

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. LIX
n. 1

RELAZIONE

SULL'EVOLUZIONE DELL'ANDAMENTO DEGLI INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE

(Anno 2019)

(Articolo 10, comma 10-ter, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TRIA)

Comunicata alla Presidenza il 27 febbraio 2019



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



RELAZIONE SUGLI
INDICATORI
DI BENESSERE EQUO E
SOSTENIBILE 2019



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

RELAZIONE SUGLI INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE 2019

Presentato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Giovanni Tria

INTRODUZIONE

I temi dell'inclusione, del benessere dei cittadini e dei divari territoriali hanno assunto un ruolo di crescente rilevanza nel dibattito politico degli ultimi anni. Ciò anche perché la lenta ripresa dell'economia italiana dal 2014 in poi non ha prodotto miglioramenti uniformi del benessere e gravi problemi socio-economici, quali la povertà, si sono in realtà acuiti. L'Italia è un paese maggiormente diviso lungo linee sociali e territoriali rispetto alla media europea e dei paesi OCSE. L'occupazione ha ripreso, ma rimane precaria e meno diffusa che in altri paesi avanzati. Due lunghe recessioni e i recenti sviluppi dei mercati globali non solo hanno fatto arretrare l'economia, ma hanno anche danneggiato il tessuto sociale del Paese. Gli andamenti demografici restano sfavorevoli.

Il Governo ha posto il tema dell'inclusione al centro della propria azione di politica economica. La Legge di Bilancio e i provvedimenti ad essa collegati, in particolare il recente Decreto Legge n.4 del 2019, concentrano infatti le risorse finanziarie sul contrasto alla povertà, la partecipazione al mercato del lavoro, la formazione, il ricambio generazionale, l'incentivazione del lavoro giovanile, la riduzione del carico fiscale su lavoratori autonomi e piccoli imprenditori, la famiglia, l'istruzione, la ricerca, il controllo dell'immigrazione e l'ordine pubblico - solo per menzionare gli ambiti più rilevanti.

Nel 2016 il Legislatore ha introdotto il Benessere Equo e Sostenibile (BES) nel ciclo di programmazione economica e finanziaria. A partire dal 2017, il Ministero dell'Economia e delle Finanze elabora l'Allegato BES al Documento di Economia e Finanza (DEF) e la Relazione al Parlamento sugli indicatori BES, che con il presente documento giunge alla seconda edizione. Si tratta di un'innovazione importante, di un concreto passo avanti verso un modo di operare in cui le misure economiche vengono esaminate non solo in base ai loro impatti previsti sul Prodotto Interno Lordo, l'occupazione e i saldi di bilancio, ma anche in termini di effetti attesi sul benessere economico delle famiglie, sulla distribuzione del reddito, sull'inclusione sociale, sull'ambiente e sulle altre dimensioni del BES.

Il BES viene attualmente valutato attraverso dodici indicatori, individuati da un apposito Comitato come previsto dalla Legge di riforma del bilancio dello Stato n. 163/2016 durante la scorsa legislatura. Tali indicatori afferiscono a otto dei dodici domini che l'Istat ha individuato per il suo Rapporto Annuale sul BES, la cui edizione 2018 è stata pubblicata in dicembre. La Relazione del Governo gioca un ruolo complementare a quello del Rapporto Istat, giacché essa si pone in un'ottica previsiva e di analisi di impatto delle politiche partendo proprio da dati e stime retrospettive di fonte Istat.

Qual è dunque il quadro che emerge dalla presente Relazione? Come sopra accennato, la Legge di Bilancio 2019 finanzia importanti innovazioni nel campo dell'inclusione e del ricambio generazionale. Su tale scorta, il D.L. n.4 del 2019, pubblicato il 28 gennaio scorso, introduce il Reddito di Cittadinanza (RdC) e modifica la normativa in tema di pensionamento anticipato con la cosiddetta

'Quota 100'. Unitamente all'estensione del regime fiscale agevolato per lavoratori autonomi e piccole imprese (*flat tax*), le nuove politiche porteranno ad un apprezzabile aumento del reddito disponibile aggiustato pro capite, ad una riduzione della disuguaglianza dei redditi (misurata dal rapporto fra primo e ultimo quintile della distribuzione) e ad un marcato calo della povertà assoluta.

Questi importanti risultati emergono chiaramente dalle stime e analisi presentate nel Capitolo III e IV di questa Relazione, le quali indicano anche che la gran parte dei miglioramenti previsti per i prossimi anni in termini di inclusione e ribilanciamento della distribuzione dei redditi deriveranno dalle nuove misure di politica economica, ed in particolare dal RdC, e solo in misura marginale dall'andamento previsto dell'economia. Il RdC non è soltanto una misura di sostegno: è anche una misura di attivazione della popolazione in età lavorativa e di formazione dei disoccupati e degli inattivi. Il pieno dispiegarsi degli effetti di attivazione previsti nella misura potrà generare una significativa diminuzione del tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro; tale indicatore, rispetto al tasso di disoccupazione, offre una rappresentazione dell'esclusione dal mercato del lavoro tenendo conto anche di coloro che sono inattivi ma sarebbero disponibili a lavorare. Unitamente ad altre misure, il RdC contribuirà anche ad aumentare l'occupazione delle donne con figli.

La Legge di Bilancio finanzia anche interventi in altri ambiti di grande rilevanza per il BES, per i quali le metodologie di valutazione quantitativa sono ancora in fase di sviluppo. Per quanto riguarda il dominio 'salute', è opportuno menzionare la riduzione dei tempi di attesa e della carenza di personale nel settore sanitario e il sostegno all'edilizia sanitaria. Negli ambiti 'politica e istituzioni' e 'sicurezza', l'efficienza della giustizia civile e la riduzione della criminalità predatoria beneficeranno di maggiori dotazioni finanziarie e di personale. In tema di inquinamento, il rinnovo degli incentivi all'efficienza energetica delle abitazioni e il meccanismo 'bonus-malus' su auto elettriche e a combustione interna darà un utile contributo al miglioramento della qualità dell'aria.

Il quadro che emerge da questa Relazione è dunque assai incoraggiante e conferma che la Legge di Bilancio 2019 ha segnato un grande passo avanti sul sentiero dell'inclusione e del benessere dei cittadini italiani. I nostri sforzi si devono ora concentrare su un'attuazione efficace e rigorosa delle nuove misure, onde assicurarne il massimo impatto economico e sociale. Equità vuole anche dire minimizzare gli abusi di forme di assistenza e recuperare risorse da utilizzare in altre aree prioritarie di intervento.

I progressi evidenziati dalla presente Relazione segnano l'inizio di uno sforzo pluriennale che auspichiamo ancor più ampio. Altri ambiti del BES richiederanno infatti ulteriori interventi e riforme, in particolare l'ambiente, le infrastrutture, i servizi pubblici, la giustizia, l'istruzione e la formazione. Il miglioramento del benessere necessita anche di un'economia forte e produttiva, che generi valore aggiunto e gettito fiscale da utilizzare per ulteriori politiche di sviluppo. Dovremo quindi ricercare il miglior punto di equilibrio fra sviluppo, equità e sostenibilità.

Giovanni Tria

Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE

Introduzione	5
Indice	7
I. Premessa	9
I.1 Considerazioni preliminari	9
I.2 Sintesi dei principali risultati	9
I.3 Gli indicatori BES	11
II. La Legge di bilancio 2019-2021: le misure rilevanti per il BES	15
III. L'andamento degli indicatori BES	23
III.1 L'ultimo triennio e le previsioni per il periodo 2018-2021	23
III.2 Gli indicatori BES nel periodo 2015-2017	33
IV. L'indice di povertà assoluta: un approfondimento	37

I. PREMESSA

I.1 CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Con il presente documento, la Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile (Relazione BES) giunge alla seconda edizione. La Relazione BES deve essere presentata alle Camere dal Ministro dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'articolo 10, comma 10 ter, della Legge n.196 del 2009, come modificata dalla Legge n. 163 del 2016. Essa aggiorna la previsione degli indicatori BES per il triennio in corso in base agli effetti della Legge di Bilancio di recente approvazione. Il quadro programmatico per il successivo triennio sarà presentato dal Governo nell'Allegato BES che accompagna il Documento di Economia e Finanza (DEF) previsto per aprile.

La Relazione BES di quest'anno fa parte di una fase di transizione della programmazione economica e finanziaria, anche in chiave BES. L'anno scorso, infatti, il DEF e il relativo Allegato BES furono predisposti da un governo uscente e si riferirono unicamente al quadro a legislazione vigente. Il Governo attualmente in carica ha presentato la propria strategia di politica economica e di riforma nella Nota di Aggiornamento del DEF 2018. La prima fase di attuazione di tale strategia è avvenuta con la Legge di Bilancio 2019, che ha introdotto misure che interessano vari aspetti del BES. Tra queste emergono, in primis, il Reddito di Cittadinanza e il 'pacchetto pensioni', i cui effetti attesi in chiave BES sono già inclusi nelle stime relative ai prossimi tre anni contenute nel presente documento.

La Relazione analizza interventi di policy, come il Reddito di Cittadinanza e le misure riguardanti il 'pacchetto pensioni', definiti in dettaglio soltanto recentemente, con il D.L. n.4 del 28 gennaio 2019. Considerato, da un lato, il breve lasso di tempo a disposizione e, dall'altro, l'incertezza relativa ad alcuni aspetti statistici e definatori, le valutazioni riportate sono pertanto di natura provvisoria e saranno oggetto di ulteriori approfondimenti che verranno diffusi nell'Allegato BES al DEF 2019.

I.2 SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI

In questa sezione si riporta un quadro di sintesi delle previsioni elaborate dal MEF per il periodo 2018-2021 nei diversi domini del benessere, sulla base dei dati forniti dall'Istat.

La Legge di Bilancio 2019 ha un rilevante impatto sui vari aspetti che compongono il benessere, ponendo l'enfasi sui fattori propulsivi di una crescita economica inclusiva. In questa direzione è stata prevista l'adozione di misure volte a stimolare gli investimenti, incrementare il reddito disponibile delle famiglie, fornire agevolazioni fiscali al tessuto produttivo, contrastare la povertà,

migliorare la distribuzione dei redditi e favorire l'attivazione della popolazione in età da lavoro. Tutte queste misure sono volte ad aumentare il potenziale di crescita dell'economia italiana e al contempo garantire maggiore equità.

I risultati presentati in questa relazione sono incoraggianti per tutti gli indicatori per cui è fornita la previsione quantitativa nell'orizzonte temporale della programmazione economico-finanziaria; anche per gli indicatori per cui non si fornisce una quantificazione puntuale della previsione, si può tracciare ragionevolmente un quadro positivo alla luce delle misure introdotte dalla Legge di Bilancio 2019.

Con specifico riferimento agli indicatori che monitorano il dominio 'benessere economico', nel triennio 2019-2021 si registrerà un aumento consistente del reddito disponibile aggiustato pro capite, pari a 4,5 punti percentuali, ed una riduzione significativa della disuguaglianza dei redditi (il rapporto tra ultimo e primo quintile di reddito si riduce di 0,5 punti). Tali previsioni derivano principalmente dall'introduzione del RdC, dall'estensione del regime forfettario agevolato e dalle risorse destinate alle assunzioni previste nel pubblico impiego nonché dagli investimenti che saranno effettuati a livello sia centrale sia locale. Queste misure plausibilmente avranno anche un considerevole effetto positivo in termini di riduzione della povertà assoluta.

Per quanto riguarda il dominio 'lavoro e conciliazione dei tempi di vita', si prevede un progressivo miglioramento per il tasso di mancata partecipazione al lavoro, che costituisce un indicatore di esclusione dal lavoro più ampio in confronto al tasso di disoccupazione. Nel triennio 2019-2021 la riduzione della mancata partecipazione al mercato del lavoro (-1,1 punti percentuali) si accompagna a un sostanziale assottigliamento del gap tra donne e uomini (da 6,1 a 5,3 punti percentuali), che si attesterebbe sul valore più basso dal 2005. In questo caso le misure che hanno maggiore impatto su questo dominio sono quelle contenute nel 'pacchetto pensioni', l'introduzione del RdC, gli incentivi all'occupazione, le assunzioni nel settore pubblico e i buoni per l'iscrizione in asili nido pubblici o privati. Anche il rapporto tra i tassi di occupazione delle donne con età 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli potrà essere positivamente influenzato dagli interventi mirati a stimolare l'ingresso nel mercato del lavoro di individui che ne erano esclusi.

Nel dominio 'ambiente', monitorato dalle emissioni di CO₂ pro capite, si prevede un miglioramento su cui incidono il rinnovo degli incentivi all'efficienza energetica, che generano impatti positivi anche in termini di investimento e di occupazione, e il meccanismo 'bonus-malus' su auto elettriche e a combustione interna.

Entrambi gli indicatori del dominio 'salute', eccesso di peso e speranza di vita in buona salute alla nascita, potranno rilevare miglioramenti grazie agli interventi mirati all'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche relative ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie, al potenziamento del personale sanitario e alle misure fiscali per la manutenzione e il restauro di impianti sportivi pubblici nonché per la realizzazione di nuove strutture.

Il dominio 'istruzione e formazione', monitorato dall'indicatore di uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, potrà essere influenzato positivamente dalle risorse destinate al Fondo per il funzionamento delle

istituzioni scolastiche, del Fondo per il finanziamento ordinario delle Università nonché dall'introduzione del RdC.

Con riferimento all'indice di criminalità predatoria, che attiene al dominio 'sicurezza', si segnalano il potenziamento del personale del comparto sicurezza e difesa e le assunzioni straordinarie delle forze di polizia per il quinquennio 2019-2023.

Infine, rispetto al dominio 'politica e istituzioni' la Legge di Bilancio 2019, che prevede l'assunzione sia di personale amministrativo sia di magistrati, potrà contribuire al miglioramento dell'efficienza della giustizia civile.

Il documento è strutturato in altre tre sezioni oltre alla presente premessa di carattere introduttivo. Nella sezione II si riporta un elenco ristretto di misure, contenute nella Legge di Bilancio 2019, che sono ritenute rilevanti per i domini del benessere monitorati attraverso i 12 indicatori BES. Nella sezione III, si presenta l'analisi dei quattro indicatori per cui è attualmente possibile effettuare delle previsioni, mostrando sia l'andamento nel triennio 2015-2017, sulla base dei dati forniti dall'Istat, sia le previsioni elaborate dal MEF per il periodo 2018-2021; inoltre si riportate alcune analisi grafiche sulle serie storiche degli altri otto indicatori. Nella sezione IV, infine, è riportato un approfondimento sull'indicatore di povertà assoluta, con lo scopo di descriverne le peculiarità metodologiche, mostrare un'analisi descrittiva, fornire alcune riflessioni preliminari sulle metodologie di previsione e una stima del *poverty gap* nel 2017.

I.3 GLI INDICATORI BES

I dodici indicatori su cui verte la presente Relazione furono selezionati nel 2017 dal Comitato BES.¹ Essi afferiscono a otto dei dodici domini del benessere individuati dalla metodologia seguita dall'Istat nei propri rapporti BES, l'ultimo dei quali è di recente pubblicazione.² Si ricorda che i dodici indicatori sui quali il Governo deve basare la Relazione e l'Allegato BES sono i seguenti:

1. **Reddito medio disponibile aggiustato pro capite.** Rapporto tra il reddito lordo disponibile delle famiglie (consumatrici + produttrici) aggiustato (vale a dire inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro), e il numero totale di persone residenti in Italia. *Fonte: Istat, Conti nazionali.*
2. **Indice di disuguaglianza del reddito disponibile.** Rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito. *Fonte: Istat, Indagine Eu-Silc.*

¹ La Legge n.163 del 2016 prevede che il Comitato BES sia presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (o suo delegato) e composto dal Presidente dell'Istat (o suo delegato), dal Governatore della Banca d'Italia (o suo delegato) e da due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica. Il Comitato BES ha cessato le sue funzioni una volta definiti e selezionati gli indicatori di benessere equo e sostenibile. Per ulteriori dettagli si veda la precedente Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile 2018.

² Istat, BES 2018 - Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia, 18 Dicembre 2018.

3. **Indice di povertà assoluta.** Percentuale di persone appartenenti a famiglie con una spesa complessiva per consumi inferiore al valore soglia di povertà assoluta, sul totale delle persone residenti. *Fonte: Istat, Indagine sulle spese delle famiglie.*
4. **Speranza di vita in buona salute alla nascita.** Numero medio di anni che un bambino nato nell'anno di riferimento può aspettarsi di vivere in buona salute, nell'ipotesi che i rischi di malattia e morte alle diverse età osservati in quello stesso anno rimangano costanti nel tempo. *Fonte: Istat, Tavole di mortalità della popolazione italiana e Indagine Aspetti della vita quotidiana.*
5. **Eccesso di peso.** Proporzione standardizzata di persone di 18 anni e più in sovrappeso o obese sul totale delle persone di 18 anni e più. *Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.*
6. **Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione.** Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più il diploma di scuola secondaria di primo grado (licenza media), che non è in possesso di qualifiche professionali regionali ottenute in corsi con durata di almeno 2 anni e non frequenta né corsi di istruzione né altre attività formative. *Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.*
7. **Tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere.** Rapporto tra la somma di disoccupati e inattivi 'disponibili' (persone che non hanno cercato lavoro nelle ultime 4 settimane ma sono disponibili a lavorare), e la somma di forze lavoro (insieme di occupati e disoccupati) e inattivi 'disponibili', riferito alla popolazione tra 15 e 74 anni. *Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.*
8. **Rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli.** Rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25- 49 anni con almeno un figlio in età prescolare (0-5 anni) e il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni senza figli, per 100. *Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.*
9. **Indice di criminalità predatoria.** Numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine per 1.000 abitanti. *Fonte: Elaborazione su dati delle denunce alle Forze dell'ordine (Ministero dell'Interno) e dati dell'indagine sulla Sicurezza dei cittadini (Istat).*
10. **Indice di efficienza della giustizia civile.** Durata media effettiva in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinaria definiti dei tribunali. *Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa.*
11. **Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti.** Tonnellate di CO2 equivalente emesse su base annua da attività agricole, urbane e industriali, per abitante. *Fonte: Istat-Ispra, Inventario e conti delle emissioni atmosferiche.*
12. **Indice di abusivismo edilizio** Numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni. *Fonte: Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (Cresme).*

L'approccio seguito in questa Relazione e nell'Allegato BES al DEF consiste nell'analizzare tutti e dodici gli indicatori, con un approfondimento quantitativo e previsivo su quattro di essi, il reddito disponibile aggiustato pro capite, l'indice di

disuguaglianza del reddito disponibile (rapporto interquintilico), il tasso di mancata partecipazione al lavoro e le emissioni di CO₂ e altri gas clima-alteranti. Nella presente Relazione si introduce una valutazione approfondita anche per l'indicatore di povertà assoluta.

II. LA LEGGE DI BILANCIO 2019-2021: LE MISURE RILEVANTI PER IL BES

In questa sezione si riassumono le misure più rilevanti contenute nella Legge di Bilancio 2019 e riconducibili agli otto domini del benessere monitorati tramite la Relazione BES. A tali otto domini si riferiscono i 12 indicatori BES elencati nella sezione precedente.

La Legge di Bilancio 2019 e la legislazione di accompagnamento sono assai ricche e complesse. Per una trattazione esaustiva delle misure si rinvia alla Legge di Bilancio³ e all'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica⁴. Nella redazione del presente documento sono state selezionate le misure più rilevanti ai fini dell'analisi BES.

Per quanto riguarda le dimensioni monetarie del benessere, ovvero il **dominio 'benessere economico'**, i tre indicatori di riferimento sono: reddito medio disponibile aggiustato pro capite; indice di disuguaglianza del reddito disponibile; indice di povertà assoluta. Le misure più rilevanti sono le seguenti.

- **Reddito di cittadinanza.** A decorrere dal 2019, un fondo per il Reddito di Cittadinanza è volto all'introduzione di pensioni e reddito di cittadinanza, anche attraverso politiche destinate al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Il Reddito di Cittadinanza è stato introdotto tramite il DL n.4, 29 gennaio 2019, attualmente all'esame delle Camere (per approfondimenti si veda Focus Reddito di Cittadinanza).
- **Pubblico impiego.** Sono stanziati nuove risorse per la contrattazione collettiva nazionale del triennio 2019-2021, per i miglioramenti economici del personale delle amministrazioni centrali dello Stato e per le assunzioni di personale del settore statale che potranno essere effettuate dopo il 15 novembre 2019. Particolare menzione merita l'ampliamento del Fondo da destinare alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, sempre nel rispetto delle dotazioni organiche attualmente previste. Dai circa 45 milioni annui iniziali del 2017, il Fondo viene rifinanziato per 130,7 milioni di euro nel 2019; 328,4 milioni nel 2020 e 433,9 milioni a partire dal 2021.
- **Clausole IVA.** Con lo scopo di ridurre la pressione fiscale, la legge di bilancio dispone per il 2019 la completa disattivazione delle cosiddette clausole di salvaguardia (aumenti automatici delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti). Contemporaneamente stabilisce la rimodulazione delle clausole di salvaguardia per gli anni 2020 e 2021; nello specifico è previsto l'aumento dell'aliquota IVA ridotta dal 10 al 13% dal 2020. Si prevede, inoltre, un

³ http://www.mef.gov.it/focus/article_0048.html

⁴ http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/AggiornamentoQM-economico_e_di_FP.pdf

ulteriore aumento di 0,3 punti percentuali rispetto al già previsto incremento dell'aliquota ordinaria per il 2020 (passando quindi dal 22 al 25,2%) e di 1,5 punti percentuali a decorrere dal 1° gennaio 2021 (passando al 26,5%).

- **Regime forfettario agevolato.** Con lo scopo di ridurre la pressione fiscale è stata prevista l'estensione del regime forfettario, con imposta sostitutiva unica al 15 per cento, elevando a 65.000 euro la soglia di ricavi e compensi per l'accesso; a partire dal 2020 si introduce un'imposta sostitutiva delle attuali imposte sul reddito con aliquota unica al 20% per gli imprenditori individuali e degli esercenti arti e professioni che percepiscono compensi compresi tra 65.000 e 100.000 euro.
- **Rilancio degli investimenti** a livello centrale e locale. Viene istituito un apposito fondo per sostenere gli investimenti delle Amministrazioni centrali; sono previste risorse per la mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico e l'avvio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico; l'istituzione di un fondo specifico per gli investimenti degli Enti territoriali con una dotazione di bilancio complessiva di circa 35,1 miliardi nel periodo 2019-2033; interventi per la manutenzione e messa in sicurezza di strade, scuole, realizzazione di opere pubbliche. Inoltre nuove risorse sono autorizzate per la prosecuzione degli interventi di ricostruzione dei territori interessati dagli eventi sismici, dagli eventi alluvionali e per il sostegno alle popolazioni e alle imprese di Genova per i danni subiti a causa del crollo del viadotto Polcevera.

Con riferimento alle dimensioni non monetarie del benessere sono stati individuati 9 indicatori afferenti a 7 domini e per ciascuno di essi sono riportati di seguito le principali misure contenute nella Legge di Bilancio 2019.

Per quanto riguarda il dominio 'salute' gli indicatori selezionati sono: speranza di vita in buona salute alla nascita; eccesso di peso. Le misure più rilevanti sono le seguenti.

- **Riduzione tempi d'attesa ed edilizia sanitaria.** Sono state autorizzate risorse aggiuntive, rispetto a quelle previste a legislazione vigente, per il finanziamento di programmi di edilizia sanitaria per complessivi 4 miliardi da realizzare nel periodo 2021-2033 e per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche relative ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie per il periodo 2019-2021.
- L'incremento delle **borse di studio per i medici** di medicina generale e quello dei contratti di formazione specialistica, insieme a varie altre misure volte a migliorare la situazione di carenza di personale.
- Fondo per la revisione del sistema pensionistico (Quota 100) e l'uscita anticipata per **pensionamento del personale sanitario**.
- Aumento della **dotazione organica** del Ministero della Salute e nuove assunzioni.
- **Bonus Sport.** Si prevede l'ampliamento del credito d'imposta per le erogazioni liberali destinate a interventi di manutenzione e restauro di impianti sportivi pubblici per la realizzazione di nuove strutture sportive pubbliche possano usufruire di un credito d'imposta in misura pari al 65 per cento delle

erogazioni effettuate, anche nel caso in cui le stesse siano destinate ai soggetti concessionari o affidatari degli impianti medesimi.

Con riferimento al **dominio 'istruzione e formazione'** è stato individuato un indicatore: uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione. Le misure più rilevanti sono le seguenti.

- **Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche.** Si prevede l'incremento della dotazione del fondo sia per il 2020 e il 2021.
- **Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO).** E' incrementata la dotazione del fondo nel triennio al fine di sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca e la competitività del sistema universitario italiano a livello internazionale. Si prevede complessivamente il reclutamento di 1.500 ricercatori universitari.
- **Dotazione organica.** Incremento della dotazione organica di 2000 unità di docenti per potenziare gradualmente l'offerta del tempo pieno della scuola primaria e la stabilizzazione alle dipendenze dello Stato del personale di pulizia già impegnato nell'espletamento dei servizi di pulizia nelle istituzioni scolastiche.
- **Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile.** Prorogato, per il triennio 2019-2021, il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, con una copertura di 55 milioni di euro per ciascun anno del triennio. E' prevista una riduzione dal 75% al 65% del credito d'imposta a favore delle Fondazioni di origine bancaria che lo alimentano.
- **Reddito di cittadinanza.** Si veda il dominio benessere economico.

Per il **dominio 'lavoro e conciliazione dei tempi di vita'** gli indicatori di riferimento sono: tasso di mancata partecipazione al lavoro; rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli. Le misure più rilevanti sono le seguenti.

- **Fondo per la revisione del sistema pensionistico.** A decorrere dal 2019, è istituito un fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani. Le relative misure sono entrate in vigore tramite il DL n.4, 29 gennaio 2019, attualmente all'esame delle Camere.
- **Reddito di cittadinanza (politica attiva del lavoro e potenziamento dei Centri per l'Impiego e dell'Anpal).** Si veda il dominio benessere economico.
- **Proroga dell'incentivo all'occupazione nel Mezzogiorno.** Proroga dell'incentivo per l'assunzione a tempo indeterminato di soggetti under 35 nel Mezzogiorno.
- **Pubblico impiego.** Si veda il dominio benessere economico. Si aggiungono gli incrementi previsti di personale in alcuni settori specifici, in particolare i ricercatori universitari (Fondo per il finanziamento ordinario delle Università) e i docenti alla scuola primaria - si veda il dominio 'istruzione e formazione', le Forze di polizia - si veda il dominio 'sicurezza e l'ampliamento della dotazione organica del Ministero della Salute con nuove assunzioni e l'aumento

del numero dei contratti di formazione per i medici - si veda il dominio 'salute'.

- **Incentivo assunzione giovani qualificati.** Introdotto un incentivo all'assunzione a tempo indeterminato nell'anno 2019 di soggetti aventi laurea magistrale o dottorato di ricerca da parte del datore di lavoro nel settore privato. Lo sgravio è cumulabile con altri incentivi all'assunzione di natura economica o contributiva.
- **Buono per l'iscrizione negli asili nido pubblici o privati.** Aumentato a 1.500 euro su base annua per ognuno degli anni 2019, 2020 e 2021 del buono per l'iscrizione in asili nido pubblici o privati. Il beneficio è anche utilizzabile per il supporto, presso la propria abitazione, dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche.
- **Tassazione agevolata degli utili reinvestiti per le imprese.** Dal periodo d'imposta 2019, le aziende che investono e assumono lavoratori aggiuntivi possono fruire di un regime agevolato che riduce l'aliquota IRES dal 24% al 15% per la quota di utili reinvestita in beni strumentali nuovi e in nuova occupazione.
- **Abrogazione credito d'imposta IRAP relativo all'impiego di lavoratori a tempo indeterminato al Sud.** Viene abrogato il credito imposta relativo a deduzioni forfettarie Irap a coloro che impiegano lavoratori a tempo indeterminato nelle regioni del Sud e ai soggetti contribuenti IRAP che non si avvalgono di lavoratori dipendenti.

Con riferimento al dominio 'sicurezza' l'indicatore prescelto è indice di criminalità predatoria. Le misure più rilevanti sono le seguenti.

- **Personale comparto sicurezza.** Sono stanziati risorse aggiuntive per il personale del comparto sicurezza e difesa, per complessivi 19.066.908 euro a decorrere dall'anno 2019.
- **Assunzioni Forze di polizia.** Autorizzate assunzioni straordinarie nelle Forze di polizia (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza, Polizia Penitenziaria), fino a complessive 6.150 unità, nel quinquennio 2019-2023, e ulteriori assunzioni del Corpo di Polizia penitenziaria.

Per quanto riguarda il dominio 'politica e istituzioni' l'indicatore selezionato è indice di efficienza della giustizia civile. Le misure più rilevanti sono le seguenti.

- **Personale amministrativo per il Ministero della giustizia.** Si autorizza ad assumere a tempo indeterminato, nel triennio 2019-2021, un numero massimo di 3.000 unità di personale amministrativo non dirigenziale.
- **Assunzione di Magistrati.** L'organico della magistratura ordinaria viene aumentato di 600 unità e il Ministero della giustizia è, nel contempo, autorizzato a bandire annualmente, nel triennio 2019-2021, un concorso annuale per un massimo di 200 posti.

Infine, con riferimento al dominio 'ambiente' l'indicatore è emissioni pro capite di CO2 e altri gas climalteranti. Le misure più rilevanti sono le seguenti.

- **Incentivi per l'acquisto di veicoli elettrici e detrazioni fiscali sulle spese per le infrastrutture di ricarica (c.d. 'bonus-malus').** Per favorire la riconversione in chiave ecosostenibile del parco auto viene attribuito in via

sperimentale, dal 2019 al 2021, un contributo economico, riconosciuto in misura differenziata per importi che vanno da 1.500 euro a 6.000 euro, ai soggetti che acquistano e immatricolano in Italia un veicolo non inquinante fino ad un prezzo massimo di 50.000 euro, IVA esclusa. La misura è finanziata dalla contestuale istituzione per gli anni 2019-2021 di una nuova imposta che grava solo sugli acquisti di veicoli di lusso e SUV con emissioni di CO₂ che eccedono la soglia di 160 g/km. Per le stesse finalità di tutela ambientale viene introdotta una nuova detrazione fiscale per l'acquisto e la posa in opera di infrastrutture di ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica.

- **Proroga delle detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica.** Per gli interventi di riqualificazione energetica finalizzati a migliorare l'ecosostenibilità delle unità abitative sono state confermate le detrazioni nella misura del 50% (finestre, schermature solari e caldaie a condensazione e a biomassa) e del 65% per gli interventi che assicurano maggiore efficienza energetica, nei limiti di spesa già previsti per il 2018 (c.d. ecobonus).

FOCUS

Il Reddito di cittadinanza

Il Reddito di cittadinanza (RdC) è stato istituito con il D.L. 4/2019 ed è una misura di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale (Art. 1). Per i nuclei familiari in cui tutti i componenti hanno 67 anni o più il RdC assume la denominazione di Pensione di cittadinanza (PdC) e rappresenta una misura di contrasto alla povertà per le persone anziane. Per il finanziamento delle due misure la Legge di Bilancio n. 145/2018 ha previsto l'istituzione del Fondo per il reddito di cittadinanza, con dei limiti di spesa pari a 7,1 miliardi di euro nel 2019, 8,055 miliardi di euro nel 2020, 8,317 miliardi di euro nel 2021. Verranno potenziati i centri per l'impiego anche tramite l'autorizzazione alle Regioni ad assumere fino a 4.000 unità di personale.

Il RdC è una misura rivolta al nucleo familiare e viene erogato a cittadini o residenti in Italia da almeno 10 anni di cui gli ultimi due in modo continuativo, sulla base di indicatori reddituali e patrimoniali. I **requisiti** richiesti sono i seguenti:

- Un Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) inferiore a 9.360 euro.
- Un reddito familiare misurato attraverso l'indicatore della situazione reddituale (ISR) previsto dalla normativa dell'ISEE (Dpcm n. 159/2013), senza però considerare le franchigie ivi previste, inferiore a:
 - 6 mila euro annui, moltiplicato per la scala di equivalenza (di cui al comma 4, Art.2 del D.L. 4/2019), per tutti i nuclei familiari proprietari di abitazione di residenza non costituiti di soli anziani;
 - 7560 euro, moltiplicato per la scala di equivalenza, per i nuclei familiari proprietari di abitazione di residenza in cui tutti i componenti hanno età maggiore o uguale a 67 anni, successivamente adeguata agli incrementi della speranza di vita;
 - In ogni caso la soglia è pari a 9360 euro, moltiplicata per la scala di equivalenza, nel caso in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione come da dichiarazione sostitutiva unica (DSU) ai fini ISEE;
- Un patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, con valore inferiore a 30.000 euro;
- Un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6 mila euro, incrementato per 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un importo massimo di 10.000 incrementato di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo e di 5000 per ogni componente con disabilità.

I componenti del nucleo familiare non devono essere intestatari o avere disponibilità di veicoli immatricolati per la prima volta negli ultimi sei mesi, autoveicoli di cilindrata superiore a 1600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati per la prima volta negli ultimi due anni, navi o imbarcazioni da diporto.

Sono **esclusi** dal RdC:

- i detenuti per tutto il periodo della pena;
- gli individui ricoverati in istituti di cura di lunga degenza a carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica;
- i nuclei familiari in cui i componenti hanno dato dimissioni volontarie per i dodici mesi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, eccetto che nell'ipotesi di giusta causa.

Possono invece usufruire del RdC coloro che godono di NASpl e di altre forme di sostegno al reddito, purché vengano rispettati i requisiti previsti dal decreto.

Il **beneficio economico** viene differenziato in funzione dell'età dei componenti e della proprietà o meno della casa di abitazione e si compone di due elementi:

- un'integrazione al reddito familiare
- fino a 6 mila euro annui, moltiplicati per la scala di equivalenza, per tutti i nuclei familiari proprietari non costituiti di soli anziani di età superiore ai 67 anni;
- fino a 7.560 euro, moltiplicati per la scala di equivalenza, per i nuclei di soli anziani di età superiore ai 67 anni;
- un contributo per le spese di affitto pari al canone annuo previsto dal contratto di locazione, fino ad un massimo di 3.360 euro annui nel caso di nuclei familiari non costituiti di soli anziani di età superiore ai 67 anni o fino a 1800 euro annui se il nucleo è costituito di soli anziani di età superiore ai 67 anni; in alternativa, si prevede un contributo alla rata mensile del mutuo fino ad un massimo di 1800 euro annui ai nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà per il cui acquisto o costruzione sia stato contratto un mutuo da parte di componenti il medesimo nucleo familiare.

La **scala di equivalenza** prevista al comma 4, Art.2 del D.L. 4/2019 è diversa da quella ISEE ed i suoi parametri sono dati dalla somma dei seguenti coefficienti individuali:

- 1 per il primo adulto (18 anni o più);
- 0,4 per ogni altro adulto;
- 0,2 per ogni minore di 18 anni.

La somma non può superare il valore massimo di 2,1 e non sono previste maggiorazioni per i componenti con disabilità come nel caso della scala ISEE. Inoltre, tale scala si applica soltanto alla componente di reddito familiare, mentre il contributo per l'affitto e per il mutuo non variano al variare del numero di componenti del nucleo beneficiario.

Il RdC viene corrisposto dal mese successivo a quello in cui si effettua la richiesta e ha **durata pari a 18 mesi**. Può essere rinnovato dopo la sospensione di un mese, interruzione che non si applica per le PdC.

Il riconoscimento del RdC è associato ad aiuti all'**attivazione** e ad un sistema di **condizionalità**.

I soggetti **disoccupati o inattivi**, in grado di lavorare e non impegnati in corsi di formazione devono presentare una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e ad un percorso di formazione o inclusione sociale. Sono esonerati da tale obbligo i percettori di PdC o i beneficiari di RdC di età pari o superiore a 65 anni, i disabili e i componenti con carichi di cura di minori di tre anni ovvero di disabili gravi o non autosufficienti.

Entro 30 giorni dal riconoscimento del RdC, il richiedente viene convocato dai Centri per l'Impiego (CPI) se nel nucleo familiare è presente almeno un componente che:

- è disoccupato da meno di due anni;
- ha meno di 26 anni;

- sia beneficiario di NASpl o di altro ammortizzatore sociale;
- abbia già sottoscritto un Patto di servizio con i CPI.

I **beneficiari non esonerati stipulano il Patto per il lavoro** che prevede:

- la registrazione presso il Sistema Informativo Unitario delle politiche per il lavoro (SIULP) e consultazione quotidianamente della piattaforma digitale dedicata al RdC;
- lo svolgimento di atti di ricerca attiva del lavoro;
- il consenso a svolgere corsi di formazione e riqualificazione professionale;
- il sostenimento di colloqui psicoattitudinali e prove di selezione;
- l'accettazione di almeno una di tre offerte di lavoro congrue.

I **beneficiari che non sono in grado di lavorare** vengono convocati dai servizi dei comuni dedicati al contrasto alla povertà. In questo caso viene sottoscritto un **Patto per l'Inclusione sociale**, dopo una valutazione del bisogno multidimensionale e l'individuazione di percorsi specifici di reinserimento sociale.

Si ha decadenza dal RdC quando uno dei componenti del nucleo familiare non effettui una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, non sottoscriva il Patto per il Lavoro o per l'Inclusione sociale, non partecipi all'attività di formazione o ai progetti utili per la comunità. Decadono anche coloro che rifiutano, entro il primo periodo, tre offerte congrue, dove la congruità viene stabilita in base alle esperienze e competenze maturate, all'adeguatezza della remunerazione e in base alla distanza da casa, che non può superare 100 km nei primi sei mesi e 250 km nei primi 12 mesi. Si decade dal beneficio al terzo rifiuto e se un componente il nucleo familiare viene trovato, nel corso di attività ispettive, a svolgere lavoro dipendente in condizioni irregolari o attività di lavoro autonomo non comunicate.

Coloro che forniscono false dichiarazioni ovvero omettono delle informazioni sono puniti con reclusione da due a sei anni. L'omessa comunicazione delle variazioni di reddito o del patrimonio è punita con la reclusione da uno a tre anni. Al momento della condanna definitiva il beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito.

I datori di lavoro che comunicano la disponibilità ad assumere beneficiari di RdC vengono corrisposti degli **incentivi** nelle forme seguenti:

- Uno sgravio contributivo pari alla differenza tra 18 mesi di RdC e le mensilità già percepite dal beneficiario assunto, se l'assunzione è a tempo pieno e indeterminato e se il beneficiario non viene licenziato nei primi 24 mesi senza giusta causa o giustificato motivo. L'importo non può essere inferiore a 780 euro mensili per cinque mensilità nel caso di prima erogazione del Rdc ed è pari a 5 mensilità nel caso di rinnovo.
- Uno sgravio contributivo pari alla metà della differenza tra 18 mensilità di RdC e le mensilità già godute dal beneficiario, se l'assunzione avviene tramite un soggetto privato accreditato, se l'assunzione è a tempo pieno e indeterminato e il beneficiario non viene licenziato nei primi due anni senza giusta causa o giustificato motivo. La metà dell'importo è destinata al soggetto privato accreditato, sempre nella forma di sgravio contributivo.

Per favorire la ricerca del lavoro, fino a dicembre 2021 è previsto che i beneficiari di Rdc possano richiedere un **Assegno di ricollocazione**. Tale assegno ha natura di voucher e permette al beneficiario del Rdc di avere un'assistenza intensiva che prevede l'affiancamento di un tutor nella ricerca di un'occupazione da parte del CPI o di un ente accreditato ai servizi per il lavoro. L'ammontare dell'assegno di ricollocazione va da 250 a 5.000 euro; il finanziamento è coperto da somme già stanziare dal D.Lgs 150/2015.

Il 'pacchetto pensioni'

Il D.L. n. 4/2019 istituisce il trattamento di pensione anticipata 'Quota 100'. Tale diritto viene introdotto, in via sperimentale, per il triennio 2019-2021, in presenza di un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva minima di 38 anni. Sono ammessi i lavoratori dipendenti, pubblici o privati, con esclusione dei soggetti iscritti a forme pensionistiche obbligatorie gestite da soggetti diversi dall'Inps. Possono richiederla anche gli altri lavoratori, diversi da quelli subordinati, iscritti alle relative gestioni pensionistiche dell'INPS.

L'accesso al trattamento pensionistico mediante questo canale di uscita sarà consentito a coloro che maturano i requisiti entro il 2021. La decorrenza della pensione potrà avvenire anche negli anni successivi al 2021. Il requisito contributivo può essere raggiunto in regime di cumulo dei contributi in più gestioni previdenziali amministrate dall'Inps.

La pensione non è cumulabile, fino al compimento dell'età anagrafica della pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, a eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5000 euro lordi annui.

Per l'accesso alle prestazioni con 'Quota 100', sono previste diverse finestre rispetto alla data di maturazione del requisito:

- 3 mesi per i lavoratori del comparto privato con prima decorrenza utile 1° aprile 2019;
- 6 mesi per i lavoratori del settore pubblico con prima decorrenza utile 1° agosto 2019, con eccezione del comparto scuola, per il quale continuano a valere specifiche disposizioni.

Sono fatte salve le norme vigenti che prevedono requisiti più favorevoli per l'accesso alla pensione rispetto a quelli previsti dal D.L. n. 4/2019. Sono infine esclusi dal nuovo istituto il personale militare delle Forze armate, il personale della polizia, polizia penitenziaria e Guardia di finanza e il personale operativo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Oltre alla pensione anticipata 'Quota 100' il D.L. 4/2019 prevede altri interventi in materia pensionistica, di cui si riporta di seguito una breve descrizione.

- La riduzione dell'anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica, che a decorrere dal primo gennaio 2019 e fino a tutto il 2026 sarà pari a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne. Questi requisiti non saranno soggetti all'adeguamento connesso all'aumento della speranza di vita. Dal 1° gennaio 2019 è previsto un posticipo di tre mesi della prima decorrenza utile della pensione a partire dalla data di maturazione del requisito.
- Il diritto al trattamento pensionistico anticipato per le lavoratrici che maturino entro il 31 dicembre 2018 alcuni requisiti (58 anni per le dipendenti e 59 anni per le lavoratrici autonome e 35 anni di età contributiva), indipendentemente dal momento della decorrenza della pensione.
- Il blocco fino al 2026 dell'adeguamento alla speranza di vita per la pensione anticipata dei lavoratori precoci che usufruiscono del requisito agevolato di 41 anni di contributi a partire dal 2019. Dal 1° gennaio 2019 è previsto un posticipo di tre mesi della prima decorrenza utile della pensione a partire dalla data di maturazione del requisito.
- La proroga dell'Ape sociale fino al 31 dicembre 2019.

III. L'ANDAMENTO DEGLI INDICATORI BES

III.1 L'ULTIMO TRIENNIO E LE PREVISIONI PER IL PERIODO 2018-2021

La presente relazione, in coerenza con la passata edizione, riporta previsioni quantitative per quattro dei dodici indicatori selezionati dal Comitato BES. Ulteriori indicatori verranno aggiunti nelle prossime edizioni in base agli avanzamenti nello sviluppo degli strumenti statistici e modellistici necessari per fornire previsioni nell'orizzonte temporale del ciclo di programmazione economico-finanziaria.

Nella Tabella III.1 si riporta l'andamento dei suddetti quattro indicatori per il periodo 2015-2021. Nello specifico per gli anni 2019-2021 si considerano, in relazione a ciascun indicatore, gli effetti delle principali misure contenute nella Legge di Bilancio 2019 e dell'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica. Particolare attenzione è stata dedicata alla misura del Reddito di Cittadinanza, che ha impatti rilevanti sugli indicatori BES, sebbene una trattazione più puntuale degli impatti della misura potrà essere effettuata in occasione della presentazione dell'Allegato BES al DEF 2019.

TABELLA III.1: INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE – ULTIMO TRIENNIO E PREVISIONI 2018-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reddito medio disponibile aggiustato pro capite (1)	21.530	21.834	22.217	22.811	23.371	23.967	24.432
Indice di disuguaglianza del reddito disponibile (2)	6,3	5,9	6,0	5,9	5,6	5,5	5,5
Tasso di mancata partecipazione al lavoro (3)	22,5	21,6	20,5	19,8	19,4	18,9	18,3
<i>di cui: uomini</i>	19,0	18,2	17,2	16,8	16,7	16,3	16,0
<i>donne</i>	26,8	25,9	24,5	23,4	22,8	22,0	21,2
Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti pro capite (4)	7,3	7,2	7,2	7,2	7,1	7,1	7,0

(1) Dati in euro. 2015-2017: Istat, Conti nazionali. 2018-2021: previsione MEF-DT.

(2) Dati in valore assoluto. 2015-2016: Istat, Eu-Silc; per il 2017 stime Istat realizzate secondo un approccio macroeconomico. 2018-2021 previsione MEF-DF.

(3) Dati in percentuale. 2015-2017: Istat, Rilevazione sulle forze lavoro. 2018-2021: previsione MEF-DT.

(4) Dati in tonnellate pro capite. 2015-2016: Istat-Ispira Inventario e conti delle emissioni atmosferiche; Istat, Conti economici nazionali. 2017: Istat dati provvisori. 2018-2021: previsione MEF-DT.

Reddito medio disponibile aggiustato pro capite

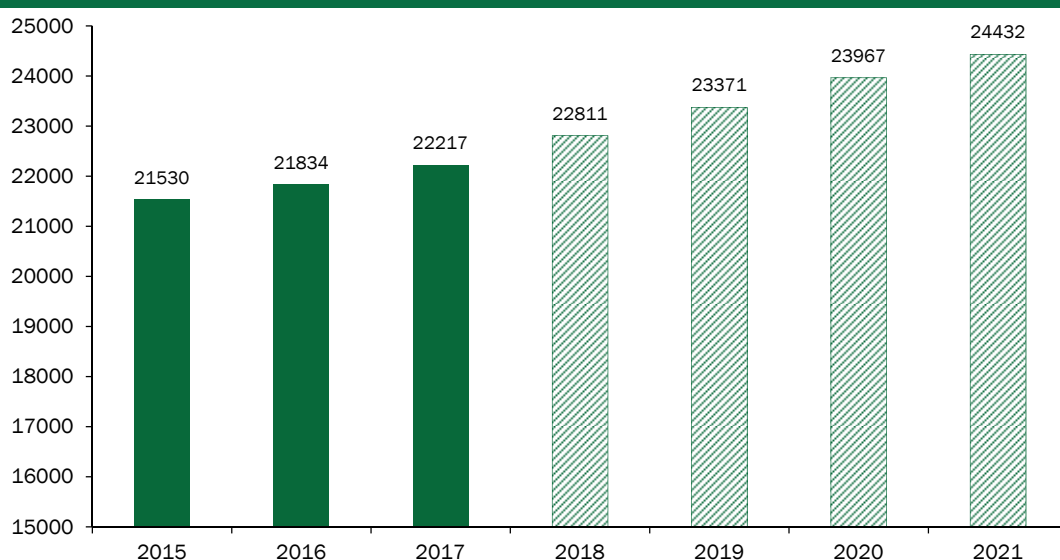
L'indicatore reddito medio disponibile aggiustato (RDA) pro capite⁵ è definito come il rapporto tra il reddito lordo disponibile delle famiglie (consumatrici e produttrici), aggiustato (vale a dire inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro), e il numero totale di persone residenti in Italia.

⁵ Da ora in avanti reddito disponibile aggiustato pro capite.

Nel triennio 2015-2017 l'RDA pro capite⁶, espresso in valori nominali in euro (Figura III.1), è cresciuto del 3,2 per cento (pari ad un aumento in termini assoluti di 687 euro) superando, nell'ultimo anno, per la prima volta, il livello registrato nel 2008, quando era pari a 22.154 euro annui. Per il periodo 2018-2021 si prevede⁷ un ulteriore incremento dell'indicatore che dovrebbe variare in ciascun anno rispettivamente del +2,7, +2,5, +2,5 e +1,9 per cento.

L'andamento positivo nel quadriennio di previsione è influenzato dalla dinamica del mercato del lavoro, prevista moderatamente positiva (si veda la sezione sul tasso di mancata partecipazione) e alle misure introdotte nella Legge di Bilancio 2019. In particolare, si prevede che l'introduzione del Reddito di cittadinanza (RdC) avrà un forte impatto positivo sull'indicatore, dato che produrrà un aumento delle risorse disponibili per i nuclei familiari a più basso reddito. Benché in misura minore, anche l'estensione dell'ambito di applicazione del regime fiscale forfettario agevolato, il rinnovo contrattuale per il pubblico impiego e le nuove assunzioni previste per il triennio 2019-2021 nel settore pubblico nonché i nuovi investimenti a livello nazionale e territoriale avranno un effetto positivo sull'RDA. La manovra di bilancio prevede per il 2019 la completa disattivazione delle clausole di salvaguardia (aumenti automatici delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti) per complessivi 12,47 miliardi e contestualmente la ridefinizione di tali clausole⁸ per gli anni 2020 e 2021.

FIGURA III.1: REDDITO DISPONIBILE AGGIUSTATO PRO CAPITE (valori nominali in euro)



Fonte: 2015-2017: Istat, Conti nazionali. 2018-2021: previsione MEF-DT.

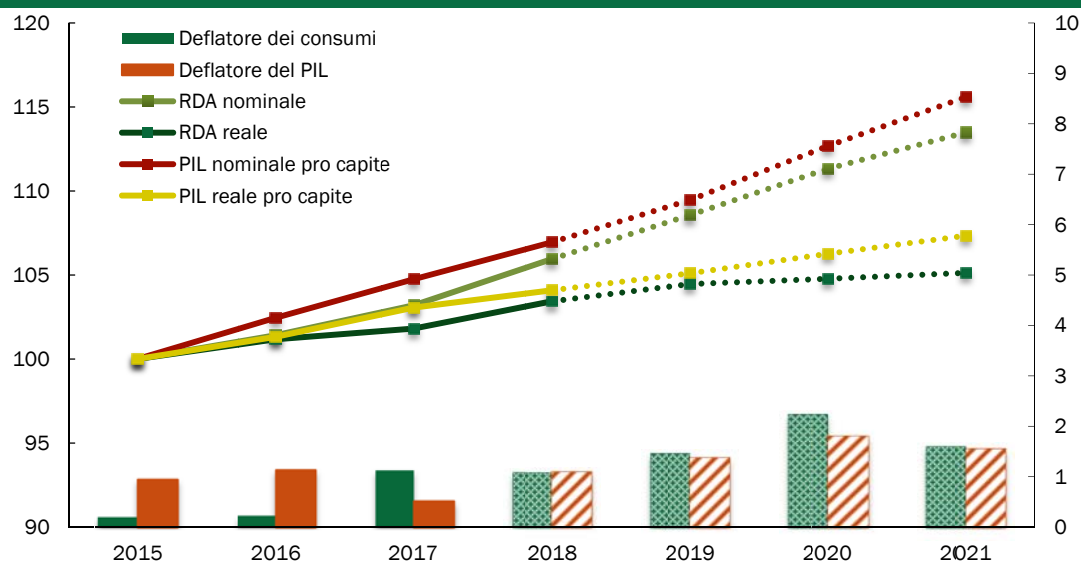
⁶ Il reddito disponibile aggiustato pro capite fornisce una stima delle risorse complessive di cui le famiglie dispongono per consumi (benessere economico attuale) o risparmi (benessere economico futuro), configurandosi così come una misura che descrive meglio del PIL pro capite il benessere economico dei nuclei familiari (per approfondimenti si vedano Relazione BES 2018 e Allegato BES al DEF 2018).

⁷ Per approfondimenti sul modello utilizzato per le previsioni di questo indicatore si veda l'Allegato BES 2017.

⁸ Le nuove clausole di salvaguardia prevedono nel 2020 un incremento di 3,2 punti percentuali per l'aliquota IVA ordinaria e un'ulteriore aumento di 1,5 punti percentuali dal 2021. L'incremento dell'aliquota IVA ridotta di 3 punti percentuali è rinviato all'anno 2020. Viene inoltre previsto l'aumento delle accise su benzina e gasolio dal 2020.

La Figura III.2 riporta un confronto tra le variazioni dell’RDA in termini nominali e reali, quest’ultimo calcolato utilizzando il deflatore dei consumi delle famiglie. La dinamica dell’RDA pro capite reale è positiva per tutto il periodo 2015-2021, sebbene sia meno brillante rispetto a quella dell’RDA nominale. Tale andamento è legato al deflatore dei consumi che, dopo un biennio di sostanziale stabilità, nel 2017 e nel 2018 mostra un incremento più accentuato. Nel 2019 grazie alla completa sterilizzazione degli incrementi delle aliquote IVA, prevista dalla Legge di Bilancio 2019, la crescita dei prezzi risulta contenuta; questo consente all’RDA reale di mantenersi su un profilo di crescita sostenuto, con una variazione che si prevede di circa l’1 per cento rispetto al valore del 2018. Nel 2020 e nel 2021 prosegue l’aumento dell’RDA pro capite reale, ma a tassi più contenuti a causa dell’aumento delle aliquote IVA previsto dalla Legge di Bilancio 2019. Il PIL pro capite nominale tra il 2015 e il 2021 registra valori lievemente superiori a quelli dell’RDA nominale. Questi andamenti combinati con quelli dei deflatori del PIL e dei consumi contribuiscono a giustificare i valori più elevati del PIL reale rispetto a quelli dell’RDA reale.

FIGURA III.2: REDDITO DISPONIBILE AGGIUSTATO E PIL PRO CAPITE - VALORI NOMINALI, REALI (numeri indice 2015=100) E DEFLATORI (asse dx: variazioni)



Fonte: Elaborazioni MEF-DT.

Indice di disuguaglianza del reddito disponibile

L’indice è definito come il rapporto tra il reddito equivalente totale del 20 per cento della popolazione con più alto reddito e quello del 20 per cento della popolazione con più basso reddito (rapporto interquintilico).

Esso fornisce, pertanto, una rappresentazione della distribuzione delle risorse monetarie in termini di distanza tra i soggetti più agiati e i più poveri. Una riduzione dell’indice, segnalando una minore distanza, è quindi associata a una distribuzione dei redditi più equa.

La stima per il 2018 e le previsioni per il 2019-2021 sono state elaborate dal MEF mediante l’utilizzo del modello di microsimulazione *tax-benefit* del

Dipartimento delle Finanze. Il modello integra i dati dell'indagine Istat Eu-Silc sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie con i dati derivanti dalle dichiarazioni dei redditi⁹.

Per quanto riguarda il triennio 2015-2017, la Figura III.3 riporta i dati definitivi forniti dall'Istat sulla base dell'Indagine Eu-Silc. Nel 2015 si osserva un valore del rapporto interquintilico pari a 6,3, il livello più alto raggiunto nel periodo di analisi, ma nel 2016 si registra una contrazione di 0,4 punti, che porta l'indice ad un valore pari a 5,9. Dalla stima anticipata dell'Istat per il 2017 si rileva un lieve incremento (0,1 punti) che porta l'indicatore a 6,0.

Per il 2018 si prevede una riduzione dell'indice di 0,1 punti rispetto al dato Istat stimato per il 2017 (da 6,0 a 5,9) che riflette l'introduzione del Reddito di Inclusione (REI) sostitutivo, a partire dal 1° gennaio 2018, del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA). Il REI comporta un beneficio economico superiore rispetto a quello previsto dal SIA, nonché requisiti di accesso meno stringenti in termini di accesso e utilizzo del beneficio.¹⁰ Il miglioramento dell'indice nel 2018 riflette, sebbene in misura inferiore, anche l'innalzamento del limite reddituale oltre il quale si azzerava il cosiddetto 'Bonus 80 euro'.

Nel 2019 si stima una riduzione più marcata dell'indice di disuguaglianza (-0,3 punti), che si attesterebbe al valore di 5,6 per effetto dell'introduzione del reddito di cittadinanza per nove mesi (si veda Focus 'Reddito di Cittadinanza') in sostituzione del REI.¹¹ Ai fini della stima sono state considerate anche altre politiche che determinano variazioni dell'indicatore. In particolare si è tenuto conto sia dell'estensione della platea di soggetti che potranno beneficiare del regime forfettario di imposta con aliquota al 15%, tramite l'innalzamento a 65 mila euro della soglia di ricavi ai fini dell'accesso al regime, sia dell'innalzamento della soglia di reddito dei figli con età non superiore ai 24 anni al di sopra della quale non si è più considerati a carico dei genitori (da 2.841 a 4.000 euro).

Nel 2020 l'indicatore si riduce a 5,5 (-0,1 punti rispetto al 2019), per effetto dell'erogazione del reddito di cittadinanza per l'intero anno. L'introduzione del regime di tassazione proporzionale (con aliquota al 20%) per gli autonomi e imprenditori con ricavi fino a 100 mila euro produce effetti più contenuti sull'indicatore in questione.

Nel 2021, in assenza di ulteriori previsioni normative, l'indicatore rimarrebbe stabile rispetto all'anno precedente.

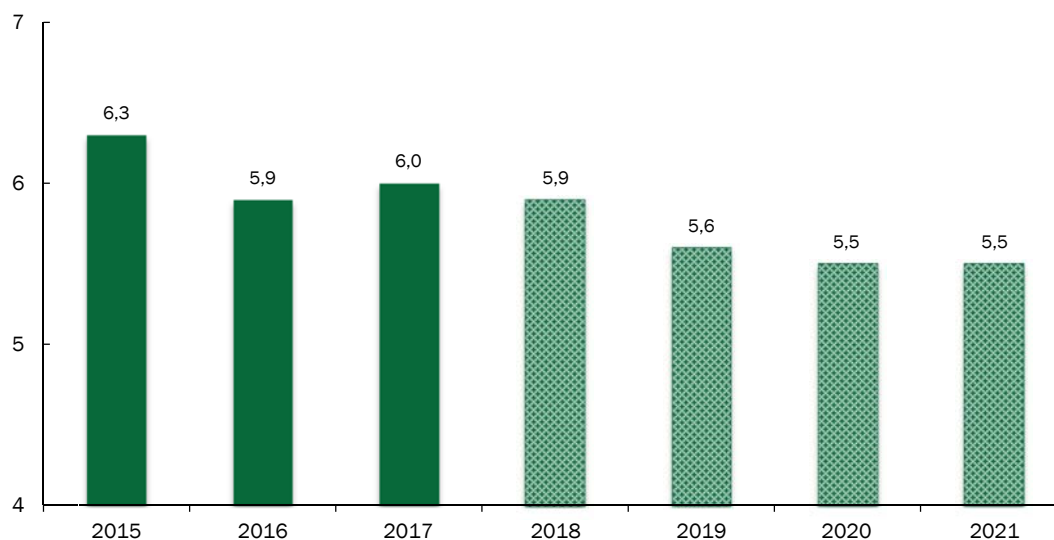
L'andamento dell'indice nel prossimo triennio mostra il rilevante impatto di riduzione delle disuguaglianze che accompagna le misure di supporto al reddito introdotte con la Legge di bilancio 2019.

⁹ In linea con quanto disposto dall'articolo 10-ter della Legge n. 163/2016, le stime MEF si basano sui più recenti dati Istat che, nel caso dell'indice in esame, consistono nella stima anticipata dell'indice per l'anno 2017.

¹⁰ Per un approfondimento sul REI si rimanda al Focus: Il Reddito di Inclusione contenuto nella Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile 2018.

¹¹ Le stime ipotizzano che i soggetti interessati potranno fruire del nuovo strumento a partire dal quarto mese del 2019, utilizzando invece il REI per i primi tre mesi dell'anno se già fruitori.

FIGURA III.3: INDICE DI DISUGUAGLIANZA DEL REDDITO DISPONIBILE



Fonte: 2015-2016: Istat, Indagine EU-Silc; 2017: stima anticipata Istat elaborata con approccio macroeconomico; 2018-2021: Stime MEF (modello di microsimulazione tax-benefit).

Tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere

L'indicatore è definito come il rapporto tra la somma di disoccupati e inattivi 'disponibili' (persone che non hanno cercato lavoro nelle ultime 4 settimane ma sono disponibili a lavorare), e la somma di forze lavoro (insieme di occupati e disoccupati) e inattivi 'disponibili', riferito alla popolazione tra 15 e 74 anni.

La dinamica moderatamente positiva del mercato del lavoro si è tradotta in un progressivo miglioramento del tasso di mancata partecipazione totale (TMP) nel triennio 2015-2017 (Figura III.4). A seguito di una riduzione di 0,7 punti percentuali tra 2017 e 2018, le previsioni¹² per il quadriennio 2018-2021 indicano una prosecuzione di tale fase favorevole. Nello specifico, il TMP dovrebbe calare di 1,5 punti percentuali, raggiungendo nel 2021 il livello più basso dal 2011, quando era pari a 17,9 punti percentuali.

Il miglioramento del TMP totale dovrebbe essere accompagnato da una contestuale contrazione dell'indicatore sia per gli uomini che per le donne. Il TMP femminile nel triennio 2015-2017 è calato di 2,3 punti percentuali mentre quello maschile di 1,7 punti percentuali. La riduzione prevista per il 2018 (-1,1 punti percentuali per le donne e -0,5 punti percentuali per gli uomini) è seguita, nel periodo di 2018-2021, dalla prosecuzione di tali andamenti, con una riduzione di 2,2 punti percentuali per il TMP femminile e di 0,6 punti percentuali per il TMP maschile. Il differenziale di genere si riduce durante il periodo di analisi, portandosi a 5,3 punti percentuali nel 2021.

¹² Per approfondimenti sul modello utilizzato per le previsioni di questo indicatore si veda la Relazione BES 2018.

Il progressivo miglioramento dell'indicatore nel triennio 2019-2021 è dovuto anche alle misure introdotte nella Legge di Bilancio 2019, tra cui l'introduzione del reddito di cittadinanza e l'istituzione del Fondo per la revisione del sistema pensionistico (si veda Focus 'Quota 100'). Inoltre la Legge di Bilancio 2019 prevede la proroga dell'incentivo all'occupazione nel Mezzogiorno, volto a favorire l'assunzione a tempo indeterminato di soggetti under 35. Viene introdotto, infine, un incentivo all'assunzione a tempo indeterminato nell'anno 2019 di soggetti aventi laurea magistrale o dottorato di ricerca da parte di soggetti privati. Lo sgravio è cumulabile con altri incentivi all'assunzione di natura economica o contributiva, definiti su base nazionale e regionale. Si segnalano, infine, le misure previste per l'assunzione di personale nel settore pubblico (si veda la sezione II, dominio 'lavoro e conciliazione dei tempi di vita' per maggiori dettagli).

Si ricorda che le previsioni del TMP presentate in questo paragrafo si basano sull'effetto prodotto dall'introduzione del Reddito di Cittadinanza e di 'Quota 100', secondo quanto definito nella Legge di Bilancio 2019. A tal riguardo l'insieme degli strumenti di politica attiva che sono parte integrante del Reddito di Cittadinanza avranno un impatto positivo sull'occupazione. I beneficiari del RdC in età da lavoro (si veda il Focus 'Reddito di Cittadinanza' per maggiori dettagli sui requisiti) dovranno sottoscrivere un 'Patto per il lavoro' generando una crescita del tasso di partecipazione a seguito dell'atteso aumento delle forze lavoro. Nel primo periodo tale incremento potrebbe essere accompagnato da un allargamento della platea di chi cerca attivamente lavoro (formalmente disoccupato) grazie all'attivazione di chi prima era inattivo o indisponibile. Tuttavia, oltre all'impatto macroeconomico positivo generato dai consumi innescati dal RdC, grazie al potenziamento dei Centri per l'impiego (CPI), agli incentivi erogati alle imprese che assumono i beneficiari del RdC, l'Assegno di ricollocazione e le regole che definiscono la congruità delle offerte, per i prossimi anni si attende un forte impulso positivo all'occupazione.

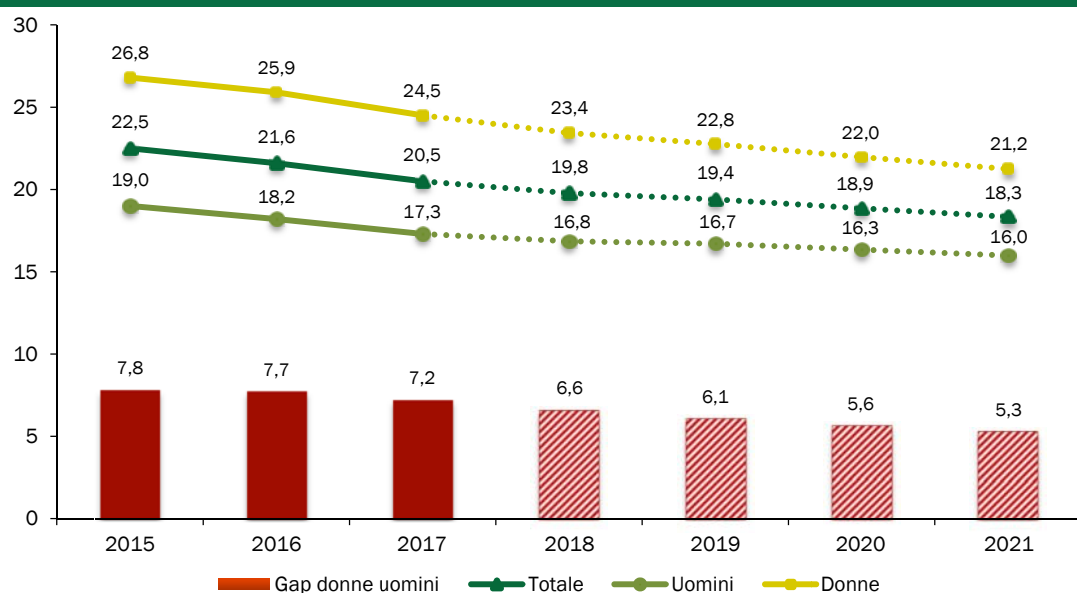
Un ruolo chiave nell'architettura del RdC è attribuito ai CPI in quanto un miglioramento del loro funzionamento favorisce l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. A tale fine, con il DL n. 4/2019 si prevede un robusto rafforzamento del sistema dei CPI che riguarda sia il potenziamento infrastrutturale e tecnologico sia il reclutamento di personale qualificato destinato alle attività connesse ai 'Patti per il lavoro'. Nella Relazione Tecnica al DL n. 4/2019 si riporta che, per rendere immediatamente disponibili alla partenza del programma le professionalità in grado di seguire il beneficiario nella ricerca del lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale, sono previsti stanziamenti di risorse per il triennio 2019-2021. Nello specifico, a tale scopo si prevedono risorse per 200 milioni di euro nel 2019, 250 milioni di euro nel 2020 e 50 milioni nel 2021 per contratti di collaborazione conferiti da Anpal Servizi S.P.A, oltre alle assunzioni da parte delle regioni previste nella Legge di Bilancio 2019, per oneri pari a 120 milioni di euro nel 2019 e 160 milioni di euro a decorrere dal 2020.

Nell'audizione del 18 luglio 2018, presso il Senato della Repubblica¹³, il presidente dell'Istat ha fornito un quadro informativo circa il sistema dei servizi

¹³ Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva presso la 11ª Commissione 'Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale' del Senato della Repubblica, Roma, 18 luglio 2018.

pubblici per l'impiego in Italia e nel resto dell'Unione europea. Dal confronto con i principali Paesi europei sulle risorse destinate al finanziamento dei 'servizi per l'impiego', tra cui rientrano anche gli stanziamenti destinati ai servizi pubblici per l'impiego, emerge che nel 2015 la spesa in percentuale del PIL per l'Italia (0,04 per cento), era significativamente inferiore rispetto a quella di Germania (0,36 per cento), Francia (0,25 per cento) e Spagna (0,14 per cento)¹⁴. In base ai dati della Rilevazione sulle forze lavoro, i CPI in Italia hanno fino ad ora svolto un ruolo marginale rispetto a quanto si rileva negli altri Paesi europei. Nello specifico, nel 2017 si rileva che, nel mese precedente l'intervista, in Italia il 25,4 per cento dei disoccupati si è rivolto ai CPI; la corrispondente percentuale per la Germania, la Francia e la Spagna è rispettivamente del 74,5 per cento, 58,1 per cento e 25,2 per cento. Alla luce di questi dati, il potenziamento dei CPI previsto dal DL n. 4/2019 consentirà di migliorarne notevolmente l'efficacia in termini di canale di ricerca del lavoro portando il sistema italiano ai livelli dell'UE anche grazie all'uso intensivo di tecnologie informatiche in grado di colmare in tempi rapidi il gap con gli altri Paesi.

FIGURA III.4: TASSO DI MANCATA PARTECIPAZIONE AL LAVORO (valori percentuali)



Fonte: 2015-2017: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro; 2018-2021: previsione MEF-DT.

Emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti

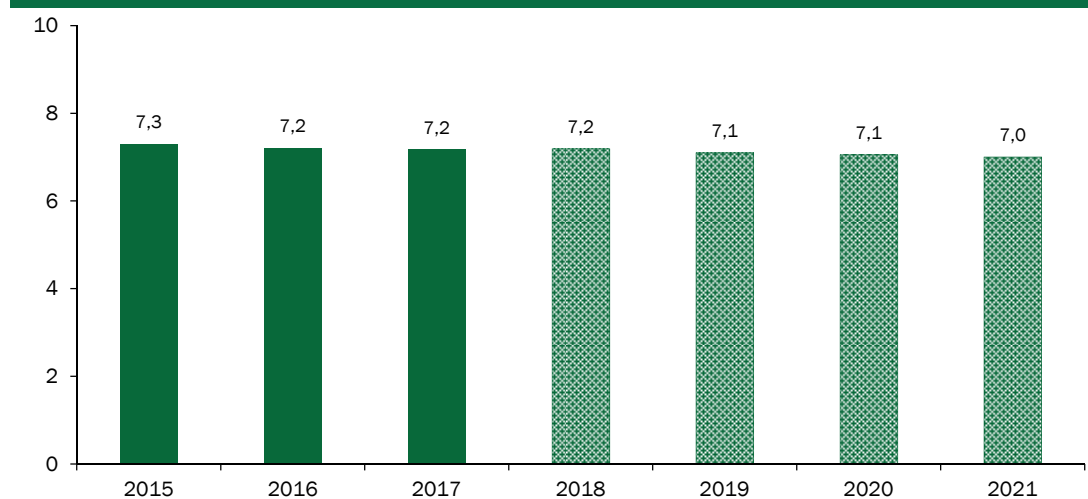
L'indicatore è definito come le tonnellate di CO₂ equivalente, emesse annualmente dai settori economici e dalle famiglie, per abitante ed è tratto dall'Inventario e conti delle emissioni atmosferiche¹⁵.

¹⁴ Tali percentuali in termine di spesa disoccupato e forze lavoro potenziali corrispondono a circa 100 euro pro capite in l'Italia, 3700 euro in Germania, 1300 in Francia e 250 euro in Spagna.

¹⁵ Per la stima dell'indicatore delle emissioni di CO₂ equivalenti dell'Allegato BES al DEF 2018 è stata utilizzata una base dati differente da quella impiegata nella presente Relazione. In particolare, come riportato nel Rapporto BES 2017 dell'Istat, esistono due metodi di contabilizzazione delle emissioni. Il primo è basato sul territorio nazionale ed è utilizzato dalle principali convenzioni internazionali, quali ad esempio l'UNFCCC, e per

Nel biennio 2015-2016 le emissioni pro capite (Figura III.5)¹⁶ si sono lievemente ridotte, mentre nel biennio 2017-2018 sono previste stabili e pari a 7,2 tonnellate pro capite. Nel triennio successivo si prevede¹⁷ una contenuta ma progressiva riduzione dell'indicatore, anche grazie alle misure contenute nella Legge di Bilancio 2019. Tra queste, due misure avranno un effetto non trascurabile sull'andamento dell'indicatore. La prima stabilisce la proroga al 2019 delle detrazioni fiscali per le spese relative ad interventi di efficienza energetica¹⁸. La seconda favorisce la riconversione in chiave ecologica del parco auto, prevedendo dal 2019 al 2021 un contributo economico a favore dei soggetti che acquistano un veicolo non inquinante e, solo nel 2019, per chi acquista un veicolo elettrico o ibrido. Quest'ultima misura sarà finanziata da una nuova imposta sugli acquisti di veicoli con emissioni di CO₂ superiori a una certa soglia (c.d. 'bonus- malus').

FIGURA III.5: EMISSIONI DI CO₂ E ALTRI GAS CLIMA ALTERANTI PRO CAPITE (tonnellate pro capite)



Fonte: 2015-2016: Istat-Ispira; 2017: Istat, dati provvisori; 2018-2021: previsione MEF-DT.

Dall'andamento delle emissioni di CO₂ equivalenti per unità di PIL (Figura III.6) si osserva una tendenza alla riduzione, interpretabile come un aumento dell'efficienza del sistema economico.

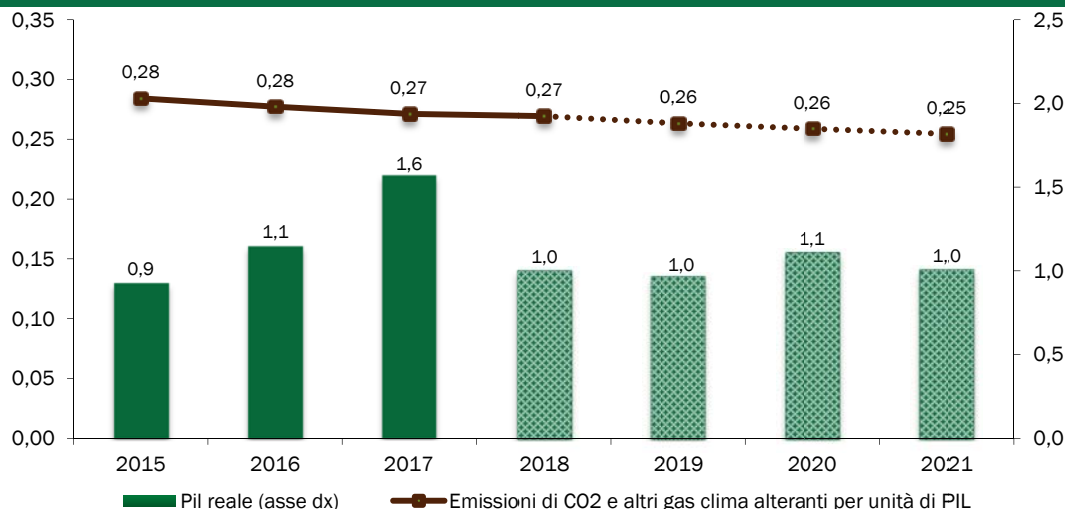
la predisposizione della *Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra*. Inoltre, i dati rilevati secondo tale metodo sono stati impiegati anche per le elaborazioni contenute nell'Allegato BES al DEF 2018. Il secondo metodo, invece, coerente con i principi e gli standard dei conti economici nazionali, adotta come riferimento le unità residenti ed è utilizzato nella presente Relazione.

¹⁶ Si segnala che rispetto ai dati riportati nell'allegato BES al DEF 2018 la stima provvisoria Eurostat del 2016 è stata sostituita con il dato definitivo passando da 7,4 a 7,2 tonnellate pro capite, mentre la stima Istat per il 2017 è stata rivista al ribasso, da 7,6 a 7,2 tonnellate pro capite.

¹⁷ Per approfondimenti sul modello utilizzato per le previsioni di questo indicatore si veda la Relazione BES 2018.

¹⁸ Nello specifico, proroga al 31 dicembre 2019 della detrazione per gli interventi di efficienza energetica (da suddividere in 10 quote annuali) ma in misura inferiore per alcune fattispecie (50 per cento invece che 65 per cento, per sostituzione di infissi, schermature solari, impianti di climatizzazione invernale tramite caldaie a condensazione e a biomassa), anche per gli immobili degli Istituti autonomi per le case popolari.

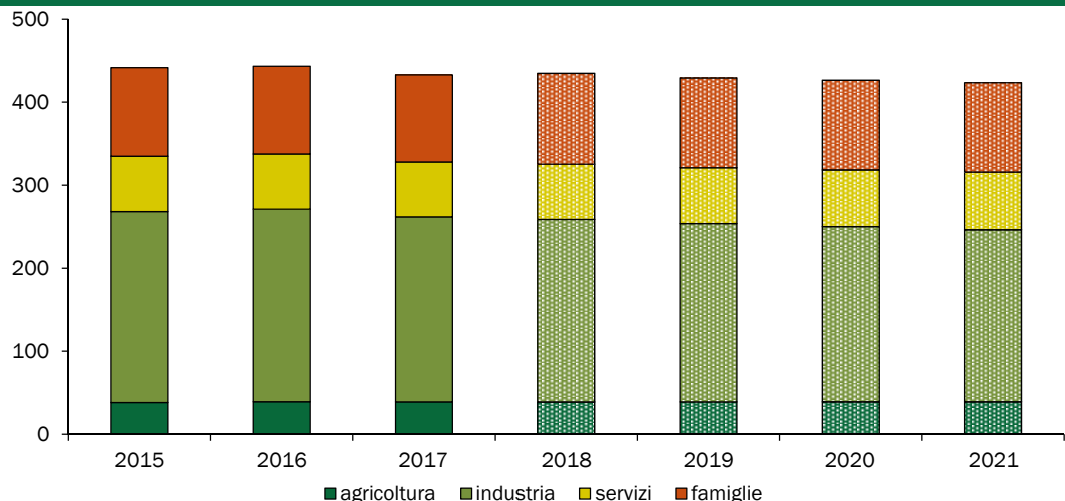
FIGURA III.6: EMISSIONI DI CO₂ E ALTRI GAS CLIMA ALTERANTI PER UNITÀ DI PIL (Kg per euro 2010) E PIL REALE (variazioni percentuali)



Fonte: Elaborazioni MEF-DT.

I settori industriali, compreso il settore delle costruzioni (Figura III.7), producono circa la metà delle emissioni totali e nel triennio 2019-2021 tale quota è prevista scendere al di sotto della soglia del 50 per cento. Nello stesso periodo la quota delle emissioni generata dal settore dei servizi e dalle famiglie è prevista in lieve aumento (rispettivamente da circa il 15 a circa il 16 per cento e da circa il 24 a circa il 25 per cento). Infine, la quota di emissioni del settore agricoltura è sostanzialmente stabile tra il 2015 e il 2021.

FIGURA III.7: EMISSIONI DI CO₂ E ALTRI GAS CLIMA ALTERANTI PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICHE E FAMIGLIE – ANNI 2015-2021 (valori assoluti)



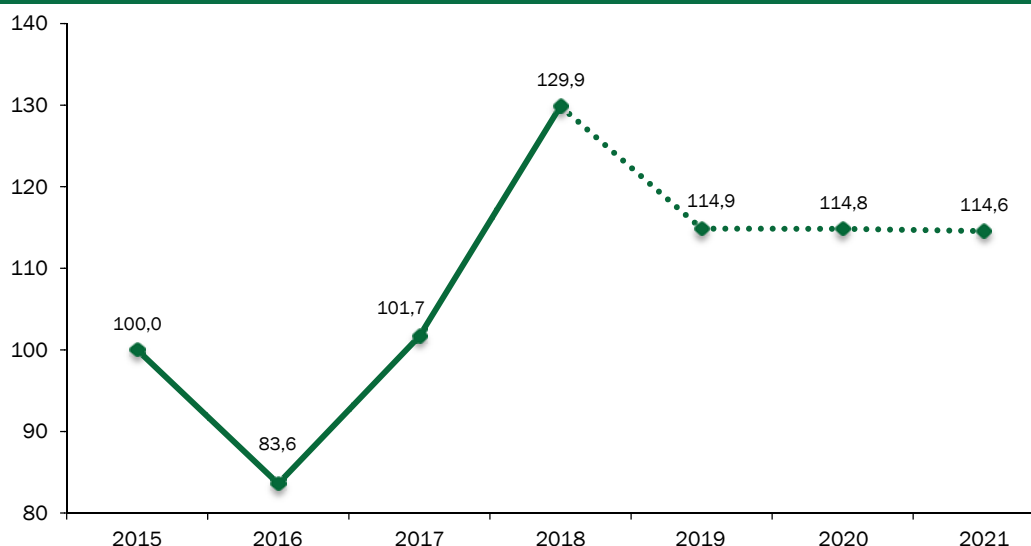
Fonte: 2015-2016: Istat-Ispra; 2017: Istat dati provvisori; 2018-2021: previsione MEF-DT.

Il prezzo del petrolio è una delle principali variabili esogene che influenzano l'andamento delle emissioni di CO₂. In particolare uno dei canali di trasmissione è legato alla relazione inversa tra uso delle tecnologie a basso contenuto di

emissioni e prezzo del greggio. Questa assunzione è stata utilizzata per la predisposizione del modello per la stima dell'indicatore delle emissioni.

Nel 2016 il prezzo in euro del Brent¹⁹ si è contratto di circa il 16 per cento a/a per poi ritornare nel 2017 ad un livello di poco superiore a quello del 2015 (Figura III.8). Nel corso del 2018 il prezzo in euro del Brent ha avuto un andamento caratterizzato da due dinamiche contrapposte: nei primi dieci mesi il prezzo è gradualmente aumentato, attestandosi ad ottobre al di sopra di 70 euro al barile; negli ultimi due mesi dell'anno, invece, si è assistito ad una repentina contrazione del prezzo che a dicembre è stato lievemente superiore ai 50 euro al barile. Tale dinamica è riconducibile al progressivo aumento dell'offerta e al contemporaneo rallentamento della domanda, parzialmente stemperato dal rafforzamento del corso del dollaro nei confronti dell'euro. Le prospettive delle quotazioni del petrolio per i prossimi anni scontano l'aumento dell'offerta, che spinge lievemente al ribasso i contratti *future* sul Brent.

FIGURA III.8: PREZZI ENERGETICI: BRENT IN EURO (numero indice 2015=100)



Fonte: Elaborazioni MEF-DT su dati *US Energy Information Administration* e Banca Centrale Europea.

¹⁹ Per ottenere il prezzo medio annuo in euro del Brent nel presente paragrafo sono stati utilizzati i dati dell'*US Energy Information Administration* su Europe Brent Spot Price FOB (Dollars per Barrel) e i dati annuali sul tasso di cambio dollaro su euro forniti dalla Banca centrale europea.

III.2 GLI INDICATORI BES NEL PERIODO 2015-2017

Nella Tabella III.2 si riporta l'aggiornamento degli otto indicatori BES per cui non si fornisce la previsione per il periodo 2018-2021.

TABELLA III.2: INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE –triennio 2015-2017

	2015	2016	2017
Indice di povertà assoluta (1)	7,6	7,9	8,4
Speranza di vita in buona salute alla nascita (2)	58,3	58,8	58,7
Eccesso di peso (3)	44,1	44,8	44,8
Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (4)	19,0	18,2	17,2
Rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli (5)	77,8	76,0	75,5
Indice di criminalità predatoria (6)	24,3	22,3	20,9
Indice di efficienza della giustizia civile (7)	482	460	445
Indice di abusivismo edilizio (8)	19,9	19,6	19,8

(1) Dati in percentuale. Istat, Indagine sui Consumi delle famiglie.

(2) Dati in anni. Tavole di mortalità della popolazione italiana e Indagine Aspetti della vita quotidiana.

(3) Dati in percentuale. Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.

(4) Dati in percentuale. Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.

(5) Dati in percentuale. Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.

(6) Dati per mille abitanti. Istat, la serie storica è stata ricalcolata utilizzando i nuovi fattori di correzione per la stima del sommerso aggiornati in base al numero delle vittime stimate dall'indagine sulla sicurezza dei cittadini.

(7) Dati in giorni. Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa.

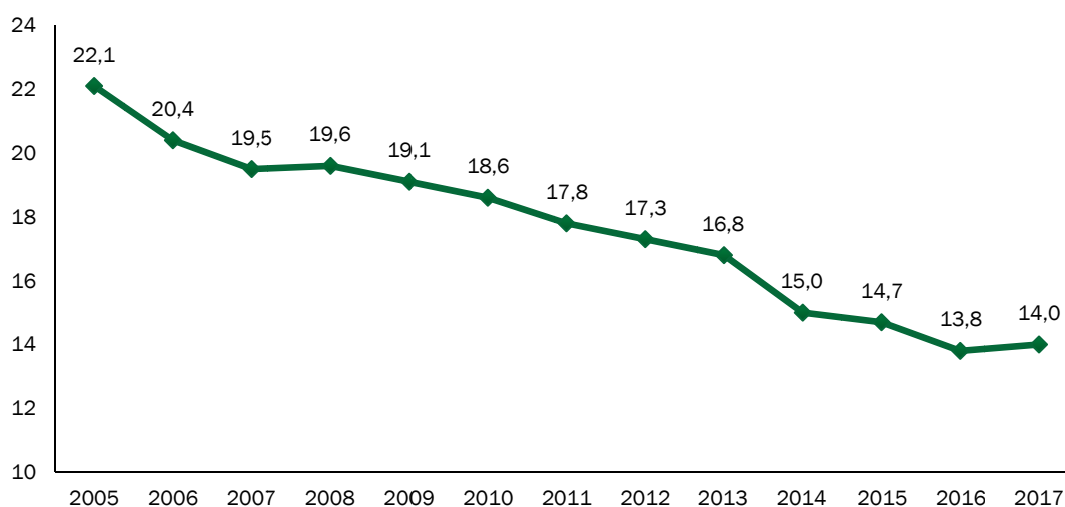
(8) Dati in percentuale. Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (Cresme).

Di seguito si presenta un'analisi grafica sugli andamenti in serie storica, fino al 2017, degli indicatori elencati nella tabella III.2 accompagnata da un breve richiamo delle misure contenute nella Legge di Bilancio 2019, ad eccezione dell'indice di povertà assoluta al quale è dedicata l'intera sezione IV.

L'indicatore di uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione monitora il dominio 'istruzione e formazione' del benessere. Ridurre la quota di persone che abbandona precocemente il sistema di istruzione e formazione è essenziale per aumentare il livello di competenze della popolazione e quindi partecipazione al mercato del lavoro e ridurre il rischio di esclusione sociale. L'indicatore è stato selezionato quale misura target anche nell'ambito della strategia Europa 2020, in base alla quale si prevede di ridurre la quota di abbandoni scolastici precoci al di sotto del 10 per cento entro il 2020 a livello europeo (il target per l'Italia è fissato al 16 per cento) e fa parte degli *headline indicators* del *social scoreboard* creato per il monitoraggio della performance occupazionale e sociale dei Paesi membri dell'Unione europea, a seguito dell'adozione del cosiddetto Pilastro europeo dei diritti sociali.

Dalla Figura III.9 si osserva un andamento decrescente dell'indicatore, per tutto il periodo di riferimento; le variazioni più significative si sono verificate tra il 2005-2006 (-1,7 punti percentuali) e il 2013-2014 (-1,9 punti percentuali). Dal 2014 l'Italia registra valori inferiori al target definito dalla strategia Europa 2020. Nel triennio 2014-2016 si osserva una contrazione di 1,2 punti percentuali, che porta l'indicatore nel 2016 ad un valore pari al 13,8 per cento, seguito da un aumento di 0,2 punti percentuali tra il 2016 e il 2017.

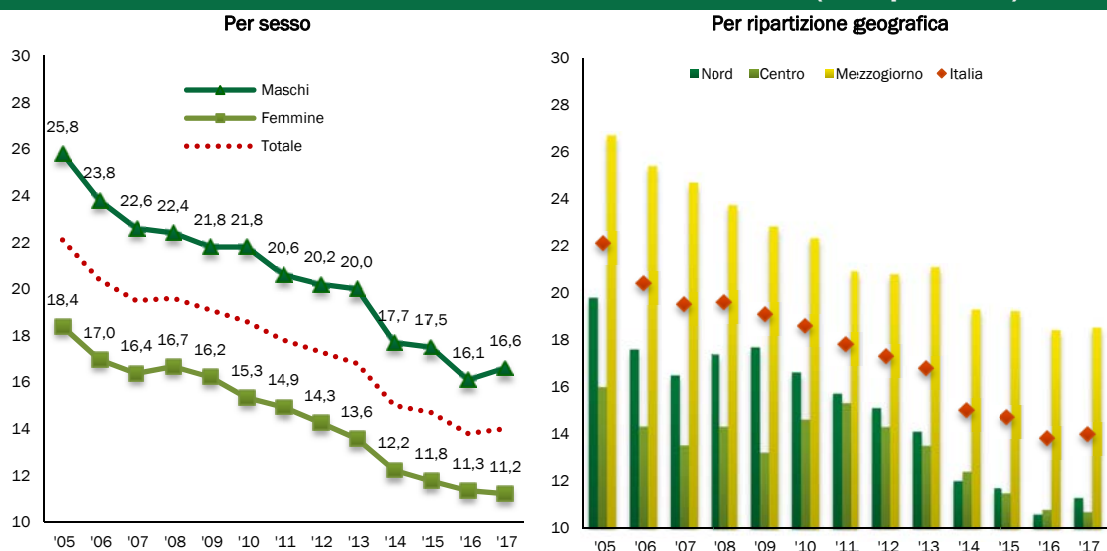
FIGURA III.9: PERSONE DI 18-24 ANNI CHE HANNO CONSEGUITO SOLO LA LICENZA MEDIA E NON SONO INSERITI IN UN PROGRAMMA DI FORMAZIONE - ANNI 2005-2017 (valori percentuali)



Fonte: Istat

Dalla disaggregazione per sesso (Figura III.10) si evince che i tassi di abbandono precoce del sistema di istruzione e formazione sono più bassi per le femmine rispetto ai maschi per tutto il periodo di analisi. Il gap di genere dal 2006 si mantiene su livelli compresi tra i 5 e i 6 punti percentuali, ad eccezione del 2016 quando si attesta al 4,8 per cento, valore minimo registrato nel periodo.

FIGURA III.10: PERSONE DI 18-24 ANNI CHE HANNO CONSEGUITO SOLO LA LICENZA MEDIA E NON SONO INSERITI IN UN PROGRAMMA DI FORMAZIONE PER SESSO - ANNI 2005-2017 (valori percentuali)



Fonte: Istat

Anche a livello territoriale si registrano divari, dato che l'abbandono scolastico precoce è sempre superiore nel Mezzogiorno, sebbene l'andamento dell'indicatore sia sempre decrescente, con l'eccezione del 2013 e del 2017. Anche le ripartizioni Centro e Nord mostrano riduzioni dei tassi di abbandono.

Tra le misure contenute nella Legge di bilancio suscettibili di produrre un miglioramento di questo indicatore, spicca il RdC che, fornendo maggiore risorse finanziarie alle famiglie, può permettere ai giovani in età scolastica di rimanere a scuola o in un percorso formativo alternativo.

Diversi indicatori BES, tra quelli presentati nei grafici riportati di seguito (da Figura III.11 a Figura III.16), dovrebbero registrare miglioramenti nei prossimi anni, grazie alle misure contenute nella Legge di bilancio 2019. Nel caso del dominio 'sicurezza', le assunzioni straordinarie previste per le Forze di polizia, insieme alle altre risorse aggiuntive destinate al potenziamento del personale del comparto sicurezza e difesa, vanno nel senso di aumentare la sicurezza e, quindi, questo effetto potrà essere rilevato anche attraverso un miglioramento dell'indice di criminalità. Analogamente, l'assunzione di nuovi magistrati e personale per il Ministero della giustizia dovrebbe aumentare l'efficienza della giustizia, riducendo la durata media effettiva dei procedimenti presso i tribunali ordinari.

Anche l'indicatore rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli, che appartiene al dominio 'lavoro e conciliazione dei tempi di vita', potrà registrare miglioramenti grazie agli interventi finalizzati a stimolare l'ingresso nel mercato del lavoro e a facilitare la conciliazione dei tempi di vita (RdC e Bonus asili nido).

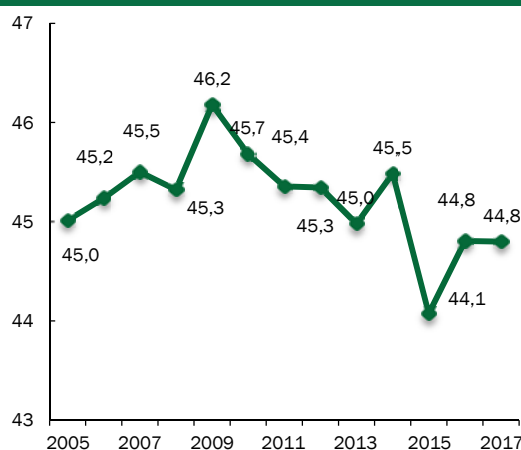
Per quanto riguarda il dominio 'salute' gli interventi per l'ammodernamento delle infrastrutture, il potenziamento del personale sanitario e gli incentivi fiscali relativi agli impianti sportivi pubblici potranno produrre effetti positivi sui relativi indicatori BES nell'orizzonte temporale della Legge di bilancio 2019.

FIGURA III.11: SPERANZA DI VITA IN BUONA SALUTE ALLA NASCITA (numero medio di anni)



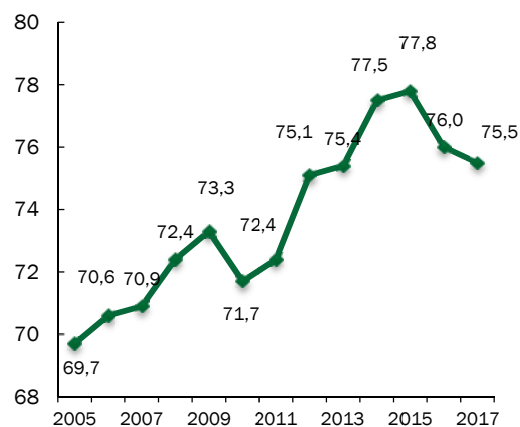
Fonte: Istat, Tavole di mortalità della popolazione italiana e Indagine Aspetti della vita quotidiana.

FIGURA III.12: PROPORZIONE STANDARDIZZATA DI PERSONE DI 18 ANNI O PIÙ IN SOVRAPPESO O OBESE (valori percentuali)



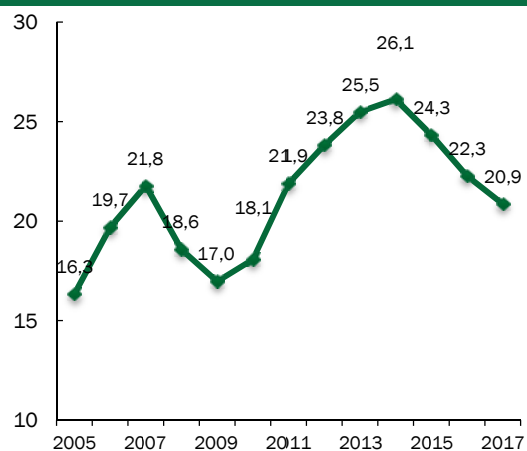
Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.

FIGURA III.13: RAPPORTO TRA TASSO DI OCCUPAZIONE DELLE DONNE DI 25-49 ANNI CON FIGLI IN ETÀ PRESCOLARE E DELLE DONNE DI 25-49 ANNI SENZA FIGLI (valori percentuali)



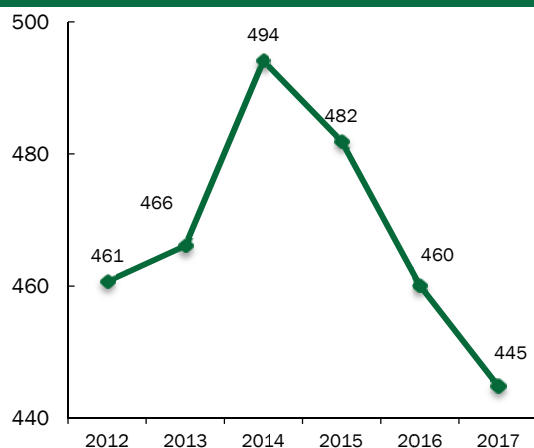
Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro

FIGURA III.14: INDICE DI CRIMINALITÀ PREDATORIA - ANNI 2005-2017 (numero di vittime per 1.000 abitanti)



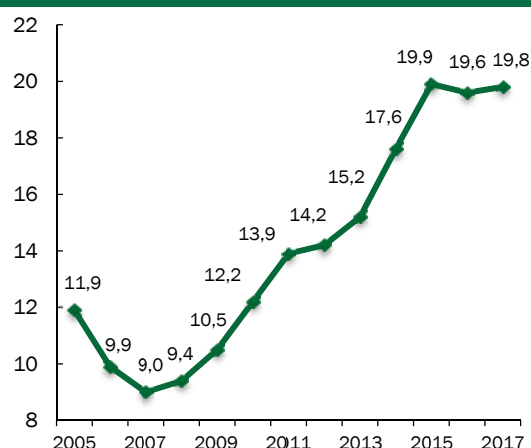
Fonte: Istat, indagine sulla sicurezza dei cittadini.

FIGURA III.15: INDICE DI EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA CIVILE (durata media effettiva in giorni)



Fonte: Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa.

FIGURA III.16: INDICE DI ABUSIVISMO EDILIZIO - ANNI 2005-2017 (abitazioni abusive costruite nell'anno per 100 abitazioni legali)



Fonte: Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (Cresme).

IV. L'INDICE DI POVERTÀ ASSOLUTA: UN APPROFONDIMENTO

Definizione e metodologia

Dato il ruolo dell'inclusione sociale nella legge di Bilancio 2019 si è scelto di dedicare un approfondimento all'indice di povertà assoluta.

Il concetto di povertà assoluta si basa sull'individuazione di un paniere di beni e servizi che ciascun individuo dovrebbe essere in grado di consumare al fine di mantenere uno standard di vita socialmente accettabile e di non cadere in uno stato di privazione. A partire dal 1997 l'Italia ha messo a punto una misura di povertà assoluta, basata sulla spesa per consumi, di cui l'Istat pubblica annualmente le stime. L'adozione di questa misura assoluta rappresenta un'eccezione italiana, poiché a livello europeo si utilizzano misure di povertà relativa basate sui redditi (si veda Focus: 'Quali sono le misure della povertà in Italia?').

Il processo metodologico che ha introdotto la misura della povertà assoluta in Italia può essere suddiviso in due fasi diverse. Nel corso della prima fase (1997-2002) la misurazione della povertà assoluta è stata effettuata sulla base della metodologia elaborata da una Commissione di studio, che scelse un approccio basato sulla definizione di un insieme di bisogni considerati essenziali e delle risorse minime per il loro soddisfacimento. Nel corso della seconda fase, iniziata nel 2003, è stata realizzata una profonda rivisitazione metodologica, a seguito della costituzione di una seconda Commissione di studio, che ha portato al consolidamento della metodologia di stima della povertà assoluta attualmente in uso²⁰. A partire dal 2014, inoltre, l'*Indagine sulle spese delle famiglie* rappresenta la base informativa per le stime ufficiali di povertà relativa e assoluta in Italia, sostituendo l'*Indagine sui consumi delle famiglie* utilizzata tra il 1997 e il 2013. La metodologia utilizzata dall'Istat per la stima della povertà assoluta considera la famiglia come unità di riferimento²¹ e si fonda su due elementi fondamentali: la soglia di povertà e la spesa della famiglia.

La soglia di povertà assoluta è pari al costo di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale. Tale paniere è costituito da tre macro-componenti: alimentare, abitativa e residuale. La composizione del paniere tiene conto delle caratteristiche familiari e il suo valore riflette il livello dei prezzi del luogo in cui la famiglia risiede. Più nello specifico, **la povertà assoluta non fa riferimento ad un'unica soglia nazionale ma ad una pluralità di soglie, che variano per numero, età dei componenti, ripartizione geografica e tipo di comune di residenza.** Il valore monetario dei panieri associati alle diverse soglie è stato calcolato per il 2005 e per gli anni successivi le soglie

²⁰ Per approfondimenti si veda 'La misura della povertà assoluta', Metodi e Norme n. 39, Istat, 2009.

²¹ Di conseguenza si considerano poveri tutti gli individui che appartengono a famiglie definite povere.

vengono rivalutate applicando le variazioni degli indici dei prezzi al consumo specifici delle categorie di beni e servizi che compongono il paniere, distintamente per ripartizione geografica.

La spesa della famiglia si ricava dall'*Indagine sulle spese delle famiglie*²² e corrisponde ad uno specifico aggregato che viene confrontato con la specifica soglia di povertà assoluta. Sulla base di tale confronto è possibile calcolare, ogni anno, la quota di famiglie residenti in Italia che si trova in condizione di povertà assoluta. Poiché il calcolo della povertà assoluta prende come riferimento la spesa a livello familiare (la famiglia rappresenta l'unità di analisi a livello dei microdati dall'*Indagine sulle spese delle famiglie*), la stima della povertà assoluta a livello individuale è rappresentata dalla quota di individui residenti in Italia che appartengono a nuclei familiari classificati come poveri.

Va ricordato che le stime sui poveri assoluti fornite annualmente dall'Istat si riferiscono alle sole persone che vivono in famiglia e non tengono conto delle persone che vivono permanentemente in convivenze (case di cura o riposo, carceri) e dei fenomeni di 'povertà estrema', ovvero delle persone che non hanno fissa dimora e vivono in strada, in spazi pubblici, in alloggi di fortuna o presso servizi di accoglienza notturna. Nel 2014 l'Istat ha condotto la seconda indagine sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema, stimando in circa 51 mila le persone senza dimora.

FOCUS Quali sono le misure di povertà in Italia?

Premessa. In Italia l'Istat diffonde ogni anno diverse misure di povertà che si differenziano per: 1) la **definizione** di povertà adottata; 2) la **variabile economica** scelta per rappresentare il benessere economico; 3) la fonte dei **dati** utilizzata; 4) l'**unità di riferimento** considerata (famiglia o individuo). Caratteristica comune di tutte le misure di povertà è la scelta di un criterio che consenta di identificare i soggetti da considerare poveri. Tradizionalmente tale criterio consiste nella **fissazione di una soglia**, che rappresenta la linea di separazione tra poveri e non poveri. La soglia prescelta definisce lo stato di disagio economico che si ritiene tale da non garantire la soddisfazione del livello minimo o socialmente accettabile di bisogni.

A livello teorico nella letteratura economica in tema di povertà si distingue tra due principali concetti di povertà, assoluta e relativa, rispetto ai quali possono essere definiti diversi indicatori. Il concetto di **povertà assoluta** si fonda sulla definizione di un paniere pari ad uno standard di consumo di sussistenza o socialmente accettabile, al di sotto del quale si configura una situazione di povertà (*budget standard approach*). Il concetto di **povertà relativa** si fonda sull'idea che è da ritenersi povero colui che possiede risorse economiche relativamente inferiori a quelle possedute in media dagli altri membri della collettività cui appartiene. Entrambi i concetti di povertà presentano al contempo vantaggi e svantaggi, di cui è necessario tenere conto. Ad esempio, nel caso della povertà assoluta, la soglia dovrebbe essere rivista, nel medio-lungo periodo, non solo in base all'inflazione ma anche in base alle variazioni dei consumi reali, per tener conto dei cambiamenti tecnologici e delle misure di policy che potrebbero influire sulla definizione del paniere di riferimento. La povertà relativa, d'altra parte, prescinde dal grado di sviluppo della società (il che rende difficile confronti tra Paesi), tende a rappresentare più precisamente una misura di disuguaglianza e può avere un andamento pro ciclico.

Oltre a questa distinzione tra concetti teorici, è importante considerare che gli indicatori di povertà, siano essi di natura assoluta o relativa, possono essere calcolati facendo

²² L' *Indagine sulle spese* rileva i comportamenti di spesa e i movimenti turistici delle famiglie residenti in Italia facendo riferimento alla classificazione armonizzata europea dei consumi individuali secondo lo scopo (ECoicop).

riferimento a **diverse proxy del benessere economico**, quali ad esempio il reddito e il consumo. Si ritiene, in genere, che la spesa per consumi rappresenti una misurazione diretta delle risorse effettivamente a disposizione e delle relative scelte di allocazione. Il reddito fornisce, invece, una misura del potenziale di spesa. Misure più ampie di povertà possono inoltre tenere conto di altri aspetti, connessi alla partecipazione al mercato del lavoro o al disagio materiale.

Un altro aspetto molto rilevante da considerare quando si analizza il fenomeno della povertà è l'**intensità della povertà**, vale a dire la distanza che in media separa i poveri dalla soglia di povertà. Interventi di policy di contrasto alla povertà potrebbero infatti influire sull'intensità della povertà senza modificarne l'incidenza.

Di seguito si riportano le principali misure di povertà disponibili per l'Italia oltre all'indicatore di povertà assoluta, calcolata sulla spesa per consumi delle famiglie, che è stato selezionato dal Comitato BES per l'inserimento nel ciclo di programmazione economico-finanziaria.

La povertà relativa (calcolata sulla spesa per consumi). Sulla base della spesa per consumi delle famiglie (*Indagine sulle spese delle famiglie*), oltre alla stima della povertà assoluta, l'Istat fornisce annualmente anche una stima dell'incidenza della povertà relativa (quota di famiglie e persone povere). L'Istat considera povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o pari alla **spesa media mensile per consumi pro-capite a livello nazionale**. Tale spesa costituisce la soglia di povertà relativa, che viene adattata alla diversa ampiezza delle famiglie applicando una scala di equivalenza (scala Carbonaro). In tal modo è possibile tenere conto dei differenti bisogni familiari e delle economie/diseconomie di scala che caratterizzano famiglie di diversa ampiezza e composizione. Nel 2017 l'incidenza di povertà relativa è pari a 12,3 per cento tra le famiglie (15,6 per cento a livello individuale) e la soglia di povertà relativa è pari a 1085,22 euro²³.

Rischio di povertà o esclusione sociale. Nell'ambito delle statistiche europee (Eurostat) sulle condizioni di vita, l'Istat fornisce il rischio di povertà o esclusione sociale (*at-risk of poverty and social exclusion*, AROPE). Questo indicatore rientra tra quelli per cui la Strategia Europa 2020 dell'Unione europea ha fissato target quantitativi da raggiungere entro il 2020 ed è stato incluso anche nel *social scoreboard*, l'insieme di indicatori utilizzato per il monitoraggio dell'attuazione del cosiddetto 'Pilastro europeo dei diritti sociali'.

Tale indicatore, basato sull'*Indagine sui redditi e le condizioni di vita* (Eu-Silc), fornisce informazioni sul disagio economico e sociale nei Paesi europei ed è strutturato in tre sotto-componenti. Nello specifico, sono considerate a rischio di povertà o esclusione sociale tutte le persone che vivono in una famiglia che presenta almeno una delle tre condizioni seguenti: a) rischio di povertà, b) bassa intensità di lavoro, c) grave deprivazione materiale.

Il **rischio di povertà** è un indicatore monetario definito come la percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60 per cento della mediana (soglia di povertà relativa) della distribuzione individuale del reddito equivalente disponibile nel Paese di residenza.

La condizione di **bassa intensità di lavoro** caratterizza tutte le persone che vivono in famiglie per le quali il rapporto fra il numero dei mesi lavorati dai componenti della famiglia durante l'anno di riferimento dei redditi e il numero totale dei mesi in cui potrebbero lavorare è inferiore al 20 per cento. Per calcolare tale rapporto si considerano i componenti nella fascia di età 18-59 anni e si escludono gli studenti nella fascia di età 18-24 anni²⁴.

²³ Si segnala che la soglia di povertà relativa si modifica di anno in anno per effetto delle variazioni sia della spesa per consumi delle famiglie sia dei prezzi al consumo. Nel valutare la variazione nell'incidenza di povertà relativa da un anno all'altro è, quindi, necessario tener conto di entrambi gli effetti. Ad esempio se la soglia di povertà relativa del 2016 viene rivalutata al 2017 in base all'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività, l'incidenza di povertà relativa a livello familiare risulta pari a 11,9 per cento; se invece si trascura tale rivalutazione l'incidenza di povertà relativa a livello familiare nel 2016 risulta pari a 10,6 per cento. Per maggiori dettagli si veda <https://www.istat.it/it/files//2018/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2017.pdf>.

²⁴ Non sono considerate neanche le famiglie composte soltanto da minori, studenti di età inferiore a 25 anni e da persone di età superiore ai 60 anni.

La condizione di grave deprivazione materiale riguarda le persone che vivono in famiglie che registrano almeno quattro condizioni di disagio materiale tra le nove previste: 1) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro prestito; 2) non poter mantenere la casa adeguatamente calda; 3) non poter sostenere spese impreviste²⁵; 4) non potersi permettere di mangiare carne, pesce o un equivalente proteico vegetariano almeno una volta ogni due giorni; 5) non potersi permettere di trascorrere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; 6) non potersi permettere un'auto; 7) non potersi permettere una lavatrice; 8) non potersi permettere un televisore a colori; 9) non potersi permettere un telefono.

Va precisato che nel calcolare il rischio di povertà o esclusione sociale attraverso i dati dell'*Indagine Eu-Silc* dell'anno *t*, l'indicatore monetario 'rischio povertà' e l'indicatore di bassa intensità lavorativa fanno riferimento all'anno *t-1*, mentre per la severa deprivazione materiale i dati si riferiscono all'anno *t* dell'indagine.

Sulla base dell'*Indagine Eu-Silc 2017*, l'Istat ha stimato che il 28,9 per cento delle persone residenti in Italia è a rischio di povertà o di esclusione sociale. Per quanto riguarda le sotto-componenti di tale indicatore, l'Istat ha rilevato che: 1) la percentuale di persone a rischio di povertà è pari al 20,3 per cento (con riferimento ad una soglia di povertà, calcolata sui redditi del 2016, pari a 9.925 euro annui per una famiglia di un componente adulto²⁶; 2) la percentuale di persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa è pari all'11,8 per cento; la percentuale di persone che vivono in famiglie gravemente deprivate è pari al 10,1 per cento.

Infine si segnala, che, poiché la soglia di povertà relativa utilizzata nel calcolo del rischio di povertà varia da un anno all'altro in funzione dell'evoluzione del livello generale del reddito e della sua distribuzione, il rischio di povertà potrebbe manifestare un andamento pro ciclico. Per tale motivo Eurostat fornisce anche dati sul 'rischio di povertà ancorato', in cui la soglia di povertà relativa è ancorata ad un anno base e aggiustata per l'inflazione.

Principali statistiche descrittive sulla povertà assoluta

In questa sezione si riportano le principali statistiche descrittive sulla povertà assoluta in Italia, sulla base delle stime fornite dall'Istat attraverso l'*Indagine sulle spese delle famiglie*. Scopo delle analisi descrittive che seguono è fornire una panoramica degli andamenti dell'indicatore di povertà assoluta, in particolare mostrando alcune disaggregazioni socio-demografiche che consentono di mettere in luce gli aspetti più rilevanti del fenomeno. Si segnala che le analisi proposte riguardano l'incidenza della povertà assoluta a livello familiare, con l'eccezione del primo grafico che riporta anche l'incidenza di povertà assoluta a livello individuale.

Povertà assoluta familiare e individuale. Nella Figura IV.1 si riportano le serie storiche dell'indicatore di povertà assoluta, a livello familiare e individuale, e l'andamento dei tassi di variazione annuali del PIL, per il periodo 2005-2017. Nel 2008, primo anno della grande recessione, in corrispondenza di una contrazione del PIL si registra un aumento significativo della povertà assoluta; nell'anno

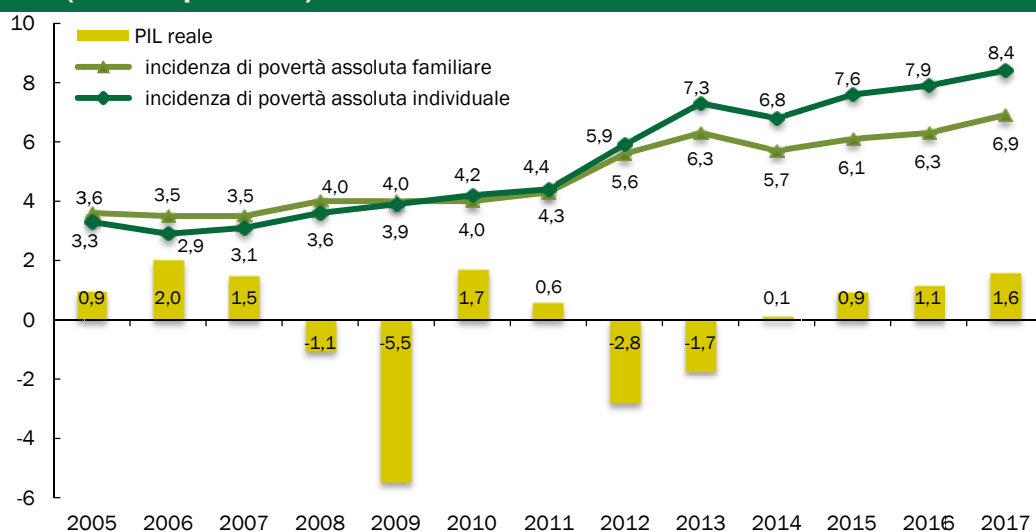
²⁵ L'importo di riferimento per le spese impreviste è pari a circa 1/12 del valore della soglia di povertà annuale calcolata nell'anno di riferimento dei redditi precedente. Nel 2015 tale ammontare era pari a 800 euro.

²⁶ Il reddito disponibile considerato non include l'affitto figurativo, i buoni-pasto, gli altri *fringe-benefits* non monetari e gli autoconsumi. Per determinare le soglie di povertà di famiglie di dimensione e composizione diverse viene applicata la scala di equivalenza 'Ocse modificata' (peso pari a 1,0 per il primo adulto, 0,5 per il secondo adulto e ogni ulteriore individuo di età superiore a quattordici anni, 0,3 per ogni individuo al di sotto dei 14 anni). Il reddito disponibile equivalente ottenuto dopo l'applicazione di tale scala è attribuito a ciascun membro della famiglia.

successivo, invece, a fronte di un'ulteriore e più accentuata caduta del PIL si registra una sostanziale stabilità della povertà assoluta. Con la crisi dei debiti sovrani innescatasi nel 2011, il PIL registra una contrazione significativa ma più contenuta rispetto al picco negativo registrato nel 2009. Parallelamente, nel triennio 2011-2013, per la povertà assoluta si osserva un forte incremento. Successivamente, a fronte di una contenuta ripresa del PIL nel 2014 si registra una riduzione della povertà assoluta; tuttavia, a partire dal 2015 la dinamica positiva del PIL è accompagnata da un progressivo aumento della povertà assoluta.

Questa semplice analisi grafica non sembra suggerire una relazione chiara e sistematica tra povertà assoluta e ciclo economico; al fine di comprendere tale relazione potrebbe essere utile approfondire quali sono le dinamiche distributive, in termini di reddito e consumo, sottostanti tali andamenti. A livello teorico, infatti, la variazione della povertà assoluta tra due periodi può essere scomposta in due componenti: la prima dipende dal tasso di crescita dell'economia, la seconda dipende dalla variazione della disuguaglianza (di reddito e/o consumo).

FIGURA IV.1: INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA FAMILIARE E INDIVIDUALE (valori percentuali) E PIL REALE (variazioni percentuali)



Fonte: elaborazioni MEF su dati Istat (povertà assoluta) e MEF (PIL reale).

Per quanto riguarda, ad esempio, le dinamiche distributive relative alle spese per consumi delle famiglie italiane²⁷, si osserva un aumento della disuguaglianza nella distribuzione delle spese che potrebbe aiutare a spiegare perché la povertà assoluta si sia mantenuta su una traiettoria crescente nonostante la ripresa del ciclo economico. Più nello specifico, tra il 2013 e il 2017, a fronte di una riduzione del 2,0 per cento della spesa media mensile del decile di spesa più basso si è registrato un aumento del 13,0 per cento della spesa media mensile del decile di spesa più alto. Nel 2017, inoltre, il rapporto tra la spesa complessiva del 20 per

²⁷Tali andamenti sono desunti dalla stessa *Indagine sulle spese delle famiglie* dall'Istat per stimare la povertà assoluta in Italia. Si veda <https://www.istat.it/it/archivio/217356>.

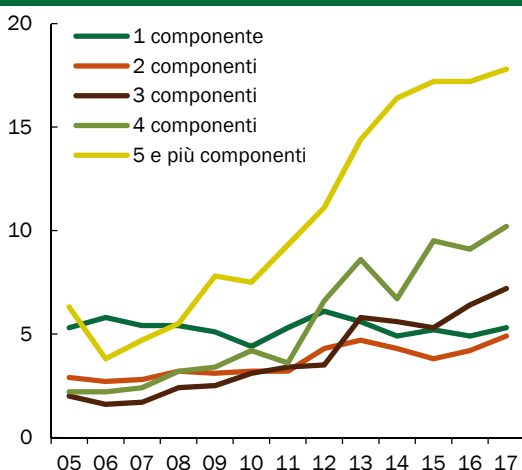
cento delle famiglie che spendono di più e quella del 20 per cento che spende di meno è pari al 5,2 per cento (in crescita dal 4,8 nel 2013)²⁸.

Con riferimento più specifico all'andamento delle serie storiche della povertà assoluta, si può notare che le variazioni annuali dell'incidenza della povertà assoluta a livello individuale sono tendenzialmente più elevate di quelle a livello familiare. Nel 2017 l'incidenza della povertà assoluta a livello familiare è pari a 6,9 per cento (1 milione e 778 mila famiglie residenti), un valore quasi doppio rispetto a quello del 2005 e più alto dei precedenti picchi verificatisi nel 2013 e nel 2016. Anche a livello individuale nel periodo 2005-2017 l'indicatore registra un trend crescente, con l'eccezione del 2006 e del 2014. Tale andamento ha portato nel 2017 il numero di individui in povertà assoluta a 5 milioni e 58 mila, che in termini percentuali rappresenta un aumento di 5,5 punti rispetto al valore più basso raggiunto nel 2006. Gli incrementi maggiori dell'incidenza della povertà assoluta, sia familiare che individuale, si sono verificati nel biennio 2012-2013 e nel triennio 2015-2017.

Povertà assoluta per ampiezza familiare. La maggiore variazione registrata nell'incidenza della povertà individuale rispetto a quella familiare può essere spiegata analizzando l'incidenza della povertà assoluta per ampiezza familiare (Figura IV.2). Dal 2009 si assiste ad un aumento della povertà assoluta tra le famiglie più numerose, in particolare tra le famiglie con 4 o 5 e più componenti. Gli incrementi in queste due classi sono stati, nel periodo considerato, molto rilevanti, pari rispettivamente a 6,8 punti percentuali e 10 punti percentuali. Nel 2017 le famiglie con 5 e più componenti registrano valori pari a quasi tre volte il dato medio familiare.

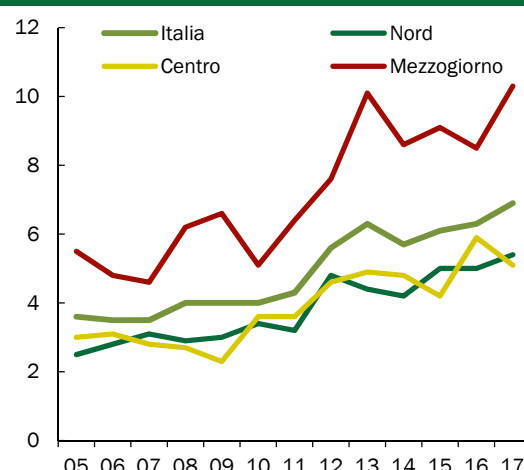
Povertà assoluta familiare per ripartizione geografica. L'incidenza della povertà assoluta familiare presenta forti divari territoriali (Figura IV.3).

FIGURA IV.2. INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER AMPIEZZA FAMILIARE. ANNI 2005-2017 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione MEF su dati Istat.

FIGURA IV.3. INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. ANNI 2005-2017 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione MEF su dati Istat.

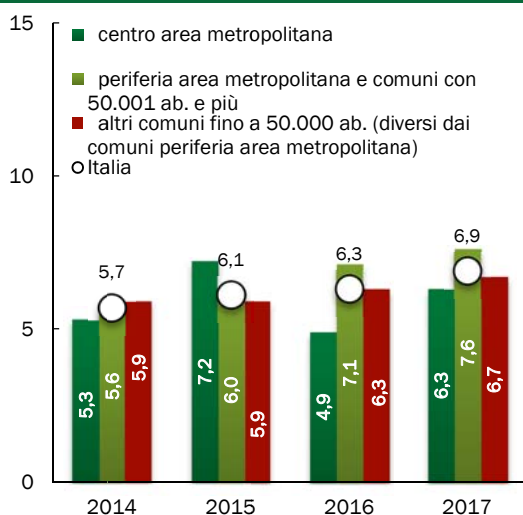
²⁸ Tale rapporto interquintilico definito in termini di spesa per consumi rappresenta un indicatore analogo al rapporto interquintilico utilizzato come indice di disuguaglianza nella III.1, definito in quel caso sul reddito disponibile.

In particolare il Nord ed il Centro presentano livelli sostanzialmente simili, sebbene negli ultimi anni si osservino dinamiche differenziate, mentre il Mezzogiorno presenta livelli di povertà assoluta strutturalmente più elevati. In tutte le ripartizioni la percentuale di famiglie in povertà assoluta è aumentata nel periodo considerato: 2,9 punti percentuali al Nord; 2,1 punti percentuali al Centro; 4,8 punti percentuali nel Mezzogiorno.

Povertà assoluta per dimensione comunale. A seconda della tipologia del comune di residenza emergono differenti profili di disagio (Figura IV.4). Rispetto al 2016 la percentuale di famiglie in condizione di povertà assoluta aumenta in tutte le tipologie di comune di residenza; in particolare, nei comuni 'Centro delle aree metropolitane' si è registrata la variazione più consistente, sebbene nelle 'Periferie di area metropolitana e comuni con oltre 50.000 abitanti' l'incidenza di povertà assoluta sia, per il secondo anno consecutivo, la più elevata.

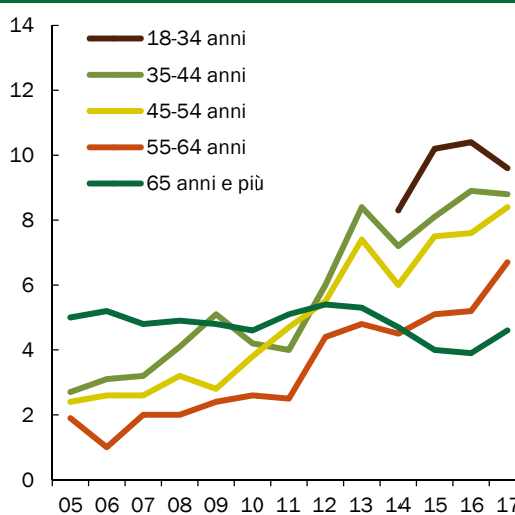
Povertà assoluta per età. Nel periodo 2005-2011, con l'eccezione del 2009, l'incidenza della povertà assoluta familiare è maggiore se la persona di riferimento appartiene alla classe di età '65 anni e più' (Figura IV.5). Dal 2012 si osserva una relazione inversa tra incidenza di povertà ed età della persona di riferimento: le famiglie con persona di riferimento superiore ai 64 anni registrano una costante riduzione dell'incidenza della povertà. Di contro le famiglie con persona di riferimento di età inferiore ai 35 anni mostrano dal 2012 i livelli di povertà assoluta più elevati.

FIGURA III.4. INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER TIPOLOGIA DEL COMUNE DI RESIDENZA. ANNI 2014-2017 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Istat

FIGURA IV.5. INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER ETÀ DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO. ANNI 2005-2017 (valori percentuali)

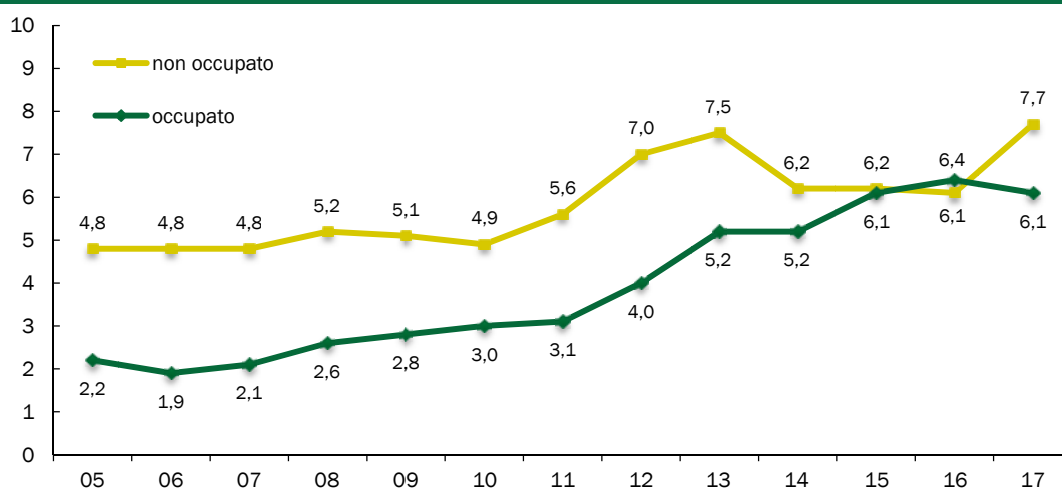


Fonte: elaborazione su dati Istat

Povertà assoluta per condizione occupazionale. Tra il 2005 e il 2010 si osserva una progressiva riduzione del gap tra famiglie con persona di riferimento occupata e famiglie con persona di riferimento non occupata, a seguito dei costanti incrementi di povertà registrati dalla prima tipologia familiare e della relativa stabilità della seconda categoria (Figura IV.6). Tra il 2011 e il 2013 il divario tra le due categorie è tornato a crescere, sebbene non abbia raggiunto il

livello del 2006. Dal 2014 al 2016 si assiste ad una progressiva riduzione dell'incidenza della povertà tra le famiglie con persona di riferimento non occupata e un simmetrico aumento dell'incidenza tra le famiglie con persona di riferimento occupata. Per la prima volta nel 2015, e poi anche nel 2016, le famiglie con persona di riferimento non occupata registrano valori inferiori rispetto alle famiglie con persona di riferimento occupata. Nel 2017, queste ultime tornano ad avere livelli di povertà assoluta inferiori rispetto alle famiglie con persona di riferimento non occupata.

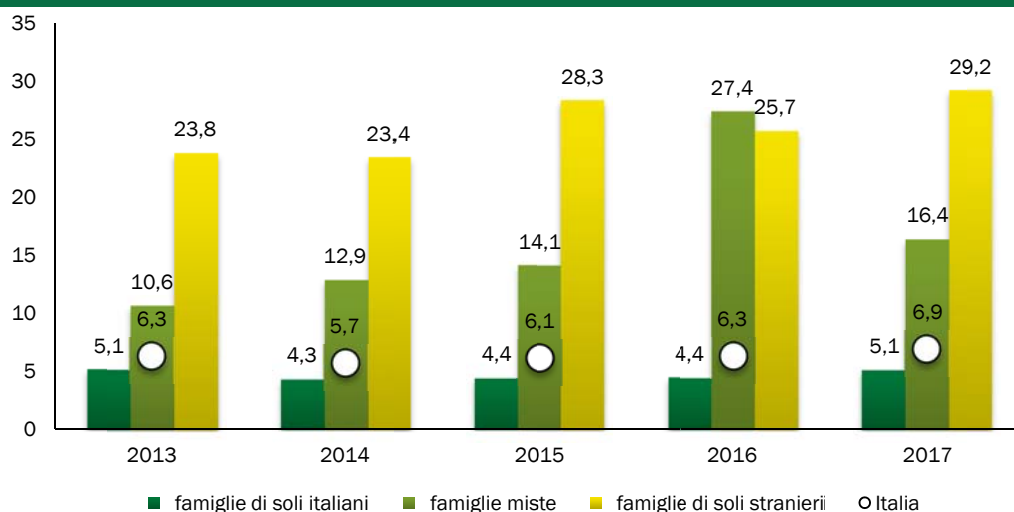
FIGURA IV.6: INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER CONDIZIONE OCCUPAZIONALE DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO (valori percentuali). ANNI 2005-2017



Fonte: elaborazioni MEF su dati Istat.

Povertà assoluta per presenza di stranieri in famiglia. L'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie in cui sono presenti stranieri risulta essere molto più elevata rispetto a quella registrata nelle famiglie di soli italiani (Figura IV.7).

FIGURA IV.7: INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER PRESENZA DI STRANIERI IN FAMIGLIA (valori percentuali), ANNI 2013-2017



Fonte: elaborazioni MEF su dati Istat

Tra le famiglie di soli italiani si osserva una riduzione dell'incidenza della povertà nel 2014, seguita da un biennio di sostanziale stabilità e da un incremento nel 2017. Tra le famiglie di soli stranieri, dopo una lieve riduzione nel 2014, si registra un aumento significativo nel 2015, una riduzione non trascurabile nel 2016 e un nuovo significativo aumento nel 2017. Per le famiglie miste si osserva che all'aumento registrato tra 2013 e 2015 ha fatto seguito un (quasi) raddoppio del livello dell'indicatore nel 2016 e una brusca contrazione nell'ultimo anno.

Intensità della povertà assoluta. Con riferimento a 'quanto poveri sono i poveri', i dati suggeriscono una tendenza crescente. Nello specifico, considerando quanto la spesa mensile delle famiglie povere assolute è mediamente sotto la linea di povertà, in termini percentuali, si passa da un valore pari al 19,1 per cento nel 2014 al 20,9 per cento nel 2017 (18,7 nel 2015 e 20,7 nel 2016).

Come prevedere la povertà assoluta

Riflessioni preliminari. La previsione dell'indicatore di povertà assoluta si configura come un esercizio oltremodo complesso, in particolare se da effettuare in riferimento al ciclo di programmazione economico-finanziaria. Molteplici sono gli aspetti che contribuiscono a tale complessità.

Le peculiarità metodologiche legate al calcolo dell'indicatore, descritte nel paragrafo iniziale di questa sezione, condizionano gli strumenti analitici che possono essere utilizzati per la previsione. In linea teorica, la previsione della povertà assoluta richiederebbe di identificare due differenti metodologie di stima, la prima relativa alle soglie e la seconda relativa alle spese per consumi delle famiglie. Dal confronto tra soglia e spese si ricava, infatti, la condizione di povertà assoluta di ciascuna famiglia.

Seguendo la metodologia di aggiornamento annuale delle soglie di povertà assoluta definita dall'Istat²⁹, la previsione delle stesse richiederebbe di disporre idealmente delle previsioni degli indici dei prezzi al consumo specifici delle categorie di beni e servizi che compongono il paniere, distintamente per ripartizione geografica. In assenza di un tale dettaglio sugli andamenti degli indici di prezzo nell'orizzonte di previsione, operando una semplificazione, si potrebbe ricorrere alle previsioni di indici di prezzo aggregati, quale il deflatore dei consumi o l'indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA), rinvenibili nel quadro macroeconomico.

Maggiori difficoltà si presentano con riferimento alla previsione delle spese per consumi delle famiglie. In prima battuta si potrebbe ipotizzare di utilizzare, a tal fine, le previsioni dei consumi privati, a livello aggregato, presenti nel quadro macroeconomico. Questo approccio comporterebbe delle semplificazioni che attengono alle dinamiche distributive della spesa per consumi delle famiglie. La previsione dell'andamento delle spese per consumi delle famiglie, a livello micro, richiederebbe infatti di formulare un'adeguata ipotesi distributiva al fine di stabilire una connessione robusta tra la variazione complessiva dei consumi aggregati e la variazione della spesa per consumi delle famiglie. In tale ambito, potrebbe rivelarsi molto utile lo sviluppo di database fondati sull'integrazione tra

²⁹ Si veda 'La misura della povertà assoluta', Metodi e Norme n. 39, Istat, 2009.

il sistema di contabilità nazionale e le statistiche rilevate a livello micro attraverso l'*Indagine sulle spese delle famiglie*. Alternativamente, si potrebbe esplorare la possibilità di sviluppare adeguati e innovativi strumenti di microsimulazione per la valutazione dell'impatto delle misure di contrasto alla povertà.

Povertà assoluta e Reddito di Cittadinanza. L'indicatore di povertà assoluta assume particolare rilevanza alla luce degli interventi di contrasto alla povertà che sono stati recentemente introdotti in Italia con la Legge di Bilancio 2019 e il successivo DL n.4/2019. Tuttavia, si deve rilevare che non è possibile effettuare una sovrapposizione perfetta tra la platea di potenziali beneficiari del Reddito di Cittadinanza e le famiglie in povertà assoluta³⁰. I valori presi a riferimento per definire requisiti di accesso e importo del beneficio RdC/PdC (si veda il Focus 'Reddito di cittadinanza') non si riferiscono, infatti, alle soglie di povertà assoluta ma derivano dalla soglia di rischio di povertà, fissata al 60 per cento della mediana della distribuzione del reddito familiare disponibile equivalente³¹(si veda il Focus 'Quali sono le misure di povertà in Italia?'). Fatta questa premessa, può essere comunque indicativo calcolare quale sarebbe l'ammontare complessivo di spesa per consumi che porterebbe ciascuna famiglia in condizione di povertà assoluta al livello della soglia riconducibile alla tipologia familiare di appartenenza. Sulla base dei dati prodotti dall'Istat nell'*Indagine sulle spese delle famiglie* 2017 si stima che tale ammontare sia pari a circa 4,9 miliardi.

³⁰ Sul punto si è espresso anche l'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'Audizione del Presidente sul DDL n.1018 - Conversione in legge del DL 28 gennaio 2019, n.4 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, Commissione 11° del Senato della Repubblica (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), 5 febbraio 2019.

³¹ Nel 2013 la soglia di povertà così calcolata (sui redditi 2012) è pari a 9456 euro annui. Si veda https://www.istat.it/it/files//2014/10/Reddito_e_condizioni_di_vita.pdf.

È possibile scaricare la
RELAZIONE SUGLI INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOTENIBILE 2018
dal sito Internet
www.mef.gov.it