riferimento però al mese di settembre 2020 e non più maggio 2020, erano in grado di soddisfare i requisiti reddituali e patrimoniali della misura, analoghi a quelli disposti in precedenza.

Per il 2021, il decreto Sostegni ha disposto l'erogazione di tre mensilità per i mesi di marzo, aprile e maggio, confermando l'impianto della misura introdotta nel 2020 per quanto riguarda

⁷ Con l'eccezione dell'assegno ordinario di invalidità.

⁸ La soglia del reddito familiare è determinata moltiplicando 400 euro (l'importo del beneficio) per il valore della scala di equivalenza (pari a 1 per il primo componente del nucleo familiare, a 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni). La scala di equivalenza può raggiungere la soglia massima di 2, elevabile fino a 2,1 qualora siano presenti nel nucleo familiare componenti con disabilità grave o non autosufficienza, risultando appena meno conveniente di quella del RdC che può raggiungere un valore di 2,2. Per le erogazioni disposte nel 2021 per i nuclei residenti in abitazioni in locazione la soglia del reddito familiare è incrementata di un dodicesimo del canone annuo (DL 41/2021).

⁹ Sono esclusi i soggetti in stato detentivo e i lungo degenti a totale carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica.

Tab. 1 – Le fonti normative del REM

	Riferimento normativo	Presentazione della domanda	Reddito familiare mensile di riferimento	N. di mensilità	Giu-20	Lug-20	Ago-20	Set-20	Ott-20	Nov-20	Dic-20	Gen-21	Feb-21	Mar-21	Apr-21	Mag-21	Giu-21	Lug-21	Ago-21	Set-21
2020	DL 34/2020 (art. 82)	Entro il 31/7 ⁽¹⁾	Apr-20	2	• ⁽¹⁾	• ⁽¹⁾														
	DL 104/2020 (art. 23)	15/9 -15/10	Mag-20	1				• ⁽²⁾												
	DL 137/2020 (art. 14, c. 1)	Automatico per beneficiari del DL 104/2020	Mag-20	2						•	•									
	DL 137/2020 (art. 14, c. 2)	10/11 - 30/11	Set-20	2						•	•									
2021	DL 41/2021 (art. 12) ⁽³⁾	Entro il 30/4	Feb-21	3									•	•	•					
	DL 73/2021 (art. 36)	Entro il 31/7	Apr-21	4													•	•	•	•

(1) Inizialmente la scadenza era stata fissata al 30 giugno; successivamente il DL 52/2020 (art. 2, c. 1) ha prorogato la scadenza al 31 luglio. Per le domande presentate entro tale data, i mesi di erogazione erano maggio e giugno. – (2) Erogazioni per lo più concentrate a ottobre ma possibili anche a settembre.– (3) Il decreto legge conferma l’impianto della misura introdotta con il DL 34/2020 per quanto riguarda l’importo ma introduce due modifiche di rilievo: a) per i nuclei residenti in abitazioni in locazione la soglia del reddito familiare è incrementata di un dodicesimo del canone annuo di locazione (art. 12, c. 1); b) si prevede la possibilità di accedere a un beneficio, pari a 400 euro, anche a coloro che, con ISEE in corso di validità non superiore a 30.000 euro, hanno terminato le prestazioni di NASPI e DIS-COLL tra il 1° luglio 2020 e il 28 febbraio 2021 (art. 12, c. 2), fermo restando i requisiti e le incompatibilità espressamente previste.

l’importo, ma fissando come reddito familiare di riferimento quello del mese di febbraio 2021 e modificando in senso espansivo alcuni requisiti di accesso. In primo luogo, ha previsto per i nuclei residenti in abitazioni in locazione l’innalzamento della soglia del reddito familiare di riferimento di un dodicesimo del canone annuo di locazione. In secondo luogo, ha stabilito la possibilità di richiedere un beneficio, pari a 400 euro indipendentemente dalla composizione del nucleo, a coloro che, con ISEE in corso di validità non superiore a 30.000 euro, hanno terminato le prestazioni di NASPI e DIS-COLL tra il 1° luglio 2020 e il 28 febbraio 2021 (art. 12, c. 2), fermo restando i requisiti e le incompatibilità espressamente previste. Infine, il decreto Sostegni bis ha riconosciuto, con riferimento al reddito familiare di aprile 2021, ulteriori quattro mensilità REM per i mesi da giugno a settembre, lasciando inalterati i criteri per essere ammessi al beneficio¹⁰. Nel complesso dunque sono state erogate cinque quote di REM nel 2020, mentre per il 2021 ne sono state già attribuite tre e ulteriori quattro sono in corso di erogazione.

L’importo mensile del REM è stabilito pari a 400 euro per un nucleo monocomponente, a cui si aggiungono 160 euro per ogni ulteriore componente maggiorenne e 80 euro per ogni componente minorenni fino a un massimo di 800 euro, incrementato a 840 euro in presenza di un disabile grave. Una coppia con due figli minorenni, ad esempio, riceve 720 euro. L’importo dell’assegno spettante è indipendente dall’eventuale reddito percepito dai membri del nucleo.

¹⁰ La norma sembra escludere il beneficio riconosciuto precedentemente ai percettori delle prestazioni di NASPI e DIS-COLL seppure la Relazione tecnica sembra ricomprenderlo nella stima della nuova spesa. L’articolo 36 del DL 73/2020 richiama espressamente l’articolo 12, comma 1, del DL 41/2020 ma non il comma 2 dove era prevista l’estensione della platea e rinvia all’articolo 82 del DL 34/2020 per tutto quanto non espressamente previsto. La Relazione tecnica del decreto Sostegni bis invece riprende la spesa mensile relativa alla misura prevista nel decreto Sostegni e la moltiplica per quattro.

Il REM si configura pertanto come un RdC semplificato, di importo inferiore¹¹, caratterizzato da vincoli meno stringenti per quanto riguarda il requisito di residenza e quelli di tipo economico-patrimoniale e svincolato dagli obblighi connessi con le politiche attive¹². Inoltre, per garantire uno specifico supporto a coloro che sono stati colpiti dalla pandemia, il requisito reddituale¹³ è stato riferito a un mese specifico del 2020 o del 2021 mentre gli altri parametri economici sono rimasti quelli relativi alla situazione registrata negli anni precedenti¹⁴, a meno della presentazione di una dichiarazione ISEE corrente¹⁵. Non essendo richiesta come requisito un'effettiva diminuzione del reddito tra il 2019 e il 2020 il REM è andato a beneficio anche di nuclei familiari in condizioni economiche disagiate – o apparentemente tali – che non sono stati colpiti dalla crisi epidemica.

2 Il REM nel 2020: la platea dei beneficiari

I nuclei familiari ammessi al beneficio nel 2020¹⁶ sulla base dei diversi decreti legge anticrisi emanati nel corso dell'anno sono risultati 426.000, con un assegno mensile medio di circa 550 euro erogato mediamente per 3,5 mensilità (tab. 2). La spesa complessiva è stata pari a circa 830 milioni di euro¹⁷, livello inferiore allo stanziamento di 966,3 milioni¹⁸ inizialmente disposto dal decreto Rilancio per coprire le prime sole due mensilità e poi esteso alle successive¹⁹. Dei nuclei beneficiari, 183.000 hanno ricevuto cinque mensilità, 19.000 quattro mensilità, 70.000 tre mensilità e 154.000 due mensilità, determinate in relazione a redditi familiari mensili riferiti in alcuni casi all'inizio della pandemia e in altri alla parte finale dell'anno.

¹¹ L'importo del REM risulta generalmente inferiore del 20 per cento rispetto alla componente base del RdC, a cui si somma il contributo dell'affitto. Tuttavia, a differenza del RdC, la presenza di redditi nel nucleo non comporta una decurtazione del beneficio; in teoria dunque il REM può essere più elevato del RdC.

¹² Per i componenti dei nuclei familiari che percepiscono il RdC in grado di lavorare e senza occupazione sono previsti una serie di aiuti all'attivazione, accompagnati da obblighi e condizionalità (anche in termini di obblighi lavorativi per evitare comportamenti opportunistici), a cominciare dalla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro. In caso di rifiuto di un certo numero di offerte di lavoro il nucleo decade dalla possibilità di percepire il beneficio. Si vedano: l'Audizione del Presidente dell'UPB, Giuseppe Pisauro, nell'ambito dell'esame sul DDL 1018 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni presso la Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica del 5 febbraio 2019 e l'Audizione del Consigliere dell'UPB, Alberto Zanardi, nell'ambito dell'esame sul DDL 1637 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni presso le Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati del 6 marzo 2019.

¹³ Il reddito di riferimento deve essere inferiore al beneficio REM ottenibile.

¹⁴ In generale l'ISEE rileva i redditi registrati due anni prima e il patrimonio dell'anno precedente.

¹⁵ Si veda la nota 6.

¹⁶ I dati di monitoraggio sulle erogazioni REM 2021, pubblicati dall'INPS il 15 giugno 2021, sono ancora considerati provvisori e non sono stati riportati in questo Flash.

¹⁷ Il numero dei beneficiari può differire leggermente dai dati riscontrati dal monitoraggio INPS per effetto di approssimazioni dovute alla natura campionaria dei dati a disposizione.

¹⁸ Ulteriori 5 milioni sono stati stanziati per gli oneri connessi alla stipula della convenzione con i centri di assistenza fiscale per la presentazione della richiesta del REM.

¹⁹ Per il 2021, a copertura delle sette mensilità previste, sono stati stanziati complessivamente 2,4 miliardi, di cui 1,5 con il decreto Sostegni (di cui 0,9 miliardi a copertura dei beneficiari NASPI e DIS-COLL) e 0,9 con il decreto Sostegni bis.

Tab. 2 – Beneficiari, importo medio e erogazioni totali del REM per mese del reddito di riferimento e provvedimento nel 2020

Mese del reddito di riferimento	Riferimento normativo	Mensilità erogate ⁽¹⁾					Nuclei beneficiari (migliaia)				Beneficio medio (euro)	Beneficio totale (milioni di euro)	
		Giu	Lug	Ott	Nov	Dic	Totali	Di cui DL 34	Di cui DD.LL. 104 e 137 (art. 14, c. 1)	Di cui DL 137 (art. 14, c. 2)			Mensilità
Solo aprile	DL 34 (art. 82)	•	•				91	91			2	576	105
Aprile e maggio	DL 34 (art. 82), DL 104 (art. 23), DL 137 (art. 14, c. 1)	•	•	•	•	•	183	183	183		5	558	511
Solo maggio	DL 104 (art. 23), DL 137 (art. 14, c. 1)			•	•	•	70		70		3	510	108
Solo settembre	DL 137(art. 14, c. 2)				•	•	63			63	2	503	63
Aprile e settembre	DL 34 (art. 82), DL 137 (art. 14, c. 1)	•	•		•	•	19	19		19	4	568	44
Totale complessivo							426	293	253	82	3,5	550	830

Fonte: elaborazioni su campione delle dichiarazioni ISEE 2020.

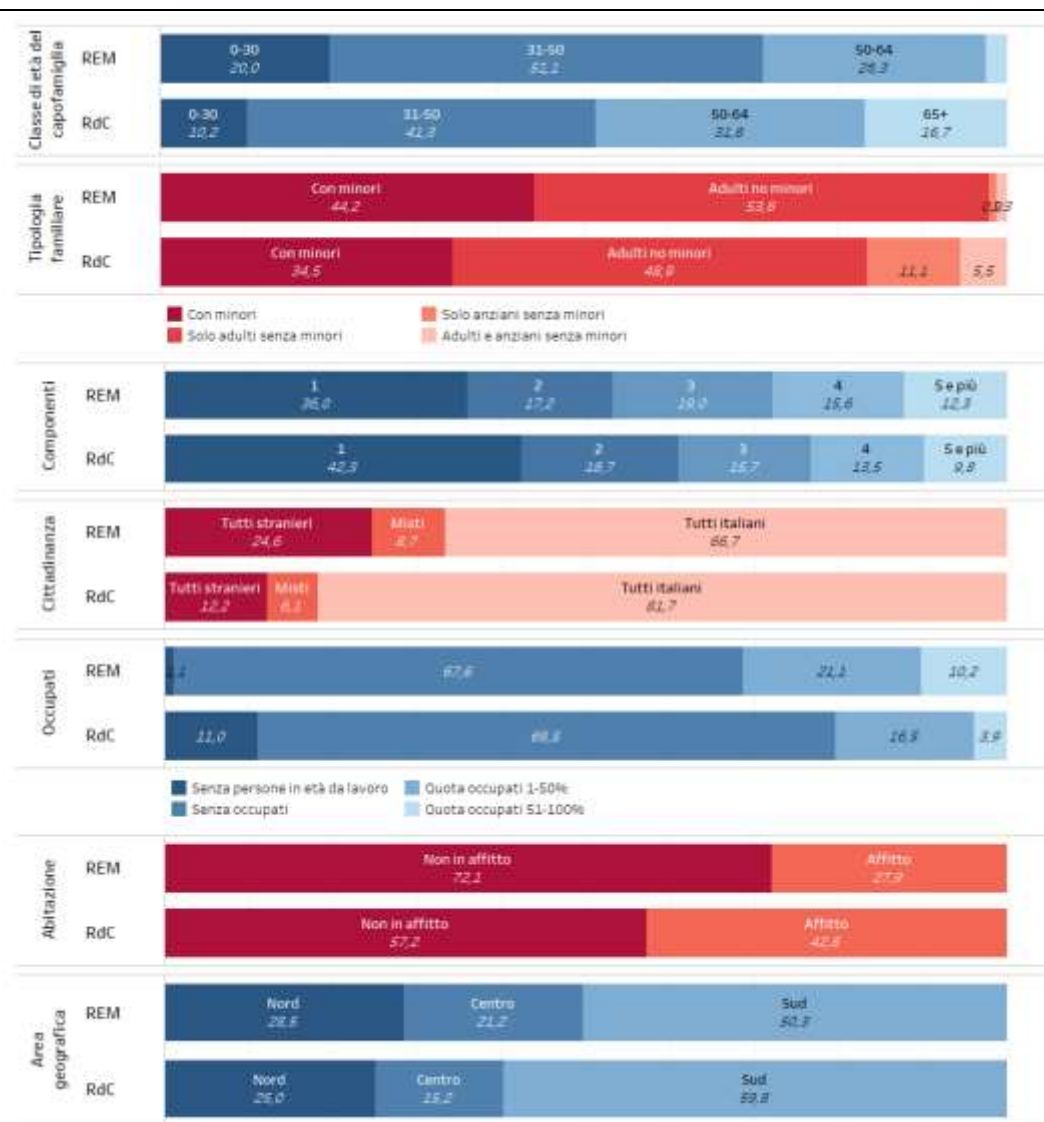
In particolare, 183.000 nuclei sui 426.000 totali hanno ricevuto cinque mensilità sulla base delle condizioni reddituali riscontrate in aprile e maggio per effetto del DL 34/2020 (erogazioni di giugno e luglio), del DL 104/2020 (erogazione di ottobre) e del DL 137/2020, art. 14, comma 1 (erogazioni di novembre e dicembre). Circa 91.000 nuclei sono risultati beneficiari di due mensilità (giugno e luglio) con riferimento al reddito di aprile ma non hanno soddisfatto i requisiti in maggio, mentre 70.000 nuclei (beneficiari delle mensilità di ottobre, novembre e dicembre in base al DL 104/2020 e al DL 137/2020, art. 14, comma 1) hanno soddisfatto il requisito in base al reddito di maggio ma non in base a quello di aprile. Circa 63.000 nuclei hanno beneficiato di due mensilità (novembre e dicembre) per aver rispettato il criterio reddituale nel mese di settembre (DL 137/2020, art. 14, comma 2). Infine, 19.000 nuclei hanno ricevuto quattro mensilità per aver soddisfatto il requisito reddituale relativo ad aprile (giugno e luglio) e a settembre (novembre e dicembre).

La figura 1 illustra la composizione della platea dei nuclei beneficiari del REM in funzione di alcune delle loro principali caratteristiche socio-economiche. A titolo di confronto, sono riportati anche i profili di composizione relativi ai beneficiari di RdC nello stesso anno.

Data l'esclusione dal beneficio dei nuclei con percettori di reddito da pensione, la struttura demografica della platea dei beneficiari di REM risulta caratterizzata da una maggiore presenza di nuclei con capofamiglia più giovane di quanto riscontrabile nella platea RdC. Circa un nucleo beneficiario di REM su cinque ha un capofamiglia con meno di 30 anni (uno su dieci per il RdC) e oltre il 70 per cento con meno di 50 anni (60 per cento per il RdC). Corrispondentemente, è maggiore la presenza di minori in famiglia, benché la scala di equivalenza prevista per il calcolo dell'assegno (e quindi della soglia di accesso) sia leggermente meno favorevole per il REM di quella già penalizzante del RdC.

La presenza di un requisito meno stringente di cittadinanza nel caso del REM favorisce una maggiore presenza di nuclei con cittadini non italiani: l'incidenza di nuclei stranieri nel REM è pari al 24,6 per cento, circa il doppio di quella riscontrata per il RdC.

Fig. 1 – Caratteristiche socio-economiche dei nuclei beneficiari del REM e del RdC nel 2020



Fonte: elaborazioni su campione delle dichiarazioni ISEE 2020.

Per effetto della presenza di un requisito reddituale riferito a specifici mesi della fase pandemica, la platea beneficiaria del REM è caratterizzata da una quota maggiore di nuclei che includono individui occupati (circa il 30 per cento per il REM, contro circa il 20 riscontrato per il RdC), che possono aver sofferto una riduzione di reddito temporanea connessa con la crisi.

Nel 2020 i criteri di accesso al REM non tenevano ancora conto dei maggiori bisogni connessi con il costo dell’abitazione per i nuclei in affitto, contrariamente a quanto avviene nel caso del RdC. Ciò si riflette in una minore incidenza dei nuclei con abitazione in locazione: 27,9 per cento nel caso del REM rispetto al 42,8 del RdC.

Dal punto di vista territoriale, la metà dei nuclei beneficiari del REM sul totale è collocata nel Mezzogiorno, una percentuale inferiore a quella riscontrabile per il RdC pari a circa il 60 per cento.

3 Il REM nel 2020: alcune considerazioni sui requisiti di accesso al beneficio

A partire dai dati INPS delle dichiarazioni ISEE 2020, che riportano anche l'indicazione dei beneficiari del REM e del RdC, è stato condotto un esercizio per analizzare la composizione della platea dei beneficiari in relazione al ruolo esercitato dai diversi requisiti di accesso.

La platea dei beneficiari del REM è stata suddivisa tra nuclei che erano in condizioni economiche disagiate già negli anni precedenti la pandemia (nuclei in condizioni di disagio "strutturale") e che per diverse ragioni non risultavano percettori del RdC e quelli che sono rientrati nei requisiti previsti dal REM per effetto di un calo del reddito riscontrato durante la pandemia (nuclei in condizioni di disagio "non strutturale") senza fruire di altre indennità COVID.

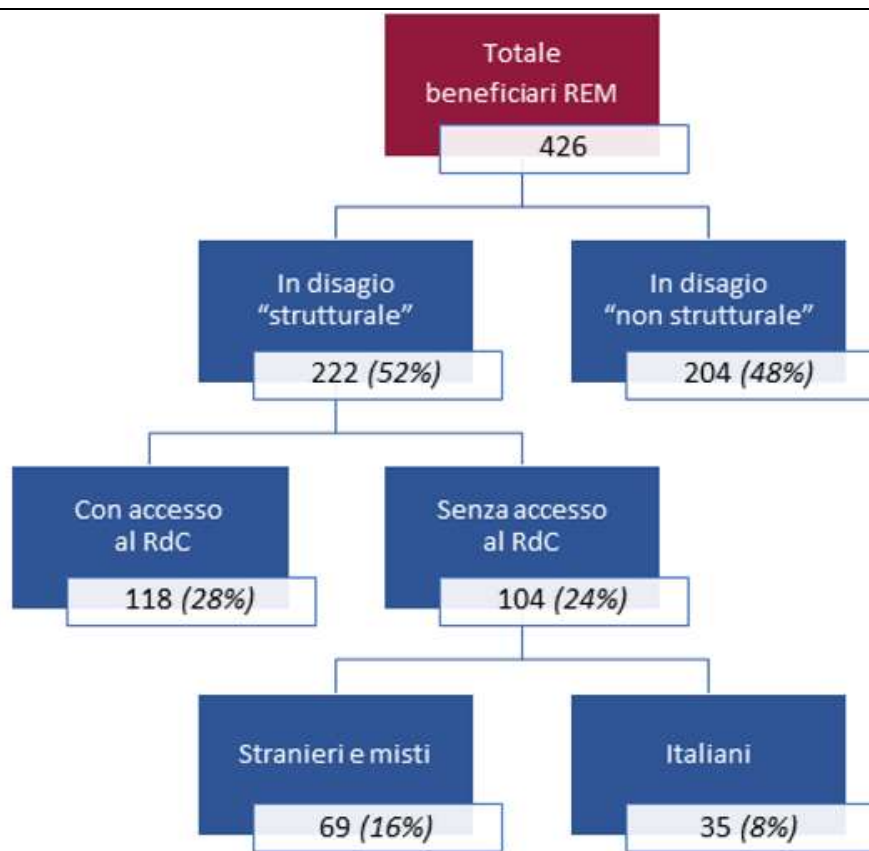
I nuclei in condizioni di disagio "strutturale" sono stati identificati applicando i criteri di accesso al REM ai dati riportati nella dichiarazione ISEE che, se non aggiornata con un ISEE corrente²⁰, sono riferiti ai redditi 2018 e ai patrimoni 2019. Il requisito reddituale, che nella normativa REM è relativo al reddito familiare percepito in uno specifico mese del periodo della pandemia, in questo caso è considerato come rispettato se un dodicesimo della componente reddituale dell'ISEE (riferita al 2018) risulta inferiore al beneficio REM.

I risultati dell'esercizio evidenziano che circa 222.000 nuclei dei 426.000 beneficiari totali avrebbero avuto accesso al REM anche sulla base di condizioni di disagio "strutturale", non direttamente legate alla pandemia. Il resto dei nuclei percettori (204.000) hanno invece evidentemente visto peggiorare la propria condizione reddituale nel 2020 rispetto al 2018 in misura tale da soddisfare solo nel 2020 i requisiti del REM (fig. 2).

È stata analizzata in maggiore dettaglio la composizione della platea dei nuclei in disagio "strutturale" con riferimento al rispetto dei criteri di accesso al RdC. Circa 104.000 nuclei beneficiari del REM non avevano accesso al RdC per il mancato rispetto di alcuni requisiti, che la normativa REM ha reso meno stringenti. Di questi, circa due terzi sono nuclei di stranieri, a cui l'accesso al RdC era precluso dai rigidi vincoli sulla cittadinanza, superati per la sola fase emergenziale dalla normativa REM. Il restante terzo è costituito da cittadini italiani che non rispettavano i requisiti economico-patrimoniali del RdC resi successivamente più laschi con il REM.

²⁰ Circa il 97 per cento dei nuclei beneficiari del REM non ha presentato un ISEE corrente e la dichiarazione fa quindi riferimento ai redditi del 2018 e ai patrimoni del 2019.

Fig. 2 – Nuclei beneficiari REM in funzione dei requisiti di accesso
(valori in migliaia e percentuali)



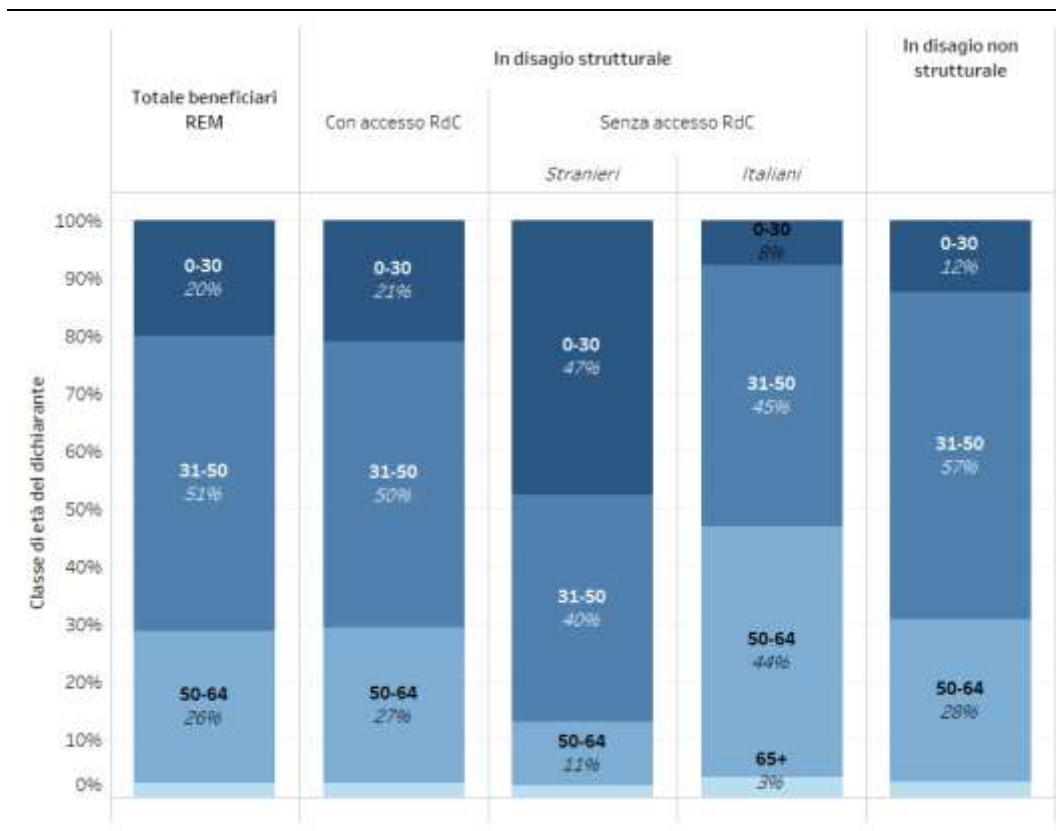
Fonte: elaborazioni su campione delle dichiarazioni ISEE 2020.

Altri 118.000 nuclei beneficiari del REM in disagio "strutturale", invece, pur soddisfacendo i requisiti del RdC e potendo richiedere tale beneficio²¹, non ne avevano volontariamente fatto richiesta (probabilmente anche per effetto dei connessi obblighi lavorativi accessori). Quest'ultimo profilo risulterebbe compatibile con quello tipico di un nucleo in cui sia presente uno o più lavoratori del sommerso: in periodo pre pandemia il reddito non viene dichiarato, i requisiti RdC potrebbero essere soddisfatti ma il beneficio non viene richiesto per evitare controlli. Successivamente, a causa degli effetti economici della pandemia, tali nuclei possono aver presentato domanda per il REM, non avendo potuto beneficiare di altre misure straordinarie di sostegno al reddito introdotte nel corso del 2020 dai decreti legge anticrisi.

Questi gruppi si differenziano in modo significativo per la struttura socio-demografica (fig. 3). In particolare, emerge il gruppo degli stranieri in disagio "strutturale" beneficiati dall'estensione dei criteri sulla cittadinanza rispetto al RdC che per quasi la metà è costituito da famiglie con dichiarante con meno di 30 anni. Appartengono in media a fasce di età più elevate i dichiaranti dei nuclei di italiani, sempre in disagio "strutturale",

²¹ In questo esercizio non è possibile valutare il rispetto del requisito relativo al possesso di autoveicoli, motocicli e barche.

Fig. 3 – Nuclei beneficiari REM in funzione dei requisiti di accesso e dell'età del dichiarante



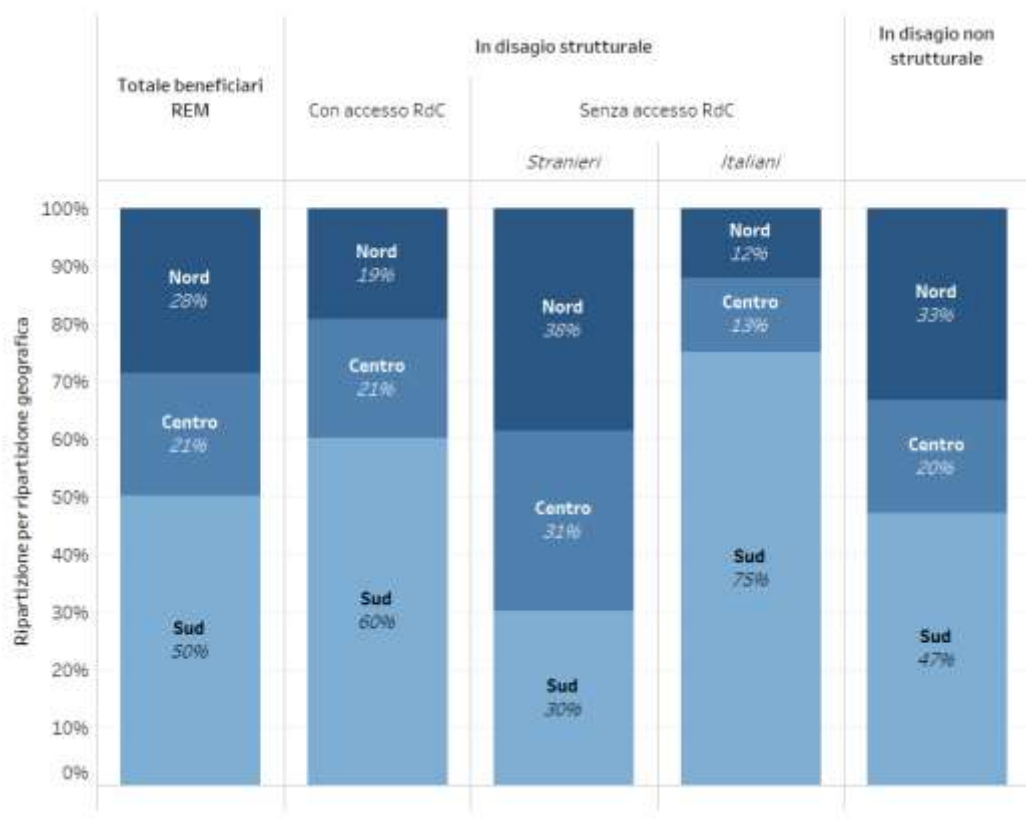
Fonte: elaborazioni su campione delle dichiarazioni ISEE 2020.

che hanno beneficiato dell'estensione dei criteri di carattere economico-patrimoniale. Si collocano in posizione intermedia gli altri due gruppi, con una percentuale di dichiaranti giovani minore tra i nuclei in disagio "non strutturale" ossia quelli che hanno avuto accesso al beneficio per aver visto peggiorare la propria condizione reddituale nel 2020.

Il gruppo di beneficiari REM stranieri in disagio "strutturale" si distingue dagli altri anche per la residenza geografica, più concentrata al Nord: meno di un terzo di essi risiede nelle regioni meridionali, in cui è invece localizzato oltre il 75 per cento dei nuclei sempre in disagio "strutturale" composti da soli italiani e il 60 per cento dei nuclei che non hanno usufruito del RdC avendone diritto. Sono collocati più al Nord della media dei beneficiari REM, anche se in misura minore degli stranieri, anche i nuclei in disagio "non strutturale", quelli che hanno beneficiato del REM per un calo di reddito nel 2020 (fig. 4).

Un aspetto caratterizzante del REM, ampiamente discusso nelle fasi della sua introduzione, è stato l'obbligo di disporre di una dichiarazione ISEE valida al momento della presentazione della domanda. Secondo alcuni osservatori tale requisito avrebbe scoraggiato la fruizione del beneficio dei soggetti non già dotati di dichiarazione ISEE, visti i costi in termini di tempo necessari per raccogliere e presentare le informazioni e le certificazioni richieste, particolarmente gravosi date le restrizioni all'accesso ai centri di assistenza fiscale nel periodo della pandemia.

Fig. 4 – Nuclei beneficiari REM in funzione dei requisiti di accesso e della ripartizione geografica



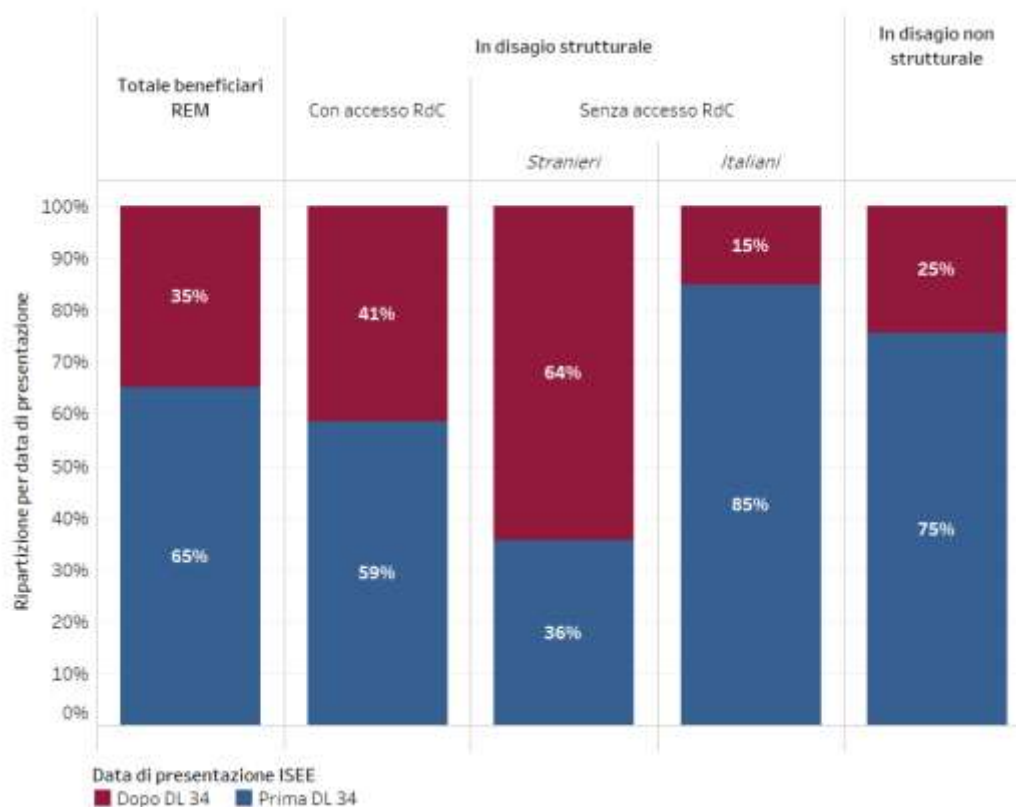
Fonte: elaborazioni su campione delle dichiarazioni ISEE 2020.

I dati di consuntivo relativi ai beneficiari REM e alle rispettive dichiarazioni ISEE consentono di ricavare qualche evidenza, sebbene non conclusiva a riguardo. È infatti possibile verificare quanti dei nuclei beneficiari erano già in possesso della dichiarazione ISEE al momento dell'introduzione del REM nel maggio 2020 con il DL Rilancio – perché già beneficiari di altre misure e strumenti di sostegno soggetti alla prova dei mezzi²² – e quanti invece l'hanno presentata successivamente. Come si ricava dalla figura 5 oltre due terzi del complesso dei nuclei beneficiari del REM era già in possesso di una dichiarazione ISEE alla data di entrata in vigore del decreto. Il fatto che soltanto una quota relativamente limitata di beneficiari del REM si sia dotata della dichiarazione ISEE specificamente per accedere alla nuova misura sembra dar sostegno all'opinione che l'obbligo di presentazione dell'ISEE abbia in qualche misura costituito un ostacolo all'accesso al REM.

Questo risultato riguarda particolarmente il complesso dei nuclei in condizioni di disagio "non strutturale" (per il 75 per cento già con ISEE a fine maggio) e degli italiani in condizioni di disagio "strutturale" a cui il REM ha permesso di superare alcuni requisiti economici del RdC (85 per cento già con ISEE).

²² Si ricorda che la presentazione della dichiarazione ISEE è obbligatoria per usufruire di un insieme eterogeneo di prestazioni e agevolazioni condizionate alla prova dei mezzi. Tra le altre si ricordano quelle relative agli asili, alla scuola, all'università, al trasporto pubblico, alla sanità in alcune Regioni e al contrasto della povertà.

Fig. 5 – Nuclei beneficiari REM in funzione dei requisiti di accesso e della data di presentazione della dichiarazione ISEE



Fonte: elaborazioni su campione delle dichiarazioni ISEE 2020.

Di contro per alcune tipologie di nuclei in precedenza meno coinvolti nella rete del *welfare* pubblico si è verificato un effettivo afflusso di dichiarazioni di beneficiari REM dopo l'introduzione della misura, anche se con i dati a disposizione non è possibile concludere che qualche forma di razionamento si sia effettivamente verificata. Questo è il caso degli stranieri, a cui i nuovi vincoli sulla cittadinanza hanno consentito l'accesso al REM (64 per cento) e i potenziali beneficiari del RdC che non ne hanno fatto richiesta (41 per cento).

4 Considerazioni generali

Il REM è stato introdotto a maggio 2020 come misura emergenziale in favore delle famiglie in condizioni di particolare disagio economico nella fase pandemica a complemento delle altre misure di sostegno al reddito sia di natura straordinaria (le diverse indennità per i lavoratori colpiti dal COVID), sia ordinarie (principalmente il RdC). L'accesso alla misura è stato condizionato al soddisfacimento di una serie di requisiti basati su condizioni economico-patrimoniali riferite alla dichiarazione ISEE 2020, meno restrittive di quelle previste dal RdC, e sul reddito familiare percepito in specifici mesi della fase pandemica. Sono poi state previste condizioni di accesso sulla cittadinanza,

meno stringenti rispetto a quelle del RdC, e sono stati esclusi dal beneficio i titolari di reddito da pensione. La misura è stata prorogata più volte nel corso del 2020, mantenendone il disegno sostanzialmente invariato, per un totale di cinque mensilità e poi è stata confermata, con alcune modifiche di natura estensiva, nel 2021.

Nel 2020 si è evidenziato un utilizzo della misura molto inferiore alle stime, con circa 430.000 nuclei beneficiari totali che hanno ricevuto mediamente 3,5 mensilità di REM (circa 300.000 beneficiari/mese).

Dall'analisi degli elementi distintivi della platea dei beneficiari del REM nel 2020 emerge che la minore restrittività dei criteri di accesso del REM rispetto al RdC ha consentito di raggiungere una popolazione di famiglie mediamente più giovani, con più minori e tendenzialmente più numerose di quelle coperte dal RdC. Inoltre, sempre in confronto ai beneficiari RdC, sono presenti meno nuclei in affitto e più nuclei con lavoratori occupati, più cittadini stranieri e la distribuzione territoriale è più spostata verso il Nord Italia.

La disponibilità delle informazioni relative alle dichiarazioni ISEE ha consentito inoltre di evidenziare che più della metà dei nuclei effettivamente beneficiari del REM è costituita da famiglie che strutturalmente versano in condizioni di disagio economico, indipendentemente dagli effetti della crisi pandemica, nel senso che avrebbero soddisfatto i requisiti di accesso anche sulla base già del reddito 2018 (rilevato nella dichiarazione ISEE 2020). Tra questi sono individuabili circa 70.000 nuclei di stranieri, a cui l'accesso al RdC era precluso dai rigidi vincoli sulla cittadinanza, superati come detto per la sola fase emergenziale dalla normativa REM. La nuova misura ha raggiunto inoltre circa 120.000 nuclei che negli anni precedenti la pandemia avrebbero potuto accedere al RdC ma non ne hanno fatto richiesta, un fenomeno che risulta diffuso tra i lavoratori del sommerso.

Oltre alle famiglie cadute in una situazione di grave disagio economico specificamente in connessione con la crisi COVID, il REM ha pertanto beneficiato, per circa metà della sua platea, anche nuclei in condizioni di difficoltà economica, o apparentemente tale, manifestatasi già prima della pandemia. Questo insieme comprende sia famiglie potenzialmente beneficiarie del RdC che non ne hanno fatto richiesta per ragioni diverse (ad esempio, dimensioni del beneficio e presenza di obblighi connessi con le politiche attive) sia nuclei esclusi dal RdC per effetto dei vincoli sulla cittadinanza o sulla situazione economico-patrimoniale, resi meno stringenti dal REM.

L'analisi delle dichiarazioni ISEE dei beneficiari REM consente inoltre di fornire qualche elemento di valutazione, seppure non conclusivo, sull'effetto di scoraggiamento che l'obbligo della presentazione della dichiarazione ISEE potrebbe aver prodotto sull'accesso al REM. Che un tale effetto di scoraggiamento abbia effettivamente operato (per difficoltà informative e di accesso ai centri di assistenza fiscale durante il periodo di applicazione delle misure di restrizione sociale) sembra in qualche misura supportato dai dati che mostrano come soltanto una quota relativamente limitata dei beneficiari del

REM (meno di un terzo) si sia dotata della dichiarazione ISEE specificamente per accedere alla nuova misura. Tuttavia, in senso opposto, per alcuni sottogruppi (gli stranieri in particolare) si è verificato un significativo afflusso di dichiarazioni dopo l'introduzione della misura.

A distanza di più di un anno dalla prima introduzione del REM, per rispondere a tali quesiti e offrire una valutazione complessiva dell'efficacia della misura nel sostenere i nuclei in condizione di disagio economico, sembra opportuna una riflessione sullo strumento, basata su un'analisi congiunta degli effetti della pandemia sui redditi delle famiglie e sulla distribuzione effettiva del complesso delle indennità legate al COVID. Tale analisi sarà possibile appena saranno disponibili i dati più puntuali sulla distribuzione delle diverse misure straordinarie introdotte con i decreti legge anticrisi.

Sarebbe inoltre opportuna un'analisi *ex post* della platea dei percettori del REM – da arricchire man mano che saranno resi disponibili anche i dati relativi ai beneficiari delle mensilità erogate nel 2021 – per trarre considerazioni utili non solo sull'efficace disegno di eventuali future misure emergenziali che si rendessero necessarie, ma soprattutto per una revisione del RdC. Dall'analisi delle caratteristiche dell'ampia platea di beneficiari REM con difficoltà economiche risalenti a prima della pandemia e che non hanno richiesto il RdC pur avendone i requisiti potrebbero emergere elementi di riflessione utili a comprendere tale decisione e ad aumentare l'efficacia dello strumento nel contrastare la povertà.