pubblicato su:
SOSSANITÀ

LA SPESA PER L'ASSISTENZA

INTRODUZIONE

1. Se in materia di previdenza il 2019 è stato contrassegnato da Quota 100, sul fronte delle politiche assistenziali l'anno si è caratterizzato per l'accelerazione impressa alla lotta contro la povertà attraverso il varo del Reddito di cittadinanza (RdC). Al riguardo, la Corte ha avuto modo di rimarcare in sede di Audizione parlamentare sul d.l. 4/2019 e nel *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica,* come il nuovo istituto rappresenti un fatto di rilievo per le politiche pubbliche del nostro Paese e come sia pertanto necessario, anche in ragione delle notevoli risorse finanziarie movimentate allo scopo, seguirne con attenzione sviluppi ed impatti.

Il presente capitolo si pone, dunque, l'obiettivo di esaminare gli effetti della misura e offrire, a un anno dal suo avvio, una rilettura del percorso fin qui compiuto nel contrasto dell'esclusione sociale. Infatti, pur avendo, la Corte, giudicato lo strumento capace di segnare "un potenziale progresso nelle politiche di protezione sociale del nostro Paese", aveva rimarcato come la decisione di finanziare la norma senza permanenti e corrispondenti tagli di uscite correnti meno meritevoli, fosse motivo di preoccupazione per gli equilibri di bilancio, soprattutto nel quadro dei crescenti livelli di indebitamento.

Soprattutto, e al di là dei risvolti sui saldi di finanza pubblica, la Corte aveva evidenziato una serie di potenziali criticità legate soprattutto alla configurazione "bifronte" dell'istituto; tra essi: a) il rischio che si potessero confondere, con risvolti negativi in termini di efficienza, l'obiettivo della lotta alla povertà con quello delle politiche attive per il lavoro; b) la necessità di potenziare il ruolo dei servizi sociali dei Comuni, valorizzando le pregresse esperienze avviate con il Reddito di inclusione (REI) e accentuando le interazioni con il terzo settore per meglio fronteggiare gli aspetti multidimensionali del disagio sociale; c) l'importanza di riflettere su talune caratteristiche intrinseche del *design* dell'RdC (come quello della "scala di equivalenza"), potenzialmente distorsive sotto il profilo della distribuzione delle risorse. Non erano stati sottaciuti, infine, e non per ultimo, i potenziali rischi di abusi, in un contesto come quello italiano, contrassegnato da una significativa quota di economia sommersa e illegale.

Nel complesso, i dati di cui si dispone sembrano confermare le perplessità allora avanzate e spingono a riaffermare l'esigenza di affinamenti.

Il capitolo, oltre ad esplorare gli effetti dell'RdC e delle politiche assistenziali del recente passato, si propone di "guardare avanti" e offrire dati e prime osservazioni sulle direttrici prefigurate dalla legge di bilancio per il 2020 in materia di sostegno della natalità e aiuti per le disabilità e la non autosufficienza. Su tale fronte la valutazione è che la direzione sia quella giusta. Non va peraltro dimenticato come la necessaria opera di ricomposizione della spesa sociale a favore delle componenti diverse da quelle correlate alla vecchiaia trovi nelle scelte di politica di bilancio degli scorsi decenni un fattore che tende obiettivamente a ridurre i margini di azione. Importante è il rafforzamento del "buono asili nido", un rafforzamento che deve tuttavia considerarsi condizione necessaria ma non sufficiente a far fare alle politiche per l'infanzia il necessario salto di qualità. Esistono evidenze ormai ampie che segnalano l'esigenza di affrontare il tema degli stimoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro unitariamente con quello, più generale, dell'offerta di servizi socio educativi per l'infanzia, un'offerta che, come si

documenta nel capitolo, tende ad essere in Italia relativamente limitata e piuttosto carente soprattutto in talune realtà territoriali.

LA SPESA NEL 2019: CONSUNTIVI E TENDENZE

2. Nel 2019 la spesa complessivamente erogata dalle Amministrazioni pubbliche per prestazioni assistenziali (in denaro e in natura) è risultata pari a 52,7 miliardi di euro (tavola 1), con un incremento annuo del 6,6 per cento (3,7 nel 2018). Le prestazioni monetarie, che rappresentano circa l'83 per cento delle erogazioni complessive, sono risultate pari a 43,7 miliardi (2,4 per cento del Pil e 5,4 per cento della spesa primaria) e sono cresciute del 10,2 per cento su base annua (3,6 nel 2018). Le prestazioni sociali in natura sono ammontate a 10 miliardi (0,5 per cento del Pil e 1,1 per cento della spesa primaria), -6,8 per cento rispetto all'anno prima.

TAVOLA 1

CONTO DELLA PROTEZIONE SOCIALE
COMPOSIZIONE DELLE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO E NATURA NEL 2019
(MILIONI DI EURO)

	invalidità	famiglia	vecchiaia	superstiti	disoccu-pazione	abitazione	esclusione sociale non altrove classificata	TUTTE LE VOCI
COMPLESSO DELLE PRESTAZIONI	**21.281**	**5.312**	**7.429**	**365**	**278**	**536**	**17.466**	**52.667**
Prestazioni sociali in denaro	**20.052**	**2.266**	**5.910**	**365**	**117**	**430**	**14.591**	**43.731**
pensione e assegno sociale	-	-	4.900	-	-	-	-	4.900
pensioni di guerra	85	-	170	153	-	-	-	408
prestazioni agli invalidi civili	16.862	-	294	-	-	-	-	17.156
prestazioni ai non vedenti	1.161	-	-	-	-	-	-	1.161
prestazioni ai non udenti	202	-	-	-	-	-	-	202
altri assegni e sussidi	1.742	2.266	546	212	117	430	14.591	19.904
Prestazioni sociali in natura	**1.229**	**3.046**	**1.519**	**-**	**161**	**106**	**2.875**	**8.936**
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*1.030*	*922*	*976*	*-*	*157*	*66*	*2.078*	*5.229*
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	*199*	*2.124*	*543*	*-*	*4*	*40*	*797*	*3.707*

Fonte: ISTAT

La tavola 1 ed il grafico 1 evidenziano come le prestazioni assistenziali in denaro consistano, fondamentalmente, di tre gruppi di erogazioni[1]: assegni e pensioni sociali, la cui spesa è pari a 4,9 miliardi, l'11 per cento del totale; prestazioni associabili allo stato di invalidità (civile, ai non vedenti, ai non udenti, di guerra) che assorbono circa 18,9 miliardi, il 43 per cento del totale; assegni e sussidi vari che assommano a 19,9 miliardi (46 per cento del totale)[2]. È immediato verificare, dal grafico, come l'introduzione del

[1] Le prestazioni assistenziali in natura consistono invece in una serie di servizi per la prevenzione e il sollievo dallo stato di bisogno. Vengono fondamentalmente erogati attraverso la rete socioassistenziale gestita dalle realtà locali (innanzitutto Comuni, ma anche Province, Unioni e Consorzi di Comuni, ASL, ecc.); esse ammontano a quasi 9 miliardi e sono per circa un terzo prodotte dal settore pubblico in via diretta e per l'altra parte offerti attraverso il mercato.

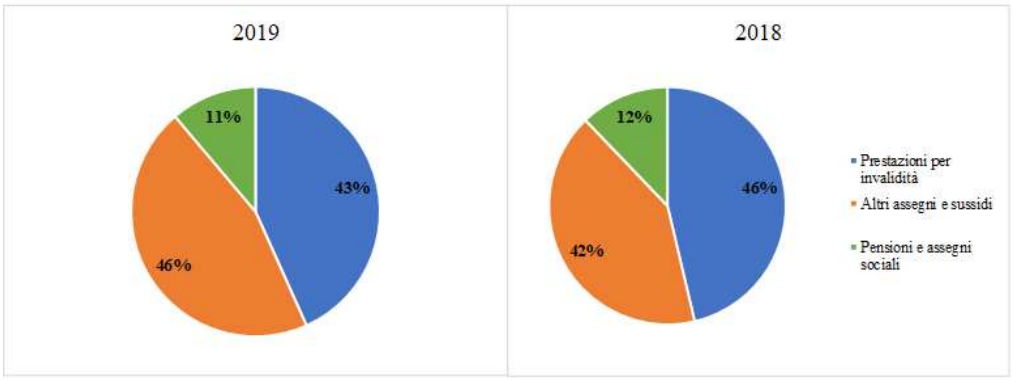
[2] L'aggregato ha assunto un peso rilevante a partire dal 2014 per l'introduzione del "*bonus* 80 euro". Il *bonus* spettava in misura piena ai lavoratori dipendenti con un reddito compreso fra 8 mila e 24 mila euro, ed è erogato in misura decrescente fino a zero per redditi compresi tra 24 e 26 mila euro; la legge di bilancio per il 2018 ha innalzato i predetti

Reddito di cittadinanza abbia determinato, nel 2019, una prevalenza della spesa destinata alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale rispetto agli altri aggregati, nonostante la crescita, anche inerziale, di questi ultimi.

Quanto alla richiamata tavola 1 è da evidenziare anche la riclassificazione operata dall'Istat con la pubblicazione, ad ottobre 2019, della nuova edizione del conto della protezione sociale: il trasferimento monetario più rilevante, ossia il "bonus 80 euro", in ragione della sua natura di prestazione di sostegno ai redditi bassi e di erogazione indipendente dalla composizione del nucleo familiare non viene più attribuito alla funzione "famiglia", ma all'"esclusione sociale non altrove classificata". L'aggregato comprende inoltre gli incrementi connessi all'erogazione e universalizzazione del REI, dal 2018 e, soprattutto, dal 2019, alla introduzione del Reddito di cittadinanza.

GRAFICO 1

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO PER TIPOLOGIA DI EVENTO, RISCHIO E BISOGNO: 2019 VS 2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Il grafico 2 colloca in una retrospettiva di lungo periodo le dinamiche registrate nel recente passato e più sopra descritte. Esso ben evidenzia la discontinuità registrata nel 2014 a seguito dell'erogazione del Bonus 80 euro ed evidenzia poi, sul fronte delle prestazioni in denaro, il successivo incremento sia in termini assoluti che in quota di Pil e spesa primaria delle erogazioni complessive dovuto alle maggiori risorse per il contrasto dell'esclusione sociale attraverso il Reddito di inclusione del 2017, nonché l'ulteriore discontinuità determinata nel 2019 dall'introduzione del Reddito di cittadinanza. Infine, è visibile la linea crescente che ha caratterizzato la spesa per prestazioni di invalidità connessa sia alla sua componente inerziale e sia all'aumento del numero di prestazioni che si è registrato, nel tempo (in particolare, gli assegni di accompagnamento). E' da osservare, anche per quanto si dirà nell'ultima parte del capitolo, che una quota del 5 per

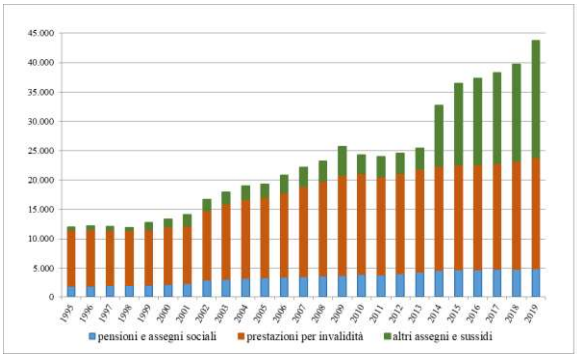
limiti rispettivamente a 24.600 e 26.600 euro. Le stime ufficiali (Relazioni tecniche del decreto-legge n. 66 del 2014 e della legge di stabilità 2015) indicano una spesa pari a 6,7 miliardi nel 2014, a 9,5 miliardi nel 2015 e 2016. I dati diffusi dal Dipartimento delle finanze (statistiche fiscali) sono in linea con le previsioni di spesa: il *bonus* spettante è stato pari a 6,1 miliardi nell'anno di imposta 2014, 9,0 miliardi nel 2015 e 9,3 miliardi nell'anno di imposta 2016 e 9,5 miliardi nell'anno di imposta 2017. Informazioni ISTAT, fornite nel corso di un Audizione parlamentare dell'ottobre 2019, cifrano il bonus del 2018 in 9,7 miliardi. Per ulteriori aspetti, quantitativi e qualitativi, riguardanti il Bonus 80 euro si rinvia all'Appendice 1 al primo capitolo. Dal 2019 l'aggregato registra la spesa sostenuta per l'erogazione dell'RdC e per la "chiusura" del soppresso REI. Le risorse iscritte a tal fine nel bilancio dello Stato ammontano, per il 2019, complessivamente a 5,9 miliardi. Per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali sostenuti dagli ambiti territoriali delle Regioni sono inoltre stanziati 347 milioni per il 2019, 587 per il 2020 e 615 milioni per il 2021.

cento delle prestazioni assistenziali in denaro – che sale al 10 per cento includendo le prestazioni in natura - è indirizzata alla funzione famiglie e minori - prevalentemente attraverso assistenza di asilo nido.

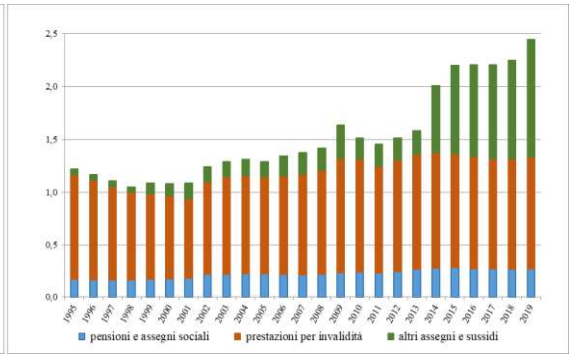
GRAFICO 2

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI: LA DINAMICA DI LUNGO PERIODO

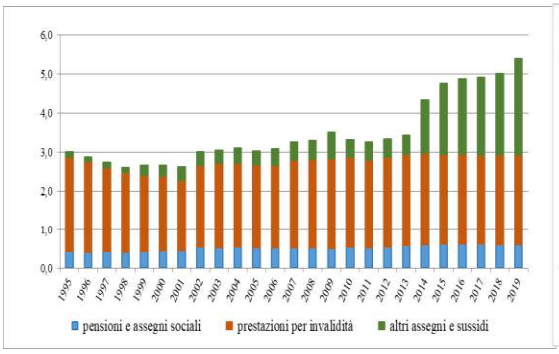
IN DENARO - MILIONI DI EURO



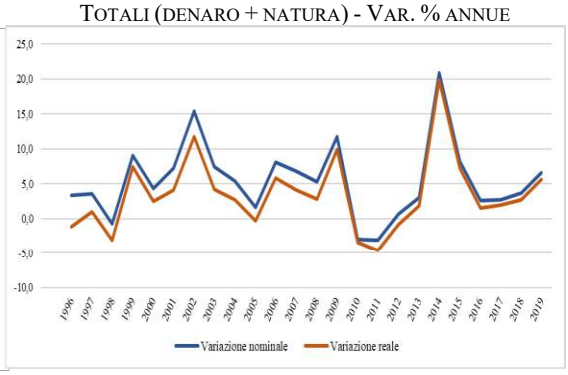
IN DENARO - % DI PIL



IN DENARO - % DI SPESA PRIMARIA



TOTALI (DENARO + NATURA) - VAR. % ANNUE



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

La profondità ed estensione della crisi conosciuta dal nostro Paese ha prodotto, più che in altri paesi, una forte domanda di protezione sociale. I dati di fonte ISTAT ed Eurostat indicano che tra il 2008 e il 2018 i principali indicatori di disagio sociale sono cresciuti in misura significativa: in Italia la percentuale di cittadini in condizioni di povertà assoluta[3] è passata dal 3,6 all'8,4 per cento nel 2017; nel 2018 si è registrata la stabilizzazione sul livello massimo del 2017; la quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale[4] è salita dal 25,5 al 30,0 per cento nel 2016 ed è poi scesa di 1,1 punti

[3] L'Istat definisce la soglia di povertà assoluta come quel valore di spesa minima necessaria per acquisire un certo paniere di beni e servizi che garantisce uno standard di vita minimamente accettabile. Nell'ultimo Report sulla povertà, di giugno 2019, l'ISTAT stima nel 2018 in 1,8 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta (7 per cento delle famiglie italiane), corrispondenti a 5 milioni di individui (8,4 per cento del totale). Pur rimanendo ai livelli massimi dal 2005, la crescita si arresta dopo tre anni. Le famiglie in condizione di povertà relativa nel 2018 sono poco più di 3 milioni (11,8 per cento), quasi 9 milioni di persone (15 per cento del totale).
Sono considerate povere relative le famiglie che hanno una spesa per consumi al di sotto di una soglia di povertà relativa convenzionale (linea di povertà). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore sono classificate come povere.
Nel 2018 tale spesa è risultata pari a 1.095,09 euro. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

[4] Rischio di povertà o di esclusione sociale (indicatore Europa 2020): percentuale di persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: a) vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro; b) vivono in famiglie a rischio di

nel 2017 ed in misura più consistente nel 2018; quella infine delle persone in condizioni di grave deprivazione materiale è cresciuta dal 7,5 al 12,1 per cento, per poi scendere al 10,1 nel 2017 e all'8,5 per cento (quindi di 1,6 punti) nel 2018. La tavola 2 evidenzia, da un lato, che gli indicatori menzionati presentano in generale un livello più basso nell'Area dell'euro, dall'altro che la crescita nella fase di crisi è stata assai meno pronunciata che in Italia (i due ultimi indicatori sono passati dal 21,7 al 23,1 e poi al 21,5 per cento nel 2018 il primo e dal 5,9 al 5,5 per cento il secondo). Tra il 2017 e il 2018 il recupero è stato molto più significativo in Italia, a riflesso del riorientamento delle politiche contro la povertà avvenuto con il varo del REI.

TAVOLA 2

CICLO ECONOMICO E INDICATORI DI DISAGIO SOCIALE: ITALIA ED AREA DELL'EURO
(2008-2019; VALORI %)

ITALIA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pil reale (2007=100)	99,0	93,8	95,4	96,1	93,2	91,5	91,5	92,2	93,4	95,0	95,7	95,8
Output gap	1,4	-3,8	-1,9	-1,4	-3,1	-4,6	-4,4	-3,3	-2,0	-0,5	-0,1	-0,1
Tasso di povertà assoluta	3,6	3,9	4,2	4,4	5,9	7,3	6,8	7,6	7,9	8,4	8,4	…
Tasso di grave deprivazione materiale	7,5	7,3	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5	12,1	10,1	8,5	…
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	25,5	24,9	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7	30,0	28,9	27,3	…
AREA DELL'EURO												
Pil reale (2007=100)	100,4	95,9	97,9	99,6	98,7	98,5	99,8	101,9	103,9	106,5	108,6	109,8
Output gap	1,6	-3,5	-2,1	-1,1	-2,3	-3,1	-2,6	-1,8	-0,9	0,2	0,7	0,5
Tasso di grave deprivazione materiale	5,9	6	6,1	6,9	7,8	7,5	7,4	7	6,6	5,9	5,5	…
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	21,7	21,6	22,0	22,9	23,3	23,1	23,5	23,1	23,1	22,1	21,5	…

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT ed Eurostat

IL REDDITO DI CITTADINANZA UN ANNO DOPO IL VARO: UN PRIMO BILANCIO

3. Come per le misure in materia pensionistica, di cui ci si è occupati nel precedente capitolo, anche per il Reddito di cittadinanza giova innanzitutto riesaminare le valutazioni della Relazione tecnica (RT) e passare poi all'analisi dei dati disponibili.

povertà; c) vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale. Il rischio povertà indica la percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente nell'anno precedente a quello di rilevazione inferiore a una soglia di rischio di povertà, fissata al 60 per cento della mediana della distribuzione individuale del reddito equivalente disponibile. Il reddito disponibile considerato per questo indicatore rispetta la definizione Eurostat e non include l'affitto figurativo, i buoni-pasto, gli altri *fringe benefits* non-monetari e gli autoconsumi. Nel 2018 la soglia di rischio povertà (calcolata sui redditi 2017) è pari a 10.106 euro annui.

L'indicatore di grave deprivazione materiale è dato dalla percentuale di persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno quattro tra i seguenti nove sintomi di disagio economico: 1) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 2) non poter sostenere una spesa imprevista (il cui importo, in un dato anno, è pari a 1/12 del valore della soglia di povertà rilevata nei due anni precedenti); 3) non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; 4) non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; 5) non potersi permettere un televisore a colori; 6) non potersi permettere una lavatrice; 7) non potersi permettere un'automobile; 8) non potersi permettere un telefono; 9) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o prestiti d'altro tipo.

Gli obiettivi

La RT sull'RdC e le stime relative a numero di beneficiari ed oneri associati si presentavano più complete e soddisfacenti in punto di contenuto informativo e chiarezza del percorso metodologico sottostante di quelle relative a Quota 100. Le stime, utilizzando un campione di 220 mila dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) a fini ISEE relative all'annualità 2017 (il 4 per cento della popolazione ISEE, pari, nel 2017, a 4,9 milioni di nuclei familiari) e considerando i principali requisiti di eleggibilità previsti dalle norme e sintetizzate nella tavola 3[5], pervenivano ai risultati riassunti nella tavola 4.

TAVOLA 3

CARATTERISTICHE ECONOMICHE PER L'ACCESSO AL REDDITO E ALLA PENSIONE DI CITTADINANZA

Parametri condizione economica	Soglie di base (euro)	Soglie effettive in base alla composizione del nucleo familiare (euro)
ISEE	9.360	valore fisso
Patrimonio immobiliare esclusa casa abitazione	30.000	valore fisso
Patrimonio mobiliare valore base	6.000	incrementabile come sotto specificato
- per ogni componente successivo al primo	+2.000	10.000
- per ogni figlio successivo al secondo		+1.000
- per ogni componente con disabilità		+5.000
- per ogni componente con disabilità grave o non autosufficienza		+7.500
Reddito familiare RdC	6.000	
Reddito familiare RdC con affitto	9.360	Si veda il pannello in basso
Reddito familiare PdC	7.560	
Reddito familiare PdC con affitto	9.360	
Altri requisiti in materia di possesso autoveicoli, motoveicoli o imbarcazioni da diporto		

Parametri per la determinazione della soglia di REDDITO familiare in base alla composizione del nucleo familiare		
Composizione del nucleo familiare	**Parametro**	**Limite max**
Primo componente	1	
Ulteriori componenti maggiorenni	+0,4	2,1
Ulteriori componenti minorenni	+0,2	2,1
Presenza di componenti con disabilità grave o non autosufficienza	-	2,2

Fonte: schema dei pertinenti articoli presenti nel d.l. n. 4/2019, predisposto dalla Corte dei conti

5 Il totale delle osservazioni del campione, indipendentemente dal soddisfacimento del requisito di residenza, era pari a 60 mila. Con riferimento agli stranieri extracomunitari, inoltre, il dato relativo alla tipologia del permesso di soggiorno e durata della residenza non era differenziabile sulla base della banca dati ISEE e, pertanto, la RT operava una successiva correzione per tenere conto di tale circostanza. Infine, non essendo disponibili, nel *dataset*, informazioni relative al possesso di beni durevoli, tutti gli intestatari venivano prudenzialmente inclusi nelle stime. Naturalmente la stima non considerava tutte quelle famiglie che pur essendo in possesso dei requisiti previsti per l'accesso all'RdC non avevano richiesto l'ISEE nel 2017.

In sostanza, la RT, dopo aver individuato, *prima facie*, la potenziale platea di beneficiari in 1.365.000 nuclei familiari, tenendo conto da un lato, del fatto che un certo numero di famiglie eleggibili non aveva presentato l'ISEE nel 2017, dall'altro, che il tasso di coinvolgimento effettivo delle famiglie eleggibili supera difficilmente l'85 per cento, perveniva ad una stima di prima approssimazione (pannello superiore della tavola 4) pari a 1.335.000 famiglie. Poi, l'ulteriore considerazione del requisito di residenza richiesto dalle norme per i nuclei con capofamiglia straniero, e su cui la banca dati utilizzata non presentava informazioni, portava ad abbassare a 1.248.000 il numero dei nuclei familiari stimati, atteso che il 36 per cento dei nuclei di stranieri non sarebbe stato eleggibile (87 mila su 241 mila complessivi). Pertanto, come mostra la tavola, tenuto conto delle stime circa la numerosità dei nuclei, le persone potenzialmente coinvolgibili nel programma avrebbero potuto commisurarsi a poco più di 3,5 milioni[6].

TAVOLA 4

REDDITO DI CITTADINANZA: GLI OBIETTIVI POSTI
- PLATEA DI POTENZIALI BENEFICIARI SECONDO LA RT AL D.L. 4/2019 –

TOTALE NUCLEI FAMILIARI (INCLUSI TOTALITA' STRANIERI)						
Composizione nucleo	Numero *(migliaia)*	%	Risorse *(milioni)*	%	Beneficio mensile *(euro)*	Persone *(migliaia)*
1	363	27,2	1.571	19,6	361	363
2	236	17,7	1.330	16,6	470	472
3	288	21,6	1.923	24,0	556	864
4	265	19,9	1.880	23,4	591	1.060
5 e +	183	13,7	1.324	16,5	603	1.007
TOTALE	**1.335**	100,0	**8.028**	100,0	501	3.766
CON NUCLEI DI SOLI STRANIERI ELEGGIBILI (*)						
Composizione nucleo	Numero *(migliaia)*	%	Risorse *(milioni)*	%	Beneficio mensile *(euro)*	Persone *(migliaia)*
1	339	27,2	1.465	19,6	360	339
2	221	17,7	1.241	16,6	469	441
3	269	21,6	1.795	24,0	556	808
4	248	19,9	1.755	23,4	590	991
5 e +	171	13,7	1.236	16,5	602	941
TOTALE	**1.248**	100,0	**7.493**	100,0	500	3.520

* NB: Nel pannello inferiore la distribuzione dei dati per composizione del nucleo familiare, non disponibile nella RT, viene ricavata sotto l'ipotesi che gli stranieri non eleggibili abbiano una struttura familiare uguale a quella degli stranieri eleggibili, tal che il numero complessivo dei nuclei fornito dalla RT (1.248.000 nuclei) viene riproporzionato.

Fonte: relazione tecnica al d.l. 4/2019 e elaborazioni Corte dei conti

[6] Pur se più esaustiva di quella relativa alle misure previdenziali, la RT al d.l. 4/2020 presentava comunque elementi di opacità, non consentendo di comprendere, in particolare, le ipotesi fatte circa la numerosità dei potenziali beneficiari della "pensione di cittadinanza". Considerato l'elevato numero di pensioni esistenti di importo limitato (integrate al minimo, sociali, assegni sociali, ecc.), misurabile in alcuni milioni, non si può escludere che l'espansione della platea potenziale per includere coloro i quali non avevano presentato dichiarazione ISEE nel 2017 sia sottostimata. Non si desumeva, altresì, dalle stime, quanti sono i nuclei che uscirebbero annualmente dal programma e che sarebbero immessi nel circuito lavorativo.

Quanto alla spesa, la RT teneva conto per il 2019 della partenza ritardata (ad aprile) e, per gli anni successivi, sia della periodica sospensione del beneficio[7] che del turnover dei beneficiari; quindi, sotto una serie di ipotesi tecniche[8] stimava oneri pari a 5,6 miliardi di euro nel 2019, a 7,1 nel 2020, a 7,4 nel 2021 e a 7,2 dal 2022 in poi.

Se ne può approssimativamente dedurre che secondo la RT nel 2019 dei 5,6 miliardi previsti avrebbero dovuto beneficiare per il 20 per cento i nuclei monocomponente (circa 340 mila unità con 360 euro mensili per nucleo), mentre ai nuclei più numerosi (con 5 e più componenti) sarebbe dovuto andare il 16,5 per cento delle risorse con un ammontare medio del trasferimento pari a poco più di 600 euro al mese.

I risultati

I dati ufficiali più significativi ai fini del bilancio che si intende effettuare sono quelli rilasciati dall'Inps al 7 gennaio e che riflettono dunque, di fatto, i risultati d'assieme conseguiti nel 2019.

A consuntivo, nel 2019, il numero di domande presentate è stato complessivamente pari a circa 1,65 milioni[9]. Di esse, sono state accolte poco meno di 1,1 milioni istanze mentre 456 mila sono state respinte e 88 mila risultavano ancora in lavorazione. Il tasso di accoglimento, inteso quale rapporto tra domande accolte su domande complessivamente lavorate, è risultato pari al 70 per cento. Il numero di nuclei familiari che hanno avuto accesso al beneficio corrisponde pertanto all'88 per cento della stima iniziale.

Come previsto dalle norme[10], dopo l'accoglimento della domanda e l'erogazione del beneficio possono determinarsi situazioni che comportano la decadenza del trattamento. Nel 2019 il numero complessivo di domande decadute risultava pari a 56 mila, il 5 per cento delle domande accolte[11]. Quote dei casi di decadimento pari a più del doppio della media si riscontrano in Trentino-Alto Adige e in Valle d'Aosta. Le due ragioni prevalenti di decadenza, con una incidenza per entrambe intorno al 40 per cento, sono la modifica della composizione del nucleo familiare e la variazione della situazione reddituale dello stesso. In un otto per cento dei casi la decadenza è dovuta a rinuncia esplicita.

[7] L'RdC ha infatti una durata massima di 18 mesi, cui segue una sospensione di un mese prima della richiesta di un eventuale rinnovo. Non è prevista sospensione per la Pensione di cittadinanza.

[8] Secondo la RT, dato lo schema disegnato, a turnover nullo gli esborsi tendono a ridursi di un dodicesimo ad anni alterni, e quindi fatta 100 la spesa del primo anno, essa si riduce a 92 il secondo anno, torna a 100 il terzo e poi ridiventa 92 il quarto e il quinto anno, e così a seguire. Legando longitudinalmente i campioni di DSU del 2016 e del 2017 ed escludendo le famiglie di soli anziani (per i beneficiari della pensione di cittadinanza il beneficio si assume indefinito) si stima un turnover piuttosto elevato, con permanenze di poco inferiori ai due terzi e si considera quindi un profilo temporale per cui fatto 100 la spesa del primo anno si passa poi a 94,8 nel secondo (il 2020), 98,1 nel terzo (il 2021) e 96 nel quarto (il 2022). La spesa a regime è stimata nel 96,4 per cento.

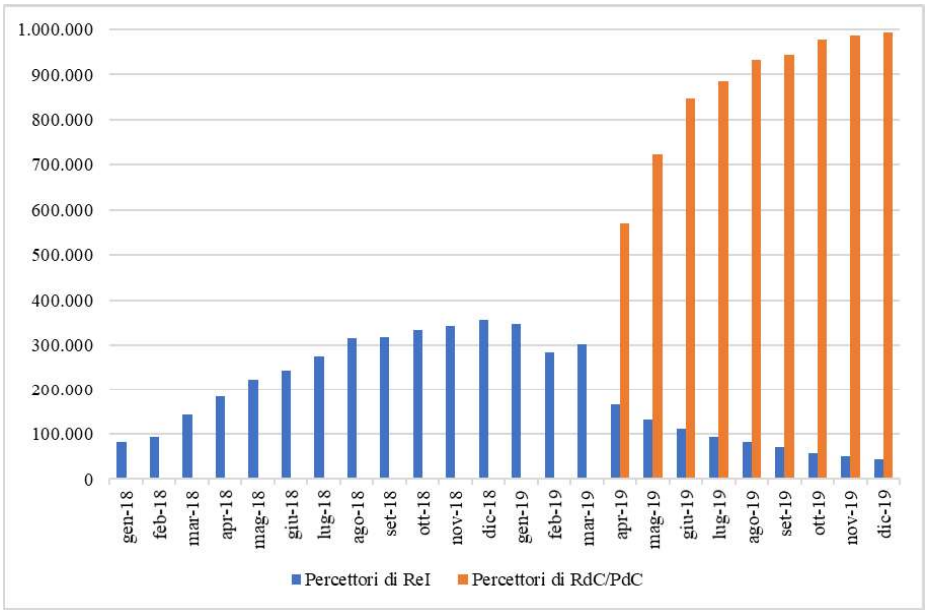
[9] Nell'ultimo Report trimestrale pubblicato dall'INPS, con dati aggiornati al 7 aprile 2020, relativo al periodo aprile 2019-marzo 2020, le domande presentate sono salite a 1,8 milioni. Dall'istituzione del beneficio le domande accolte sono 1,21 milioni; 155 mila nuclei familiari sono decaduti dal diritto. I nuclei percettori sono pertanto 1,07 milioni, di cui 948 mila titolari di Reddito di Cittadinanza, con 2,4 milioni di persone coinvolte, e 126 mila di Pensione di cittadinanza, con 142 mila persone coinvolte.

[10] Art. 7, comma 5, del d.l. n. 4/2019.

[11] Il dato aggiornato al 7 aprile 2020 registra una forte crescita delle decadenze dal diritto, che si portano a 150 mila nuclei. La causa – comunica l'INPS – è da rinvenire nella presentazione della DSU 2020. I motivi di decadenza sono – a marzo 2020 – associati a rinuncia del beneficiario (5 per cento dei nuclei), variazione della situazione reddituale del nucleo (4 per cento), variazione della composizione del nucleo ad eccezione di nascita e morte (30 per cento) e infine variazione congiunta della composizione e della situazione economica del nucleo (58 per cento).

GRAFICO 3

NUCLEI PERCETTORI DI REI E RDC/PDC - DATI MENSILI



Fonte: INPS

Prima di passare al commento di profili di maggiore dettaglio, nel grafico 3 si visualizza la dinamica mensile, a partire dagli inizi del 2018, delle erogazioni dei trattamenti a contrasto della povertà e si dà quindi conto del passaggio di testimone dal precedente strumento, il REI[12], al Reddito di cittadinanza. A fine 2019 vi erano ancora oltre 43 mila nuclei familiari che percepivano il REI; ad essi andava un assegno medio di 288 euro mensili. Gli ultimi dati relativi al mese di marzo indicano un crollo dell'80 per cento dei residui nuclei percettori di REI, che scendono a circa 12 mila.

La serie storica mensile mostra il dimezzamento del numero dei percettori del REI tra marzo e aprile 2019, proprio a motivo del transito, verosimilmente, verso il RdC. Il REI d'altra parte raggiunge a dicembre 2018 il numero massimo di beneficiari (oltre 356 mila nuclei). Il confronto di questo dato di picco con quello di beneficiari di RdC ultimo rilevato nonché con l'importo medio mensile erogato (nel mese di dicembre, 288 euro per il REI, 554 per il RdC) è l'ovvia misura di come l'innalzamento del requisito reddituale e di quello dell'ISEE si sia concretizzato in termini reali.

In occasione della pubblicazione dei primi dati di monitoraggio, ad aprile dello scorso anno, con un flusso di domande comunque già allora pari ad oltre 1 milione di nuclei, è stata resa nota anche la composizione per età dei percettori di RdC/PdC. La fascia di età prevalente era naturalmente quella compresa tra i 40 e i 67 anni (60 per cento), mentre quella fra 25 e 40 anni includeva il 22 per cento dei richiedenti. Circa il 15 per cento era assorbito da persone ultra67enni, e quindi da percettori di Pensione di cittadinanza, che costituisce componente di spesa stabile ed interamente assistenziale del beneficio.

La tavola 5 prospetta i dati relativi ai percettori effettivi di RdC e di PdC in base regionale. Spicca il dato relativo ai nuclei beneficiari nelle Regioni del Sud e Isole rispetto al totale (61 per cento). Al di fuori delle Regioni del Sud (Campania 19 per cento dei

[12] L'art. 13, comma 1, del d.l. n. 4/2019 stabilisce che "A decorrere dal 1° marzo 2019, il Reddito di inclusione non può essere più richiesto e a decorrere dal successivo mese di aprile non è più riconosciuto, né rinnovato…."

beneficiari rispetto al totale, Sicilia 17 per cento), elevati sono i dati relativi a Lazio e Lombardia: ciascuna Regione raggruppa un 8-9 per cento del totale dei beneficiari. E' particolare la circostanza che, in queste due Regioni, la percentuale di beneficiari di Pensione è maggiore rispetto a quella dei titolari di Reddito. Ciò non accade, o accade con minore intensità, nelle regioni del Sud dove sembra manifestarsi una maggiore sofferenza delle persone anziane. Considerando il rapporto tra nuclei beneficiari e famiglie presenti nella medesima Regione, sono rilevanti i valori di Calabria, Campania e Sicilia, dove i beneficiari di RdC/PdC rappresentano il 9 per cento delle famiglie residenti.

La tavola evidenzia anche la differenza fra gli importi medi percepiti a titolo di Reddito o di Pensione di cittadinanza. A fronte di un beneficio da RdC pari in media a 532 euro, la PdC è mediamente di 222 euro. E mentre il Reddito di cittadinanza presenta valori territorialmente diversificati, con importi tendenzialmente più elevati nelle Regioni del Sud e nelle Isole (dai 397 euro in Trentino ai 600 euro in Campania), il valore registrato per la Pensione di cittadinanza appare omogeneo nelle diverse Regioni d'Italia. La differenza tra Reddito e Pensione medi di cittadinanza si spiega considerando che le persone ultra67enni in condizioni di povertà già usufruiscono di prestazioni previdenziali (pensione, eventualmente integrata al minimo) o assistenziali (assegno sociale – anche eventualmente derivante da pensione di invalidità, oltre a eventuale assegno di accompagnamento).

TAVOLA 5

BENEFICIARI DI RDC E DI PDC E IMPORTO MEDIO MENSILE PER REGIONE

Regione	Reddito di cittadinanza			Pensione di cittadinanza			TOTALE		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Piemonte	50.431	114.482	502,2	8.246	8.998	210,4	58.677	123.480	460,1
Valle d'Aosta	921	1.974	426,2	177	193	160,3	1.098	2.167	381,1
Lombardia	73.975	179.009	468,2	13.925	15.379	202,0	87.900	194.388	424,3
Trentino-Alto Adige	2.955	7.701	396,7	435	465	157,8	3.390	8.166	363,3
Veneto	24.713	58.383	450,6	6.669	7.275	188,9	31.382	65.658	393,4
Friuli-Venezia Giulia	9.518	19.422	411,0	2.001	2.183	190,5	11.519	21.605	371,2
Liguria	18.307	39.214	492,7	3.811	4.198	221,7	22.118	43.412	444,8
Emilia-Romagna	30.731	73.754	434,8	5.466	5.982	198,7	36.197	79.736	397,6
Toscana	32.419	76.482	466,1	6.038	6.736	203,9	38.457	83.218	423,2
Umbria	9.554	22.619	495,8	1.501	1.682	220,7	11.055	24.301	457,3
Marche	13.028	31.923	451,8	2.266	2.529	197,6	15.294	34.452	412,3
Lazio	80.093	187.509	515,6	12.710	14.408	235,7	92.803	201.917	476,0
Abruzzo	19.354	45.528	495,8	2.648	3.016	216,4	22.002	48.544	461,6
Molise	5.433	12.766	503,0	569	653	214,9	6.002	13.419	476,0
Campania	183.365	551.991	599,8	18.562	22.100	251,9	201.927	574.091	566,7
Puglia	85.893	227.706	537,2	9.972	11.640	235,0	95.865	239.346	505,2
Basilicata	9.221	20.997	470,7	1.126	1.275	201,2	10.347	22.272	442,0
Calabria	63.721	166.774	519,4	6.116	7.203	238,4	69.837	173.977	494,9
Sicilia	162.342	444.841	583,5	18.872	21.664	227,1	181.214	466.505	545,4
Sardegna	39.626	87.863	501,9	4.752	5.408	221,6	44.378	93.271	472,2
Italia	***915.600***	***2.370.938***	***531,7***	***125.862***	***142.987***	***222,3***	***1.041.462***	***2.513.925***	***493,4***
Nord	211.551	493.939	468,1	40.730	44.673	201,8	252.281	538.612	423,6
Centro	135.094	318.533	496,1	22.515	25.355	222,2	157.609	343.888	455,5
Sud e Isole	568.955	1.558.466	562,7	62.617	72.959	235,3	631.572	1.631.425	529,5

Fonte: INPS

Tornando a focalizzare l'attenzione su alcune delle caratteristiche anagrafiche soggettive dei titolari di RdC/PdC, la tavola 6 mostra la composizione dei beneficiari per cittadinanza o area geografica di provenienza. I dati prospettati, da qui in avanti, sono riferiti agli effettivi percettori del beneficio e cioè si intendono sempre al netto delle domande decadute.

TAVOLA 6

PERCETTORI DI RDC/PDC IN BASE ALLA CITTADINANZA O ALLA PROVENIENZA – 2019

Cittadinanza o Area geografica di provenienza	Numero nuclei	%	Persone coinvolte	%	Importo medio mensile
Reddito di Cittadinanza					
Cittadino italiano	812.705	88,8	2.065.258	87,1	537,1
Cittadino europeo	35.741	3,9	91.707	3,9	514,2
Cittadino extracomunitario*	56.140	6,1	177.789	7,5	460,2
Familiari delle precedenti categorie	11.014	1,2	36.184	1,5	497,3
Totale	**915.600**	**100,0**	**2.370.938**	**100,0**	**531,7**
Pensione di Cittadinanza					
Cittadino italiano	122.310	97,2	138.892	97,1	220,4
Cittadino europeo	1.156	0,9	1.283	0,9	296,3
Cittadino extracomunitario*	2.054	1,6	2.405	1,7	300,2
Familiari delle precedenti categorie	342	0,3	407	0,3	289,2
Totale	**125.862**	**100,0**	**142.987**	**100,0**	**222,3**
Totale					
Cittadino italiano	935.015	89,8	2.204.150	87,7	494,9
Cittadino europeo	36.897	3,5	92.990	3,7	507,2
Cittadino extracomunitario*	58.194	5,6	180.194	7,2	454,8
Familiari delle precedenti categorie	11.356	1,1	36.591	1,5	491,0
Totale	**1.041.462**	**100,0**	**2.513.925**	**100,0**	**493,4**

* in possesso di permesso di soggiorno UE.
Fonte: elaborazioni su dati INPS

Alcuni elementi risultano immediati: a) l'87 per cento delle persone coinvolte è di cittadinanza italiana con una incidenza che sale al 97 per cento nel caso della Pensione di cittadinanza (essendo la componente di immigrazione tendenzialmente di giovane età); b) circa un terzo dei cittadini non italiani è di cittadinanza europea (mentre la parte residua è costituita da extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno). La lettura dei precedenti dati di monitoraggio mostra in particolare che nel corso dell'anno la quota di cittadini europei è andata con il tempo gradualmente crescendo[13].

Quanto alla numerosità dei nuclei, informazione come tale specificamente non disponibile in relazione alla cittadinanza posseduta, si può osservare che il rapporto tra le persone coinvolte ed il numero dei nuclei indica un indice medio che per il Reddito di cittadinanza è pari a 2,5/2,6 persone per famiglia nel caso dei cittadini italiani ed europei, dato che sale a 3,2 componenti nel caso dei cittadini extracomunitari. L'indice è prossimo

[13] La tendenza si è ulteriormente rafforzata nel corso del primo trimestre 2020.

all'unità nel caso della Pensione di cittadinanza, a conferma che l'istituto va normalmente a beneficiare famiglie a componente unico.

Un aspetto di particolare rilievo, date le caratteristiche del fenomeno povertà, è quello relativo alla presenza di minori o di disabili all'interno dei nuclei beneficiari. Tale punto viene evidenziato dalla tavola 7 che presenta rispettivamente dati assoluti e relativi, in quote percentuali. Delle molte informazioni presenti, risalta il numero di nuclei con un singolo componente, che è di gran lunga superiore agli altri: 39 per cento del totale. Il dato rispecchia peraltro alcuni processi ben evidenziati dall'ISTAT da ultimo nel più recente Annuario[14]: infatti, in Italia una famiglia su 3 è composta da una sola persona.

Si decresce poi gradualmente: il 20 per cento dei beneficiari è costituito da nuclei di due componenti, il 17 di tre componenti, fino al 3,4 per cento di famiglie con sei e più componenti. Con riferimento alle famiglie più numerose è rilevante la loro incidenza rispetto al totale delle famiglie italiane con la stessa composizione numerica: il 7 per cento delle famiglie italiane con 5 componenti beneficia di RdC, la percentuale supera il 10 per cento per quelle con 6 e più componenti.

Nel 36 per cento dei nuclei beneficiari sono presenti componenti minorenni, ma la percentuale sale al 60 per cento se si escludono le famiglie unicomponente. La quasi totalità delle famiglie molto numerose, comunque, presenta minorenni all'interno del nucleo. Una famiglia su 5, inoltre, ha componenti con disabilità; il dato è omogeneo all'interno delle varie tipologie familiari, e risulta essere oltre il doppio rispetto a quello della media nazionale[15] registrata recentemente dall'ISTAT (il 9,1 per cento delle famiglie italiane presenta componenti con disabilità)[16].

TAVOLA 7

BENEFICIARI DI RDC/PDC E IMPORTO MENSILE PERCEPITO IN BASE AL NUMERO DI COMPONENTI IL NUCLEO FAMILIARE E ALLA PRESENZA DI MINORI O DI DISABILI
VALORI ASSOLUTI

Numero componenti nucleo	Totale Nuclei familiari			Nuclei con presenza di minori			Nuclei con presenza di disabili		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
1	405.985	405.985	391,8	0	0	-	79.299	79.299	386,9
2	207.907	415.814	476,6	48.448	96.896	506,4	52.636	105.272	459,5
3	176.658	529.974	564,1	110.763	332.289	571,7	34.999	104.997	559,0
4	147.114	588.456	621,7	120.948	483.792	624,3	26.191	104.764	630,7
5	68.520	342.600	624,9	63.761	318.805	627,8	12.877	64.385	644,7
6 e più	35.278	231.096	615,7	34.031	223.438	619,7	7.870	51.969	622,3
Totale	**1.041.462**	**2.513.925**	**493,4**	**377.951**	**1.455.220**	**594,2**	**213.872**	**510.686**	**487,4**

[14] ISTAT – Annuario statistico italiano 2019, pag. 91 e seguenti.
[15] Riferita a dati 2016.
[16] ISTAT, *Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, 2019.

INDICATORI PERCENTUALI

Numero componenti nucleo	Totale Nuclei familiari			Nuclei con presenza di minori			Nuclei con presenza di disabili		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile: Rapporto totale = 1	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile: Rapporto totale = 1	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile: Rapporto totale = 1
1	39,0	16,1	0,8	-	-	-	37,1	15,5	0,8
2	20,0	16,5	1,0	12,8	6,7	0,9	24,6	20,6	0,9
3	17,0	21,1	1,1	29,3	22,8	1,0	16,4	20,6	1,1
4	14,1	23,4	1,3	32,0	33,2	1,1	12,2	20,5	1,3
5	6,6	13,6	1,3	16,9	21,9	1,1	6,0	12,6	1,3
6 e più	3,4	9,2	1,2	9,0	15,4	1,0	3,7	10,2	1,3
Totale	**100,0**	**100,0**	**1,0**	**100,0**	**100,0**	**1,0**	**100,0**	**100,0**	**1,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Con riguardo agli importi mensili effettivamente percepiti, può essere utile la lettura congiunta delle tavole 7 e 8, nella quale vengono confrontati i dati relativi al beneficio medio mensile effettivamente erogato in base al numero di soli componenti adulti, con l'importo massimo teoricamente erogabile in base ai parametri fissati dalla legge. Si ricava che il beneficio medio si colloca al di sotto di quello massimo erogabile (escludendo la componente per l'affitto), in maniera crescente in relazione al numero di componenti. La lettura della tavola 10 (beneficio percepito per classe di importo) evidenzia un addensamento di ciascuna tipologia familiare nella classe di importo immediatamente precedente l'integrazione reddituale massima.

TAVOLA 8

RDC: BENEFICIO MASSIMO EROGABILE AI NUCLEI SENZA MINORI E BENEFICIO MEDIO EROGATO

Numero componenti nucleo	Beneficio massimo mensile senza affitto	Beneficio medio effettivo*	Differenza %
1 adulto	500	392	-21,6
2 adulti	700	468	-33,2
3 adulti	900	552	-38,7
4 adulti	1.050	610	-41,9
5 adulti	1.050	587	-44,1
6 e + adulti	1.050	505	-51,9

* Può includere la componente a integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione. Può includere la maggiorazione prevista per la presenza di disabili.
Fonte: INPS e d.l. n. 4/2019

Già si è osservato che, in gran parte, la Pensione di cittadinanza è corrisposta a famiglie con unico componente. E' utile chiedersi, al riguardo, se e in che misura la PdC ha effettivamente incontrato le necessità dei pensionati con disponibilità reddituali particolarmente ridotte. Sul punto giova sottolineare il miglioramento sensibile delle

condizioni economiche nel caso di soggetti di età compresa fra 67 e 70 anni sprovvisti di redditi: in tal caso, nel 2019 tali soggetti, che potevano precedentemente contare su un assegno sociale di 458 euro mensili per 13 mensilità e dunque su circa 6 mila euro annui, hanno visto un incremento di disponibilità, tramite la PdC, nell'ordine di 1.600 euro annui (27 per cento). Va altresì ricordato che nel caso di titolari di pensioni integrate al minimo, nel 2019, sempre nella fascia di età 67-70 anni - la meno tutelata - era garantito un trattamento di 513 euro mensili, per redditi personali entro i 6.669 euro annui. Tale reddito è poi integrato da una mensilità aggiuntiva, modulata in base alla categoria lavorativa e agli anni di contribuzione versata.

TAVOLA 9

TIPOLOGIA DI BENEFICIO EROGATO E REDDITI DICHIARATI

Tipologia di beneficio	Reddito di cittadinanza				Pensione di cittadinanza				Totale			
	Nuclei percettori	% su totale	Importo medio mensile	Reddito medio annuo dichiarato dal nucleo	Nuclei percettori	% su totale	Importo medio mensile	Reddito medio annuo dichiarato dal nucleo	Nuclei percettori	% su totale	Importo medio mensile	Reddito medio annuo dichiarato dal nucleo
Senza mutuo e senza canone	524.261	57,3	519,7	2.225	64.739	51,4	225,1	5.214	589.000	56,6	487,0	2.554
Con mutuo	17.530	1,9	619,9	3.582	379	0,3	368,4	5.537	17.909	1,7	614,4	3.624
Con canone	373.809	40,8	544,4	5.547	60.744	48,3	218,6	6.922	434.553	41,7	497,0	5.740
Totale complessivo	**915.600**	**100,0**	**531,7**	**3.607**	**125.862**	**100,0**	**222,3**	**6.039**	**1.041.462**	**100,0**	**493,4**	**3.901**

Fonte: INPS

Nel complesso si deve considerare che i requisiti per l'ottenimento della PdC sono abbastanza stringenti, se è vero che il pensionato non deve possedere altri redditi rispetto alla pensione oggetto dell'integrazione al minimo. Va in ogni caso notato che sia i titolari di pensioni integrate al minimo sia i titolari di assegno sociale senza redditi aggiuntivi possono beneficiare, al ricorrere di talune circostanze, di maggiorazioni sociali (fino ad un trattamento massimo di 650 euro per 13 mensilità a 70 anni, oltre alla cosiddetta quattordicesima a partire dai 64 anni di età[17]) che rendono le condizioni reddituali più favorevoli rispetto a quelle garantite dalla pensione di cittadinanza.

Si aggiunge che se il nucleo risiede in una abitazione in locazione o sta pagando il mutuo per l'acquisto della prima casa, la PdC consente l'erogazione di una integrazione sino a 1.800 euro annui (la cifra qui è fissa, cioè, prescinde dalla numerosità del nucleo familiare) come contributo per il canone di locazione o per il pagamento della rata mensile del mutuo. Anche in questo caso il beneficio è più simbolico che pratico, consistendo in 150 euro mensili.

Se si distingue il trattamento percepito per tipologia (Reddito/Pensione) e composizione (con o senza integrazione per l'affitto) si vede (tavola 9) che circa la metà dei beneficiari della PdC non percepisce il contributo per l'affitto (beneficio medio = 225 euro mensili) mentre l'altra metà usufruisce dell'integrazione per il canone di locazione (beneficio medio = 219 euro).

Con riferimento invece ai percettori di RdC, la tavola mostra che essi per circa il 60 per cento non percepiscono il contributo per le spese di affitto o mutuo. I redditi dichiarati dalle famiglie si attestano su un valore di circa 3.600 euro annui. La situazione connessa

[17] L'istituto è riservato ai titolari di pensioni cosiddette previdenziali, rimanendo esclusi i beneficiari di trattamenti assistenziali (assegni sociali, trattamenti agli invalidi civili).

a nuclei familiari con un reddito annuo di 3.580 euro e un debito per mutuo prima casa potrebbe essere riferita a persone che hanno di recente perso il lavoro e, dunque, la decisione di estendere anche al mutuo la componente di sostegno per l'abitazione appare da questo punto di vista condivisibile.

La situazione reddituale dei titolari di Pensione di cittadinanza risulta decisamente migliore rispetto ai beneficiari di Reddito di cittadinanza, essendo i primi, come detto, già raggiunti da altre misure assistenziali. Anche il limite reddituale per l'accesso al beneficio - più alto rispetto al Reddito di cittadinanza (7.560 euro a fronte di 6.000 euro, per una famiglia con un solo componente) - determina l'innalzamento del reddito medio dichiarato dai titolari di Pensione di cittadinanza. La più favorevole situazione retributiva di partenza è particolarmente spiccata per i titolari di Pensione di cittadinanza che non ricevono l'integrazione per l'affitto rispetto agli omologhi percettori di Reddito di cittadinanza (reddito annuo, rispettivamente, di 5.214 e di 2.225 euro).

La tavola 10 mostra il beneficio mensile suddiviso per classi di importo e per numero dei componenti il nucleo familiare (in valori assoluti e quote percentuali). I dati indicano che la metà delle famiglie con un unico componente percepisce un importo compreso tra 400 e 600 euro, prossimo al massimo consentito. Le restanti tipologie familiari, come già osservato, mostrano, in generale, un addensamento nelle classi di importo che precedono l'integrazione reddituale massima erogabile.

TAVOLA 10

BENEFICIO EROGATO PER CLASSE DI IMPORTO E NUMERO COMPONENTI IL NUCLEO FAMILIARE
- VALORI ASSOLUTI E COMPOSIZIONE % -

Classe di importo percepito (euro)	**Numero componenti Nucleo familiare**						
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6 e più**	**TOTALE**
Fino a 200,00	102.864	46.185	26.102	19.945	9.851	5.474	210.421
200,01 - 400,00	53.273	38.831	36.809	28.874	13.494	7.022	178.303
400,01 - 600,00	202.373	42.882	26.440	21.349	9.516	4.727	307.287
600,01 - 800,00	47.475	59.173	45.704	22.082	9.451	4.592	188.477
800,01 - 1.000,00	0	20.741	30.898	35.469	14.312	8.124	109.544
1.000,01 - 1.200,00	0	95	10.700	16.537	9.935	4.466	41.733
Oltre 1.200,00	0	0	5	2.858	1.961	873	5.697
Totale	**405.985**	**207.907**	**176.658**	**147.114**	**68.520**	**35.278**	**1.041.462**

COMPOSIZIONE PERCENTUALE

Classe di importo (euro)	**Numero componenti Nucleo familiare**						
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6 e più**	**TOTALE**
Fino a 200,00	25,3	22,2	14,8	13,6	14,4	15,5	20,2
200,01 - 400,00	13,1	18,7	20,8	19,6	19,7	19,9	17,1
400,01 - 600,00	49,8	20,6	15,0	14,5	13,9	13,4	29,5
600,01 - 800,00	11,7	28,5	25,9	15,0	13,8	13,0	18,1
800,01 - 1.000,00	-	10,0	17,5	24,1	20,9	23,0	10,5
1.000,01 - 1.200,00	-	0,0	6,1	11,2	14,5	12,7	4,0
Oltre 1.200,00	-	-	0,0	1,9	2,9	2,5	0,5
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

COMPOSIZIONE PERCENTUALE

Classe di importo (euro)	**Numero componenti Nucleo familiare**						
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6 e più**	**TOTALE**
<=200,00	48,9	21,9	12,4	9,5	4,7	2,6	**100,0**
tra 200,01 - 400,00	29,9	21,8	20,6	16,2	7,6	3,9	**100,0**
tra 400,01 - 600,00	65,9	14,0	8,6	6,9	3,1	1,5	**100,0**
tra 600,01 - 800,00	25,2	31,4	24,2	11,7	5,0	2,4	**100,0**
tra 800,01 - 1.000,00	-	18,9	28,2	32,4	13,1	7,4	**100,0**
tra 1.000,01 - 1.200,00	-	0,2	25,6	39,6	23,8	10,7	**100,0**
Oltre 1.200,01	-	-	0,1	50,2	34,4	15,3	**100,0**
TOTALE	**39,0**	**20,0**	**17,0**	**14,1**	**6,6**	**3,4**	**100,0**

Fonte: INPS

L'osservazione congiunta con la tavola 9 consente inoltre di ipotizzare, in mancanza di ulteriori dati di dettaglio, come si distribuisce il beneficio nell'ambito delle famiglie monocomponente che presentano la più volte sottolineata fortissima incidenza sul complesso dei nuclei beneficiari. Innanzitutto, si può ipotizzare che circa un terzo di queste famiglie percepisca Pensione di cittadinanza (e si tratta dunque di ultra67enni): si è visto, infatti, che il numero medio di componenti una famiglia titolare di Pensione è di 1,1 e, dunque, si può procedere all'approssimazione di inserirli nell'ambito delle famiglie unicomponente.
Sempre in un'ottica di grossolana interpretazione dei dati, i titolari di Pensione di cittadinanza possono essere collocati nelle prime due classi di importo, entro i 400 euro mensili: essi infatti, come visto, presentano condizioni reddituali di partenza più favorevoli e percepiscono in media un beneficio di 222 euro. La tavola 10 mostra che circa 250 mila famiglie uni-componente si addensano nella fascia di importo compresa fra i 400 e gli 800 euro. Considerato che l'importo massimo percepibile da tale tipologia familiare è di 500 euro, elevabili a 780 includendo l'integrazione per il pagamento dell'affitto, sembra potersi concludere che l'80 per cento di tale tipologia familiare, titolare di Reddito di cittadinanza, sia collocata nella classe di importo tra 400 e 600 euro e la restante parte nella fascia massima – tra 600 e 800 euro, inclusiva dell'integrazione per l'affitto, mostrando dunque una sofferenza reddituale particolarmente marcata.

Dopo aver fornito una dettagliata descrizione dei dati di consuntivo disponibili con riferimento all'intero 2019, è opportuno ora un breve confronto con gli obiettivi posti, anch'essi dettagliatamente ricordati all'inizio del paragrafo. Si riscontra che, in linea generale, la Relazione tecnica ha stimato con buona precisione l'ammontare medio del beneficio, in base al numero di componenti il nucleo familiare (tavola 11), dato peraltro non esplicitamente indicato ma desumibile dal rapporto tra risorse previste e numero di beneficiari. Tuttavia, un errore significativo della RT si riscontra con riguardo alla quota di nuclei con unico componente, sensibilmente sottostimata in sede di valutazioni ufficiali ex ante (oltre 10 punti percentuali in meno: 27 contro 39 per cento).

TAVOLA 11

BENEFICIO MEDIO STIMATO VS BENEFICIO EFFETTIVO

Numero componenti il Nucleo familiare	STIMA RT - ANNO 2019					RISULTATI				
	Numero Nuclei in migliaia	Distribu-zione %	Risorse in milioni	Beneficio annuo 2019	Beneficio mensile 2019	Numero Nuclei in migliaia	Distribu-zione %	Differenza % effettivi vs stimati	Beneficio mensile	Differenza % con la RT
1	339,3	27,2	1.099,0	3.238,6	359,8	406,0	39,0	+19,6	391,8	+8,9
2	220,6	17,7	930,9	4.219,6	468,8	207,9	20,0	-5,8	476,6	+1,6
3	269,2	21,6	1.346,3	5.000,6	555,6	176,7	17,0	-34,4	564,1	+1,5
4	247,7	19,9	1.316,3	5.313,5	590,4	147,1	14,1	-40,6	621,7	+5,3
5 e più	171,1	13,7	927,1	5.419,2	602,1	103,8	10,0	-39,3	621,8	+3,3
TOTALE	**1.248,0**	**100,0**	**5.619,6**	**4.502,9**	**500,3**	**1.041,5**	**100,0**	**-16,5**	**493,4**	**-1,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RT al d.l. n. 4/2019 e INPS

Confronto RdC-REI

La valutazione del Reddito di cittadinanza deve necessariamente essere anche di natura relativa, commisurata cioè agli esiti del programma preesistente: il Reddito di inclusione. I dati della tavola 12 confrontano le principali informazioni relative ai due istituti.

TAVOLA 12

RDC E REI: UN CONFRONTO DELLA DISTRIBUZIONE PER REGIONI

Regione e Area geografica	ReI gennaio - dicembre 2018[1]			RdC gennaio - dicembre 2019 [1]			ReI gennaio - dicembre 2018 Composizione % e Italia=100			RdC gennaio - dicembre 2019 Composizione % e Italia=100		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile del ReI	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile del RdC
Piemonte	23.891	57.839	259	58.677	123.480	460	5,2	4,4	87,4	5,6	4,9	93,2
Valle d'Aosta/Vallée d'Ao	418	983	237	1.098	2.167	381	0,1	0,1	80,1	0,1	0,1	77,2
Lombardia	32.646	88.779	261	87.900	194.388	424	7,1	6,7	88,0	8,4	7,7	86,0
Trentino-Alto Adige/Südt	978	2.944	284	3.390	8.166	363	0,2	0,2	95,8	0,3	0,3	73,6
Veneto	10.662	28.498	258	31.382	65.658	393	2,3	2,1	87,3	3,0	2,6	79,7
Friuli-Venezia Giulia	1.942	4.471	248	11.519	21.605	371	0,4	0,3	83,8	1,1	0,9	75,2
Liguria	7.966	18.869	252	22.118	43.412	445	1,7	1,4	85,1	2,1	1,7	90,2
Emilia-Romagna	11.171	29.391	256	36.197	79.736	398	2,4	2,2	86,6	3,5	3,2	80,6
Toscana	14.603	38.886	263	38.457	83.218	423	3,2	2,9	88,9	3,7	3,3	85,8
Umbria	4.077	11.195	270	11.055	24.301	457	0,9	0,8	91,3	1,1	1,0	92,7
Marche	5.492	14.845	261	15.294	34.452	412	1,2	1,1	88,1	1,5	1,4	83,6
Lazio	33.116	89.278	283	92.803	201.917	476	7,2	6,7	95,6	8,9	8,0	96,5
Abruzzo	8.089	20.697	267	22.002	48.544	462	1,8	1,6	90,3	2,1	1,9	93,6
Molise	2.731	7.170	272	6.002	13.419	476	0,6	0,5	92,0	0,6	0,5	96,5
Campania	107.610	351.069	328	201.927	574.091	567	23,3	26,4	110,7	19,4	22,8	114,8
Puglia	35.712	99.005	293	95.865	239.346	505	7,7	7,4	99,2	9,2	9,5	102,4
Basilicata	3.792	9.070	260	10.347	22.272	442	0,8	0,7	87,8	1,0	0,9	89,6
Calabria	30.994	87.534	288	69.837	173.977	495	6,7	6,6	97,5	6,7	6,9	100,3
Sicilia	105.388	318.793	316	181.214	466.505	545	22,8	24,0	106,7	17,4	18,6	110,5
Sardegna	20.892	50.009	260	44.378	93.271	472	4,5	3,8	87,9	4,3	3,7	95,7
Italia	**462.170**	**1.329.325**	**296**	**1.041.462**	**2.513.925**	**493**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Nord	89.674	231.774	258	252.281	538.612	424	19,4	17,4	87,3	24,2	21,4	85,9
Centro	57.288	154.204	275	157.609	343.888	456	12,4	11,6	93,0	15,1	13,7	92,3
Sud e Isole	315.208	943.347	309	631.572	1.631.425	530	68,2	71,0	104,5	60,6	64,9	107,3

[1] Nel 2018, oltre al ReI è stato corrisposto il SiA (10.798 nuclei familiari, corrispondenti a 41.901 persone e importo medio di 240 euro); a dicembre 2019, 40. 675 nuclei familiari beneficiavano del ReI.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS. Dati provvisori aggiornati al 22.1.2019 (REI) e al 7.1.2020 (RdC)

Si tratta nel complesso di 462 mila nuclei familiari per un totale di 1.329.325 persone. Circa la distribuzione territoriale si evidenzia, senza sorpresa, il notevole peso del Mezzogiorno (68 per cento in termini di nuclei e 71 per cento in termini di persone coinvolte) con Regioni come Campania e Sicilia in netta prevalenza. L'importo medio è pari a 296 euro (più alto nel Mezzogiorno e meno al Nord). Quanto alla numerosità dei nuclei familiari, circa un quarto di nuclei beneficiari è composto da una sola persona (la maggioranza) e vi sono forti addensamenti nei nuclei tra due e quattro componenti. Nel complesso in oltre il 60 per cento dei nuclei si riscontra la presenza di minori ed in circa un nucleo su cinque la presenza di disabili.

Effetti su distribuzione del reddito e indici di povertà

Il complesso delle risorse erogate ha consentito di conseguire importanti risultati sul fronte del contrasto alla povertà. Occorrerà ancora del tempo prima che l'Istat presenti i dati puntuali sull'andamento della povertà assoluta e relativa e sugli altri indicatori rilevanti ai fini della valutazione dell'estensione del disagio sociale in Italia, di cui si è dato in parte conto nei paragrafi precedenti. Tuttavia, come viene dettagliatamente spiegato nel *Focus* [IL REDDITO DI CITTADINANZA E GLI EFFETTI SULLA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO E LA POVERTÀ: ALCUNE PRIME VALUTAZIONI], stime effettuate con l'ausilio di modelli di microsimulazione portano a ritenere che in Italia, grazie al nuovo programma, il tasso di povertà potrebbe essere sceso, tra il 2018 e il 2019, dall'8,4 al 6,9 per cento. Inoltre, la probabilità di essere a rischio di povertà assoluta potrebbe essere passata dal 20,1 al 19,7 per cento. Risvolti importanti si sono avuti certamente anche in termini di impatto sull'intensità della povertà. Elaborazioni dettagliatamente descritte nel citato Focus, indicano infine, che risultati sensibili si sarebbero registrati anche in termini di riduzione degli indicatori di disuguaglianza della distribuzione del reddito: l'indice di Gini, che evidenzia una condizione distributivamente più equa man mano che tende verso lo zero, sarebbe sceso dal 32,5 al 31,4 per cento.

Reddito di cittadinanza e mercato del lavoro

Un ultimo ma fondamentale profilo sul quale è opportuno soffermarsi, è naturalmente quello della valutazione degli effetti dell'RdC sul mercato del lavoro. Al riguardo la Corte, tanto nell'Audizione sul d.l. 4/2020 quanto nel *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica,* aveva manifestato alcune perplessità sottolineando che il RdC "configurandosi come strumento che intende rispondere sia ad esigenze di lotta alla povertà sia ad esigenze di stimolo dell'occupazione (politiche attive per il lavoro) porta in sé il teorico rischio di confondere obiettivi che rispondono a logiche diverse e richiedono approcci diversi" e che "appare quindi [ ] cruciale la distinzione, nell'ambito degli obiettivi complessivamente perseguiti, dei due percorsi". Secondo quanto comunicato dall'ANPAL Servizi, "alla data del 10 febbraio 2020, i beneficiari del RdC che hanno avuto un rapporto di lavoro dopo l'approvazione della domanda sono 39.760". I dati di dettaglio evidenziano che il 7,2 per cento è stato assunto "entro 30 giorni" dall'accoglimento della domanda, il 18,0 per cento "tra 31 e 90 giorni", il 28,7 per cento "tra 91 e 180 giorni", il 46,2 per cento "oltre 181 giorni".

Quanto alle caratteristiche soggettive, il 67,4 per cento dei beneficiari ha un'età inferiore ai 45 anni. Circa poi le caratteristiche dell'occupazione, il 65,2 per cento è a tempo determinato, il 19,7 per cento a tempo indeterminato, il 3,9 per cento in apprendistato. Altre informazioni riguardano il rapporto tra beneficiari e Centri per l'impiego presso i quali alla data del 31 gennaio 2020 sarebbero stati tenuti a recarsi, come previsto dalle norme, 908.198. I beneficiari effettivamente convocati entro il 31 gennaio 2020 sono stati 529.290 (58 per cento del totale) e di essi si è effettivamente presentato il 75 per cento dei convocati. A seguito dell'esame con i navigator della situazione dei beneficiari è emerso una quota di "esonerati" ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 del d.l. 4/2019 pari al 15 per cento (circa 58 mila) mentre 12 mila beneficiari sono stati rinviati ai Comuni per il Patto per l'inclusione. I soggetti segnalati all'Inps in quanto non in possesso dei requisiti necessari all'ottenimento del RdC sono stati 18.476.

Sono stati complessivamente sottoscritti 262.738 Patti di Servizio per RdC (66 per cento dei presenti alla prima convocazione) di cui all'art. 4 del d.l. 4/2019. I beneficiari convocati per un secondo appuntamento successivamente alla sottoscrizione del PdS-RdC sono stati 87.113, pari al 33 per cento di coloro che hanno sottoscritto un Patto di Servizio per RdC.

Pur considerando il notevole ritardo con il quale è partita la cosiddetta fase 2 del programma[18], e che occorrerà dunque tempo per esprimere valutazioni più significative, le evidenze ad oggi disponibili sembrano confermare le menzionate perplessità della Corte.

Soprattutto, non sembra riscontrarsi una maggiore vivacità complessiva dell'attività dei Centri per l'impiego (CPI) ed una crescita del loro ruolo nell'ambito delle azioni che si mettono in campo per la ricerca del lavoro. I risultati di elaborazioni effettuate dalla Corte sui microdati dell'indagine sulla rilevazione delle forze di lavoro dell'Istat, dettagliatamente riportati nel Riquadro 1, evidenziano che nell'anno terminante a settembre 2019 solo il 23,5 per cento ha cercato lavoro tramite i Centri. E' una percentuale che si è dunque ridotta, essendo pari al 24,2 per cento nell'intero anno 2017 e al 23,3 per cento nel 2018. Nella ricerca del lavoro continuano ad avere un ruolo predominante, in Italia, i canali informali (costituiti da parenti, amici e conoscenti: 87,2 per cento contro l'87,9 per cento nell'intero anno 2018). In particolare, ed è questo il dato più significativo, solo poco più del 2 per cento ha trovato lavoro, tra il terzo trimestre 2018 e il terzo trimestre 2019, tramite i CPI. Non può non confermarsi, dunque, al riguardo, la valutazione già espressa: l'obiettivo del rilancio dei CPI è essenziale, ma si tratta di un obiettivo tanto meritorio quanto complesso e che richiederà tempi lunghi. Una ragione però che non deve naturalmente ridimensionare l'attenzione sui CPI e l'investimento su di essi sulla base delle migliori pratiche internazionali. Del resto, è quello della spesa per i servizi per il lavoro un ambito nel quale l'Italia investe assai poco nel confronto europeo (0,04 del Pil contro lo 0,36 della Germania e 0,25 della Francia). L'aspetto del secondo pilastro del RdC (i programmi di avvio al lavoro) e delle sue modifiche va affrontato nell'ambito dell'esame dei complessivi profili critici su cui il legislatore potrà eventualmente intervenire per affinamenti e miglioramenti. Profili ai quali conviene, conclusivamente, dedicare l'ultimo paragrafo di questa parte del capitolo prima di passare agli aspetti riguardanti la spesa dei comuni per gli asili nido ed i servizi socioeducativi.

Il RdC: alcune criticità

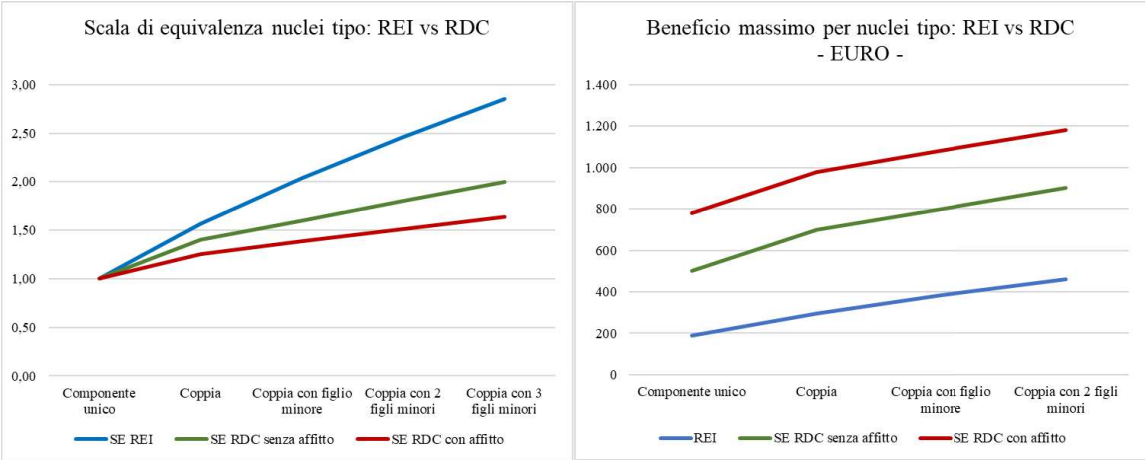
Paiono almeno quattro i fronti che meritano maggiori riflessioni e che potrebbero essere, in prospettiva, oggetto di approfondimenti ed eventuali aggiustamenti: a) la distribuzione del beneficio in rapporto alla numerosità dei nuclei familiari assistiti (ossia, detto in termini tecnici, l'inclinazione della curva della scala di equivalenza); b) il coinvolgimento nel programma di cittadini extracomunitari con un numero limitato di anni di residenza in Italia; c) l'ammontare e il tipo di supporto in presenza di soggetti, per ragioni diverse, particolarmente fragili come i disabili e le persone senza fissa dimora; d) il rafforzamento delle capacità dell'amministrazione di "smistare" i nuclei che

[18] Solo in data 15 novembre 2019 l'Anpal, con la circolare n. 3 ha fornito ai Centri per l'impiego le istruzioni operative in materia di stipula del previsto Patto per il lavoro (obblighi in capo ai beneficiari, conseguenze in caso di assenza alle convocazioni o di mancata accettazione di una offerta di lavoro congrua, ecc.)

chiedono assistenza verso i due distinti percorsi (inclusione e lavoro) e la effettiva possibilità di impiego di coloro i quali risultano teoricamente abili ad esercitare attività di lavoro.

GRAFICO 4

GLI EFFETTI DELLA SCALA DI EQUIVALENZA ADOTTATA. BENEFICIO MASSIMO CONCEDIBILE: CONFRONTO TRA REI E RDC PER COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Circa il primo punto, i dati di consuntivo confermano la relativa distorsione dello strumento a favore delle famiglie monocomponente. Del resto, è questo un aspetto intrinsecamente connesso alla scala di equivalenza dell'RdC, aspetto ampiamente sottolineato e ben evidenziato dal grafico 4 nel quale si confrontano le scale del REI e del Reddito di cittadinanza sotto varie ipotesi. La scala adottata dall'RdC ha fissato il parametro massimo a 2,1 (poi elevato, in sede di conversione del d.l. 4/2019, a 2,2 in caso di presenza nel nucleo familiare di persone disabili), mentre quella del REI era pari a 2,85 - dal che deriva che il programma se da un lato assicura un trattamento massimo spettante ben superiore al (magro) REI, dall'altro, svantaggia, in termini relativi, le famiglie numerose. Incrociando le informazioni relative ai dati sul REI dell'intero 2018 e i dati a tutto il 2019 dell'RdC si vede che quest'ultimo ha effettivamente consentito, come previsto, di accrescere significativamente, più che triplicandola, la platea dei fruitori e relativamente meno l'importo del beneficio che, in media, è risultato più elevato di circa il 67 per cento rispetto a quanto offerto dal REI (tavola 12). In particolare, l'importo medio del beneficio si è infatti commisurato a poco meno di 500 euro (296 nel caso del REI), passando da circa 390 euro nel caso di nuclei con un solo componente (176 per il REI) a 615 nel caso di famiglia con 5 componenti o più (430 per il REI).

La tavola 13 mostra che mentre il REI, pur segnando progressi consistenti rispetto al SIA anche in termini di maggiore avvicinamento alle soglie di povertà assoluta e relativa (differenziate per zone geografiche), non era in grado di ridurre adeguatamente il divario tra le risorse messe a disposizione di ciascun nucleo e quelle necessarie per portare lo stesso al di sopra della soglia di povertà (nel caso di un nucleo con unico componente abitante nel Mezzogiorno con indice di situazione reddituale (ISR) nullo il REI portava il

beneficio da 80 a 187 euro in un contesto nel quale colmare per intero il *poverty gap* avrebbe richiesto ulteriori 400 euro circa), nel caso del RdC in alcuni casi si va al di sopra di tale soglia se il confronto viene operato con riferimento al Mezzogiorno[19].

TAVOLA 13

COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE, LINEE DI POVERTÀ (ANNO 2018) E TRATTAMENTI PREVISTI DAL SIA, DAL REI E DALL'RDC (EURO)

Composizione nucleo familiare	Soglie mensili di povertà assoluta			Spesa media delle famiglie povere[3]			Linea povertà relativa	Valore massimo erogabile con ISR[4] = 0		
	NORD[1]	CENTRO[2]	MEZZO-GIORNO[2]	NORD[1]	CENTRO[2]	MEZZO-GIORNO[2]		SIA	REI	RdC[5]
Componente unico (18-59 anni)	835	761	600	678	624	477	657	80	187	780
Coppia (18-59 anni)	1.155	1.047	863	938	858	686	1.095	160	294	980
Coppia con figlio minore (4-10 anni)	1.404	1.270	1.067	1.140	1.041	848	1.456	240	382	1.080
Coppia e 2 figli minori (4-10 anni)	1.668	1.504	1.270	1.355	1.233	1.009	1.785	320	461	1.180
Coppia e 3 figli minori (2 figli 4-10 anni e un figlio 11-17 anni)	1.954	1.756	1.497	1.586	1.440	1.190	2.081	400	534	1.330

(1) Persone residenti nelle zone centrali delle Aree metropolitane.
(2) Persone residenti nelle periferie delle Aree metropolitane e nei Comuni con oltre 50 mila abitanti.
(3) Soglie mensili ridotte del valore medio dell'intensità della povertà nella ripartizione geografica considerata.
(4) Indicatore della situazione reddituale.
(5) Inclusa la componente per l'affitto.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

Un secondo aspetto critico che si è palesato è lo scarso coinvolgimento di nuclei familiari poveri con capofamiglia di cittadinanza non italiana. Come si è visto, i dati evidenziano che la quota di beneficiari stranieri extracomunitari risulta pari a poco meno del 6 per cento, quando secondo le indicazioni dell'Istat si riscontra che il 31 per cento circa di tali soggetti (27,6 considerando le famiglie miste) sono in situazione di povertà assoluta. La quota di nuclei percettori di cittadinanza non italiana è pari al 62 per cento di quanto stimato dalla RT, che indicava prudenzialmente i nuclei stranieri che avrebbero potuto beneficiare di RdC nella misura di 154 mila nuclei: al momento dunque, con circa 96 mila nuclei percettori, la copertura della stima è approssimabile in due terzi.

Un terzo aspetto riguarda il tema delle fragilità peculiari, rivenienti per esempio dalla presenza nel nucleo di persone portatrici di disabilità (elemento che anche se secondo le statistiche non sempre si associa a maggiore probabilità di essere povero assoluto si associa invece ad altri rischi di esclusione sociale in senso più ampio) o dalla capacità del programma di includere persone senza fissa dimora, soggetti nei confronti dei quali esiste un problema di rapporto tra contributo in termini di beneficio economico ed in termini di apporto al servizio abitativo[20].

[19] Nel caso di un nucleo familiare di cinque componenti del Nord, a fronte dei 1.900 euro circa che necessiterebbero per uscire dalla situazione di povertà assoluta il RdC ne eroga 1.100 (1.330 con il contributo per l'affitto) a fronte dei 534 euro che sarebbero stati erogati sotto forma di REI (e dei 400 sotto forma di SIA).
[20] Con riferimento al primo aspetto è da tener presente che circa il 20 per cento dei nuclei beneficiari dell'RdC presenta componenti con disabilità, con distribuzione più concentrata nelle famiglie uni-componente (37 per cento delle famiglie

Un ultimo punto suscettibile di significativi miglioramenti riguarda la capacità dell'amministrazione competente di scegliere il percorso più confacente per il nucleo che fa domanda. Su tale fronte sembrano riscontrarsi carenze che hanno a che fare proprio con la non chiara e immediata percezione della povertà come problema dalle sfaccettature multiple, nel quale il disagio del richiedente è sia lavorativo sia sociale in senso lato. Sotto tale aspetto non può che ribadirsi l'esigenza di un organico coinvolgimento del terzo settore e di una più intensa collaborazione tra settore pubblico ed enti del no profit.

LE POLITICHE PER L'ASSISTENZA E LA LEGGE DI BILANCIO PER IL 2020

4. Dopo il varo del Reddito di cittadinanza, le politiche pubbliche nel campo dell'assistenza e della protezione sociale hanno visto uno spostamento dei riflettori sul tema del sostegno alla famiglia e delle disabilità. Con la legge di bilancio 2020 sono state infatti approvate disposizioni in materia di spesa che sono destinate ad incidere sulle prestazioni sociali in denaro complessivamente considerate per quasi 900 milioni nel 2020, ed oltre 2,2 miliardi sia nel 2021 che nel 2022 (rispettivamente il 18,7, 17,5 e 15,3 per cento delle maggiori spese complessive); di esse le maggiori uscite di natura assistenziale sono in rapporto di 4 a 1 rispetto a quelle di natura previdenziale.

Nel caso dell'assistenza si è di fronte a provvedimenti annunciati come un primo passo di un complessivo disegno riformatore nel campo delle politiche per la disabilità, la famiglia e la natalità e che si ispirano alla logica delle due fasi: da un lato, sono stati istituiti fondi per alimentare politiche organiche di comparto i cui dettagli saranno definiti con disegni di legge collegati, dall'altro, sono state disposte modifiche normative dall'immediata efficacia. Rientra appieno nel primo filone il tema delle disabilità (art. 1, comma 330) per la quale è stato istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il "*Fondo per la disabilità e la non autosufficienza"* con una dotazione pari a 29 milioni di euro per il 2020 (che crescono poi a 200 nel 2021 e a 300 dal 2022)[21]. In parte diversa è stata la scelta riguardante le disposizioni a favore della famiglia (art. 1, commi da 339 a 344), che si sono sviluppate su quattro fronti:

a) sono stati in primo luogo creati i presupposti finanziari per il varo del cosiddetto *Family Act* attraverso l'istituzione del *«Fondo assegno universale e servizi alla famiglia»*, con una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per l'anno 2021 e 1.244 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2022;

b) al contempo è stato disposto, con efficacia immediata, il potenziamento dell'assegno di natalità (il cosiddetto *bonus bebè)*;

con disabili). Un approfondimento sulle condizioni economiche delle famiglie con presenza di disabili è stato di recente predisposto dall'ISTAT (*Conoscere il mondo della disabilità: persone, relazioni e istituzioni*, dicembre 2019). I dati – riferiti ai redditi percepiti nel 2016 - hanno evidenziato che se, da un lato, i trasferimenti monetari determinano una riduzione del rischio di povertà delle famiglie con disabili, tuttavia, dall'altro, i livelli di deprivazione materiale delle famiglie con disabili sono più alti e le risorse economiche disponibili risultano insufficienti a garantire loro uno stile di vita adeguato.

[21] La legge di bilancio ha disposto l'incremento della dotazione di altri fondi destinati alla disabilità e alla non autosufficienza: il Fondo per le non autosufficienze è incrementato di 50 milioni e presenta nel 2020 uno stanziamento iniziale di 621 milioni; il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili è incrementato di 5 milioni per l'anno 2020 (lo stanziamento iniziale del Fondo è di 71,9 milioni); il Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare ("Fondo dopo di noi") è incrementato di due milioni per l'anno 2020 (con stanziamento iniziale di 58,1 milioni).

c) sono state adottate misure a rafforzamento dei congedi di paternità (con l'allungamento da 5 a 7 giorni dell'assenza dal lavoro) e volte a promuovere quindi un maggior coinvolgimento dei padri nella cura dei figli;

d) è stato infine potenziato il "bonus asili nido" già previsto dalla vigente legislazione.

Per quel che riguarda l'assegno di natalità o "bonus bebè" introdotto dalla legge di stabilità 2015), riconosciuto per ogni figlio nato o adottato nell'anno per incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, esso è stato confermato per il 2020 ed esteso a tutte le famiglie. In luogo di una barriera ISEE di 25 mila euro per il diritto a percepire un assegno di 960 euro annui (raddoppiato nel caso di ISEE fino a 7 mila euro) erogato mensilmente, è introdotta la graduazione del bonus in base alla distinzione dell'ISEE in tre fasce: l'assegno è confermato pari a 1.920 euro per le famiglie con ISEE fino a 7.000 euro; è pari a 1.440 euro per i nuclei familiari con ISEE non superiore a 40.000 euro; ammonta a 960 euro per le famiglie con ISEE superiore a 40.000 euro. E' confermato l'aumento dell'assegno del 20 per cento in caso di figlio successivo al primo. È da sottolineare come non sia stato fissato un tetto massimo di ISEE oltre il quale il bonus non viene percepito, il che conferisce allo strumento un certo grado di universalità. Agli interventi in parola è stata assicurata una copertura con la tecnica del limite di spesa, assistito, tale limite, da un meccanismo di salvaguardia. E' stato infatti stabilito che nel caso che dal previsto monitoraggio di cui si farà carico l'INPS emerga o si prevede possa emergere uno scostamento rispetto alle previsioni di spesa (348 milioni per il 2020, 410 per il 2021) saranno rideterminati, con un decreto del Ministro dell'economia di concerto con il Ministro delle pari opportunità e della famiglia, l'ammontare dell'assegno e i valori dell'ISEE.

Con il comma 343 si è intervenuti sulla legge 232/2016 con la finalità di incrementare e stabilizzare, nelle more del già menzionato riassetto complessivo del comparto, l'importo del bonus asilo, un contributo economico per il pagamento delle rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché di servizi presso la propria abitazione a favore di bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche. In sostanza, con decorrenza 2020, il contributo in parola - pari a 1.500 euro su base annua erogato per 11 mensilità - viene incrementato di 1.500 euro annui per nuclei con ISEE inferiore a 25 mila euro e di 1.000 euro per nuclei con ISEE tra 25 mila e 40 mila. Anche nel caso in questione, una clausola di salvaguardia prevede che l'importo possa essere rideterminato in caso di sforamento del tetto limite di spesa posto. E' infine prevista la possibilità, dal 2022, di rideterminare l'importo del buono spettante, nel rispetto del limite di spesa programmato.

Nell'ambito delle misure sociali che mirano a sostenere categorie fragili e a basso reddito rientra infine una norma con la quale sono state innalzate le soglie di esenzione dal pagamento del canone Rai per i soggetti con età pari o superiore a 75 anni non conviventi con altri soggetti titolari di un reddito proprio e reddito non superiore a 8 mila euro a fronte dei circa 6.700 euro previsti dalle disposizioni già vigenti. La norma rafforza, pure, vincoli e sanzioni al fine di evitare abusi.

Le misure per famiglia e natalità trovano, in generale, un consolidato terreno di giustificazione economica, oltre che sociale. Gli sviluppi demografici costituiscono, insieme al progresso tecnico, una variabile decisiva per le capacità di sviluppo di lungo periodo. In Italia, alla decelerazione del prodotto potenziale registrata nell'ultimo decennio possono aver contribuito il calo della natalità e la persistente bassa

partecipazione delle donne al mercato del lavoro, tendenze che vanno dunque certamente contrastate. In Italia, tra l'1/1/2019 e l'1/1/2020 la popolazione è diminuita di 116 mila unità e, cosa che qui più rileva, i bambini iscritti all'anagrafe per nascita sono stati 435 mila, un minimo storico. Il tasso di fertilità, pari all'1,46 figli per donna nel 2010, è sceso a 1,29 nell'ultima rilevazione. Nonostante la riduzione della domanda, l'insoddisfacente dinamica dell'offerta di servizi ha acuito lo squilibrio tra posti di asili nido disponibili e posti potenzialmente necessari (in rapporto di meno di uno a quattro, contro il 33 per cento di obiettivo europeo). Resta incoraggiante, da questo punto di vista, la persistenza, segnalata dalle indagini dell'ISTAT, di un elevato tasso di natalità desiderato (2 figli per donna), il che evidenzia l'esistenza delle condizioni perché politiche appropriate possano avere successo.

L'analisi di confronto europeo della spesa per protezione sociale effettuata dalle Amministrazioni pubbliche evidenzia due elementi centrali: da un lato, una tendenziale maggiore quota di prodotto destinata a tali scopi dall'Italia rispetto all'Unione europea; dall'altro, una forte divergenza quanto a composizione delle erogazioni per tipologia di "rischi/fabbisogni" fronteggiati (famiglia, disoccupazione, vecchiaia, ecc.) con una quota di risorse molto elevata a favore degli anziani e una corrispondente ridotta quota a favore delle famiglie, dell'occupazione e dell'inclusione sociale.
I dati più aggiornati in proposito sono relativi al 2017 e registrano come l'Italia spenda il 28,0 per cento del Pil, circa, 1,2 punti in più rispetto alla media dei paesi dell'Unione europea. La spesa pro capite espressa in termini nominali e a parità di potere d'acquisto è pari in Italia a 7.916 euro contro gli 8.070 della media dell'UE a 28. La quota di tale spesa destinata alla vecchiaia è in Italia poco al di sotto del 50 per cento; quella per la famiglia supera appena il 6 per cento. Come sottolineato dal dibattito degli ultimi decenni in tema di caratteristiche dei modelli di welfare, in Italia tendono a prevalere i trasferimenti monetari rispetto agli interventi sotto forma di offerta diretta di servizi: la quota dei primi - sempre con riguardo alla spesa per le famiglie - è pari all'89,2 per cento contro il 65,9 per cento nell'Unione. Quanto alle modalità e ai vincoli posti per l'erogazione dei benefici, in Italia tende a prevalere un approccio selettivo e categoriale: il 66,4 per cento delle prestazioni a favore delle famiglie riguarda erogazioni condizionate ai mezzi (*means-tested*) una quota pari a circa il doppio rispetto a quella sostenuta nella Ue a 28. Tuttavia, data l'incidenza della spesa per pensioni, la spesa sociale complessiva risulta, in Italia, per il 91,8 per cento erogata senza prova dei mezzi (contro l'88,2 per cento nell'UE a 28).

Le misure varate con la legge 160/2019 sembrano andare, nel loro assieme, nella giusta direzione. Cionondimeno va ricordato come la necessaria opera di ricomposizione della spesa sociale a favore delle componenti diverse da quella destinata alla vecchiaia trovi nelle scelte di politica di bilancio compiute negli scorsi decenni un fattore che tende a ridurre, obiettivamente, i margini di azione. Con riguardo alle misure di cui già la legge di bilancio ha definito i dettagli, appare importante il rafforzamento del "buono asili nido", un rafforzamento che deve tuttavia considerarsi condizione necessaria ma non sufficiente a far fare alle politiche per l'infanzia il necessario salto di qualità. Esistono evidenze ormai ampie che segnalano l'esigenza di affrontare il tema degli stimoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro unitariamente con quello, più generale, dell'offerta di servizi socio educativi per l'infanzia.

Al riguardo, non vi è dubbio che i trasferimenti monetari aiutano le coppie, specie nei primi anni di vita dei propri figli; va però considerato che, in molti casi, strati significativi di popolazione a basso reddito possono già beneficiare di servizi di asilo nido a condizioni di favore o anche di gratuità. Piuttosto quello che in Italia emerge è una persistente insufficienza di offerta di servizi, dal momento che meno di un bambino su

ogni quattro che ne avrebbero diritto può oggi beneficiare di servizi socio educativi per la prima infanzia (asili nido e servizi integrativi connessi[22]).

TAVOLA 14

ASILI NIDO[(A)]: UTENTI, SPESA DEI COMUNI E SPESA MEDIA PER UTENTE PER REGIONE - ANNI 2017 E 2013 –

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenti (b)	Spesa dei comuni singoli o associati	Spesa media per utente	Utenti (b)	Spesa dei comuni singoli o associati	Spesa media per utente	*Quota % 2017*	*Var. % 17/13*	
								Numero utenti	*Spesa media*
	2017			**2013**					
Piemonte	12.681	81.655.472	6.439	14.517	90.162.344	6.211	7,2	*-12,6*	3,7
Valle d'Aosta/Vallée	746	5.287.676	7.088	664	6.902.603	10.395	0,5	*12,3*	-31,8
Liguria	4.263	34.913.947	8.190	4.772	38.144.450	7.993	3,1	*-10,7*	2,5
Lombardia	36.122	174.662.468	4.835	41.639	195.461.847	4.694	15,4	*-13,2*	3,0
Trentino-Alto	5.086	45.995.560	9.044	5.006	41.617.984	8.314	4,1	*1,6*	8,8
Bolzano/Bozen	*1.664*	*16.193.591*	*9.732*	1.748	12.869.350	7.362	1,4	*-4,8*	32,2
Trento	*3.422*	*29.801.969*	*8.709*	3.258	28.748.634	8.824	2,6	*5,0*	-1,3
Veneto	12.315	65.753.168	5.339	13.526	70.797.517	5.234	5,8	*-9,0*	2,0
Friuli-Venezia Giulia	5.850	26.976.042	4.611	5.276	24.450.047	4.634	2,4	*10,9*	-0,5
Emilia-Romagna	26.189	176.334.197	6.733	29.007	182.834.910	6.303	15,6	*-9,7*	6,8
Toscana	17.609	96.831.100	5.499	18.231	110.548.754	6.064	8,5	*-3,4*	-9,3
Umbria	2.774	18.665.148	6.729	3.056	20.906.021	6.841	1,6	*-9,2*	-1,6
Marche	5.281	23.781.812	4.503	6.038	30.327.933	5.023	2,1	*-12,5*	-10,4
Lazio	24.750	235.267.717	9.506	25.625	247.120.847	9.644	20,8	*-3,4*	-1,4
Abruzzo	2.363	12.661.313	5.358	2.968	15.124.091	5.096	1,1	*-20,4*	5,1
Molise	757	2.055.701	2.716	599	1.636.749	2.732	0,2	*26,4*	-0,6
Campania	4.474	30.976.048	6.924	3.688	28.344.968	7.686	2,7	*21,3*	-9,9
Puglia	6.277	28.980.057	4.617	4.523	24.100.693	5.328	2,6	*38,8*	-13,3
Basilicata	838	3.437.539	4.102	849	3.742.012	4.408	0,3	*-1,3*	-6,9
Calabria	1.010	5.593.299	5.538	720	2.303.273	3.199	0,5	*40,3*	73,1
Sicilia	6.550	45.710.970	6.979	6.806	60.613.145	8.906	4,0	*-3,8*	-21,6
Sardegna	3.343	17.443.518	5.218	3.653	16.504.557	4.518	1,5	*-8,5*	15,5
ITALIA	**179.278**	**1.132.982.752**	**6.320**	**191.163**	**1.211.644.745**	**6.338**	**100,0**	*-6,2*	-0,3

(a) Sono comprese sia le strutture comunali che le rette e i contributi pagati dai Comuni per gli utenti di servizi privati. Nella definizione rientrano gli asili nido tradizionali, i micronidi, i nidi aziendali e le sezioni primavera.
(b) Bambini iscritti al 31/12/2017.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Il recente aggiornamento dei dati ISTAT al 2017 (inteso come anno scolastico 2017/2018), ha evidenziato un marginale progresso su base annua (dal 24 al 24,7 per cento); tuttavia, come mostra la tavola 15 esso ha confermato una forte dispersione territoriale con un minimo dell'8,6 (era 7,6 nel 2016 e 6,2 nel 2013) per cento nei Comuni della Campania e un massimo del 47,1 per cento (44,7 nel 2016 e 31,5 nel 2013) nei Comuni della Val d'Aosta. La tavola 15 mostra che solo in quattro Regioni su 20 (e in una Provincia autonoma) si supera il 33 per cento previsto dal trattato di Barcellona quale obiettivo per sostenere la conciliazione della vita familiare e lavorativa.

Come si mostra, il citato 24,7 per cento di posti disponibili per ogni 100 bambini sotto i due anni, è costituito per 12,6 da posti a titolarità pubblica e per 12,1 da posti a titolarità privata. Anche tali percentuali sono abbastanza differenziate a livello regionale: mentre la componente pubblica è prevalente in Regioni come l'Emilia-Romagna (+27,3 per cento contro 10,9 di titolarità privata) essa è minoritaria in alcune Regioni del Sud come la Calabria (3 contro 7,2). Va osservato al tempo stesso che l'offerta a titolarità privata tende anche ad essere elevata in alcune Regioni del Nord, in un contesto di elevata offerta complessiva (per esempio Friuli-Venezia Giulia e Veneto).

[22] I servizi integrativi per la prima infanzia considerati nell'indagine Istat comprendono i servizi educativi realizzati in contesto domiciliare (ad esempio i servizi di "Tagesmutter" o Nidi famiglia), gli Spazi gioco e i Centri bambini-genitori.

TAVOLA 15

TOTALE SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA(A) E POSTI DISPONIBILI AL 31/12/2013 E 31/12/2017 - PER REGIONE E SETTORE DEL TITOLARE –

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Numero di posti per 100 bambini di 0-2 anni			Numero di posti per 100 bambini di 0-2 anni			Variazioni 2017-2013		
	A titolarità pubblica	A titolarità privata	Totale	A titolarità pubblica	A titolarità privata	Totale	A titolarità pubblica	A titolarità privata	Totale
	2017			**2013**					
Piemonte	14,5	13,1	27,5	13,3	11,8	25,1	*1,2*	*1,3*	*2,4*
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	29,1	18,0	47,1	22,1	9,4	31,5	*7,0*	*8,6*	*15,6*
Liguria	15,1	15,5	30,6	14,6	14,3	29,0	*0,5*	*1,2*	*1,6*
Lombardia	14,0	15,5	29,5	12,8	15,3	28,1	*1,2*	*0,2*	*1,4*
Trentino-Alto Adige/Südtirol	17,8	14,2	32,0	13,8	9,8	23,6	*4,0*	*4,4*	*8,4*
Bolzano/Bozen	*9,3*	*18,2*	*27,4*	*4,6*	*12,6*	*17,2*	*4,7*	*5,6*	*10,2*
Trento	*27,8*	*9,5*	*37,3*	*23,2*	*6,9*	*30,1*	*4,6*	*2,6*	*7,2*
Veneto	11,3	16,6	27,9	9,9	14,3	24,2	*1,4*	*2,3*	*3,7*
Friuli-Venezia Giulia	13,3	17,7	31,0	12,0	13,1	25,1	*1,3*	*4,6*	*5,9*
Emilia-Romagna	27,3	10,9	38,1	25,8	9,5	35,2	*1,5*	*1,4*	*2,9*
Toscana	19,9	15,1	35,0	17,5	14,6	32,0	*2,4*	*0,5*	*3,0*
Umbria	18,6	22,5	41,1	17,7	19,3	37,0	*0,9*	*3,2*	*4,1*
Marche	17,1	10,5	27,7	14,9	8,8	23,7	*2,2*	*1,7*	*4,0*
Lazio	13,9	16,9	30,8	12,7	15,2	27,9	*1,2*	*1,7*	*2,9*
Abruzzo	11,6	10,0	21,6	10,4	9,0	19,4	*1,2*	*1,0*	*2,2*
Molise	16,4	5,1	21,5	12,3	7,5	19,8	*4,1*	*-2,4*	*1,7*
Campania	4,2	4,5	8,6	2,2	3,9	6,2	*2,0*	*0,6*	*2,4*
Puglia	6,2	9,5	15,7	5,1	7,0	12,1	*1,1*	*2,5*	*3,6*
Basilicata	9,1	5,2	14,3	8,8	4,1	12,9	*0,3*	*1,1*	*1,4*
Calabria	3,0	7,2	10,1	1,8	8,8	10,6	*1,2*	*-1,6*	*-0,5*
Sicilia	6,3	3,5	9,8	6,4	4,7	11,1	*-0,1*	*-1,2*	*-1,3*
Sardegna	11,4	16,5	27,9	10,6	16,2	26,8	*0,8*	*0,3*	*1,1*
ITALIA	**12,6**	**12,1**	**24,7**	**11,4**	**11,1**	**22,5**	*1,2*	*1,0*	*2,2*

(a) Nella definizione rientrano gli asili nido tradizionali, i micronidi, le sezioni primavera e i servizi integrativi per la prima infanzia.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Vero è che in aree territoriali particolarmente disagiate e soggette a fenomeni di forte spopolamento il sostegno del reddito tramite buoni a copertura di servizi di *baby sitting* e *baby parking* finisce per essere quasi il solo strumento attraverso il quale si può concretamente sostenere la genitorialità. Tuttavia, la distribuzione territoriale dei bambini fino a tre anni per classificazione dei Comuni e macroaree geografiche evidenzia come sia intorno al 6/7 per cento la quota di potenziali fruitori di servizi socio educativi per l'infanzia che vive in realtà periferiche o ultra-periferiche (3/4 per cento nel caso di bambini stranieri).

Occorrono quindi maggiori sforzi finalizzati ad incrementare l'offerta di servizi di asili nido, il che oltre ad incentivare la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro risponde alla più complessiva esigenza di accrescere le capacità cognitive dei bambini; ciò considerato soprattutto che esse, come ben mostrato in alcune recenti ricerche specialistiche, si sviluppano in misura rilevante proprio nei primi anni di vita e crescono al crescere degli stimoli derivanti dalle attività educative.

TAVOLA 16

ASILI NIDO: UTENTI, SPESA DEI COMUNI E SPESA MEDIA PER UTENTE PER CARATTERISTICHE DI CENTRALITÀ/PERIFERICITÀ (CLASSI AREE INTERNE) DEI COMUNI
- ANNI 2017 E 2013 –

Aggregato	Utenti		Spesa dei Comuni singoli o associati		Compartecipazione degli utenti alla spesa		Spesa complessiva (pubblica e degli utenti)		Percentuale di spesa pagata dagli utenti		Spesa media per utente			
											Quota pagata dai Comuni		Quota pagata dagli utenti	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017
A - Polo	98.322	91.223	782.448.918	724.862.808	149.949.546	141.428.061	932.398.464	866.290.869	16,1	16,3	7.958	7.946	1.525	1.550
B - Polo intercomunale	8.333	7.810	50.305.580	45.936.787	15.004.978	12.771.802	65.310.558	58.708.589	23,0	21,8	6.037	5.882	1.801	1.635
C - Cintura	61.898	56.571	265.669.865	249.949.172	102.817.353	93.192.990	368.487.218	343.142.162	27,9	27,2	4.292	4.418	1.661	1.647
D - Intermedio	15.006	15.629	74.260.016	72.646.980	24.214.364	22.979.248	98.474.380	95.626.228	24,6	24,0	4.949	4.648	1.614	1.470
E - Periferico	5.033	5.584	26.842.367	27.165.687	6.806.804	7.488.111	33.649.171	34.653.798	20,2	21,6	5.333	4.865	1.352	1.341
F - Ultraperiferico	332	366	1.473.434	1.573.231	298.104	301.257	1.771.538	1.874.488	16,8	16,1	4.438	4.298	898	823
TOTALE	**188.924**	**177.183**	**1.201.000.180**	**1.122.134.665**	**299.091.149**	**278.161.469**	**1.500.091.329**	**1.400.296.134**	**19,9**	**19,9**	**6.357**	**6.333**	**1.583**	**1.570**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e Alleanza della povertà.

Per dar conto della distribuzione della spesa dei Comuni e di altri rilevanti parametri nel campo socioeducativo della prima infanzia sulla base non solo di criteri geografici ma di classificazioni in grado di cogliere le difficoltà oggettive che un Comune può riscontrare in ragione della sua centralità o perifericità, è stato utilizzato, per la tavola 16, il *dataset* micro dell'Istat con la distribuzione della spesa per singolo Comune e sono stati quindi aggregati i dati sulla base della classificazione degli enti in ragione dell'appartenenza ad una delle sei fasce previste dall'articolazione delle aree interne[23]. L'elaborazione, effettuata su un *panel* leggermente più ristretto di quello generale, perché bilanciato (nel quale cioè tutti i Comuni sono presenti sia nel 2013 sia nel 2017), evidenzia (tavola 16) come la spesa nei Comuni ultraperiferici e periferici sia pari a poco più della metà di quella realizzata dai Comuni appartenenti a Poli (4,3 contro 7,9 mila euro per utente). E', parallelamente, più bassa anche la spesa pagata dagli utenti (800 contro 1.500 euro per utente).

Come si è accennato all'inizio del capitolo, la spesa per prestazioni sociali in denaro di carattere strettamente assistenziale (diversa dalle "altre prestazioni sociali" definite nel conto delle Amministrazioni pubbliche, le quali includono anche trattamenti strettamente collegati all'assicurazione generale obbligatoria e al rapporto di lavoro) è oggi nell'ordine dei 44 miliardi. Esiste però un'altra componente, quella delle prestazioni in natura, che in ambito assistenziale ammonta a circa 9 miliardi e rappresenta una quota pari al 17 per cento della spesa complessiva. In tale ambito un ruolo molto rilevante viene esercitato dai Comuni che - oltre a ulteriori contributi economici - forniscono strutture ed erogano prestazioni socioassistenziali che raggiungono aree di utenza caratterizzate da bisogni affatto diversi: famiglie e minori, anziani, disabili, tossicodipendenze, immigrati e nomadi, persone in condizioni di povertà estrema, forte disagio sociale, comprese quelle senza fissa dimora. Le attività svolte sono numerose e complesse, fra queste: il servizio sociale professionale, finalizzato all'integrazione sociale o all'inserimento lavorativo, l'attività di assistenza domiciliare, di sostegno alla genitorialità, le attività educative, culturali, ricreative, l'erogazione di servizi di supporto (trasporto, mensa, distribuzione beni di prima necessità).

A fronte di tutto questo, la tavola 17 dà conto della limitata consistenza delle risorse (7,2 miliardi) complessivamente destinate dai Comuni agli interventi e ai servizi sociali

[23] Nel settembre 2012 è stata avviata la costruzione di una Strategia nazionale per lo sviluppo delle "Aree interne" nel cui ambito sono stati prodotti anche documenti di analisi e a sostegno dell'accordo di partenariato.

nel 2017, secondo le risultanze dell'apposita indagine recentemente rese note. Si conferma comunque da un lato una pur modesta crescita su base annua (che si inserisce nel solco di una tendenza al rialzo che si registra dal 2014) e dall'altro la marcata variabilità nelle diverse Regioni: nel 2017, a fronte di una spesa pro capite pari in media a 119 euro si registravano valori massimi di 597 euro nella Provincia autonoma di Bolzano e minimi di 22 euro in Calabria.

TAVOLA 17

SPESA[(A)] DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI PER REGIONE 2017, 2016 E 2012 – MILIONI DI EURO

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	2017			2016			2012			*Variazioni % Spesa pro-capite*	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite[(b)]	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite[(b)]	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite[(b)]	2017/16	2017/12
Piemonte	546,6	7,6	125,0	553,4	7,8	126	570,6	8,2	130,7	*-0,8*	*-4,4*
Valle d'Aosta	26,3	0,4	208,0	28,9	0,4	228	35,3	0,5	277,1	*-8,8*	*-24,9*
Liguria	209,5	2,9	134,0	209,3	3,0	133	194,5	2,8	124,2	*0,8*	*7,9*
Lombardia	1.268,2	17,5	126,0	1.299,6	18,7	130	1.191,2	17,3	122,2	*-3,1*	*3,1*
Trentino-Alto Adige	450,2	6,2	423,0	406,2	5,7	383	268,3	3,8	259,3	*10,4*	*63,1*
Bolzano/Bozen	313,8	4,3	597,0	*270,4*	*3,8*	*517*	*134,1*	*1,9*	*264,3*	*15,5*	*125,9*
Trento[(C)]	136,3	1,9	253,0	*135,8*	*1,9*	*252*	*134,2*	*1,9*	*254,4*	*0,4*	*-0,6*
Veneto	478,7	6,6	98,0	510,9	7,2	104	540,0	7,7	110,9	*-5,8*	*-11,6*
Friuli-Venezia Giulia	347,7	4,8	286,0	355,7	5,0	292	294,3	4,2	241,3	*-2,1*	*18,5*
Emilia-Romagna	726,3	10,0	163,0	710,4	10,1	160	728,7	10,4	167,1	*1,9*	*-2,5*
Toscana	489,3	6,8	131,0	469,2	6,6	125	491,8	7,0	133,6	*4,8*	*-1,9*
Umbria	78,2	1,1	88,0	75,4	1,1	85	78,6	1,1	88,8	*3,5*	*-0,9*
Marche	156,3	2,2	102,0	150,5	2,1	98	167,2	2,4	108,3	*4,1*	*-5,8*
Lazio	855,4	11,8	145,0	751,1	10,6	127	944,0	13,5	170,7	*14,2*	*-15,1*
Abruzzo	94,8	1,3	72,0	88,6	1,3	67	80,0	1,1	61,1	*7,5*	*17,8*
Molise	18,1	0,3	58,0	17,4	0,2	56	13,1	0,2	41,9	*3,6*	*38,4*
Campania	327,9	4,5	56,0	288,3	4,1	49	268,9	3,9	46,6	*14,3*	*20,2*
Puglia	287,5	4,0	71,0	276,7	3,9	68	268,1	3,8	66,2	*4,4*	*7,3*
Basilicata	36,7	0,5	64,0	34,3	0,5	60	38,3	0,5	66,4	*6,7*	*-3,6*
Calabria	43,3	0,6	22,0	43,7	0,6	22	48,3	0,7	24,6	*0,0*	*-10,6*
Sicilia	414,3	5,7	82,0	397,5	5,6	78	384,5	5,5	76,9	*5,1*	*6,6*
Sardegna	378,8	5,2	229,0	389,4	5,5	235	376,8	5,4	229,9	*-2,6*	*-0,4*
ITALIA	**7.233,9**	**100,0**	**119,0**	**7.056,4**	**100,0**	**116**	**6.982,4**	**100,0**	**117,3**	***2,6***	***1,4***

[(a)] Si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2015 per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di Comuni e associazioni di Comuni. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente). La spesa è indicata in euro, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale.

[(b)] Rapporto tra spesa e popolazione residente nella Regione o ripartizione geografica.

[(c)] Nella Provincia di Trento la rilevazione ha interessato i Comuni e le comunità di valle - enti pubblici attivati a seguito della riforma dell'assetto istituzionale disegnato dalla legge provinciale 3/2006 - attraverso le quali i Comuni svolgono in forma associata le funzioni socio-assistenziali a essi attribuite. Tali funzioni sono finanziate dalla Provincia autonoma di Trento, attraverso un apposito fondo socio-assistenziale integrato da un finanziamento regionale.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

La successiva tavola 18 mostra l'ulteriore crescita dei principali indicatori di variabilità: la deviazione standard, che era passata, tra il 2012 e il 2016, da 81 a 121 euro (a fronte di una media pro capite passata da 139 a 154) è aumentata a 134 euro. Lo scarto tra valore massimo e minimo, che era pari a 495 euro nel 2016 (253 nel 2012) ha raggiunto i 575 euro.

TAVOLA 18

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE: INDICATORI DI DISPERSIONE (2017, 2016, 2012 - EURO)

	2017	**2016**	**2012**	*Differenza 2017/16*	*Differenza 2017/12*
Media semplice	161	154	139	*6*	*21*
Media ponderata	119	116	117	*3*	*2*
Minimo (Calabria)	22	22	25	*0*	*-3*
Massimo (Bolzano)	597	517	277	*80*	*320*
Max - Min	575	495	253	*80*	*323*
Deviazione *standard*	134	121	81	*14*	*53*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

TAVOLA 19

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER AREA DI UTENZA E PER REGIONE (2017 – VALORI PRO-CAPITE IN EURO)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Area di utenza							
	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	Multiutenza	**Totale**
Piemonte	167	3.722	-	82	62	19	10	125
Valle d'Aosta	170	101	-	647	-	10	2	208
Liguria	243	3.161	1	82	34	22	8	134
Lombardia	168	5.095	-	82	36	11	7	126
Trentino-Alto Adige	387	13.901	3	873	31	35	13	423
Bolzano/Bozen	468	16.744	6	1.621	60	31	-	597
Trento	301	11.097	-	218	2	39	25	253
Veneto	112	3.474	1	86	27	11	8	98
Friuli-Venezia Giulia	211	10.055	-	265	250	71	17	286
Emilia-Romagna	282	4.193	1	86	96	15	13	163
Toscana	184	3.040	-	119	47	15	8	131
Umbria	157	1.638	1	43	49	9	5	88
Marche	121	4.019	-	46	49	9	13	102
Lazio	217	3.567	1	97	64	20	4	145
Abruzzo	88	2.812	-	40	17	6	2	72
Molise	51	1.317	-	40	157	7	8	58
Campania	54	1.030	-	63	28	4	3	56
Puglia	80	1.005	-	53	111	10	4	71
Basilicata	60	1.455	1	47	184	6	2	64
Calabria	20	379	-	17	63	3	1	22
Sicilia	77	1.813	-	47	340	7	2	82
Sardegna	134	9.278	1	150	147	52	7	229
ITALIA	**141**	**3.140**	**-**	**95**	**68**	**14**	**7**	**119**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

La tavola 19 evidenzia infine, per il solo 2017, la composizione della spesa sociale pro capite dei Comuni per area di utenza e per Regione identificando tipologie di rischio/bisogno che l'intervento intende coprire/soddisfare: famiglia e minori, disabilità, dipendenze, anzianità, immigrazione e nomadi, povertà e disagio di adulti senza fissa dimora, altri interventi di natura miscellanea. La maggior parte è diretta al sostegno di famiglie e minori (38,2 per cento, per complessivi 2,7 miliardi), una quota pari al 25,9 per cento (1,9 miliardi) ad alleviare i problemi indotti dalle disabilità, il 17,9 per cento

mira a far fronte ai problemi dell'anzianità (1,3 miliardi), il 7,4 per cento va a specifico contrasto della povertà e del disagio di cittadini adulti (534 milioni).

CONCLUSIONI

5. Nel 2019 la spesa per l'assistenza (sia per prestazioni in denaro che in natura) è stata pari a circa 53 miliardi, in crescita del 6,6 per cento su base annua (+3,7 nel 2018). Le prestazioni in denaro, che rappresentano l'80 per cento dell'aggregato, si sono ragguagliate in quasi 44 miliardi e sono aumentate del 10,2 per cento (3,6 nel 2018). In rapporto al prodotto e alla spesa pubblica al netto degli interessi, la spesa complessiva per l'assistenza rappresenta il 3 per cento (2,4 in denaro e 0,6 in natura) e il 6,5 (5,4 in denaro e 1,1 in natura) rispettivamente. Nell'ultimo lustro la crescita è apparsa molto significativa e ha trovato fattori di propulsione, da un lato, nei programmi di contrasto del disagio socioeconomico, dall'altro, sin dal 2014, nell'erogazione del cosiddetto "bonus 80 euro" per i lavoratori dipendenti a reddito basso/medio-basso.

Nell'ambito della spesa in denaro ha, naturalmente, assunto particolare rilievo, quantitativo e qualitativo, quella destinata al Reddito di cittadinanza, che, a un anno di distanza dall'approvazione, si conferma uno strumento in grado di fornire un buon contributo al contrasto della povertà assoluta. Secondo esercizi di cui si dà conto nel capitolo e, con dettagli tecnici, in un *Focus* dedicato, grazie all'RdC il tasso di povertà assoluta potrebbe essersi abbassato di 1,5 punti (dall'8,4 al 6,9 per cento). Effetti sarebbero stati registrati anche in termini di distribuzione del reddito: l'indice di Gini, che ne misura il grado di concentrazione, dovrebbe essersi ridotto al 31,4 per cento, dal 32,5 nel 2018.

Tuttavia, si è argomentato nel capitolo, la valutazione degli esiti dell'RdC deve tenere conto di più profili; tra essi: la numerosità dei soggetti coinvolti e meritevoli di aiuto (*take up rate*); b) le loro caratteristiche, e dunque la corrispondenza tra fabbisogni effettivi e fabbisogni soddisfatti; c) l'efficacia nell'orientare al lavoro un numero sufficiente dei soggetti individuati come abili. Con riferimento ai dati relativi a tutto il 2019 i nuclei familiari raggiunti dal programma sono stati 1.041.000 (compresi i beneficiati di Pensione di cittadinanza) con il coinvolgimento di poco più di 2,5 milioni di persone. Si tratta di nuclei che vivono prevalentemente nel Mezzogiorno (60,6 per cento), che sono per il 36 per cento monocomponente e che per l'88 per cento hanno un capofamiglia con cittadinanza italiana. Si registra la presenza di minorenni nel 36 per cento delle famiglie beneficiarie, mentre nel 21 per cento dei nuclei familiari sono presenti persone disabili. L'importo medio del beneficio economico erogato dal programma è pari a 493 euro mensili (532 euro per il Reddito di cittadinanza, 222 per la Pensione di cittadinanza); quello delle famiglie monocomponenti ammontava a 392 euro e quello delle famiglie con 5 componenti a 625 euro mensili. I risultati in termini di nuclei familiari coinvolti sono al di sotto delle stime, le quali, nelle valutazioni ufficiali per il 2019 contemplavano 1.248.000 famiglie e circa 3,5 milioni di persone da sostenere.

Quanto agli aspetti più qualitativi, e quindi con riferimento al disegno e alle caratteristiche del programma, molti sono i punti di possibile miglioramento suggeriti dall'esperienza maturata. L'ammontare di risorse appare sbilanciato a danno dei nuclei numerosi e con la presenza di minori e disabili. Non vi è un tasso di coinvolgimento delle famiglie con cittadinanza diversa da quella italiana proporzionato alla diffusione della povertà in tali segmenti di popolazione. Il ruolo dei servizi sociali dei Comuni, rispetto a

quello dei Centri per l'impiego, può molto crescere. Maggiore dovrebbe e potrebbe essere il coinvolgimento, nella gestione del problema, del terzo settore. Sono tematiche che andranno affrontate tenendo anche conto del nuovo contesto economico e sociale creato dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. In tale quadro andranno probabilmente meglio tarati alcuni aspetti, garantendo anche un adeguato coordinamento tra RdC e talune delle misure varate a contrasto delle difficoltà economiche generate dalla crisi sanitaria a partire dall'istituzione, di cui all'art. 44 del d.l. 18/2020, del Fondo per il reddito di ultima istanza. Affinché allo strumento possano essere assegnati anche compiti di contrasto temporaneo di situazioni di disagio economico, come quelle conseguenti all'emergenza in corso, resta cruciale la possibilità che l'ISEE, l'indicatore che misura la situazione economica del nucleo familiare, sia rapidamente aggiornabile, sì da essere in grado, come amministrazione, di fotografare l'effettivo stato di bisogno delle famiglie che lo producono. Con riferimento a tale strumento, si deve comunque confermare il giudizio positivo circa il contributo che l'RdC ha dato nel far crescere la consapevolezza dell'importanza, se non la cultura, della "prova dei mezzi" da porre alla base dell'erogazione di alcune tipologie di spesa pubblica. Al riguardo si osservava nel *Rapporto 2019* che l'occasione dell'RdC sarebbe stata "propizia per far fare un salto di qualità all'amministrazione pubblica nelle capacità di verifica e di controllo dell'attendibilità delle DSU e dell'ISEE, strumento che se negli ultimi anni ha registrato notevoli miglioramenti resta probabilmente lontano dal rappresentare l'effettiva situazione economica e patrimoniale di molti dei richiedenti le prestazioni assistenziali". E' prematuro poter dire di averla colta, ma è positivo l'avvio, su tale fronte, dell'ISEE precompilato.

Per quel che riguarda il secondo pilastro dell'RdC, quello finalizzato a promuovere politiche attive per il lavoro, i risultati appaiono al momento largamente insoddisfacenti e confermano le perplessità avanzate dalla Corte al suo avvio. I dati a disposizione, comunicati dall'ANPAL Servizi, dicono che alla data del 10 febbraio 2020, i beneficiari del RdC che hanno avuto un rapporto di lavoro dopo l'approvazione della domanda sono circa 40 mila. Soprattutto, non si intravvedono segni di un possibile maggiore dinamismo dei Centri per l'impiego rispetto al passato. Elaborazioni della Corte sui microdati delle rilevazioni trimestrali sulle forze di lavoro (situazione di fine settembre 2019) confermano la persistenza delle caratteristiche deficitarie dei CPI: a) resta modesta, pari al 23,5 per cento, la quota di persone che, nell'anno terminante a settembre, hanno cercato il lavoro tramite i Centri (era pari al 24,2 per cento nel 2017 e al 23,3 per cento a fine 2018); b) risulta estremamente limitata, pari al 2,2 per cento, la quota di persone che hanno trovato lavoro tramite i CPI (2,7 per cento nel 2017 e poco meno del 2 per cento nel 2018); c) si conferma predominante il ruolo dei canali informali (parenti, amici e conoscenti) nella ricerca del lavoro (l'87,2 per cento, contro l'87,9 per cento nel 2018). Sono dati che mostrano come permangano elevati gli spazi di miglioramento che l'Italia ha nel campo dei servizi per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e che la sfida del rilancio del ruolo dei Centri per l'impiego resta tutta da affrontare e da vincere.

Le politiche per l'assistenza dopo il varo dell'RdC si sono orientate, con la legge di bilancio per il 2020, verso il sostegno della natalità e della famiglia in generale specie nei segmenti della non autosufficienza e della disabilità. Si tratta di un orientamento condivisibile, in un contesto in cui l'Italia presenta ritardi. Le misure per famiglia e natalità trovano, in generale, un consolidato terreno di giustificazione economica, oltre che sociale, e quelle varate con la legge 160/2019 sembrano andare dunque, nel loro assieme, nella giusta direzione tenuto conto che gli sviluppi demografici costituiscono,

insieme al progresso tecnico, una variabile decisiva per le capacità di sviluppo di lungo periodo e che in Italia, alla decelerazione del prodotto potenziale registrata nell'ultimo decennio possono aver contribuito il calo della natalità e la persistente bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, tendenze che vanno dunque certamente contrastate. In Italia, tra l'1/1/2019 e l'1/1/2020 la popolazione è diminuita di 116 mila unità e, cosa che qui più rileva, i bambini iscritti all'anagrafe per nascita sono stati 435 mila, un minimo storico. Il tasso di fertilità, pari a 1,46 figli per donna nel 2010, è sceso a 1,29 nell'ultima rilevazione. Nonostante la riduzione della domanda, l'insoddisfacente dinamica dell'offerta di servizi ha acuito lo squilibrio tra posti di asili nido disponibili e posti potenzialmente necessari (in rapporto di meno di uno a quattro, contro il 33 per cento di obiettivo europeo). Resta incoraggiante, da questo punto di vista, la persistenza, segnalata dalle indagini dell'ISTAT, di un elevato tasso di natalità desiderato (2 figli per donna).

Se la direzione è quella giusta non va d'altra parte dimenticato come la necessaria opera di ricomposizione della spesa sociale a favore delle componenti diverse da quella destinata alla vecchiaia trovi nelle scelte di politica di bilancio compiute negli scorsi decenni un fattore che tende a ridurre, obiettivamente, i margini di azione. E' importante il rafforzamento del "buono asili nido", un rafforzamento che deve tuttavia considerarsi condizione necessaria ma non sufficiente a far fare alle politiche per l'infanzia il necessario salto di qualità. Esistono evidenze ormai ampie che segnalano l'esigenza di affrontare il tema degli stimoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro unitariamente con quello, più generale, dell'offerta di servizi socioeducativi per l'infanzia, una offerta che, come viene mostrata nel capitolo, tende ad essere in Italia relativamente limitata e piuttosto carente soprattutto in talune realtà territoriali.

RIQUADRO 1 - AZIONI DI RICERCA DEL LAVORO E RUOLO DEI CENTRI PER L'IMPIEGO. QUALI CAMBIAMENTI CON IL REDDITO DI CITTADINANZA?

Nel presente Riquadro si aggiornano le informazioni riguardanti alcuni aspetti del ruolo dei Centri per l'Impiego (CPI)[1] già posti in evidenza nel Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica. L'aggiornamento è possibile grazie all'estrazione delle informazioni rilevanti dal dataset micro della "Rilevazione sulle forze di lavoro", effettuata a cadenza trimestrale dall'Istat. Nello specifico l'attenzione si è concentrata sulle azioni di ricerca del lavoro con l'obiettivo di evidenziare le caratteristiche demografiche e socioeconomiche degli individui coinvolti e con il precipuo interesse a verificare se e in che misura possono apprezzarsi variazioni significative dopo il varo del Reddito di cittadinanza e dell'azione di rilancio dei CPI.

TAVOLA RQ1.1

AZIONI DI RICERCA INTRAPRESE DALLE PERSONE IN CERCA DI LAVORO NELL'ULTIMO MESE
RILEVAZIONE DI SETTEMBRE 2019

VALORI ASSOLUTI (in migliaia)	Centro pubblico per l'impiego	Agenzia intermediazione diversa da CPI	Parenti, amici e conoscenti	Inviato CV	Internet	Risposto o messo inserzioni sui giornali	Annunci sui giornali	Colloquio di lavoro	Domanda di concorso	Prove di concorso	Altro
Totale	**585**	**328**	**2.171**	**1.707**	**1.471**	**644**	**399**	**623**	**102**	**47**	**57**
Nord	215	170	612	536	482	251	144	194	24	4	33
Centro	124	67	400	345	320	121	74	138	11	8	6
Mezzogiorno	247	91	1.159	826	669	271	181	292	67	34	18
Totale	**585**	**328**	**2.171**	**1.707**	**1.471**	**644**	**399**	**623**	**102**	**47**	**57**
Maschi	321	173	1.171	901	746	325	209	356	49	27	40
Femmine	264	155	1.000	806	725	318	190	268	53	20	18
Totale	**585**	**328**	**2.171**	**1.707**	**1.471**	**644**	**399**	**623**	**102**	**47**	**57**
15 - 34 anni	256	157	967	843	778	263	173	345	75	30	20
35 - 49 anni	210	112	784	579	490	256	154	167	22	11	17
50 e oltre	119	59	420	286	204	125	72	111	4	6	20
Totale	**585**	**328**	**2.171**	**1.707**	**1.471**	**644**	**399**	**623**	**102**	**47**	**57**
Italiani	479	292	1.776	1.461	1.291	516	330	519	97	43	49
Stranieri	107	35	395	246	181	127	69	104	5	4	8
Totale	**585**	**328**	**2.171**	**1.707**	**1.471**	**644**	**399**	**623**	**102**	**47**	**58**
<= Licenza media	245	102	1.006	625	465	276	169	225	11	10	20
Diploma	262	182	939	836	760	296	173	290	50	16	29
Laurea	78	43	225	245	246	72	57	108	41	20	9

VALORI PERCENTUALI (in migliaia)	Centro pubblico per l'impiego	Agenzia intermediazione diversa da CPI	Parenti, amici e conoscenti	Inviato CV	Internet	Risposto o messo inserzioni sui giornali	Annunci sui giornali	Colloquio di lavoro	Domanda di concorso	Prove di concorso	Altro
Totale	**23,5**	**13,2**	**87,2**	**68,5**	**59,1**	**25,8**	**16,0**	**25,0**	**4,1**	**1,9**	**2,3**
Nord	29,4	23,3	83,7	73,3	66,0	34,4	19,7	26,5	3,3	0,6	4,6
Centro	25,2	13,5	81,3	70,2	65,0	24,7	15,0	28,0	2,2	1,7	1,2
Mezzogiorno	19,5	7,1	91,4	65,1	52,8	21,4	14,3	23,0	5,3	2,7	1,5
Maschi	24,5	13,1	89,1	68,6	56,8	24,8	15,9	27,1	3,7	2,0	3,0
Femmine	22,4	13,2	85,0	68,4	61,6	27,0	16,2	22,7	4,5	1,7	1,5
15 - 34 anni	22,9	14,0	86,5	75,4	69,6	23,6	15,5	30,9	6,7	2,7	1,8
35 - 49 anni	23,7	12,6	88,2	65,1	55,1	28,8	13,1	18,8	2,5	1,2	1,9
50 e oltre	24,5	12,1	86,8	59,0	42,1	25,7	14,8	23,0	0,9	1,3	4,2
Italiani	23,3	14,3	86,6	71,2	62,9	25,2	15,5	25,3	4,7	2,1	2,4
Stranieri	24,3	8,0	90,0	56,0	41,1	28,9	15,8	23,6	1,2	0,9	1,8
<= Licenza media	22,5	9,3	92,3	57,3	42,6	25,3	15,5	20,6	1,0	0,9	1,7
Diploma	24,0	16,7	86,0	76,5	69,6	27,1	15,8	26,6	4,6	1,5	2,7
Laurea	25,5	14,0	73,3	79,8	80,1	23,4	18,5	35,3	13,3	6,5	2,8

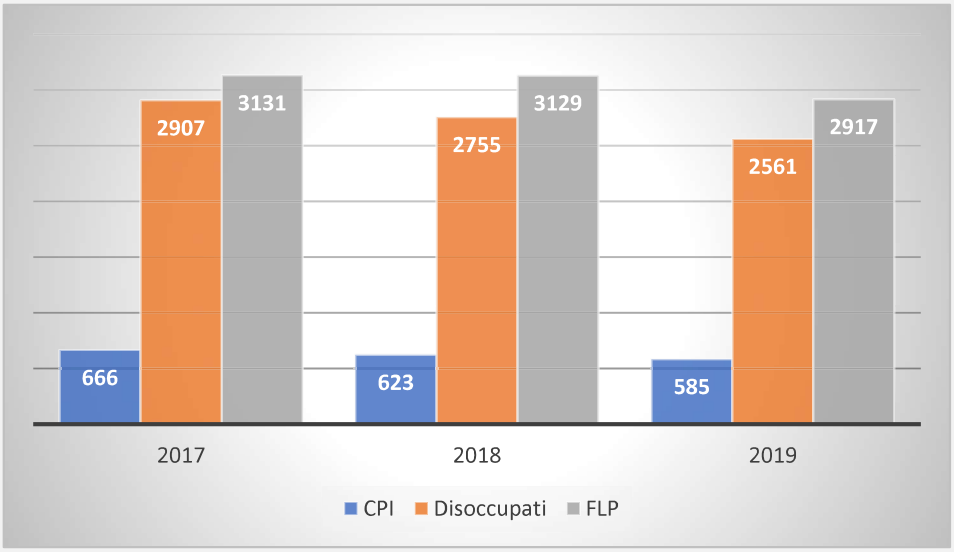
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

[1] A tal riguardo si ricorda l'Audizione "*Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero*", del Presidente dell'ISTAT, luglio 2018.

Come mostrato nella tavola RQ1.1, il metodo di ricerca più utilizzato si conferma quello attraverso parenti, amici e conoscenti (87,2 per cento), con un massimo (sopra al 90 per cento) nel Mezzogiorno, una maggiore propensione negli uomini rispetto alle donne (89,1 per cento vs 85 per cento), negli stranieri (90 per cento) rispetto agli italiani (86,6 per cento), una percentuale leggermente più elevata nella fascia di età 35-49 anni e una tendenza a diminuire al crescere del titolo di studio.
Particolarmente importante anche l'utilizzo dei canali che riguardano l'invio del CV (opzione indicata da circa il 69 per cento degli intervistati, in linea con il dato del 2018) e l'utilizzo di internet (preferito dal 59 per cento, in calo rispetto all'anno precedente).
Significativamente più limitato e con una quota costante rispetto all'indagine del 2018 risulta l'intervento dei Centri per l'impiego, ai quali si affida per la ricerca del lavoro, poco meno di un quarto degli intervistati, con significative differenze a livello territoriale: quasi il trenta per cento al Nord, poco meno del 20 per cento nel Mezzogiorno. Questo canale è preferito dai maschi (il 24,2 per cento, due punti in più rispetto alle donne), dai laureati, dagli stranieri e dagli interessati con un'età superiore ai 50 anni. Si affida alle agenzie di intermediazione sia pubbliche che private diverse dai CPI circa il 13 per cento degli interessati con una percentuale al Nord (23,3 per cento) tripla rispetto a quella registrata nel Mezzogiorno e una forte preferenza da parte degli italiani. Altri canali con un utilizzo significativo risultano quelli relativi al colloquio di lavoro (preferito dal 25 per cento) e quelli riguardanti i giornali (sia tramite annunci che rispondendo a inserzioni) impiegati da quasi il 42 per cento degli interessati.
Nella tavola RQ1.2 ci si concentra all'anno precedente l'intervista e si includono, oltre alle persone in cerca di un'occupazione, anche le forze di lavoro potenziali[2] evidenziandone, per caratteristiche sociodemografiche, il numero di contatti con il CPI. Nel 2019 si sono rivolti almeno una volta a questo tipo di struttura circa il 31 per cento delle persone disponibili a lavorare: fra queste quasi il 44 per cento è composto dai disoccupati mentre il 20 per cento circa riguarda le forze di lavoro potenziali. Si tratta di percentuali che si mantengono sostanzialmente stabili rispetto ai valori del 2017 e del 2018.
Fra i disoccupati la quota maggiore di coloro che si sono rivolti ai CPI si riscontra nel Nord (49,8 per cento), negli uomini (45,6 per cento) e negli italiani (44,3 per cento rispetto al 41,9 per cento di stranieri), negli ultracinquantenni (47,8 per cento) e nei diplomati (46,2 per cento rispetto al 40,2 di laureati).

GRAFICO RQ.1.1

NUMERO DI CONTATTI CON I CPI, DISOCCUPATI E FORZE DI LAVORO POTENZIALI NEL TRIENNIO 2017-2019

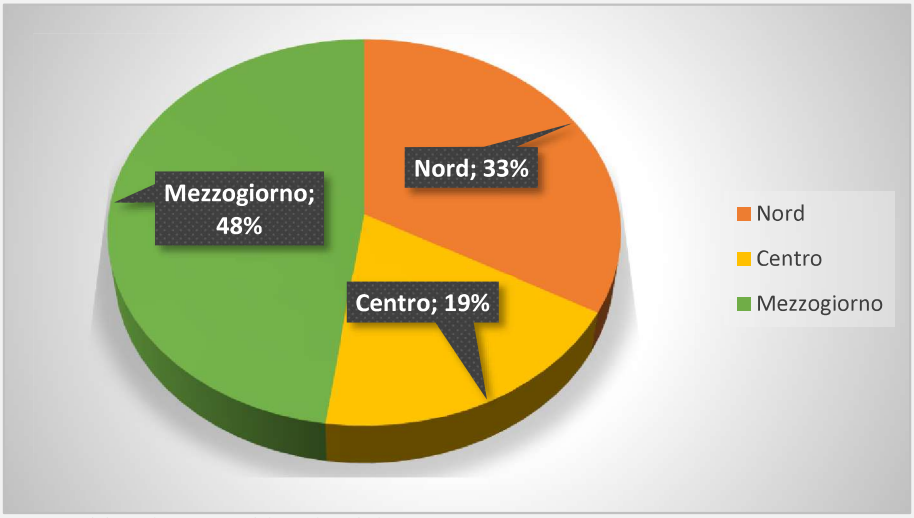


Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

[2] Si tratta di una definizione introdotta dall'Eurostat nel 2011 che, come indicato dall'ISTAT, comprende gli individui che non cercano attivamente un lavoro ma sono disponibili a lavorare e delle persone che cercano un lavoro ma non sono subito disponibili.

GRAFICO RQ1.2

RIPARTIZIONE PER AREA GEOGRAFICA DEI DISOCCUPATI CHE SI SONO RIVOLTI AL CPI NELL'ULTIMO ANNO



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Per quanto riguarda le forze di lavoro potenziali i maggiori contatti si riscontrano nelle medesime categorie viste per i disoccupati, con valori molto al di sotto della media nazionale per le donne (circa il 16 per cento), per il Mezzogiorno (poco meno del 18 per cento) e per i laureati (appena il 15 per cento).

Confrontando i dati assoluti nei tre anni (grafico RQ.1) si rileva la riduzione del numero dei disoccupati (diminuiti del 12 per cento rispetto al 2017) e delle forze di lavoro potenziali (-7 per cento), con conseguente diminuzione dei contatti con i Centri per l'impiego, scesi rispetto a due anni prima di 12 punti percentuali.

TAVOLA RQ1.2

DISOCCUPATI E FORZE DI LAVORO POTENZIALI E CONTATTO CON IL CENTRO PUBBLICO PER L'IMPIEGO NELL'ULTIMO ANNO PER CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE – ANNO 2019

VALORI ASSOLUTI (MIGLIAIA) E PERCENTUALI

	Totale			Ha contattato il CPI nell'ultimo anno					
				Valori assoluti			Incidenza		
	Totale	Disoccupati	FLP	Totale	Disoccupati	FLP	Totale	Disoccupati	FLP
Totale	5.443	2.545	2.899	1.691	1.114	577	31,1	43,8	19,9
Nord	1.343	742	601	516	370	146	38,4	49,8	24,3
Centro	907	491	416	310	212	98	34,2	43,2	23,5
Mezzogiorno	3.193	1.312	1.881	865	533	332	27,1	40,6	17,7
Maschi	2.557	1.352	1.205	918	616	302	35,9	45,6	25,1
Femmine	2.886	1.192	1.694	773	498	275	26,8	41,8	16,2
15 - 34 anni	2.186	1.131	1.055	695	491	205	31,8	43,4	19,4
35 - 49 anni	1.940	903	1.038	586	379	207	30,2	42,0	19,9
50 e oltre	1.317	511	806	409	244	165	31,1	47,8	20,5
Italiani	4.489	2.018	2.472	1.387	893	494	30,9	44,3	20,0
Stranieri	954	527	427	304	221	83	31,9	41,9	19,5
< = Licenza media	2.559	1.118	1.441	761	471	290	29,7	42,1	20,1
Diploma	2.314	1.116	1.198	766	518	248	33,1	46,4	20,7
Laurea	571	311	260	164	125	39	28,7	40,2	15,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Nella successiva tavola (RQ1.3) l'analisi riguarda i motivi più frequenti per i quali le persone in cerca di lavoro si sono rivolte ai CPI dalla quale emerge, in coerenza con i precedenti due anni, come la ragione principale sia stata quella di "rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro o confermare lo stato di disoccupazione" (52 per cento, in diminuzione di due punti percentuali rispetto al 2018 e di 12 rispetto al 2017), a cui fa seguito il "verificare l'esistenza di opportunità di lavoro" (per il 40,8 per cento degli interessati, valore in linea con l'indagine dell'anno precedente).
Si sono rivolti ai Centri per l'impiego il 5,6 per cento degli individui (4,8 per cento di disoccupati e 8,0 per cento per le forze di lavoro potenziali). Rappresentativa in maggior proporzione al Nord, fra le donne, gli stranieri e i laureati si tratta di una motivazione con un andamento (-2,2 punti percentuali) in controtendenza rispetto alla crescita mostrata nel 2018, quando era aumentata di quasi tre punti.

TAVOLA RQ1.3

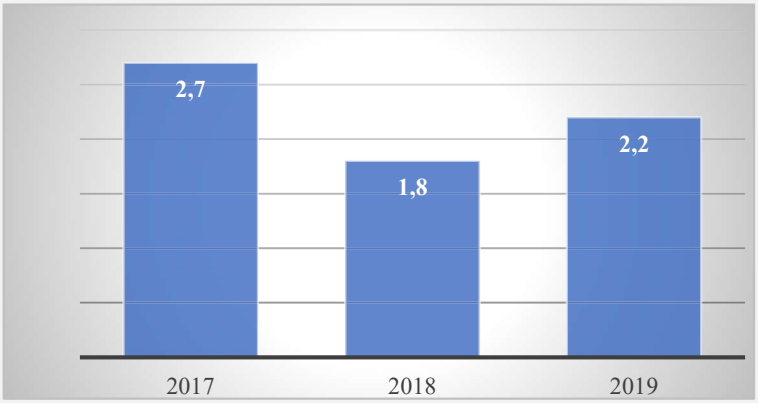
MOTIVI PER CUI SI È RIVOLTO AL CENTRO PUBBLICO PER L'IMPIEGO NELL'ULTIMO ANNO PER CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE - ANNO 2018

		Condizione		Ripartizione geografica			Sesso		Classe di età			Cittadinanza		Titolo di studio		
	Totale	Disoccupati	Forze di lavoro potenziali	Nord	Centro	Mezzo-giorno	Maschio	Femmina	15-34 anni	35-49 anni	50 anni e oltre	Italiano	Straniero	Licenza media	Diploma	Laurea e oltre
Verificare esistenza opportunità lavoro	40,8	44,3	34,0	57,3	66,3	41,3	50,1	51,5	51,2	52,0	48,0	48,5	60,8	49,8	52,7	46,0
Rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro (DID) o confermare lo stato di disoccupazione	52,0	49,2	57,4	78,4	69,6	81,0	73,3	83,8	71,6	79,5	87,2	80,1	69,2	73,8	78,8	95,2
Primo contatto per informazioni e/o aggiornare cartella personale	2,7	3,3	1,6	7,5	3,5	5,1	5,1	6,1	8,2	4,1	3,0	5,6	5,1	4,8	5,3	10,4
Consulenza o orientamento	5,6	4,8	8,0	11,8	7,3	5,5	6,2	9,7	6,9	9,4	6,8	7,1	10,8	6,6	8,2	11,1
Prima volta dichiarazione disponibilità lavoro	11,2	11,6	10,6	21,8	15,6	15,2	18,0	16,5	23,5	15,2	9,8	17,3	17,3	15,9	15,9	30,4
Ricevuto offerta di lavoro	0,7	0,6	1,0	2,2	0,9	1,7	2,1	1,3	1,4	1,9	2,0	1,8	1,3	2,1	1,3	1,4
Ricevuto offerta altro corso di formazione	0,4	0,2	0,5	1,1	1,5	0,1	0,6	0,8	0,6	0,9	0,5	0,7	0,5	0,4	0,8	1,8
Ricevuto offerta corso formazione regionale	0,7	0,5	1,0	1,6	1,6	0,4	0,9	1,1	1,2	0,7	1,0	1,0	0,7	0,9	0,8	1,8
Ricevuto offerta tirocinio	0,3	0,4	0,0	0,9	0,8	0,2	0,4	0,6	0,7	0,5	0,5	0,4	1,1	0,5	0,7	0,0
Sottoscrizione del Patto di Servizio	4,6	5,0	3,6	7,3	5,9	7,8	7,1	7,6	7,3	7,5	6,8	7,1	8,1	6,4	7,4	10,4
Ricevuto proposta partecipaziona selezione	0,1	0,2	0,0	0,4	0,0	0,1	0,1	0,3	0,1	0,0	0,2	0,1	0,6	0,3	0,3	0,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

GRAFICO RQ.3

QUOTA DEI NON OCCUPATI L'ANNO PRECEDENTE ALLA RILEVAZIONE CHE HANNO TROVATO L'ATTUALE LAVORO TRAMITE I CPI: TREND NEGLI ANNI 2017-2019



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Nel 2019, ultimo anno preso in considerazione dalla presente analisi, il metodo di ricerca più utilizzato per trovare l'attuale lavoro da parte di coloro che nell'anno precedente risultavano non occupati (tavola RQ1.4), rimane quello del contatto con amici, parenti e conoscenti (40,6 per cento), con una quota superiore al 43 per cento sia al Centro che al Mezzogiorno. Non si riscontrano particolari differenze tra uomini e donne e neanche tra le fasce di età mentre questa azione risulta particolarmente utilizzata dagli stranieri (54,3 per cento rispetto al 37,2 degli italiani) e da chi possiede un titolo di studio inferiore o uguale alla licenza media (quasi il 47 per cento), con una percentuale invece molto bassa (18,6 per cento) per i laureati.

Come seconda opzione, quasi un quinto degli interessati si rivolge direttamente al datore di lavoro (era del 17,3 per cento l'anno precedente), con valori sopra la media nazionale nel Centro e nel Mezzogiorno e per i maschi rispetto alle donne.

Il ricorso ai Centri per l'impiego è stato considerato efficace solo dal 2,2 degli interessati (era dell'1,8 per cento nel 2018 e del 2,7 per cento nel 2017); un dato che ne attesta il ruolo marginale nell'azione di collocamento nel mondo del lavoro.

Al contrario, risulta in aumento l'utilizzo delle agenzie di intermediazione diverse dai Centri per l'impiego, la cui quota aumenta di un punto percentuale rispetto al 2018. Si tratta di una tipologia di azione maggiormente utilizzata nel Nord (15 per cento), dai più giovani o dagli ultracinquantenni, dagli stranieri e da chi possiede un titolo di studio fino al diploma[3].

[3] Una semplice analisi sui rapporti delle probabilità incrociate (*odds ratio*), basata sulle frequenze osservate, con il fine di studiare l'associazione tra la possibilità di trovare lavoro attraverso i CPI e alcune delle altre variabili rilevate (sesso e cittadinanza) evidenzia una probabilità doppia dei maschi rispetto alle donne e una probabilità degli italiani pari a quasi 2,5 volte quella degli stranieri.

TAVOLA RQ 1.4

AZIONE PIÙ UTILE PER TROVARE L'ATTUALE LAVORO DEI NON OCCUPATI L'ANNO PRECEDENTE PER CARATTERISTICHE SOCIO – DEMOGRAFICHE – ANNO 2019 – VALORI PERCENTUALI

	Centro pubblico per l'impiego	Agenzia interme-diazione diversa da CPI	Parenti e/o amici	Rivolto al datore di lavoro	Contattato direttamente dal datore di lavoro	Annunci sul giornale, internet, bacheche	Concorso pubblico	Segnalazione di una scuola, università, centri di formazione	Esperienze (stage, tirocini) stessa impresa dove lavora	Inizio attività autonoma	Altra azione/Non sa	**Totale**
Totale	**2,2**	**7,3**	**40,6**	**19,0**	**5,4**	**4,5**	**6,0**	**1,4**	**5,0**	**7,1**	**1,5**	**100,0**
Nord	1,4	15,0	36,6	16,4	5,8	5,7	4,4	1,8	5,1	5,7	2,2	100,0
Centro	2,0	3,3	43,4	20,9	4,7	4,3	4,6	1,6	5,8	8,7	0,7	100,0
Mezzogiorno	3,1	1,4	43,3	20,9	5,4	3,5	8,3	0,8	4,4	7,8	1,1	100,0
Maschi	2,7	7,2	40,9	20,2	5,5	4,2	4,3	1,0	4,2	8,6	1,1	100,0
Femmine	1,5	7,4	40,2	17,6	5,3	5,0	8,0	1,8	5,9	5,3	2,0	100,0
15 - 34 anni	1,2	8,4	40,3	20,1	5,6	4,4	6,8	2,2	4,7	5,2	1,1	100,0
35 - 49 anni	2,4	4,8	40,8	17,6	5,6	5,1	6,4	0,4	4,8	10,3	1,8	100,0
50 e oltre	4,3	8,9	40,9	18,9	4,6	3,8	3,2	1,1	6,0	6,4	1,9	100,0
Italiani	2,4	6,5	37,2	19,0	6,0	5,3	7,1	1,5	5,5	8,2	1,4	100,0
Stranieri	1,1	10,5	54,3	19,2	3,2	1,3	1,6	1,0	3,0	2,5	2,2	100,0
< = Licenza media	3,2	7,6	46,8	18,4	4,8	3,1	0,8	0,6	6,2	7,8	0,7	100,0
Diploma	1,5	8,2	43,1	20,1	6,0	4,9	4,0	0,9	3,7	5,6	2,0	100,0
Laurea	1,6	4,1	18,6	17,5	5,2	7,1	24,3	4,4	5,7	9,5	2,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

FOCUS - IL REDDITO DI CITTADINANZA E I SUOI EFFETTI SULLA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO E LA POVERTÀ: ALCUNE PRIME VALUTAZIONI

Nonostante le informazioni dell'INPS forniscano una ampia panoramica sui nuclei familiari percettori del beneficio economico, sulla quale ci si è ampiamente intrattenuti nel corpo del Capitolo, poco dicono riguardo all'efficacia dell'RdC nel raggiungere gli obiettivi prefissati, soprattutto in termini di contrasto alla povertà e riduzione della disuguaglianza. I dati forniti infatti non distinguono le famiglie beneficiarie in base alla classe di reddito e neanche indicano se queste ultime si trovassero in condizioni di povertà prima dell'erogazione della misura. Non sono quindi ancora disponibili dati microeconomici che consentano una vera valutazione ex post dell'introduzione della misura. Di conseguenza, nella prima parte di questo *Focus* si presentano stime sull'impatto distributivo ex ante dell'RdC sul reddito delle famiglie, con particolare menzione ai suoi effetti su povertà e disuguaglianza, che rappresentano il *benchmark* rispetto al quale verificare i (pochi) dati esistenti. Le stime proposte sono il risultato di microsimulazioni condotte su dati campionari dell'Indagine europea sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie (IT-SILC)[24]. Successivamente, tali risultati verranno posti a confronto con i dati forniti dall'INPS con riferimento ai nuclei beneficiari raggiunti, inclusa la loro distribuzione geografica e composizione. Il confronto tra le due fonti di informazioni permetterà di valutare se sotto i punti di vista analizzati la misura abbia raggiunto i risultati attesi.

Prima di procedere è necessario contestualizzare i risultati delle simulazioni condotte, almeno per quello che riguarda la platea di potenziali beneficiari e le risorse complessive necessarie per l'erogazione dell'RdC, citando le stime ufficiali proposte dalla Relazione Tecnica (RT) di accompagnamento al decreto di attuazione.

Il quadro di sintesi

1. Come già evidenziato nel testo del capitolo, utilizzando le informazioni relative alle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) a fini ISEE per l'anno 2017, la RT aveva inizialmente individuato una platea di potenziali beneficiari pari a 1,36 milioni di nuclei familiari (tavola F1).

TAVOLA F1

QUADRO DI SINTESI: STIME E CONSUNTIVO A CONFRONTO

	Relazione Tecnica		Stime Prometeia-CAPP		Consuntivo
	take-up 100%	con aggiustamenti	*take-up* 100%	*take-up* 85%	
Beneficiari					
Nuclei familiari	1.36 milioni	1.25 milioni	1.52 milioni	1.29 milioni	1.04 milioni
Individui	-	-	3.4 milioni	2.9 milioni	2.5 milioni
Beneficio medio					
Annuo	-	-	€5750		€5916
Mensile	-	-	€479		€493
Risorse					
2019	-	€5.6 miliardi	€6.6 miliardi	€5.6 miliardi	€3.8 miliardi
2020	-	€7.1 miliardi	€8.7 miliardi	€ 7.4 miliardi	

Nota: i dati a consuntivo si riferiscono a dicembre 2019
Fonte: Relazione Tecnica, simulazioni Prometeia su dati IT-SILC e INPS

[24] Per dettagli sulla prima versione del modello di microsimulazione, sviluppato da Prometeia e CAPP (Università di Modena e Reggio Emilia), si veda: Baldini M., Giarda E., Olivieri A. (2015) "*A tax benefit microsimulation model for Italy. A partial evaluation of fiscal consolidation in the period 2011-2014*", Prometeia, Nota di Lavoro n. 2015-01. Il modello qui utilizzato è un aggiornamento basato su dati IT-SILC 2015, in cui i valori monetari sono riportati a prezzi 2018.

Tuttavia, una volta considerato che un certo numero di famiglie potenzialmente eleggibili non ha richiesto l'indicatore ISEE nel 2017, che il tasso di coinvolgimento effettivo delle famiglie - il cosiddetto *take-up* - raramente supera l'85 per cento e che una parte dei nuclei familiari non rientra nei requisiti di residenza richiesti, la stima è stata ridimensionata a 1,25 milioni di famiglie. Per il 2019, quando l'RdC ha avuto avvio solo in aprile, il costo complessivo per l'erogazione del beneficio era stato stimato in 5,6 miliardi di euro e per il 2020, quando la misura entra a pieno regime, in 7,1 miliardi di euro.

Le simulazioni da noi condotte prevedono che con take-up pieno – cioè una situazione in cui tutti i potenziali beneficiari ne facciano effettivamente richiesta – l'RdC possa andare a beneficio di circa 1,52 milioni di famiglie che si riducono a 1,29 milioni con il *take-up* all'85 per cento ipotizzato nella RT. A queste corrispondono 2,9 milioni di individui e 7,4 miliardi di euro di risorse necessarie per l'erogazione del beneficio. L'importo del beneficio annuale sarebbe, in media, pari a circa 5.750 euro a famiglia corrispondente a 479 euro al mese. Per i primi 9 mesi di implementazione della misura il costo stimato ammonta a 5,6 miliardi di euro. Possiamo dunque concludere che le stime da noi effettuate sono sostanzialmente in linea con quelle ufficiali.

Venendo invece ai dati a consuntivo raccolti dall'INPS riferiti a dicembre 2019, emerge che i nuclei che hanno presentato domanda ammontano a 1,64 milioni. Di queste domande però 88 mila erano ancora in lavorazione e 457 mila sono state respinte o cancellate. Considerando inoltre i 56 mila nuclei che hanno perso il diritto al beneficio per rinuncia o successivo venire meno dei requisiti di accesso per variazione della loro condizione reddituale e/o composizione familiare, i nuclei che a fine 2019 stavano effettivamente godendo del trasferimento erano 1,04 milioni, equivalenti a 2,5 milioni di individui. Il beneficio mensile medio risulta essere pari a 493 euro e la spesa totale per le erogazioni equivalente a 3,8 miliardi di euro.

Sembrerebbe dunque che rispetto alle previsioni il *take-up* effettivo sia più basso dell'85 per cento ipotizzato inizialmente. Si deve però considerare che il numero di domande respinte o cancellate è stato piuttosto alto e non sono stati ancora forniti i dettagli sul motivo del loro respingimento o cancellazione. Inoltre, come spesso accade nei primi mesi di implementazione di una misura, è presumibile che alcune famiglie potenzialmente eleggibili si siano accorte di esserlo solo successivamente e che quindi non abbiamo ancora presentato domanda. Tutti questi fattori potrebbero non valere più a partire dal 2020 quando l'RdC entrerà a pieno regime. Ciò suggerirebbe che, almeno in via prudenziale, sia opportuno mantenere l'ipotesi di un *take-up* all'85 per cento.

Ad ogni modo nel prossimo paragrafo dedicato agli effetti attesi dell'RdC su povertà e disuguaglianza si vuole ugualmente documentare la potenzialità massima della misura nel raggiungere i nuclei familiari più poveri. Per questo motivo nelle Tavole F2 e F3 e nel grafico F1 si mostrano anche i risultati delle simulazioni ottenuti ipotizzando uno scenario in cui il *take-up* è al 100 per cento.

Risultati attesi dell'RdC su povertà e disuguaglianza

2. Uno degli obiettivi dell'RdC è di contribuire alla riduzione della povertà attraverso un'integrazione al reddito. In particolare, l'obiettivo dichiarato è di portare fuori dalla povertà le 1,8 milioni di famiglie in condizioni di povertà assoluta per un totale di 5 milioni di individui. Tuttavia, in base alle simulazioni effettuate, l'RdC raggiungerebbe solo parzialmente i nuclei e le persone povere.

La motivazione principale risiede nel disegno della misura. L'integrazione al reddito proposta non è quella che copre il divario tra reddito e soglia di povertà assoluta ma quella che dovrebbe portare il reddito familiare alla soglia di una misura di povertà relativa (il rischio di povertà)[25]. La soglia scelta è pari a 9.360 euro annui (780 euro mensili) e per poter usufruire del sussidio le famiglie devono avere un ISEE inferiore a tale valore. Esiste, inoltre, una condizione più stringente che vincola la componente reddituale dell'ISEE (ISR) a essere inferiore a 6.000 euro annui moltiplicati per la scala di equivalenza. Infine, la soglia di 9.360 euro è inferiore al valore più aggiornato della soglia Eurostat del rischio di povertà, 10.017 euro per il 2018.

TAVOLA F2

COPERTURA DELL'RDC CON TAKE-UP AL 100% E 85%
(*VALORI PERCENTUALI*)

	Nuclei familiari		Individui	
	take-up 100%	*take-up* 85%	*take-up* 100%	*take-up* 85%
Beneficiari in povertà assoluta	59.8	50.8	57.4	48.8
Beneficiari in povertà relativa	33.6	28.6	28.3	24.0

Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

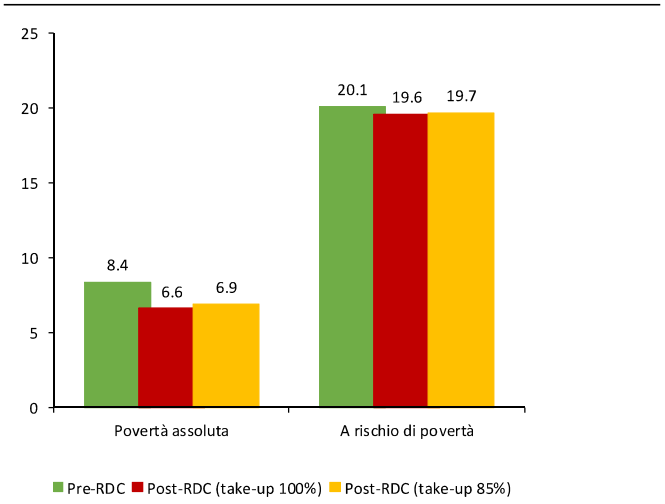
Questi elementi fanno sì che la copertura completa delle famiglie in povertà assoluta o a rischio di povertà sia ancora lontana. Anche considerando un *take-up* completo, l'RdC raggiungerebbe il 59,8 e 57,4 per cento delle famiglie e degli individui in povertà assoluta, rispettivamente, mentre con un *take-up* all'85 per cento queste percentuali scenderebbero a 50,8 e 48,8 per cento, rispettivamente (tavola F2). Ponendo l'attenzione sui soli risultati con *take-up* all'85 per cento, si osserva che la copertura delle famiglie e degli individui a rischio di povertà è ancora più limitata e la misura raggiungerebbe il 28,6 per cento di nuclei in questa condizione e il 24,0 per cento degli individui.

A questo punto occorre valutare se l'entità del sussidio sia almeno in grado di far superare la soglia di povertà a tutti i percettori che si trovano in questa condizione, cioè il 50,8 per cento e 28,6 per cento delle famiglie di cui sopra. Si osserva che la povertà si riduce, anche se meno di quanto si desidera (grafico F1). La povertà assoluta si ridurrebbe al 6,9 per cento. Anche il rischio di povertà si abbasserebbe per effetto dell'implementazione della misura ma in maniera più marginale: dal 20,1 per cento di partenza si raggiungerebbe il 19,7 per cento.

[25] La povertà assoluta è la percentuale di individui che sostengono una spesa mensile per consumi pari o inferiore alle soglie di povertà assoluta definite come il valore monetario del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia. Le soglie variano in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Il rischio di povertà è invece la percentuale di individui il cui reddito equivalente è inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano. Il reddito equivalente è ottenuto dividendo il reddito disponibile familiare per la scala di equivalenza e viene assegnato a ciascun componente familiare. La scala di equivalenza utilizzata è la scala OCSE modificata, che dà peso 1 al primo adulto, 0,5 ai componenti di 14 anni o più e 0,3 ai minori di 14 anni.

GRAFICO 1

IMPATTO DELL'RDC SULL'INCIDENZA DELLA POVERTÀ CON *TAKE-UP* AL 100 PER CENTO E 85 PER CENTO (*VALORI PERCENTUALI*)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

Anche se il disegno dell'RdC non è in grado di portare tutti i poveri al di sopra della soglia di povertà, potrebbe contribuire almeno a farli avvicinare alla soglia riducendo quindi la gravità del problema. In altre parole, l'RdC potrebbe ridurre l'intensità della povertà. Sembra opportuno dunque considerare anche questa dimensione se si vuole valutare l'efficacia della misura in termini di contrasto alla povertà.

In letteratura esistono vari indici per misurare l'intensità della povertà. Qui si considerano l'*income gap ratio*, il *poverty gap ratio* e l'*indice Foster-Greer-Thoberke* (FGT). I primi due indicano di quanto in termini percentuali il reddito sia inferiore alla linea di povertà assoluta e si differenziano in base alla popolazione di riferimento. Mentre l'*income gap ratio* considera solo il sottoinsieme dei poveri, il secondo considera il totale degli individui. L'indice FGT è una misura di intensità della povertà che consente di attribuire maggiore peso ai poveri[26].

L'impatto dell'RdC sull'intensità della povertà è decisamente significativo (tavola F3). L'*income gap ratio* si ridurrebbe di quasi la metà: dal 38,1 per cento iniziale arriverebbe al 23,1 per cento dopo l'erogazione del sussidio. Simili conclusioni si evincono dal *poverty gap ratio*, che passerebbe dal 3,2 per cento all'1,6 per cento. Anche l'indice FGT si abbasserebbe notevolmente fino a raggiungere un valore pari a 1.

Per stimare l'effetto dell'RdC sulla disuguaglianza si prende come riferimento l'Indice di Gini, una misura comunemente utilizzata per stabilire la disuguaglianza nella distribuzione del reddito (tavola F3). In particolare, valori più vicini allo 0 indicano una distribuzione del reddito più equa.

Le simulazioni evidenziano che l'introduzione del sussidio aiuterebbe ad abbassare la disuguaglianza dei redditi. L'indice di Gini si ridurrebbe di 1,1 punti percentuali. A prima vista questi scostamenti potrebbero apparire marginali. Tuttavia, si deve tenere presente che l'indice di Gini è una misura con una variabilità temporale piuttosto limitata. Basti pensare che, secondo dati Eurostat, l'indice di Gini tra il 2009 e il 2018 è aumentato di 1,6 punti percentuali. Dunque, si può ritenere che l'RdC dovrebbe avere un effetto importante sulla disuguaglianza.

[26] Per il calcolo dell'indice FGT si è utilizzata una soglia di povertà relativa pari al 40 per cento del reddito mediano.

TAVOLA F3

IMPATTO DELL'RDC SULL'INTENSITÀ DELLA POVERTÀ E DISUGUAGLIANZA CON TAKE-UP AL 100 PER CENTO E 85 PER CENTO

	Pre-RdC	Post-RdC	
		take-up 100%	*take-up* 85%
Intensità della povertà			
Income gap ratio (%)	38.1	19.7	23.1
Poverty gap ratio (%)	3.2	1.3	1.6
Indice FGT	2.8	0.6	1.0
Disuguaglianza			
Indice di Gini (%)	32.5	31.2	31.4

Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

Al fine di ampliare la discussione sull'impatto distributivo dell'RdC sul reddito delle famiglie, è utile presentare alcuni risultati relativi alla copertura dei nuclei percettori e all'incidenza del beneficio erogato per classe di reddito familiare[27]. Dato l'obiettivo di fornire un aiuto economico alle famiglie con maggiori necessità, non sorprende osservare che, qualsiasi sia il *take-up* effettivo, i nuclei percettori sono maggiormente concentrati nella classe di reddito più bassa (grafico F2).

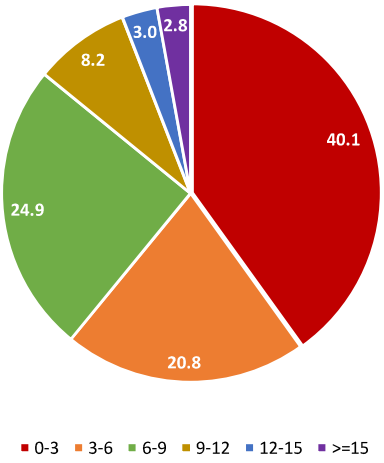
Inoltre, si stima che l'RdC abbia un impatto significativo sul reddito dei nuclei percettori (grafico F3). In media, il reddito delle famiglie beneficiarie aumenta del 118 per cento. L'incidenza della misura sulle famiglie più povere è più di 10 volte il loro reddito iniziale. In aggiunta, il beneficio decresce lungo la distribuzione del reddito, anche se la sua incidenza rimane ugualmente rilevante per le classi di reddito più alte.

In chiusura di questa prima parte, si può concludere che l'RdC abbia potenzialmente la capacità di fornire un sostegno economico alle famiglie che ne hanno più bisogno. Nonostante la misura non offra ancora una copertura completa delle famiglie in povertà, si sono compiuti passi avanti rispetto a quello che si prevedeva potesse fare il suo predecessore, il Reddito di Inclusione (REI). Infatti da nostre simulazioni precedenti, emergeva che quest'ultimo avrebbe raggiunto una percentuale inferiore di famiglie in povertà assoluta rispetto a quelle potenzialmente raggiunte dall'RdC anche nel caso di *take-up* al 100 per cento (45,8 per cento del REI con *take-up* pieno, contro 50,8 dell'RdC con *take-up* all'85 per cento)[28]. Questo miglioramento è possibile grazie a requisiti economici per l'accesso all'RdC meno stringenti rispetto a quelli stabiliti per il REI e di riflesso alle maggiori risorse che sono state destinate al suo finanziamento.

[27] I grafici F2 e F3 riportano solo i risultati delle simulazioni con *take-up* all'85 per cento. I risultati con *take-up* pieno sono molto simili.

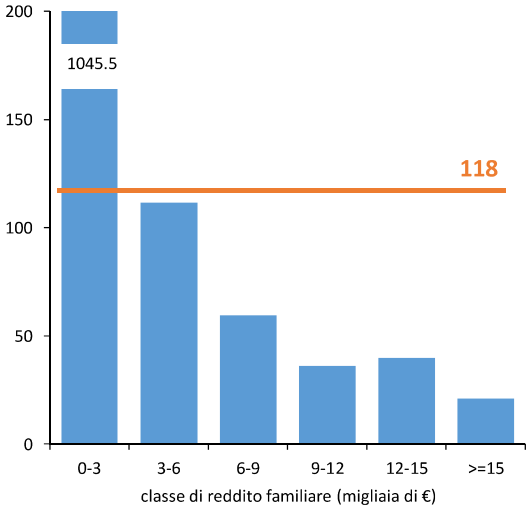
[28] Si veda: Baldini, M., Casabianca, E.J., Giarda, E., e Lusignoli, L. (2018) "*The impact of REI on Italian households' income: A micro and macro evaluation*", *Politica Economica/Journal of Economic Policy*, vol. XXXIV(2), pagg. 103-134.

GRAFICO F2 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER CLASSE DI REDDITO FAMILIARE, SIMULAZIONI CON *TAKE-UP* ALL'85 %
(VALORI PERCENTUALI)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC
Nota: Le classi di reddito sono in migliaia di euro

GRAFICO F3 - INCIDENZA DELL'RDC PER CLASSE DI REDDITO FAMILIARE, SIMULAZIONI CON *TAKE-UP* ALL'85 %
(VALORI PERCENTUALI)



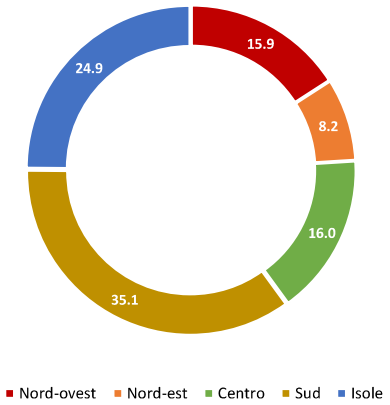
Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

Dopo aver accertato che, anche nel caso in cui non tutta la platea di potenziali beneficiari ne faccia richiesta, l'RdC abbia comunque una capacità superiore di incidere sulla povertà rispetto al REI, nel prosieguo si confrontano alcuni dati INPS a consuntivo con le stime ottenute ipotizzando un *take-up* all'85 per cento.

La platea dei beneficiari: un confronto tra stime e dati ufficiali

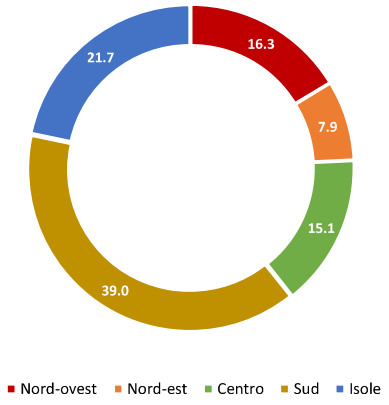
3. Si passa ora al confronto tra le stime e i dati a consuntivo raccolti dall'INPS ponendo l'attenzione su due aspetti che colgono le principali criticità dell'impianto alla base dell'RdC: (i) la ripartizione territoriale delle domande accolte e (ii) la distribuzione della misura per composizione familiare.

GRAFICO F4 NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER MACROAREA, SIMULAZIONI CON TAKE-UP 85%
(VALORI PERCENTUALI)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

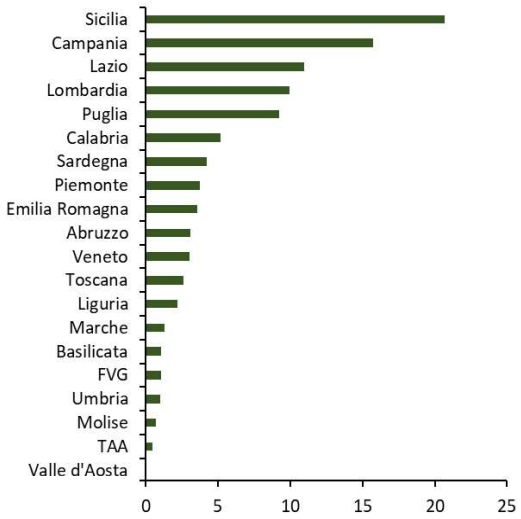
GRAFICO F5 NUCLEI PERCETTORI DI RDC AL NETTO DEI DECADUTI DAL DIRITTO PER MACROAREA
(VALORI PERCENTUALI)



Fonte: INPS

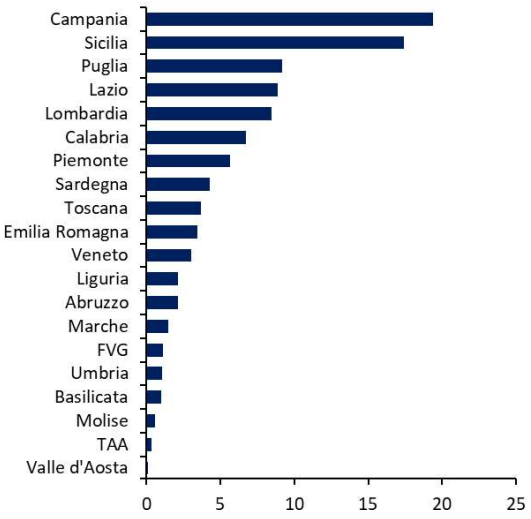
Con riferimento alla distribuzione territoriale delle domande accolte, si ripropone il già noto divario tra Nord e Sud del nostro paese. Le simulazioni condotte prevedevano che il Sud sarebbe stata l'area con la maggiore platea di potenziali beneficiari (grafico F4). Si prevedeva che da qui sarebbero pervenute 454 mila domande pari al 35,1 per cento del totale. A consuntivo sappiamo che effettivamente i nuclei familiari che percepiscono l'RdC risiedono in prevalenza al Sud e ammontano a poco più di 406 mila, pari al 39,0 per cento del totale (grafico F5).

GRAFICO F6 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER REGIONE, SIMULAZIONI CON TAKE-UP ALL'85%
(VALORI PERCENTUALI)



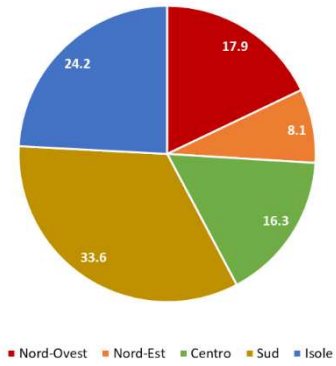
Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

GRAFICO F7 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC AL NETTO DEI DECADUTI DAL DIRITTO PER REGIONE
(VALORI PERCENTUALI)



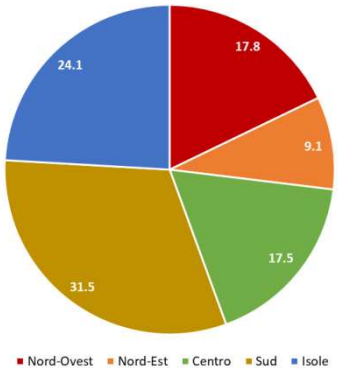
Fonte: INPS

GRAFICO F8 - COSTO COMPLESSIVO PER L'EROGAZIONE DELL'RDC, SIMULAZIONI CON *TAKE-UP* ALL'85%
(*VALORI PERCENTUALI*)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

GRAFICO F9 - FAMIGLIE POVERE PER MACROAREA
(*VALORI PERCENTUALI*)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

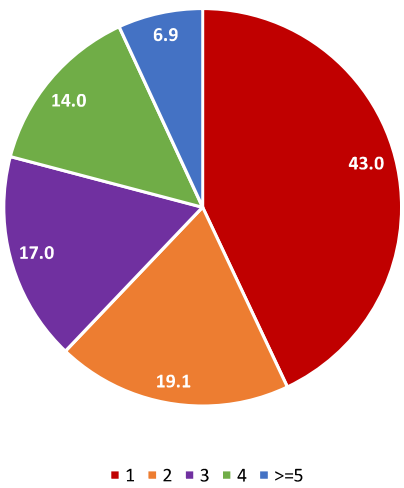
Anche se si guarda al dettaglio regionale, i dati pervenuti sono vicini ai risultati attesi. Si prevedeva che il maggior numero di domande sarebbero pervenute da Sicilia e Campania, con il

20,7 e il 15,7 per cento del totale delle richieste potenziali, rispettivamente (grafico F6). I dati disponibili ad oggi ci dicono che tra le Regioni che presentano la maggiore concentrazione di nuclei percettori spiccano la Campania con 202 mila famiglie, equivalenti al 19,4 per cento del totale, e la Sicilia con 181 mila famiglie, pari al 17,4 per cento del totale (grafico F7).

Coerentemente con la distribuzione dei beneficiari sul territorio nazionale, emerge inoltre che la maggior parte delle risorse per l'erogazione del beneficio sarebbero state destinate al Mezzogiorno (57,8 per cento del totale), riflettendo i divari territoriali in termini di povertà assoluta (grafico F8 e grafico F9).

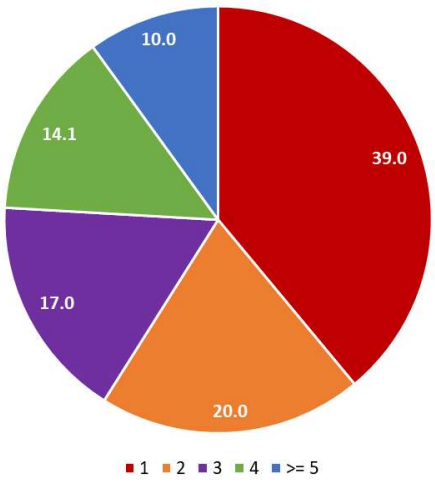
Un ulteriore fattore che potrebbe aver contribuito alla distribuzione sperequata sul territorio italiano (in misura maggiore rispetto alle attese) è un minor numero di domande pervenute dal Nord rispetto a quelle che si sarebbero ricevute se i requisiti di residenza per l'accesso all'RdC fossero stati meno stringenti. Bisogna infatti considerare che al Nord è presente la maggior concentrazione di residenti stranieri (al 1° gennaio 2018 i residenti stranieri al Nord erano il 57,4 per cento del totale, contro il 17,0 per cento residente nel Mezzogiorno). Questo, unito all'evidenza che l'incidenza della povertà è più alta tra gli stranieri che tra gli italiani (30,3 per cento contro 6,4 per cento), suggerirebbe che dal Nord del Paese sarebbero dovute pervenire un considerevole numero di domande da famiglie straniere. Il vincolo dei 10 anni di residenza, di cui almeno gli ultimi 2 in via continuativa, potrebbe avere dunque limitato il numero di domande presentate da questo gruppo della popolazione. A questo si aggiunge la richiesta ai cittadini extracomunitari di produrre una certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta e legalizzata, per comprovare il soddisfacimento dei requisiti economici e la composizione del nucleo familiare. Un iter burocratico che complica ulteriormente la richiesta del sussidio per gli stranieri in maggiore difficoltà economica.
Questi elementi di criticità potrebbero essere risolti, per esempio, allineando i requisiti di accesso all'RdC con quelli del REI. Questo implicherebbe rilassare i requisiti di residenza (per accedere al REI i richiedenti dovevano essere residenti in Italia in via continuativa da almeno 2 anni al momento della presentazione della domanda) e facendo decadere la necessità per gli stranieri di presentare la documentazione rilasciata dal paese di origine.

GRAFICO F10 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER NUMERO DI COMPONENTI IL NUCLEO FAMILIARE CON *TAKE-UP* 85%
(VALORI PERCENTUALI)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

GRAFICO F11 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC AL NETTO DEI DECADUTI PER NUMERO DI COMPONENTI IL NUCLEO FAMILIARE
(*VALORI PERCENTUALI*)



Fonte: INPS

Un altro aspetto che vale la pena sottolineare è la distribuzione dell'RdC per dimensione familiare. Le stime indicavano che l'RdC avrebbe raggiunto il 43 per cento di famiglie composte da una persona sola, mentre solo il 20,9 per cento delle famiglie con quattro o più componenti (grafico F10). I dati pervenuti confermano le attese. La misura è andata soprattutto a vantaggio delle famiglie monocomponente che rappresentano il 39 per cento dei nuclei percettori, mentre le famiglie più numerose sono solo il 24,1 per cento (grafico F11).

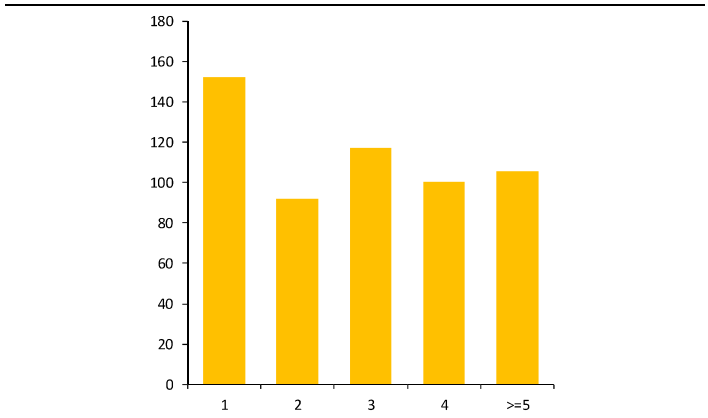
Per avere un quadro più completo del fenomeno si dovrebbero analizzare dati relativi all'impatto della misura sul reddito familiare per dimensione del nucleo. Tali informazioni non sono al momento disponibili ma in attesa si possono presentare le simulazioni corrispondenti. Secondo queste ultime l'incremento percentuale di reddito familiare in seguito all'erogazione del sussidio è maggiore per i nuclei con un solo componente (153 per cento), rispetto a quello delle famiglie con cinque o più componenti (105 per cento) (grafico F12).

Queste distorsioni sono in parte determinate dalla definizione della scala di equivalenza. Quest'ultima assegna un coefficiente pari a 1 al primo adulto, 0,4 agli altri componenti maggiorenni e 0,2 ai minorenni. Oltre a dare un minore peso ai componenti oltre il primo rispetto ad altre scale di equivalenza, quella utilizzata è vincolata a un valore massimo di 2,1 anche per famiglie alle quali andrebbe assegnato un coefficiente superiore (elevato a 2,2 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza). Ad esempio, una famiglia di 5 persone composta da due genitori, due figli maggiorenni e uno minorenne dovrebbe avere un coefficiente pari a 2,4, che però viene troncato a 2,1.

GRAFICO F12

INCIDENZA DELL'RDC SUL REDDITO PER NUMERO DI COMPONENTI FAMILIARI CON *TAKE-UP* ALL'85%

(*VALORI PERCENTUALI*)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

Per chiarire questo ultimo punto si propone un esempio di famiglie beneficiarie (tavola F4). Con un ISR di 400 euro mensili, una famiglia con unico componente riceve un beneficio pari a 100 euro al mese. Una famiglia di 5 persone, di cui tre minorenni, ha diritto a 600 euro, lo stesso ammontare che spetta a una famiglia di 4 componenti con un minorenne e un maggiorenne.

TABELLA F4

RDC: ESEMPI PER TIPOLOGIA FAMILIARE

Tipologia familiare	ISR (€/mese)	Valore scala di equivalenza	RdC (€/mese)
1 single	400	1	100
2 adulti, 1 minorenne e 1 maggiorenne	400	2	600
2 adulti e 3 minorenni	400	2	600
2 adulti, 2 minorenni e 1 maggiorenne	400	2.1	650

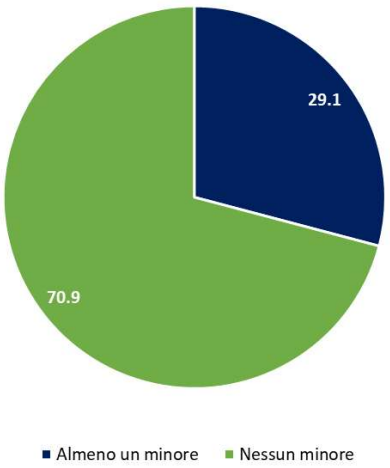
Nota: elaborazioni riferite a nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà senza mutuo

Se una famiglia di 5 persone fosse però composta da 2 minorenni e 1 maggiorenne godrebbe di un'integrazione pari a 650 euro, maggiore rispetto a quella ricevuta da un nucleo con 3 minori ma solo di 50 euro in più rispetto a una famiglia di 4 componenti.

La scelta di adottare tale scala di equivalenza ha dunque sfavorito l'accesso e limitato il beneficio economico ricevuto dalle famiglie numerose, soprattutto quelle con figli minori che più spesso presentano maggiori difficoltà economiche. Questo risultato era stato in parte previsto anche dalle nostre simulazioni secondo cui solo il 29,1 per cento dei nuclei percettori avrebbe incluso almeno un minore (grafico F13). Ad oggi sappiamo che le famiglie con presenza di minori che ricevono l'RdC sono effettivamente la minoranza dei nuclei percettori e pari al 36,3 per cento del totale (grafico F14).

GRAFICO F3 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER PRESENZA DI MINORI, SIMULAZIONI CON *TAKE-UP* ALL'85%

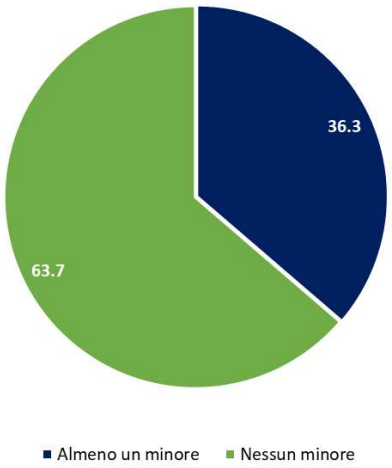
(VALORI PERCENTUALI)



Fonte: simulazioni Prometeia su dati IT-SILC

GRAFICO F14 - NUCLEI PERCETTORI DI RDC PER PRESENZA DI MINORI

(VALORI PERCENTUALI)



Fonte: INPS

Da questo punto di vista un miglioramento significativo si otterrebbe qualora venisse adottata una scala di equivalenza che assegnasse maggiore peso ai componenti oltre il primo e che non fosse vincolata a un valore massimo. Si potrebbe applicare, per esempio, la scala OCSE modificata, o ancora di più, la scala di equivalenza utilizzata per il REI. Naturalmente una riforma della misura in questo senso condurrebbe a un incremento sostanziale del costo potenziale annuo, a seguito sia di un più elevato numero di beneficiari sia di un maggiore importo medio annuo, a meno di ricalibrare interamente il beneficio per non sforare i limiti di spesa attuali.

Relativamente a questo ultimo punto, è utile evidenziare che l'importo medio mensile si è rilevato essere leggermente più alto rispetto a quanto stimato (493 euro contro i 479 previsti). Ciò potrebbe essere dovuto a un effetto di selezione: i nuclei potenzialmente eleggibili ma molto vicini alla soglia fissata per il godimento del beneficio non hanno ritenuto conveniente presentare domanda in quanto l'importo erogato sarebbe stato piuttosto basso. Questo è il caso, per esempio, dei nuclei che avrebbero avuto diritto al minimo importo, pari a 480 euro annui (40 euro mensili). Come considerazione a latere, è del tutto evidente che una riforma che, a parità di risorse, volesse allargare il numero di beneficiari dovrebbe inevitabilmente ridurre l'ammontare del beneficio erogato, così come una riforma che, sempre a parità di risorse, volesse incrementare il beneficio, dovrebbe restringere la platea.