

## La Pensione di cittadinanza. Un'occasione persa?

**Massimo Baldini, Carlo Mazzaferro e Stefano Toso**

RPS

*Quando si rivolge a famiglie composte solo da persone con almeno 67 anni, il Reddito di cittadinanza prende il nome di Pensione di cittadinanza.*

*La nuova misura rivolta agli anziani si distingue dal Reddito di cittadinanza non solo per il nome ma anche per una diversa struttura del trasferimento monetario.*

*L'entrata in vigore di questo sussidio fornisce l'occasione per fare il punto sul complesso insieme di interventi che nel sistema assistenziale italiano sono dedicati a fronteggiare*

*il rischio di povertà degli anziani.*

*La prima parte dell'articolo fornisce una panoramica di questi schemi, mentre la seconda parte è dedicata alla Pensione di cittadinanza.*

*Ci chiediamo in particolare quale possa essere il ruolo di questo nuovo trasferimento nel contesto più generale del contrasto della povertà degli anziani. Consideriamo in particolare due aspetti: la diffusione territoriale fin qui osservata della Pensione di cittadinanza e gli effetti delle sue regole di selezione dei beneficiari.*

### 1. Introduzione

La Pensione di cittadinanza, introdotta nella normativa italiana con il decreto n. 4/2019 convertito, con modificazioni, nella legge n. 26/2019 estende i benefici del Reddito di cittadinanza alla componente anziana della popolazione. A differenza di quanto accade per la popolazione attiva, gli anziani sono già beneficiari in Italia di un'ampia serie di trasferimenti monetari che hanno una natura di tipo assistenziale ed un obiettivo generale di riduzione del rischio di povertà. Le evidenze empiriche mostrano in maniera non equivoca che gli individui con più di 65 anni e le loro famiglie non rientrano né tra quelli maggiormente a rischio di povertà né tra quelli maggiormente colpiti dagli effetti negativi della crisi finanziaria ed economica che ha interessato l'economia italiana a partire dal 2008.

Al tempo stesso però la rete di protezione contro il rischio di povertà tra gli anziani non è frutto di un disegno coerente. Al contrario, essa è la conseguenza di una lunga serie di interventi di riordino solo apparente

dell'esistente, di natura spesso incrementale e incapaci di dare sufficienti caratteri di universalismo e organicità al sistema nel suo complesso.

In questo contesto la Pensione di cittadinanza rischia di essere l'ennesimo tassello di un sistema ormai caotico e difficilmente razionalizzabile, nel quale la componente assistenziale della spesa pensionistica risulta sempre più difficile da valutare e da misurare. Ci chiediamo quindi in questo lavoro quale possa essere il contributo della pensione di cittadinanza, sia all'efficacia del pacchetto di trasferimenti monetari agli anziani, sia alla razionalità del medesimo.

L'articolo è organizzato come segue. Nel prossimo paragrafo presentiamo l'insieme di interventi di carattere assistenziale nell'ambito del sistema pensionistico italiano. Di seguito forniamo una stima della quota della spesa assistenziale rispetto al Pil e delle sue tendenze nel corso dell'ultimo ventennio. Un'analisi basata su dati campionari poi ci permette di valutare la capacità dell'attuale sistema di trasferimenti a favore degli anziani di combattere il rischio di povertà. Nel paragrafo successivo presentiamo le caratteristiche della Pensione di cittadinanza, le sue peculiarità e le modalità con cui, eventualmente, si integra nel sistema italiano di welfare. Un paragrafo finale valuta poi l'efficacia di questo strumento in termini distributivi e di impiego di risorse. Alcune brevi note concludono il contributo.

## *2. Il sistema di interventi monetari per gli anziani a protezione del rischio di povertà*

La batteria di strumenti utilizzati dal sistema pensionistico italiano per finalità di contrasto alla povertà e/o a garanzia del raggiungimento di un importo minimo per la pensione risulta ampia ed eterogenea, nei mezzi e anche nei fini. L'insieme dei trasferimenti è il frutto di una stratificazione di interventi normativi che si sono susseguiti nel corso dei passati decenni senza un disegno chiaro ed organico. La tabella 1 tenta di fornirne un quadro, che a causa dell'estrema eterogeneità della normativa e della labilità nel confine tra trattamenti previdenziali ed assistenziali, risulta necessariamente sintetico ed in qualche modo arbitrario. L'insieme delle prestazioni presentate vuole essere ampio e di fatto comprende anche prestazioni sulle quali non vi è univocità quanto alla loro funzione di contrasto alla povertà. In termini generali l'elemento comune alle prestazioni elencate è l'assenza di una relazione tra la loro erogazione e il versamento in passato di contributi a favore del sistema pensionistico ed il fatto che, ad eccezione dell'assegno di accompagnamento, sia presente una qualche forma di prova dei mezzi.

Tabella 1 - Interventi pensionistici per prestazioni di importo basso, per anziani privi di reddito e per invalidità civile e accompagnamento (2018)

Tipo	Importo mensile massimo (mensile)	Limite reddito individuale (annuale)	Limite reddito coppia (annuale)	Altri aspetti
Integrazione al minimo	513,01	13.338,26	26.676,52	Su prestazioni previdenziali Ivs. No per sistema contributivo. No cumulo su pensioni in capo ad un medesimo individuo. Integrazione totale o parziale a seconda del livello del reddito. Nulla sopra 13.338 euro.
Importo aggiuntivo luglio (14 <sup>a</sup> mensilità)	da 336 a 655	10.003,7	-	Pensioni previdenziali con età almeno pari a 64 anni. L'importo varia in funzione dell'anzianità contributiva al pensionamento e della gestione di appartenenza. È prevista una integrazione parziale per redditi fino alla somma di 10.003,7 e l'importo medesimo. Per prestazioni previdenziali che non superano l'importo del trattamento minimo.
Importo aggiuntivo dicembre	154,94	9.700,7	19.500,39	
Assegno sociale	457,99	5.953,87	11.907,74	Erogato a partire da 67 anni (età pensionamento di vecchiaia).
Pensione sociale	373,33	4.853,29	11.868,72	Erogata a partire da 65 anni (sostituita da assegno sociale dopo il 1996).
Maggiorazione sociale	136,44 da 70 anni 82,64 da 65 a 69 anni 25,83 da 60 a 64 anni	8.442,85	14.396,72	Prestazioni previdenziali integrate al minimo. Decresce tra 70 e 65 anni in regione di anzianità contributiva al pensionamento.
Maggiorazione su AS	191,46	8.442,85	14.396,72	Erogato a partire da 70 anni.
Invalidità civile	285,66	4.906,72	-	È la forma principale, alla quale si affiancano numerose altre prestazioni (inabilità civile, indennità di frequenza per i minori, pensione ai ciechi, ai sordomuti, ai ventosimisti, ecc.) di importi leggermente differenti.
Assegno accompagnamento	517,14	-	-	Assegnata da Commissione medica a invalidi totali dopo esame condizioni di salute.

Gli interventi assistenziali descritti nella tabella 1 possono essere distinti tra quelli che integrano una preesistente prestazione di tipo previdenziale e quelli erogati indipendentemente da questo tipo di prestazione. Rientrano nel primo gruppo l'integrazione al minimo e gli importi aggiuntivi. Essi vengono pagati ai percettori di prestazioni di pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (Ivs), il cui importo non raggiunga un livello minimo deciso dal legislatore. Fanno invece parte del secondo gruppo l'assegno e la pensione sociale. Per tutte le prestazioni è previsto poi un intervento aggiuntivo, definito maggiorazione sociale. Si tratta di un trasferimento monetario esente da imposizione sul reddito, di natura tipicamente assistenziale. Vi sono poi le pensioni di invalidità civile per la percezione delle quali non è necessario il versamento di contributi e l'assegno di accompagnamento, una prestazione monetaria che va a favore dei soggetti non autosufficienti.

La tabella dà conto, in realtà solo parzialmente, dell'estrema complessità normativa. È utile notare che possono risultare differenti non solo gli importi di singole prestazioni che hanno sostanzialmente il medesimo obiettivo (ad esempio l'importo della pensione sociale rispetto a quello dell'assegno sociale), ma anche le condizioni di reddito per avere accesso alle medesime (ad esempio le condizioni per accedere alla maggiorazione sociale e quelle per accedere al trattamento minimo) e la definizione stessa di reddito, che in alcuni casi è individuale, in altri di coppia ed in altri infine è assente.

Le prestazioni descritte nella tabella sono state introdotte nella normativa pensionistica italiana in momenti differenti e hanno continuato ad essere modificate nel tempo. Il principale intervento a sostegno delle pensioni previdenziali di importo più basso è l'integrazione al minimo, un istituto introdotto nel 1983 con la legge n. 683. Si tratta di una prestazione rivolta ai percettori di pensioni Ivs che non raggiungono un importo «minimo» definito annualmente. Sono escluse dall'integrazione tutte le pensioni calcolate interamente con il sistema contributivo. Per il 2019 l'importo massimo erogabile è stato pari a 6.669 euro annuali. L'integrazione, originariamente pagata su tutti gli importi al di sotto del minimo in capo ad un soggetto, è stata progressivamente resa più selettiva. La normativa ha abbracciato il principio di erogare l'integrazione ad una sola prestazione (quella di importo maggiore) in capo ad ogni pensionato. Con riferimento alla prova dei mezzi è necessario che il soggetto che riceve l'integrazione rispetti un limite di reddito individuale e, a partire dal 1994, uno riferito alla somma dei redditi personali e del coniuge. Dal computo del reddito sono esclusi la pensione da integrare, il reddito figurativo della prima casa e i redditi esenti Irpef.

Le forme della prova dei mezzi non sono uniche. Ad esempio i limiti di reddito da prendere a riferimento sono differenti nel caso delle pensioni di invalidità. L'integrazione infine può essere totale oppure parziale. Questa seconda fattispecie si verifica nel caso in cui il reddito del percettore descritto sopra sia in un intervallo compreso tra l'importo minimo ed il suo doppio.

Una seconda forma di supporto alle pensioni di tipo previdenziale è quella fornita dall'importo aggiuntivo. Si tratta di una somma, corrisposta nel mese di luglio a partire dal 2007 con la legge n. 81 del 2 luglio, a favore delle pensioni previdenziali erogate dall'Inps. Risultano esclusi dall'erogazione dell'importo i titolari di prestazioni di tipo assistenziale. Il reddito utilizzato per la prova dei mezzi è quello individuale e comprende anche la prestazione oggetto del trasferimento. Restano esclusi dal reddito di riferimento i trattamenti di famiglia, le indennità di accompagnamento, il reddito figurativo della casa di abitazione e le indennità di tipo assistenziale. L'importo della prestazione varia in funzione dell'anzianità contributiva maturata al pensionamento e dell'importo del reddito personale. Per redditi di importo inferiore a 1,5 volte il trattamento minimo l'importo è più elevato. Si riduce per redditi compresi tra 1,5 e 2 volte e si annulla per redditi più elevati di questa soglia, dopo un breve intervallo di reddito.

Gli strumenti più genuinamente assistenziali sono la pensione e l'assegno sociale. La pensione sociale è stata istituita nel 1969 con la legge n. 153 ed è stata sostituita dall'assegno sociale, introdotto con la legge 335 del 1995. La pensione sociale continua ad essere erogata a favore dei cittadini con più di 65 anni che ne hanno maturato il diritto prima del 1996. Parliamo quindi di una prestazione destinata ad esaurirsi nel corso dei prossimi decenni. Le due misure sono erogate in maniera piena solo ai soggetti privi di reddito, ma differiscono per importo e criterio di determinazione della prova dei mezzi. Nel caso della pensione sociale l'importo mensile massimo, liquidato per tredici mensilità, è pari a 373,33 euro. Più alto invece l'importo massimo dell'assegno sociale, che è stato fissato a 457,99 euro. A fronte dell'importo maggiore, risultano più stringenti i requisiti di età dell'assegno sociale, fissati attualmente a 67 anni, ma legati alla dinamica futura dell'aspettativa di vita e quindi presumibilmente crescenti in futuro. La determinazione del reddito risulta decisiva per determinare l'importo dell'assegno. In particolare nel caso in cui il reddito del richiedente o quello derivante dalla somma del reddito individuale e di quello del coniuge siano inferiori ai limiti di legge, l'assegno viene erogato per un importo ridotto pari alla differenza tra l'importo intero annuale dell'assegno sociale cor-

RPS

Massimo Baldini, Carlo Mazzafiero e Stefano Toso

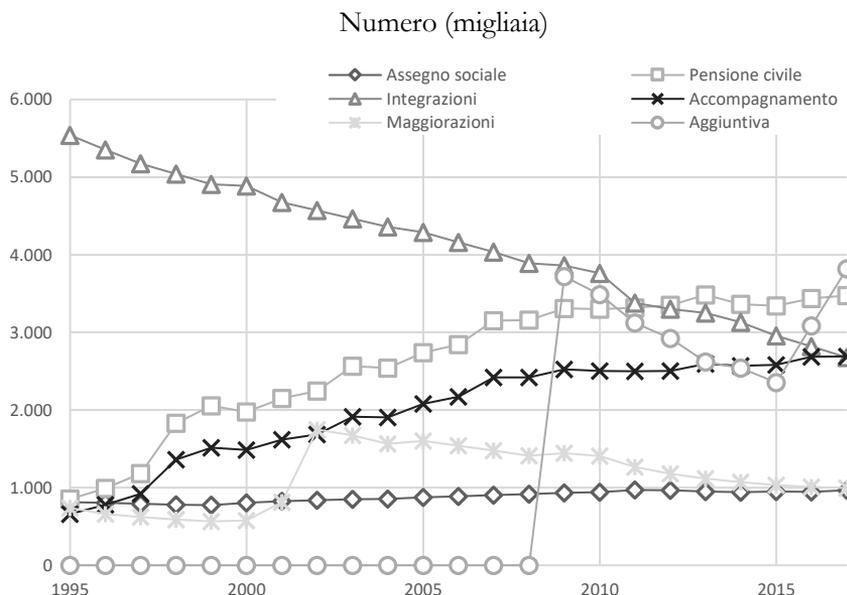
rente e l'ammontare del reddito annuale. Ai fini della determinazione dell'importo concorrono i redditi di qualsiasi natura al netto dell'imposizione fiscale e contributiva, ivi compresi quelli esenti da imposte, quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o imposta sostitutiva, nonché gli assegni alimentari corrisposti secondo le norme del codice civile. Vanno esclusi dal computo del reddito i trattamenti di fine rapporto comunque denominati e le sue eventuali anticipazioni, le competenze arretrate soggette a tassazione separata, il valore dello stesso assegno sociale nonché il reddito della casa di abitazione. Non concorre a formare il reddito, inoltre, un terzo della pensione liquidata con il sistema contributivo.

Sulle prestazioni previdenziali e assistenziali descritte sopra, e con nuovi e ancora differenti criteri di maturazione del diritto, la normativa pensionistica prevede la possibilità di erogare altre prestazioni monetarie definite maggiorazioni sociali. La storia di questi trasferimenti, seppure relativamente recente, è sufficientemente complessa. Dopo la loro introduzione con la l. 544 del 1988, le maggiorazioni sociali sono state modificate nel 2000, nel 2001 e nel 2008. Le maggiorazioni spettano sostanzialmente a tutti i pensionati, a partire dal 60° anno di età, a patto che siano rispettate condizioni di reddito, che peraltro risultano più stringenti rispetto a quelle che garantiscono la percezione di integrazioni al minimo e della 14<sup>a</sup> mensilità. I due interventi del 2000 e del 2001 hanno differenziato e rafforzato l'importo della maggiorazione in relazione all'età anagrafica e all'anzianità contributiva al pensionamento del percettore. Un ulteriore intervento in aumento è stato realizzato nel 2008 per coordinare questo istituto con quello della 14<sup>a</sup> mensilità.

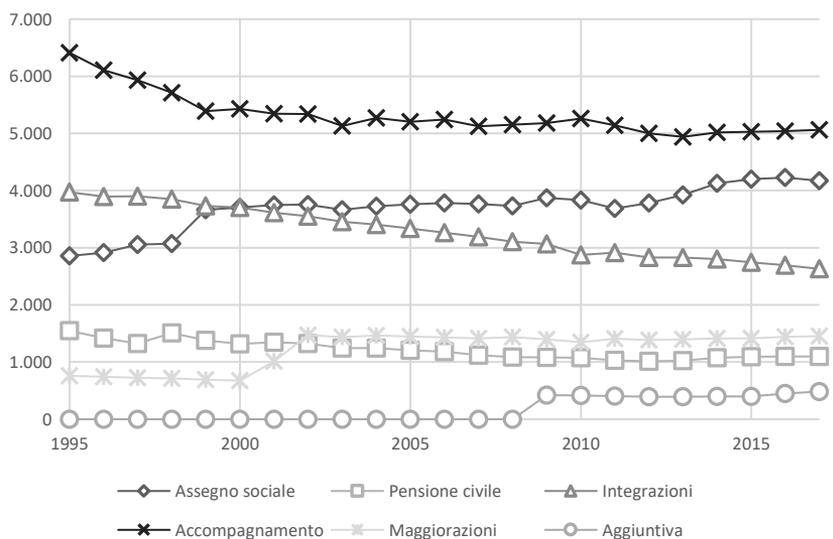
Per ottenere la maggiorazione sociale il pensionato deve rispettare un limite di reddito personale annuo correlato al valore del trattamento minimo Inps o, se coniugato, un doppio limite: quello relativo al reddito personale e quello relativo al reddito coniugale che non deve superare il valore del trattamento minimo incrementato del valore dell'assegno sociale annuo. Anche i percettori di assegno sociale hanno diritto alla maggiorazione sociale. I criteri per la determinazione del trasferimento sono simili, sebbene, la prestazione venga in questo caso erogata solo a partire dal 70° anno di età.

L'insieme di norme descritte sopra realizza, seppure in maniera alquanto tortuosa, l'obiettivo di garantire a tutti i soggetti con età superiore ai 70 anni un livello minimo di reddito, attualmente pari a 643 euro per tredici mensilità. Al di sotto di questa soglia di età l'importo della pensione è determinato dal fatto che questa sia o meno integrata al minimo e che riceva o meno l'importo aggiuntivo.

Figura 1 - Numero (in migliaia) di prestazioni di tipo assistenziale e del loro importo medio (1995-2017)



Importo medio (euro a prezzi costanti 2017)



Fonte: elaborazione su dati Visitinps.

Rimangono fuori dal disegno di protezione dalla povertà nella parte anziana della popolazione i soggetti che non hanno raggiunto l'età per accedere all'assegno sociale e non hanno maturato i requisiti per la percezione di una prestazione di tipo previdenziale, un aspetto non trascurabile, soprattutto in considerazione del progressivo innalzamento dei requisiti per accedere all'età di pensionamento.

Sotto il profilo macroeconomico la spesa a tutela degli anziani in condizione di bisogno nella sua accezione più ampia (Integrazioni + Assegno sociale + Invalidità civile + Accompagno + Maggiorazioni + Importi aggiuntivi) presenta una dinamica sostanzialmente costante in quota al Pil. Era pari al 2,11% del prodotto nel 1995 e risulta leggermente inferiore a questo valore nel 2017, quando ammontava a 1,93% del prodotto dell'economia. A fronte della sostanziale costanza dell'aggregato tuttavia il periodo esaminato testimonia una sostanziale ricomposizione della spesa: diminuisce in maniera sensibile il peso dell'integrazione al minimo e cresce soprattutto la spesa per l'assegno di accompagnamento ed in misura minore quella per le pensioni sociali e per le pensioni di invalidità civile (Inps, 2018).

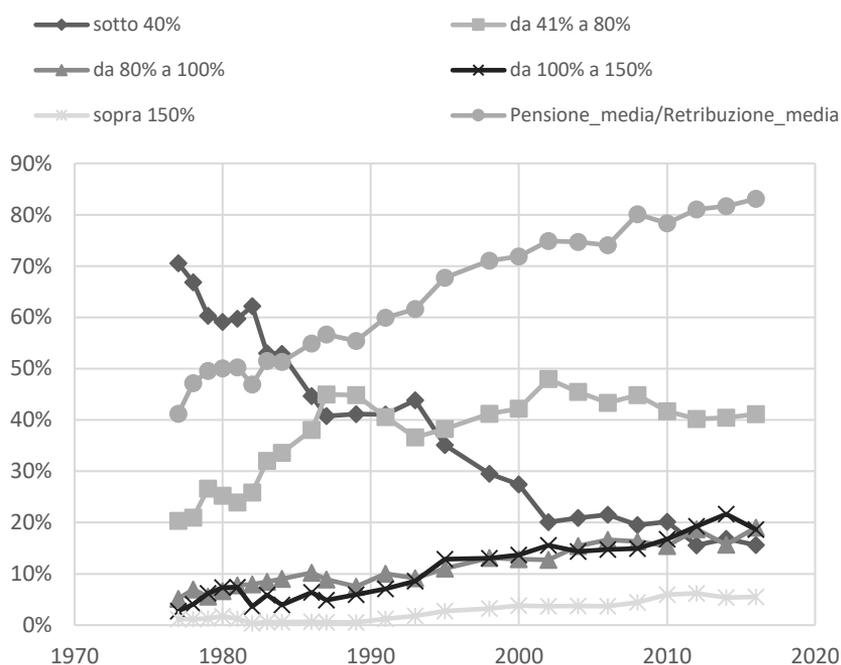
A questo riguardo la figura 1 riporta, per il periodo 1995-2017, la dinamica del numero di percettori di ognuna delle prestazioni e quella del loro valore medio, espresso a prezzi costanti 2017. Per quanto riguarda il numero delle prestazioni erogate è immediato notare la drastica riduzione delle integrazioni al trattamento minimo, causato dalla progressiva maturazione del sistema retributivo e dall'aumento dell'importo medio delle prestazioni a calcolo. Di segno opposto l'andamento del numero di pensioni di invalidità civile e degli assegni di accompagnamento.

Maggiormente stabile è invece l'andamento dei valori medi. Si riduce in maniera abbastanza significativa l'assegno di accompagnamento e l'integrazione al minimo. Cresce invece l'importo medio dell'assegno sociale. Le rimanenti prestazioni riescono a mantenere un valore sostanzialmente costante in termini reali.

Sotto il profilo distributivo una prima evidenza delle tendenze in atto nel corso degli ultimi decenni è quella fornita dalla figura 2. In essi riportiamo l'andamento del rapporto tra pensione media e retribuzione media da lavoro dipendente ed una scomposizione della dinamica di questo rapporto in relazione ai valori della pensione. I dati sono di origine campionaria e sono espressi al netto dell'imposta personale sul reddito. La figura evidenzia la forte crescita del rapporto tra i valori medi della pensione e quelli della retribuzione: in termini netti si passa

dal 40% circa dell'inizio del periodo a valori superiori all'80% negli anni più recenti. Di pari importanza, ai fini della comprensione delle dinamiche distributive in atto, ci pare la riduzione della quota di pensioni che si trova al di sotto del 40% della retribuzione media e la crescita, seppure di intensità differente, per tutti gli altri sottoinsiemi di pensioni.

Figura 2 - Pensioni di vecchiaia e anzianità rispetto alla retribuzione media da lavoro dipendente (1977-2016)



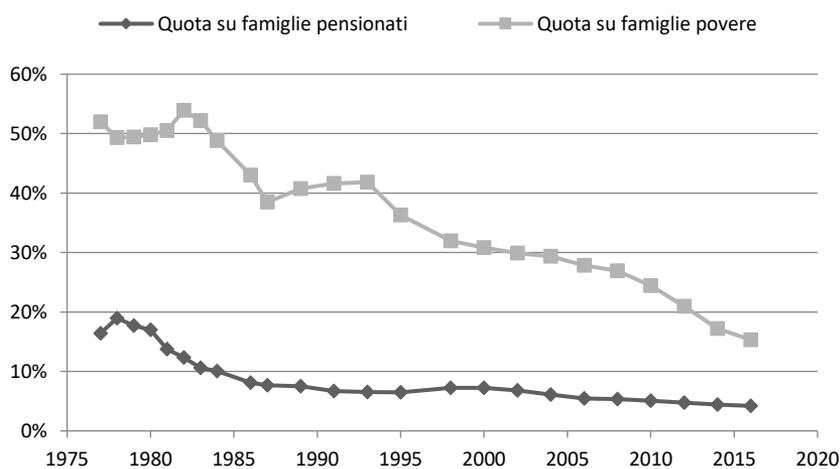
Fonte: elaborazione su archivio storico dati Shiw.

Anche quando si passa ad un'analisi sul reddito familiare (equivalente) il progressivo miglioramento dei pensionati rispetto al resto della popolazione non tarda a trovare conferme empiriche. La figura 3 riporta l'andamento della quota di famiglie con pensionato capofamiglia sotto la soglia di povertà relativa per anno<sup>1</sup>. Questa passa, secondo le stime basate sui dati campionari della Banca d'Italia, dal 50% circa della fine

<sup>1</sup> La soglia di povertà è fissata pari al 40% del reddito familiare mediano e la quota è misurata dal rapporto tra il numero di famiglie con capofamiglia pensionato che si trovano al di sotto della soglia e il numero totale delle famiglie povere.

degli anni '70 del secolo scorso a valori intorno al 15% della fine del periodo osservato. Quando misurata in rapporto al totale delle famiglie pensionate, la quota di quelle povere mostra valori ancora più bassi. Due aspetti ci sembrano degni di nota per comprendere meglio la dimensione del fenomeno. La caduta della povertà tra le famiglie dei pensionati si realizza contemporaneamente alla forte crescita del peso di questa tipologia, che passa dal 30% al 40% del totale, dato che può essere desunto dall'indagine campionaria. La riduzione risulta particolarmente intensa nella seconda parte del periodo esaminato, quando la fase riformatrice sul sistema pensionistico si è maggiormente sviluppata.

Figura 3 - Quota di famiglie di pensionati con reddito equivalente inferiore alla soglia di povertà relativa al 40% (1977-2016)

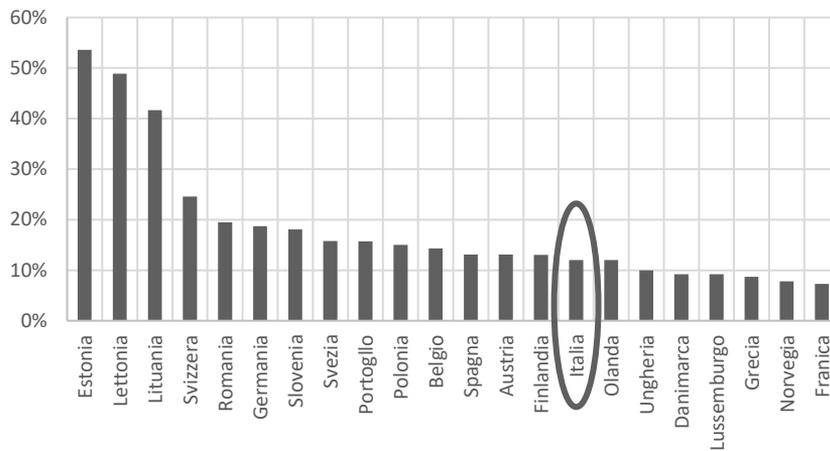


Fonte: elaborazione su archivio storico Shiw, 1977-2016.

Da ultimo anche le comparazioni internazionali situano l'Italia tra le nazioni per le quali il fenomeno della povertà è meno intenso. La figura 4 costruita su informazioni Eurostat pone l'Italia all'interno del gruppo di nazioni per le quali il rischio di povertà<sup>2</sup> è decisamente più basso rispetto alla media europea.

<sup>2</sup> Il rischio di povertà misura qui la quota di individui il cui reddito disponibile familiare equivalente è inferiore o uguale al 60% della mediana della distribuzione.

Figura 4 - Rischio di povertà tra i pensionati in Europa nel 2017



Fonte: statistiche Eurostat.

### 3. La Pensione di cittadinanza

La Pensione di cittadinanza estende alla popolazione anziana, in particolare ai nuclei composti da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni<sup>3</sup>, i benefici economici introdotti con il reddito di cittadinanza. Poiché i requisiti per avere diritto alla prima ricalcano molto da vicino quelli che regolano l'accesso al secondo, si farà riferimento, quando opportuno, a entrambe le misure, richiamandone analogie e differenze (Corte dei conti, 2019). Cominciamo dai requisiti anagrafici. Sia il richiedente del Reddito di cittadinanza sia quello della Pensione di cittadinanza devono essere cumulativamente: 1) in possesso della cittadinanza italiana o di un paese facente parte dell'Unione europea, ovvero loro familiare e titolare del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadini di Paesi terzi in possesso di permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo; 2) residenti in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Per quanto riguarda i requi-

<sup>3</sup> La legge di conversione del decreto n. 4/2019 ha esteso il diritto alla pensione di cittadinanza ai casi in cui il componente o i componenti del nucleo familiare di età pari o superiore a 67 anni convivano esclusivamente con una o più persone in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, anche se queste ultime hanno un'età inferiore al predetto requisito anagrafico.

siti economici, il nucleo familiare del beneficiario deve avere: a) un Isee inferiore a 9.360 euro; b) un patrimonio immobiliare (definito a fini Isee con l'esclusione della casa di abitazione), in Italia e all'estero, non superiore a 30.000 euro; c) un patrimonio finanziario (sempre definito a fini Isee) non superiore a 6.000 euro (l'importo è aumentato in base al numero dei membri della famiglia e alla presenza di disabili); d) un reddito familiare (definito a fini Isee, comprensivo dei trattamenti assistenziali non ivi inclusi se soggetti alla prova dei mezzi) inferiore a 6.000 euro annui che, nel caso della pensione di cittadinanza, è incrementato a 7.560 euro annui, moltiplicato per il corrispondente coefficiente di equivalenza<sup>4</sup>. In aggiunta ai requisiti economici di tipo reddituale e patrimoniale, la legge fissa ulteriori vincoli all'accesso alla misura con riferimento al godimento di alcuni beni durevoli: il nucleo richiedente non deve possedere auto immatricolate negli ultimi sei mesi, né auto o moto di cilindrata elevata immatricolate negli ultimi due anni, né navi o imbarcazioni da diporto.

Il beneficio economico della pensione di cittadinanza si compone di due elementi: una prima parte a integrazione del reddito familiare, fino alla soglia predetta di 7.560 euro moltiplicata per il corrispondente coefficiente di equivalenza – per un anziano con reddito nullo l'importo massimo mensile è quindi di 630 euro – e una seconda parte, che incrementa il beneficio di un importo pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto di locazione (o alla rata del mutuo per l'acquisto o la costruzione dell'abitazione principale) fino a un massimo di 1.800 euro annui, ovvero 150 euro mensili. L'ammontare massimo della pensione di cittadinanza per un anziano solo è quindi di 9.360 euro (780 euro mensili), un valore esattamente pari al Reddito di cittadinanza percepito dal single nullatenente, anche se ottenuto con una riponderazione della parte reddituale del beneficio, che sale insieme alla corrispondente soglia di accesso da 6.000 a 7.560 euro annui, a discapito di quella legata al canone di locazione, che scende da 3.360 a 1.800 euro annui. La pensione di cittadinanza è corrisposta in via permanente, di-

<sup>4</sup> Il coefficiente di equivalenza è pari a 1 per il primo membro adulto e incrementato di 0,4 per ogni altro membro adulto e di 0,2 per ogni altro membro minore fino a un massimo di 2,1 (o 2,2 se il nucleo familiare comprende disabili gravi o non autosufficienti): una scala di equivalenza molto svantaggiosa per i nuclei numerosi o in cui sono presenti disabili, se si considera che i coefficienti per il secondo e terzo componente della scala Isee sono invece, rispettivamente, 0,57 e 0,47 e la maggiorazione per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente è 0,5.

versamente dal Reddito di cittadinanza che è riconosciuto per un periodo non superiore a diciotto mesi (rinnovabili), ed è suddivisa in parti uguali tra i componenti il nucleo familiare. In caso di nuclei beneficiari del Reddito di cittadinanza è prevista la trasformazione della prestazione in Pensione di cittadinanza al compiere del 67° anno d'età da parte del più giovane dei membri della famiglia. La Pensione di cittadinanza, così come il Reddito di cittadinanza, è esente da Irpef. Ai percettori della pensione di cittadinanza non si applicano, com'è ovvio, gli obblighi in tema di disponibilità al lavoro o di adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, previsti per i soggetti maggiorenni non esonerati<sup>5</sup>, facenti parte del nucleo familiare beneficiario del Reddito di cittadinanza.

Che valutazione dare del nuovo istituto, anche alla luce dei dati dell'Osservatorio statistico dell'Inps su numero di domande pervenute e accolte, importi erogati e caratteristiche socio-demografiche dei nuclei percettori della misura? Una prima, scontata osservazione è che la pensione di cittadinanza, lungi dal fare ordine nel affastellato e disorganico sistema italiano di prestazioni assistenziali rivolte agli anziani, contribuisce ad aumentarne il già elevato grado di frammentarietà, interessando peraltro una platea modestissima di pensionati. Il carattere fortemente selettivo dei requisiti di accesso restringe infatti di molto la possibilità di beneficiare del contributo mensile. Tutti i componenti del nucleo familiare e non solo il capofamiglia, con la sola eccezione della eventuale presenza di persone in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, devono avere almeno 67 anni. Anche la norma che fissa in 6.000 euro annui (incrementata di 2.000 euro per ogni membro della famiglia successivo al primo, fino a un massimo di 10.000) la soglia di patrimonio mobiliare al di sopra della quale si è esclusi dal trattamento pensionistico è piuttosto bassa. Va poi tenuto conto che l'importo mensile della pensione di cittadinanza non copre la differenza tra la pensione percepita e i fatidici 780 euro (per un nucleo mono-componente) ma solo quella tra la pensione e 630 euro, essendo la parte restante (150 euro mensili) corrisposta unicamente se la famiglia vive in affitto o ha un mutuo da pagare per l'acquisto o la costruzione

<sup>5</sup> Oltre ai percettori della pensione di cittadinanza, sono esonerati dai suddetti obblighi coloro che seguono regolari corsi di studio o di formazione, i disabili, i percettori di pensione e gli anziani con almeno 65 anni, chi ha particolari carichi di cura nei confronti di minori di 3 anni o di disabili gravi o non autosufficienti e gli occupati con un reddito da lavoro inferiore alla soglia di reddito esente da Irpef.

dell'abitazione principale. In Italia gli anziani che possiedono una casa sono circa il 90% e quindi l'integrazione di cui sopra (150 euro mensili) riguarda una quota molto bassa di ultra-sessantaseenni (Pesaresi, 2019).

Stando all'Osservatorio statistico dell'Inps (i dati più recenti disponibili al momento della stesura del presente lavoro si riferiscono al 7 novembre 2019), dall'introduzione del sussidio (aprile) fino ad ottobre incluso sono state presentate 1.58 milioni di domande per Rdc o Pdc da altrettanti nuclei familiari. Di esse, 1 milione è stato accolto, 130mila sono in lavorazione e ben 427mila sono state respinte o cancellate. Al netto delle 44mila decadenze tra le domande in un primo momento accolte, ad inizio novembre le famiglie beneficiarie sono 978mila: 857mila del Rdc (2.2 milioni di persone) e 121mila della Pdc (con 137mila persone). L'importo medio mensile della Pdc è decisamente inferiore a quello del Rdc: 216 contro 519 euro, perché le famiglie percettrici della Pdc hanno sia maggiore reddito medio che dimensione media assai inferiore. Il numero di persone anziane coinvolte dalla Pdc è di 137mila, di cui 133,5mila cittadini italiani, mille cittadini europei e i rimanenti 2mila cittadini extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno dell'Unione europea. Dei 137mila individui percettori della nuova misura, poco più della metà (70mila) sono residenti nel Sud e nelle Isole, 43 mila nel Nord d'Italia e i restanti 24 mila nel Centro. È interessante osservare che la Pdc è assai meno concentrata nelle regioni meridionali rispetto al Rdc: i beneficiari del solo Rdc residenti al Sud sono infatti il 66% del totale dei percettori, contro il 51% di chi ottiene la Pdc. La ragione principale di questa differenza sta nella diversità nelle tipologie familiari in cui risiedono gli anziani poveri. Nelle regioni settentrionali si tratta di nuclei di piccola dimensione di solito senza membri con età inferiore a 67 anni, mentre in quelle meridionali gli anziani poveri vivono in famiglie con maggiore numero medio di componenti in cui è più frequente la presenza di altri membri di minore età, il che esclude l'anziano povero dal diritto a ricevere la Pdc.

Un secondo aspetto meritevole di attenzione, che l'introduzione del nuovo istituto certamente non risolve ma aggrava, è il permanere di criteri disomogenei tra loro nella valutazione della condizione economica degli anziani poveri. A seconda del trattamento (pensione sociale, assegno sociale, integrazione al minimo della pensione, pensione di cittadinanza, ecc.) convivono nel sistema italiano prove dei mezzi basate, a seconda dei casi, sul reddito individuale, sul reddito familiare, sul patrimonio e su metriche miste come l'Isee. Il problema dell'individua-

zione di un uniforme e appropriato sistema di *targeting* da applicare ai fini della individuazione dei beneficiari di prestazioni sociali rivolte agli anziani appare tutt'altro che risolto. Affrontare questo problema è tanto più urgente quanto più si consideri che l'ingente massa di risorse pubbliche devolute va ad una popolazione, quella degli ultra sessantacinquenni, che da ormai una decina d'anni è caratterizzata da tassi di povertà assoluta pari alla metà della media nazionale e a un terzo di quella che si registra tra i minori di 17 anni.

Un ulteriore elemento di preoccupazione discende non tanto da considerazioni di equità ma di efficienza, con riguardo al possibile effetto distorsivo che l'introduzione della pensione di cittadinanza potrebbe contribuire a rinforzare sui comportamenti individuali. Se si sommano i vari trattamenti assistenziali (assegno sociale, maggiorazione sociale, pensione di cittadinanza, ecc.) che un anziano povero può in teoria percepire, quest'ultimo si vede accreditato un beneficio monetario comparabile a quello riservato a un lavoratore a basso reddito e/o con carriera discontinua. In linea di principio un soggetto potrebbe quindi essere indotto ad astenersi dal cercare un lavoro (o a lavorare in nero) e a non effettuare il versamento dei contributi pensionistici, potendo comunque contare da anziano su di una serie di trattamenti assistenziali di importo complessivo non dissimile da quello della pensione di vecchiaia che percepirebbe se lavorasse (Mazzaferro, 2019).

#### 4. *L'impatto distributivo della pensione di cittadinanza*

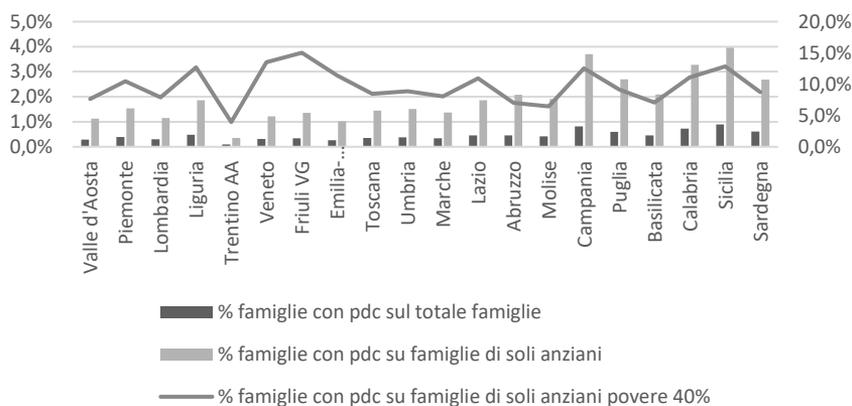
In questa sezione presentiamo i risultati di alcune elaborazioni sugli effetti redistributivi della pensione di cittadinanza sui redditi familiari. Ricorriamo a due fonti di dati. La prima consiste nelle informazioni dell'Osservatorio statistico sul Reddito di cittadinanza dell'Inps. La seconda è costituita dall'indagine Silc 2016 sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie italiane, nella quale abbiamo simulato la probabilità di ricevere Rdc e Pdc per ciascuna famiglia del campione.

La figura 5 mostra per ciascuna regione tre serie di dati: la percentuale di famiglie che ricevono la Pdc sul totale delle famiglie residenti (media Italia 0,46%), sulle famiglie composte da soli anziani con almeno 67 anni (media Italia 1,91%) e sulle famiglie di soli anziani che si trovano in grave povertà relativa di reddito (asse di destra, media Italia 10,5%). Quest'ultima percentuale è stata calcolata sul dataset Silc 2016, sulla base di una linea di povertà del 40% del reddito equivalente mediano.

È evidente una maggiore diffusione della Pdc nelle regioni meridionali. Tra le famiglie di anziani in povertà di reddito, però, la quota di famiglie raggiunte è sostanzialmente simile tra Nord e Sud, anzi la massima diffusione tra gli anziani poveri si raggiunge in Veneto e Friuli.

RPS

Figura 5 - Percentuale di famiglie beneficiarie della Pdc per Regione

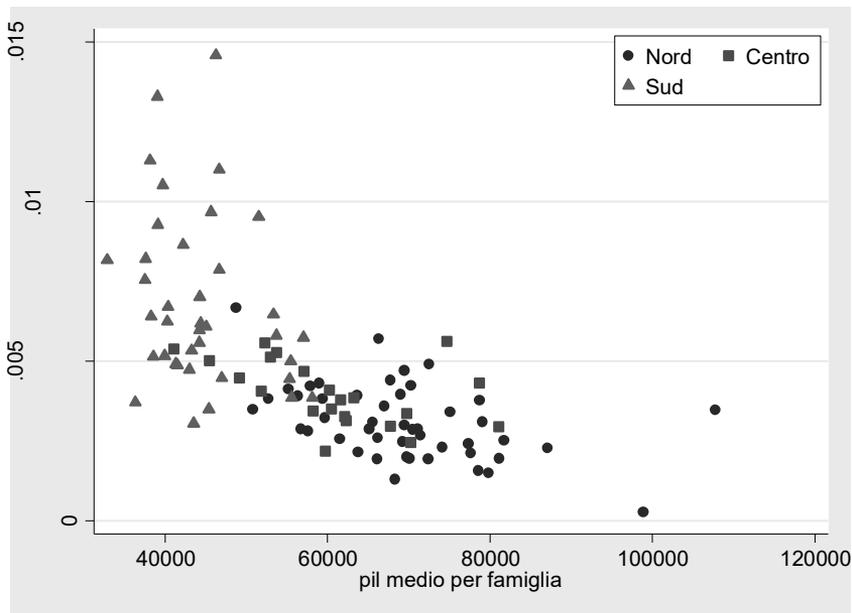


Fonte: Osservatorio Inps sul Reddito di cittadinanza e Silc 2016.

I dati dell'Osservatorio Inps permettono di studiare la diffusione della Pdc in ciascuna provincia. La figura 6 presenta la quota di famiglie beneficiarie della Pdc nelle province italiane, ordinate in base al pil medio per famiglia (di fonte Eurostat, Regional Database). Come atteso, la Pdc è molto più frequente nelle province a reddito più basso. Quelle del Sud si trovano tutte nella parte di sinistra del grafico, mentre i punti relativi alle province dell'Italia centrale e settentrionale sono spesso sovrapposti. I due punti isolati sulla destra sono relativi alle province di Bolzano (che ha la minima diffusione della Pdc) e Milano. A parità di reddito medio, tuttavia, è presente una notevole dispersione delle percentuali, maggiore presso le zone più povere. Tra le province con Pil medio inferiore a 45mila euro, quelle con la maggiore diffusione della Pdc sono Oristano (1.3%), Crotona (1.1%) e Trapani (1.05%). Ma, sempre sotto i 45mila euro di Pil medio familiare, abbiamo anche aree con percentuali decisamente inferiori: Sassari (0.30%), Cosenza (0.37%), Ragusa (0.47%). Una certa dispersione, anche se minore, si nota anche tra i redditi più alti: tra 60mila e 70mila euro, ad esempio, la diffusione a Torino, Genova e Trieste è circa doppia rispetto a Mon-

za/Brianza, Sondrio e Lecco. Diverse province meridionali hanno un tasso di diffusione della Pdc non superiore a quello di alcune province del Nord, malgrado un reddito medio molto inferiore.

Figura 6 - Quota di famiglie con Pdc nelle province e Pil medio familiare



Fonte: Osservatorio Inps ed Eurostat.

Veniamo infine agli effetti della Pdc sulla distribuzione del reddito. A questo scopo si fa uso dell'indagine Silc 2016, sulla quale abbiamo simulato la probabilità di ricevere il Rdc e la Pdc, con gli inevitabili margini di approssimazione insiti nella natura campionaria dei dati e nella carenza di molte delle informazioni necessarie per ricostruire importanti variabili a livello familiare, a cominciare dall'Isee. Il tasso di *take-up* applicato è del 71%, ed è coerente con una spesa totale annua per Rdc/Pdc simile a quella stanziata (Baldini e al., 2019).

La Pdc è indirizzata a nuclei di anziani, che in Italia sono ormai la fascia di età con più basso rischio di povertà. I dati Silc 2016 lo confermano: considerando una soglia di povertà relativa fissata al 40% della mediana del reddito equivalente, risulta che l'indice di diffusione della povertà è del 13% per i minori, rimane attorno all'11% tra i 30 e i 59 anni per scendere al 7% tra i 60enni e al 4% circa per chi ha almeno 70 anni.

Nonostante queste basse percentuali, tra chi ha almeno 67 anni vi sarebbero in Italia circa 430mila persone in povertà relativa al 40% (i minori poveri sono invece 1.33 milioni). Da questo punto di vista appare dunque opportuno che il Rdc si rivolga anche agli anziani. Per essi però la povertà di reddito ha caratteristiche peculiari, soprattutto perché un basso reddito può associarsi a valori non trascurabili di patrimonio, in particolare immobiliare. Il diritto al Rdc/Pdc dipende infatti non solo dal reddito disponibile, ma anche dal valore dell'Isee. Se una famiglia ha reddito molto basso ma Isee più alto grazie alla componente patrimoniale, essa può rimanere esclusa dal sussidio. In effetti, almeno sulla base delle nostre simulazioni condotte su Silc 2016, la probabilità che un anziano povero possa ricevere il Rdc o la Pdc è inferiore a quella delle altre fasce di età. Gli anziani poveri vivono infatti in famiglie con reddito disponibile equivalente simile agli altri poveri, ma con Isee significativamente superiore (tabella 2). Molto maggiore rispetto ai poveri più giovani è ad esempio la quota di anziani poveri che vivono in un'abitazione in proprietà. La condizione di un Isee inferiore a 9360 euro per accedere al Rdc/Pdc riduce dunque fortemente l'impatto del Rdc sugli anziani poveri. La normativa riconosce in parte questa peculiarità quando aumenta la componente reddituale della Pdc, ma non modifica la soglia Isee. Il fenomeno degli *house rich – cash poor* si manifesta qui con chiarezza (Baldini e Beltrametti, 2015).

Tabella 2 - Percentuale di poveri che ricevono il Rdc/Pdc e valori medi di reddito equivalente e Isee di tutti i poveri per classe di età

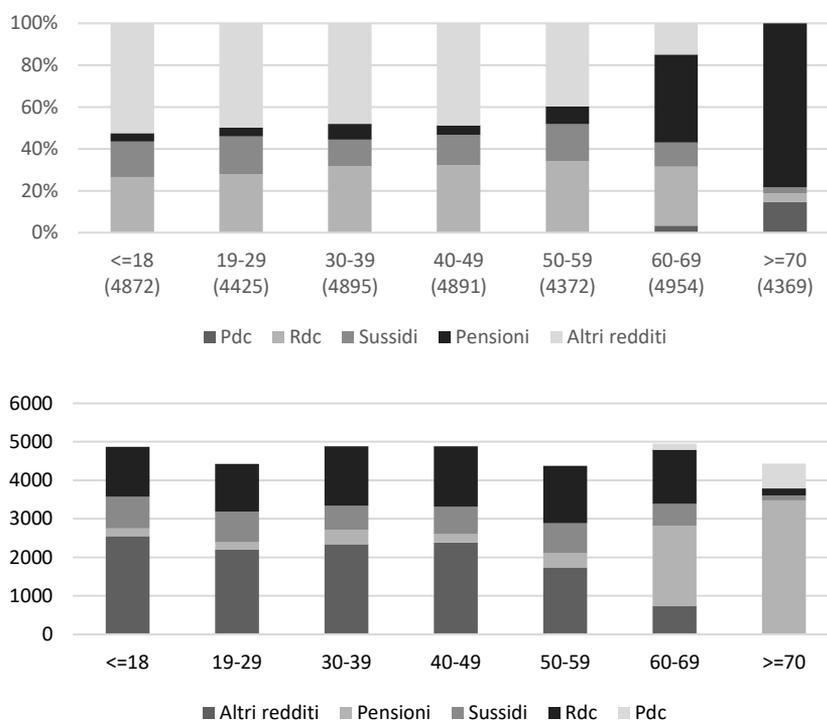
	Con Rdc/Pdc	Con solo Rdc	Con sola Pdc	Reddito equiv.	Isee
<=18	39.1%	39.1%	0.0%	4872	3644
19-29	35.5%	35.5%	0.0%	4425	4522
30-39	34.4%	34.2%	0.2%	4895	3975
40-49	39.8%	39.6%	0.2%	4891	4454
50-59	32.9%	32.9%	0.0%	4372	4873
60-69	29.7%	26.3%	3.4%	4954	5904
>=70	17.7%	5.3%	12.4%	4369	7333
<i>Totale</i>	<i>34.9%</i>	<i>33.8%</i>	<i>1.1%</i>	<i>4704</i>	<i>4586</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Silc 2016. L'unità di analisi è sempre l'individuo.

La Pdc raggiunge pochi anziani in povertà, ma contribuisce comunque ad aumentarne in discreta misura il reddito disponibile. Il reddito equivalente medio delle persone in grave povertà relativa (sotto il 40% del

reddito mediano) è di poco inferiore a 5000 euro annui. La figura 7 descrive la composizione di questo reddito equivalente, distinguendo i poveri per età. I sussidi comprendono tutti i trasferimenti diversi dalle pensioni. Il Rdc incrementa decisamente il reddito equivalente dei poveri di tutte le fasce di età. La Pdc è quantitativamente inferiore, tuttavia è essenziale per permettere al reddito del gruppo più anziano di raggiungere un valore medio vicino a quello delle altre classi di età.

Figura 7 - Composizione del reddito equivalente delle persone povere con linea 40%



Fonte: nostre elaborazioni su dati Silc. Unità di analisi: l'individuo. Tra parentesi il reddito equivalente medio.

## 5. Conclusioni

L'introduzione del Reddito di cittadinanza ha suscitato grandi aspettative per il forte incremento dello sforzo economico dello Stato nel contrasto della povertà economica ma anche non poche perplessità legate

in particolare alla fretta con cui la misura è stata varata e alle difficoltà di avviare i percorsi di inclusione e riattivazione sociale. Nel caso degli anziani, a cui evidentemente non si applica l'obbligo di intraprendere tali percorsi, le perplessità riguardano l'opportunità di estendere il nuovo istituto ad una fascia di età che, grazie alle misure già in essere (pensione/assegno sociale, integrazione al minimo, maggiorazioni sociali, ecc.), presenta oggi un rischio di povertà molto inferiore a quello dei giovani. In un contesto di risorse scarse e di alta povertà minorile, ha senso destinare nuove risorse agli anziani? Eppure la povertà esiste ancora anche tra loro. Per contrastarla ci si deve quindi chiedere se sia preferibile riservare una componente specifica del reddito di cittadinanza agli anziani poveri, come è stato fatto con la pensione di cittadinanza, o invece incamminarsi verso un graduale ma coerente riordino delle misure vigenti. Noi propendiamo per la seconda linea d'azione. Riteniamo inoltre che la lotta alla povertà tra gli anziani debba prima di tutto fondarsi sulla ridefinizione dei sistemi correnti di *means-testing*. La determinazione di una uniforme e appropriata prova dei mezzi e la sua applicazione alle politiche di contrasto della povertà tra gli anziani, tipicamente caratterizzati dal fatto di essere poveri di reddito ma «ricchi» di patrimonio (in quanto possessori dell'abitazione di residenza) non è tuttavia compito agevole. Subordinare, ad esempio, tutti i benefici economici all'Isee – una delle possibili ipotesi in campo – non è di per sé scontato, visto che anche tra gli anziani che vivono in povertà o quasi-povertà la ricchezza immobiliare può raggiungere livelli ragguardevoli ma presentare problemi di scarsa liquidità. Al tempo stesso è difficile sostenere che la valutazione della loro condizione economica possa prescindere del tutto da una variabile di stock come il patrimonio. Per questo riteniamo che, in assenza di una vera e propria riforma, invece che ideare l'ennesima misura a favore degli anziani poveri (la Pensione di cittadinanza, appunto), sarebbe stato preferibile fare leva sul potenziamento di un istituto collaudato come l'assegno sociale, lo schema già in essere per gli over 67enni, sostitutivo dal 1995 della pensione sociale e rivolto ai cittadini italiani e stranieri in condizioni economiche disagiate e con redditi inferiori a soglie predeterminate.

### Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Gallo G., Lusignoli L. e Toso S., 2019, *Le politiche per l'assistenza: il Reddito di cittadinanza*, in Baldini M. e Arachi G. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, Il Mulino, Bologna, pp. 81-113.

- Baldini M. e Beltrametti L., 2015, *Prestito vitalizio ipotecario e povertà degli anziani. Un esercizio di microsimulazione*, in Farina F. e Franzini M. (a cura di), *La casa, il benessere e le disuguaglianze*, Egea-Università Bocconi, Milano, pp. 73-85.
- Corte dei conti, 2019, *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.corteconti.it/Download?id=8953477e-83b4-46f1-af74-49a18387441f>.
- Inps, 2018, *La redistribuzione nel sistema pensionistico italiano*, cap. 4 del Rapporto annuale, Roma, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Rapporti\\_annuali/Inps\\_R.A.\\_XVII\\_bassa.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Rapporti_annuali/Inps_R.A._XVII_bassa.pdf).
- Mazzaferro C., 2019, *Pensioni di cittadinanza: tanto rumore per pochi*, 31 gennaio 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://welforum.it>.
- Pesaresi F., 2019, *Pensione di cittadinanza solo al 3% delle pensioni sotto ai 780 euro*, 6 febbraio 2019, disponibile all'indirizzo internet: <https://welforum.it>.

