

**Audizione informale
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**DDL n. 1637 – Conversione in legge
del DL 28 gennaio 2019, n. 4
recante disposizioni urgenti in materia
di reddito di cittadinanza e di pensioni**

**Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Alberto Zanardi**

**Commissioni riunite
XI (Lavoro pubblico e privato)
e XII (Affari sociali)
della Camera dei deputati**

6 marzo 2019



Indice

1. Interventi in materia di reddito e pensione di cittadinanza	4
1.1 <i>Gli obiettivi e le principali caratteristiche del reddito di cittadinanza</i>	4
1.2 <i>Il confronto con il REI: alcuni principali aspetti</i>	11
1.3 <i>Impatto finanziario ed effetti distributivi del reddito di cittadinanza</i>	14
1.4 <i>Quantificazione dei nuclei familiari nei percorsi di inserimento lavorativo e in quello di inclusione sociale</i>	19
1.5 <i>Il meccanismo di riattivazione verso il lavoro</i>	21
1.5.1 <i>Il ricorso ai centri per l'impiego pubblici e privati in Italia e nei principali paesi europei</i>	25
1.6 <i>Valutazione sugli effetti macroeconomici del reddito di cittadinanza</i>	27
2. Gli interventi in materia pensionistica	30
2.1 <i>Il pensionamento anticipato con quota 100</i>	32
2.2 <i>Possibili effetti sulla "staffetta intergenerazionale"</i>	37
3. Alcune considerazioni sull'impatto finanziario e sul monitoraggio della spesa	41

1. Interventi in materia di reddito e pensione di cittadinanza

1.1 Gli obiettivi e le principali caratteristiche del reddito di cittadinanza

Il reddito di cittadinanza (RdC) rappresenta un programma di sostegno al reddito (trasferimento economico) volto a contrastare la povertà (i nuclei beneficiari costituirebbero il 72,5 per cento rispetto alla platea di quelli in condizione di povertà assoluta), accompagnato da interventi per l'attivazione sul mercato del lavoro e l'inserimento sociale dei beneficiari. Gli strumenti per raggiungere questi obiettivi sono costituiti dal sussidio economico e dalle misure per l'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione dalla società e dal mondo del lavoro.

La particolare enfasi che nell'ambito del dibattito sul reddito di cittadinanza¹ è stata posta sull'offerta di forme di accompagnamento e aiuto ai soggetti in grado di svolgere un'attività lavorativa e sui meccanismi di incentivo/disincentivo, condizionalità e sanzione per evitare comportamenti opportunistici va letta nel quadro delle esperienze dei paesi europei, che attribuiscono un peso importante e sempre maggiore a questi aspetti. D'altronde l'entità del beneficio ha spinto a introdurre meccanismi di condizionalità particolarmente gravosi per i soggetti abili al lavoro e a rafforzare le risorse dedicate alle strutture che gestiscono le politiche attive. Si deve pure considerare che il ritardo e la prudenza con cui l'Italia si è mossa in passato per l'introduzione di una misura di contrasto alla povertà di carattere universale, attraverso una lunga serie di sperimentazioni e poi un programma dotato di risorse limitate (il reddito di inclusione, o REI), riflettono i timori legati anche a caratteristiche specifiche del nostro Paese, quali il divario territoriale, che implica una concentrazione delle occasioni di lavoro in zone del Paese diverse rispetto a quelle in cui incide maggiormente la povertà, e la diffusione dei fenomeni di falso positivo nella selezione dei beneficiari dei programmi pubblici, ovvero l'emersione di episodi di godimento improprio di benefici a carico della collettività.

Per approfondire questi aspetti e valutare meglio l'impatto del RdC sulla distribuzione del reddito e il ruolo delle condizionalità, di seguito si descrivono brevemente le caratteristiche dello strumento, come definite dal decreto in esame.

I beneficiari

La platea a cui lo strumento si rivolge comprende i cittadini italiani o di paesi della UE, i relativi familiari con diritto di soggiorno e, per quanto riguarda gli extracomunitari, i titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo. È richiesta inoltre la residenza in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi.

¹ Lo stesso articolo 1 del DL 4/2019 definisce il RdC come misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, volta inoltre a favorire alcuni diritti.

I requisiti economici e in termini di tenore di vita sono i seguenti.

- Un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore a 9.360 euro annui.
- Un reddito familiare – ossia la componente reddituale dell’ISEE senza applicazione di deduzioni e detrazioni di spese o franchigie²– inferiore a:
 - 7.560 euro moltiplicato per la scala di equivalenza per i nuclei familiari proprietari di abitazione di residenza in cui tutti i componenti hanno età maggiore o uguale a 67 anni (coloro per i quali il RdC è denominato pensione di cittadinanza);
 - 6.000 euro moltiplicato per la scala di equivalenza per tutti gli altri nuclei proprietari di abitazione di residenza;
 - 9.360 euro moltiplicato per la scala di equivalenza per nuclei in affitto.

I trattamenti assistenziali di cui i nuclei sono beneficiari sono inclusi nel reddito se sono soggetti alla prova dei mezzi, con alcune eccezioni. Tra queste ultime vi sono i *voucher* in sostituzione di servizi e le riduzioni alle compartecipazioni al costo degli stessi; inoltre, ai soli fini dell’accesso, non si tiene conto di alcune misure regionali di contrasto alla povertà. Si tratta di programmi presenti soprattutto nelle regioni più ricche.

La scala di equivalenza, diversa da quella utilizzata per altre misure assistenziali e agevolative (si veda il paragrafo 1.3), attribuisce un peso pari a 1 al richiedente, a 0,4 a ogni membro maggiorenne della famiglia diverso dal richiedente e a 0,2 a ogni minorenni, con un tetto di 2,1³.

- Un patrimonio immobiliare, come definito ai fini ISEE, diverso dall’abitazione non superiore a 30.000 euro.
- Un patrimonio mobiliare, come definito ai fini ISEE (e quindi non comprensivo delle somme detenute in contanti), non superiore a 6.000 euro, accresciuti di 2.000 euro per ogni componente della famiglia oltre il primo fino a un massimo

² Tra queste vi sono le spese mediche e per alcuni servizi per i disabili fino a 5.000 euro e quelle per l’assistenza personale dei soggetti non autosufficienti o le rette di ricovero presso strutture assistenziali, una quota dei redditi da lavoro dipendente e da pensione e il canone di locazione entro certe soglie, oltre a specifiche franchigie per le persone con seria invalidità.

³ Il tetto di 2,1 è decurtato di 0,4 qualora nel nucleo familiare vi fosse un disoccupato a seguito di dimissioni volontarie. In quanto alla definizione di nucleo familiare, con una disposizione che riguarda tutte le prestazioni sociali agevolate, il decreto stabilisce che i coniugi fanno parte dello stesso nucleo se conviventi, anche in caso di separazione o divorzio, mentre i figli maggiorenni non conviventi fanno parte del nucleo dei genitori se: hanno età inferiore a 26 anni; sono in condizione di essere a carico dei genitori a fini IRPEF; non sono coniugati; non hanno figli. Qualora la separazione o il divorzio fossero avvenuti successivamente alla data del 1° settembre 2018, il cambio di residenza (necessario per comprovare la presenza di due nuclei separati) deve essere certificato da apposito verbale della polizia locale.

di 10.000 euro, incrementati di 1.000 euro ulteriori per ogni figlio successivo al secondo; si aggiungono 5.000 euro per ogni disabile (secondo la definizione valida ai fini ISEE).

- I componenti del nucleo non devono essere intestatari (o avere piena disponibilità) di: autoveicoli immatricolati per la prima volta negli ultimi sei mesi; autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati per la prima volta negli ultimi due anni; navi o imbarcazioni da diporto. Sono consentiti veicoli nuovi se per disabili.

Il RdC è compatibile con la NASPI e con gli altri strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria. Non ne hanno diritto, invece, i componenti del nucleo familiare disoccupati a seguito di dimissioni volontarie (eccetto il caso di giusta causa) nei 12 mesi successivi alle stesse, né quelli detenuti o ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o strutture residenziali a carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica (esclusi dalla scala di equivalenza).

Il beneficio economico

Anche il beneficio economico, come la soglia massima di reddito familiare per l'accesso al RdC, viene differenziato in funzione dell'età dei componenti e della proprietà o meno della casa di abitazione. Infatti, l'importo annuo del beneficio è determinato come differenza tra la specifica soglia di reddito familiare per le famiglie proprietarie dell'abitazione viste in precedenza (6.000 o 7.560 euro opportunamente moltiplicate per la scala di equivalenza) e l'effettivo reddito familiare. Tale differenza viene eventualmente incrementata in misura pari al canone di affitto pagato, fino a un tetto di 1.800 euro annui per le famiglie di anziani e 3.360 euro per le altre famiglie, oppure all'ammontare della rata del mutuo sulla casa d'abitazione, fino a un tetto di 1.800 euro annui. È previsto un ammontare minimo del beneficio economico, pari a 480 euro annui, mentre il massimo è fissato in 9.360 euro moltiplicato per la scala di equivalenza. Questo tetto può essere raggiunto solo dagli affittuari del tutto sprovvisti di reddito.

Al fine di incentivare la ricerca di lavoro e la fuoriuscita dal sistema di assistenza, contrastando i fenomeni di trappola della povertà e della disoccupazione, il DL 4/2019 dispone un trattamento particolare per i redditi derivanti dall'inizio di una nuova attività di lavoro⁴ (da comunicarsi entro trenta giorni), con la previsione di ritardi nella presa in conto della totalità delle nuove risorse.

⁴ Attività che abbia avuto inizio mentre è in corso la corresponsione del RdC oppure comunque abbia prodotto redditi non inclusi per l'intera annualità nell'ISEE valido per la richiesta del RdC.

Il reddito da lavoro dipendente è considerato per un periodo solo per l'80 per cento ai fini del calcolo del beneficio⁵. Il reddito che discende dall'avvio di un'attività di impresa o di lavoro autonomo, calcolato per cassa come differenza tra ricavi e compensi percepiti, da un lato, e spese sostenute, dall'altro, deve essere comunicato entro quindici giorni dal termine del trimestre e non è considerato per i primi due mesi dalla variazione della condizione occupazionale (in seguito il reddito è aggiornato sul trimestre precedente); inoltre, se l'attività di impresa o di lavoro autonomo è avviata entro i primi dodici mesi di fruizione del RdC, viene concesso un beneficio aggiuntivo pari a sei mensilità di RdC in un'unica soluzione.

Il RdC ha una durata di 18 mesi (sempre che le condizioni per averne diritto restino rispettate) e può essere rinnovato dopo un mese di sospensione, mentre la pensione di cittadinanza non prevede sospensioni.

Infine, l'importo del RdC sarà erogato attraverso una carta acquisti, che consentirà il prelievo di contante fino all'importo massimo di 100 euro mensili moltiplicato per la scala di equivalenza e permetterà di effettuare un bonifico mensile per l'affitto o per pagare il mutuo⁶. Il beneficio dovrà essere utilizzato entro il mese successivo a quello di erogazione. Al fine di incentivare tale utilizzo è stato stabilito che, se una parte del trattamento mensile non viene spesa (o prelevata), questa viene sottratta da quanto spettante nel mese successivo nei limiti del 20 per cento e comunque, con verifica sul semestre, l'ammontare non speso (o non prelevato) nei sei mesi è decurtato a meno di una mensilità.

In una seconda fase si prevede che il beneficio venga ripartito tra i singoli componenti maggiorenni del nucleo familiare (ognuno detentore di una carta); le modalità di suddivisione tra i componenti saranno stabilite entro sei mesi con decreto interministeriale (mentre la pensione di cittadinanza sarà divisa in parti uguali).

I beneficiari del RdC avranno anche le agevolazioni già previste per le famiglie svantaggiate sulle tariffe elettriche e sulla fornitura di gas naturale.

Per quanto riguarda gli oneri complessivi per il bilancio pubblico legati all'erogazione del beneficio, questi sono indicati in 5.894 milioni nel 2019, quando il trattamento sarà concesso a partire dal mese di aprile, 7.131 nel 2020 e 7.355 nel 2021 (comprensivi della spesa per il REI, che sarà in vigore fino all'introduzione del nuovo strumento). Inoltre, ulteriori risorse sono allocate al rafforzamento degli enti coinvolti nella gestione del RdC e delle politiche di integrazione sul mercato del lavoro: 600 milioni nel 2019, 580 nel 2020 e 160 nel 2021 per il rafforzamento dei Centri per l'impiego; 211 milioni per il 2019, 251 per il 2020 e 51 per il 2021 per l'ANPAL; 50 milioni annui per l'INPS; 20 milioni per il 2019 per i centri di assistenza fiscale.

⁵ Tale reddito viene considerato nel reddito familiare dal mese successivo alla variazione occupazionale e la riduzione del 20 per cento è applicata fino a quando tale reddito non entra nell'ISEE per l'intera annualità.

⁶ È vietato utilizzare il beneficio per giochi che ammettono vincite in denaro o altro.

L'inserimento lavorativo e sociale

I nuclei familiari che hanno diritto a percepire il RdC vengono ripartiti immediatamente in due gruppi, a seconda dell'occupabilità o meno dei componenti (fig. 1). Le politiche di integrazione nel mercato del lavoro e di inserimento sociale riguardano solo coloro che sono in grado di lavorare e non hanno già un'occupazione. In questo caso 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. I nuclei privi di componenti con tali caratteristiche percepiscono solamente il sussidio economico e non sono sottoposti agli obblighi previsti dai percorsi di integrazione.

Il criterio principale di selezione dei beneficiari inseribili nel canale dell'attivazione lavorativa individua i componenti maggiorenni che non hanno già un'occupazione, né frequentano un regolare corso di studi o formazione. Secondariamente si specifica che possono essere esonerati dagli obblighi coloro che hanno carichi di cura relativi a componenti del nucleo con età inferiore a tre anni o con disabilità grave o non autosufficienza. Invece, i beneficiari di pensione di cittadinanza e i componenti di nuclei beneficiari del RdC con pensione diretta o comunque di età pari o superiore a 65 anni e quelli con disabilità (a parte eventuali iniziative, già previste dalla normativa vigente, di collocamento mirato e i conseguenti impegni) sono esclusi dagli obblighi.

I nuclei con componenti non esclusi, né esonerati dagli obblighi legati ai percorsi di integrazione, sono poi distribuiti in due diversi canali, tra loro comunicanti: quello dei Centri per l'impiego e la presa in carico da parte dei servizi dei Comuni.

Una peculiarità del RdC risiede nel fatto che, tra i soggetti occupabili, viene attribuita una sorta di priorità allo sforzo di favorire l'ingresso nel mercato del lavoro – e conseguentemente l'uscita dal programma assistenziale – di alcuni soggetti che appaiono più facilmente occupabili e dei giovani. Questi vengono immediatamente presi in carico dai Centri per l'impiego, invece che dai Comuni.

Si tratta dei nuclei con componenti che presentano almeno una tra le seguenti caratteristiche:

- essere non occupati da non più di due anni;
- essere maggiorenne e avere un'età inferiore a 26 anni;
- essere beneficiario – attuale o fino a non più di un anno prima – della NASPI o di un altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria;
- avere già sottoscritto un Patto di servizio (in corso di validità) presso i Centri per l'impiego, come previsto dalla normativa del *Jobs Act* (D.Lgs. 150/2015).

In questo caso il richiedente, o un altro componente non escluso/esonerato dagli obblighi, stipula con i Centri per l'impiego o con agenzie private accreditate un Patto per il lavoro, che rimpiazza il Patto di servizio personalizzato previsto dal *Jobs Act*, rafforzandolo con

alcune più stringenti condizioni, su cui si tornerà tra poco. Inoltre gli stessi beneficiari vengono dotati dall'ANPAL (per il periodo iniziale e fino alla fine del 2021) dell'Assegno di ricollocazione⁷. Questo va speso presso i Centri per l'impiego o presso i soggetti accreditati in cambio di un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro (la scelta deve avvenire entro 30 giorni) e prevede l'affiancamento di un tutor⁸, l'obbligo per il beneficiario di svolgere le attività indicate da questo e di accettare un'offerta di lavoro congrua (concetto su cui si torna poco oltre).

I richiedenti RdC appartenenti a nuclei diversi da quelli di cui sopra sono convocati invece dai servizi dei Comuni incaricati del contrasto alla povertà, iniziando un percorso che sembra ricalcare in gran parte quello previsto per le misure di accompagnamento del REI. Il primo passaggio consiste nella valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare. Laddove questi bisogni risultino prevalentemente connessi alla situazione lavorativa, i beneficiari vengono inviati nel canale dei Centri per l'impiego e sottoscrivono il Patto per il lavoro.

Qualora invece sia individuato un bisogno complesso e multidimensionale, i diversi servizi (quelli sociali dei Comuni e i Centri per l'impiego, ma eventualmente anche altri servizi territoriali) devono collaborare tra loro per fornire sia, se necessario, interventi per l'inserimento lavorativo, sia interventi e servizi di contrasto alla povertà. I beneficiari, a loro volta, devono sottoscrivere un Patto per l'inclusione sociale, che coincide con il Progetto personalizzato previsto dal REI e prevede anch'esso degli impegni, compresi quelli di ricerca attiva di lavoro e disponibilità alle attività (il Progetto personale rimandava al Patto di servizio previsto dal *Jobs Act*, ormai divenuto Patto per il lavoro).

Anche in favore dei beneficiari con un Patto per il lavoro possono essere attivati interventi e servizi di contrasto alla povertà, apparentemente su richiesta dei beneficiari, malgrado non sia chiaro quale sia il percorso da seguire in questo caso tra i diversi uffici e chi decida in proposito, almeno nel caso di chi è stato inserito in prima battuta nel canale dei Centri per l'impiego senza passare dalla valutazione multidimensionale.

Risulta particolarmente rilevante approfondire i meccanismi previsti per coloro che entrano, direttamente o secondariamente, nel canale dei Centri per l'impiego. Il Patto per il lavoro implica una serie di obblighi e impegni che i beneficiari sono tenuti a rispettare, pena la decurtazione di alcune mensilità del trattamento o anche la decadenza dal RdC, e che riguardano essenzialmente le iniziative di attivazione e formazione e l'accettazione di determinate offerte di lavoro, ritenute congrue. È proprio la questione dell'obbligo di accettazione delle proposte di lavoro che rende la condizionalità molto stringente, anche perché la definizione di congruità prevista nell'ambito del RdC si discosta drasticamente,

⁷ Nello stesso periodo è sospesa l'erogazione dell'assegno di ricollocazione ai disoccupati percettori di NASPI.

⁸ L'assegno di ricollocazione dura sei mesi (eventualmente prorogabili per ulteriori sei mesi) e se il soggetto erogatore scelto non si attiva entro 30 giorni il beneficiario è tenuto a cambiare soggetto erogatore. L'importo è modulato in base al profilo personale di occupabilità e varia da 250 a 5.000 euro.

con riguardo alla distanza dalla residenza del beneficiario, da quella prevista dal *Jobs Act*⁹. L'obbligo di accettazione delle proposte di lavoro diventa sempre più rigido nel tempo.

Per non perdere il RdC, nel primo periodo si deve accogliere almeno una su tre offerte congrue e in caso di rinnovo si deve accettare la prima. Inoltre viene ammessa addirittura qualunque offerta sull'intero territorio nazionale nel caso di rinnovo del beneficio o se si tratta della terza proposta nel primo periodo di fruizione del RdC, a meno che nel nucleo non siano presenti componenti con disabilità o minori (nel qual caso la distanza massima dalla residenza si ferma a 250 chilometri). Quanto alle proposte precedenti, nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio la distanza per la prima offerta non deve superare i 100 chilometri – o comunque il tempo di percorrenza con mezzi di trasporto pubblici non deve superare i 100 minuti –, per la seconda offerta i 250 chilometri; dopo i primi 12 mesi la distanza può superare i 250 chilometri anche nel caso della prima offerta. In caso di distanza superiore ai 250 chilometri, per compensare in qualche misura le spese di trasferimento, il sussidio viene concesso ancora per tre mesi dall'inizio della nuova attività di lavoro, dodici mesi se nel nucleo sono presenti minori o disabili.

Dal lato economico, è considerata congrua un'offerta di lavoro che preveda una retribuzione di almeno il 10 per cento superiore rispetto a un ammontare pari al RdC massimo fruibile da un nucleo monocomponente che vive in un'abitazione locata (ossia una retribuzione pari a 858 euro).

Tutti i beneficiari che passano per il canale dell'attivazione lavorativa e sono sottoposti ai relativi obblighi devono rendersi disponibili alla partecipazione a progetti dei Comuni di utilità collettiva, per un numero di ore non inferiore a otto, aumentabili a sedici con il consenso delle parti; per gli altri e, in generale, per i componenti con carichi di cura la partecipazione è facoltativa.

Oltre ai casi di violazione dei doveri di comunicazione o dichiarazione relativamente al reddito, all'occupazione, alla situazione anagrafica, o addirittura alle circostanze di reato, che possono dare luogo anche a revoca retroattiva del beneficio, a mancata sottoscrizione della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, del Patto per il lavoro o del Patto per l'inclusione sociale, la mancata partecipazione ad alcune attività di attivazione o ai progetti dei Comuni, la mancata accettazione di una su tre offerte di lavoro congrue implicano la decadenza dal RdC. Si ha decadenza anche se un componente del nucleo beneficiario viene trovato da parte delle autorità competenti, nel corso di attività ispettive, a svolgere lavoro dipendente in condizioni irregolari o attività di lavoro autonomo non comunicate.

⁹ Il *Jobs Act* e il D.M. 10 aprile 2018 fissano i seguenti principi applicabili a tutti: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico (non più di 80 chilometri e tempo di percorrenza non superiore a 100 minuti con mezzi di trasporto pubblici); c) durata della disoccupazione. Per quanto riguarda la tipologia contrattuale, l'offerta deve riferirsi a un rapporto a tempo indeterminato oppure determinato o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi, nonché a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore all'80 per cento di quello dell'ultimo contratto di lavoro, e deve prevedere una retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi. Inoltre la retribuzione deve superare, al netto dei contributi a carico del lavoratore, di almeno il 20 per cento l'eventuale indennità percepita (NASPI e simili strumenti) o l'assegno di ricollocazione.

In caso di decadenza dal beneficio non dovuta a comportamenti che costituiscono reato si può richiedere nuovamente il RdC solo dopo 18 mesi (ma se la famiglia comprende componenti minorenni o con disabilità il periodo è ridotto a 6 mesi).

Infine, sono previsti una serie di casi in cui l'importo del beneficio si trasforma in un incentivo per le imprese ed eventualmente per gli enti di formazione accreditati. Queste agevolazioni sono compatibili e aggiuntive rispetto a quelle previste dalla legge di bilancio per il 2019¹⁰ e in caso di incapienza possono trasformarsi in credito di imposta per il datore di lavoro. Tuttavia, rimane il limite per gli aiuti "*de minimis*" previsto nella normativa comunitaria per non violare le norme sulla concorrenza, ossia l'importo massimo di 200.000 euro che la singola impresa può ricevere nell'arco di tre anni da uno Stato membro.

Al datore di lavoro che comunica le proprie *vacancies* sull'apposita piattaforma digitale, che assume a tempo pieno e indeterminato, anche mediante contratto di apprendistato, un beneficiario di RdC (anche con l'aiuto dei soggetti accreditati) e che incrementa la propria base occupazionale a tempo indeterminato¹¹ è riconosciuto, ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni previdenziali, l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali a suo carico e a carico del lavoratore, nel limite dell'importo mensile del RdC percepito dal lavoratore all'atto dell'assunzione per il numero di mensilità non ancora usufruite. L'importo dell'agevolazione non può essere inferiore a 780 euro mensili per cinque mensilità nel caso di prima erogazione di RdC ed è pari a cinque mensilità nel caso il RdC sia già stato rinnovato. Non è chiaro, tuttavia, in presenza di un nucleo familiare con più componenti, quale sia l'importo dell'agevolazione (se la parte di RdC riferibile al nuovo assunto oppure l'intero importo relativo al nucleo), almeno finché non verranno stabiliti i criteri di suddivisione del RdC tra i componenti del nucleo familiare con decreto interministeriale. Qualora il lavoratore venisse licenziato senza giusta causa o giustificato motivo nei trentasei mesi successivi all'assunzione il datore di lavoro dovrà restituire l'incentivo e pagare delle sanzioni. Laddove l'assunzione fosse il frutto di un percorso formativo o di riqualificazione professionale garantito da un ente di formazione accreditato che ha stipulato un patto di formazione con i Centri per l'impiego o le agenzie accreditate, l'incentivo è diviso a metà tra tale ente e il datore di lavoro. In questo caso l'incentivo viene attribuito per almeno sei mesi. È condizione per l'ottenimento degli incentivi che i datori di lavoro rispettino, tra l'altro, gli accordi e contratti collettivi. Come detto in precedenza sono previsti incentivi anche per i beneficiari di RdC che avviano un'attività di lavoro autonomo o un'impresa individuale.

1.2 Il confronto con il REI: alcuni principali aspetti

La normativa sul RdC, rispetto a quella relativa al REI, aumenta significativamente il livello delle soglie di selettività, e dunque la platea dei beneficiari, e l'importo del sussidio (tab. 1). Di conseguenza si accrescono in misura consistente anche le risorse da reperire nel

¹⁰ Si tratta della decontribuzione stabilita per favorire nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna l'assunzione con contratto a tempo indeterminato di soggetti che non abbiano compiuto trentacinque anni di età, ovvero di soggetti di almeno trentacinque anni privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi. Si sostanzia in una decontribuzione totale in favore dei datori di lavoro fino a un importo massimo di 8.060 euro annui.

¹¹ Secondo i criteri del *Jobs Act* (DL 150/2015), riferito tra l'altro al numero di dipendenti equivalenti a tempo pieno.

bilancio pubblico. A fronte di ciò, sono previste forme di condizionalità più stringenti, con particolare riguardo al vincolo dell'accettazione delle offerte di lavoro.

Un rapido confronto internazionale mostra che l'importo concesso ai nuclei monocomponenti è più alto rispetto a quello riconosciuto dagli altri paesi considerati se si tiene conto che è previsto un aiuto addizionale per i costi dell'affitto; al contrario, appare relativamente più basso l'ammontare assicurato ai nuclei più numerosi (tab. 2).

Il confronto internazionale sugli importi dei benefici non è banale, perché questi variano – secondo criteri spesso diversi tra i paesi – in funzione della numerosità e composizione familiare, e inoltre differiscono le possibilità di accumulare tali benefici con altri trattamenti. Questioni particolarmente rilevanti sono la presenza o meno di aiuti per l'alloggio e il trattamento di tali aiuti ai fini della misurazione del beneficio. Ad esempio, in Germania e Regno Unito sono previsti sussidi per coprire le spese dell'abitazione (e il riscaldamento) in aggiunta all'importo del beneficio; in Svezia tali costi sono coperti in maniera sistematica all'interno del meccanismo di garanzia dei mezzi di sussistenza; in Francia gli aiuti per i costi dell'abitazione vanno in riduzione dell'importo del trattamento; in Spagna solo i titolari di pensione non previdenziale possono ottenere aiuti per il pagamento dell'affitto.

Per agevolare il confronto sull'importo del beneficio, nella tabella 2 si riportano i trattamenti massimi previsti per alcune figure tipo.

La volontà di assicurare ai monocomponenti una soglia di 780 euro mensili, di garantire un aumento dei sussidi per i pensionati in condizioni di disagio e di fissare un importo minimo del trattamento – date le risorse disponibili – ha portato a definire una scala di equivalenza che svantaggia relativamente i nuclei più numerosi rispetto al REI (tab. 1) e rispetto a quanto fatto in altri paesi, sia per la presenza del tetto del 2,1 (che irrigidisce i requisiti, ad esempio, per una coppia con quattro o più figli), sia per la crescita limitata del parametro all'aumento del numero di componenti. Eppure è noto che oggi la povertà è diffusa soprattutto tra le famiglie numerose e con molti figli, mentre i pensionati sono relativamente meno a rischio di povertà. Su questi aspetti si torna nel paragrafo 2.

Per quanto riguarda i percorsi di inclusione, si è già visto come le novità del RdC, e in particolare la presa in carico direttamente dai Centri per l'impiego dei soggetti più facilmente occupabili, siano integrate nel meccanismo del REI. Tuttavia, nel caso di RdC, si ritiene che alcuni nuclei non necessitino della presa in carico dei Centri per l'impiego e dei servizi dei Comuni e a questi viene fornito solo il sussidio.

Cruciale appare il decisivo rafforzamento della condizionalità previsto dal RdC rispetto al REI (che si rifaceva ai criteri del *Jobs Act*) in relazione all'accettazione di offerte di lavoro, sulle cui implicazioni si torna nel paragrafo 1.5.

Il RdC, come il REI, costituisce un livello essenziale di prestazioni (LEP)¹² e dovrebbe rappresentare una misura di contrasto alla povertà a carattere universale, anche se subordinata alla prova dei mezzi e condizionata all'assunzione di una serie di impegni. Per

¹² Costituiscono LEP anche il Patto per il lavoro, il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni ivi previsti ed eventualmente la valutazione multidimensionale.

entrambe le misure si chiarisce che la natura stessa di LEP resta limitata dalla disponibilità di risorse e, infatti, qualora le domande siano tali da far presumere un prosciugamento dei fondi accantonati, il livello del trattamento viene ridotto (tranne che per la pensione di cittadinanza). Inoltre, il REI ha una durata limitata (18 mesi, poi una sospensione di 6, quindi un possibile rinnovo per un anno), che ne limita il carattere universale. La pensione di cittadinanza invece è illimitata e il RdC può essere rinnovato, allo scadere dei 18 mesi, dopo una sospensione di un solo mese. Il RdC, d'altra parte, presenta meccanismi di condizionalità molto stringenti, che potrebbero sospingere una parte dei beneficiari a rinunciarvi, come vedremo in seguito. Inoltre, nel caso del RdC il concetto di universalità sembra fortemente limitato per gli extracomunitari dall'obbligo di 10 anni di residenza.

Infine, va considerato come i programmi di sostegno al reddito di ultima istanza si inseriscono nel sistema complessivo di *welfare*, in particolare in relazione ad alcune altre misure assistenziali previste dal nostro ordinamento. In generale, sembra che il reddito e le pensioni di cittadinanza, più elevati del REI, consentano di trascinare verso un tetto pari alla soglia di integrazione (più eventualmente la copertura del canone dell'affitto) la somma dei trasferimenti sociali complessivamente goduti. I diversi trattamenti, tuttavia, sono concessi secondo criteri di selettività del tutto diversi da quello previsto per il reddito e la pensione di cittadinanza. Questo dà luogo a una quantità di possibili combinazioni tra i diversi trasferimenti la cui coerenza non appare scontata.

Innanzitutto, appare interessante osservare la relazione con le pensioni di natura assistenziale. Il REI prevedeva una soglia generalmente inferiore al livello dell'assegno sociale, ad eccezione del caso di famiglie numerose, e comunque non poteva eccedere il livello dello stesso assegno accresciuto del 10 per cento. Il nuovo strumento invece comprende la pensione di cittadinanza, che supera l'importo dell'assegno sociale (pari a 5.954 euro su base annua). Pertanto, un pensionato solo di almeno 67 anni che percepisce l'assegno sociale intero e non gode di altri redditi potrebbe ricevere 1.606 euro come integrazione, più eventualmente l'importo per l'affitto. Tra l'altro, osservazioni in parte simili potrebbero essere applicate anche al caso dell'integrazione al minimo, volta ad assicurare un livello considerato come minimo vitale (la soglia dell'integrazione al minimo è pari a 6.669,13 euro su base annua). Questi trasferimenti di natura pensionistica prevedono specifiche soglie di reddito per poterne usufruire in misura intera o ridotta.

Per quanto concerne la NASPI, invece, si tratta di una misura dichiaratamente incompatibile con il REI e compatibile con il RdC, la cui soglia di integrazione è in effetti abbastanza alta per consentire che si determini un vantaggio per alcuni percettori dell'assicurazione sociale per l'impiego qualora richiedano il RdC.

1.3 *Impatto finanziario ed effetti distributivi del reddito di cittadinanza*

Per l'erogazione del reddito e della pensione di cittadinanza si stima un costo pari a circa 5,8 miliardi nel 2019, anno in cui data la tempistica prevista dal decreto saranno erogate al massimo nove mensilità (da aprile a dicembre), e di 7,8 miliardi a regime, valori sostanzialmente in linea con quelli delle valutazioni ufficiali riportate nella relazione tecnica. I nuclei beneficiari risulterebbero pari a circa 1,3 milioni, per un totale di circa 3,6 milioni di individui (tab. 3). In media le erogazioni per nucleo sarebbero pari a circa 6.000 euro su base annua, con un beneficio medio pro capite di circa 2.170 euro. In termini di euro pro capite equivalenti¹³ (utilizzando la scala di equivalenza ISEE) il beneficio medio raggiungerebbe i 3.275 euro annui, circa 273 euro medi mensili. Circa il 10 per cento dei nuclei percettori riceve la pensione di cittadinanza (nuclei con membri con più di sessantasette anni di età). Il beneficio equivalente per costoro risulta in media del 30 per cento inferiore a quello degli altri nuclei. Questo fenomeno dipende prevalentemente dal fatto che per i pensionati il sussidio copre la differenza tra il reddito derivante da altre misure di carattere assistenziale (integrazione al minimo, assegno sociale, maggiorazione sociale, ecc.) e la soglia di accesso alla pensione di cittadinanza, fissata a un livello (7.360 euro) più elevato della corrispondente soglia del reddito di cittadinanza (6.000 euro) praticamente coincidente con l'importo dell'assegno sociale su base annua (5.954 euro).

La figura 2 illustra la distribuzione delle erogazioni medie pro capite: a fronte di un beneficio medio pro capite di 2.171 euro annui, il 5,5 per cento dei percettori beneficia di un importo superiore a 6.000 euro annui, mentre per circa il 60 per cento dei percettori l'importo è inferiore a 3.000 euro annui. Per meno di un quarto dei percettori il beneficio è inferiore a 1.000 euro l'anno.

Nella figura 3 emerge che il 37,7 per cento dei nuclei percettori hanno un reddito familiare inferiore a 1.000 euro, il 50 per cento un reddito inferiore a 3.200 euro e il 25 per cento un reddito superiore a 8.200 euro.

Questi risultati sono ottenuti con simulazioni condotte sulla base delle dichiarazioni ISEE (DSU) presentate nel 2017¹⁴, la medesima utilizzata nella Relazione tecnica. L'utilizzo della base dati DSU consente di ricavare un'indicazione solida dal punto di vista informativo sugli accessi al reddito di cittadinanza individuando quanti tra coloro che hanno presentato dichiarazione ISEE nel recente passato abbiano potenzialmente diritto alla misura. Tuttavia, è necessario tenere conto che alcuni tra questi ultimi potrebbero non richiedere il RdC (disincentivati ad esempio dai meccanismi di controllo più stringenti),

¹³ Beneficio medio ottenuto dividendo l'importo percepito dal nucleo per il numero dei soggetti equivalenti in termini di bisogni secondo la scala ISEE. In questo modo si tiene conto del fatto che i bisogni aumentano in modo meno che proporzionale rispetto al numero di componenti nel nucleo familiare. Con la scala ISEE il secondo componente vale 0,57 unità, il terzo 0,47, il quarto 0,42, il quinto 0,39 e dal sesto componente in poi ogni membro equivale a 0,35 unità.

¹⁴ Il campione delle dichiarazioni ISEE messo a disposizione dell'UPB e utilizzato nelle stime conta circa 100.000 dichiarazioni uniche (nel caso di più dichiarazioni è stata considerata l'ultima presentata), pari al 2 per cento circa della popolazione di circa 4,9 milioni di nuclei che hanno presentato dichiarazione ISEE nel 2017.

altri invece che non hanno fatto dichiarazione in precedenza potrebbero richiederlo. Nelle stime sono state adottate le medesime ipotesi utilizzate nella relazione tecnica del provvedimento, in cui si assume che i richiedenti il RdC siano in larga maggioranza (l'85 per cento) soggetti che hanno già presentato dichiarazione ISEE. In via prudenziale la relazione tecnica ipotizza una espansione della suddetta platea del 15 per cento, per tenere conto dei potenziali nuovi accessi.

Questa strategia di stima si è dimostrata prudenziale in precedenti esperienze. Nel caso del REI, ad esempio, le erogazioni effettive sono risultate sensibilmente inferiori rispetto alle stime condotte sulla base informativa delle dichiarazioni ISEE: a fronte di una platea potenziale stimata di circa 700.000 nuclei, il recente rapporto di monitoraggio dell'INPS indica in 462.000 i nuclei beneficiari di almeno una mensilità del REI nel 2018¹⁵. Il rapporto evidenzia inoltre una certa inerzia nell'entrata a regime delle erogazioni, che riduce nel primo anno di applicazione il costo della misura rispetto alle stime. Tuttavia, data la natura innovativa della misura rispetto a quelle in vigore, sia in termini di estensione della platea che di generosità degli importi erogati, è lecito attendersi nel caso del RdC un maggiore *take up* (rapporto tra chi ha accesso alla misura rispetto agli aventi diritto potenziali). Per una valutazione dell'entità di tale rischio abbiamo condotto un'analisi esplorativa su un campione di famiglie rappresentativo dell'intera popolazione italiana derivato dall'indagine Istat Eu-Silc, che permette di calcolare il *take up* della misura implicito nelle ipotesi adottate per la valutazione dei costi. Si stima che la platea potenziale massima (famiglie potenzialmente beneficiarie complessive, che abbiano o meno effettuato dichiarazione ISEE in precedenza) sia di un terzo maggiore di quella stimata sulle dichiarazioni ISEE, ma allo stato attuale non è possibile determinare a priori se e quanti di questi soggetti richiederanno il beneficio.

Per quanto riguarda i rischi di maggiori costi che potrebbero derivare dall'insorgere di comportamenti opportunistici connessi con i meccanismi di disincentivo al lavoro o di incentivo all'evasione, si consideri che il costo complessivo della misura dipende direttamente dall'ammontare dei redditi dichiarati dai soggetti percettori, in quanto il meccanismo di calcolo dell'assegno comporta una riduzione del beneficio rispetto al valore massimo corrispondente al reddito percepito. Questo meccanismo comporta una tassazione implicita pari al 100 per cento del reddito¹⁶ che disincentiva l'attività lavorativa. L'entità effettiva del costo della misura dipenderà quindi direttamente dall'efficacia con cui i meccanismi di condizionalità, i controlli e le sanzioni riescano almeno a garantire che i soggetti oggi occupati non modifichino le loro scelte lavorative. Per valutare l'entità di tali rischi si evidenzia che, sulla base delle analisi condotte sulla platea delle dichiarazioni ISEE presentate nel 2017, sono circa 400.000 i soggetti potenziali beneficiari del reddito

¹⁵ Nel caso del REI dunque non tutti i soggetti con ISEE tale da accedere alla misura ne hanno fatto richiesta. INPS (2019), Osservatorio sul Reddito di Inclusione, "Report trimestrale gennaio – dicembre 2018".

¹⁶ A differenza di quanto previsto nel REI non è prevista, nel calcolo del reddito familiare di riferimento, l'applicazione di una detrazione pari al venti per cento del reddito da lavoro dipendente percepito. Tale detrazione è applicabile solo al reddito derivante da attività di lavoro dipendente intraprese dopo l'attribuzione del RdC.

di cittadinanza che risultano occupati. Si consideri, a mero titolo illustrativo, che nel caso limite in cui tutti questi soggetti cessassero il loro rapporto di lavoro si avrebbero maggiori erogazioni per circa 2 miliardi a regime.

Si consideri infine che il vincolo posto sulla disponibilità di patrimonio mobiliare definito secondo quanto disposto dall'articolo 5, comma 4 del DPCM 159/2013 (depositi bancari o altre attività finanziarie) comporta l'esclusione di circa 200.000 nuclei che per le altre caratteristiche potrebbero beneficiare del reddito di cittadinanza. Nel caso limite in cui tutti i nuclei esclusi solo per il superamento dei limiti sul patrimonio mobiliare smobilitassero depositi e posizioni finanziarie per rientrare nelle soglie, si avrebbe una maggiore spesa di circa 1 miliardo a regime¹⁷.

È comunque necessario sottolineare che, nel caso in cui si dovessero fronteggiare maggiori costi, il meccanismo di monitoraggio della spesa (si veda il paragrafo 3) comporterebbe, similmente a quanto era previsto nel caso del REI, una sospensione e successiva rimodulazione dei trattamenti (del reddito di cittadinanza ma non della pensione di cittadinanza), consentendo comunque di contenere la spesa entro il limite degli stanziamenti; tuttavia, verrebbe compresso il livello delle prestazioni individuali, dato che il RdC costituisce un LEP solo nei limiti delle risorse disponibili.

Tra gli obiettivi del reddito di cittadinanza c'è quello di ridurre il numero di nuclei familiari in condizione di povertà; risulta quindi interessante confrontare la dimensione della platea dei soggetti beneficiari della misura con l'aggregato statistico dei poveri assoluti. Come già sottolineato nel Rapporto sulla politica di bilancio per il 2018¹⁸ in cui si valutava l'impatto del REI, può risultare problematico il confronto tra un aggregato statistico misurato sulla base del consumo delle famiglie (la povertà assoluta Istat) e una platea individuata attraverso un criterio di selezione che, necessariamente, deve fare riferimento a indicatori della condizione economica (reddituale e patrimoniale), non influenzati dalle scelte di consumo e risparmio e tali da riflettere gli obiettivi equitativi del legislatore. Non è di fatto possibile procedere a un confronto diretto tra le due platee per determinarne la sovrapposizione; si può esclusivamente confrontare la numerosità dei nuclei raggiunti dal RdC con il numero di famiglie povere. Il confronto tra la quota di popolazione in povertà assoluta e la stima della quota di popolazione raggiunta dal RdC per segmenti di popolazione consente di valutare l'impatto distributivo della misura derivante dai criteri di selezione dei beneficiari.

Sulla base delle stime Istat, i nuclei in povertà assoluta erano nel 2017 circa 1,8 milioni, il 6,9 per cento del totale delle famiglie, a cui corrispondevano circa 5 milioni di individui. Gli 1,3 milioni di nuclei familiari che potrebbero essere raggiunti dal reddito di

¹⁷ Si consideri tuttavia che per l'accesso al beneficio viene valutata la giacenza media nell'anno precedente a quello della dichiarazione. Gli effetti di eventuali comportamenti opportunistici si manifesterebbero solo dal secondo anno di applicazione.

¹⁸ Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Rapporto sulla politica di bilancio 2018".

cittadinanza costituiscono il 72,5 per cento del numero delle famiglie in povertà assoluta (tab. 4)¹⁹.

La distribuzione territoriale del reddito di cittadinanza

La figura 4 evidenzia la distribuzione dei beneficiari, il beneficio medio e il rapporto tra incidenza dei nuclei beneficiari e incidenza della povertà assoluta nelle diverse macro aree del Paese. Circa il 56 per cento dei nuclei beneficiari è residente al Sud e nelle isole, mentre circa il 28 per cento è residente nel Nord. A fronte di un beneficio medio equivalente sostanzialmente omogeneo per area geografica, l'incidenza dei nuclei beneficiari è prossima a quella dei nuclei in povertà assoluta nel Sud (rispettivamente i nuclei beneficiari sono l'8,4 per cento nel Sud e il 9,8 nelle isole contro una incidenza della povertà assoluta, rispettivamente, del 10,2 e del 10,5 per cento). L'incidenza dei beneficiari del reddito di cittadinanza risulta invece sensibilmente più bassa al Centro e al Nord, sia in relazione al totale della popolazione, sia con riferimento ai nuclei in povertà assoluta. Nel Nord infatti la quota dei beneficiari del reddito di cittadinanza è pari a poco più della metà dell'incidenza della povertà assoluta (il RdC raggiunge il 3,1 per cento nel Nord-Ovest e il 2,6 per cento nel Nord-Est, contro una incidenza della povertà assoluta, rispettivamente, del 5,7 e del 4,8 per cento).

La maggiore capacità di copertura della platea dei poveri assoluti nel Mezzogiorno, circostanza riscontrata anche nel caso del REI²⁰, sembra dipendere prevalentemente dall'applicazione di un'unica soglia di accesso al beneficio, che, a differenza di quanto accade per la valutazione della povertà, non tiene conto dei differenziali territoriali nel costo della vita.

La tabella 5 riporta le differenti soglie di povertà per un nucleo monocomponente stimate dall'Istat per il 2017 in funzione dell'area geografica e dell'ampiezza del comune di residenza. Per un residente in un'area metropolitana del Nord la soglia è stimata in 826,7 euro; sempre nel Nord la soglia scende di circa il 5 per cento nei comuni di media grandezza (tra 50.000 e 250.000 abitanti) e di circa il 10 per cento nei comuni più piccoli. Il differenziale del costo della vita tra Nord e Sud è più ampio: per un residente in area metropolitana del Sud la soglia di povertà assoluta è pari a 618,1 euro, circa il 25 per cento in meno rispetto a quanto stimato per il Nord. Il differenziale più elevato lo si riscontra, come prevedibile, tra i residenti nelle aree metropolitane del Nord e i residenti in piccoli centri del Sud, dove il costo della vita risulta di oltre il 32 per cento più basso. Si stima che

¹⁹ Si consideri che sono esclusi dal reddito di cittadinanza gli stranieri residenti da meno di dieci anni (stimati dalla relazione tecnica in quasi 90.000 nuclei, il 36 per cento della platea potenziale dei nuclei composti esclusivamente da stranieri), mentre nel novero della povertà assoluta sono considerati tutti i cittadini stranieri a prescindere dalla durata della residenza.

²⁰ Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Rapporto sulla politica di bilancio 2018". La quota dei beneficiari effettivi del REI nel Mezzogiorno è risultata sensibilmente più elevata. Il rapporto di monitoraggio INPS valuta che i nuclei beneficiari del REI sono per il 68 per cento residenti al Sud.

l'applicazione di soglie diversificate sulla base dei differenziali nel costo della vita stimati dall'Istat nel calcolo delle soglie di povertà possa, a parità di costo complessivo, comportare una riduzione di circa il 13 per cento delle risorse destinate al Mezzogiorno e una loro riallocazione prevalentemente al Nord.

La distribuzione regionale evidenzia l'incidenza più alta dei percettori di reddito di cittadinanza in Sicilia e Campania (rispettivamente 12,6 e 12,5 per cento, un nucleo su otto), seguite da Calabria (11,2 per cento), Sardegna (8,9 per cento) e Puglia (7,7 per cento) (fig. 5). Le regioni con una incidenza dei percettori più bassa sono il Trentino Alto Adige (1,8 per cento) e il Veneto (2,4 per cento). Si consideri che l'esclusione di una parte della platea degli stranieri contribuisce a ridurre la diffusione del reddito di cittadinanza al Nord. Il vincolo posto sulla residenza, che secondo la relazione tecnica riduce di poco più di un terzo la quota degli stranieri beneficiari del reddito di cittadinanza, comporta una minore incidenza della platea dei beneficiari sul totale dei residenti stimabile in circa 0,5 punti al Nord e in circa 0,1 punti al Sud.

Il reddito di cittadinanza e le caratteristiche del nucleo familiare

L'incidenza dei beneficiari cresce con la numerosità del nucleo familiare: a fronte di una incidenza media del 5 per cento, i nuclei monocomponenti percettori del reddito di cittadinanza sono il 4,4 per cento del totale, mentre risulta beneficiario oltre il 13,7 per cento dei nuclei con più di quattro componenti. Poco più della metà dei nuclei beneficiari sono composti da tre o più membri, mentre circa il 28,7 per cento dei nuclei beneficiari sono monocomponente (fig. 6). Tuttavia si osserva che, in relazione con il profilo dell'incidenza della povertà assoluta, sono maggiormente tutelati i nuclei meno numerosi: per i monocomponenti i beneficiari sono pari all'84 per cento del totale dei poveri assoluti (4,4 per cento l'incidenza dei beneficiari, contro un'incidenza della povertà assoluta del 5,2 per cento) rispetto a circa il 77 per cento (13,7 per cento, contro il 17,8 per cento) per i nuclei con più di quattro componenti. I nuclei con più componenti sono penalizzati anche in termini di beneficio medio: a fronte di un beneficio medio per i nuclei monocomponente di circa 3.400 euro, i nuclei con più di quattro componenti beneficiano di circa 1.860 euro equivalenti (considerando la scala ISEE). Questo risultato dipende in gran parte dall'adozione di una progressione del beneficio in funzione del numero dei componenti meno generosa di quanto previsto sia nella scala ISEE sia in quelle adottate nelle analisi della povertà dell'Istat e dall'OCSE²¹. Nella figura 7 è riportato, a parità di altre condizioni, l'incremento del reddito di cittadinanza in funzione del numero di componenti, in relazione con le principali scale di equivalenza menzionate. Si evidenzia

²¹ Istat (2018), "La povertà in Italia 2017", Statistiche Report, Nota metodologica. Le differenti scale qui prese a riferimento adottano dei diversi criteri nella determinazione del numero dei componenti equivalenti. Sia nel caso dell'ISEE sia per le analisi della povertà la scala incrementa in modo meno che proporzionale con il numero dei componenti. Nella scala OCSE i coefficienti sono indipendenti dalla numerosità del nucleo e dipendono esclusivamente dall'età anagrafica del componente (0,5 per ogni adulto successivo al primo e 0,3 per ogni bambino con età inferiore a 14 anni).

come l'aumento del beneficio risulti inferiore all'incremento dei bisogni connesso con la presenza di membri aggiuntivi nel nucleo. Nel caso della scala di equivalenza ISEE, ad esempio, un nucleo con tre minori dovrebbe disporre di risorse pari a 3,17 volte quelle di un monocomponente per disporre del medesimo livello di benessere economico. Applicando la scala di equivalenza utilizzata per il reddito di cittadinanza, il beneficio spettante a un nucleo con tre figli risulta pari solo al doppio del beneficio spettante al monocomponente, un livello inferiore del 30 per cento rispetto al livello equivalente considerando la scala ISEE. L'utilizzo della scala ISEE nella determinazione della progressione del beneficio comporterebbe un ammontare di erogazioni del 20 per cento più elevato rispetto al costo del reddito di cittadinanza.

Il 27 per cento dei nuclei beneficiari del reddito di cittadinanza è costituito da nuclei con occupati, il 19,6 per cento da nuclei senza occupati con almeno un pensionato e da oltre il 53 per cento da altri nuclei²² (fig. 8).

Il beneficio medio equivalente risulta maggiore per i nuclei senza occupati e pensionati (3.750 euro), che dispongono generalmente di entrate proprie minori rispetto alle altre tipologie familiari, seguiti da nuclei con almeno un occupato (1.904 euro) e dai nuclei con pensionati (1.636 euro).

I nuclei senza occupati e pensionati presentano inoltre una elevata incidenza di beneficiari di reddito di cittadinanza (24,0 per cento), che risulta più elevata della incidenza dei nuclei con le stesse caratteristiche in povertà assoluta (16,7 per cento)²³; i nuclei con pensionati beneficiari sono poco più dell'80 per cento dei nuclei poveri (3,4 per cento di nuclei beneficiari dal reddito di cittadinanza contro il 4,2 per cento di nuclei poveri). La percentuale di copertura scende al 36 per cento per i nuclei con componenti occupati (2,3 per cento di nuclei beneficiari contro il 6,3 di nuclei poveri).

1.4 Quantificazione dei nuclei familiari nei percorsi di inserimento lavorativo e in quello di inclusione sociale

Come già sottolineato in precedenza, uno degli elementi maggiormente caratterizzanti l'impianto del RdC consiste nella coesistenza di due diversi percorsi per i nuclei familiari beneficiari del trasferimento: da un lato, quello dei Centri per l'impiego (inserimento lavorativo) per le famiglie con componenti più immediatamente reinseribili nel mercato

²² Sulla base delle informazioni in nostro possesso non è possibile discriminare tra non occupati e inattivi.

²³ Questo fenomeno può derivare dal fatto che il criterio di identificazione della povertà assoluta è basato sui consumi mentre l'erogazione del reddito di cittadinanza dipende dal reddito. Data la presenza di consumi incompressibili, la propensione al consumo dei soggetti a reddito basso o nullo risulta sistematicamente maggiore rispetto ai soggetti a reddito più elevato. I soggetti poveri di reddito quindi possono apparire meno poveri se valutati sui soli consumi.

del lavoro e, dall'altro, quello dei Comuni (inclusione sociale) per le famiglie con più deboli prospettive di occupabilità e con problemi di povertà multidimensionali.

Una quantificazione del numero di nuclei familiari e di individui che potrebbero inizialmente rientrare in ciascuno dei due percorsi sulla base dei criteri previsti dal decreto in esame (descritti nel paragrafo 1.1) è di seguito presentata a partire dalle informazioni riportate nelle dichiarazioni ISEE (DSU) del 2017²⁴.

La tabella 6 mostra come i nuclei familiari beneficiari del RdC (circa 1,3 milioni nel complesso) si ripartiscano, sulla base dei criteri previsti dalla normativa e delle caratteristiche dei propri componenti, tra i diversi percorsi attivabili: circa il 37 per cento risulterebbe senza obblighi di alcun genere, il 26 per cento verrebbe almeno inizialmente inserito nel percorso lavorativo e il restante 37 per cento in quello di inclusione gestito dai Comuni²⁵.

Un'analisi della composizione delle diverse tipologie di nuclei familiari evidenzia comunque una forte eterogeneità interna dei componenti (circa 3,6 milioni nel complesso), ad eccezione delle famiglie senza obblighi che per costruzione sono, secondo la normativa del RdC, formate unicamente da persone escluse da obblighi. In particolare, nelle famiglie assegnate al percorso lavorativo come punto di ingresso si riscontrano il 40 per cento di individui "prontamente attivabili" (almeno uno per famiglia; nel complesso risulterebbero circa 462.000 individui), il 46 per cento di persone escluse da obblighi (circa 539.000 individui) e il 14 per cento di persone "non immediatamente attivabili" nel mercato del lavoro (cioè diverse sia da quelle non escluse sia da quelle "prontamente attivabili"; 165.000 individui). Le famiglie assegnate al percorso di inclusione sono invece composte per il 47 per cento da individui "non immediatamente attivabili" (circa 656.000 individui) e per il 53 per cento da persone "escluse da obblighi" (circa 729.000 individui).

Il processo di ripartizione dei nuclei familiari sopra descritto è soggetto a una seria difficoltà interpretativa. Il decreto fa riferimento a una generica condizione di "occupazione", non meglio specificata, per godere dell'esenzione dalla condizionalità e, per converso, di "non occupazione" (da non più di due anni) come condizione che

²⁴ Il decreto prevede che dopo una iniziale attribuzione dei nuclei familiari ai due percorsi, nei casi di povertà multidimensionale i Comuni e i Centri per l'impiego debbano collaborare nell'erogazione dei servizi per loro più appropriati. Ciò potrebbe pertanto portare a una successiva riallocazione degli stessi tra i due percorsi.

²⁵ La procedura di stima identifica in primo luogo i soggetti sottoposti alla condizionalità: individui con età compresa tra 18 e 64 anni non occupati e non disabili, escludendo coloro che prestano assistenza a bambini da 0 a 3 anni e a disabili (un esonerato per ogni bisognoso di cura nel nucleo). Tra i soggetti non esonerati si identificano coloro che sono direttamente presi in carico dai Centri per l'impiego: minori di 26 anni e disoccupati da meno di due anni. Poiché le informazioni contenute nelle DSU non consentono di distinguere disoccupati e inattivi, i disoccupati da meno di due anni sono stati stimati con metodo Montecarlo sulla base delle percentuali di soggetti in tale condizione sul complesso degli inattivi con più di 26 anni stimate sull'indagine delle Forze di Lavoro Istat per raggruppamento territoriale e classi di età. Inoltre dai dati delle DSU non è possibile individuare i disoccupati percettori di NASPI. Tutte le famiglie con soggetti attivabili (perché minori di 26 anni o perché non occupati da meno di due anni) sono "attratte" nel percorso lavorativo dai Centri per l'impiego. Le altre famiglie con soggetti non esentati ma considerate non attivabili sono nel percorso di inclusione, mentre le famiglie costituite esclusivamente da soggetti esentati dai meccanismi di condizionalità ricevono il sussidio senza sottostare ad obblighi.

comporta la presa in carico dai Centri per l'impiego. In entrambi i casi, non vi è alcun riferimento alla durata del rapporto di lavoro, all'entità della retribuzione o alla tipologia di lavoro.

Nella quantificazione sopra descritta è stato considerato "occupato" (e quindi esente dagli obblighi) chiunque si sia dichiarato tale nelle dichiarazioni ISEE e che abbia percepito nell'anno di riferimento di queste un reddito da lavoro positivo, vale a dire poco meno di 400.000 persone.

Vi sono, tuttavia, definizioni di "occupato" alternative. Secondo quella statistica utilizzata nell'Indagine sulle forze di lavoro, è "occupato" l'individuo con almeno 15 anni di età che nella settimana che precede l'intervista ha svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario (anche determinato in natura o come fornitura di servizi) oppure almeno un'ora di lavoro anche non retribuito nella impresa di un familiare nella quale collabora abitualmente. Secondo la definizione prevista nel *Jobs Act*²⁶, ripresa anche nelle norme relative al Reddito di inclusione, è "occupato" solo chi percepisce un reddito annuo superiore al reddito minimo escluso da imposizione (circa 8.100 euro per i lavoratori dipendenti e 4.800 euro per i lavoratori autonomi)²⁷. Sarebbe auspicabile, anche per rafforzare i meccanismi anti-elusivi, che l'esenzione dagli obblighi per effetto di occupazione fosse individuata più puntualmente.

La scelta di un criterio più specifico nella definizione di "occupato" modifica in modo non marginale la ripartizione dei nuclei familiari e degli individui tra i due percorsi alternativi. In particolare, qualora si adottasse la definizione prevista dal *Jobs Act*, diminuirebbero i nuclei familiari senza obblighi di alcun genere (dal 37 al 29 per cento), mentre aumenterebbero quelli indirizzati al percorso lavorativo (dal 26 al 38 per cento) (tab. 7). Risulterebbero infine leggermente meno numerosi i nuclei diretti al percorso di inclusione sociale (passando dal 37 al 33 per cento). Guardando agli individui inclusi nei diversi nuclei familiari, una definizione più stringente della condizione di "occupato" accrescerebbe la numerosità degli individui immediatamente attivabili e ridurrebbe, corrispondentemente, quella dei soggetti esenti da qualsiasi obbligo.

1.5 Il meccanismo di riattivazione verso il lavoro

Il collegamento tra protezione sociale e politiche attive del mercato del lavoro è da almeno due decenni un punto cardine dell'agenda di riforme dei sistemi di *welfare* delle economie avanzate. Un vero e proprio cambio di paradigma, dal *welfare state* tradizionale sviluppatosi nel periodo post-bellico al cosiddetto *workfare*. Attualmente molti paesi

²⁶ D.Lgs. 22/2015 e D.Lgs. 150/2015.

²⁷ In particolare, si tratta di un reddito al quale corrisponde un'imposta lorda superiore alle detrazioni da lavoro dipendente o autonomo come definite dall'articolo 13 del Testo unico delle imposte sui redditi (DPR 22 dicembre 1986, n. 917).

impongono meccanismi di attivazione ai beneficiari di sussidi di disoccupazione o di misure di contrasto alla povertà, che ne rafforzano i caratteri di condizionalità²⁸. Dietro questa spinta al mutamento dei sistemi di *welfare*, promossa tra gli altri a livello internazionale dall'OCSE e a livello sovranazionale dalla UE, vi sono una molteplicità di obiettivi tra loro interconnessi.

Le misure di accompagnamento al lavoro e all'inserimento sociale che completano i programmi di sostegno monetario al reddito per contrastare la povertà e l'esclusione sociale tendono principalmente a offrire una risposta a due diverse esigenze. La prima è quella di fornire ai beneficiari gli strumenti per uscire da uno stato che viene ritenuto socialmente inaccettabile non solo per la mancanza delle risorse essenziali, ma anche per l'emarginazione dalle attività che coinvolgono gli altri cittadini, a cominciare da quella lavorativa (basti ricordare che la disponibilità di un lavoro può incidere sullo stato di salute più di quella di un reddito). La seconda esigenza consiste nel contrastare comportamenti opportunistici, quali optare per il lavoro irregolare, mettere a rischio la propria attività lavorativa o non impegnarsi nella ricerca di lavoro.

Nel disegno del RdC l'obiettivo di contrastare comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari si affida a complessi meccanismi coercitivi piuttosto che a incentivi volti a favorire la scelta spontanea di partecipare all'attività lavorativa. Va infatti considerato che nella determinazione della misura del beneficio l'intero reddito da lavoro guadagnato al momento della richiesta entra nel reddito del nucleo familiare da integrare con il RdC. Questo corrisponde all'applicazione di un'imposta implicita del 100 per cento se il reddito da lavoro è pari o inferiore alla soglia. In termini di reddito disponibile quindi i soggetti che lavorano e che percepiscono salari bassi avranno una disponibilità economica uguale a quelli che non lavorano. Questo disincentivo è aggravato dal fatto che la misura del RdC potrebbe spiazzare alcuni segmenti del mercato del lavoro, caratterizzati da retribuzioni particolarmente modeste eventualmente dovute a rapporti *part-time* o di collaborazione, per i quali lo svolgimento dell'attività lavorativa non risulterebbe economicamente conveniente. Soprattutto in alcune aree del Paese, come il Mezzogiorno, ampie fasce di lavoratori percepiscono retribuzioni basse o molto basse. La figura 9, che illustra la distribuzione provinciale del decimo percentile del reddito medio mensile da lavoro dipendente e assimilato, evidenzia che per il 10 per cento dei lavoratori dipendenti a salario più basso di diverse province del Mezzogiorno il reddito medio mensile può risultare inferiore all'importo massimo del RdC, soglia di accesso al reddito di cittadinanza per un nucleo monocomponente.

Il meccanismo del RdC prevede tuttavia alcune norme che circoscrivono la portata di questi effetti disincentivanti. Innanzitutto, i lavoratori che abbandonano il lavoro mediante licenziamento volontario sono esclusi dal beneficio. Corrispondentemente il mantenimento di un'occupazione regolare, seppure a tempo parziale e comunque a bassa retribuzione, consente di essere sollevati dagli obblighi relativi alla ricerca di lavoro e

²⁸ Eichhorst, W., Grienberger-Zingerle, M. e Konle-Seidl, R. (2008), "Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US", Springer, Berlin.

all'accettazione delle offerte congrue. Inoltre, per quanto riguarda invece le opportunità lavorative che si propongono a chi è già percettore del RdC e non è occupato, sono previsti alcuni incentivi a essere assunti o a avviare una nuova attività (per il lavoratore dipendente l'ammontare del beneficio che si perde è pari all'80 per cento del reddito derivante dalla nuova attività lavorativa e pertanto l'imposta implicita sul reddito viene ridotta dal 100 all'80 per cento, e per i lavoratori autonomi sono previsti, come si è già visto, altri meccanismi).

Di seguito, per un rapido confronto, si ricordano brevemente i meccanismi di incentivo al lavoro previsti dai programmi di sostegno al reddito di altri paesi²⁹.

In Francia, l'importo forfettario (531,3 euro) del *prime d'activité* è aumentato del 62 per cento del reddito da lavoro (oltre che dei sussidi individuali), prima di essere nettato delle risorse della famiglia.

In Germania, ai fini della prova dei mezzi, i beneficiari dell'assistenza per i disoccupati, se trovano un lavoro, possono dedurre i primi 100 euro del reddito mensile guadagnato, più una quota del 20 per cento se tale reddito è compreso tra 100 e 1.000 euro e del 10 per cento se è compreso tra 1.000 e 1.200 (1.500 per famiglie con figli). Sono previste norme specifiche per i beneficiari dei trattamenti di sussistenza e di quelli per gli anziani e le persone con ridotte capacità di lavoro che riescono a svolgere un'attività.

Nel Regno Unito in genere i primi 5,63 euro di guadagno settimanale da un lavoro *part-time* non sono considerati (11 per le coppie e 23 per i nuclei monoparentali).

In Svezia dopo sei mesi consecutivi di assistenza si ha diritto ad un'esenzione del 25 per cento dei guadagni da lavoro e questa regola resta valida per i successivi due anni.

Quanto alle misure coercitive, il principale disincentivo a comportamenti opportunistici è costituito dall'obbligo di accettare offerte di lavoro congrue. La credibilità di questo meccanismo dipenderà criticamente dall'effettiva dimensione della disoccupazione frizionale, dall'efficacia dei Centri per l'impiego nel mettere in contatto domanda e offerta di lavoro, dalla convenienza delle imprese a rivolgersi ai beneficiari del RdC per colmare le proprie *vacancies*.

La disoccupazione frizionale è dovuta alla difficoltà di incontro tra domanda e offerta di lavoro comunque presenti (in connessione, ad esempio, con una scarsa diffusione dell'informazione sui posti disponibili, a un capitale umano inadatto alle effettive esigenze, alla scarsa propensione alla mobilità sul territorio dei lavoratori, ecc.). In generale non è facile quantificare la quota di disoccupazione frizionale, tuttavia può essere interessante considerare alcune informazioni.

²⁹ Le fonti utilizzate sono il Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale nell'Unione europea, MISSOC, aggiornamento al 1° gennaio 2018; Toso, S. (2016), "Reddito di cittadinanza", Il Mulino, Bologna; ASTRID, Fondazione Circolo Fratelli Rosselli, "Misure di contrasto alla povertà, reddito di cittadinanza, reddito di inserimento, lavoro di cittadinanza", Il Mulino, Bologna, in corso di pubblicazione; normative italiane e internazionali e siti delle istituzioni che gestiscono i programmi.

Il tasso di posti vacanti calcolato dall'Istat, ossia il rapporto percentuale fra il numero di posti vacanti e la somma di questi e delle posizioni lavorative occupate, è una misura dell'attività di ricerca di personale delle imprese che non ha avuto ancora un incontro con l'offerta. Nel terzo trimestre del 2018 tale indicatore è risultato pari all'1 per cento, un valore piuttosto contenuto, anche se tra i più alti osservati nell'ultimo decennio grazie alla moderata ripresa degli ultimi anni³⁰. Inoltre, dal rapporto "I programmi occupazionali delle imprese rilevati dal Sistema delle Camere di Commercio"³¹ del gennaio 2019, emerge che il fabbisogno occupazionale delle imprese private dell'industria e dei servizi è caratterizzato da richieste di qualifiche elevate: le assunzioni ritenute di difficile reperimento sono circa il 31 per cento del totale. Sembra difficile che i beneficiari del RdC possano ricoprire con facilità i ruoli richiesti.

Al momento i Centri per l'impiego appaiono sottofinanziati in confronto ai principali partner europei e non sono in grado di operare in modo adeguato (si veda il paragrafo 1.5.1). Tuttavia le risorse stanziata nella legge di bilancio per il 2019 e nel DL in esame per il miglioramento delle strutture e per l'incremento del personale potrebbero renderli nel medio periodo più efficienti. Anche il coinvolgimento delle agenzie accreditate e l'utilizzo dell'assegnazione di ricollocazione sembrano tentativi di rispondere alle attuali difficoltà, tuttavia resta un dubbio sul ruolo attribuito a soggetti privati, e non solo ad amministrazioni pubbliche, nell'ambito di un meccanismo di contrasto all'azzardo morale.

Gli incentivi alle imprese, volti a favorire la comunicazione delle disponibilità di posti vacanti ai Centri per l'impiego, se appaiono di portata rilevante in termini finanziari, risultano fortemente condizionati dai vincoli imposti sui nuovi occupati (tempo indeterminato, tempo pieno, limiti temporali alla licenziabilità) e dall'effettiva possibilità di sfruttamento dell'incentivo da parte delle imprese (sottoposto al limite per gli aiuti "*de minimis*") oltre che essere incerti nell'importo qualora il nuovo occupato avesse altri componenti all'interno del suo nucleo familiare³². Inoltre le imprese potrebbero ritenere più affidabile l'uso di canali personali ai fini del reclutamento (si veda il paragrafo 1.5.1).

Nel breve periodo, con i Centri per l'impiego non ancora pienamente operativi, con un mercato del lavoro che opera prevalentemente attraverso canali di reclutamento informali e senza la certezza che gli incentivi alle imprese a comunicare ai Centri per l'impiego i posti vacanti siano efficaci, le condizionalità previste dal Patto per il lavoro avranno probabilmente una valenza limitata. Se e quando, invece, il sistema di collocamento al lavoro funzionasse, la condizione di dover accettare un'offerta congrua anche a 250 chilometri dalla propria residenza, o addirittura sull'intero territorio nazionale, appare estrema, in quanto la remunerazione da lavoro ottenibile da parte dei beneficiari potrebbe non essere sufficiente a coprire nel medio-lungo periodo i costi di spostamento e abitazione lontano dalla residenza (è previsto un contributo temporaneo a fronte di queste spese). In questo caso il RdC sarebbe destinato a un forte ridimensionamento, per la decadenza dal beneficio da parte dei nuclei con componenti

³⁰ Il campione delle imprese su cui è stimato l'indicatore è quello delle imprese con almeno 10 dipendenti dell'industria e dei servizi.

³¹ Dall'indagine Excelsior realizzata da Unioncamere in accordo con l'ANPAL.

³² Come già rilevato nel paragrafo 1.1, non è chiaro quale sia l'importo dell'agevolazione in presenza di un nucleo familiare con più componenti, almeno finché non verranno stabiliti i criteri di suddivisione del beneficio tra i componenti del nucleo con decreto interministeriale.

che rifiutano le offerte di lavoro. In caso contrario, se le proposte di lavoro che originano in aree molto distanti dalla residenza del beneficiario venissero accettate, si assisterebbe a fenomeni di emigrazione dal Mezzogiorno verso le zone più ricche del Paese. Inoltre, politiche di attivazione coercitive, espandendo l'offerta di lavoro a parità di domanda, potrebbero determinare effetti di moderazione salariale, sebbene nei limiti previsti dai contratti collettivi.

In definitiva, i comportamenti legati a convenienza economica e a fenomeni di azzardo morale andranno monitorati con attenzione in vista di eventuali interventi volti a correggere il sistema di incentivi e disincentivi.

1.5.1 Il ricorso ai centri per l'impiego pubblici e privati in Italia e nei principali paesi europei

Un confronto internazionale basato sulle rilevazioni campionarie sulle forze di lavoro effettuate nei paesi della UE mostra che in Italia il ricorso ai centri pubblici per l'impiego è una modalità di ricerca di lavoro relativamente poco diffusa. Nel 2017 la quota di disoccupati che nel mese precedente all'intervista si è rivolta ai centri pubblici per l'impiego è stata pari al 25,4 per cento, contro una media UE del 45,2. Considerazioni simili valgono per il ricorso ai centri privati, che in Italia sono stati contattati dal 14,7 per cento dei disoccupati, contro una media UE del 21,9. I canali di ricerca privilegiati dalle persone in cerca di lavoro sono stati quelli informali: l'87,3 per cento si rivolge a parenti, amici e conoscenti, il 70,3 per cento invia curriculum e il 59,8 svolge ricerche su internet. Nella figura 10 sono riportate le quote di disoccupati che nel 2017 si sono rivolti ai centri per l'impiego pubblici e privati nei principali paesi della UE.

Nella figura 11 è riportata per l'Italia³³ la quota di disoccupati che si sono rivolti ai centri pubblici per l'impiego tra il 2004 e il 2017. La quota è calata sensibilmente, dal 34,0 per cento del 2004 al 24,2 del 2017³⁴, e il declino della quota è stato accompagnato da un aumento delle divergenze a livello territoriale: la differenza tra Nord e Mezzogiorno è passata da 4 a oltre 10 punti percentuali tra il 2004 e il 2017.

Tra le cause che hanno determinato il limitato ricorso ai centri pubblici per l'impiego da parte delle persone in cerca di lavoro sembra esservi la loro scarsa efficacia. I dati Istat riportati nella figura 12 mostrano che i nuovi occupati per i quali il centro pubblico per l'impiego è stato lo strumento di ricerca più utile per trovare l'attuale lavoro sono stati solo il 2,4 per cento nel 2017, un valore inferiore a quello pre-crisi, che oscillava tra il 3,2 e il 3,4 per cento.

³³ I dati nella figura 9 differiscono da quelli nella figura 10 in quanto non includono chi ha contattato i Centri pubblici per l'impiego attraverso internet.

³⁴ Si osserva una temporanea ripresa nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012, cioè nel periodo caratterizzato dalle due recenti fasi di recessione.

I centri privati sembrano essere più efficaci, ma poco diffusi nel Mezzogiorno. Questi hanno rappresentato lo strumento di ricerca più utile per trovare l'attuale occupazione per il 5,2 per cento dei nuovi occupati nel 2017, con un ampio divario tra il Nord (8,5 per cento) e il Mezzogiorno (1,8 per cento). Maggiore è il successo dei canali informali. Nel 2017 i nuovi occupati per i quali lo strumento più utile per trovare l'attuale lavoro sono state le reti familiari sono stati il 40,7 per cento. A simili conclusioni si arriva esaminando i canali di reclutamento delle imprese, cioè osservando il mercato del lavoro dal lato della domanda³⁵.

Alla scarsa efficacia dei canali di intermediazione pubblici hanno sicuramente contribuito le scarse risorse a disposizione dei centri per l'impiego. Nella figura 13 è riportata la spesa pubblica in "Servizi per il mercato del lavoro"³⁶ e in "Formazione"³⁷ nel 2015 in percentuale del PIL per alcuni dei principali paesi europei. I dati mostrano che in Italia la spesa è stata più bassa sia nel caso della formazione che, soprattutto, in quello dei servizi per il mercato del lavoro.

Anche il "Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017" effettuato dall'ANPAL evidenzia come i centri pubblici per l'impiego non siano adeguatamente finanziati, né pienamente operativi. Il quadro, ottenuto intervistando gli operatori dei centri per l'impiego, è quello di un sistema caratterizzato da forti carenze strutturali e di personale, con specificità regionali e provinciali. Lo studio riporta i seguenti dati: 380 persone in cerca di lavoro per addetto; 421 forze lavoro potenziali³⁸ per addetto (con un picco di 543 nel Mezzogiorno); 359 contatti negli ultimi 12 mesi per addetto. Tra le tipologie di criticità riscontrate dagli operatori, al primo posto si colloca proprio la carenza di personale; al secondo l'inadeguatezza dei *software* e del collegamento in rete³⁹. Inoltre, tra le operazioni portate a termine con più difficoltà vi sono principalmente quelle indispensabili per l'accompagnamento al lavoro. L'analisi delle criticità dal lato della domanda di lavoro mostra, inoltre, come i problemi più sentiti siano la carenza stessa di domanda e la bassa qualità di proposte contrattuali offerte, mettendo in luce come le risposte al problema della disoccupazione non possano essere trovate solamente con il potenziamento dei Centri per l'impiego.

³⁵ Si veda l'audizione Istat del 18 luglio 2018 "Indagine conoscitiva sui servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero".

³⁶ Si tratta di tutti i servizi offerti dai Centri pubblici per l'impiego.

³⁷ Si tratta delle misure volte a incrementare il livello di occupabilità dei soggetti a cui sono rivolte le politiche attive per il lavoro.

³⁸ Le forze di lavoro potenziali sono la somma degli individui che non cercano attivamente un lavoro ma che sono disponibili a lavorare e delle persone che cercano lavoro ma non sono subito disponibili.

³⁹ Solo il 63 per cento dei Centri per l'impiego lavora con un collegamento in rete adeguato; nel Mezzogiorno poco più del 40 per cento. Risulta inoltre che l'1,5 per cento dei Centri lavora *off-line*.

1.6 Valutazione sugli effetti macroeconomici del reddito di cittadinanza

Le misure relative al RdC producono effetti macroeconomici, articolati su più piani. Nel breve periodo gli impatti del provvedimento sull'attività economica deriverebbero prevalentemente dallo stimolo sulla domanda aggregata, indotto dal trasferimento monetario. Nel medio termine il RdC potrebbe agire sulle variabili di offerta, attivando forza lavoro e quindi rafforzando il contributo alla produzione potenziale.

Con riferimento ai canali di trasmissione di medio termine, sul PIL e sulle componenti di domanda, il RdC interesserebbe soprattutto le famiglie, ma anche le imprese e l'operatore pubblico. Le famiglie eleggibili riceveranno il trasferimento attraverso una carta, che consentirà l'effettuazione diretta di acquisti e il prelievo di una piccola quota di contante. Allo stesso tempo i percettori si impegnerebbero, nell'ambito del Patto per il lavoro, a cercare attivamente un'occupazione e a frequentare percorsi di formazione per migliorare le proprie competenze e quindi aumentare l'occupabilità.

Le imprese avrebbero un incentivo all'assunzione dei beneficiari, per via della decontribuzione pari all'importo mensile del RdC percepito dal lavoratore all'atto dell'assunzione per il numero di mensilità ancora non usufruite (con un minimo di cinque e un massimo di 18). Tale misura, favorendo la riduzione dei costi unitari di produzione, potrebbe stimolare la domanda di lavoro.

Infine, il RdC prevede un coinvolgimento attivo del settore pubblico, in quanto un elemento chiave è rappresentato dal potenziamento dei Centri per l'impiego e dell'ANPAL. In termini di domanda aggregata i Centri per l'impiego attivano consumi intermedi e occupazione per il loro funzionamento; un efficace e pieno funzionamento potrebbe, inoltre, ridurre gli squilibri frizionali nel mercato del lavoro italiano.

L'UPB ha realizzato un esercizio di valutazione degli effetti moltiplicativi del RdC attraverso il modello macro-econometrico strutturale MeMo-It⁴⁰. I principali elementi alla base della simulazione sono i seguenti: *a*) si considera un impulso sul reddito disponibile delle famiglie derivante dall'incremento delle prestazioni sociali nel 2019 e nel 2020, di poco superiore a sei e sette miliardi di euro rispettivamente; *b*) si assume che l'iscrizione ai Centri per l'impiego e l'avvio di azioni attive per la ricerca di lavoro si traducano in un aumento della partecipazione al mercato del lavoro, per le persone che ne hanno i requisiti⁴¹ e quindi in una riduzione delle persone inattive (in particolare degli scoraggiati), con conseguente aumento della forza lavoro (di 300.000 persone nel 2019 e di circa il

⁴⁰ Il modello, originariamente fornito dall'Istat nell'ambito di un accordo quadro è stato successivamente modificato per le esigenze specifiche dell'UPB. Tale modello e gli altri strumenti di previsione utilizzati dall'UPB sono descritti nella Nota tecnica "Gli strumenti di previsione macroeconomica dell'UPB".

⁴¹ Secondo le convenzioni statistiche la transizione dall'inattività alla forza lavoro (nello stato di disoccupazione) si realizza se risultano verificate due condizioni: effettuare almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro; essere disponibili a lavorare entro due settimane. Le specifiche prescrizioni del Patto per il lavoro potranno pertanto rilevare ai fini della convergenza con le definizioni statistiche e quindi potrebbero impattare sui dati dell'Istat sulle forze di lavoro.

doppio nel 2020, quando il provvedimento dispiegherebbe i suoi effetti per i dodici mesi dell'anno)⁴²; c) con riguardo ai Centri per l'impiego, si ipotizza un aumento degli addetti (a carattere temporaneo), pari a circa 13.000 persone nel 2019 e oltre 15.000 nel prossimo anno; d) per quanto attiene alle imprese, si considera una decontribuzione in favore dei datori di lavoro per quasi 200 milioni di euro quest'anno e circa 500 milioni nel 2020.

Si assume che la dinamica salariale resti invariata rispetto allo scenario di base. Appare infatti ragionevole assumere che le retribuzioni risentano in misura contenuta degli squilibri sul mercato del lavoro nel periodo considerato⁴³.

Un'importante ipotesi riguarda le decisioni di consumo, alla luce delle specifiche modalità di erogazione previste nel DDL. L'utilizzo della carta acquisti, la possibilità di prelevare contanti con un limite di 100 euro e i meccanismi di penalizzazione previsti per il mese successivo nel caso in cui nel mese corrente non venga esaurito il *plafond*, fanno sì che probabilmente una quota elevata dell'assegno verrà spesa. Anche le risorse prelevate in contanti verrebbero prevalentemente consumate, in quanto le persone eleggibili al provvedimento appartengono ai decili bassi della distribuzione del reddito e normalmente hanno un'elevata propensione al consumo. In assenza di tali informazioni, i modelli macroeconomici stimerebbero invece una risposta della spesa modesta, nel breve termine, in linea con la letteratura sul *consumption smoothing*. Per tener conto delle specifiche condizioni che regolano l'erogazione del RdC, l'elasticità marginale del consumo delle famiglie, ovvero della spesa aggiuntiva associata alla variazione di reddito disponibile, è stata incrementata fino a circa l'80 per cento nella media dei due anni della simulazione.

Nel complesso, tenendo conto delle ipotesi appena menzionate, si stima che il RdC avrebbe un effetto sul PIL di 0,2 punti percentuali quest'anno e di 0,4 punti nel 2020. Il moltiplicatore implicito del provvedimento sull'attività sarebbe di 0,5 nel primo anno e di 0,8 nella media del biennio; tale valore è più elevato di quello mediamente associato alle prestazioni sociali a favore delle famiglie, poiché incorpora una propensione al consumo più elevata e l'aumento dei consumi delle Amministrazioni pubbliche derivante dal funzionamento dei Centri per l'impiego. Dal lato della domanda il maggiore contributo proverrebbe dai consumi privati, che aumenterebbero rispetto allo scenario di base di 0,4 punti percentuali nel 2019 e di 0,6 punti nel 2020. L'occupazione aumenterebbe di 0,1 punti percentuali e di 0,2 punti nel 2020. La maggiore partecipazione, sarebbe quindi assorbita nelle dinamiche occupazionali solo parzialmente nel periodo considerato. Ne risulta che il tasso di disoccupazione salirebbe di circa 1 punto percentuale nel 2019 e di quasi 2 nel 2020.

L'effetto complessivo stimato sull'attività economica nel 2019 sarebbe pressoché interamente ascrivibile all'aumento dei trasferimenti alle famiglie, mentre l'impatto

⁴² Si assume che quest'anno il provvedimento entri a regime a partire dalla fine della primavera, per cui l'effetto sulla media annua del 2019 considera la specifica articolazione temporale.

⁴³ La quota dei contratti siglati in corso di validità a dicembre 2018 era del 75,8 per cento.

diretto dei Centri per l'impiego e quello dei minori oneri contributivi sarebbe relativamente molto più contenuto.

Gli effetti macroeconomici del RdC, qui presentati, sono stati in gran parte già considerati nei quadri macroeconomici previsivi realizzati dall'UPB in autunno, in occasione dell'esercizio di validazione delle previsioni del MEF. Occorre al riguardo specificare, per una corretta interpretazione dei risultati, che la simulazione effettuata si concentra sul RdC, per cui prescinde da considerazioni sulle coperture di bilancio e sulle interazioni con altri provvedimenti. Riguardo alle coperture, si osserva che nella legge di bilancio il RdC è stato finanziato per oltre un quarto con il precedente schema del REI. Sull'interazione con altre misure di politica economica incluse nella legge di bilancio, si stima che l'anticipo pensionistico (quota 100) avrebbe un considerevole effetto sul tasso di partecipazione, di segno opposto a quello del RdC; nel complesso l'aumento delle forze di lavoro, sarebbe pressoché dimezzato.

Alla base dell'esercizio svolto vi sono ipotesi plausibili ma forti, per cui i risultati appena illustrati vanno interpretati con cautela. Sono in primo luogo cruciali le valutazioni sull'occupazione, che beneficia sia delle assunzioni dirette di personale presso i Centri per l'impiego, sia del traino fornito dall'aumento del PIL. Gli effetti sulla domanda di lavoro derivanti dall'aumento del prodotto riflettono però condizioni cicliche mediamente neutrali, quindi la debolezza congiunturale in atto potrebbe comportare un moltiplicatore sull'occupazione meno forte. Vanno inoltre tenute in conto considerazioni sulla domanda aggregata. Con riferimento ai consumi, nella simulazione non si sono considerati possibili scelte di risparmio dei beneficiari che dispongono di altri redditi, soprattutto se di valore prossimo a 780 euro mensili; tali effetti sarebbero maggiori nel caso di distorsioni nell'assegnazione del beneficio o di attività lavorative nell'ambito dell'economia informale. Inoltre, gli acquisti effettuati con il RdC saranno verosimilmente rivolti verso beni a basso prezzo relativo, in gran parte realizzati all'estero, per cui le importazioni potrebbero aumentare più di quanto stimato, con effetti depressivi sulla crescita.

Per valutare l'impatto del RdC sul potenziale produttivo dell'economia italiana, occorre utilizzare un approccio basato sulla funzione di produzione, concentrandosi sul contributo del fattore lavoro. L'avvio del RdC, come già indicato con riferimento alle stime sugli effetti moltiplicativi, avrebbe come impatto statistico immediato l'aumento del tasso di partecipazione; nel brevissimo termine il tasso di disoccupazione salirebbe di conseguenza. Gli effetti sul potenziale riguardano però il lungo periodo, per cui occorre analizzare in che misura cambia il tasso di disoccupazione di equilibrio (NAIRU o NAWRU). Se l'aumento della partecipazione iniziale portasse a nuova occupazione strutturalmente, allora gli effetti sul potenziale sarebbero positivi, altrimenti essi verrebbero neutralizzati dall'incremento della disoccupazione di lungo periodo. Affinché l'incremento dell'offerta di lavoro dispieghi effetti positivi anche sulla crescita potenziale occorre quindi che il sistema produttivo riesca ad assorbire le nuove forze di lavoro. Questo può avvenire attraverso aggiustamenti al ribasso della dinamica salariale, nei sistemi in cui essi sono sufficientemente flessibili, oppure attraverso il canale del progresso tecnologico.

L'esperienza della Germania nell'ultimo ventennio può costituire un termine di confronto. All'inserimento di profili a bassa professionalità, favorito dalle riforme del mercato del lavoro di inizio anni duemila, si è successivamente accompagnato l'arrivo di un considerevole numero di rifugiati extra comunitari, anch'essi caratterizzati da un basso grado di produttività del lavoro. Queste tipologie di occupati avrebbero contribuito all'erosione della produttività aggregata del lavoro nel breve termine che, tuttavia, è stata più che compensata da un'accelerazione della produttività totale dei fattori nel medio periodo. Secondo analisi della Bundesbank l'elemento chiave sarebbe stata la progressiva integrazione della forza lavoro aggiuntiva nelle filiere di produzione, dapprima come stagisti e/o tirocinanti e, successivamente, con contratti più stabili. In definitiva, la riqualificazione professionale delle persone sarebbe derivata sia dall'esperienza *on the job* sia dalle attività di formazione e qualificazione promosse dal Governo.

L'UPB ha effettuato un esercizio, con il modello basato sulla funzione di produzione della Commissione europea, che recepisce gli effetti moltiplicativi sull'attività economica e sull'occupazione descritti in precedenza. La simulazione, su un orizzonte biennale, porta a ritenere che il RdC indurrebbe un lieve miglioramento del potenziale di crescita dell'economia⁴⁴. Oltre all'aumento del tasso di partecipazione, che nell'immediato è in gran parte compensato dall'aumento del NAWRU, il potenziale beneficerebbe dell'incremento di secondo ordine dell'occupazione, stimato con il modello MeMo-It. Allo stesso tempo il modello recepisce gli effetti moltiplicativi sul PIL, che incidono direttamente sulla stima dell'*output gap*; quest'ultimo nel complesso resterebbe pressoché stabile (appena superiore), in quanto nel periodo considerato l'aumento della produzione potenziale sarebbe sostanzialmente simile a quello della produzione effettiva.

2. Gli interventi in materia pensionistica

Il decreto in esame interviene con diverse misure sulle regole pensionistiche. Le principali riguardano: l'introduzione per il triennio 2019-2021 della cosiddetta quota 100; la riduzione dei requisiti di anzianità contributiva per il pensionamento anticipato; il blocco fino al 2026 dell'adeguamento alla speranza di vita sia di questi requisiti sia di quelli previsti per l'accesso alla pensione anticipata dei lavoratori precoci; la proroga di un anno delle cosiddette Opzione donna e Ape sociale.

In particolare, quota 100 si rivolge a tutti i lavoratori iscritti alle gestioni previdenziali dell'INPS e permette il pensionamento a coloro che entro il 2021 potranno far valere congiuntamente almeno 62 anni di età e almeno 38 di anzianità contributiva (raggiungibili anche in regime di cumulo all'interno dell'INPS). La decorrenza delle pensioni sconta due finestre mobili, di tre mesi per i lavoratori privati e di sei per i pubblici, più la finestra fissa già operante per i dipendenti del sistema scolastico. Solo nel 2019 la prima decorrenza utile per i lavoratori privati è dal 1° aprile mentre per i pubblici dal 1° agosto. È previsto il divieto di cumulo dei redditi da pensione con quelli da lavoro

⁴⁴ Valutazioni di lungo termine richiederebbero anche una quantificazione sugli effetti a dieci anni, che richiede l'uso dei modelli che stimano la cosiddetta *àncora* a T+10.

sino al compimento dei requisiti per l'uscita di vecchiaia (fatta eccezione per modesti compensi da occupazioni occasionali).

Opzione donna permette il pensionamento, previo ricalcolo contributivo dell'assegno, alle lavoratrici dipendenti che entro il 31 dicembre 2018 possono far valere congiuntamente almeno 58 anni di età (59 per le lavoratrici autonome) e almeno 35 di anzianità contributiva. La decorrenza delle pensioni sconta le due finestre mobili già previste dalle precedenti edizioni di Opzione donna: dodici mesi per le lavoratrici dipendenti e diciotto mesi per quelle autonome.

Sino al 2026 non trovano applicazione gli aumenti dei requisiti per il pensionamento anticipato già programmati in base all'aggancio alle variazioni della speranza di vita; in sostituzione, tuttavia, si prevede che la decorrenza delle prossime pensioni anticipate sconti una finestra mobile di tre mesi⁴⁵. Sino al 2026, gli uomini si potranno accedere alla pensione anticipata con 42 anni e 10 mesi di anzianità (sarebbero diventati 43 anni e 3 mesi dal 2019), mentre le donne con 41 anni e 10 mesi (sarebbero diventati 42 e 3 mesi). Medesimo cambiamento riguarda il pensionamento specifico per i lavoratori precoci, cui sino al 2026 saranno sufficienti per il diritto all'uscita 41 anni di anzianità contributiva senza distinzione di genere (dal 2019 sarebbero diventati 41 anni e 5 mesi); anche loro dovranno attendere la finestra mobile di tre mesi di nuova introduzione ai fini della decorrenza.

È prorogata al 31 dicembre 2019 l'Ape sociale, l'indennità di carattere assistenziale introdotta nel 2017 in modalità sperimentale, per permettere il pensionamento con requisiti ridotti (almeno 63 anni di età e 36 di anzianità, che diventano almeno 30 per i lavoratori impegnati in attività gravose) di categorie di lavoratori con condizioni di difficoltà familiare ed economica. L'indennità (soggetta allo stesso trattamento fiscale del reddito da lavoro) è corrisposta sino al raggiungimento dei primi requisiti utili per il normale accesso alla pensione.

Infine, si precisa che l'obbligo di pagamento delle indennità di fine servizio ai lavoratori pubblici che decidono di pensionarsi con quota 100 decorre dal momento in cui sarebbero stati maturati i requisiti per la pensione di vecchiaia o per l'anticipata. Sono contestualmente introdotte la possibilità per i dipendenti pubblici, che cessano da lavoro per pensionamento, di richiedere un prestito bancario come anticipazione in attesa del pagamento della indennità di servizio; è inoltre prevista un'agevolazione sulla tassazione della stessa indennità crescente con il numero di anni da attendere prima del pagamento e applicabile su importi fino a 50.000 euro.

Complessivamente, nelle valutazioni ufficiali tutte le misure pensionistiche determinerebbero un aumento di spesa pari a 4,7 miliardi nel 2019, 8,7 nel 2020 e 9,3 nel 2021, per poi progressivamente ridursi.

Secondo le stime dell'INPS⁴⁶, dalle sole misure relative a quota 100 e al blocco degli adeguamenti della speranza di vita per le pensioni anticipate deriverebbe un aumento del debito implicito del sistema pensionistico, ipotizzando un tasso di sconto del 4 per cento, di circa 38 miliardi; qualora tali misure divenissero strutturali, ossia rimanessero valide nel tempo, il debito implicito salirebbe di oltre 90 miliardi.

⁴⁵ Le finestre mobili erano state abolite dalla riforma "Fornero" del 2011.

⁴⁶ Audizione dell'INPS presso la Commissione 11a del Senato della Repubblica del 4 febbraio 2019.

2.1 Il pensionamento anticipato con quota 100

Nel resto del paragrafo ci si concentra esclusivamente sugli effetti dell'introduzione di quota 100, tenendo in considerazione le interrelazioni tra questa misura, la riduzione dei requisiti di anzianità contributiva per il pensionamento anticipato, il blocco fino al 2026 del loro adeguamento alla speranza di vita e della proroga di Opzione donna.

Le simulazioni condotte dall'UPB sono basate su un campione dei lavoratori attivi contribuenti al 31 dicembre 2015 fornito dall'INPS. Le informazioni contenute nel *dataset* consentono di simulare con un certo grado di precisione solo alcune delle modifiche al sistema pensionistico stabilite dal decreto in esame (l'introduzione di quota 100, la proroga di Opzione donna e la sospensione sino al 2026 dell'aumento dei requisiti per il pensionamento anticipato) nel breve e medio termine⁴⁷.

Nel complesso, se si adottano le percentuali di adesione (*take-up rate*) a quota 100 e Opzione donna indicate nella relazione tecnica le simulazioni dell'UPB forniscono risultati sostanzialmente in linea con le valutazioni ufficiali per quanto riguarda sia il maggior numero di pensioni in pagamento nei prossimi dieci anni sia la connessa maggiore spesa. Il maggior numero di pensioni a fine anno ammonterebbe a poco più di 314.000 nel 2019, per poi aumentare sino a poco più di 372.000 nel 2021 e quindi ridursi gradualmente sino a 150.000 circa nel 2028. La maggiore spesa lorda ammonterebbe a circa 4 miliardi nel 2019, per poi aumentare sino a circa 8,6 miliardi nel 2021 e di lì cominciare a ridursi prima a passo lento e poi più rapidamente dal 2024, sino a valere all'incirca 1,4 miliardi nel 2028. Il profilo decrescente degli effetti (sia sul numero delle pensioni che sul valore) è da ricondurre alla natura temporanea degli interventi. Non si deve sottovalutare, tuttavia, che la non applicazione dell'aggancio alla variazione della speranza di vita sino al 2026 (per le uscite anticipate in generale e per quelle dei lavoratori precoci) crea, rispetto allo scenario senza riforma, una variazione permanente della spesa: dal 2026 quando verrà riapplicato l'aggancio alla variazione della speranza di vita, i requisiti di anzianità contributiva resteranno permanentemente al di sotto di quelli che avremmo avuto nello scenario non riformato – con una differenza pari agli incrementi non imputati tra il 2019 e il 2026 – e, conseguentemente, un maggior numero di pensionati.

Dalle simulazioni emerge che coloro che si pensionerebbero ricorrendo a quota 100 sarebbero per circa il 70 per cento uomini, per oltre la metà lavoratori dipendenti privati, per circa il 30 per cento dipendenti pubblici e il rimanente 20 per cento lavoratori autonomi (tabb. 8 e 9). Nel 2019 prevalgono le pensioni quota 100 calcolate con il criterio retributivo⁴⁸ (circa il 60 per cento); nel 2020 e nel 2021 sono più numerose le nuove pensioni con quota 100 calcolate con il misto⁴⁹ (rispettivamente, circa 70 e 90 per cento). All'interno del comparto pubblico, il pensionamento con quota 100 riguarderebbe in

⁴⁷ Ci si riferisce agli effetti pensionistici in senso stretto, tralasciando quelli, sia pure di rilievo, relativi al pagamento del TFR/TFS.

⁴⁸ Coloro che alla fine del 1995 potevano vantare almeno diciotto anni di anzianità contributiva.

⁴⁹ Coloro che alla fine del 1995 potevano vantare almeno un anno di anzianità contributiva pur non riuscendo a raggiungere la soglia dei diciotto.

primo luogo i dipendenti degli Enti locali (circa il 15 per cento) e poi l'amministrazione scolastica (circa il 10 per cento).

La platea di coloro che si pensionerebbero con quota 100 nel 2019 è costituita prevalentemente da individui che in quell'anno hanno con un'età compresa tra 63 e 64 e un'anzianità contributiva tra 40 e 41 anni. Coloro che avrebbero meno di 63 anni sono circa il 18,4 per cento, mentre coloro che hanno un'anzianità contributiva inferiore a 39 anni rappresentano il 9,7 per cento (tab. 10).

La tabella 9 fornisce un riepilogo complessivo della composizione dei pensionati con quota 100 nel triennio 2019-2021. Dall'incrocio delle caratteristiche di genere e gestione previdenziale di appartenenza⁵⁰ emergono due ulteriori fenomeni di possibile interesse. La ampia prevalenza dei quotisti uomini origina nel comparto del lavoro privato (dipendente e autonomo), mentre nel lavoro pubblico le proporzioni di uomini e donne appaiono significativamente più bilanciate. All'interno del comparto della scuola le donne che si pensionano con quota 100 sono anche più numerose degli uomini (mediamente il 70 per cento), come conseguenza dell'elevata presenza di donne nel corpo docente. Infine, la prevalenza tra i quotisti di pensioni calcolate col criterio misto è sì, come già detto, un tratto comune a tutte le gestioni previdenziali, ma che trova i valori relativamente più elevati nelle gestioni del lavoro pubblico.

Per mettere meglio a fuoco le caratteristiche degli aderenti e comprendere certi fenomeni, è utile confrontare la composizione della platea di coloro che si pensionerebbero con quota 100 con quella di chi sarebbe potuto andare in pensione anticipata nello scenario senza riforma (il tendenziale o *benchmark*). Pur nelle diversità, questi tre canali sono infatti accomunati dal fatto di essere alternativi all'uscita per vecchiaia e dalla richiesta di un requisito di anzianità contributiva elevato.

Se si guarda al triennio 2019-2021, con la "vecchia" pensione anticipata (quella dello scenario tendenziale) i nuovi pensionati sarebbero stati quasi tutti lavoratori appartenenti al regime di calcolo retributivo, entrati prima degli altri nel mondo del lavoro e in grado di soddisfare i requisiti che sarebbero valsi in assenza delle modifiche apportate dal decreto (42 anni e 5 mesi di anzianità per le donne e 43 anni e 5 mesi per gli uomini) (tab. 8). Quota 100, prevedendo un requisito di anzianità più basso di oltre 4 anni per le donne e oltre 5 per gli uomini, coinvolgerebbe prevalentemente lavoratori rientranti nel criterio di calcolo misto.

La "vecchia" pensione anticipata sarebbe stata utilizzata da una maggiore quota di donne (all'incirca il 33 per cento contro il 29 per cento della quota 100). Tale effetto deriva dal fatto che sebbene meno stringente di quello richiesto dalla "vecchia" pensione anticipata, quota 100 fissa una soglia di anzianità (38 anni) che deve coesistere con almeno 62 anni

⁵⁰ Si far riferimento alla gestione di iscrizione a fine 2015.

di età, e sono prevalentemente gli uomini, con carriere che iniziano prima e relativamente più continue, a soddisfare questa combinazione⁵¹.

Altro elemento significativo è la composizione per gestione previdenziale di appartenenza⁵². Rispetto alle percentuali che avrebbero utilizzato l'uscita anticipata con i requisiti *pre decreto*, si può rilevare una minore incidenza dei lavoratori dipendenti privati (circa 6 punti percentuali) quasi interamente compensata dal maggior ricorso a questa forma di pensionamento da parte dei dipendenti pubblici. Questo fenomeno segue la stessa *ratio* che spiega il relativo maggiore ricorso a quota 100 da parte degli uomini: nell'ambito del pubblico impiego vi sono profili di carriera mediamente più continui rispetto al comparto privato, e questa caratteristica facilita il raggiungimento dei requisiti di quota 100. All'interno del comparto pubblico, è soprattutto il comparto dei dipendenti del sistema scolastico a mostrare un aumento di incidenza sul totale delle uscite con quota 100 rispetto a quanto sarebbe accaduto con l'uscita anticipata in assenza di modifiche (3 punti percentuali in più nel 2019, circa 4 nel 2020 e più di 5 nel 2021).

Concentrando l'attenzione su coloro che andrebbero in pensione con quota 100 nel 2019 (la platea più numerosa perché contiene anche lo *stock* di chi già possiede i requisiti a fine 2018⁵³), è possibile ricostruire quando ciascun pensionato che utilizza quota 100 si sarebbe potuto pensionare in assenza di riforma, a normativa "Fornero" invariata. È quanto mostrato nella tabella 11, dove in verticale compare l'anno di pensionamento con i requisiti "Fornero"⁵⁴, in orizzontale lo spaccato per genere e gestione previdenziale di appartenenza, e all'incrocio delle varie combinazioni la percentuale sul totale di coloro che si pensionano con quota 100 nel 2019. Nella tabella si distingue tra quotisti che nello scenario senza modifiche si sarebbero pensionati per vecchiaia e gli altri che si sarebbero pensionati con l'anticipata. Per costruzione la somma delle percentuali descritte nelle due parti della tabella (vecchiaia "Fornero" e anticipata "Fornero") è pari al 100 per cento. Poco meno del 31 per cento chi utilizza il canale quota 100 riesce ad anticipare di un anno il pensionamento, il 28 per cento circa di due anni, il 22 per cento di tre anni, l'11 per cento di quattro anni, poco più del 6 per cento di 5 anni, una piccola percentuale (meno dello 0,1 per cento) di sei anni⁵⁵. Il 2025 è l'ultimo anno per il quale risultano possibili anticipi di pensionamento al 2019 tramite il ricorso alla quota 100. Mediamente, sul complesso della platea, l'anticipo è di circa 2 anni e 4 mesi, composto da un anticipo

⁵¹ Tralasciando lo *stock* di lavoratori che già soddisferebbero i requisiti di quota a fine 2018 e guardando alle successive coorti annuali, raggiungere 38 anni di anzianità entro i 62 anni di età implica carriere avviate sufficientemente presto nel corso della vita e anche condotte con un buon grado di continuità.

⁵² Il *dataset* riporta la gestione previdenziale di iscrizione a fine 2015. Non si dispone di informazioni sulla gestione di iscrizione prevalente.

⁵³ Nel 2019 i pensionati con quota 100 sono poco meno del doppio dei nuovi pensionati con quota 100 che si aggiungono nel 2020 e nel 2021.

⁵⁴ Si ipotizza che per i canali di pensionamento diversi da quota 100 il *take up* sia sempre del 100 per cento, ossia che, al raggiungimento dei requisiti, tutti si pensionino subito.

⁵⁵ Sono quelli che riescono per ultimi a soddisfare i requisiti di quota 100 nel 2019 e che, per via dell'aggancio alla variazione della speranza di vita del requisito, non avrebbero raggiunto i 67 e 6 mesi necessari per il pensionamento di vecchiaia nel 2025 (stima sulla base dello scenario demografico mediano dell'Istat, 2017).

medio di circa 2 anni e 8 mesi di chi si sarebbe pensionato con vecchiaia “Fornero” e di un anticipo medio di poco più di 2 anni di chi si sarebbe pensionato con la pensione anticipata “Fornero”. Sempre nella media complessiva, gli uomini potrebbero anticipare il pensionamento di circa 2 anni e 5 mesi mentre le donne di circa 2 anni e 2 mesi.

Alla base della scelta se sfruttare o meno l’opportunità aperta da quota 100 ci sono ovviamente molteplici determinanti economiche e metaeconomiche. Queste ultime sono di difficile valutazione, sia perché hanno una più profonda valenza soggettiva sia perché sarebbe necessario raccogliere informazioni molto più ampie e multidimensionali rispetto a quelle contenute nel *dataset* degli attivi contribuenti sul quale sono effettuate le simulazioni. Restringendo l’analisi alla sfera economica e ai lavoratori dipendenti privati e pubblici che si pensionerebbero con quota 100 nel 2019, la tabella 12 presenta i risultati di uno degli indicatori di convenienza al pensionamento più utilizzati in letteratura: la variazione percentuale del valore attuale delle rendite pensionistiche che si otterrebbero qualora si andasse in pensione subito con quota 100 e qualora si attendesse il soddisfacimento dei requisiti “Fornero”. La tabella riporta in verticale quello che sarebbe stato l’anno di pensionamento con i requisiti “Fornero” e in orizzontale lo spaccato per criterio di calcolo della pensione (retributivo e misto): ad esempio, nella colonna 2020 ci sono le variazioni percentuali tra il valore attuale ottenibile pensionandosi subito con quota 100 e quello ottenibile posticipando di un anno, nella colonna 2021 le variazioni percentuali tra il valore attuale ottenibile pensionandosi subito e quello ottenibile posticipando di due anni, e così via. Il valore attuale delle due alternative (di uscita immediata e di posticipo) è calcolato in una prospettiva *ex-ante*, ossia utilizzando la stessa vita attesa corrispondente alle età con cui si accede al pensionamento con quota 100⁵⁶. Inoltre si ipotizza piena indicizzazione delle pensioni all’inflazione.

I risultati considerano esclusivamente le rendite pensionistiche, ovviamente di importo annuale inferiore quella ricevibile con quota 100 (perché derivante da una carriera lavorativa e contributiva più corta) e più alta quella spettante al compimento del corrispondente requisito a normativa invariata (con carriera più lunga). La prima sarà goduta per l’intera vita residua, la seconda per la vita residua ridotta del numero di anni intercorrenti tra il perfezionamento dei requisiti di quota 100 e quello dei requisiti per il pensionamento a normativa invariata. I risultati sono influenzati anche dal tasso di sconto intertemporale che si sceglie, che esprime la preferenza del lavoratore-pensionando circa la disponibilità di risorse in diversi momenti della vita. Un tasso di sconto elevato implica una forte preferenza per la disponibilità immediata e quindi aumenta la convenienza ad anticipare il pensionamento, mentre un tasso più basso indica la propensione ad attendere in vista di risorse che diverranno disponibili in futuro e quindi, simmetricamente, riduce la convenienza.

In generale, vi è sempre convenienza (espressa da una variazione percentuale positiva del valore attuale della rendita pensionistica) ad anticipare il pensionamento sfruttando

⁵⁶ Si utilizzano le più recenti tavole demografiche dell’Istat.

quota 100 per coloro che hanno la pensione calcolata secondo il criterio retributivo. La convenienza è invece legata alla scelta del tasso di sconto per coloro ai quali si applica il criterio misto. I valori negativi (la non convenienza ad anticipare il pensionamento) in corrispondenza di tale criterio derivano dalla dimensione significativa che assume in questo caso la componente contributiva della pensione (oltre venti anni di anzianità, più della metà della carriera di chi si pensiona con 38 anni di contribuzione) che funziona come meccanismo “riequilibratore” tramite l’accumulazione nozionale del montante e il coefficiente di trasformazione del montante in rendita⁵⁷. Solo con un tasso di sconto almeno pari al 4 per cento (il più elevato dei tre simulati), anche in corrispondenza del criterio di calcolo misto si registrano valori positivi della variazione percentuale, ma contenuti (al di sotto del mezzo punto percentuale), e solo per anticipi non superiori a quattro anni. Lo spaccato per criterio di calcolo è importante perché, come si è visto nelle precedenti tabelle descrittive, con quota 100 si pensioneranno prevalentemente soggetti rientranti nel criterio misto. Nella lettura della tabella è utile tener presente che le variazioni percentuali relative al 2020 e al 2021 riguardano oltre il 60 per cento dei pensionati con quota, mentre quelle relative al triennio 2020-22 poco meno dell’83 per cento.

Qualora si includessero nei calcoli del valore attuale anche le contribuzioni pensionistiche a carico del lavoratore non versate negli anni di anticipo pensionistico, la convenienza aumenterebbe in misura marcata. Tuttavia, tale conclusione risulta opinabile, in quanto si dovrebbe allora tenere anche in considerazione la perdita di reddito connessa con il passaggio dallo stato di lavoratore a quello di pensionato.

Rispetto a questo quadro generale che emerge dalle simulazioni dell’UPB, una considerazione finale meritano le ipotesi sui *take-up* adottate nella relazione tecnica. In assenza di analisi più approfondite di tipo statistico-econometrico, dal confronto di tre *release* consecutive del *dataset* degli attivi contribuenti (2012, 2013 e 2015) sembrano emergere indicazioni che le ipotesi cadano in intervalli realistici e plausibili⁵⁸. Tuttavia, si è provato a valutare l’impatto sul maggior numero di pensioni e sulla maggiore spesa di un’adesione più intensa, che potrebbe verificarsi sull’onda delle condizioni in cui è maturata la riforma e dell’incertezza circa il possibile mantenimento futuro dei nuovi requisiti relativi a quota 100 e al pensionamento anticipato. A questo proposito, i primi dati diffusi dall’INPS sulle domande di pensionamento con quota 100 sembrerebbero indicare un interesse molto alto da parte dei potenziali beneficiari. Qualora si ipotizzassero *take-up* leggermente più alti di quelli indicati nella relazione tecnica⁵⁹, ad

⁵⁷ Il criterio di calcolo contributivo rende l’anticipo pensionistico significativamente più costoso (in termini di minori benefici fruibili durante la quiescenza) rispetto al criterio di calcolo retributivo.

⁵⁸ In estrema sintesi, si è individuata nell’anno “t-1” la platea di coloro che di lì a un anno, in “t”, avrebbero raggiunto i requisiti per il pensionamento anticipato, al netto di coloro che in “t” sarebbero potuti andare in pensione anche per vecchiaia. Tale platea è stata poi confrontata con quella di coloro che, pur avendo in “t” i requisiti per il pensionamento anticipato risultavano ancora presenti come attivi contribuenti al 31 dicembre.

⁵⁹ Si ricorda che nella relazione tecnica si ipotizzano i seguenti *take-up* rispettivamente per i dipendenti privati e quelli pubblici: 85 e 70 per cento nel primo anno, 91 e 83,5 nel secondo anno, 94,6 e 90,9 nel terzo anno, 96,8 e 95 nel quarto fino e così via fino al 100 per cento per entrambi dal settimo anno.

esempio, che nel primo anno in cui si perfezionano i requisiti di quota 100 il *take-up* fosse 90 per cento per i lavoratori privati e 85 per i lavoratori pubblici e che dal secondo anno (per il 10/15 per cento che ha rimandato la scelta il primo anno) diventasse per tutti il 100 per cento⁶⁰, il maggior numero di pensioni a fine anno aumenterebbe di circa il 9 per cento, mentre si dovrebbe mettere in conto un ulteriore aumento di spesa del 5,8 per cento nel 2019 e di circa il 10 per cento negli altri due anni⁶¹ (tab. 13). Applicate direttamente alle previsioni di spesa della relazione tecnica (per l'aggregato di quota 100, nuova pensione anticipata e opzione donna), tali percentuali comporterebbero una maggiore spesa di circa 0,2 miliardi nel 2019 e di circa 0,8 nel 2020 e nel 2021.

2.2 Possibili effetti sulla "staffetta intergenerazionale"

Nel decreto legge in esame, nella legge di bilancio per il 2019 e nei documenti di finanza pubblica che l'hanno preceduta, l'intervento di riforma dei requisiti di accesso al pensionamento anticipato è presentato, oltre che con la finalità di reintrodurre alcune forme di flessibilità in uscita dal mercato del lavoro cancellate o attenuate dalla riforma "Fornero", come uno strumento volto a favorire l'occupazione giovanile e l'innovazione tramite il ricambio generazionale.

Secondo la relazione tecnica che accompagna il decreto, nel 2019 potrebbero andare in pensione grazie a quota 100 e alla riduzione del requisito di accesso al pensionamento anticipato circa 290.000 individui, di cui 102.000 dipendenti privati, 100.000 dipendenti pubblici e 88.000 autonomi.

La quantificazione del possibile effetto di sostituzione tra vecchie e nuove generazioni è una questione complessa alla quale la teoria economica non è ancora in grado di dare una risposta univoca. Il problema è stato spesso posto sotto forma di una contrapposizione tra l'ipotesi che in un sistema economico la quantità di ore lavorate sia fissa (*lump of labour*) e la falsità di tale ipotesi (*lump of labor fallacy*)⁶². Più che sull'esistenza di una

⁶⁰ Si consideri che valori bassi dei *take-up* hanno due effetti. Da un lato "dilucono" nel tempo la spesa generata dal nuovo canale di pensionamento, differendo nel tempo il suo utilizzo. Dall'altro lato, quanto più a lungo è rimandata la scelta di sfruttare quota 100, tanto più è probabile che si arrivi a soddisfare i requisiti per l'uscita di vecchiaia o anticipata dello scenario tendenziale. Il primo effetto agisce a parità della platea complessiva dei "quotisti" e si sostanzia in un diverso profilo temporale con cui la nuova spesa per effettivamente si realizza. Il secondo effetto, invece, concorre a ridimensionare la platea dei "quotisti" e di conseguenza anche la relativa spesa. L'effetto finale è dato dalla combinazione dei due.

⁶¹ Se si ipotizzassero *take-up rate* del 100 per cento sia per i lavoratori privati sia per i pubblici (ossia tutti sfruttano l'uscita con quota 100 non appena possono), il maggior numero di pensioni a fine anno aumenterebbe di circa il 22,8 per cento nel 2019, del 14,7 nel 2020 e del 13 nel 2021, mentre si dovrebbe mettere in conto un ulteriore aumento di spesa del 14,2 per cento nel 2019, del 19,4 nel 2020 e del 13,9 nel 2021.

⁶² Walker, T. (2007), "Why economists dislike the lump of labor", *Review of Social Economy*, vol. 65, n. 3, pagg. 279-91.

quantità di lavoro fissa si dovrebbe discutere della presenza di un effetto sostituzione e della sua intensità.

Con la crisi scoppiata nel 2008 e l'aumento della disoccupazione giovanile è tornato in auge nel dibattito economico l'argomento per cui modifiche delle regole di accesso al pensionamento potrebbero generare un effetto di sostituzione tra anziani e giovani. In alcuni paesi dell'area dell'euro, tra cui l'Italia, si è assistito infatti a una divergenza tra i tassi di occupazione totali e dei giovani proprio in concomitanza con una serie di riforme previdenziali in chiave restrittiva finalizzate al contenimento della spesa pubblica⁶³ (la figura 14 riporta l'andamento dei tassi di occupazione⁶⁴ e di disoccupazione per fasce di età degli ultimi 14 anni in Italia).

Nell'ambito della letteratura economica, OCSE (2011)⁶⁵ contesta l'impostazione secondo la quale incoraggiare le persone a lavorare più a lungo possa influire sulle opportunità di occupazione dei giovani. Tuttavia, nella correlazione positiva riscontrata nel 2009 tra tassi di occupazione di giovani e anziani nei paesi in esame non vengono isolate variabili come il PIL o i tassi di scolarizzazione. Più approfonditi sono i risultati presentati in una pubblicazione della BCE del 2015⁶⁶. Il lavoro, che utilizza microdati di diversi paesi dell'area euro nel periodo 2006-2012, mostra l'assenza di un *trade-off* tra tassi di occupazione degli anziani e probabilità individuali di essere occupati delle coorti più giovani. A risultati simili porta il lavoro sull'Italia di Brugiavini e Peracchi del 2010⁶⁷ su dati aggregati che vanno dalla metà degli anni settanta ai primi anni del duemila. Gli autori mettono in relazione gli incentivi al pensionamento con il tasso di occupazione e di disoccupazione delle coorti più giovani. I risultati del lavoro mostrano che gli esiti occupazionali dei giovani non sembrano beneficiare, ma anzi sono affetti negativamente, dagli incentivi al pensionamento, contraddicendo il paradigma "*old out, young in*".

I contributi appena citati sembrano però non fornire indicazioni utili a un'analisi degli effetti occupazionali di breve periodo della cosiddetta quota 100. OECD (2011) e BCE (2015) cercano relazioni che siano valide allo stesso tempo per paesi con assetti istituzionali anche molto diversi. Brugiavini e Peracchi (2010) invece svolgono un'analisi di lungo periodo, con la quale non è possibile isolare gli effetti di breve periodo delle

⁶³ Riforma "Maroni" (L. 243/2004), riforma "Prodi" (L. 247/2007), riforma "Fornero" (L. 214/2011). Per una discussione più approfondita si veda: Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Il dibattito sulla flessibilità pensionistica", Focus tematico n. 6.

⁶⁴ Il declino del tasso di occupazione nella fascia di età 15-24 dipende in parte anche dall'incremento dei tassi di partecipazione nel sistema educativo.

⁶⁵ OECD (2011), "Pensions at a glance 2011: retirement-income systems in OECD and G20 countries", OECD Publishing. Il documento si pone nell'ottica di promuovere un aumento dei tassi di occupazione delle coorti più anziane per far fronte alla transizione demografica.

⁶⁶ ECB (2015), "Comparisons and contrasts of the impact of the crisis on Euro Area labour markets", ECB Occasional Paper n. 159.

⁶⁷ Brugiavini, A. e Peracchi, F. (2010), "Youth unemployment and retirement of the elderly: the case of Italy", in Gruber, J. e Wise, D. (eds.), "Social security programs and retirement around the world: the relationship to youth employment", University of Chicago Press.

singole riforme. Inoltre, alcuni di questi contributi non si interrogano sul possibile raccordo tra evidenze empiriche, comportamenti degli agenti e teoria economica.

Sebbene non sembrano sussistere particolari ragioni perché nel lungo periodo ci sia una relazione univoca e inalterabile tra occupazione giovanile e occupazione delle coorti più anziane⁶⁸, nel breve periodo la situazione potrebbe essere differente. Per la teoria economica più diffusa, quella della *lump of labor* è un'idea priva di fondamento: anche nel caso in cui l'offerta di lavoro sia rigida e dipenda dall'assetto istituzionale, l'incontro tra domanda e offerta sarebbe comunque garantito dalla flessibilità dei salari. Un aumento dell'offerta di lavoro (ad esempio quella che potrebbe essere associata alla riforma "Fornero") si rifletterebbe in un aumento dell'occupazione via flessibilità dei salari. Diminuire l'offerta di lavoro incentivando il pensionamento anticipato (ad esempio con quota 100) non avrebbe quindi effetti positivi sul livello di occupazione giovanile ma avrebbe effetti negativi sul livello occupazionale nel suo complesso⁶⁹. Tuttavia, nel caso di rigidità salariali e in presenza di protezioni dal licenziamento, un aumento dell'offerta di lavoro potrebbe dar luogo, a seconda del livello di intercambiabilità tra lavoratori giovani e anziani, a disoccupazione involontaria tra le giovani generazioni. Simmetricamente, dunque, diminuire l'offerta di lavoro incentivando il pensionamento anticipato potrebbe avere effetti positivi sul livello di occupazione giovanile⁷⁰, quindi un effetto di sostituzione. Secondo l'impostazione che vede la crescita trainata dalla domanda, invece, rendere più accessibile il pensionamento anticipato avrebbe nel breve periodo, assumendo produttività costante e intercambiabilità tra lavoratori giovani e anziani, effetti limitati sul livello occupazionale nel suo complesso ma positivi sul livello di occupazione giovanile, favorendo quindi un effetto di sostituzione. Laddove le imprese decidessero di ridurre il personale più anziano per accrescere la produttività, l'effetto di sostituzione sarebbe più limitato. Un impatto sull'occupazione nel suo insieme potrebbe invece discendere da eventuali effetti sulla domanda indotti dalle alterazioni della distribuzione del reddito introdotte dalla riforma del sistema previdenziale.

I risultati di un'analisi condotta da Boeri, Garibaldi e Moen nel 2017⁷¹, effettuata su dati microeconomici in occasione della riforma "Fornero", sembrano utili per comprendere i possibili effetti dell'introduzione della quota 100. Gli autori individuano due effetti che agiscono, almeno nel breve periodo, in senso opposto sull'incentivo ad assumere giovani a livello della singola impresa. Il primo è dovuto ai rendimenti di scala decrescenti: un'espansione forzata dell'occupazione delle coorti più anziane ridurrebbe la produttività marginale e, così, la convenienza ad assumere. Il secondo è dovuto al ruolo complementare delle competenze dei giovani e degli anziani: un aumento del numero degli anziani potrebbe accrescere la convenienza ad assumere giovani. Quale dei due

⁶⁸ Andrebbero in quest'ottica valutati più approfonditamente gli effetti sul reddito nazionale generati dalle alterazioni della distribuzione del reddito introdotte dalle riforme dei sistemi previdenziali.

⁶⁹ Sempre nel caso di offerta di lavoro rigida.

⁷⁰ A condizione, però, che ci si muova da uno stato in cui vi è disoccupazione giovanile.

⁷¹ Boeri, T., Garibaldi, P. e Moen, E.R. (2017), "Closing the retirement door and the lump of labor", http://sites.carloalberto.org/garibaldi/doc/papers/Lump_of_Labor_26may_2017.pdf

effetti sia prevalente è determinato per via empirica. Il modello utilizzato stima la variazione dell'occupazione giovanile nelle singole imprese private a cavallo della riforma "Fornero" in funzione del numero di lavoratori anziani "bloccati" da tale riforma⁷². I risultati mettono in luce come almeno il 60 per cento della flessione nell'occupazione giovanile del 2012 nelle imprese con almeno un lavoratore anziano "bloccato" per almeno tre anni sia stato determinato dalla presenza nelle imprese di tale ultima categoria di lavoratori. Effetti occupazionali minori si ottengono all'allontanarsi dall'anno di introduzione della riforma. È possibile quindi che politiche di inasprimento dei requisiti pensionistici possano operare nel senso di una redistribuzione dell'occupazione tra diverse fasce di età senza cambiare i piani occupazionali.

Assumendo una simmetria negli effetti, un discorso simile, ma operante all'inverso, potrebbe valere nel caso di una contrazione dell'occupazione delle coorti più anziane, come quella che si prospetta con l'entrata in vigore della cosiddetta quota 100 con divieto di cumulo della pensione con redditi da lavoro⁷³. In tal caso, l'effetto positivo netto sull'occupazione giovanile si otterrebbe come prodotto del numero effettivo di anticipi⁷⁴ per un tasso di sostituzione. Le condizioni primarie per cui ciò avvenga sono la presenza nel mercato del lavoro di giovani non occupati e disposti a lavorare e l'effettiva volontà da parte delle imprese di sostituire i fuoriusciti. Se si può pensare che il mercato del lavoro italiano possa mettere a disposizione delle imprese giovani non occupati dotati delle necessarie competenze, è difficile valutare quali potrebbero essere i comportamenti delle imprese in termini di *turnover*.

Per quanto riguarda le imprese private, la presenza nell'organico di personale in soprannumero e la riorganizzazione dei processi di produzione nei termini di un'intensificazione dell'utilizzo della forza lavoro esistente potrebbero limitare l'effetto di sostituzione. Indicazioni più specifiche sulle effettive tendenze potrebbero essere desunte da indagini qualitative e quantitative a livello di impresa. Per ogni lavoratore autonomo che va in pensione, invece, si libera una posizione di mercato⁷⁵. Per quanto riguarda i dipendenti pubblici, invece, il *turnover* dipende da fattori istituzionali. I vincoli che a partire dal 2009 hanno ridotto il *turnover* significativamente al di sotto del 100 per cento stanno scomparendo gradualmente⁷⁶ e le manovre più recenti hanno stanziato risorse per

⁷² Il campione contiene osservazioni annuali tra il 2008 e il 2014 di quasi tutte le imprese con un numero di dipendenti compreso tra 15 e 150 dipendenti con lavoratori "bloccati" dalla riforma "Fornero", che rappresentano il 94 per cento delle imprese private con più di 15 dipendenti.

⁷³ Nel decreto in esame, all'articolo 14 comma 3 si legge: "La pensione "quota 100" non è cumulabile, a far data dal primo giorno di decorrenza della pensione e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, ad eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale, nel limite di 5.000 euro lordi annui".

⁷⁴ Si considerano solo coloro che accedono al canale di anticipo senza avere i requisiti di pensionamento ordinari.

⁷⁵ Si sta considerando qui l'ipotesi di divieto di cumulo della pensione con i redditi da lavoro.

⁷⁶ Si vedano l'articolo 1, comma 399 della L. 30 dicembre 2018, n. 145, gli interventi in materia di pubblico impiego adottati nella XVII legislatura

([https://temi.camera.it/leg17/temi/interventi in materia di pubblico impiego](https://temi.camera.it/leg17/temi/interventi%20in%20materia%20di%20pubblico%20impiego)) e il disegno di legge cosiddetto "concretezza"

(<https://www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2018/09/Decreto-concretezza.pdf>).

assunzioni in deroga ai vincoli stessi. Si può ipotizzare che nel pubblico impiego, almeno a partire dalla fine del 2019, le nuove assunzioni saranno comparabili alle cessazioni. Prescindendo dai vincoli al *turnover*, va considerato l'effetto della riduzione del monte salari prodotta dalla sostituzione di lavoratori con maggiore anzianità e maggiore retribuzione con lavoratori con un'anzianità e una retribuzione inferiore. In presenza di vincoli alla spesa, questo potrebbe ampliare i margini per le assunzioni. Un limite a questa tendenza è posto dall'innalzamento delle retribuzioni di tutto il personale dovuto alla naturale progressione delle carriere consentita dal pensionamento dei lavoratori con maggiore anzianità.

In conclusione, la letteratura economica e le analisi empiriche non giungono a conclusioni univoche. Nel breve periodo la contrazione dell'occupazione delle coorti più anziane che sarà prodotta da quota 100 potrebbe favorire un moderato ricambio generazionale, soprattutto nel settore pubblico. Nel lungo periodo, invece, l'occupazione tanto dei giovani quanto degli anziani dipenderà dall'efficacia delle misure di incentivo alla crescita economica implementati dal governo.

3. Alcune considerazioni sull'impatto finanziario e sul monitoraggio della spesa

Le valutazioni ufficiali contenute nel prospetto finanziario allegato al decreto relative al reddito e alla pensione di cittadinanza e alle nuove misure pensionistiche dipendono in modo cruciale, come già sottolineato in precedenza, dalle ipotesi tecniche sulle percentuali di adesione (*take-up*), ossia dalle decisioni dei singoli individui. A parità di tali ipotesi, tuttavia, esse appaiono sostanzialmente in linea con le stime dell'UPB.

Complessivamente emergono alcuni elementi.

- L'attuazione del reddito e della pensione di cittadinanza comporterebbe oneri leggermente inferiori a quelli stanziati nell'apposito Fondo con la legge di bilancio per il 2019 (tab. 14).
- La copertura delle nuove misure pensionistiche richiede, nel quadriennio 2019-2022, non solo il completo utilizzo del Fondo istituito con la legge di bilancio per il 2019, ma anche le maggiori entrate derivanti dalle norme sui giochi introdotte con il decreto legge e, per il 2019 e il 2021, risorse provenienti dal Fondo per il reddito di cittadinanza di modesta entità.

Occorre ricordare che già la legge di bilancio per il 2019 prevedeva la possibilità di spostare risorse tra le due finalità, reddito di cittadinanza e quota 100, qualora il monitoraggio avesse evidenziato economie di spesa per una delle due. Quanto previsto dal DL appare anticipare questa opzione utilizzando, anche prima dell'esito del monitoraggio, una limitata parte delle risorse destinate al reddito di cittadinanza per la copertura delle pensioni.

- Dato il carattere sperimentale (per un solo triennio) della misura più rilevante dal punto di vista finanziario (quota 100), dal 2023 rimarrebbero disponibili nel Fondo per la revisione del sistema pensionistico risorse considerevoli e crescenti.

L'elevata incertezza delle stime e lo stato attuale e prospettico delle finanze pubbliche hanno richiesto la predisposizione di meccanismi di monitoraggio della spesa a garanzia dei conti. In particolare, fermo restando il meccanismo più generale di presidio dei conti pubblici introdotto con la legge di bilancio per il 2019 (l'accantonamento per il 2019 di specifici stanziamenti dei Ministeri per un ammontare di 2 miliardi che potranno essere resi nuovamente disponibili se dal monitoraggio in corso d'anno non emergono scostamenti o rischi di scostamento dei conti tendenziali rispetto agli obiettivi programmatici), il decreto legge ha previsto meccanismi di monitoraggio differenziati per il reddito e la pensione di cittadinanza, da un lato, e per le misure di revisione del sistema pensionistico, dall'altro.

Per quanto riguarda il reddito e la pensione di cittadinanza, l'INPS effettua un monitoraggio mensile delle erogazioni connesse con il beneficio economico e con gli incentivi in caso di assunzione a tempo indeterminato e invia, entro il 10 di ciascun mese, al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'Economia e delle finanze un rendiconto delle domande accolte, dei relativi oneri, nonché delle risorse accantonate ai fini del rispetto dei limiti di spesa.

Alla concessione di ogni beneficio del reddito di cittadinanza l'INPS accantona un ammontare di risorse pari alle mensilità spettanti nell'anno e per ciascuna annualità in cui il beneficio sarà erogato, più un'altra mezza mensilità per ciascun nucleo beneficiario nel programma da oltre sei mesi, al fine di tenere conto degli incentivi in caso di assunzione a tempo indeterminato del beneficiario.

Qualora queste risorse accantonate raggiungessero il 90 per cento del limite di spesa, l'INPS informa tempestivamente il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'Economia e delle finanze. In caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio di riferimento, entro 30 giorni, deve essere ristabilita, con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, la compatibilità finanziaria mediante rimodulazione dell'ammontare del beneficio. Nel frattempo è sospesa l'acquisizione di nuove domande e l'erogazione dei benefici.

Nel caso opposto, ossia qualora nel monitoraggio emergessero minori oneri rispetto alle risorse (aventi anche carattere pluriennale), è possibile distogliere queste risorse dal beneficio economico e dagli incentivi e destinarle invece anche al potenziamento dei centri per l'impiego dopo una procedura di accertamento quadrimestrale realizzata nell'ambito delle Conferenze di servizi⁷⁷. Infine, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, responsabile del monitoraggio nel suo complesso, deve predisporre e pubblicare

⁷⁷ Procedura prevista dalla L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 14.

sul sito istituzionale un Rapporto annuale sullo stato di attuazione del reddito e della pensione di cittadinanza.

Tale meccanismo di monitoraggio, sebbene fondamentale per il controllo della spesa, presenta alcuni elementi di criticità. In primo luogo, appare problematica la modalità di attuazione della sospensione dell'acquisizione delle domande di beneficio in attesa della rimodulazione degli importi dei benefici stessi. La disposizione prevede la rideterminazione degli importi sulla base degli andamenti realizzati al momento del raggiungimento della soglia di allerta, per consentire a tutti coloro che hanno diritto al beneficio di fruirne rimanendo nell'ambito delle risorse stanziare. Tuttavia, non è specificato se la rideterminazione debba coprire anche le esigenze aggiuntive su base annua prevedibili in quel momento. Se così non fosse, si rischierebbe di dover ripetere la procedura di rideterminazione a ogni nuovo avente diritto.

In secondo luogo, la rideterminazione dei benefici per ristabilire le compatibilità finanziaria nell'anno in cui emerge il disallineamento tra richieste e risorse disponibili, potrebbe richiedere una nuova revisione per l'esercizio successivo qualora l'abbassamento dell'importo per la totalità dei beneficiari fin dal primo mese dell'anno rendesse le risorse disponibili sovrabbondanti rispetto al complesso delle erogazioni previste per l'esercizio.

Infine, sono da approfondire le implicazioni della possibilità di destinare, già dopo il primo quadrimestre, le eventuali economie di spesa rispetto alle attese a finalità diverse dall'erogazione del beneficio del reddito di cittadinanza, quali il rafforzamento dei Centri per l'impiego o anche la copertura di oneri aggiuntivi per le misure in materia previdenziale. Quanto previsto dal DL infatti sembrerebbe da coordinare con il monitoraggio previsto dalla legge di bilancio per il 2019, il quale prevede che eventuali risparmi derivanti dal reddito di cittadinanza (o da quota 100) possano essere utilizzati a compensazione degli eventuali maggiori oneri derivanti da quota 100 (o dal reddito di cittadinanza), mediante ridefinizione contestuale degli specifici limiti di spesa⁷⁸. La prevedibile lentezza nella entrata a regime di istituti come il reddito di cittadinanza suggerirebbe una maggiore cautela nella tempistica per l'eventuale spostamento di risorse ad altre finalità, aspetto ancora più preoccupante se correlato alla successiva rideterminazione degli importi del beneficio qualora le domande risultassero superiori alle risorse disponibili.

⁷⁸ A tale scopo è previsto che l'autorità competente della specifica misura deve realizzare un monitoraggio trimestrale della spesa e riferire, entro 30 giorni dalla chiusura del trimestre, i risultati al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'Economia e delle finanze. L'accertamento dell'effettiva situazione deve avvenire quadrimestralmente nell'ambito di una Conferenza dei servizi (L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 14) e successivamente il Ministro dell'Economia e delle finanze può con decreto, su proposta del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

Il reddito di cittadinanza costituisce un livello essenziale di prestazioni (LEP)⁷⁹ e dovrebbe rappresentare una misura di contrasto alla povertà a carattere universale. Tuttavia, si chiarisce che la natura stessa di LEP resta limitata dalla disponibilità di risorse e, infatti, qualora le domande siano tali da far presumere un prosciugamento dei fondi accantonati, il livello del trattamento viene ridotto. Le difficoltà del processo di revisione amministrativa del beneficio rendono peraltro esplicita la necessità che il Parlamento sia informato tempestivamente sull'impatto dell'applicazione del programma, per essere messo in condizione di scegliere consapevolmente per un'eventuale riduzione del beneficio ovvero un incremento delle risorse dedicate. Per questo motivo sarebbe auspicabile che le risultanze del monitoraggio mensile fossero rese pubbliche a supporto di una informazione integrata e diffusa.

Con riferimento alle misure pensionistiche e, in particolare, per le maggiori spese connesse con quota 100, con la riduzione dei requisiti di anzianità per pensionamento anticipato e con opzione donna, è previsto che l'INPS effettui un monitoraggio, mensile per il 2019 e trimestrale per gli anni seguenti, del numero di domande che pervengono, inviando entro il 10 del mese successivo al periodo di monitoraggio, la rendicontazione dei relativi oneri anche a carattere prospettico al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e al Ministero dell'Economia e delle finanze. Qualora emergano, anche in via prospettica, scostamenti della spesa rispetto ai limiti complessivi di spesa autorizzati si applicano i criteri previsti dalla legge di contabilità e finanza pubblica (L. 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17, commi 12, 12-bis, 12-ter, 12-quater e 13). In particolare, se lo scostamento riguarda anni successivi a quello in corso, alla copertura della maggiore spesa si dovrà provvedere nell'ambito della legge di bilancio. Se invece lo scostamento riguarda l'anno in corso si potrà ricorrere, nell'ordine, alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (ossia del Ministero competente per la misura) che non riguardano oneri inderogabili⁸⁰, a quelli iscritti negli stati di previsione della spesa anche di altri Ministeri sempre non relativi a oneri inderogabili, oppure a ulteriori appositi provvedimenti legislativi per il reperimento di nuove risorse. A titolo puramente indicativo, si ricorda che nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali tra gli stanziamenti aggredibili vi sono quelli per le politiche sociali e in favore delle famiglie.

Il meccanismo di monitoraggio previsto in questo caso è necessariamente diverso da quello proposto per la spesa connessa con il reddito e la pensione di cittadinanza in relazione alla diversa natura della prestazione. Non è infatti possibile pensare a un

⁷⁹ Costituiscono LEP anche il Patto per il lavoro, il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni ivi previsti ed eventualmente la valutazione multidimensionale.

⁸⁰ In base alla L. 31 dicembre 2009, n. 196 (art. 21, c. 5, lettera a)) per oneri inderogabili si intendono "spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi". Rientrano tra questi le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle identificate come tali da disposizione normativa.

processo in cui all'evidenziazione di un eventuale scostamento tra spesa effettiva e quella autorizzata si possa procedere a una rideterminazione dell'assegno pensionistico. Né sarebbe stato possibile prevedere la possibilità, in caso di scostamenti, di restringere nuovamente, in parte, i requisiti di pensionamento anticipato. Un meccanismo del genere spingerebbe coloro che hanno o raggiungono i requisiti per il pensionamento anticipato a pensionarsi appena possibile portando il *take-up* al 100 per cento rendendo quindi certo il realizzarsi dello scostamento tra spesa attesa e spesa autorizzata (basata su *take-up* più contenuti).

Tab. 1 – Confronto tra REI e reddito di cittadinanza

	REI	RdC
Cittadinanza	Cittadino UE o permesso di soggiorno di lungo periodo	Cittadino UE o permesso di soggiorno di lungo periodo
Residenza	2 anni continuativi	10 anni, ultimi 2 continuativi
ISEE	6.000 euro	9.360 euro
Reddito	ISRE : 3.000 euro	Reddito familiare (ISRE senza applicazione di deduzioni e detrazioni di spese o franchigie): per nuclei proprietari di abitazione con tutti i componenti età >= 67 anni: 7.560 euro per la scala di equivalenza (pensione di cittadinanza); altri nuclei proprietari di abitazione: 6.000 euro per la scala di equivalenza; nuclei in affitto: 9.360 euro per la scala di equivalenza
Patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione	20.000 euro	30.000 euro
Patrimonio mobiliare	6.000 euro + 2.000 per ogni componente successivo al primo, max 10.000	6.000 euro + 2.000 euro per ogni componente della famiglia successivo al primo, max 10.000 euro, + ulteriori 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo + 5.000 euro per ogni disabile
Tenore di vita	Nessun componente in possesso di: autoveicoli o motoveicoli nuovi (immatricolati nei due anni precedenti), con eccezione veicoli per disabili; navi e imbarcazioni da diporto	Nessun componente in possesso di: autoveicoli immatricolati per la prima volta negli ultimi sei mesi; autoveicoli cilindrata superiore a 1.600 cc. o motoveicoli cilindrata superiore a 250 cc immatricolati per la prima volta negli ultimi due anni, con eccezione veicoli per disabili; navi e imbarcazioni da diporto
Importi	La misura del beneficio è commisurata alla differenza tra il reddito familiare disponibile ISR e il valore massimo di 2.250 euro per la scala di equivalenza ISEE al netto delle maggiorazioni. Nel reddito sono considerati i trattamenti di natura assistenziale sottoposti alla prova dei mezzi in godimento, con alcune eccezioni. Ammontare massimo pari all'assegno sociale accresciuto del 10 per cento (6.478 euro nel 2018)	Integrazione al reddito commisurata alla differenza tra il reddito come sopra definito e il valore massimo di: 6.000 euro, o 7.560 per nuclei anziani, per la scala di equivalenza RdC; tetto per canone di affitto: 1.800 euro annui per le famiglie di anziani e 3.360 euro per le altre famiglie; tetto per mutuo sulla casa d'abitazione: 1.800 euro annui. Nel reddito sono considerati i trattamenti di natura assistenziale sottoposti alla prova dei mezzi in godimento, con alcune eccezioni. Ammontare minimo 480 euro annui, massimo 9.360 euro per la scala di equivalenza
Scala di equivalenza	Peso pari a 0,57 al secondo membro della famiglia, 0,47 al terzo, 0,42 al quarto, 0,39 al quinto e 0,35 a quelli successivi	Peso pari a 0,4 per ogni membro maggiorenne della famiglia diverso dal richiedente e 0,2 per ogni minorenni, con un tetto di 2,1
Condizionalità alla presenza di altri benefici	Non compatibile con la NASPI o altro strumento per la disoccupazione volontaria	Compatibile con la NASPI e con gli altri strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria
Durata	18 mesi, seguiti da un periodo di interruzione di almeno 6 mesi, e poi eventualmente da un ulteriore periodo di godimento di 1 anno	18 mesi sempre che le condizioni per averne diritto restino rispettate; in genere può essere rinnovato dopo un mese di sospensione, mentre la pensione di cittadinanza non prevede sospensioni
Carta acquisti	Erogazione attraverso una carta che consente il prelievo di contante fino all'importo massimo pari alla metà del sussidio	Erogazione attraverso una carta che consente il prelievo di contante fino all'importo massimo di 100 euro mensili per la scala di equivalenza e permette di effettuare un bonifico mensile per l'affitto o per pagare il mutuo
Condizionalità	Quelle previste dal Patto di servizio (D.Lgs. 150/2015) o dal programma di ricerca intensiva di occupazione e dal progetto personalizzato	Quelle previste dal Patto per il lavoro e dal Patto per l'inclusione sociale, che rinviano al Patto di servizio (ed eventualmente al programma di ricerca intensiva di lavoro) e al progetto personalizzato; nel caso di soggetti non occupati o studenti e in grado di lavorare, nuovi obblighi di accettazione di un'offerta di lavoro e nuove definizioni di congruità di tale offerta in relazione alla distanza dalla residenza

Tab. 2 – Risorse minime garantite per figure tipo (1° gennaio 2018), livello massimo (euro per mese)

	Italia	Francia ⁽¹⁾	Germania	Regno Unito	Spagna ⁽²⁾	Svezia
Monocomponente adulto	500	545	416	356	430	412
Coppia con due figli ⁽³⁾	900	1.146	1.340	1.299	-	1.368
Contributi max per l'alloggio	Addizionali: 280	Compresi	Addizionali: totale costo affitto se ragionevole	Addizionali: secondo caratteristiche abitazione	Non previsti	Compresi ⁽⁴⁾

Fonte: Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale nell'Unione europea (MISSOC) e normativa italiana.

(1) Il sussidio è compatibile con il premio di attività che ha un tetto 531,31 euro al mese. – (2) Per la Spagna si fa riferimento alle prestazioni assistenziali per la disoccupazione. Le varie forme di reddito minimo erogate dalle Comunità Autonome forniscono comunque un importo di circa 420 euro medi a persona (cfr. Carli A., Cordini L., Giovannetti G. e Monticelli E. (2018), Spagna, in ASTRID, Fondazione Circolo Fratelli Rosselli, "Misure di contrasto alla povertà, reddito di cittadinanza, reddito di inserimento, lavoro di cittadinanza", Il Mulino, Bologna, in corso di pubblicazione). – (3) Si ipotizza la presenza di figli con 8 e 12 anni di età. – (4) Per le spese dell'alloggio sono erogati 100 euro per un nucleo monocomponente e 158 euro per un nucleo di quattro persone.

Tab. 3 – Impatto della misura (euro)

	Reddito di cittadinanza	Pensione di cittadinanza	Totale
Costo totale 2019 (milioni)	5.610	269	5.879
Costo totale a regime (milioni)	748	359	7.839
Nuclei beneficiati (migliaia)	1.180	120	1.300
Individui beneficiati (migliaia)	3.474	136	3.610
Beneficio medio annuo per nucleo	6.337	3.004	6.030
Beneficio medio annuo pro capite	2.153	2.641	2.171
Beneficio medio annuo equivalente (scala ISEE)	3.362	2.409	3.275

Tab. 4 – Reddito di cittadinanza e povertà assoluta (percentuali)

	Nuclei	Individui
Quota poveri assoluti sul totale	6,9	8,4
Quota beneficiari RdC sul totale	5,0	6,0
Quota beneficiari RdC su poveri assoluti	72,5	71,4

Tab. 5 – Differenziali territoriali delle soglie di povertà assoluta 2017 per un nucleo monocomponente
(euro e differenze percentuali)

Dimensione demografica del comune di residenza (abitanti)	Nord	Centro	Sud
> 250.000	826,7 (0,00%)	795,3 (-3,80%)	618,1 (-25,24%)
50.000 - 250.000	787,5 (-4,75%)	754,3 (-8,76%)	597,2 (-27,76%)
< 50.000	742,2 (-10,23%)	707,0 (-14,48%)	560,8 (-32,16%)

Tab. 6 – Ripartizione dei nuclei e degli individui beneficiari di RdC

	Famiglie nel percorso lavorativo (CPI)	Famiglie nel percorso di inclusione (Comuni)	Famiglie senza obblighi	Totale
Ripartizione dei nuclei	26	37	37	100
Composizione dei nuclei				
Individui immediatamente attivabili	40	0	0	13
Individui non immediatamente attivabili	14	47	0	23
Individui esclusi da obblighi	46	53	100	64

Tab. 7 – Ripartizione dei nuclei e degli individui beneficiari di RdC nell'ipotesi di definizione di "occupato" del Jobs Act

	Famiglie nel percorso lavorativo (CPI)	Famiglie nel percorso di inclusione (Comuni)	Famiglie senza obblighi	Totale
Ripartizione dei nuclei	38	33	29	100
Composizione dei nuclei				
Individui attivabili	42	0	0	19
Individui non attivabili	14	49	0	23
Individui esenti	45	51	100	58

Tab. 8 – Composizione per sesso, regime di calcolo e gestione di appartenenza dei pensionamenti con quota 100 e con pensione anticipata in assenza delle modifiche del DL 4/2019
(valori percentuali)

Voci	Quota 100			Anticipata in assenza di DL 4/2019		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Uomini	73,62	69,39	69,31	67,67	66,48	67,69
Donne	26,38	30,61	30,69	32,33	33,52	32,31
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Retributivo	59,81	28,73	10,65	100,00	98,72	85,20
Misto	40,19	71,27	89,35	0,00	1,28	14,80
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
FPLD	40,88	41,14	42,23	49,63	50,39	51,91
ENPALS	0,31	0,32	0,35	0,10	0,11	0,10
Gestioni speciali INPS	6,25	7,21	7,37	4,48	4,48	5,30
Artigiani	9,07	8,35	8,23	10,59	10,27	10,21
Agricoltori	2,24	2,10	1,93	3,67	3,77	3,65
Commercianti	11,16	9,85	10,44	7,55	7,76	6,93
Gestione separata INPS	1,50	1,28	1,39	0,49	0,60	0,50
Ex INPDAP Scuola	9,30	10,06	10,38	6,37	5,81	4,78
Ex INPDAP FFAA	-	-	-	0,29	0,35	0,68
Ex INPDAP Enti locali e casse minori	15,10	15,58	13,97	14,32	13,85	13,63
Ex INPDAP altri	4,19	4,12	3,71	2,51	2,63	2,33
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Dipendenti privati e parasubordinati	48,95	49,94	51,34	54,70	55,57	57,80
Lavoratori autonomi	22,47	20,30	20,60	21,82	21,79	20,78
Dipendenti pubblici	28,58	29,76	28,06	23,49	22,64	21,42
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni su dataset INPS degli attivi contribuenti al 31 dicembre 2015.

Tab. 9 – Composizione per sesso, regime di calcolo e gestione di appartenenza dei pensionamenti con quota 100
(valori percentuali)

Sesso	Regime	Gestione										Totale
		FPLD	ENPALS	Gestioni speciali INPS	Artigiani	Agricoltori	Commerc.	Gestione separata Inps	Ex INPDAP Scuola	Ex INPDAP Enti locali e casse minori	Ex INPDAP altri	
2019												
Uomini	Retributivo	53,14	53,45	45,83	61,11	48,54	50,87	56,57	19,43	36,62	33,98	46,67
	Misto	26,05	27,79	38,93	29,18	28,24	31,67	29,56	13,61	27,88	25,05	26,95
	Totale uomini	79,19	81,24	84,76	90,29	76,79	82,54	86,13	33,05	64,50	59,02	73,62
Donne	Retributivo	12,15	12,06	5,05	5,29	9,85	8,58	7,36	33,25	14,76	17,52	13,14
	Misto	8,66	6,71	10,19	4,41	13,36	8,89	6,51	33,70	20,74	23,46	13,23
	Totale donne	20,81	18,76	15,24	9,71	23,21	17,46	13,87	66,95	35,50	40,98	26,38
Totale	Retributivo	65,29	65,50	50,88	66,40	58,39	59,44	63,94	52,69	51,38	51,50	59,81
	Misto	34,71	34,50	49,12	33,60	41,61	40,56	36,06	47,31	48,62	48,50	40,19
	Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2020												
Uomini	Retributivo	28,51	29,82	20,71	33,65	21,52	24,91	25,23	6,82	16,70	14,35	23,23
	Misto	47,22	58,71	61,17	54,09	49,56	53,67	54,80	20,98	43,16	42,82	46,16
	Totale uomini	75,73	88,53	81,88	87,74	71,07	78,58	80,03	27,80	59,86	57,17	69,39
Donne	Retributivo	6,74	1,93	0,96	2,79	3,17	3,44	6,78	9,21	5,24	4,34	5,49
	Misto	17,53	9,54	17,16	9,47	25,75	17,99	13,19	62,99	34,91	38,49	25,11
	Totale donne	24,27	11,47	18,12	12,26	28,93	21,42	19,97	72,20	40,14	42,83	30,61
Totale	Retributivo	35,25	31,75	21,67	36,44	24,69	28,35	32,01	16,03	21,93	18,69	28,73
	Misto	64,75	68,25	78,33	63,56	75,31	71,65	67,99	83,97	78,07	81,31	71,27
	Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2021												
Uomini	Retributivo	11,33	14,00	5,40	14,61	8,07	10,58	17,06	2,28	4,75	5,75	9,05
	Misto	62,82	72,01	75,47	73,93	64,80	72,33	69,53	22,96	54,65	55,10	60,26
	Totale uomini	74,16	86,01	80,87	88,54	72,87	82,91	86,59	25,24	59,41	60,86	69,31
Donne	Retributivo	2,45	1,22	0,14	1,18	2,71	1,72	2,66	0,64	0,83	0,29	1,61
	Misto	23,39	12,77	18,99	10,28	24,42	15,37	10,75	74,12	39,77	38,86	29,09
	Totale donne	25,84	13,99	19,13	11,46	27,13	17,09	13,41	74,76	40,59	39,14	30,69
Totale	Retributivo	13,78	15,22	5,54	15,79	10,78	12,30	19,71	2,92	5,58	6,04	10,65
	Misto	86,22	84,78	94,46	84,21	89,22	87,70	80,29	97,08	94,42	93,96	89,35
	Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni su dataset INPS degli attivi contribuenti al 31 dicembre 2015.

Tab. 10– Et  e anzianit  contributiva della platea di coloro che andrebbero in pensione con quota 100 nel 2019
(valori percentuali)

Et� al 31/12/2019	Anzianit� contributiva al 31/12/2019						Totale
	38	39	40	41	42	43	
62	1,9	3,5	3,9	4,6	3,9	0,6	18,4
63	2,5	5,1	5,9	6,3	5,4	1,6	26,9
64	2,2	4,0	4,6	5,1	4,7	1,4	22,1
65	1,5	3,4	3,3	3,8	3,6	1,0	16,5
66	1,2	2,7	3,0	3,0	2,6	0,8	13,4
67	0,2	0,6	0,6	0,7	0,5	0,1	2,7
Totale	9,7	19,3	21,3	23,5	20,8	5,5	100,0

Fonte: elaborazioni su dataset INPS degli attivi contribuenti al 31 dicembre 2015.

(1) Nella tabella compaiono anche “quotisti” di 67 anni di et  e/o 43 di anzianit  contributiva per tre motivi. In primo luogo, si tratta di coloro non arrivano a completare le finestre di tre mesi ora necessarie per la pensione anticipata. In secondo luogo, ci sono coloro che arrivano a soddisfare i requisiti (inclusa la finestra dell’anticipata) nel corso dell’ultimo mese dell’anno e che dovrebbero attendere l’inizio dell’anno nuovo per vedere decorrere la pensione di vecchiaia o anticipata, mentre possono riceverla subito se utilizzano quota 100 (i cui requisiti, inclusivi delle finestre, sono significativamente inferiori e gi  posseduti in corso d’anno). Infine, ci sono numerosi dipendenti del sistema scolastico che non riescono a raggiungere i requisiti per la vecchiaia e l’anticipata prima della finestra fissa di settembre (specifica della scuola) ma che, prima di questa finestra, hanno gi  maturato i requisiti utili alla quota 100.

Tab. 11– Platea di coloro che si pensionano con quota 100 nel 2019 suddivisa per anno e canale di pensionamento in assenza delle modifiche apportate dal DL 4/2019
(valori percentuali)

Sesso	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Anno di pensionamento con i requisiti “Fornero”, vecchiaia</i>						
Uomini	9,44	9,04	8,71	5,09	5,16	0,05
Donne	3,83	3,32	2,72	1,46	0,83	0,01
<i>Anno di pensionamento con i requisiti “Fornero”, anticipata (senza modifiche DL)</i>						
Uomini	13,65	11,55	7,70	2,97	0,26	
Donne	5,89	4,41	2,72	1,13	0,06	

Fonte: elaborazioni su dataset INPS degli attivi contribuenti al 31 dicembre 2015.

Tab. 12 – Effetto dell’anticipo del pensionamento sull’assegno pensionistico: differenza percentuale tra valori attuali delle pensioni quota 100 e delle pensioni “Fornero”
(variazioni percentuali)

Regime di calcolo della pensione	Anno di pensionamento con i requisiti “Fornero”						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<i>Tasso sconto = 2%</i>							
Retributivo	0,85	1,05	1,91	5,43	9,42	18,75	
Misto	-0,67	-1,77	-2,89	-3,65	-4,14		
<i>Tasso sconto = 3%</i>							
Retributivo	1,36	2,07	3,46	7,57	12,21	22,39	
Misto	-0,17	-0,78	-1,41	-1,69	-2,38		
<i>Tasso sconto = 4%</i>							
Retributivo	1,90	3,16	5,11	9,87	15,22	26,32	
Misto	0,36	0,28	0,17	0,40	-0,45		

Fonte: elaborazioni su dataset INPS degli attivi contribuenti al 31 dicembre 2015.

Tab. 13 – Analisi di sensitività sui *take-up rate* (1)
(valori percentuali)

	Diff. % vs. scenario con i <i>take-up rate</i> della RT	
	Maggior numero di pensioni a fine anno	Maggiore spesa
2019	9,40	5,81
2020	9,61	10,52
2021	8,06	9,37

Fonte: elaborazioni su dataset INPS degli attivi contribuenti al 31 dicembre 2015.

(1) Nell’esercizio si ipotizzano i seguenti *take-up*: nel primo anno 90 per cento per i lavoratori privati e 85 per i lavoratori pubblici e dal secondo anno 100 per cento per tutti. Nella relazione tecnica si ipotizzano invece i seguenti *take-up* rispettivamente per i dipendenti privati e quelli pubblici: 85 e 70 per cento nel primo anno, 91 e 83,5 nel secondo anno, 94,6 e 90,9 nel terzo anno, 96,8 e 95 nel quarto e così via fino al 100 per cento per entrambi dal settimo anno.

Tab. 14 – Oneri e coperture nel DL 4/2019 e Fondi della legge di bilancio per il 2019
(milioni di euro)

	Oneri (DL 4/2019, c. 28)			Coperture (DL 4/2019, c. 28)			Differenza tra oneri e coperture		Fondi istituiti con LB (art. 1, c. 255, 256 e 258)		Differenza tra Fondi LB e coperture utilizzate nel DL	
	Stanziam. F/ interv. pol. econ.	Spese per reddito e pensione di cittad.	Spese per le misure pension.	Dal F/ per il reddito e pensione di cittad.	Dal F/ per le misure pension.	Nuove entrate del DL	Per il reddito e pensione di cittad.	Per le misure pension.	F/ per il reddito di cittad.	F/ per revisione del sistema pension.	Reddito e pensione di cittad.	Misure pension.
	(a)	(b)	(c)	(d)		(a-c)	(b-d)	(e)	(f)	(e-c)	(f-d)	
2019	0,0	6.297,0	4.719,1	6.527,9	3.968,0	520,2	-230,9	751,1	7.100,0	3.968,0	572,1	0,0
2020	116,8	7.594,0	8.717,1	7.594,0	8.336,0	497,9	0,0	381,1	8.055,0	8.336,0	461,0	0,0
2021	0,0	7.458,0	9.266,5	7.535,2	8.684,0	505,3	-77,2	582,5	8.157,0	8.684,0	621,8	0,0
2022	356,0	7.263,0	8.437,2	7.263,0	8.143,8	649,4	0,0	293,4	8.157,0	8.153,0	894,0	9,2
2023	356,0	7.263,0	6.646,7	7.263,0	6.394,1	608,6	0,0	252,6	8.157,0	6.999,0	894,0	604,9
2024	356,0	7.263,0	4.202,5	7.263,0	3.687,8	870,7	0,0	514,7	8.157,0	7.000,0	894,0	3.312,2
2025	356,0	7.263,0	3.279,5	7.263,0	3.027,9	607,6	0,0	251,6	8.157,0	7.000,0	894,0	3.972,1
2026	356,0	7.263,0	2.315,3	7.263,0	1.961,9	709,4	0,0	353,4	8.157,0	7.000,0	894,0	5.038,1
2027	356,0	7.263,0	2.685,8	7.263,0	2.439,6	602,2	0,0	246,2	8.157,0	7.000,0	894,0	4.560,4
Dal 2028	356,0	7.263,0	2.214,2	7.263,0	1.936,6	633,6	0,0	277,6	8.157,0	7.000,0	894,0	5.063,4

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari e dell'articolato del DL 4/2019 e della legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018).

Fig. 1 – I percorsi di inserimento lavorativo e sociale

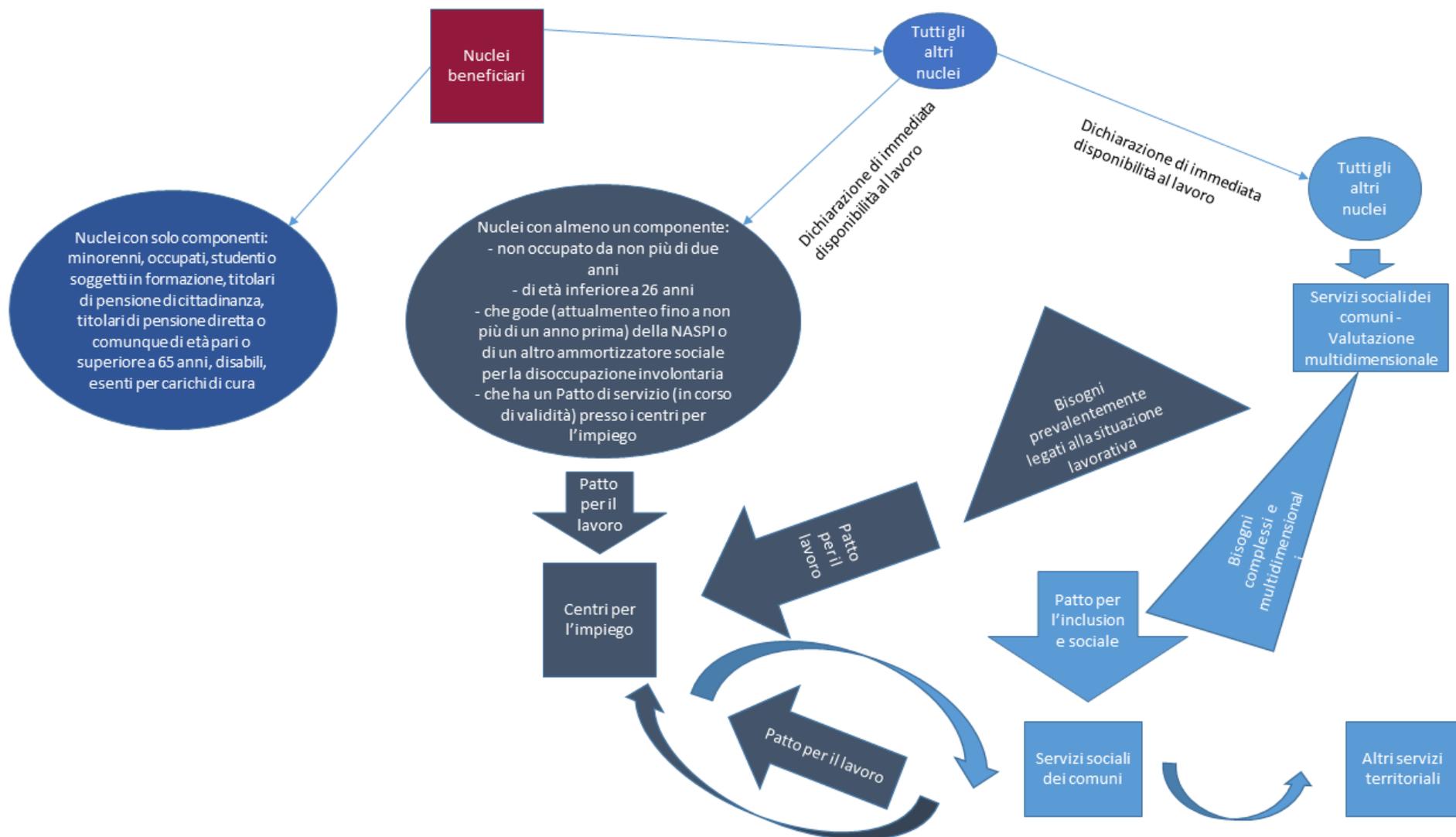


Fig. 2 – Distribuzione del reddito di cittadinanza *pro capite*

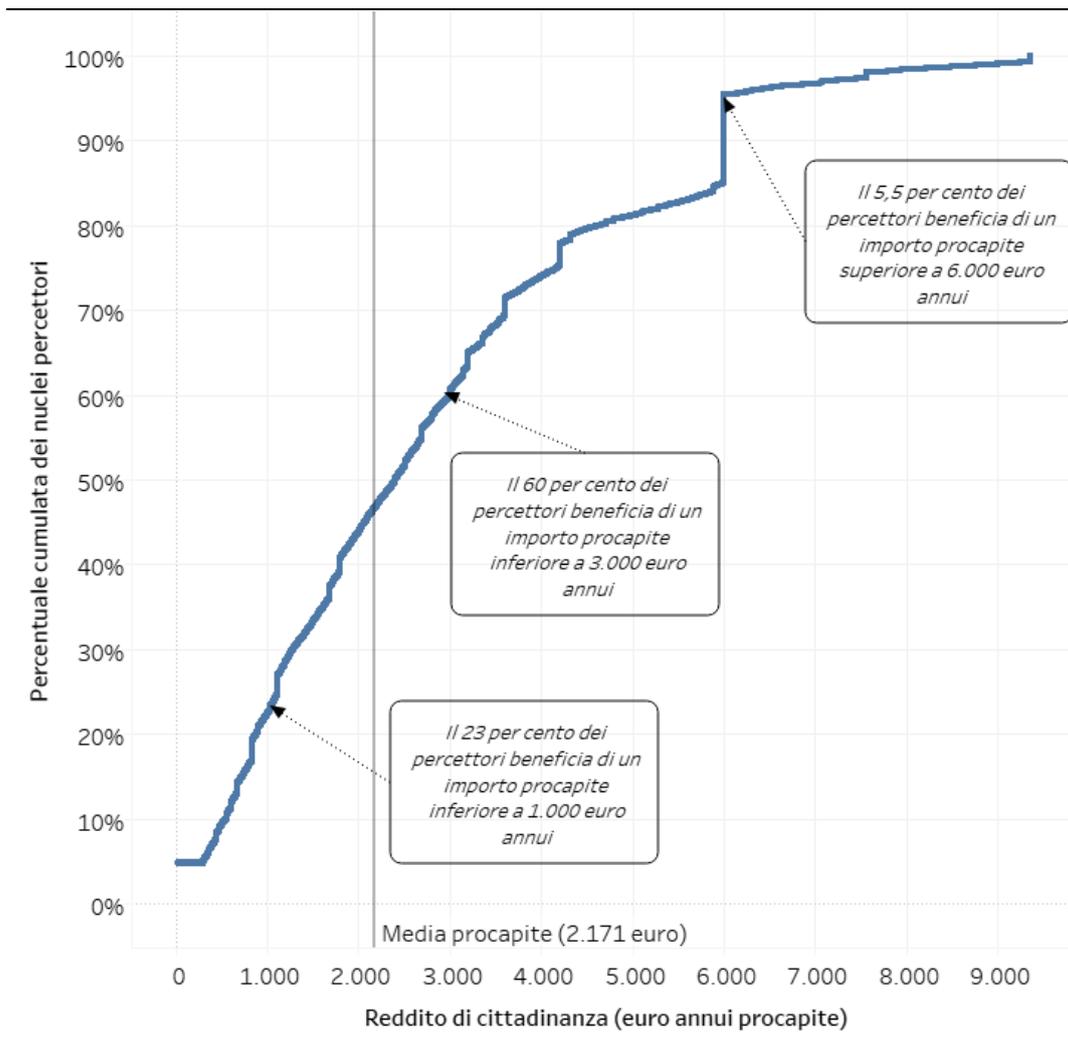


Fig. 3 – Distribuzione del reddito dei nuclei familiari beneficiari del reddito di cittadinanza

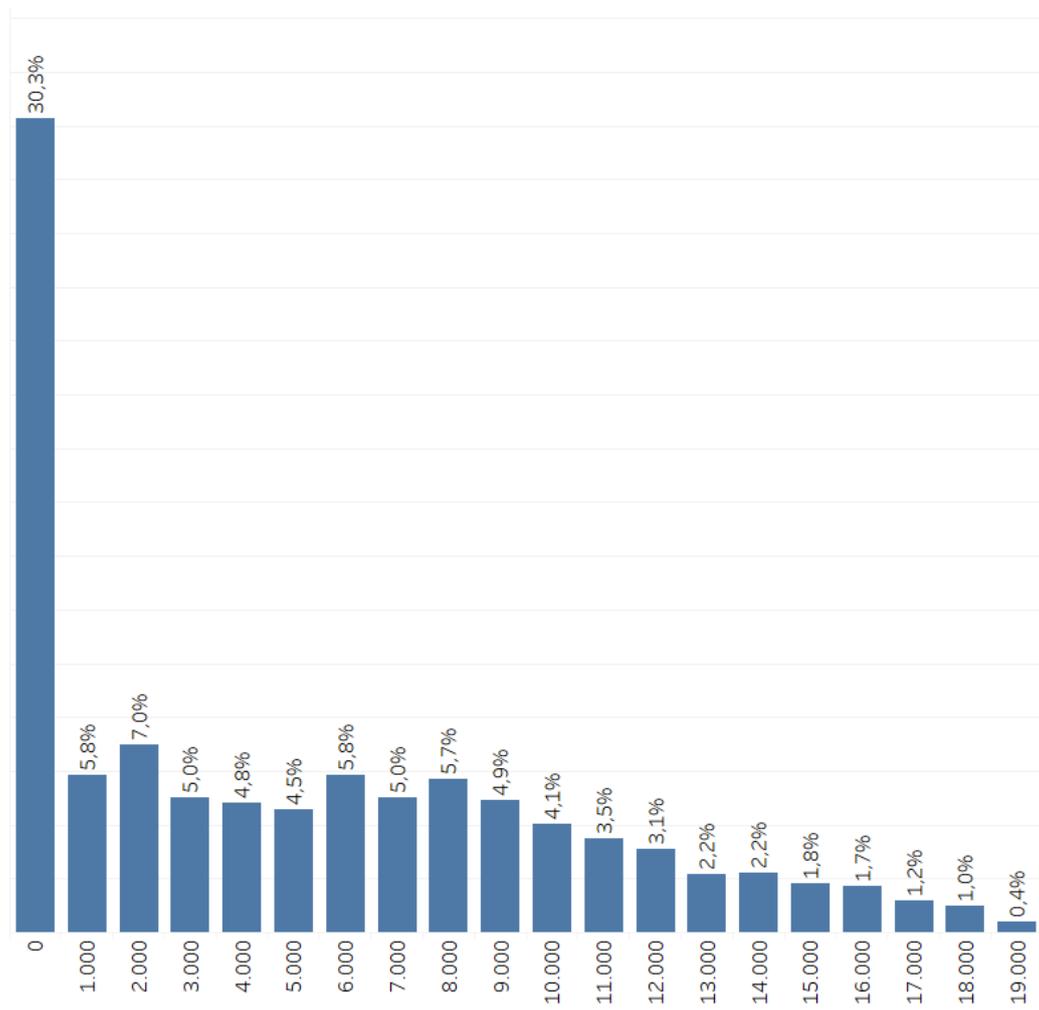


Fig. 4 – Effetti distributivi del reddito di cittadinanza per area geografica

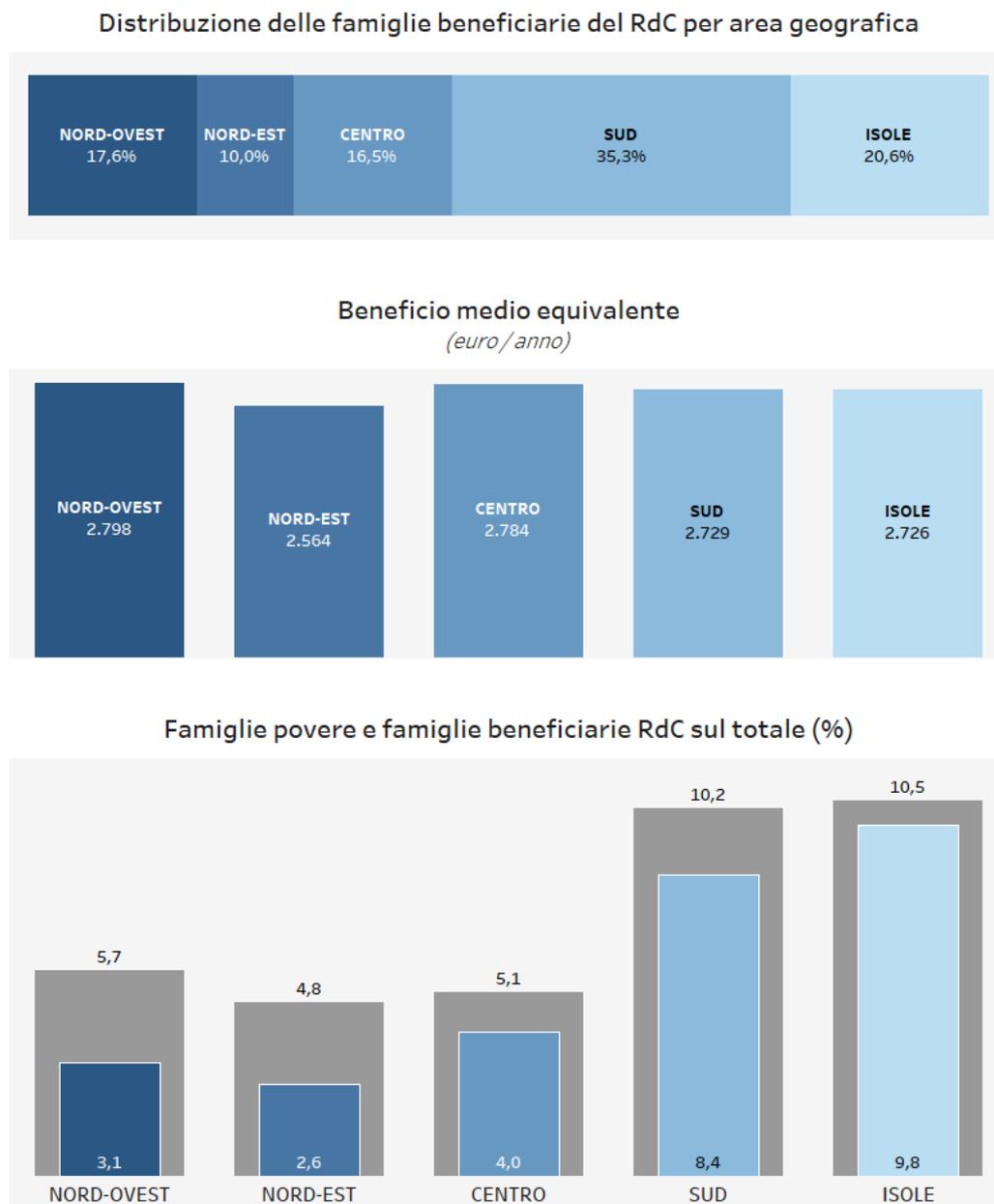


Fig. 5 – Incidenza sulla popolazione dei beneficiari del reddito di cittadinanza per regione

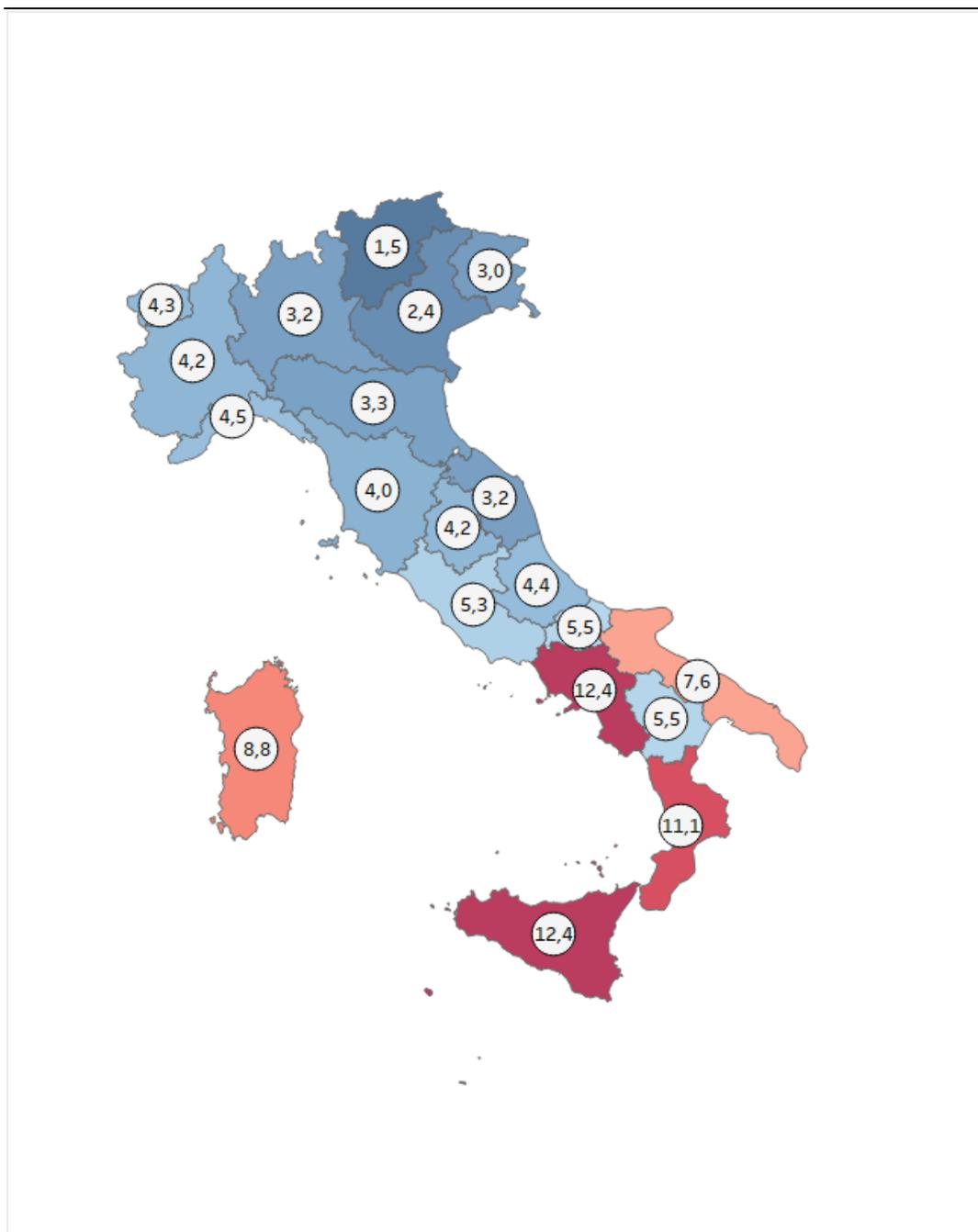


Fig. 6 – Effetti distributivi del reddito di cittadinanza per numero di componenti

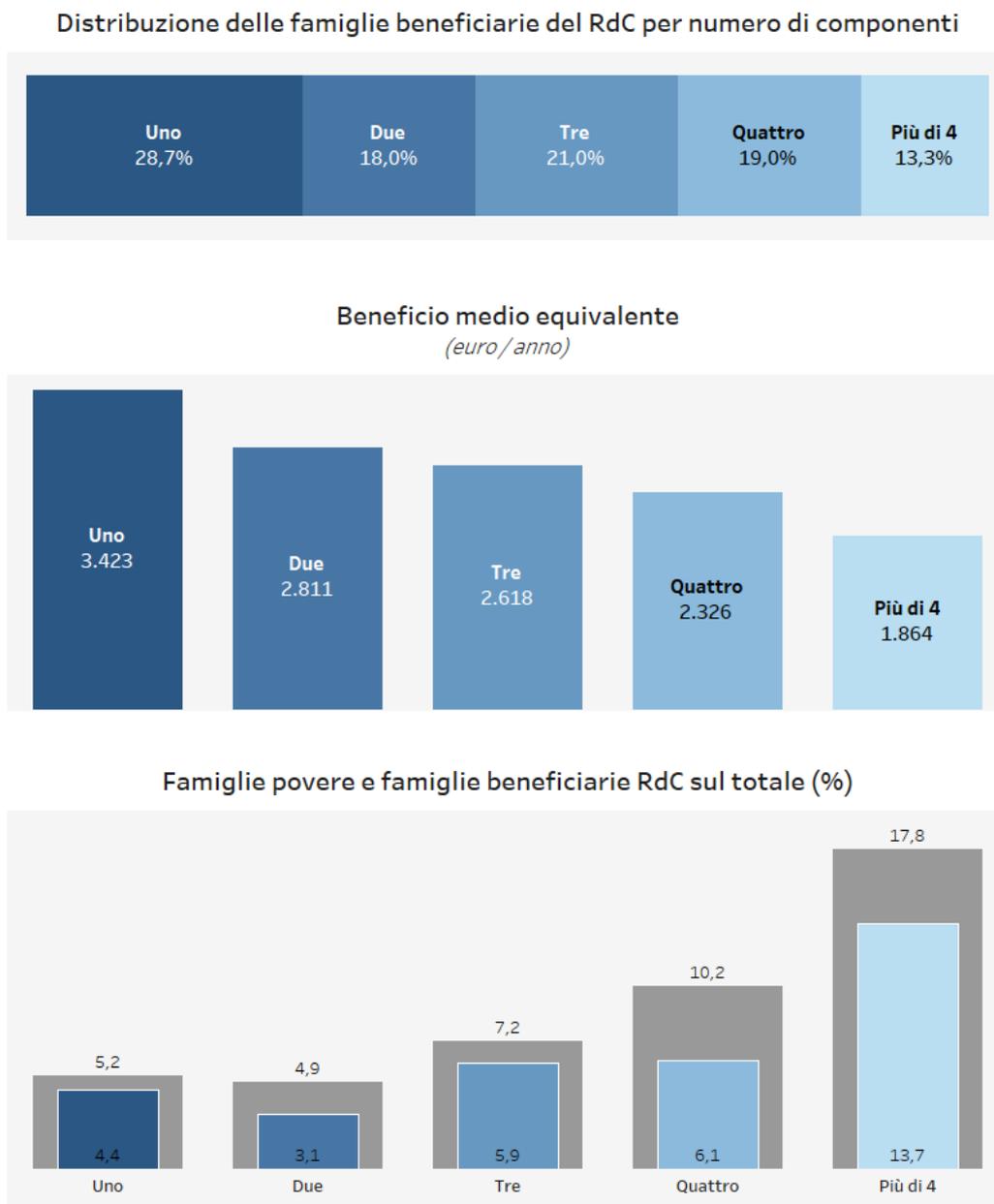


Fig. 7 – Progressione del reddito di cittadinanza in funzione del numero di componenti e principali scale di equivalenza

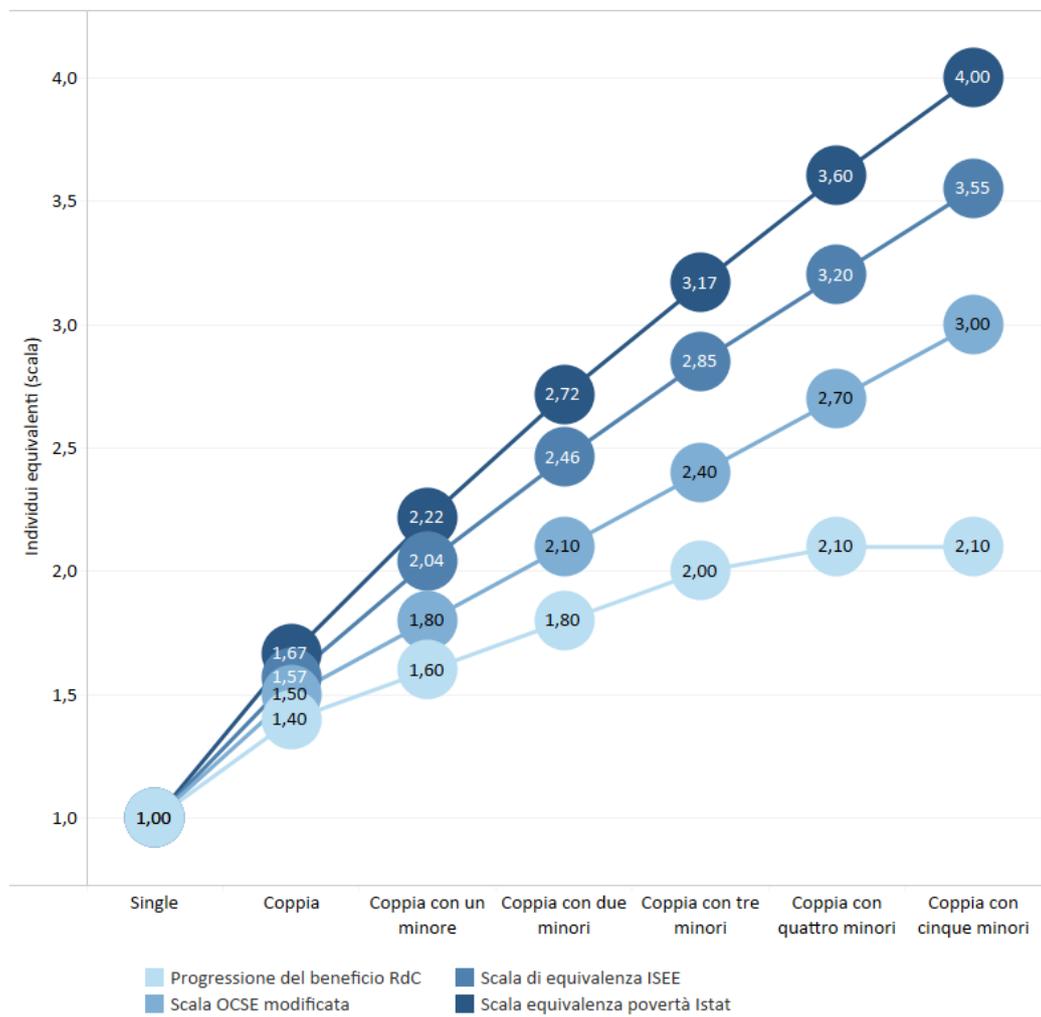
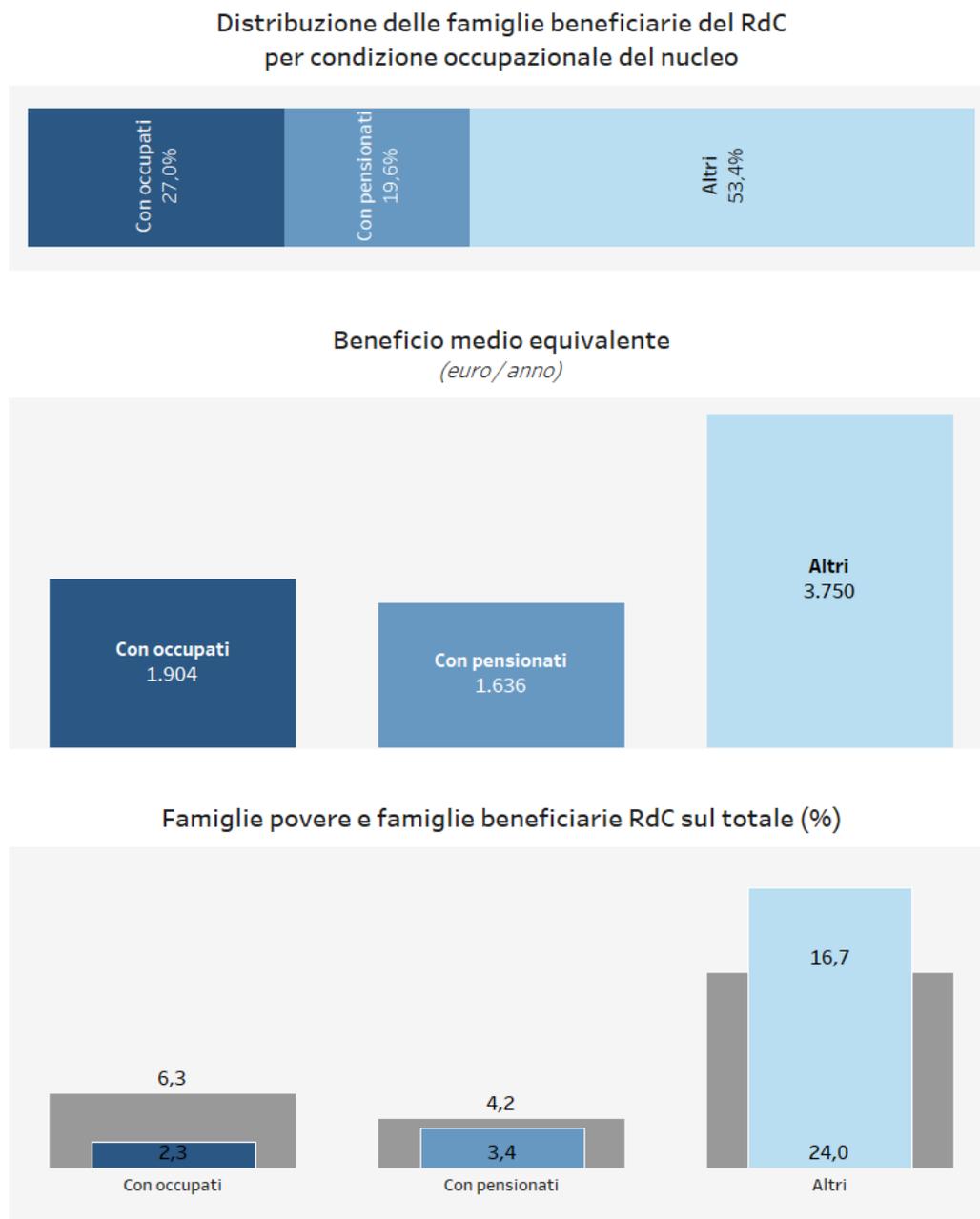
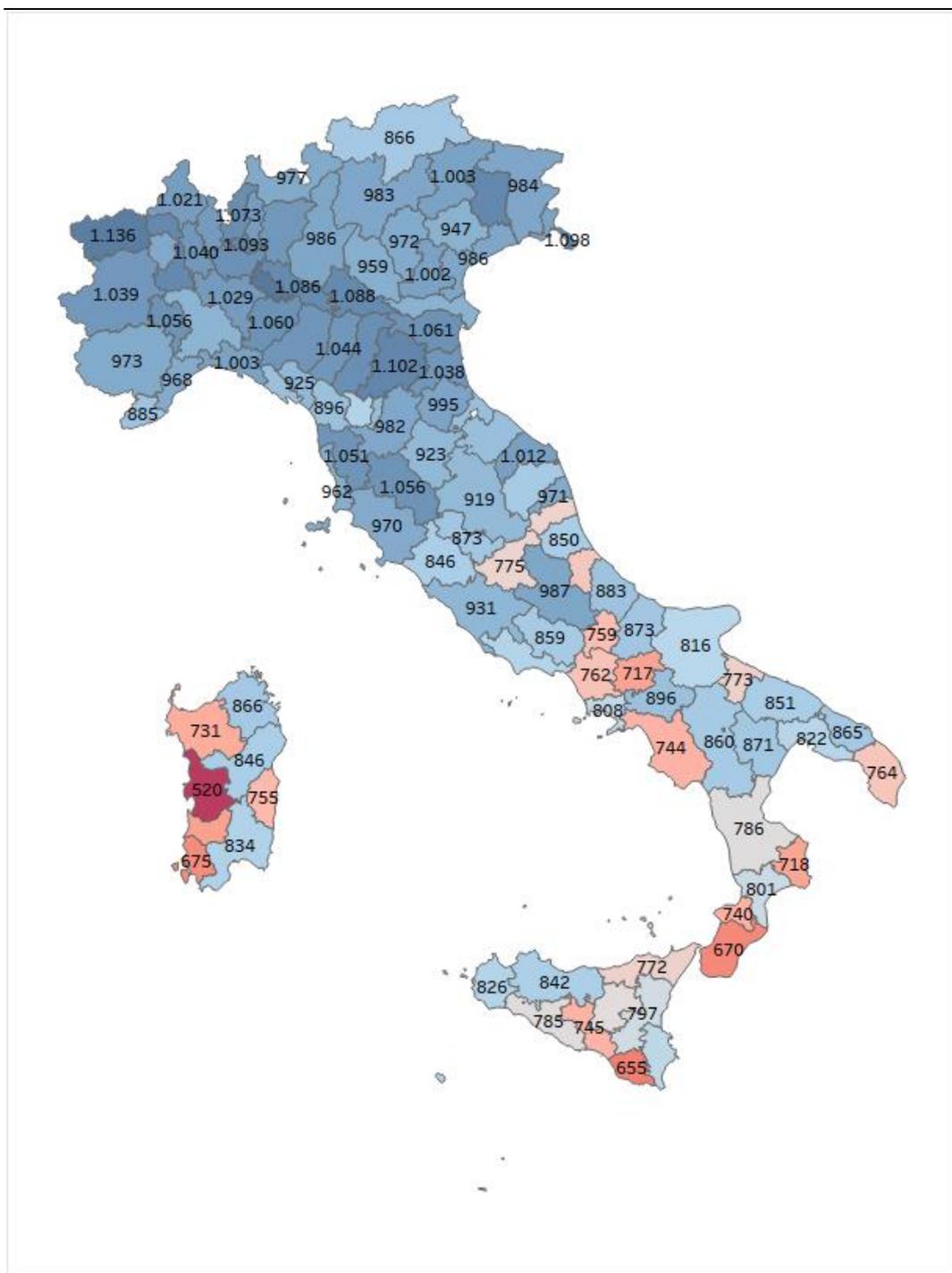


Fig. 8 – Effetti distributivi del reddito di cittadinanza per condizione occupazionale (1)



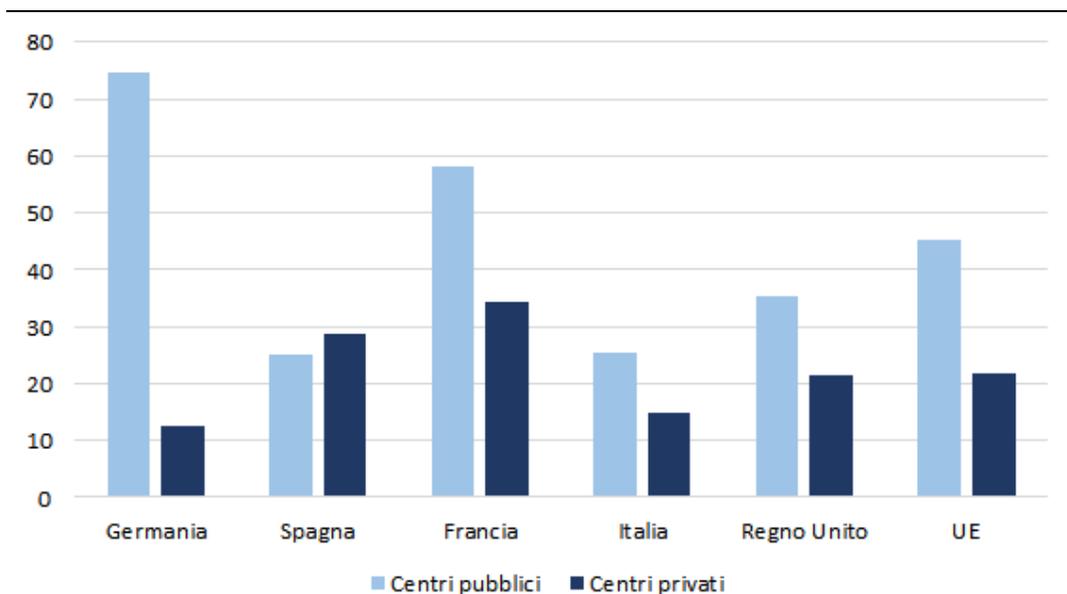
(1) “Con pensionati” si riferisce a nuclei senza occupati con almeno un pensionato, mentre con “Altri” si intendono nuclei senza occupati e senza pensionati.

Fig. 9 – Decimo percentile del reddito medio mensile da lavoro dipendente per provincia
(lavoratori dipendenti impiegati 365 giorni l'anno)



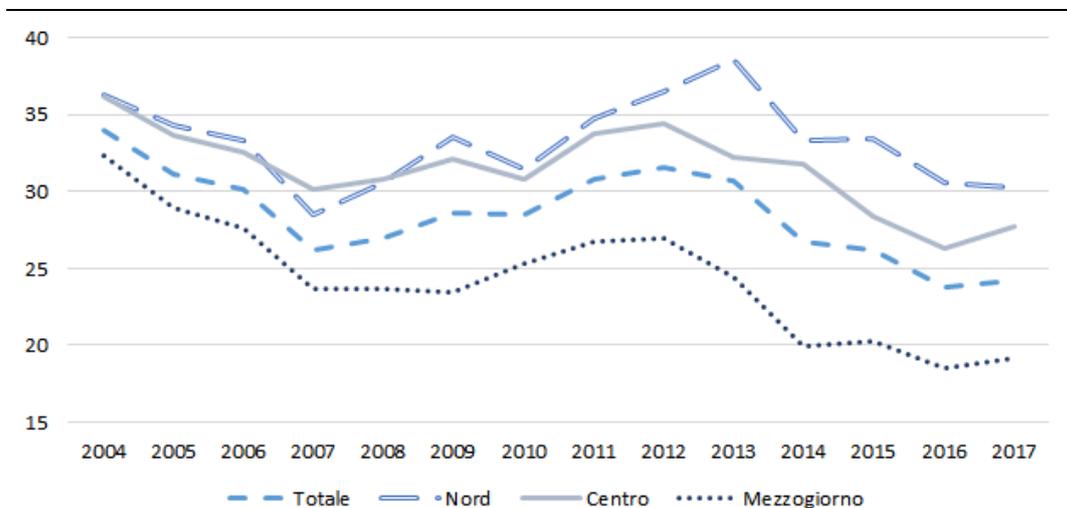
Fonte: elaborazioni sui dati dell'archivio delle dichiarazioni Irpef.

Fig. 10 – Quota di disoccupati che nell’ultimo mese si sono rivolti ai centri per l’impiego
– Anno 2017



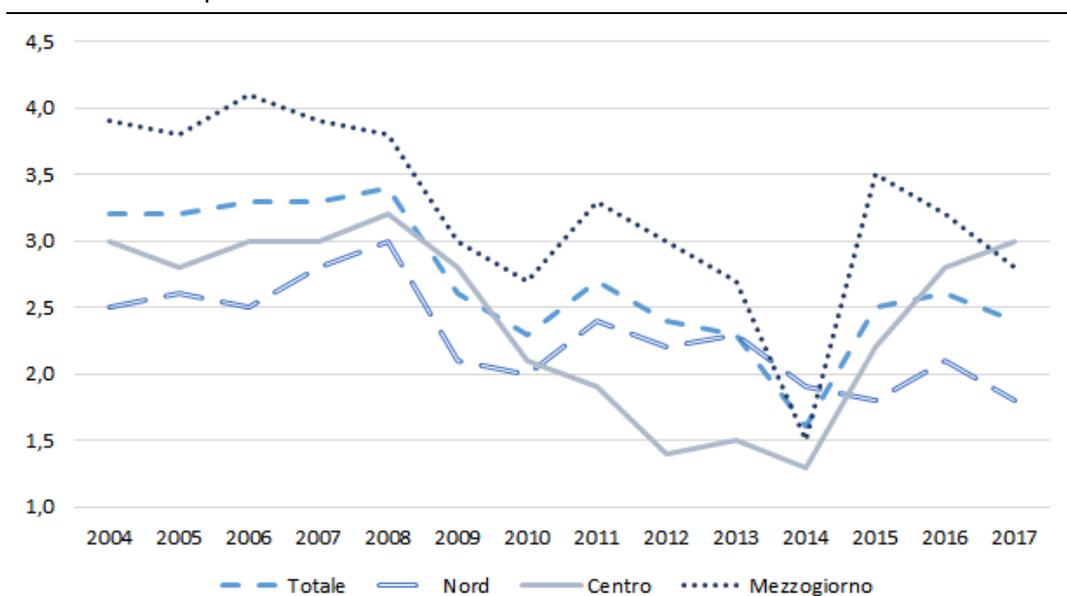
Fonte: Eurostat database – LFS series – detailed annual survey results.

Fig. 11 – Quota di disoccupati che nell’ultimo mese si sono rivolti ai centri pubblici per l’impiego



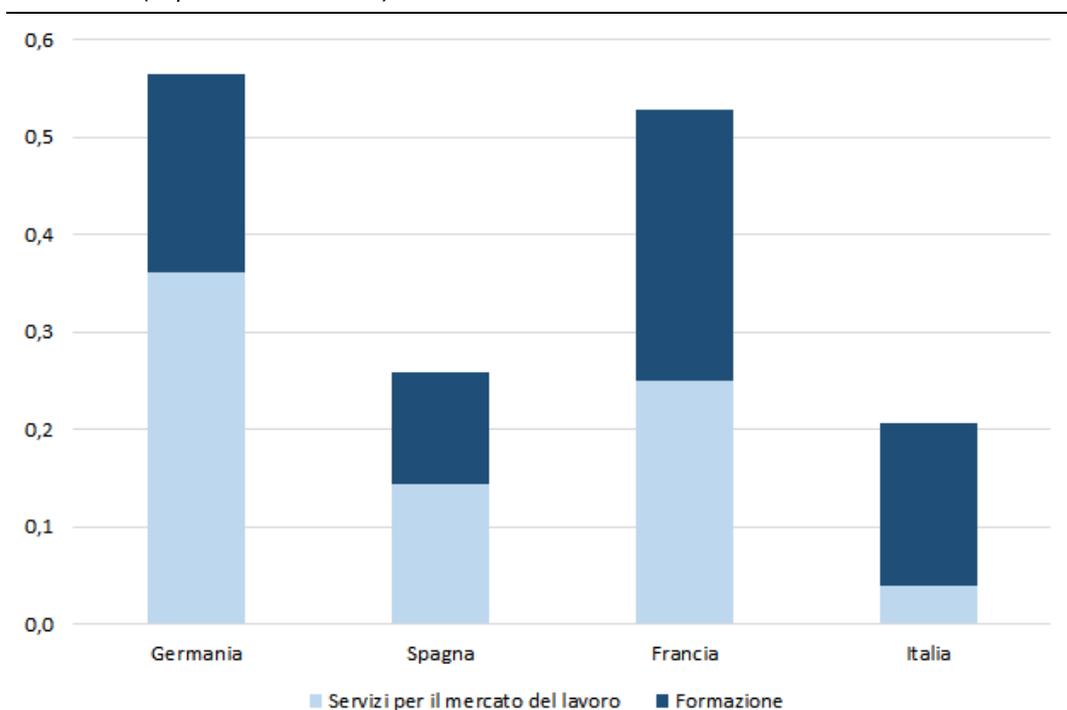
Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro. In nota a integrazione dell’audizione Istat del 18 luglio 2018 “Indagine conoscitiva sui servizi pubblici per l’impiego in Italia e all’estero”.

Fig. 12 – Quota degli occupati che l'anno precedente si erano dichiarati non occupati per i quali il centro pubblico per l'impiego è stato lo strumento di ricerca più utile per trovare l'attuale lavoro



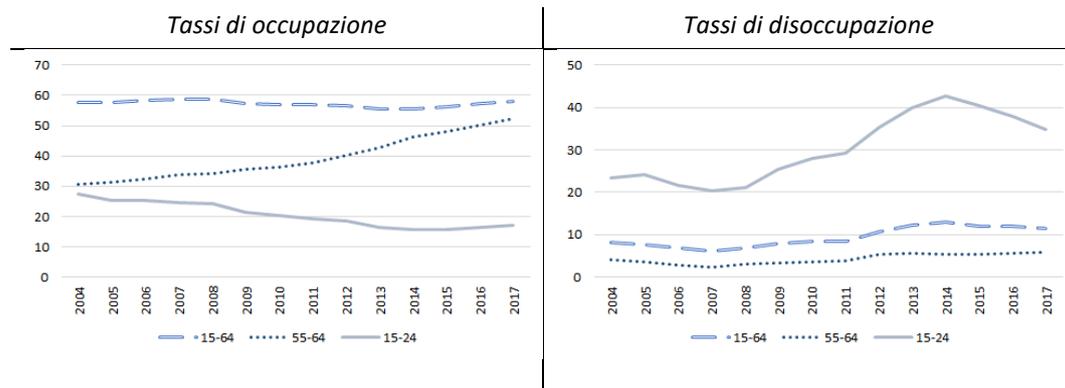
Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro. In nota a integrazione dell'audizione Istat del 18 luglio 2018 "Indagine conoscitiva sui servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero".

Fig. 13 – Spesa pubblica in "Servizi per il mercato del lavoro" e "Formazione" nel 2015 (in percentuale del PIL)



Fonte: European Commission – Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Fig. 14 – Tassi di occupazione e di disoccupazione per fascia di età (percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.