

## **Il Reddito di Cittadinanza alla prova di una possibile Valutazione di Impatto sui Giovani (VIG)\***

di Valerio Martinelli e Marta Serino\*\*

5 maggio 2023

Sommario: 1. Inquadramento della misura. Criticità principali, risultati e potenzialità inesprese. – 2. Una lettura complementare; analisi orizzontale e verticale dei giovani beneficiari. – 2.1 Incidenza ed impatto della misura sulla popolazione giovanile in rapporto a tutti i beneficiari. – 2.2 Valutazione della misura passiva: gli effetti della *policy* sulla povertà giovanile. – 2.3 Valutazione della misura attiva: l'impatto del RdC sui giovani in cerca di lavoro. – 3. Valutazione dell'impatto generazionale del Reddito di Cittadinanza alla luce delle linee guida Covige. – 3.1 Reddito di Cittadinanza. Misura potenzialmente generazionale o no? – 3.2 Le possibili aree d'impatto del Reddito di Cittadinanza.

### **1. Inquadramento della misura. Criticità principali, risultati e potenzialità inesprese**

Il Reddito di Cittadinanza (RdC) è stato istituito attraverso il Decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019 e viene indicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali come “la misura di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale” che si sostanzia in “un sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari associato ad un percorso di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale”<sup>1</sup>.

Dunque, il RdC si configura, anzitutto, come una prestazione in denaro che si rivolge ai nuclei familiari in uno stato di povertà così come individuati dall'Inps<sup>2</sup>. L'ultima rilevazione eseguita proprio dall'istituto di previdenza ha messo in luce,

---

\* Il presente *paper* costituisce un aggiornamento e un'integrazione del paragrafo omonimo presente nel V Rapporto dell'Osservatorio politiche giovanili della Fondazione Bruno Visentini.

\*\* Valerio Martinelli è Avvocato, PhD, Ricercatore presso la Fondazione Bruno Visentini e presso il Policy Observatory della School of Government della Luiss Guido Carli, dove è anche Cultore della Materia in Politiche dell'Unione Europea. Marta Serino è ricercatrice Junior presso la Fondazione Bruno Visentini.

<sup>1</sup> Sito web del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, consultato il 17 settembre 2022.

<sup>2</sup> Inps, *I primi tre anni di Reddito e Pensione di Cittadinanza. Beneficiari, importi, caratteristiche, persistenza*, a cura di S. Bombelli e S. Lucchini, Analisi 2019-2021, 18 febbraio 2022.

seppur in maniera approssimativa, l'effettiva copertura della misura: rispetto alla potenziale platea di individui in condizione di povertà assoluta, nel 2021 i nuclei familiari che in media ne hanno beneficiato sono il 68,6% di quelli individuati dall'Inps<sup>3</sup>. Quel che è certo è che, secondo il *report* trimestrale aggiornato a giugno 2022<sup>4</sup>, il bacino di individui beneficiari di almeno una mensilità del RdC o della Pensione di Cittadinanza – il sostegno assume tale denominazione se il nucleo familiare è composto esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni – sono progressivamente aumentati dal 2019 al 2021, con un *trend* che trova conferma anche nei primi sei mesi del 2022. Infatti, nel 2019, i nuclei beneficiari sono stati 1,1 milioni, per un totale di 2,7 milioni di persone coinvolte; nell'anno 2020 i nuclei sono stati 1,6 milioni, per un totale di 3,7 milioni di persone coinvolte; quindi, nel 2021, i nuclei beneficiari di almeno una mensilità sono risultati quasi 1,8 milioni per un totale di poco meno di 4 milioni di persone<sup>5</sup>.

Più nel dettaglio, il *report* specifica anche il profilo geografico dei beneficiari della misura relativamente al *set* di dati riferiti a giugno 2022:

**Tabella 1**

Aree geografiche	Individui percettori		
	Valore assoluto (mln)	Beneficiari per 10.000 abitanti	Valore percentuale
Nord	0,44	168,23	17,9
Centro	0,33	284,77	13,4
Sud e Isole	1,69	852,87	68,7
ITALIA	2,46	428,27	100,0

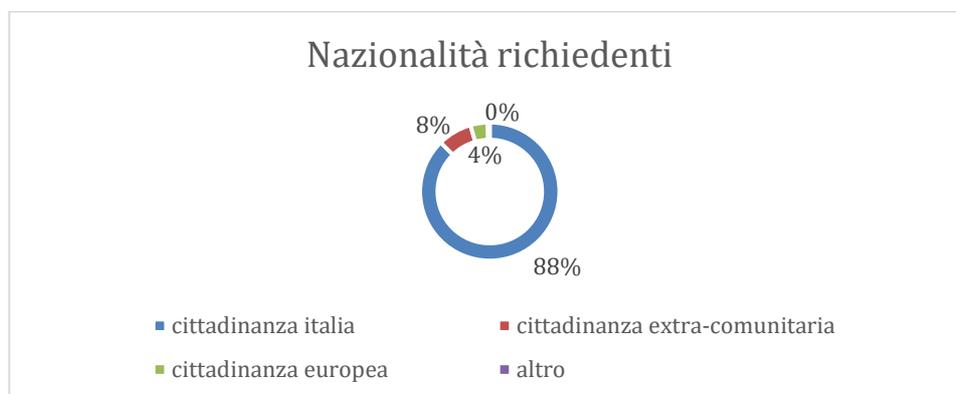
E ancora, i beneficiari del RdC/PdC sono prevalentemente cittadini italiani (88%), mentre nell'8% dei casi si tratta di richiedenti extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno e, per il 4%, di cittadini europei. La parte residuale, infine, si riferisce a familiari di tutti i casi precedenti.

<sup>3</sup> Cfr. Istat, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2021*, report, 15 giugno 2022.

<sup>4</sup> Cfr. Istat, *Report trimestrale RdC aprile 2019 – giugno 2022*, 15 luglio 2022.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

**Tabella 2**



*Elaborazione su dati Istat*

(Cfr. Istat, *Report trimestrale RdC aprile 2019 – giugno 2022*, 15 luglio 2022)

In ogni caso, occorre tener presente che, come detto sopra, la copertura della misura non è stata totale relativamente alla platea di potenziali beneficiari. Secondo l'indagine Inapp-plus, realizzata tra marzo e luglio 2021, vi sono anche 3.056.000 di nuclei familiari che hanno richiesto di poter ottenere il sostegno del RdC/PdC senza che la domanda venisse accolta (46,9%) oppure che hanno solamente detto di volerne fare richiesta (53,1%)<sup>6</sup>.

Nel merito, inoltre, anche la Commissione europea ha manifestato qualche remora nei confronti della *policy*, decidendo di conseguenza di avviare la procedura d'infrazione 2022/4024 e conseguente costituzione di messa in mora ex art. 258 TFUE<sup>7</sup> contro l'Italia proprio in riferimento al Reddito di Cittadinanza. Tale misura, infatti, secondo quest'ultima non risulta essere in linea con il diritto dell'Unione in materia di libera circolazione dei lavoratori, diritti dei cittadini, residenti e protezione internazionale. La Commissione, in questo senso, spiega che le prestazioni sociali come il RdC dovrebbero essere pienamente accessibili ai cittadini dell'Unione che sono lavoratori subordinati, autonomi o che hanno perso il lavoro, indipendentemente dalla loro storia di residenza. Queste norme, invece, non trattando tutti gli abitanti dell'Unione allo stesso modo, si qualificerebbero come una palese forma di discriminazione<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Inapp, *Reddito di Cittadinanza: evidenze dall'indagine Inapp-plus*, a cura di F. Bergamante, M. De Angelis, M. De Minicis, E. Mandrone, Inapp Policy Brief, n. 27, febbraio 2022.

<sup>7</sup> 2022/4024 - Violazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 45, par. 2, TFUE relativamente al reddito di cittadinanza e pensione di cittadinanza; Dipartimento per le Politiche Europee. Si veda Sito web Dipartimento per le Politiche europee, 15 febbraio 2023.

<sup>8</sup> Sito web della Commissione europea, *February infringements package: key decisions*, 15 febbraio 2023 ("Under Regulation 2011/492 and Directive 2004/38/EC, social welfare benefits like the "citizenship income" should be fully accessible to EU citizens who are workers, self-employed or who lost their job, regardless of their residence history. Also, EU citizens who do not work for other reasons should be eligible for the benefit, with the only condition that they have been legally residing in Italy for more than three months. Furthermore, Directive 2003/109/EC requires that long-term residents from outside the

Oltre a essere una misura di tipo passivo, comunque, il RdC – ai sensi del DL 4/2019 convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26 – è stato ideato anche come una politica attiva del lavoro, attraverso due principali strumenti: il Patto di inclusione, predisposto dai servizi sociali del Comune di residenza del nucleo familiare beneficiario e mirato a “costruire interventi su misura insieme alle famiglie stesse, per rimuovere le cause della povertà e accompagnarle verso l'autonomia”<sup>9</sup>; e il Patto per il lavoro, da sottoscrivere attraverso il Centro per l'impiego con la finalità di dar vita a “un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo” con attività finalizzate “alla ricerca attiva di lavoro e alla formazione o riqualificazione professionale”<sup>10</sup>.

Relativamente al primo aspetto del RdC, ovvero la finalità “passiva” del sostegno come contrasto alla povertà, alcuni studi di cui si dirà a breve dimostrano come tale misura abbia avuto, in qualche maniera, un impatto. In ogni caso, occorre anticipare, che a oggi, come si argomenterà meglio nei paragrafi successivi, i dati a nostra disposizione non ci permettono di misurare in maniera puntuale gli effetti che l'erogazione del RdC ha avuto sulla povertà. Nonostante le analisi, comunque significative, i dati che vengono forniti non sono né comparabili, né facilmente associabili fra di loro. Ciò risulta particolarmente vero nel momento in cui, come faremo, ci si occupi di un determinato segmento della popolazione.

Per quanto riguarda, comunque, gli studi a disposizione, un'analisi della Banca d'Italia del 2020 dimostra come il RdC abbia ridotto l'incidenza della povertà assoluta di 2-3 punti percentuali<sup>11</sup>. Tale effetto è anche più ampio rispetto al Reddito di Inclusione (ReI), sia perché ha potuto far leva su importi mediamente più alti, sia per una platea più ampia di beneficiari<sup>12</sup>.

A questo studio della Banca d'Italia si aggiunge quello effettuato da Istat nella pubblicazione del Rapporto annuale del 2022. Secondo l'istituto, “le misure di sostegno economico erogate nel 2020” – tra le quali, appunto, viene considerato anche il RdC e il Reddito di Emergenza – “hanno permesso a 1 milione di individui (in circa 500mila famiglie) di non trovarsi in condizione di povertà assoluta; tali individui, in assenza di sussidi, avrebbero infatti avuto una spesa per consumi inferiore alla propria soglia di povertà”. Inoltre, i sussidi quali il RdC hanno avuto un ulteriore effetto sulla “intensità della povertà”, la quale, senza di essi, “sarebbe stata di ben 10 punti percentuali più

---

*EU have access to such a benefit. Therefore, the 10-year residence requirement qualifies as indirect discrimination as it is more likely that non-Italian nationals do not meet this criterion”).*

<sup>9</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale*.

<sup>10</sup> Sito web dell'Urp Reddito di Cittadinanza, consultato il 17 settembre 2022.

<sup>11</sup> N. Curci, G. Grasso, P. Recchia, M. Savegnago, *Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis*, Working Papers n. 1298, settembre 2020.

<sup>12</sup> S. Liaci, «Due anni di Reddito di Cittadinanza: come sta andando e come può essere migliorato», *Osservatorio Conti Pubblici Italiani*, 14 settembre 2021.

elevata, raggiungendo il 28,8 per cento (a fronte del 18,7 osservato)<sup>13</sup>. In Francia, per esempio, in base ai dati di aprile 2021, 1,96 milioni di nuclei familiari beneficiano della principale misura alla povertà, il c.d. *Revenu de solidarité active* (RSA). Viene in questo contesto evidenziata una riduzione dello 0,5% rispetto ad aprile 2020: del resto, il numero di percettori è gradualmente tornato in linea con quello pre crisi di febbraio 2020, ovvero 1,93 milioni di famiglie. Il maggior incremento nel numero di nuclei beneficiari è stato registrato ad agosto 2020 (2.056.100) con un +8,6%, mentre la crescita, seppur più graduale, si è avvertita sino a ottobre (2.068.400) e novembre (2.073.700) del medesimo anno. La prima decrescita, invece, si è registrata già a partire da dicembre 2020<sup>14</sup>.

Nonostante l'effetto positivo avuto dal RdC sulla povertà, anche in sinergia con le altre misure di sostegno messe in campo in particolare durante la fase pandemica, un'analisi condotta da due ricercatori dell'Inps ha evidenziato la difficoltà di fuoriuscire in maniera efficace dal proprio stato di esclusione sociale o di difficoltà per l'inserimento lavorativo<sup>15</sup>.

In linea generale, il RdC viene erogato fino alla sussistenza dei requisiti e per un massimo di 18 mesi, trascorsi i quali la misura può essere rinnovata, con una sospensione di un mese. Inoltre, il numero dei rinnovi non è sottoposto a limiti. Lo studio in questione, comunque, ha specificato come "il 70% di chi ha ricevuto per la prima volta il beneficio tra aprile e giugno del 2019 è ancora risultato beneficiario nell'ultimo semestre oggetto di osservazione"; inoltre, la percentuale vale, seppur con qualche punto di oscillazione, anche per quei "nuclei entrati nei semestri successivi".

Dallo stesso studio emerge, ancora, che a dicembre dello stesso anno, "tra i circa 1.232mila nuclei percettori dell'emolumento quasi sei su dieci avevano percepito oltre 18 mensilità dell'assegno mensile (59,5%)".

Questi dati, nel loro complesso, indicano come i nuclei beneficiari del RdC, solitamente, non superano agevolmente quelle condizioni che li hanno condotti a essere percettori del sussidio stesso. Del resto, come vedremo tra poco, se per quanto riguarda la sottoscrizione di Patti per l'inclusione i numeri dei beneficiari sono tendenzialmente rilevanti, non si può dire altrettanto per quanto riguarda i Patti per il lavoro, ovvero la parte "attiva" del RdC.

Premesso che è sempre molto difficile valutare l'impatto sull'occupazione di una misura di politica attiva<sup>16</sup>, per quanto riguarda l'attivazione di percorsi di inclusione sociale o di inclusione lavorativa, rispettivamente, in capo ai servizi sociali dei Comuni

<sup>13</sup> Istat, *Rapporto annuale 2022*, 8 luglio 2022, pp. 242-243.

<sup>14</sup> Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de statistiques, *Suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire*, Édition de juin 2021.

<sup>15</sup> S. Bombelli, S. Lucchini, *I primi tre anni di reddito e pensioni di cittadinanza. Analisi 2019-2021. Beneficiari, importi, caratteristiche, persistenza*, report, Coordinamento generale statistiche attuariali, INPS, 18 febbraio 2022.

<sup>16</sup> L. Monti, «The Italian Puzzle of the European Youth Guarantee», *International Development Policy / Revue internationale de politique de développement*, 14.1, 2022.

e ai Centri per l'impiego, vi sono delle differenze evidenti. In termini di Patto per il lavoro, un'indagine realizzata da Inapp-plus su oltre tremila agenzie pubbliche locali ha verificato come "solo il 41% dei Centri per l'impiego dichiara di essere stato in grado di gestire le diverse fasi previste dal RdC" per la implementazione dei Patti per il lavoro<sup>17</sup>.

I dati, invece, migliorano nell'ambito della sottoscrizione dei Patti per l'inclusione. In particolare, i Comuni hanno offerto *performance* soddisfacenti, compiendo "significativi passi in avanti nella costruzione di un sistema informativo sulle persone che ricevono il contributo economico"<sup>18</sup>.

In quest'ultimo scenario, sempre secondo quanto riportato dal citato studio Inapp-plus, si registra una maggior diffusione e capillarità nei sistemi informativi e di controllo nelle Regioni del Sud e nelle Isole dove, come si è visto poc'anzi, la presenza di percettori di RdC è decisamente più diffusa rispetto a quanto non avvenga nel Centro e nel Nord Italia.

Per questo, come conseguenza delle ricordate difficoltà manifestate dai Centri per l'impiego nel portare a termine le fasi necessarie per arrivare alla realizzazione della parte "attiva" della misura, ovvero il reinserimento lavorativo, si sono registrati numeri contenuti per quanto riguarda i beneficiari non esonerati dalla sottoscrizione del Patto per il lavoro che hanno intrapreso un rapporto lavorativo<sup>19</sup>. Su alcune delle criticità che anche in questo breve *excursus* sono state evidenziate, dall'introduzione del RdC nel 2019 sono state avanzate alcune proposte di modifica della misura. A queste ha senz'altro contribuito il Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, che ha presentato la propria relazione conclusiva nel novembre 2021<sup>20</sup>, ma anche realtà rilevanti del Terzo Settore, come ad esempio le Acli e l'Alleanza contro la povertà<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Ovvero: ovvero la chiamata entro 30 giorni dal riconoscimento del sussidio, valutazione iniziale delle competenze e dei fabbisogni formativi, stipula del patto per il lavoro e firma della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, pianificazione di attività formative e di ulteriori impegni.

<sup>18</sup> Ad esempio, un ente su due "raccolge dati sulle caratteristiche anagrafiche degli utenti (46,4%) e circa quattro su dieci sui loro bisogni (38,3%), una quota pressoché analoga registra informazioni sui progetti personalizzati (38,8%), mentre poco meno di uno su tre tiene traccia dei servizi offerti a queste persone (29,5%)". Inoltre, "un servizio comunale su due dichiara di aver attivato un sistema di monitoraggio (50,5%)". Cfr. Iref, *Nota di ricerca sul Reddito di Cittadinanza*, Acli/Fondazione Achille Grandi, Summer School "Giorgio La Pira", Roma, 8-9 luglio 2022.

<sup>19</sup> Come riportato da Anpal, al 31 dicembre 2021, i percettori non occupati tenuti alla stipula del Patto per il lavoro superano il milione di individui, tra i quali però solamente il 20% ha un impiego. I non occupati, di converso, sono circa l'80%. In generale, tra questi, il numero di utenti presi in carico, ovvero che hanno avviato il percorso di accompagnamento al lavoro, anche solo con la sottoscrizione del Patto o impegnati in esperienze di tirocinio extracurricolare, è pari a 384.614 persone (45,6%). Cfr. Anpal, *Reddito di Cittadinanza*, nota n. 8/2022, aprile 2022.

<sup>20</sup> Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, *Relazione*, ottobre 2021. Il testo è disponibile sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

<sup>21</sup> Alleanza contro la povertà: Redazione, *Alleanza Contro la Povertà: 8 proposte per migliorare il Reddito di Cittadinanza*, Vita, 2 settembre 2022; Acli: E. Manfredonia, *Comunità locali protagoniste di un tempo nuovo*, 8 luglio 2022.

Per quanto sin qui discusso, la relazione conclusiva del Comitato scientifico ha avanzato una proposta che mira a porre fine a una iniqua tassazione prevista sul reddito di quei beneficiari che lavorano. A oggi, infatti, in presenza di un incremento di reddito da lavoro, l'80% di questo concorre alla definizione dell'importo della prestazione. Di fatto, è come prevedere una tassazione dell'80% sul nuovo reddito. Una revisione, in questo senso, condivisa anche dalle Acli: del resto, consentire il cumulo tra il sussidio e una percentuale significativa dell'eventuale nuovo reddito da lavoro può rendere maggiormente conveniente la ricerca di un impiego.

E ancora, per quanto riguarda lo *status* lavorativo dei percettori del RdC e il loro coinvolgimento nei Patti per il lavoro, il Comitato ha proposto di non richiedere a tutti i beneficiari adulti una dichiarazione di disponibilità immediata al lavoro, indipendentemente che questi siano poi indirizzati al servizio sociale del proprio Comune di residenza o ai Centri per l'impiego. Ciò, infatti, dovrebbe servire a non sovraccaricare questi ultimi e, di conseguenza, garantire una maggior efficienza nella presa in carico. In quest'ottica, anche l'Alleanza contro la povertà ha rilanciato la necessità di una presa in carico quanto più personalizzata fra CpI e servizi sociali, al fine di evitare un'inutile sovrapposizione<sup>22</sup>. Per questo, si è suggerito di reintrodurre l'analisi preliminare del nucleo beneficiario così da valutare adeguatamente i suoi bisogni multidimensionali e di rivedere il meccanismo automatico di selezione dei percorsi di inserimento.

Sulla questione relativa, invece, alla riattivazione del beneficio e sull'evidente difficoltà di numerosi nuclei familiari a fuoriuscire dalla condizione di precarietà, l'Alleanza contro la povertà ha avanzato l'idea di rendere il RdC un vero e proprio *in-work benefit*, che dunque stimoli la ricerca del lavoro. Ciò dovrebbe essere fatto riducendo l'aliquota marginale applicata al reddito da lavoro, abbassandola dal 100% fino al 60% e aumentando il reddito disponibile da lavoro in combinazione con il sussidio, modulando così la percentuale di "sconto" fino al raggiungimento di una soglia-limite periodicamente aggiornata.

Col fine di rendere più solida la parte "attiva" della misura, invece, il Comitato ha presentato tra le sue proposte quella relativa alla estensione dell'attuale incentivo alle imprese che assumono i beneficiari del RdC anche nel caso di assunzioni con contratto a tempo indeterminato con orario parziale – dunque non solo a tempo pieno – o di assunzioni con contratto a tempo determinato, purché con orario pieno e di durata almeno annuale.

Nell'ambito dei Patti per l'inclusione, invece, le Acli hanno rilanciato la proposta di un maggior coinvolgimento degli enti del Terzo Settore nell'attività di monitoraggio del RdC<sup>23</sup>. Secondo lo studio Inapp già citato, infatti, solamente il 19,5% dei Comuni

---

<sup>22</sup> E. Manfredonia, «Proposte per riformare il Reddito di Cittadinanza e favorire l'accesso al lavoro», *Bene Comune*, 2 agosto 2022.

<sup>23</sup> Sito web delle Acli, consultato il 10 aprile 2023.

ha coinvolto o consultato questi enti, che al contrario potrebbero aumentare significativamente l'offerta dei Progetti utili alla comunità (Puc). In questo modo, inoltre, può essere indicata la realizzazione di Sportelli di segretariato sociale, una forma sperimentale di collaborazione fattiva tra i Comuni e le stesse Acli sul territorio che ha come obiettivo quello di offrire un primo punto di accoglienza per i percettori del RdC, operando così un consolidamento di una più ampia rete di presidi dei diritti e luoghi di accesso a servizi e iniziative che colmino maggiormente i bisogni sociali.

Per le Acli, inoltre, la collaborazione fattiva tra enti locali e del Terzo Settore andrebbe a sostanzarsi anche per quanto riguarda i Patti per il lavoro, attraverso il superamento della logica intrinseca ai CpI e con la realizzazione di vere e proprie Case del Lavoro, dove le singole componenti del Terzo Settore potrebbero apportare un contributo unico nell'erogazione e nel coordinamento dei servizi essenziali di formazione, orientamento e presa in carico delle persone, dando seguito anche alle indicazioni del Pnrr sul ruolo di co-protagonista insieme alla Pubblica amministrazione.

## **2. Una lettura complementare. Analisi orizzontale e verticale dei giovani beneficiari**

### **2.1 Incidenza ed impatto della misura sulla popolazione giovanile in rapporto a tutti i beneficiari**

Dai dati forniti dal coordinamento generale statistico dell'Inps<sup>24</sup>, relativi al dicembre 2021, è possibile rilevare che nella fascia d'età di nostro interesse e, quindi, quella compresa tra i 18 e i 34 anni, il numero dei beneficiari è pari al 22,3% del totale degli stessi. Il dato è in leggera crescita rispetto ai percettori della stessa età relativi all'anno 2019, che risultava pari al 20,6%<sup>25</sup>. Ciò, comunque, non basta ad attestare che la misura abbia una portata significativa per i giovani, in quanto la percentuale dei beneficiari esaminata in questa sede pesa sulla massa compresa tra i 18 e i 64 anni d'età per il 32,27% e i numeri appaiono ancor meno lusinghieri se rapportati al totale dei percettori. Infatti, secondo quanto definito dal *report* integrale dell'Inps, i beneficiari totali della misura a luglio 2022 corrispondono a circa 2,36 milioni di persone<sup>26</sup> e, tra questi, i giovani rappresentano solo il 27,2% del totale. Inoltre, appare necessaria una considerazione: le difficoltà di accesso alla stessa per i giovani sono molteplici, in quanto gli under 26, pur avendo una residenza anagrafica diversa da quella familiare, costituirebbero nucleo indipendente solo possedendo un reddito superiore a quello che

<sup>24</sup> S. Bombelli, S. Lucchini, *I primi tre anni di reddito e pensioni di cittadinanza. Analisi 2019-2021. Beneficiari, importi, caratteristiche, persistenza*, op. cit., p. 8.

<sup>25</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Reddito di Cittadinanza, Rapporto annuale 2020 relativo all'anno 2019. Art. 10, comma 1, del Decreto-legge del 28/1/2019, n. 4, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, convertito con modificazioni dalla Legge 28 marzo 2019, n. 26*, 1° novembre 2020, pp. 37- 42.

<sup>26</sup> Osservatorio statistico, *Reddito/Pensione di Cittadinanza*, Inps, lettura dati 18 agosto 2022, p. 11.

consentirebbe di essere definito a carico ai fini Irpef, ovvero se coniugato o con figli<sup>27</sup>. Ciò a significare che il Decreto che porta la paternità della *policy* prevede che gli under 26 vengano considerati figli a carico, rientrando nella platea dei beneficiari solo relativamente al RdC erogato per l'intera famiglia.

Non è un segreto, dunque, come confermano anche i dati Istat del 2021, che in Italia il 67,6% dei giovani tra i 18 e i 34 anni vive ancora in famiglia con almeno un genitore, e soprattutto che, da quanto si evince dall'ultima indagine sui bilanci delle famiglie compiuta da Banca d'Italia, il patrimonio mediano dei giovani under 34 si attesti sui 49.529 euro, a fronte dei 118.305 di un over 64<sup>28</sup>. Di fatto, la condizione attuale in cui versa il Paese determina che un giovane under 30 su tre è a rischio povertà<sup>29</sup>.

La misura così come concepita, quindi, appare insufficiente a risolvere i problemi della generazione che, ora più che mai, avrebbe bisogno di sostegno. Ancora una volta, vi è la sensazione che si sia voluto scaricare sulle famiglie il dovere morale del sostentamento dei giovani esclusi dal mercato del lavoro, a causa di una disoccupazione dilagante, al fine di ottenere come risultato il contenimento della platea dei beneficiari.

## 2.2 Valutazione della misura passiva: gli effetti della *policy* sulla povertà giovanile

Come ormai noto, il Reddito di Cittadinanza appare una *policy* bifronte. In questa sede si prenderà in esame la misura passiva, se e quanto ha inciso sulla povertà giovanile.

Il rapporto annuale sul RdC relativo al 2019 sottolinea come l'intensità della grave povertà si sia ridotta di circa l'80% in tutte le Regioni, superando l'85% in gran parte di quelle del Centro-Nord<sup>30</sup>. Tali dati, però, ci costringono a fare un passo indietro per cercare di capire, per ragioni di chiarezza metodologica, come viene misurato l'indice di povertà assoluta in Italia<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> «Per essere a carico non devi possedere redditi superiori ad €. 4.000,00 per figli di età sino ai 24 anni e non superiore ad €. 2.840,51 per figli fino ai 26 anni. Invece, se hai 26 anni o più e non hai la residenza anagrafica con i tuoi genitori, costituisce un nucleo familiare indipendente anche se sei a loro carico ai fini Irpef». Cfr. Sito web del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, dati aggiornati ad aprile 2022.

<sup>28</sup> Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane, Edizione 2020*, valori mediani netti della ricchezza familiare considerati al netto delle passività finanziarie, luglio 2022.

<sup>29</sup> R. SAPORITI, *Povertà in Europa: in Italia un giovane su tre è a rischio*, 20 ottobre 2016. Disponibile sul sito web de Il Sole 24 Ore.

<sup>30</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Reddito di Cittadinanza, Rapporto annuale 2020 relativo all'anno 2019*, op. cit., p. 116.

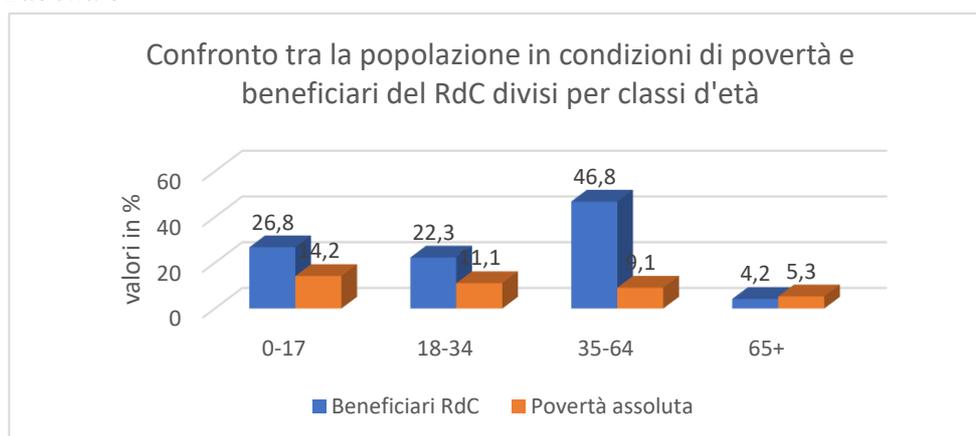
<sup>31</sup> L'indicatore «povertà assoluta» è uno dei tre indicatori del dominio Bes, con fonte Istat dall'indagine sulle spese delle famiglie (HBSs); gli altri due indicatori che compongono il Bes sono: il reddito disponibile lordo corretto *pro capite* e la disuguaglianza del reddito netto (S80/S20), anch'essi entrambi con fonte Istat.

Quest'ultimo rappresenta il terzo dei tre indicatori impiegati per il monitoraggio del dominio "benessere economico"<sup>32</sup>, costruito sulla spesa per i consumi delle famiglie. Quindi, l'indicatore c.d. PAI, è elaborato sulla base del confronto tra le spese per consumi delle famiglie, calcolate sui microdati dell'indagine sulle spese delle famiglie realizzata da Istat, e le specifiche soglie di povertà; queste sono considerate equivalenti al valore di un paniere di beni e servizi essenziali che può variare in relazione ai componenti del nucleo familiare, al Comune in cui si risiede e alla ripartizione geografica<sup>33</sup>. Di fatto, quindi, la soglia della povertà assoluta cambia al variare della residenza e della composizione familiare, con il risultato che si possa essere considerati poveri in una città del Nord ma non altrettanto in una piccola realtà del Mezzogiorno.

Non potendo, per ovvie ragioni di complessità, compiere una differenziazione così frammentata per individuare i beneficiari di accesso alla misura nazionale, si è individuata una soglia di povertà "amministrativa" omogenea su tutto il territorio. Ne discende che i criteri di riconoscimento della povertà per ottenere il beneficio del RdC sono completamente diversi da quelli utilizzati da Istat. Ragion per cui i dati non appaiono comparabili e portano con sé una serie di scompensi territoriali che fanno sì che parte delle famiglie più bisognose non abbia le caratteristiche per accedere alla misura<sup>34</sup>.

Volendo, quindi, concentrare l'attenzione sui giovani, alla luce di quanto fin qui descritto, si proverà a fare una valutazione di mera comparazione di dati al fine di stabilire i risultati sortiti dal RdC nella fascia d'età di nostro interesse.

**Tabella 3**



*Elaborazione su dati Istat*

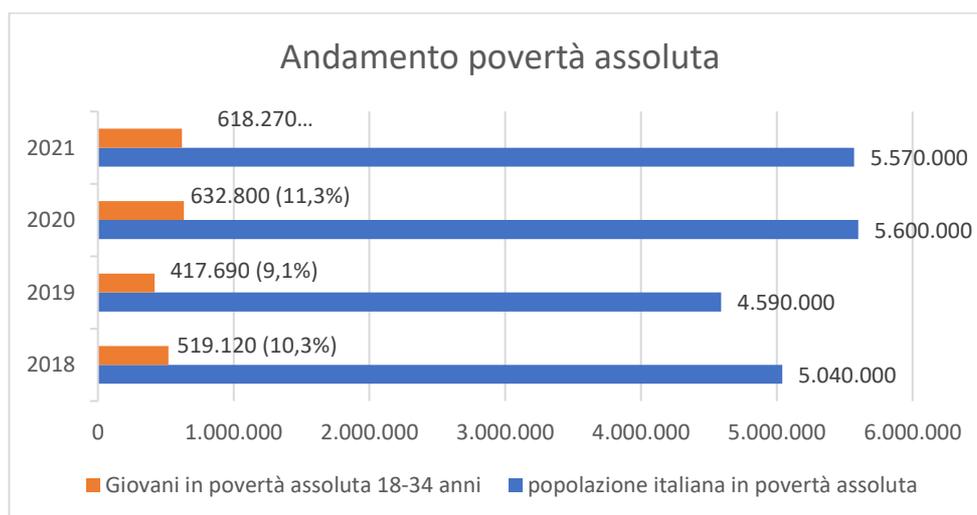
<sup>32</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*, presentato dal Ministro dell'Economia D. Franco, 2022.

<sup>33</sup> «Inoltre, le soglie sono aggiornate annualmente sulla base delle variazioni degli indici dei prezzi al consumo specifici delle categorie di beni e servizi che compongono il paniere, distintamente per ripartizione geografica», *Ibidem*, p. 38.

<sup>34</sup> Comitato scientifico di valutazione del Reddito di Cittadinanza, *Dieci domande e risposte sul reddito di cittadinanza. Per animare un dibattito pubblico basato su dati e argomentazioni*, giugno 2022, p. 6.

Come si evince dalla *Tabella 3*, i percettori del RdC nella fascia d'età 18-34 superano il numero di poveri assoluti. Stando infatti ai dati elaborati al dicembre 2021, hanno percepito il Reddito 641.930 unità tra i 18 e i 34 anni a fronte di 618.270 18-34enni in condizione di povertà assoluta. La vera problematica, dunque, è che con i dati disponibili nel sistema informativo del Reddito di Cittadinanza non è ancora possibile stabilire quante delle persone beneficiarie si trovino in condizioni di povertà assoluta secondo il calcolo Istat<sup>35</sup>. Stando ai requisiti di accesso, la prerogativa della residenza priva il 56% di chi vive in povertà di ricevere l'aiuto<sup>36</sup>. Non ci resta, infatti, che guardare la serie storica sull'andamento della povertà assoluta in Italia (*Tabella 4*), grazie alla quale si noterà che a tre anni dall'emanazione del RdC i dati non appaiono per nulla incoraggianti, soprattutto per ciò che riguarda i giovani.

**Tabella 4**



*Elaborazione dati su dati Istat*

Certamente, non possiamo non tener conto dei fattori esogeni che hanno e che stanno continuando a stravolgere il Paese, facendo aumentare notevolmente il numero degli indigenti. Ciò su cui è importante soffermarsi, però, è il radicale mutamento della composizione dei poveri in Italia. Nel 2005 gli anziani rappresentavano la fascia di popolazione maggiormente a rischio povertà, mentre nel 2021 i ruoli si sono invertiti e

<sup>35</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Reddito di Cittadinanza, Rapporto annuale 2020 relativo all'anno 2019*, op. cit., p. 113.

<sup>36</sup> N. Cottone, «Reddito di cittadinanza, ecco perché il 56% dei poveri non ha l'assegno. Il requisito della residenza esclude a priori alcune persone in povertà assoluta», *Il Sole 24 Ore*, 3 novembre 2021. Disponibile sul sito de Il Sole 24 Ore.

sono i giovani a comporre il nucleo dei più bisognosi, in quanto al diminuire dell'età anagrafica aumenta l'incidenza della povertà assoluta (vedi *Tabella 3*)<sup>37</sup>.

Da ultimo, in un quanto mai attuale comunicato di Istat<sup>38</sup>, si stima che nel 2022 “l'insieme delle politiche sulle famiglie abbia ridotto la disuguaglianza, misurata dall'indice di Gini, da 30,4% a 29,6%, e il rischio di povertà dal 18,6% al 16,8%”. Va specificato, però, che se si esamina la stessa indagine Istat al 2020, il governo guidato da Giuseppe Conte, a dispetto dell'esecutivo Draghi, ha dovuto fare i conti con un indice di disuguaglianza che, prima dell'intervento dello Stato, era 44,3 punti<sup>39</sup>, mentre i dati attuali rilasciati da Istat mostrano che “in Italia la stima della disuguaglianza del reddito primario rappresentata dall'indice di Gini è pari nel 2022 al 46,4%”<sup>40</sup>. Ciò a significare che il governo Conte *bis* si è trovato a governare il Paese quando le disuguaglianze erano minori, in quanto l'indice di Gini era più basso. Complice ovviamente la pandemia da Covid-19, che ha inciso in maniera trasversale, nel 2020 l'indice di disuguaglianza a seguito delle politiche in oggetto scendeva a 30,2 punti, ottenendo una riduzione di 14 punti rispetto al dato di partenza e riducendo pesantemente la povertà assoluta dal 29,8% al 18,7%. Il governo Draghi, invece, fa meglio del suo predecessore. partendo da una condizione ancor più svantaggiata: grazie alle politiche d'intervento, l'indice di Gini scende al 29,6% con una riduzione totale di 17 punti, incidendo meno sulla povertà assoluta ma ottenendo di fatto un risultato complessivo migliore, avendo puntato il primo, seppur in momenti storici diversi, praticamente tutto sul Reddito di Cittadinanza, che, come dimostrano i dati, non è l'unica misura utile da poter utilizzare per ridurre le difficoltà del Paese.

### **2.3 Valutazione della misura attiva: l'impatto del RdC sui giovani in cerca di lavoro**

Per ciò che concerne la misura attiva, anche in questo caso, si noterà che tale aspetto del RdC non è esente da criticità. Si è detto che sul totale dei percettori i soggetti vincolati alla sottoscrizione del Patto per il lavoro sono 1.150.152<sup>41</sup> e che di questi il 38,6% è rappresentato da giovani 18-29 anni, mentre il 17,2% appartiene alla fascia d'età 30-39. Si rileva, dunque, che al 30 giugno 2021, rispetto all'anno precedente, ci

<sup>37</sup> «Che cos'è la povertà assoluta. Una famiglia si trova in povertà assoluta quando non può permettersi le spese essenziali per condurre uno standard di vita minimamente accettabile», *Openpolis*, 16 giugno 2022.

<sup>38</sup> Istat, *La redistribuzione del reddito in Italia*, Testi integrale e nota metodologica, 23 novembre 2022.

<sup>39</sup> L. Monti, *Conte, Draghi e Meloni, e la lotta per ridurre le disuguaglianze*, 23 novembre 2022.

<sup>40</sup> Istat, *La redistribuzione del reddito in Italia*, op. cit., 23 novembre 2022.

<sup>41</sup> Al 30 giugno 2021, a fronte di 1.815.519 beneficiari.

sia stata una progressiva contrazione dell'età anagrafica dei firmatari del Patto per il lavoro<sup>42</sup>.

Volgendo, poi, l'attenzione alle reali prese in carico da parte dei Centri per l'Impiego, l'ultima nota Anpal attesta<sup>43</sup> che la quota dei soggetti beneficiari che hanno sottoscritto un Patto per il lavoro o che sono firmatari di un Patto di servizio in corso di validità sono 396.019, di cui 3.727 impegnati in un tirocinio.

Nonostante il Reddito di Cittadinanza sia ormai in vigore da tre anni, sono però ancora molto scarsi gli studi scientifici condotti per valutarne i reali effetti sul mercato del lavoro. Di fatto, pur conoscendo il numero, seppur esiguo, di persone che hanno sottoscritto il Patto per il lavoro<sup>44</sup>, non abbiamo alcun dato relativo alla distinzione per età di coloro che hanno effettivamente iniziato un percorso lavorativo. A questo punto, per stabilire gli effetti che ha sortito la misura e quindi arrivare al nocciolo della nostra analisi, ciò che resta da fare è provare a calcolare il rapporto di proporzionalità, tale da poter stimare quanti, tra il numero di effettivi percettori della misura che hanno sottoscritto un contratto di lavoro, abbiano tra i 18 e i 29 anni. Stando ai dati elencati in apertura di paragrafo si ottiene, pertanto, che il rapporto di proporzione tra over 30 e 18-29, contrattualizzati, sia uguale a 1,59. Utilizzando questo stesso dato si può ipotizzare<sup>45</sup> che i giovani assunti siano 152.903, a fronte di 243.115 adulti. La vera problematica del RdC, però, viene resa nota da un'indagine realizzata dall'Istituto Nazionale per le Analisi delle Politiche Pubbliche<sup>46</sup>, che sulla base di un campione di 45 mila intervistati ha stabilito che tra i sottoscrittori della misura attiva, contattati dai centri per l'impiego, circa il 28,2% non ha accettato l'offerta. Ciò è dipeso da più fattori: il 53,6% dei soggetti destinatari indica l'attività non in linea con le competenze possedute; il 24,5% segnala l'attività non compatibile con il proprio titolo di studio; l'11,9%, invece, lamenta una retribuzione troppo bassa. Solo il 7,9%, infine, ritiene causa prevalente del rifiuto la necessità di allontanarsi dal luogo della propria abitazione. Come specifica lo studio, "al di là dell'identificazione dell'offerta congrua, quanto mai difficile da definire, il rifiuto per circa il 78% dei rispondenti beneficiari di RdC dipende dalla modesta qualità delle opportunità ricevute"<sup>47</sup>.

In linea generale, come riportato anche dal presidente dell'Inps nel XXI Rapporto annuale del luglio 2022, viene affermato come occorra "una maggiore spinta propulsiva delle politiche attive, della intermediazione dei servizi per l'impiego pubblici e della formazione professionale, che potrebbe migliorare l'allocazione sia dei percettori di

---

<sup>42</sup> «La classe di età degli under 29 a livello nazionale incrementa il proprio peso di oltre 5 punti percentuali, a discapito di tutte le altre classi di età e in particolare di quelle over 50». In Anpal, *Reddito di Cittadinanza*, nota n. 5/2021.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> È noto solo il totale pari a 396.019.

<sup>45</sup> Sempre sfruttando il rapporto di proporzionalità.

<sup>46</sup> Inapp, *Reddito di Cittadinanza: evidenze dall'indagine Inapp-plus*, op. cit., pp. 8-9.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

RdC che di altre misure di sostegno al reddito”<sup>48</sup>.

### **3. Valutazione dell’impatto generazionale del Reddito di Cittadinanza alla luce della dottrina<sup>49</sup> e delle linee guida del Covige**

#### **3.1 Reddito di Cittadinanza. Misura potenzialmente generazionale o no?**

Alla luce del lavoro fin qui svolto, prima di inoltrarsi nella valutazione d’impatto della misura in esame, visto il proposito di verificare gli effetti del Reddito di Cittadinanza sulle giovani generazioni, occorre chiedersi anzitutto se la politica possa essere considerata generazionale o per lo meno “potenzialmente generazionale”, seguendo le linee guida stilate dal “Comitato per la valutazione dell’impatto generazionale delle politiche pubbliche” (Covige)<sup>50</sup>. In primo luogo, è opportuno rilevare che la politica non è qualificabile come “generazionale” *tout court* in quanto non è rivolta a un *target* generazionale specifico.

Peraltro, posto che la misura non è stata concepita nemmeno con una targettizzazione differenziata sulla base delle fasce di età, non è possibile soppesare *ex ante*, come invece indicherebbero le linee guida summenzionate, l’ammontare di risorse che si stima siano destinate ai più giovani per qualificarla correttamente come “potenzialmente generazionale” o meno. Ciò che, però, in questa sede è possibile fare – e senz’altro interessa valutare questo specifico aspetto – è capire quante delle risorse stanziare per il target generale di beneficiari siano effettivamente “giunte” ai giovani.

Sulla base delle Linee guida delineate dal Covige, infatti, una *policy* può essere considerata potenzialmente generazionale quando, data la fascia d’età compresa tra i 15 e i 34 anni, a quest’ultimi siano destinate, in percentuale, risorse superiori al 24,3% dell’ammontare complessivo delle risorse stanziare, percentuale che corrisponde alla quota di giovani (fra i 15 e 34 anni) che compongono la forza lavoro del nostro Paese.

È importante, inoltre, specificare che nonostante il RdC sia considerato come un’unica misura, questo come già chiarito più volte nei precedenti paragrafi, si presenta di fatto come una politica dalla natura complessa e bifronte; ragion per cui la nostra

<sup>48</sup> Inps, *XXI Rapporto annuale*. Relazione del presidente, 11 luglio 2022.

<sup>49</sup> V. Martinelli e L. Monti, *Misurare l’impatto generazionale delle politiche pubbliche: una sfida, un metodo*, in *Amministrazione in Cammino*, 29.03.21; L. Monti, *La valutazione di impatto generazionale delle politiche pubbliche: dalle linee guida del COVIGE al possibile Youth-check in Italia*, in *Amministrazione in Cammino*, 30 dicembre 2022; C. Cioffi e S. Pierattini, *Contrastare il divario generazionale attraverso la valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani*, in *Amministrazione in Cammino*, 25 febbraio 2023; *Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla valutazione d’impatto dell’UE dal punto di vista dei giovani*, 2022/C 486/07.

<sup>50</sup> Dipartimento per Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Linee guida per la valutazione dell’impatto generazionale delle politiche pubbliche*, stilate dal Comitato per la valutazione dell’impatto generazionale delle politiche pubbliche (Covige), D.M. 8 luglio 2021.

analisi non si limiterà all'individuazione della sottocategoria nella sua interezza, ma si cercherà di studiare distintamente i due volti della politica in esame e tentare una valutazione d'impatto per entrambe le aree d'intervento interessate.

In primo luogo, approfondiamo la componente passiva<sup>51</sup> della misura. Le considerazioni proposte in questa sede sono frutto di un'elaborazione complessa, che si basa sui soli dati pubblicati dagli enti competenti<sup>52</sup>.

Prendendo come periodo in esame il 2021, è noto che per il RdC nell'anno solare indicato sono stati stanziati 8,36 miliardi di euro<sup>53</sup>. Si è scelto poi di considerare, come ulteriore dato temporale, il mese di dicembre 2021<sup>54</sup>, dividendo il totale stanziato per dodici mensilità, sempre tenendo conto che tale importo possa essere stato differente mese per mese e, soprattutto, variare in base al nucleo familiare di appartenenza. Volendo comunque procedere al fine di ricavare una stima, si ottiene che in media per mese sono stati erogati 696 milioni di euro. Sappiamo, inoltre, che sempre al dicembre 2021<sup>55</sup>, l'importo medio mensile per nucleo familiare è stato di 576 euro. Andando, quindi, a moltiplicare tale somma sia per i giovani percettori di età compresa fra i 18-34 anni che per il totale dei beneficiari e svolgendo poi una semplice proporzione, otteniamo che la fascia d'età giovanile tra i 18 e i 34 anni è stata destinataria del 22,2% delle risorse.

Tale risultato è indispensabile per essere rapportato a quello fornito dalle linee guida del Covige per la valutazione dell'impatto generazionale della misura; secondo queste ultime, infatti, il RdC potrà considerarsi "potenzialmente generazionale", come detto, solo se l'ammontare di risorse destinate agli under 35, supera la percentuale della forza lavoro nella fascia d'età 15-34, che attualmente è pari al 24,3%<sup>56</sup>. Facendo un mero raffronto, la percentuale di risorse sembrerebbe inferiore al parametro a cui ci riferiamo per essere considerata potenzialmente generazionale. C'è da tener presente, però, che la fascia d'età dei soggetti individuata dai dati attualmente disponibili – e da noi presa in considerazione – non coincide perfettamente con quella indicata nelle linee guida, che fa riferimento, invece, ai giovani 15-34. Per questo, considerando che la fascia d'età 14-17<sup>57</sup> viene indicata come il 6,3% del totale dei beneficiari<sup>58</sup>, e

<sup>51</sup> Ossia, quella componente costituita da un sussidio economico erogato sotto forma di dazione di denaro.

<sup>52</sup> Elaborazione dati da Anpal, Inps, Istat ed Eurostat.

<sup>53</sup> S. Bombelli, S. Lucchini, *I primi tre anni di reddito e pensioni di cittadinanza. Analisi 2019-2021. Beneficiari, importi, caratteristiche, persistenza*, report, Coordinamento generale statistiche attuariali, Inps, 18 febbraio 2022.

<sup>54</sup> Si è preso in esame questo dato temporale perché le stime sui percettori Inps indicano questo come mese di riferimento.

<sup>55</sup> Osservatorio statistico, *Reddito/Pensione di Cittadinanza*, INPS, lettura dati 18 agosto 2022, p. 10.

<sup>56</sup> Dipartimento per Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Linee guida*, op.cit., p.8.

<sup>57</sup> Dai dati rilasciati, l'unica possibilità per procedere ad una comparazione è data dalla fascia d'età 14-17. Si tenga conto che il Covige assume come minore età di riferimento i 15 anni; si consideri, quindi, questo ulteriore scarto d'età.

<sup>58</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Reddito di Cittadinanza, Rapporto annuale 2020 relativo all'anno 2019*, op.cit., pp.37-42. In questo caso, i dati in valore assoluto pari a 161.888 unità, si riferiscono al 2019.

procedendo con lo stesso meccanismo di cui sopra, si stima che la classe d'età 14-34 arrivi a ricevere il 27,84% dei fondi stanziati, tale da riconoscere alla misura un impatto generazionale ancorché limitato per ciò che riguarda lo strumento di tipo passivo o di sussidio monetario.

Per quanto concerne, invece, la componente di politica attiva del lavoro del RdC, considerata la parte della *policy* più critica - e forse più criticata<sup>59</sup>-, non essendo possibile misurare il *quantum* di risorse destinate direttamente o indirettamente ai più giovani, possiamo solo tentare di misurarne gli effetti con particolare riguardo ai soggetti target di nostro interesse: appunto, la popolazione giovanile.

Stando ai dati generali, approfonditi nel paragrafo precedente, è noto che su un totale di 2.886.866 beneficiari del RdC, circa 1.150.152 hanno sottoscritto un Patto per il lavoro. Di questi, i giovani 18-29 anni rappresentano il 38,6%, che in valore assoluto equivale a 443.958 soggetti<sup>60</sup>. Tra i beneficiari che hanno sottoscritto il patto, però, solo 396.019<sup>61</sup> persone hanno effettivamente ottenuto un contratto di lavoro che, tra l'altro, ci è sconosciuto sia per natura che per durata. Si è stimato che di queste 396.019 unità i giovani tra i 18 e i 29 assunti equivalgono a 152.903 beneficiari, rappresentando che in percentuale questi ultimi pesano sul totale degli occupati il 38,6%<sup>62</sup>.

Dovremmo chiederci quindi se, alla luce di questi dati, anche la misura di politica attiva possa essere considerata – seppur con alcuni correttivi – potenzialmente generazionale e se la stessa possa essere considerata equilibrata nel rapporto tra oneri sostenuti e impatto conseguito.

### 3.2 Le possibili aree d'impatto del Reddito di Cittadinanza

Avendo analizzato i dati ed essendoci fatti un'idea della misura, si tenterà ora, in via sperimentale, di valutare l'intensità degli effetti sulle aree di impatto investite dal

---

<sup>59</sup> E. Gnan, «Tre anni di Reddito di Cittadinanza. L'analisi INPS dei beneficiari tra presenza nel mercato del lavoro e persistenza nel tempo», *Welforum*, 7 marzo 2022.

<sup>60</sup> Elaborazione dati da Anpal.

<sup>61</sup> Di cui 3.727 tirocini. Anpal, *Reddito di Cittadinanza*, nota n. 5/2021; «la classe di età degli under 29 a livello nazionale incrementa il proprio peso di oltre 5 punti percentuali, a discapito di tutte le altre classi di età e in particolare di quelle over 50».

<sup>62</sup> Si v. paragrafo 2.3: «Non abbiamo alcun dato relativo alla distinzione per età di coloro che hanno effettivamente iniziato un percorso lavorativo; a questo punto per stabilire gli effetti che ha sortito l'emanazione della misura e quindi arrivare al punto della nostra analisi, ciò che resta da fare è provare a calcolare il rapporto di proporzionalità, tale da poter stimare quanti, tra il numero di effettivi percettori della misura che hanno sottoscritto un contratto di lavoro, abbiano tra i 18 e i 29. Stando ai dati a noi noti si ottiene, pertanto, che il rapporto di proporzione tra over 30 e 18-29, contrattualizzati, sia uguale a 1,59. Utilizzando questo stesso dato si può ipotizzare che i giovani assunti siano 152.903 a fronte di 243.115 adulti».

Reddito di Cittadinanza, sulla base delle indicazioni forniteci dalle linee guida del Covige<sup>63</sup>.

Alla luce di quanto fin qui esposto, si può affermare che la politica in esame, in potenza, può aver prodotto effetti in relazione alle Aree di impatto "Lavoro" e "Inclusione"<sup>64</sup> e, benché non sia possibile, in questa sede<sup>65</sup>, valutare l'efficacia della misura in relazione alla condizione psicologica dei giovani, è ragionevole presumere che ci sia stato un effetto anche sull'Area d'impatto relativa al "Benessere". Queste c.d. Aree di impatto, fatte proprie anche dal Covige, come già visto, corrispondono ad indicatori di natura nazionale e sovranazionale<sup>66</sup>: ossia Bes; Sdgs; Youth Eurostat Dashboard; questi indicatori, a loro volta, esprimono valori provenienti da alcuni domini di interesse. Per quel che in questa sede preme approfondire, relativamente all'Area di impatto "Lavoro" i domini che potremmo prendere in considerazione per la nostra analisi sono: i giovani che non lavorano e non studiano (Neet); il tasso di occupazione e il tasso di mancata partecipazione al lavoro<sup>67</sup>. Mentre, per quel che riguarda l'area d'impatto "Inclusione" si considereranno: il rischio di povertà e la povertà assoluta<sup>68</sup>.

Procedendo a riportare i dati ricavati dall'analisi degli effetti della componente di politica attiva della misura e, quindi, come precedentemente detto, appurato che i giovani occupati a seguito di RdC sono stimati attorno alle 152.903 unità provando a confrontare questo dato con le serie storiche dei Neet e dei disoccupati 15-34 dal 2018 a oggi, ed avendo contezza che, come già evidenziato, trattasi di una stima che sconta una qual certa semplificazione data dalla penuria di dati coerenti e correttamente raffrontabili.

Risulterà che i numeri sono altalenanti, sebbene il dato sui Neet nel 2021 sia diminuito di circa 200.000 unità. Se volessimo ipotizzare che questa fase discendente sia dovuta, seppur in parte, alle occasioni di lavoro stimulate dal Reddito di Cittadinanza, comunque ci troveremo a confrontarci con dei numeri non così impattanti per il nostro Paese, in considerazione del fatto che il tasso di disoccupazione giovanile è aumentato rispetto allo scorso anno<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> Dipartimento per Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche*, op. cit., p.10.

<sup>64</sup> La prima area d'impatto intesa come «gli effetti sul livello d'accesso da parte dei giovani, al lavoro e alle condizioni di sicurezza sociale...»; mentre la seconda considera «gli effetti sul livello di inclusione sociale dei giovani e delle famiglie, sul miglioramento della condizione abitativa...».

<sup>65</sup> Stante la difficoltà nel reperimento dei dati utili in tal senso.

<sup>66</sup> Dipartimento per Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche*, stilate dal Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (Covige), D.M. 8 luglio 2021, p.10 e II (Allegato I)

<sup>67</sup> Ricavabili dagli indicatori Bes e Sdgs, Allegato 1-Aree d'impatto e indicatori da Dipartimento per Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche*, op. cit. pp. I-II.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Si v., *supra*, Tabella 6.

Stando a queste *proxy*, pertanto, si potrebbe ritenere che la misura non abbia inciso molto in merito al rapporto giovani-lavoro. Medesima considerazione può essere svolta relativamente al secondo indicatore: come già osservato, la *policy* in esame, per tutte le discrepanze che le appartengono, non può dirsi risolutiva della condizione dei giovani in povertà assoluta, considerato che il 56% della popolazione italiana che vive in uno stato di forte indigenza è esente dal ricevere la misura stessa<sup>70</sup>.

Spetterà poi ad altre sedi valutare se le attuali modalità di implementazione della politica e le risorse stanziare per il suo funzionamento<sup>71</sup>, siano state o meno congrue per il raggiungimento degli obiettivi prefissati, posto che misure simili sono previste in diversi paesi europei<sup>72</sup> ma già in molte occasioni e da più parti sono pervenute osservazioni e proposte correttive<sup>73</sup>. Per quanto riguarda il tema in oggetto del presente studio, preme rilevare come il Reddito di Cittadinanza possa essere ritenuto ad “impatto generazionale” – perlomeno, in relazione alla componente di politica passiva – ma con un effetto che al momento risulta difficilmente misurabile per tutte le considerazioni sopra esplicitate e con oneri difficilmente sostenibili nel lungo periodo e a scapito di altre misure che potrebbero dimostrarsi più performanti.

---

<sup>70</sup> N. Cottone, «Reddito di cittadinanza, ecco perché il 56% dei poveri non ha l'assegno. Il requisito della residenza esclude a priori alcune persone in povertà assoluta», *Il Sole 24 Ore*, 3 novembre 2021. Disponibile sul sito de Il Sole 24 Ore.

<sup>71</sup> 18,83 miliardi euro, di cui 3,69 al 2019, 6,78 al 2020 e 8,36 al 2021.

<sup>72</sup> Misure come Reddito minimo o Benefici di sostegno al reddito di ultima istanza sono presenti nei seguenti Paesi europei: Belgio, Bulgaria, Rep. Ceca, Germania, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Olanda, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Finlandia, Rep. Slovacca, Svezia e Regno Unito.

<sup>73</sup> Come contestato anche dalla Commissione europea una prima proposta correttiva dovrebbe riguardare l'ampliamento della misura anche ai cittadini stranieri, vedi paragrafo 1, inoltre il Comitato Scientifico istituito per la valutazione del Reddito di Cittadinanza richiede di prestare maggior attenzione alle famiglie numerose ed infine sicuramente rendere il lavoro più appetibile migliorando l'applicazione della misura attiva, vedi paragrafo 2.3.