

**Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio
DDL n. 1018 –Conversione in legge del DL 28 gennaio 2019, n. 4
recante disposizioni urgenti in materia
di reddito di cittadinanza e di pensioni**

Commissione 11^a del Senato della Repubblica

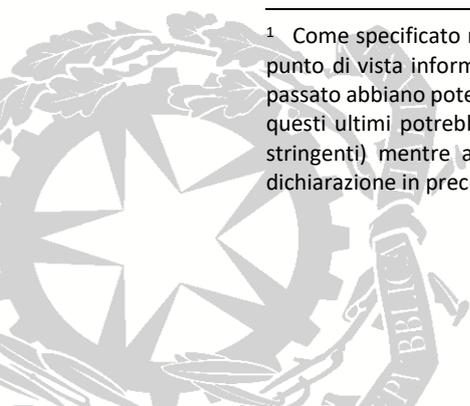
**Risposte del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Giuseppe Pisauro**

- 1) *La prima richiesta di chiarimenti rivolta dalla Presidente Catalfo riguarda le stime riportate nell'audizione dell'UPB circa la numerosità dei soggetti indirizzati rispettivamente nel percorso di inserimento lavorativo e in quello di inclusione sociale. In particolare, si chiede se tra i soggetti beneficiari del Reddito di cittadinanza inseriti nel percorso lavorativo siano compresi anche gli inattivi.*

Nelle stime presentate dall'UPB in Audizione gli inattivi sono ricompresi tra i non occupati poiché le basi informative disponibili per fare le valutazioni (le dichiarazioni ISEE presentate nel 2017) non consentono di distinguere tra le due categorie¹. Va tenuto inoltre presente che gli inattivi possono confluire nel percorso di inserimento lavorativo oppure in quello di inclusione sociale, a seconda della durata del periodo di non occupazione (maggiore o minore di due anni) e della composizione del nucleo familiare (quale altra tipologia di soggetti ne fa parte). Infine, le stime della numerosità di tali soggetti dipendono in maniera determinante, come si dirà oltre, dalla definizione di “non occupazione” non espressamente esplicitata nel DL 4/2019 che apre la strada a interpretazioni discrezionali delle norme che regolano l'accesso a uno dei due percorsi.

Partendo dalle valutazioni riportate nell'Audizione, per rispondere in modo più compiuto alla domanda, è stato effettuato un approfondimento per stimare quanti soggetti e quante famiglie verranno presumibilmente indirizzate inizialmente al percorso di inserimento lavorativo e quante invece al percorso di inclusione sociale.

¹ Come specificato nell'Audizione, le dichiarazioni ISEE consentono di ricavare un'indicazione articolata dal punto di vista informativo, individuando quanti tra coloro che hanno presentato dichiarazione nel recente passato abbiano potenzialmente diritto alla misura. Soffre tuttavia del limite di non tener conto che alcuni tra questi ultimi potrebbero non richiedere il RdC (disincentivati ad esempio dai meccanismi di controllo più stringenti) mentre altri soggetti (in particolare, nuclei con un solo componente) che non hanno fatto dichiarazione in precedenza, potrebbero decidere di presentare domanda.



Va ricordato che il decreto prevede un sistema complesso di condizioni per orientare le famiglie beneficiarie verso i diversi percorsi.

1. Le famiglie formate esclusivamente da componenti già occupati oppure che si trovano in condizioni di non occupabilità (minorenni, studenti o in formazione, anziani, disabili o con carichi di cura) sono escluse da qualsiasi obbligo previsto dai percorsi lavorativi e di inclusione e percepiscono il sussidio economico senza ulteriori vincoli (“persone escluse da obblighi”);
2. I nuclei familiari con almeno un componente non escluso dagli obblighi sarebbero invece inizialmente indirizzati nei due diversi canali:
 - a. vengono prese in carico dai Centri per l’impiego le famiglie con almeno un componente che presenta anche solo una tra le seguenti caratteristiche (“persone prontamente attivabili” nel mercato del lavoro): essere non occupato 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).
 - b. Tutte le altre famiglie verrebbero inizialmente prese in carico dai servizi sociali dei Comuni con condizionalità assai meno gravose di quelle previste per il percorso lavorativo.

Il decreto sembra comunque prevedere che dopo questa ripartizione iniziale i Comuni e i Centri per l’impiego debbano nei casi di povertà multidimensionale collaborare nell’erogazione dei servizi più appropriati per ciascun nucleo.

Il processo di ripartizione dei nuclei familiari sopra descritto è soggetto a una seria difficoltà interpretativa. Il DL 4/2019 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 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.

Vi sono, tuttavia, varie definizioni di “occupato”. 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*², 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)³. Sarebbe auspicabile, anche per rafforzare i meccanismi anti-elusivi, che l’esenzione dagli obblighi per effetto di occupazione fosse individuata più puntualmente.

Nella stima presentata nell’Audizione 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 circa 400.000 persone. Avendo questi individui un reddito familiare compatibile con quello previsto per la richiesta del RdC, è plausibile che la quasi totalità di questi individui sarebbe considerato non occupato ai sensi della normativa prevista nel *Jobs Act*.

Un affinamento delle stime presentate nell’Audizione⁴ è riportato nella tabella 1, che mostra innanzitutto 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 le diverse tipologie ora ricordate: 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 Comuni.

² D.Lgs. 22/2015 e D.Lgs. 150/2015.

³ 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).

⁴ 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.

Tab. 1 – 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

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 450.000 individui, il 13 per cento del totale), il 46 per cento di persone escluse da obblighi 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"). Le famiglie assegnate al percorso di inclusione sono invece composte per il 47 per cento da individui "non immediatamente attivabili" e per il 53 per cento da persone "escluse da obblighi".

Il quadro cambierebbe in misura significativa, come si è detto in precedenza, se la definizione di occupato (e quindi escluso da obblighi) fosse precisata nel senso di includere gli occupati poveri nei processi di condizionalità dei Centri per l'impiego. In tal caso, gli individui "prontamente attivabili" potrebbero raggiungere le 850.000 unità.

- 2) *Nell'Audizione si afferma che "sulla base delle analisi condotte sulla platea delle dichiarazioni ISEE presentate nel 2017, sono circa 400.000 i soggetti potenziali beneficiari del reddito di cittadinanza che risultano occupati. [...] nel caso limite in cui tutti questi soggetti cessassero il loro rapporto di lavoro si avrebbero maggiori erogazioni per circa 2 miliardi a regime". La domanda posta dalla Presidente Catalfo verteva sulla circostanza che tali soggetti, qualora cessassero la loro attività per licenziamento o dimissioni per giusta causa, beneficerebbero della NASPI e di altre indennità.*

La stima di maggiore spesa di 2 miliardi riportata nell'Audizione fa riferimento al complesso delle erogazioni che diverrebbero necessarie qualora si verificasse la perdita

involontaria del lavoro da parte dei 400.000 occupati che risultano potenziali beneficiari del RdC. Si tratta, pertanto, della maggiore spesa connessa con l'erogazione di quest'ultimo e con la corresponsione degli ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione previsti dalla legislazione vigente.

In particolare, in caso di perdita involontaria dell'attività lavorativa il nostro ordinamento prevede, in presenza di specifici requisiti⁵, i seguenti ammortizzatori sociali:

- la NASPI per i lavoratori dipendenti a tempo determinato o indeterminato del settore privato e quelli a tempo determinato del settore pubblico;
- la DIS-COLL per i collaboratori coordinati e continuativi privi di partita IVA (o con partita IVA silente) e per i dottorandi e gli assegnisti di ricerca;
- l'Indennità agricola per i lavoratori agricoli dipendenti a tempo determinato o indeterminato, ad eccezione di coloro che sono iscritti alla Gestione autonoma dell'INPS per coltivatori diretti e mezzadri.

La stima della maggiore spesa connessa con l'esclusivo aumento dell'erogazione del RdC è resa particolarmente incerta per la presenza di almeno due elementi. In primo luogo, gli importi ricevuti come ammortizzatori per la disoccupazione concorrono alla determinazione del reddito familiare da cui dipende l'importo del RdC. In secondo luogo, essi hanno una durata che può essere inferiore a quella del RdC, pari a 18 mesi rinnovabili, anche più volte, dopo una sospensione di un mese a meno che non si decada dalla possibilità di ricevere il beneficio. In particolare, la NASPI, che non può essere percepita per più di 78 settimane (18 mesi), è corrisposta per un lasso temporale pari alla metà delle settimane di contribuzione assicurativa degli ultimi quattro anni, escludendo da queste le settimane che hanno già dato luogo ad altre prestazioni per disoccupazione. La DIS-COLL, anch'essa commisurata alla durata del rapporto di lavoro, è erogabile per non più di 6 mesi. Infine, l'Indennità agricola spetta per un numero di giornate pari a quelle per cui si è lavorato nell'anno in cui viene avanzata la richiesta con il vincolo che la somma delle giornate lavorate e di quelle indennizzate (anche ad altro titolo come per malattia, infortunio, maternità, ecc.) non superi 365.

⁵ Per dettagli sulla normativa e sul funzionamento di questi strumenti, si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "Gli ammortizzatori del mercato del lavoro dopo il Jobs Act", Focus n. 9, in particolare, alle tabelle riassuntive in Appendice.