

Il Reddito di cittadinanza: cosa dicono finora i dati

Massimo Baldini e Giovanni Gallo

Questo contributo è dedicato alle prime evidenze quantitative sulla diffusione del Reddito di cittadinanza. L'ampia discussione tecnica e politica che ne ha preceduto l'introduzione ha costituito un'importante occasione per elaborare stime sui suoi possibili effetti. Nella prima parte del lavoro confrontiamo queste simulazioni, evidenziando similitudini e differenze. La seconda parte è invece dedicata all'analisi

delle informazioni quantitative che l'Osservatorio Inps ha da poco pubblicato dopo i primi sei mesi della misura. L'integrazione con dati su numero di famiglie e tassi di occupazione per fascia di età, a livello provinciale, ci permette di ottenere alcune conclusioni, in parte sicuramente preliminari, sulle caratteristiche distributive del Rdc e sull'evoluzione della povertà in Italia.

RPS

1. Introduzione

Il Reddito di cittadinanza (Rdc) è sicuramente la più rilevante novità del decennio sul versante delle politiche assistenziali italiane. Sopperisce infatti ad una storica mancanza del sistema di welfare del paese: l'assenza di una rete universale di ultima istanza contro la povertà. Le modalità della sua introduzione e la misura del trasferimento hanno suscitato anche polemiche e dubbi. Si è osservato ad esempio che la componente di riattivazione richiede non solo risorse, ma anche tempo e organizzazione per poter funzionare davvero, che non è chiara la ripartizione delle funzioni tra Centri per l'impiego e Servizi sociali comunali, che potrebbero sorgere rischi di trappola della povertà. Diventa quindi essenziale verificare empiricamente quali siano gli effetti della misura. In questa prima fase mancano ancora i dati necessari per una valutazione *ex post*. Possiamo però formulare alcune considerazioni sfruttando le simulazioni *ex ante* sui possibili effetti del Rdc recentemente svolte da diversi centri di ricerca, nonché i primi dati del monitoraggio sulla sua diffusione pubblicati dall'Osservatorio Inps. In questo lavoro confrontiamo alcune delle microsimulazioni effettuate finora e descriviamo la diffusione del Rdc tra le famiglie. Ci interessa in particolare

capire cosa possiamo imparare sulle caratteristiche della povertà in Italia osservando come il Rdc si è finora distribuito tra le famiglie.

2. Le stime sul possibile impatto del Rdc

Il Rdc¹ ha sostituito il Reddito di inclusione (Rei) a partire dal 1° marzo 2019. I mesi che ne hanno preceduto l'introduzione sono stati caratterizzati da un'ampia discussione accademica e politica su diversi elementi e possibili criticità della misura. Il dibattito e, in generale, la formulazione di aspettative sui futuri effetti del Rdc sono stati particolarmente intensi nei giorni successivi alla pubblicazione del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 («Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni»), nonché della Relazione tecnica allegata al provvedimento. A livello istituzionale, sono state particolarmente influenti le audizioni parlamentari che in febbraio sono state svolte da diversi enti (ad esempio, Istat, Inps e Inapp) e attori sociali (sindacati, Confindustria, Caritas, Alleanza contro la povertà, ecc.). Cominciamo sintetizzando brevemente le previsioni sull'impatto macro della misura, per poi passare a quello micro.

In base a quanto riportato nella Relazione allegata al decreto legge, a gennaio 2019 si attendevano due distinti impatti macroeconomici dall'introduzione del Rdc: 1) un effetto espansivo sul moltiplicatore economico, l'*output gap* e il recupero del *fiscal stance*; 2) un incremento dell'efficienza del mercato del lavoro in termini di aumento di occupazione e produttività dei lavoratori (soprattutto tramite il miglioramento dell'efficienza dei Centri per l'impiego). In particolare, a fronte di uno stanziamento di circa 6 miliardi di euro per il 2019 (che diventano 8 miliardi nel 2021), si stimava nella Relazione un impatto del +0,1% sul Pil reale da parte del solo beneficio economico della misura, a cui poi si potrebbe aggiungere un ampliamento dell'*output gap*, un tema controverso che non ci interessa qui approfondire. Un effetto espansivo simile sul Pil è stato stimato anche da Prometeia (2019) che, nel suo Rapporto di previsione di marzo 2019, evidenziava che l'aumento del reddito disponibile delle famiglie derivante dalla combinazione di Rdc e Quota 100 dovrebbe determinare una crescita del Pil dello 0,2%. Più ottimista

¹ Nel testo per brevità usiamo l'acronimo Rdc. Se non altrimenti specificato, ci riferiamo con esso anche alla Pensione di cittadinanza (Pdc), che è il Rdc applicato alle famiglie di anziani.

è la stima formulata nella sua audizione dall'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb) che, sulla base del suo modello di simulazione MeMo-It, ipotizza un effetto sul Pil del solo Rdc pari a +0,2%. Riguardo alla potenziale attivazione lavorativa dei beneficiari del Rdc, facendo riferimento al suo modello di micro-simulazione FaMiMod Istat, nella sua audizione al Senato, stimava che un numero di inattivi molto inferiore a quello previsto nella Relazione al decreto e pari a circa 470 mila individui potrebbe incrementare l'offerta effettiva di lavoro. Difficile dire se e quanto il Rdc abbia contribuito alla dinamica del Pil, comunque molto bassa e inferiore anche nel 2019 alla media europea. Le aspettative sul Rdc risultano maggiormente disattese quando si guarda ai cambiamenti avvenuti negli ultimi mesi nel numero delle forze di lavoro di 15 anni e oltre. Secondo i dati forniti da Istat, infatti, le forze di lavoro sono rimaste praticamente le stesse tra marzo e luglio 2019 (+21mila) e sono perfino diminuite di circa 300mila unità nell'agosto 2019. A tal proposito bisogna ricordare, comunque, che la componente del Rdc associata all'inserimento nella piattaforma digitale e alla definizione dei progetti di attivazione lavorativa ha avuto avvio solo molto recentemente in tutto il territorio nazionale.

Passando alle valutazioni di tipo microeconomico, grande attenzione è stata dedicata nel dibattito al costo della misura e alle dimensioni e caratteristiche della platea dei potenziali beneficiari del Rdc. Molti enti di ricerca hanno in pratica effettuato esercizi di microsimulazione assai simili tra loro. Si è così creata un'interessante occasione per confrontare i risultati di differenti simulazioni, che tuttavia sono basate su microdati e soprattutto modelli diversi, ciascuno con i propri codici e le proprie ipotesi metodologiche. Per semplicità, si è deciso in questa sezione di mettere a confronto le stime contenute nella Relazione tecnica con quelle di Upb, Istat, Inps e Inapp².

Iniziamo il confronto dalla base dati utilizzata per le microsimulazioni. Relazione tecnica e Upb fanno riferimento ad un sottoinsieme delle dichiarazioni Isee 2017, mentre gli altri (Istat, Inps e Inapp) usano i dati Istat dell'Indagine sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie italiane (It-Silc). L'archivio delle Dichiarazioni sostitutive uniche (Dsu) rappresenta una delle migliori basi dati per la stima della platea del Rdc. Nelle dichiarazioni Isee sono contenute quasi tutte le informazioni ne-

² Riguardo alle stime realizzate da Inapp, il contenuto dell'audizione è in parte integrato dall'Inapp Policy Brief che è stato pubblicato il 18 febbraio (Gallo e Sacchi, 2019).

RPS

IL REDDITO DI CITTADINANZA: COSA DICONO FINORA I DATI

cessarie per valutare i requisiti di accesso alla misura nazionale. Inoltre, queste informazioni familiari sono quelle «vere», ossia non sono stimate o imputate da alcun modello. Il problema delle dichiarazioni Isee è che si tratta di una popolazione «selezionata», poiché si trovano all'interno dell'archivio solo quelle famiglie che per una qualche motivazione (ad esempio, per l'iscrizione all'asilo nido o all'università, per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, ecc.) hanno già presentato la dichiarazione. Ciò conduce a due possibili distorsioni nelle stime. La prima è di tipo demografico, perché le dichiarazioni Isee finora hanno riguardato soprattutto famiglie con figli; non si tratta quindi di un campione rappresentativo dell'intera popolazione. La seconda è una distorsione economica, perché l'Isee è stato solo marginalmente coinvolto nelle politiche contro la povertà, quindi è probabile che nel dataset amministrativo manchino molti nuclei interessati al Rdc.

L'indagine non soffre della stessa problematica, dato che il campione Istat è costruito per essere rappresentativo della popolazione italiana. Tuttavia, in questi dati le informazioni riguardanti l'Isee familiare devono essere ricostruite tramite tecniche più o meno complesse, con grandi margini di approssimazione e incertezza. Similmente, ulteriori ipotesi di stima devono essere fatte nei dati It-Silc per correggere la frequente sotto-dichiarazione dei patrimoni mobiliari e per ricostruire i valori catastali degli immobili. Istat e Inps integrano i dati campionari con alcune informazioni amministrative a loro disponibili, quali le dichiarazioni fiscali e i patrimoni immobiliari catastali (queste sono invece stimate nel modello Inapp). Inps e Inapp calibrano anche i patrimoni finanziari di fonte It-Silc sulla base dei conti finanziari della Banca d'Italia per il totale delle famiglie italiane. Poiché il beneficio economico del Rdc prevede, per una sua parte, il rimborso del canone mensile di locazione, Inps e Inapp correggono anche per questa dimensione nei loro modelli di micro-simulazione. In particolare, prevedendo che parte dei canoni dichiarati nell'indagine non abbiano alla base un contratto di locazione regolarmente registrato all'Agenzia delle entrate, si è ipotizzata, nel caso dell'Inps, una mancata registrazione dei contratti da parte delle famiglie interessate dal Rdc pari al 50% e, nel caso di Inapp, una mancata registrazione del 25% e solo tra i nuclei che vivono in una condizione di grave rischio di povertà (reddito familiare equivalente inferiore al 40% della mediana a livello nazionale).

Due ulteriori e importanti ipotesi sono state fatte in tutti i modelli di microsimulazione in esame. La prima è che tutti i beneficiari spendano per intero il beneficio mensile loro erogato, così da evitare decurtazioni

dell'assegno spendibile (secondo quanto definito nella legge) e, di conseguenza, un minor costo per il bilancio pubblico. La seconda ipotesi riguarda il tasso di *take-up* del Rdc. Come dimostrato da numerosi studi sul tema, infatti, è improbabile che una misura di contrasto alla povertà riesca a raggiungere il 100% dei potenziali aventi diritto. Per tale motivo, nelle stime di Upb, Istat e Inapp, così come nella Relazione tecnica, viene assunto un *take-up* del Rdc pari all'85%; nelle stime dell'Inps invece il tasso è al 90%.

Tabella 1 - Stime della platea di potenziali beneficiari e della spesa annua a regime del Rdc

	Numero famiglie (mln)	Numero persone (mln)	Importo medio mensile (€)	Spesa totale annua (mld)
Relazione tecnica	1,3	3,6	501	7,5
Upb	1,3	3,6	503	7,8
Inps	1,2	2,4	605	8,5
Istat	1,3	2,7	420	6,6
Inapp	1,5	3,4	463	8,1

Fonte: Relazione tecnica e audizioni parlamentari.

Le differenze nelle ipotesi metodologiche e nelle basi dati adottate si traducono in risultati delle simulazioni anche significativamente diversi (tabella 1). Il modello di Inapp è quello che stima la platea potenziale di famiglie beneficiarie più ampia, mentre la stima più comune è pari a 1,3 milioni e addirittura a 1,2 milioni secondo l'Inps. Maggiori differenze si rilevano invece nel numero di persone beneficiarie. Secondo le stime Inps e Istat, le famiglie con Rdc avranno in media due componenti per un totale di 2,4 e 2,7 milioni di individui rispettivamente. Le famiglie beneficiarie dovrebbero essere più numerose secondo le stime della Relazione tecnica e di Upb (2,8 componenti in media per nucleo), probabilmente a seguito delle simulazioni sulle dichiarazioni Isee, mentre la stima Inapp rappresenta una via di mezzo con un numero di potenziali beneficiari pari a 3,4 milioni di persone (2,3 componenti per nucleo). Molto diverse sono anche le stime sull'importo medio mensile previsto e, di conseguenza, sulla spesa annua della misura a regime. La stima più alta in questo caso è quella dell'Inps, che ha previsto un importo medio di 605 euro al mese (7.261 euro in un anno) per nucleo. Per questa ragione, nonostante l'Inps stimi il numero minore di beneficiari, si osserva la previsione di spesa totale per il Rdc maggiore (8,5

miliardi l'anno). Al contrario, il modello di micro-simulazione dell'Istat è quello che stima l'importo medio più basso (420 euro al mese) e conseguentemente la spesa complessiva minore per il Rdc a regime, pari a 6,6 miliardi di euro (quasi due miliardi in meno rispetto all'Inps).

Differenze significative riguardano anche la stima della distribuzione delle famiglie aventi diritto al Rdc per numero di componenti (tabella 2). Nella Relazione tecnica e nell'audizione di Upb, infatti, si è stimato che meno del 30% dei nuclei beneficiari dovrebbero essere composti da single, quota che invece sale intorno al 40% per Inapp e Istat e supera il 50% secondo l'Inps. Ancora una volta, è probabile che queste grandi differenze dipendano dal fatto che governo e Upb si siano riferiti alla distribuzione delle dichiarazioni Isee, che riguardano soprattutto famiglie con figli e che contengono pochi nuclei unipersonali. Con riguardo alla ripartizione geografica dei nuclei coinvolti, invece, le varie stime sembrano più omogenee (tabella 2). La maggior parte delle famiglie aventi diritto al Rdc dovrebbe risiedere nel Mezzogiorno, contro meno del 30% nelle regioni settentrionali. La ragione principale sta nel fatto che nel Nord i redditi sono mediamente più alti, anche quelli dei poveri, mentre le soglie per l'accesso al Rdc sono uguali in tutto il paese.

Tabella 2 - Ripartizione delle famiglie potenzialmente beneficiarie per numerosità del nucleo e area

	Relazione tecnica	Upb	Istat	Inps	Inapp
Numero di componenti					
1	27%	29%	42%	54%	40%
2	18%	18%			20%
3	21%	21%	58%	46%	18%
4	20%	19%			14%
5 e oltre	14%	13%			8%
<i>Totale</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
Area di residenza					
Nord	-	28%	24%	29%	22%
Centro	-	16%	17%	21%	15%
Sud	-	56%	59%	50%	63%
<i>Totale</i>	-	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fonte: Relazione tecnica, audizioni parlamentari.

Tutte le simulazioni sono concordi nel ritenere che il Rdc dovrebbe ridurre la disuguaglianza nei livelli di reddito, nonché alleviare l'inci-

denza e soprattutto l'intensità della povertà (ossia la distanza media del reddito dei poveri dalla soglia di povertà). Secondo Istat, il Rdc dovrebbe diminuire l'indice di Gini del reddito equivalente familiare di 0,2 punti. Riduzioni più significative dell'indice di Gini (intorno a un punto) per merito del Rdc sono state stimate sia dall'Inps in sede di audizione sia dall'Ocse (2019) e Baldini e al. (2019) nei mesi successivi all'introduzione della misura. Sempre secondo le stime dell'Inps e di Baldini e al. (2019), il Rdc dovrebbe ridurre l'incidenza della povertà relativa di 0,5-1,0 punti e l'intensità dello stesso fenomeno di 6,4-9,4 punti.

3. Oltre le simulazioni: le prime evidenze sulla diffusione del Rdc tra le famiglie italiane

L'Inps ha istituito un osservatorio sul Reddito di cittadinanza che con cadenza mensile aggiorna sullo stato delle domande presentate dalle famiglie e sull'esito che esse hanno avuto, distinguendole tra accolte, in lavorazione e respinte. Il più recente rapporto disponibile contiene dati aggiornati al 4 settembre 2019. In questa sezione presentiamo alcune analisi basate su queste informazioni.

4. La diffusione territoriale del Rdc

Nel periodo marzo-agosto 2019 sono state presentate 1,46 milioni di domande per Rdc o Pdc. Di esse, 960mila sono state accolte (843mila per il Rdc, 117mila circa per la Pdc). Oggi, quindi, circa un milione di famiglie riceve questa misura. Le domande in corso di valutazione sono circa 91mila, mentre sono ben 410mila quelle respinte o cancellate. Le Tabelle 3 e 4 contengono i dati sulla diffusione di Rdc e Pdc per area. Nella prima si trovano le domande totali presentate e quelle accolte per entrambe le misure, mentre la seconda si concentra sulle sole domande ammesse e le distingue tra Rdc e Pdc.

È utile rapportare le informazioni sul numero delle domande a quello delle famiglie residenti nelle diverse regioni del paese, disponibile sul sito demo.istat.it (bilancio demografico al 31-12-2018). In media l'1,9% dei nuclei residenti nel Nord e il 2,7% di quelli del Centro ricevono, ad inizio settembre 2019, il Rdc o la Pdc (tabella 3, ultima riga a destra). Nel Mezzogiorno invece questa percentuale raggiunge il 7%. La quota

di domande accolte è ovunque molto inferiore a quella delle domande presentate, ma questa differenza è particolarmente elevata nelle regioni settentrionali, dove meno di una domanda su due viene ammessa, contro circa due terzi al Sud. Probabilmente ciò è dovuto alle maggiori risorse che in media possiedono le famiglie a basso reddito richiedenti del Nord, e fa sì che le famiglie residenti nel Mezzogiorno siano il 60% del totale di quelle che beneficiano della misura, contro il 56% delle domande presentate.

Tabella 3 - Famiglie che hanno presentato domanda per Rdc/Pdc e che ricevono il trasferimento per area al 4 settembre 2019

Area	Numero famiglie che hanno presentato domanda per Rdc o Pdc	Ripartizione domande presentate per Rdc o Pdc (%)	Famiglie che hanno presentato domanda per Rdc o Pdc (%)	Domande accolte (%)	Numero famiglie che ricevono il Rdc o la Pdc	Ripartizione famiglie che ricevono il Rdc o la Pdc (%)	Famiglie che ricevono il Rdc o la Pdc (%)
Nord	408.083	28%	3,3%	48%	233.808	25%	1,9%
Centro	239.951	16%	4,5%	52%	146.788	15%	2,7%
Sud	812.348	56%	9,8%	64%	578.938	60%	7,0%
<i>Italia</i>	<i>1.460.382</i>	<i>100%</i>	<i>5,6%</i>	<i>58%</i>	<i>959.534</i>	<i>100%</i>	<i>3,7%</i>

Fonte: Osservatorio Inps e Istat.

Tabella 4 - Famiglie che ricevono il Rdc o la Pdc per area al 4 settembre 2019

4.a - Reddito di cittadinanza

Area	Numero famiglie che ricevono il Rdc	Ripartizione famiglie che ricevono il Rdc (%)	Famiglie che ricevono il Rdc (%)
Nord	196.530	23%	1,6%
Centro	125.647	15%	2,4%
Sud	520.610	62%	6,3%
<i>Italia</i>	<i>842.787</i>	<i>100%</i>	<i>3,2%</i>

4.b - Pensione di cittadinanza

Area	Numero famiglie che ricevono la Pdc	Ripartizione famiglie che ricevono la Pdc (%)	Famiglie che ricevono la Pdc (%)
Nord	37.278	32%	0,3%
Centro	21.141	18%	0,4%
Sud	58.328	50%	0,7%
<i>Italia</i>	<i>116.747</i>	<i>100%</i>	<i>0,4%</i>

Fonte: Osservatorio Inps e Istat.

È utile riportare le informazioni sul numero delle domande a quello

delle famiglie residenti nelle diverse regioni del paese, disponibile sul sito demo.istat.it (bilancio demografico al 31-12-2018). In media l'1,9% dei nuclei residenti nel Nord e il 2,7% di quelli del Centro ricevono, ad inizio settembre 2019, il Rdc o la Pdc (tabella 3, ultima riga a destra). Nel Mezzogiorno invece questa percentuale raggiunge il 7%. La quota di domande accolte è ovunque molto inferiore a quella delle domande presentate, ma questa differenza è particolarmente elevata nelle regioni settentrionali, dove meno di una domanda su due viene ammessa, contro circa due terzi al Sud. Probabilmente ciò è dovuto alle maggiori risorse che in media possiedono le famiglie a basso reddito richiedenti del Nord, e fa sì che le famiglie residenti nel Mezzogiorno siano il 60% del totale di quelle che beneficiano della misura, contro il 56% delle domande presentate.

5. Rdc, povertà assoluta e povertà relativa

Il Rdc ha abolito la povertà? La risposta sarebbe positiva se esso riuscisse a raggiungere tutti i nuclei in povertà e a colmare lo scarto che essi presentano tra il proprio reddito e la soglia di povertà. La tabella 5 mette a confronto in forma sintetica il numero dei nuclei che ad inizio settembre 2019 hanno ricevuto il Rdc con il numero di famiglie in povertà in Italia, per area. Va precisato che esistono diversi metodi per calcolare la diffusione della povertà. Negli ultimi anni l'attenzione generale si è sicuramente concentrata sulla povertà assoluta, che l'Istat stima da un decennio confrontando, in un campione rappresentativo, la spesa effettuata da ogni famiglia con una batteria di soglie differenziate per tipo di famiglia, area e dimensione del comune di residenza. La soglia viene aggiornata di anno in anno rispetto all'inflazione. Ma vi è anche la povertà relativa, determinata dal confronto tra reddito disponibile equivalente e una percentuale della sua mediana. La soglia cambia ogni anno in base alla dinamica del reddito disponibile mediano. È importante considerarle entrambe perché il criterio di calcolo del Rdc è sostanzialmente simile al concetto di povertà relativa. Gli ultimi dati Istat stimano per l'intero paese circa 1,8 milioni di famiglie in povertà assoluta. Il rapporto tra beneficiari e poveri è dunque del 53%. Ciò non significa necessariamente che più della metà dei poveri assoluti ottengano il Rdc, perché è possibile che tra i beneficiari vi siano anche nuclei non in povertà. Comunque, anche nelle ipotesi più favorevoli, il Rdc raggiungerebbe non più di metà delle famiglie in povertà assoluta. Se

invece definiamo come povera una famiglia con reddito significativamente inferiore al reddito mediano nazionale (soglia del 40% della mediana), il 37% delle famiglie povere ottengono il Rdc. In entrambi i casi, il numero dei beneficiari è inferiore a quello dei poveri. La copertura è sempre superiore nel Mezzogiorno.

Tabella 5 - Famiglie con Rdc/Pdc e famiglie in povertà (in migliaia)

	Numero famiglie con Rdc/Pdc	Numero famiglie povere a/b (%) assolute (Istat consumi)	Numero famiglie in grave povertà di reddito (linea 40% - Silc)	a/c (%)
	a	b	c	
Nord	234	716	33%	31%
Centro	147	284	52%	32%
Sud	579	822	70%	42%
<i>Italia</i>	<i>960</i>	<i>1.822</i>	<i>53%</i>	<i>37%</i>

Fonte: Osservatorio Inps e Istat. La povertà relativa è calcolata su Silc 2016.

La ripartizione per area delle famiglie con Rdc è molto più simile a quella delle famiglie povere relative di reddito piuttosto che a quella delle famiglie povere assolute (tabella 6). La ragione sta nel fatto che per il calcolo della povertà assoluta l'Istat usa linee differenziate per area, maggiori al Nord e nei grandi centri, mentre il calcolo della povertà relativa e l'erogazione del Rdc dipendono da regole uniche a livello nazionale. Inoltre, sia la misura della povertà relativa che il Rdc fanno riferimento al reddito della famiglia, mentre per calcolare la povertà assoluta si guarda alla spesa. Se l'obiettivo è il contrasto della povertà assoluta, si conferma che il Rdc avvantaggia il Meridione, come sottolineato dalle simulazioni mostrate nella sezione 2. Se invece il criterio di riferimento è la povertà relativa, la misura è ben bilanciata tra aree, anche se il numero dei poveri relativi è molto superiore a quelli che possono essere raggiunti, a meno di non considerare una linea davvero bassa. La diffusione del Rdc è correlata non solo con quella della povertà, ma anche con la disuguaglianza nella distribuzione del reddito equivalente: il coefficiente di correlazione tra quota di famiglie che hanno presentato domanda per il Rdc e indice di Gini regionale è infatti 0.72. Le regioni più povere si caratterizzano anche per una maggiore disuguaglianza.

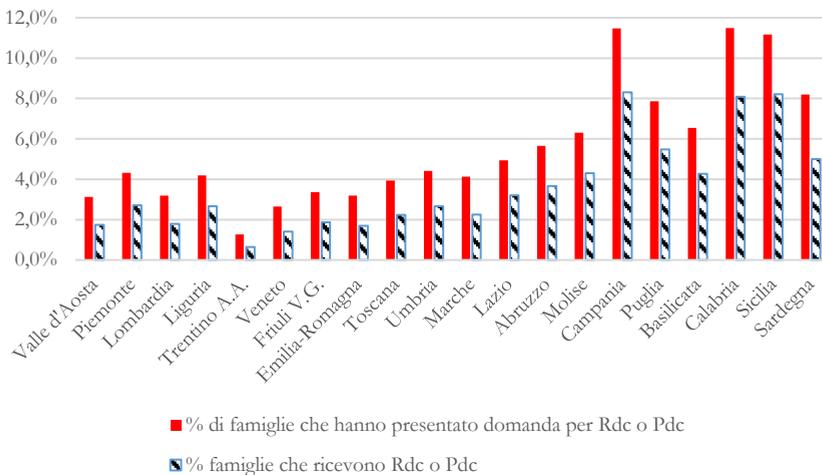
Tabella 6 - Composizione famiglie con Rdc e famiglie in povertà per area

	Ripartizione famiglie che hanno fatto richiesta di Rdc/Pdc	Ripartizione famiglie con Rdc/Pdc	Ripartizione famiglie povere assolute (Istat consumi)	Ripartizione famiglie in grave povertà di reddito (linea 40% - Silc)
Nord	28%	25%	39%	29%
Centro	16%	15%	16%	18%
Sud	56%	60%	45%	53%
<i>Italia</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fonte: Osservatorio Inps e Istat.

La maggiore probabilità di bocciatura della domanda nel Nord è dovuta anche al più elevato livello medio dei prezzi delle regioni settentrionali: a parità di tenore di vita percepito, due famiglie residenti in diverse aree del paese non hanno la stessa probabilità di essere ammesse al beneficio, a causa di regole uniche di accesso applicate in contesti con diverso costo della vita.

Figura 1 - Quota di famiglie che hanno presentato domanda per Rdc o Pdc e che ricevono Rdc o Pdc per regione al 4 settembre 2019



Fonte: Osservatorio Inps.

Tra le regioni del Nord (figura 1) non si notano differenze significative nella diffusione del trasferimento, con l'eccezione del Trentino-Alto Adige, dovuto ad un dato molto basso per la provincia di Bolzano. Il

Centro ha valori leggermente superiori a quelli del Nord, anche se piuttosto simili a quelli del Piemonte e della Liguria. Le regioni meridionali sono suddivise in due gruppi: in Campania, Calabria e Sicilia quasi il 12% delle famiglie residenti ha presentato domanda per il Rdc o per la Pdc e la percentuale delle famiglie che ricevono il trasferimento è dell'8%, mentre nelle altre regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata e Sardegna) le percentuali sono decisamente inferiori, anche se comunque superiori a quelle del Centro-Nord. La provincia con la maggiore frequenza delle domande presentate per Rdc/Pdc è Catanzaro (22% delle famiglie), seguita da Oristano (19,5%) e Crotone (16%). La minore frequenza di domande si registra invece a Bolzano (0,3%), Belluno (1,6%) e Monza-Brianza (1,7%). Tra le province che comprendono le grandi città, il tasso di richiesta è del 4,6% in quella di Roma, 3,5% per Milano, 13,3% a Napoli, 4,8% nella provincia di Torino e 13,4% in quella di Palermo.

La tabella 7 mostra, per le tre grandi aree del paese, quali sono le province con le più alte e più basse quote di famiglie che hanno richiesto la misura. Consideriamo qui le domande presentate e non quelle accolte in modo da avere una più immediata evidenza sulla presenza di famiglie che avvertono una situazione di difficoltà economica tanto grave da spingerle a richiedere il Rdc/Pdc. Anche se le differenze medie tra aree sono evidenti, è interessante osservare che in alcune province del Mezzogiorno il tasso di richiesta è inferiore a quello di ben più ricche province del Nord.

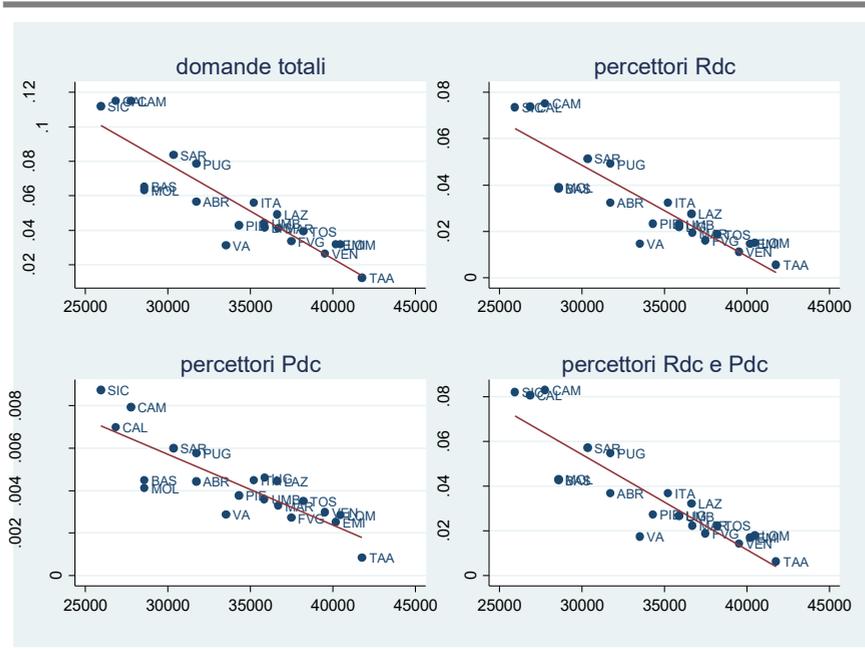
Tabella 7 - Le province con i minori e maggiori tassi di richiesta del Rdc, per area

Nord		Centro		Mezzogiorno	
Province con minore tasso di richiesta					
Bolzano	0,3%	Pistoia	3,0%	Sassari	3,4%
Belluno	1,6%	Siena	3,1%	Chieti	4,9%
Monza-Brianza	1,7%	Firenze	3,2%	Teramo	5,2%
Parma	1,7%	Arezzo	3,8%	Isernia	5,3%
Sondrio	2,0%	Pesaro-Urbino	3,9%	Cosenza	5,3%
Province con maggiore tasso di richiesta					
Mantova	5,6%	Frosinone	6,8%	Catanzaro	22,2%
Piacenza	5,3%	Latina	6,1%	Oristano	18,3%
Imperia	5,1%	Prato	5,7%	Crotone	16,1%
Torino	4,8%	Rieti	5,6%	Palermo	13,4%
Vercelli	4,5%	Viterbo	5,4%	Napoli	13,2%

Fonte: Osservatorio Inps.

La correlazione inversa tra diffusione del Rdc e tenore di vita medio della regione, già chiara dall'istogramma, è manifesta in figura 2, che collega il tasso di richiesta o di diffusione del Rdc/Pdc con il reddito medio regionale. Quest'ultimo è di fonte Silc 2016, e comprende gli affitti imputati sulla casa di proprietà. Anche nel caso della Pdc la relazione negativa è evidente, pur se leggermente meno pronunciata rispetto al solo Rdc. Quasi tutte le regioni sono molto vicine alla retta interpolante i punti. Spiccano agli estremi le tre regioni già evidenziate (Sicilia, Campania e Calabria) e il Trentino-Alto Adige. In Basilicata, Molise e Abruzzo quote di domande e beneficiari sono inferiori a Puglia e Sardegna, malgrado i redditi medi molto vicini.

Figura 2 - Relazione tra reddito medio regionale e quota di nuclei che hanno presentato domanda o percepiscono Rdc o Pdc



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati dell'Osservatorio Inps e Istat.

I dati Silc che abbiamo usato non indicano la provincia di residenza. Ricorriamo quindi al *Regional Database* di Eurostat per una stima del Pil provinciale, aggiornata al 2016. La correlazione tra la quota di famiglie che hanno richiesto il Rdc/Pdc e il Pil medio provinciale per famiglia è $-0,64$ e l'elasticità tra queste due variabili è $-1,52$. In una regressione del

tasso di richiesta per provincia sul Pil medio per famiglia, il residuo rappresenta la differenza tra la quota effettiva e quella attesa in base al reddito medio provinciale.

Tabella 8 - Province con i maggiori scostamenti tra percentuali attese (in base al Pil medio per famiglia) ed effettive di famiglie che hanno presentato domanda per Rdc o Pdc

Nord	Centro	Sud
Province con quota di nuclei richiedenti effettiva molto inferiore a quella attesa (meno domande del previsto)		
Verbano-Cusio-Ossola	Pistoia	Sassari
Como	Grosseto	Cosenza
Sondrio	Terni	Isernia
Monza-Brianza	Viterbo	Lecce
Ferrara	Rieti	Matera
Province con quota di nuclei richiedenti effettiva molto superiore a quella attesa (più domande del previsto)		
Milano	Firenze	Catanzaro
Mantova	Pisa	Oristano
Piacenza	Prato	Crotone
Modena	Roma	Napoli
Reggio Emilia	Frosinone	Palermo

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati dell'Osservatorio Inps ed Eurostat.

La tabella 8 mostra nella parte superiore quali sono, per area, le province con i valori più negativi del residuo, quelle cioè nelle quali si è verificata una minore richiesta di Rdc/Pdc rispetto alla percentuale attesa in base al Pil provinciale. La parte inferiore invece contiene le province che si trovano nella condizione opposta, che cioè hanno registrato un numero di domande molto superiore al valore che il loro reddito medio lascerebbe prevedere. Questi scostamenti tra dato reale e dato previsto in base al reddito medio provinciale possono dipendere da molti fattori che non possiamo qui approfondire per mancanza di informazioni. In alcune zone ricche il grande numero di domande potrebbe ad esempio essere dovuto ad una efficace diffusione delle informazioni o all'attività delle associazioni e dei servizi sociali dei Comuni. In alcune zone vi potrebbero essere elevati livelli di povertà che il dato sul reddito medio non rivela. Viceversa, dove le domande sono poco frequenti il reddito potrebbe essere meglio distribuito, lasciando poche famiglie in condizioni di indigenza. Lo scarso numero di domande potrebbe essere anche dovuto a difficoltà operative degli uffici locali

dell'Inps o dei patronati, o ancora ad ostacoli di tipo culturale o a specifiche caratteristiche dei poveri della zona. Il Pil medio provinciale di Cosenza è inferiore a quello di Catanzaro, eppure la quota di famiglie cosentine che hanno presentato domanda è un quarto di quella delle famiglie residenti in provincia di Catanzaro. Modena ha un Pil per famiglia superiore a quello di Como, ma ha una percentuale di domande più alta del 50%. I prossimi mesi potrebbero attenuare queste differenze. Se rimarranno, possono costituire un interessante spunto di ricerca.

6. Rdc e composizione delle famiglie

L'Osservatorio Inps fornisce informazioni molto interessanti anche sulla composizione delle famiglie beneficiarie della misura. Quasi il 40% dei nuclei interessati, infatti, è composto da una persona sola (tabella 9) e un altro 20% da due. Nel 60% circa dei casi, quindi, le famiglie beneficiarie sono di piccola dimensione. I nuclei in cui è presente almeno un minore sono il 36% del totale. Si conferma che la misura, anche a causa delle restrizioni imposte agli stranieri, si rivolge ad una platea non particolarmente giovane. L'importo medio ricevuto non cresce molto rapidamente all'aumentare del numero dei componenti: è di poco inferiore a 400 euro al mese per i single e attorno ai 600 euro per le famiglie con quattro o più membri. Questa scarsa elasticità del trasferimento alla dimensione familiare dipende sia dalla scelta di una scala di equivalenza molto piatta sia da una minore intensità della povertà tra le famiglie numerose. La Relazione tecnica del governo e l'Upb avevano stimato una minore concentrazione del beneficio presso i nuclei di una sola persona, mentre nelle loro simulazioni Inapp e Inps si sono avvicinati molto alla effettiva ripartizione che si sta prospettando. La tabella 9 conferma la differenza nella composizione della povertà a seconda che si guardi a quella relativa o a quella assoluta. Come per la distribuzione tra aree, la ripartizione dei beneficiari è molto più vicina a quella dei nuclei in povertà relativa piuttosto che assoluta.

L'importo mensile medio ricevuto si colloca «a metà» tra le varie stime presentate durante le audizioni parlamentari e abbastanza vicino alle stime di Upb e della Relazione tecnica (tabella 1). Riguardo alla ripartizione delle famiglie beneficiarie del Rdc per numero di componenti ed area, le stime che al momento sono risultate più vicine a quanto rilevato nella realtà sono quelle presentate da Inapp e Istat.

Tabella 9 - Famiglie beneficiarie del Rdc o della Pdc per numero di componenti e importo mensile medio ricevuto

Numero componenti	Numero famiglie	Ripartizione famiglie beneficiarie Rdc/Pdc (%)	Ripartizione famiglie povere assolute (%)	Ripartizione famiglie povere relative (%)	Importo medio mensile ricevuto
1	367.411	38%	26%	42%	382
2	191.519	20%	22%	18%	463
3	163.188	17%	19%	17%	548
4	137.018	14%	20%	14%	606
5	100.871	11%	13%	9%	610
<i>Totale</i>	<i>960.007</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>481</i>

Fonte: Osservatorio Inps, Istat, nostre stime per povertà relativa.

Anche se i dati dell'Osservatorio non consentono di distinguere la composizione dei nuclei con Rdc e di quelli con Pdc, l'elevata presenza di single tra chi riceve Rdc o Pdc suggerisce che siano frequenti i beneficiari con età media piuttosto alta. Sappiamo che in Italia l'incidenza della povertà è molto alta per i giovani. L'Istat ha infatti documentato che la diffusione della povertà assoluta negli ultimi dieci anni è decisamente aumentata tra i minori, mentre è rimasta costante per gli over 70. Alla luce di queste dinamiche, ci si sarebbe potuti attendere una maggiore presenza di famiglie numerose tra quelle che ricevono il Rdc/Pdc. La scala di equivalenza piatta e la discriminazione a danno degli stranieri possono spiegare in parte la forte presenza di famiglie di piccola dimensione tra le percettrici del Rdc/Pdc. È utile però sottolineare anche un'altra possibile causa di questo fenomeno, ovvero la dinamica recente della povertà per i 40enni e soprattutto per i 50enni. Per descriverla usiamo i dati Silc del periodo della crisi, e calcoliamo la variazione nel numero di persone in povertà per varie fasce di età (tabella 10). Usiamo un concetto di povertà relativo, in particolare fissiamo la linea della povertà al 40% del reddito equivalente mediano del 2004, e manteniamo costante questo valore in termini reali. Secondo questa definizione, nel 2008, cioè all'inizio della crisi, si trovavano in povertà circa 3,8 milioni di persone, che sono diventate 6,8 milioni nel 2016 (+76%). È utile considerare il numero assoluto di poveri perché esso risente anche dell'aumento dell'età media della popolazione, quindi può crescere molto, per una certa fascia di età, se aumenta la popolazione che in essa si trova, anche se altre classi di età hanno subito un maggiore aumento della diffusione della povertà. Dalla tabella 10 emerge che è la classe 50-59 anni quella con la maggiore variazione sia percentuale che assoluta del numero dei poveri durante la crisi, seguita dalla classe 40-

49 anni. La crisi degli ultimi dieci anni ha colpito con forte intensità il mondo del lavoro, in particolare chi è meno dotato di capitale umano e non più in giovane età. L'incremento del numero dei 50enni in povertà è un fenomeno comune all'intero paese. In termini percentuali questo aumento è stato superiore al Nord, mentre nei valori assoluti è stato più forte nel Mezzogiorno, con una crescita di quasi 400mila unità. Si noti anche che la povertà tra i minori è aumentata soprattutto nel Centro-Nord, mentre il Rdc/Pdc è più diffuso nel Mezzogiorno.

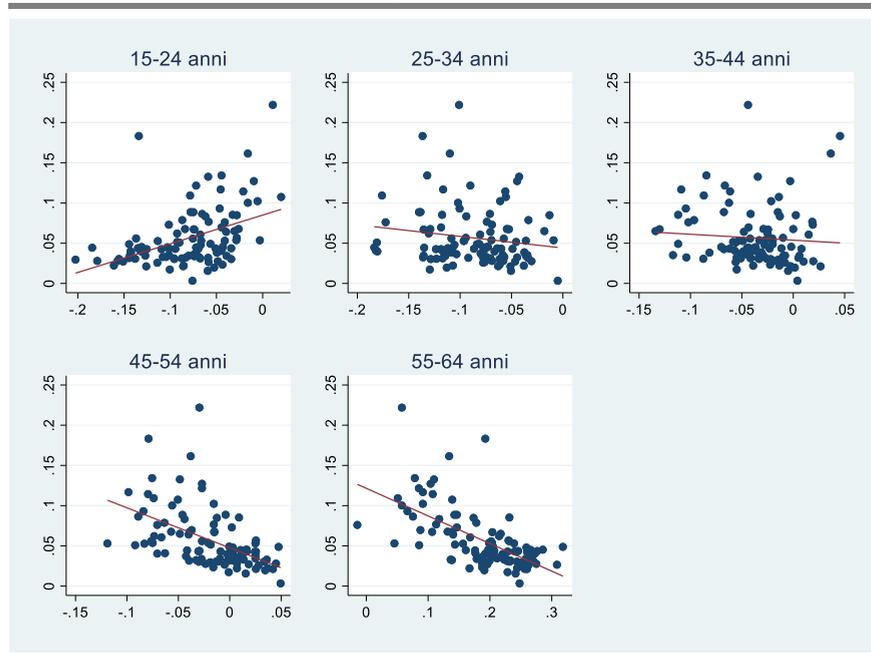
Tabella 10 - Variazione nel numero dei poveri (in migliaia) tra 2008 e 2016 per classe di età

	<=17	18-29	30-39	40-49	50-59	60-69	>=70	Totale
<i>Nord</i>								
Var. numero poveri	199	68	106	113	177	65	42	769
Var. %	118%	56%	84%	78%	169%	74%	42%	90%
<i>Centro</i>								
Var. numero poveri	138	70	64	139	83	54	33	583
Var. %	127%	108%	89%	182%	128%	122%	78%	123%
<i>Sud</i>								
Var. numero poveri	257	317	122	304	381	173	22	1577
Var. %	40%	73%	28%	89%	133%	90%	12%	63%
<i>Italia</i>								
N. poveri nel 2008	922	620	625	564	458	323	324	3836
N. poveri nel 2016	1516	1075	917	1120	1099	615	421	6763
Var. numero poveri	594	455	292	556	641	292	97	2927
Var. %	64%	73%	47%	99%	140%	90%	30%	76%

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati Silc.

Si è detto che con l'indagine Silc non è possibile calcolare tassi di povertà a livello provinciale, tantomeno per età. Una possibile alternativa per sfruttare i dati provinciali forniti dall'Osservatorio Rdc nell'analisi della relazione tra Rdc ed età, in particolare per verificare a quali classi di età in difficoltà sia più legata la diffusione spaziale del Rdc, consiste nel mettere in relazione il tasso di richiesta per il Rdc con l'andamento dell'occupazione della popolazione distinta in diverse classi di età. L'Istat nel sito i.stat non fornisce il tasso di disoccupazione provinciale per fascia di età, mentre è presente il tasso di occupazione distinto per provincia e classe di età. Mettiamo quindi in relazione la variazione decennale del tasso di occupazione per età con la quota di nuclei che domandano o ricevono il Rdc o la Pdc. Questa variazione decennale è costruita sottraendo al tasso di occupazione medio degli anni 2017 e 2018 quello medio del biennio 2007-2008. Le classi di età sono cinque: 15-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64.

Figura 3 - Percentuale di famiglie che hanno presentato domanda per Rdc o Pdc e variazione decennale del tasso di occupazione di varie classi di età



Fonte: Elaborazione degli autori su dati dell'Osservatorio Inps e Istat.

La figura 3 presenta la relazione tra quota di famiglie che hanno richiesto il Rdc o la Pdc e questi tassi di variazione. Ogni punto è una provincia. Si nota che la propensione a domandare la misura è tanto minore quanto più forte è stata nel decennio la variazione positiva del tasso di occupazione dei lavoratori «anziani», cioè dai 45 anni in su. La più alta pendenza (in v.a.) della retta interpolante in valore assoluto si ha proprio per la fascia 55-64 anni. La relazione tra le due variabili è praticamente nulla per le fasce centrali di età, mentre diviene addirittura positiva per i lavoratori più giovani: dove l'occupazione giovanile è cresciuta di più, vi sarebbe una maggiore propensione a richiedere il Rdc/Pdc. Ciò è dovuto alla relazione negativa molto forte tra cambiamenti dei tassi di occupazione dei giovani e degli anziani: nelle province in cui gli anziani sono riusciti a mantenere o accrescere l'occupazione, i giovani hanno avuto meno probabilità di lavoro, e viceversa. Questa relazione di sostituibilità tra lavoro dei giovani e degli anziani non è certo un dato universale, anzi in genere non vale, ma ha buone probabilità di verificarsi in un'economia in crisi. Una figura simile si ottiene se escludiamo

la Pdc. Questo grafico ci dice quindi che la diffusione del Rdc/Pdc tra la popolazione è strettamente correlata ai destini occupazionali delle persone in età matura, dai 45 anni in su, più che a quelli dei giovani. Se è così, sarà difficile riuscire a ricollocare sul mercato del lavoro persone non giovani e con capitale umano presumibilmente basso. Si tratta di persone che hanno bisogno non solo di aiuto per muoversi nel mercato del lavoro alla ricerca di un nuovo posto a competenze date, ma di ri-qualificazione e nuova formazione.

Tabella 11 - Tasso di richiesta per Rdc/Pdc e variazione del tasso di occupazione per età ed area

	(1) Italia	(3) Nord	(4) Centro	(5) Sud
Var. tasso occ. 15-24	0.160** (0.0651)	-0.0154 (0.0416)	0.0113 (0.0465)	0.328 (0.209)
Var. tasso occ. 25-34	0.0281 (0.0718)	-0.0915** (0.0444)	0.00891 (0.0669)	-0.0349 (0.153)
Var. tasso occ. 35-44	-0.0216 (0.0806)	-0.0684 (0.0620)	0.0457 (0.0873)	0.110 (0.151)
Var. tasso occ. 45-54	-0.0414 (0.0993)	-0.0700 (0.0655)	-0.0604 (0.0774)	-0.0249 (0.232)
Var. tasso occ. 55-64	-0.240*** (0.0554)	0.0493 (0.0354)	-0.104 (0.0783)	-0.246* (0.139)
Pil pro capite prov.	-0.000510*** (0.000189)			
Costante	0.149*** (0.0153)	0.0118 (0.0105)	0.0682*** (0.0178)	0.148*** (0.0282)
Osservazioni	103	46	21	36
R ²	0.589	0.249	0.350	0.211

Nota: il numero di osservazioni è inferiore a quello delle province a causa di modifiche nella definizione di alcune province nel decennio. Errori standard tra parentesi. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

La tabella 11 conferma la relazione negativa tra tasso di richiesta e variazione del tasso di occupazione dei lavoratori anziani nel decennio 2008-2018. Essa è presente sull'intero territorio nazionale e anche tra le sole province meridionali.

7. Conclusioni

Le stime presentate nelle audizioni parlamentari hanno tutte sostanzialmente colto le principali caratteristiche della platea dei beneficiari della misura. Il confronto con i primi dati dell'Osservatorio Inps mostra che

la diffusione del Rdc/Pdc assomiglia più a quella della povertà relativa di reddito piuttosto che a quella assoluta di consumo, sia nella dimensione delle famiglie coinvolte che nella loro distribuzione per aree. La transizione demografica in corso nella società italiana coinvolge ormai appieno anche la sua parte più fragile: i poveri invecchiano come l'intera popolazione. Questo fenomeno, assieme a varie distorsioni insite nelle regole di accesso alla misura, rende il Rdc/Pdc molto diffuso tra famiglie di piccola dimensione e presumibilmente tra ex lavoratori che ancora non hanno raggiunto l'età pensionabile. In questo senso il Rdc presenta analogie con Quota 100, che almeno in parte ha coinvolto disoccupati, anche se più anziani di quelli che hanno richiesto il Rdc. L'analisi della diffusione del Rdc tra le province mostra alcune chiare tendenze di fondo: la diffusione della nuova misura nazionale di contrasto alla povertà è alta soprattutto nelle aree che hanno subito maggiormente gli effetti negativi della crisi economica e, in particolare, dove l'occupazione dei 55-64enni è aumentata meno o è diminuita di più. Si notano, comunque, anche significative differenze tra zone vicine. Sarà interessante verificare se esse permarranno in futuro, e per quali motivi.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Gallo G., Lusignoli L. e Toso S., 2019, *Le politiche per l'assistenza: il Reddito di cittadinanza*, in G. Arachi e M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, il Mulino, Bologna.
- Frazer H. e Marlier E., 2016, *Minimum Income Schemes in Europe. A Study of National Policies 2015*, Commissione europea, Bruxelles.
- Gallo G. e Sacchi S., 2019, *Beneficiari e spesa del Reddito di cittadinanza: una stima della misura finale*, *Inapp Policy Brief 11*.
- Ocse, 2019, *Oecd Economic Surveys: Italy - aprile 2019*, Ocse, Parigi.
- Prometeia, 2019, *Rapporto di Previsione - marzo 2019*, Prometeia, Bologna.