

Esame del disegno di legge n. 1080
“Conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019 n.4, recante
disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”

Audizione dell’Istituto nazionale di statistica
Dott. Roberto Monducci
Direttore del Dipartimento per la produzione statistica

11^a Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)
Senato della Repubblica
Roma, 4 febbraio 2019

Indice

Introduzione	5
1. La povertà in Italia	7
2. Alcune considerazioni sul disegno del Reddito di cittadinanza	8
3. I risultati delle microsimulazioni	10
4. La misurazione statistica e il provvedimento	11
Allegato:	
– Dossier:	
Disegno e stima della platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza secondo il modello di microsimulazione dell'Istat	

Introduzione

In questa audizione l'Istat intende offrire un contributo conoscitivo utile per i lavori di conversione del decreto-legge n.4 del 2019 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. In particolare, il testo si concentrerà sulle misure di Reddito e Pensione di cittadinanza previste nel capo I del decreto-legge.

La necessità di introdurre anche in Italia, come nella maggior parte dei paesi europei, strumenti di protezione sociale di ultima istanza volti a garantire ai cittadini un livello minimo di risorse è da tempo al centro del dibattito pubblico. Nell'ultimo decennio l'eccezionale aumento della povertà assoluta, dovuto alla crisi economica, al contestuale ridursi dei livelli di occupazione e a un sistema di ammortizzatori sociali tradizionalmente orientato verso interventi di stampo assicurativo collegati alla posizione lavorativa, è diventato nell'agenda politica nazionale una questione rilevante. Il fatto, poi, che l'aumento della povertà assoluta si sia verificato anche in anni di ripresa economica ha reso ancora più evidente l'esigenza di interventi.

Durante la scorsa legislatura, l'Istat è già stato auditato in diverse occasioni nell'ambito dei lavori che hanno portato all'introduzione del Reddito di inclusione (REI, introdotto con decreto legislativo 147 del 2017). Il REI prevede per i beneficiari l'erogazione di un assegno monetario associata a servizi personalizzati di assistenza sociale, compreso il sostegno nella ricerca di lavoro per i disoccupati. L'importo massimo è stato fissato a 187,50 euro mensili, moltiplicati per la scala di equivalenza dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) per le famiglie con due o più componenti senza maggiorazioni.

Il Reddito di cittadinanza (RDC), introdotto dal decreto legge in discussione, presenta alcune caratteristiche comuni con il Reddito di inclusione, in particolare l'intento di associare le misure di sostegno del reddito delle famiglie in condizioni economiche di bisogno con l'individuazione di un percorso di inclusione lavorativa, che richiede un potenziamento del sistema di politiche attive del lavoro. L'Istat ha già messo in luce¹ il limitato ruolo che i

¹ Cfr. Audizione dell'8 Luglio 2015 presso la Commissione lavoro del Senato sul decreto legislativo che attua la delega prevista dalla legge n. 183 del 10 Dicembre 2014 (*Jobs Act*) in materia di servizi per il

Centri per l'impiego (Cpi) svolgono nell'attività di ricerca di un'occupazione da parte delle persone disoccupate e il sotto-finanziamento del sistema dei servizi pubblici per l'impiego rispetto alla media europea.

I dati Eurostat sui "servizi per il mercato del lavoro", all'interno dei quali rientrano le spese specificamente destinate ai servizi pubblici per l'impiego, documentano il significativo divario italiano rispetto agli altri principali paesi europei: nel 2015 la spesa risultava in Italia pari allo 0,04% del Pil, rispetto allo 0,36 della Germania, allo 0,25 della Francia e allo 0,14 della Spagna. In termini di spesa per l'insieme di disoccupati e forze lavoro potenziali, si va dai circa 3.700 euro pro-capite spesi dalla Germania, ai 1.300 della Francia, ai 250 della Spagna, ai 100 dell'Italia.

Alle modeste risorse pubbliche investite, corrisponde anche un minore ricorso da parte dei cittadini ai canali istituzionali di ricerca di lavoro. I dati della Rilevazione sulle forze di lavoro, comparabili a livello europeo, mostrano che negli altri paesi i centri pubblici per l'impiego svolgono un ruolo molto più rilevante sul mercato del lavoro. Nel 2017, nel mese precedente l'intervista, ha contattato i centri il 45,2% dei disoccupati nell'Ue28, il 74,5% in Germania, il 58,1% in Francia, il 25,2% in Spagna, il 25,4% in Italia. In Italia è basso anche il corrispondente dato relativo ai centri privati: 14,7% contro, ad esempio, il 28,6% della Spagna.

In questo contesto, i Cpi risultano svolgere un ruolo nevralgico nell'attuazione del provvedimento in discussione e per questo motivo il legislatore ha previsto che una parte consistente del Fondo per il reddito di cittadinanza, per un importo fino a 1 miliardo di euro per gli anni 2019-2021, sia destinata al loro potenziamento.

Il Reddito di cittadinanza, oltre alle caratteristiche comuni, contiene diverse rilevanti novità rispetto al REI. Innanzitutto, viene innalzato in modo consistente il contributo erogato, che arriva a 780 euro, eventualmente moltiplicati per la scala di equivalenza. Inoltre, il disegno del provvedimento introduce la distinzione fra proprietari di casa e inquilini, un trattamento differenziato per le famiglie di anziani e una nuova scala di equivalenza. Tutti

lavoro e politiche attive (AG 177) e l'Audizione del 18 luglio 2018 presso la medesima Commissione contributo all'Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero.

questi aspetti sono trattati nel paragrafo 2 del presente contributo e esaminati in dettaglio nel Dossier tecnico allegato.

Nel paragrafo 1 viene offerto un breve quadro dei più recenti dati Istat sulla povertà in Italia, mentre nel paragrafo 3 sono presentate le stime, realizzate con il modello dell'Istat di microsimulazione sulle famiglie FaMiMod, che consentono di valutare il provvedimento sotto il profilo dei costi e del suo impatto in termini di equità. Nel paragrafo conclusivo (par. 4) vengono proposti alcuni elementi di riflessione sull'interazione tra le misure della statistica ufficiale e il provvedimento in oggetto, rilevanti per il raggiungimento di alcuni suoi obiettivi.

1. La povertà in Italia

Nel 2017, 1 milione e 778 mila famiglie (6,9% delle famiglie residenti), nelle quali vivono 5 milioni e 58 mila individui (8,4% dell'intera popolazione), erano in condizione di povertà assoluta. Si tratta del dato più alto dal 2005 (primo anno di rilevazione della povertà assoluta) in termini sia di famiglie sia di singoli individui.

L'incidenza è particolarmente elevata tra i minori e nel Mezzogiorno. Oltre il 46% dei poveri vive in questa ripartizione (2 milioni e 359 mila, pari al 11,4% della popolazione) e, nel complesso del Paese, un povero su quattro è minorenni (1 milione 208 mila, il 12,1% dei minori). Particolarmente vulnerabili risultano anche gli stranieri: una persona straniera su 3 risulta povera (pari a 1 milione e 609 mila individui) mentre è povero un italiano ogni 16 (6,2% dei cittadini italiani pari a 3 milioni e 449 mila individui).

I livelli di povertà assoluta si mantengono elevati per le famiglie con cinque o più componenti (17,8%), soprattutto se coppie con tre o più figli (15,4%). Nel lungo periodo la crescita della povertà assoluta è più marcata tra le famiglie numerose: per quelle con 4 componenti l'incidenza passa da 2,2% del 2005 a 10,2% del 2017; per quelle con almeno 5 componenti da 6,3% (del 2005) a 17,8%. Dal 2013 peggiorano anche le condizioni delle famiglie con un figlio minore: per questa tipologia familiare, l'incidenza della povertà assoluta è arrivata al 9,5%, rafforzando il trend di crescita consistente iniziato nel 2013 (l'incidenza era pari al 3,6% nel 2012).

Più in generale si può affermare che la crisi economica ha determinato un profondo cambiamento nella mappa della povertà soprattutto in termini

generazionali. Se l'incidenza della povertà tra i minori è triplicata tra il 2005 e il 2017 (passando dal 3,9 al 12,1%), quella tra le persone con più di 65 anni è rimasta sostanzialmente stabile intorno al 4,5%. D'altro canto si è attenuata la concentrazione della povertà nel Mezzogiorno anche e soprattutto per l'effetto della presenza degli stranieri al Nord.

Un altro aspetto rilevante, ricordato anche in occasione dell'Audizione dell'Istat sulla legge di bilancio per il 2019², è il titolo di godimento dell'abitazione delle famiglie in povertà assoluta. Si stima che il 43,7% di esse abiti in una casa in affitto mentre il corrispondente dato riferito alle famiglie non in povertà assoluta è pari al 15,2%. La quota di famiglie affittuarie in povertà assoluta è più elevata nei centri metropolitani (64,1%) e nel Nord del Paese (50,6%). La spesa media effettiva per affitto delle famiglie in povertà assoluta è di 310 euro (357 euro Nord; 384 Centro; 230 Mezzogiorno).

Le famiglie in povertà assoluta che non vivono in abitazioni in affitto (56,3%) si dividono in due sottogruppi: quelle che abitano in case di proprietà (40,7%) e quelle che hanno case in usufrutto o in uso gratuito (15,6%). Tra le famiglie che vivono in una casa di proprietà quasi una su cinque paga un mutuo, il cui importo mensile medio è 525 euro (564 euro Nord; 480 euro Centro, 387 euro Mezzogiorno).

2. Alcune considerazioni sul disegno del Reddito di cittadinanza

Il RDC distingue fra la generalità delle famiglie e quelle formate solo da individui di età superiore ai 67 anni, per le quali il beneficio è denominato Pensione di cittadinanza.

I requisiti di accesso al RDC, come nel caso del REI, si basano principalmente sull'ISEE. Si tiene, così, conto non solo del reddito, ma anche della ricchezza familiare (finanziaria e immobiliare). Il provvedimento prevede, poi, ulteriori condizioni di accesso riferite al patrimonio immobiliare, alla ricchezza familiare e al possesso di particolari beni mobili.

² Cfr. Audizione del 12 novembre 2018 presso le Commissioni riunite V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati e la 5ª Commissione "Bilancio" del Senato della Repubblica sull'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (C. 1334 Governo).

Dal RDC sono escluse le famiglie di immigrati extra-comunitari con permesso di soggiorno, se residenti in Italia da meno di dieci anni, e tutte quelle (composte anche di soli italiani) che non hanno vissuto in Italia continuativamente negli ultimi due anni. Inoltre, i giovani di età inferiore ai 26 anni non coniugati e senza figli, fanno parte del nucleo familiare dei genitori, anche se non conviventi, se sono a loro carico ai fini Irpef.

La misura prevede un'erogazione massima mensile, per una persona sola, di 780 euro ottenuto come somma di due componenti. La prima è pari ad un massimo di 500 euro per la generalità delle famiglie e a 630 euro per quelle composte soltanto da anziani di età superiore a 67 anni. Per le famiglie di due o più componenti, il valore della soglia è aumentato moltiplicandolo per la scala di equivalenza introdotta dal dispositivo. La seconda componente consiste in un contributo per le spese di affitto delle famiglie con membri non tutti anziani, pari all'ammontare del canone annuo fino ad un importo massimo di 280 euro mensili che, a differenza della componente reddituale, non viene moltiplicato per la scala di equivalenza e quindi non varia al variare della numerosità familiare. Per le famiglie di inquilini formate soltanto da anziani, l'importo massimo del contributo per l'affitto è di 150 euro. Per le famiglie proprietarie della casa di abitazione è previsto un contributo per le eventuali spese di mutuo pari a 150 euro al mese, anche questo non moltiplicato per la scala di equivalenza.

È opportuno richiamare alcune caratteristiche della scala di equivalenza adottata nel provvedimento. Questa è pari a uno, in caso di singolo componente, ed è poi aumentata di 0,4 per ogni maggiorenne e di 0,2 per ogni minorenne appartenente al nucleo familiare, fino al raggiungimento di un valore massimo di 2,1. Di contro le scale di equivalenza ISEE o quella applicata al REI prevedevano un tetto massimo rispettivamente pari a 5,3 e 5.

Nella nuova scala di equivalenza, inoltre, non sono previste maggiorazioni né in caso di nuclei familiari con tre o più figli a carico né in caso di componenti con disabilità media, grave o non autosufficienti seppur queste condizioni siano prese in considerazione nel calcolo dell'ISEE facilitando l'accesso alla misura delle famiglie con disabili.

3. I risultati delle microsimulazioni

Secondo le stime prodotte dal modello di microsimulazione dell'Istat FaMiMod, sotto l'ipotesi di un tasso di utilizzo (take up) del provvedimento pari all'85% del totale teorico delle famiglie interessate, il beneficio potrebbe interessare un milione 308 mila famiglie e due milioni e 706 mila individui, con un importo annuo medio per famiglia pari a 5 mila 45 euro, corrispondente al 66,7% del reddito familiare, e un costo totale pari a 6,6 miliardi di euro su base annua.

Tra le famiglie potenzialmente beneficiarie si stima che 752 mila vivano nel Mezzogiorno, 333 mila al Nord e 222 mila al Centro. Calcolando le relative incidenze, si stima che le famiglie beneficiarie del RDC siano il 9,0% delle famiglie residenti nel Mezzogiorno, il 4,1% al Centro e il 2,7% al Nord. Le diverse quote per ripartizione riflettono solo parzialmente, e con un'intensità diversa riconducibile in parte al disegno del provvedimento, quelle stimate per la povertà assoluta: nel 2017 l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie era pari al 10,3% nel Mezzogiorno, al 5,4% al Nord e al 5,1% al Centro.

Considerata la diversa composizione delle famiglie beneficiarie nelle tre aree territoriali, il sussidio per famiglia, su base annua, è pari in media a 5 mila 176 euro nel Mezzogiorno (68,4% del reddito familiare del nucleo richiedente), a 4 mila 837 euro al Nord (66,0% del reddito) e a 4 mila 912 euro al Centro (61,9% del reddito).

I singoli costituiscono il 47,9% delle famiglie beneficiarie del RDC (626 mila) e riceveranno, in media, un sussidio annuo di 4 mila 469 euro (82,1% del reddito).

Le coppie con figli minorenni sono circa 260 mila (il 19,6% delle famiglie beneficiarie) e percepiranno, in media, 6 mila 470 euro, quindi meno delle coppie con figli tutti adulti (che percepiranno 7 mila 41 euro) per effetto delle scale di equivalenza.

Fra i destinatari del RDC, i nuclei familiari composti da soli cittadini italiani sono un milione 56 mila, circa l'81% del totale delle famiglie beneficiarie, mentre quelli formati da soli stranieri, cittadini dell'UE ed extra-comunitari, sono 150 mila (11,5%). Di queste ultime, quelle di soli cittadini extra-comunitari sono 95 mila (7,3%). Le famiglie miste di italiani e stranieri sono 102 mila (7,8%).

Del milione e 791 mila destinatari del RDC in età da lavoro (16-64 anni), 613 mila sono persone in cerca di occupazione (il 22,7% del totale) e 428 mila sono occupati (il 15,8%). Tra le persone inattive, è rilevante la presenza delle casalinghe: 422 mila persone (il 23,6% del totale).

Tre beneficiari in età da lavoro su cinque (più precisamente il 62,5%, pari a un milione 120 mila persone) hanno conseguito il diploma della scuola media inferiore e il 13,4% (241 mila) ha al massimo la licenza elementare. Il 30,9% (553 mila) possiede un diploma di scuola media superiore e il 6,6% (circa 120 mila) ha un diploma universitario, una laurea o un titolo di studio post-universitario.

Infine, complessivamente, l'85% dei beneficiari sono italiani mentre gli stranieri rappresentano poco meno dell'11%, in virtù delle modalità previste di erogazione del contributo.

Una valutazione complessiva dell'impatto della manovra può essere effettuata ricorrendo ai principali indicatori di distribuzione. Osservando l'Indice di concentrazione del Gini, per il quale valori vicino allo 0 indicano una distribuzione egualitaria, risulta che il RDC determinerebbe una riduzione della disuguaglianza nella misura di 0,2 punti percentuali dell'indice di Gini, che passerebbe da 30,1 a 29,9%.

4. La misurazione statistica e il provvedimento

La condizione di povertà assoluta è, come noto, definita in base a una spesa per consumi pari o inferiore a quella stimata come minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche, è considerato essenziale per uno standard di vita minimamente accettabile. Questa spesa minima rappresenta la cosiddetta soglia di povertà assoluta. L'Istat calcola tante soglie quante sono le combinazioni tra 38 diversi tipologie di famiglie (definite a seconda del numero e dell'età dei componenti), 3 tipi di comune di residenza (Centro area metropolitana, periferia area metropolitana e comuni con 50.001 abitanti e più, altri comuni fino a 50.000 abitanti) e le 3 macro ripartizioni geografiche.

La soglia più bassa è stimata pari a 497 euro mensili di spese per i consumi di una famiglia con un unico componente di oltre 75 anni di età residente in un piccolo comune del Mezzogiorno, mentre la soglia più alta è pari a 2.010 euro di spese per consumi per una famiglia di 5 componenti (due ragazzi tra gli 11

e i 17 anni e tre adulti tra i 18 e i 59 anni) residente nel centro di un'area metropolitana del Nord del Paese.

In questo contesto, il RDC si configura come una misura di contrasto alla povertà assoluta ma, nella sua definizione operativa e applicazione, si riferisce ad una platea in parte diversa da quella misurata in base ai criteri ora indicati.

Alla luce degli standard internazionali e comunitari in materia di concetti, definizioni e classificazioni, un punto di attenzione è quello relativo alla definizione di persona in cerca di occupazione, che è da tempo armonizzata nei diversi sistemi statistici nazionali e nel Sistema statistico europeo.

Nella relazione tecnica allegata al decreto-legge il provvedimento è atteso produrre effetti sul tasso di partecipazione e sul tasso di disoccupazione, trasformando una parte della popolazione inattiva in disoccupata (e quindi in cerca di lavoro). Affinché ciò avvenga è necessario che il legislatore tenga presente la definizione statistica di persona disoccupata concordata nelle sedi internazionali.

Entrando più nello specifico, nel decreto-legge l'erogazione del beneficio è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e, successivamente, allo svolgimento di concrete azioni di ricerca di un impiego secondo modalità definite nel Patto per il lavoro sottoscritto dal beneficiario e attraverso piattaforme digitali dedicate.

Ai fini statistici, un'azione di ricerca di lavoro è considerata attiva se volta a trovare un'offerta di lavoro e non, ad esempio, un corso di formazione. In particolare, il concetto di ricerca attiva già utilizzato dall'Istat concorre alla classificazione degli individui in occupati/disoccupati/inattivi³ ed è misurato attraverso una batteria di possibili azioni di ricerca. In questo ambito, dunque, la consultazione della piattaforma per la ricerca di un impiego identifica un'azione ulteriore rispetto a quanto già rilevato nell'alveo della statistica ufficiale, ma solo nelle ipotesi in cui tale piattaforma venga utilizzata per

³ Secondo le definizioni internazionali (in particolare Eurostat) gli individui campionati dalla Rilevazione continua sulle forze di lavoro si classificano come in cerca di occupazione (o disoccupate) in presenza delle seguenti condizioni (contemporaneamente presenti):

1. non essere occupato (è occupato chi nella settimana di indagine ha svolto almeno un'ora di lavoro per la quale si percepisce un guadagno);
2. aver cercato attivamente lavoro nelle ultime 4 settimane;
3. essere disponibile a iniziare un lavoro entro due settimane dalla settimana di indagine.

cercare un lavoro, non anche nelle ipotesi di rivolgersi alla stessa per cercare opportunità di formazione.

Poter distinguere operativamente fra queste diverse ipotesi, assicurando in tal modo un elevato livello di coerenza, potrebbe essere rilevante ai fini della confrontabilità delle informazioni e, di conseguenza, del monitoraggio della misura. Più in dettaglio, potrebbe essere utile una modifica dell'art. 4 del provvedimento evidenziando la necessità per il beneficiario di consultare quotidianamente la piattaforma digitale prevista quale supporto nella ricerca attiva di lavoro, verificando la presenza di nuove offerte di lavoro.

Le simulazioni effettuate consentono di stimare l'area dei beneficiari che potrebbe transitare nella ricerca attiva di lavoro. Il provvedimento vincola l'erogazione del beneficio alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni e i minori di 65. Inoltre, esclude dall'obbligo alcune categorie tra cui gli studenti, i titolari di pensione diretta o coloro che abbiano carichi di cura⁴ (art. 4 commi 2 e 3).

Osservando la distribuzione per condizione prevalente dei beneficiari stimati dal modello FaMiMod e tenendo conto, per quanto possibile nel modello, delle caratteristiche di esclusione, si può stimare che circa 470 mila individui attualmente inattivi potrebbero transitare nell'offerta effettiva di lavoro sulla base di quanto disposto dal provvedimento in relazione alla obbligatorietà della ricerca attiva di lavoro.

⁴ Più nello specifico: sono esclusi coloro che frequentano corsi di studio o formazione, le persone con più di 65 anni, i titolari di pensione di cittadinanza o di pensione diretta, i disabili e i componenti con carichi di cura nei confronti di minori di 3 anni, disabili e persone non autosufficienti