

**Disegno di legge n.2267  
Conversione in legge del decreto-legge 8 giugno 2021, n. 79,  
recante misure urgenti in materia di assegno temporaneo per  
figli minori**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica  
Prof. Gian Carlo Blangiardo**

**11<sup>a</sup> Commissione permanente  
(Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)  
Senato della Repubblica  
Roma, 22 giugno 2021**



## Indice

<b>1. Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>2. La simulazione degli effetti distributivi del provvedimento</b>	<b>7</b>
<b>Tavole</b>	<b>9</b>



## 1. Introduzione

In questa audizione, dopo alcune considerazioni generali sulla situazione demografica del Paese, presenterò i risultati di una simulazione sugli effetti redistributivi del provvedimento in esame.

Come ho spesso ricordato, il quadro demografico italiano è caratterizzato da una significativa crescita della sopravvivenza – se si esclude la parentesi del 2020 – e da un altrettanto marcato calo della natalità, con un conseguente invecchiamento della popolazione più veloce rispetto al resto d'Europa.

Negli ultimi decenni è aumentato lo squilibrio nella struttura per età e più recentemente si sono manifestati i segni della recessione demografica, con un saldo migratorio che non è più in grado di compensare la dinamica negativa del saldo naturale. Dal 2015, la popolazione residente è costantemente in calo: secondo l'ultimo dato ufficiale pubblicato dall'Istat, tra il 1° gennaio 2014 e il 1° gennaio 2021, la popolazione residente in Italia si è complessivamente ridotta di oltre 1.088 mila unità, circa 384 mila solo nell'ultimo anno. Questo quadro di declino è la risultante sia del calo delle nascite – che si è verificato ininterrottamente dal 2009 – sia dell'aumento dei decessi. Per le prime, si è passati dai 577 mila nati del 2008 ai 404 mila del 2020. Per i secondi, dai 593 mila decessi nel 2011 ai 634 mila nel 2019 (+6,9%) fino ai 746 mila del 2020. Entrambe queste dinamiche sono largamente collegate all'andamento della popolazione per fasce d'età: in particolare, all'inizio di quest'anno, le donne tra i 15 e i 49 anni – intervallo che identifica le età feconde – erano poco più di 1 milione e 800 mila in meno rispetto al 2008. Un minor numero di donne in età feconda comporta inevitabilmente, in assenza di comportamenti che si riflettono in un incremento della fecondità alle diverse età, meno nascite. Con riferimento al decennio 2008-2018, si è calcolato che la variazione di ammontare e di struttura per età della popolazione femminile in età feconda spieghi circa i due terzi (il 67%) delle minori nascite osservate, mentre la restante quota è attribuibile in modo specifico a una diminuzione della fecondità, il cui indicatore sintetico è passato nel decennio da 1,45 figli per donna a 1,29 e, nel 2020, è sceso ulteriormente a 1,24.

Nelle valutazioni a più breve termine va altresì considerato come l'emergenza pandemica insorta nei primi mesi del 2020, abbia influito oltre che sull'aumento del numero di decessi, anche sulla stessa frequenza annua di nati. È infatti legittimo ipotizzare che il clima di paura e incertezza e le crescenti difficoltà di natura materiale

(legate ad occupazione e reddito) generate dai recenti avvenimenti abbiano avuto e continuino ad avere un'influenza negativa sulle scelte di fecondità delle coppie italiane. I dati relativi ai primi due mesi del 2021 confermano, del resto, un calo delle nascite, rispetto al 2020, dell'ordine del 14% nel mese di gennaio e in quello di febbraio – corretto per il numero di giorni – una riduzione del 5%. Appare quindi altamente verosimile, anche a seguito dei prevedibili effetti del calo dei concepimenti durante la seconda ondata del virus (ottobre-dicembre 2020), che le nascite nel corso del 2021 scenderanno sotto la soglia delle 400 mila unità.

Gli attuali cambiamenti del comportamento riproduttivo degli italiani trovano le loro radici nelle profonde trasformazioni demografiche e sociali del secolo scorso. Già alla fine degli anni Settanta, il numero medio di figli per donna era sceso stabilmente sotto la soglia del ricambio generazionale (due figli in media). La bassa fecondità, emblematicamente espressa dagli attuali circa 1,2 figli per donna, è il segnale più rappresentativo del malessere demografico del nostro Paese.

Le cause di questo fenomeno possono essere ricondotte a diversi fattori. Tra questi, influisce certamente il posticipo delle tappe del ciclo di vita che porta al costante aumento dell'età media delle donne al primo figlio. Da notare però che, tra quelle senza figli (il 45% delle 18-49enni nel 2016, secondo un'indagine specifica svolta dall'Istat), coloro che non contemplanò la genitorialità nel proprio progetto di vita sono meno del 5%; si conferma, inoltre, che non è mutato il numero desiderato di figli (sempre in media pari a 2), mentre è in crescita la quota di coppie che sono costrette a rinviare e poi a rinunciare alla realizzazione dei progetti familiari a causa delle difficoltà della propria condizione economica e sociale o per fattori di contesto, difficoltà che possono peraltro insorgere anche dopo la nascita dei figli.

D'altra parte, i dati hanno tradizionalmente sottolineato come la presenza di più figli esponga maggiormente le famiglie al rischio di povertà. Le statistiche più recenti sulla povertà assoluta – diffuse lo scorso 16 giugno – mostrano come il numero di minori che vivono in condizioni di povertà sia pari a 1 milione 337mila, con un'incidenza del 13,5%, superiore a quella media nazionale (9,4%), in aumento di oltre due punti rispetto al 2019 (+1,7 punti per la media nazionale). Le famiglie con minori in povertà assoluta sono oltre 767mila, con un'incidenza pari all'11,9% (era 9,7 nel 2019). La maggiore criticità di queste famiglie emerge anche in termini di intensità della povertà, con un valore pari al 21,0% contro il 18,7 del dato generale: oltre a essere più spesso povere, le famiglie con minori sono anche in condizioni di disagio più marcato. Per il sottoinsieme delle famiglie povere con minori, l'incidenza di povertà assoluta aumenta al crescere del numero di figli minori presenti in famiglia (6,9% per le coppie con un figlio minore, 11,3% per quelle con due figli minori e 19,8%

per le coppie con tre o più figli minori) ed è elevata tra le famiglie monogenitore con minori (14,0%).

Alla luce dei dati che ho appena esposto, appare evidente la necessità di azioni che, oltre a ridurre le disparità e promuovere la parità di genere, sostengano la natalità e la lotta alla povertà minorile, obiettivi che contribuirebbero a promuovere quell'investimento in capitale umano di cui il nostro Paese ha estremo bisogno.

## **2. La simulazione degli effetti distributivi del provvedimento**

In attesa della riforma degli istituti di sostegno alle famiglie con figli, il cui inizio è previsto per il 2022 con l'adozione dell'assegno unico universale per i figli (L. n. 46/2021), il governo ha recentemente approvato una misura "ponte" (D.L. n. 79/2021) che prevede, nel secondo semestre del 2021, due interventi: un assegno temporaneo per i minori e una maggiorazione dei già esistenti assegni per il nucleo familiare.

L'assegno temporaneo verrà corrisposto alle famiglie con figli minori che, in base alla legislazione vigente, non hanno diritto agli assegni per il nucleo familiare. Inoltre, per accedere al beneficio l'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) deve essere inferiore ai 50.000 euro annui. Gli importi dell'assegno decrescono all'aumentare dell'Isee e sono più elevati del 30% per le famiglie con tre o più figli. La maggiorazione degli assegni familiari prevede un aumento pari a 37,5 euro mensili per ciascun figlio per le famiglie che hanno fino a due figli e un aumento pari a 55 euro per quelle con tre o più figli.

In questa audizione, si presentano i risultati della simulazione dei due provvedimenti temporanei, effettuata con il modello di microsimulazione sulle famiglie dell'Istat (FaMiMod).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Per una descrizione del modello si veda il volume monografico Istat, Rivista di Statistica Ufficiale, 2/2016 (<http://www.istat.it/it/archivio/171133>). Il modello replica il funzionamento del sistema di tasse e benefici sui microdati dell'indagine campionaria sui redditi e le condizioni di vita dell'Istat (Eu-Silc). Esso permette di applicare la normativa in vigore per calcolare i trasferimenti pubblici (pensioni, assegni familiari ecc.) e il prelievo (contributi sociali e imposte dirette). I redditi, la normativa, i totali demografici e occupazionali impiegati per ottenere le stime sono aggiornati all'anno 2020. Le analisi distributive qui presentate non sono comparabili con altre analisi effettuate con il modello FaMiMod effettuate sulla base di dati meno recenti. L'analisi include i principali provvedimenti a favore delle famiglie per fronteggiare l'impatto sui redditi individuali e familiari causato dalla pandemia da Covid-19. In particolare, sono stati considerati il Reddito di emergenza, il bonus per i lavoratori autonomi e il bonus per le colf. Inoltre, attraverso una ricalibrazione dei pesi campionari, si è tenuto conto dell'ampliamento delle richieste sia della Cassa Integrazione Guadagni, sia, tramite le simulazioni, del reddito di cittadinanza.

Gli effetti dei due provvedimenti temporanei per le famiglie con figli sono calcolati per differenza fra lo scenario con la legislazione vigente e i redditi dell'anno 2020, e uno scenario ipotetico con l'implementazione delle due misure che entreranno in vigore nella seconda metà del 2021.

Le stime mostrano che il 5,5% delle famiglie italiane può beneficiare dell'assegno temporaneo e il 15,8% della maggiorazione degli assegni familiari. Entrambe le misure risultano molto progressive rispetto al reddito delle famiglie. Nel quinto più povero si osservano il 10,4% delle famiglie beneficiarie dell'assegno temporaneo a fronte dell'1,3% di quello più ricco. Similmente, la maggiorazione degli assegni al nucleo familiare favorisce il 22,6% delle famiglie nel primo quinto e solo il 3,7% dell'ultimo.

Secondo la simulazione, nel secondo semestre del 2021, l'importo medio dell'assegno temporaneo sarebbe pari a 962 euro, mentre quello della maggiorazione a 377. L'ammontare è distribuito in maniera moderatamente progressiva con gli importi medi più significativi per le famiglie appartenenti al primo e al secondo quinto e una maggiore progressività dell'assegno temporaneo, disegnato sulla base dell'Isee. Per le famiglie beneficiarie del quinto più povero, l'assegno temporaneo fornisce un contributo significativo, pari al 6,9% del reddito familiare.

L'86,6% della spesa per l'assegno temporaneo e l'81,5% di quella per la maggiorazione sono destinati alle famiglie con redditi bassi o medi appartenenti ai primi tre quinti della distribuzione del reddito.

Considerando il totale della popolazione, l'implementazione della misura determina una lieve riduzione dell'indice di Gini<sup>2</sup> dal 30,21 al 29,96 (-0,25 punti).

---

<sup>2</sup> L'Indice di Gini si riferisce al totale delle famiglie italiane, comprese quelle senza figli; l'indice varia tra 0, in caso di distribuzione perfettamente egualitaria, e 1, che corrisponde alla massima disuguaglianza (i valori sono moltiplicati per 100).



## Tavole

**Tavola 1 - Famiglie beneficiarie dei due provvedimenti**  
(percentuale sul totale delle famiglie)

QUINTI DI REDDITO NETTO FAMILIARE EQUIVALENTE	Assegno Temporaneo	Maggiorazione assegni al nucleo	Totale dei due provvedimenti
Primo (più povero)	10,4	22,6	32,9
Secondo	7,3	23,6	30,9
Terzo	3,8	19,7	23,5
Quarto	5,8	11,9	17,7
Quinto (più ricco)	1,3	3,7	5,0
<b>Totale</b>	<b>5,5</b>	<b>15,8</b>	<b>21,3</b>

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

**Tavola 2 - Famiglie beneficiarie dei due provvedimenti**  
(percentuale sul totale delle famiglie con figli a carico)

QUINTI DI REDDITO NETTO FAMILIARE EQUIVALENTE	Assegno Temporaneo	Maggiorazione assegni al nucleo	Totale dei due provvedimenti
Primo (più povero)	20,8	45,4	66,2
Secondo	17,3	56,2	73,5
Terzo	11,0	57,5	68,5
Quarto	20,8	42,8	63,6
Quinto (più ricco)	7,5	21,6	29,1
<b>Totale</b>	<b>16,4</b>	<b>47,3</b>	<b>63,8</b>

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

**Tavola 3 - Ammontare dei benefici**  
(importo medio in euro e in percentuale del reddito familiare)

QUINTI DI REDDITO NETTO FAMILIARE EQUIVALENTE	Assegno Temporaneo		Maggiorazione assegni al nucleo		Totale dei due provvedimenti	
	Importo medio per famiglia beneficiaria	% reddito familiare	Importo medio per famiglia beneficiaria	% reddito familiare	Importo medio per famiglia beneficiaria	% reddito familiare
Primo (più povero)	1.251	6,9	450	1,9	702	3,2
Secondo	1.268	3,7	391	1,3	598	1,9
Terzo	672	1,6	322	0,8	378	1,0
Quarto	503	1,0	358	0,7	406	0,8
Quinto (più ricco)	347	0,5	260	0,4	283	0,4
<b>Totale</b>	<b>962</b>	<b>2,7</b>	<b>377</b>	<b>1,0</b>	<b>528</b>	<b>1,5</b>

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie

**Tavola 4 - La distribuzione della spesa**  
(ripartizione percentuale della spesa per quinti)

<b>QUINTI DI REDDITO NETTO FAMILIARE EQUIVALENTE</b>	<b>Assegno Temporaneo</b>	<b>Maggiorazione assegni al nucleo</b>	<b>Totale dei due provvedimenti</b>
Primo (più povero)	44,9	31,2	37,6
Secondo	31,8	28,3	29,9
Terzo	9,9	22,0	16,3
Quarto	11,6	15,1	13,5
Quinto (più ricco)	1,8	3,5	2,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat, Modello di microsimulazione sulle famiglie