

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni  
per l'introduzione di una misura nazionale  
di contrasto della povertà (Atto n. 430)**

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:  
Dott. Roberto Monducci  
Direttore del Dipartimento per la Produzione Statistica**

**Commissioni riunite  
XI "Lavoro pubblico e privato" e XII "Affari sociali"  
della Camera dei deputati**

**Roma, 27 luglio 2017**



## Indice

<b>1. Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>2. Il reddito di inclusione</b>	<b>5</b>
<b>3. Il progetto personalizzato</b>	<b>8</b>



## **1. Introduzione**

In questa audizione l'Istat intende offrire un contributo utile all'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà (Atto n. 430), il quale contiene alcune importanti novità rispetto alle politiche adottate nel passato.

Il Reddito di Inclusione costituisce una misura strutturale, destinata a permanere stabilmente nella legislazione, nell'ambito di un articolato Piano nazionale per la Lotta alla Povertà e all'Esclusione Sociale di medio-lungo periodo. Con questo provvedimento si introduce anche in Italia, come già accade nella maggior parte dei paesi europei, uno strumento di protezione di ultima istanza volto a garantire ai cittadini un livello minimo di risorse.

Il disegno della misura, inizialmente limitato a un sottoinsieme dei poveri con alcune condizioni prioritarie, in particolare le famiglie con minori, consente di estenderne progressivamente l'applicazione.

La misura è concepita in modo da garantire flessibilità nei criteri di erogazione e negli importi del beneficio. In particolare, i parametri possono variare periodicamente sia in relazione ai bisogni e alle risorse disponibili sia rispetto gli obiettivi del legislatore. L'importo del beneficio è calcolato secondo uno schema lineare, noto in letteratura come imposta negativa sui redditi familiari (inferiori a una soglia di intervento predefinita). La formula di calcolo del beneficio, infatti, risponde a criteri teorici ottimali e consente di evitare la cosiddetta "trappola della povertà", per la quale un individuo, anziché partecipare all'offerta di lavoro, sceglie di percepire un sussidio sicuro, generando in tal modo perdite di efficienza a livello sia individuale (impoverimento del capitale umano) sia collettivo (inefficienza allocativa).

## **2. Il reddito di inclusione**

L'articolo 1 del decreto (secondo cui la povertà è "la condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell'insieme di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso...") propone una definizione di povertà concettualmente analoga a quella alla base della

misura di povertà assoluta definita dall'Istat. Secondo l'approccio adottato dall'Istat la soglia di povertà corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che è considerato essenziale per uno standard di vita accettabile, necessario a escludere gravi forme di esclusione sociale, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche. Ciò determina una pluralità di soglie di spesa che variano a seconda delle caratteristiche della famiglia in termini di numero ed età dei componenti, della ripartizione di residenza, del tipo di comune.

Tuttavia, esistono profonde differenze rispetto alla scelta dell'approccio, dovute in parte a oggettive difficoltà operative, e in parte a scelte proprie del legislatore. Rispetto alle difficoltà operative, infatti, non è possibile "certificare" le spese delle famiglie di modo da poter stabilire quali siano al di sotto della propria soglia di povertà. Il legislatore utilizza misure di condizione economica certificabili, e già correntemente utilizzate in altri contesti, relative alla situazione reddituale e patrimoniale (oltre ai requisiti aggiuntivi per la prima applicazione del decreto di cui all'art. 3, comma 2), secondo uno schema concettuale per il quale la possibilità di soddisfare i propri bisogni tramite il consumo (cioè il benessere economico) è determinata dalla possibilità economica di poterlo fare tramite le proprie risorse economiche.

Tra le scelte precipue del legislatore rientra invece la decisione di escludere dal decreto nella sua forma attuale qualunque differenziazione territoriale del costo della vita. Le soglie di povertà dell'Istat, infatti, si differenziano tra le famiglie non solo per la diversa composizione familiare in termini di numero ed età dei componenti (aspetto in parte considerato tramite la scala di equivalenza utilizzata nel calcolo dell'ISEE, ad esempio), ma anche per il differente costo che uno stesso bene o servizio ha nelle diverse zone del paese e nei contesti locali (in particolare, si utilizzano opportuni livelli dei prezzi, aggiornati annualmente, differenziati per ripartizione territoriale e tipologia comunale). Nello schema di decreto proposto, le soglie per poter accedere ai benefici economici (ISEE, ISRE, patrimonio immobiliare, patrimonio mobiliare...) sono stabilite a livello esclusivamente nazionale, così come l'importo del contributo economico stesso.

Secondo i dati recentemente diffusi dall'Istat, nel 2016 in Italia si stimano in 1 milione e 619 mila le famiglie in condizione di povertà assoluta, pari al 6,3% delle famiglie residenti. In termini di individui si tratta di 4 milioni e 742 mila

persone, il 7,9% dell'intera popolazione. Negli ultimi quattro anni l'incidenza di povertà assoluta, con riferimento alle famiglie, è rimasta sostanzialmente stabile intorno al 6,0%. Nel 2016, soltanto nel Centro Italia si registra un incremento significativo rispetto all'anno precedente (5,9% da 4,2%) sebbene continui a essere il Mezzogiorno l'area del Paese con l'incidenza più elevata (8,5%). Per quanto riguarda il numero di individui, seppure nel contesto di una sostanziale stabilità dell'incidenza di povertà assoluta rispetto all'anno precedente, si registra il valore più alto dal 2005: ciò è avvenuto perché il fenomeno è andato via via ampliandosi tra le famiglie con quattro componenti e oltre e tra quelle con almeno un figlio minore. Anche in questo caso tra le ripartizioni si confermano la crescita al Centro (da 5,6% del 2015 a 7,3% del 2016) e la maggiore incidenza nel Mezzogiorno (9,8%).

Guardando le caratteristiche familiari, le tipologie famigliari che risultano più vulnerabili sono le famiglie con stranieri o di soli stranieri, per le quali si stima un'incidenza pari rispettivamente al 27,4% e il 25,7%, e le famiglie con tre o più figli minori per le quali l'incidenza è pari al 26,8%. Per quest'ultima tipologia di famiglie si è osservato un incremento sostanziale rispetto al 2015 quando l'incidenza era stimata al 18,3%. In termini assoluti, nel 2016, le famiglie con tre o più minori povere sono 137.771 nelle quali vivono 814.402 individui. Complessivamente si stimano 1.292 mila minori poveri il 12,5% dei ragazzi in età inferiore ai 17 anni (erano il 10,9% nel 2015).

In generale la povertà assoluta mostra un andamento stabile, si osserva tuttavia un peggioramento delle condizioni di quanti vivono in povertà. Nel 2016, infatti, l'intensità della povertà, che misura in termini percentuali quanto la spesa mensile delle famiglie povere è mediamente sotto la linea di povertà, ovvero "quanto poveri sono i poveri", si attesta al 20,7% (era al 18,7% nell'anno precedente).

Inoltre, le stime del modello di microsimulazione dell'Istat diffuse a giugno e riferite ai redditi del 2016, mostrano che gli effetti redistributivi dell'imposizione fiscale e contributiva e dei trasferimenti monetari, misurati confrontando i redditi individuali e familiari 'a monte' e 'a valle' dell'intervento pubblico redistributivo, sono meno efficaci fra le coppie e le famiglie monoparentali con minori. Aggiungendo i trasferimenti pubblici al reddito primario guadagnato sul mercato si ottiene, infatti, il reddito lordo da cui, sottraendo contributi sociali obbligatori e imposte, si ottiene il reddito disponibile delle famiglie. Nel passaggio dal reddito primario a quello

disponibile, l'intervento pubblico determina un riposizionamento sulla scala dei redditi: maggiore la riduzione delle distanze fra i redditi disponibili delle famiglie, maggiore l'equità.

I risultati delle stime mostrano che il 15,5% delle coppie e il 32,9% delle famiglie monoparentali con minori dispongono di un reddito primario inferiore alla soglia di povertà relativa (calcolata come il 60% della mediana dei redditi a livello nazionale). Se si considera, invece, il reddito disponibile (dopo l'imposizione fiscale e contributiva e i trasferimenti monetari) la quota di famiglie al di sotto della soglia sale rispettivamente al 21,5% e al 37,4%.

Il beneficio previsto dal decreto legislativo, ponendo le famiglie con minori come destinatarie, in via prioritaria, dell'intervento, costituisce quindi un passo nella direzione di un miglioramento dell'equità orizzontale.

### **3. Il progetto personalizzato**

L'intervento a sostegno della povertà e dell'inclusione sociale previsto dallo schema di decreto legislativo istituisce un collegamento diretto e vincolante tra fruizione del beneficio economico e politiche attive. Esso prevede, infatti, la partecipazione a un progetto di reinserimento sociale e lavorativo gestito a livello locale e, a questo scopo, destina risorse pari al 15% del Fondo per la lotta alla povertà. È importante anche sottolineare che a queste risorse si aggiungono quelle del Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione 2014-2020, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo. È la prima volta, infatti, che si fa ricorso ai fondi strutturali per finanziare politiche di inclusione sociale. La definizione dei livelli minimi di alcune prestazioni sociali, è uno dei principali contributi del PON volto a garantire una maggiore uniformità delle prestazioni in tutte le regioni italiane.

L'articolo 7 individua i servizi coinvolti per l'accesso e la valutazione e i sostegni da individuare nel progetto personalizzato e destina una quota del Fondo povertà al loro finanziamento. Nell'ambito della spesa per il welfare locale, che ammonta complessivamente a poco meno di 7 miliardi di euro, il 17% della spesa totale dei comuni, circa 1 miliardo e 168 milioni di euro annui, è assorbita dai servizi citati.

L'ammontare delle risorse impiegate per il welfare locale dai Comuni, singolarmente o in forma associata, è monitorato dall'Istat a partire dal 2003: dopo un primo periodo di graduale e continuo incremento, la spesa sociale



dei Comuni risulta in diminuzione per la prima volta nel 2011, con un calo dell'1% che prosegue nel biennio successivo. I dati del 2014, ancorché provvisori, mostrano una lieve ripresa indicando una nuova possibile inversione di tendenza.

Dei circa 6 miliardi e 915 milioni di euro spesi dai comuni nel 2014, il 38,5% è dedicato alle famiglie con figli e ai minori in genere, il 25,2% ai disabili, il 19,6% agli anziani, il 7,1% al contrasto della povertà, all'esclusione sociale e alle persone senza dimora, il 3,6% agli immigrati; le rimanenti risorse sono destinate alla multiutenza (5,7%) o alle dipendenze (0,4%). Oltre alle specifiche misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale contemplate nella relativa area di utenza, vi sono diversi interventi e servizi sociali che in maniera trasversale alle "categorie" di beneficiari individuate dalla L.328 del 2000 mirano al sostegno del reddito e all'inclusione sociale dei soggetti più deboli, quali ad esempio i contributi per l'integrazione del reddito e i contributi per l'alloggio.

Dal punto di vista del tipo di supporto messo in campo dai Comuni, si rileva che il 39% della spesa per il welfare locale rientra nella categoria degli interventi e servizi (circa 2,7 miliardi), il 34% è assorbito dai costi delle strutture territoriali e il 27% dai contributi in denaro per l'attivazione di servizi o per il sostegno del reddito.

Tornando ai servizi individuati dallo schema di decreto i dati consentono di entrare nel dettaglio sull'attivazione del servizio e i livelli di spesa.

Per il **segretariato sociale** i comuni hanno speso complessivamente nel 2013 76 milioni 317 mila euro. Gli utenti serviti sono circa 2 milioni l'anno, di cui il 50% al Nord. A livello nazionale risulta che circa il 71% dei comuni offre ai propri residenti questo tipo di servizio. La percentuale di comuni che hanno attivato questo servizio varia dal 55,5% nelle Isole all'81,5% nel Nord-ovest.

La spesa annua dei Comuni per il **servizio sociale professionale** è di circa 362 milioni 486 mila euro, gli utenti presi in carico dagli assistenti sociali sono circa 1 milione 980 mila l'anno. Il 61% dei Comuni italiani ha attivato questo servizio. Con la sola eccezione di Calabria (19%) e Campania (32%), la quota di comuni che ha attivato il servizio è superiore al 40% in tutte le regioni

Per l'**inserimento lavorativo** i Comuni spendono circa 44 milioni l'anno e gli utenti che hanno beneficiato di questo tipo di interventi nel 2013 risultano 31.775. Solo il 28% dei comuni risulta offrire il servizio, con una variabilità

territoriale particolarmente elevata – si passa dal 62% dei comuni del Veneto all'1 e 2% di Valle d'Aosta e Calabria – e una posizione generalmente peggiore delle regioni meridionali.

Il **sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale** ha avuto 95.963 utenti nel 2013, con una spesa complessiva di circa 119 milioni di euro. Il 34% dei Comuni offre il servizio, tale quota supera abbondantemente il 40% nel Nord, è inferiore al 20% nel Mezzogiorno.

Per l'**assistenza domiciliare socio-assistenziale** i comuni hanno speso 523 milioni 424 mila euro a fronte di 215.894 utenti. Si tratta del servizio che assorbe la quota di spesa e la spesa per utente più elevate. Nonostante ciò è attivo solo nel 38,6% dei comuni, con quote generalmente più basse nelle regioni del Sud ma anche in alcune del Nord, quali Emilia Romagna e Valle d'Aosta.

Il **servizio di mediazione familiare** è attivo nel 30,3% dei comuni, con una spesa di circa 4 milioni di euro per 10.312 utenti. In quasi tutte le regioni del meridione la quota di comuni che offre il servizio è inferiore alla media.

Il **sostegno alla genitorialità** ha una spesa annua di circa 21 milioni da parte del 49,1% dei comuni, per un totale di 76.965 utenti. Il servizio raggiunge quote di diffusione molto elevate nel Nord ed è presente in almeno il 30% dei comuni in quasi tutte le regioni del Centro e del Sud.

Il **servizio di mediazione culturale**, è presente nel 22,3% dei comuni, ha circa 76 mila utenti l'anno e una spesa a carico dei comuni di 7.510.908. La distanza tra Centro-Nord, dove circa un comune su tre offre il servizio, e Mezzogiorno, con circa un comune su 20, è particolarmente elevata.

Il **servizio di pronto intervento sociale** è disponibile soltanto nel 2,3% dei comuni, la spesa complessiva è stata di circa 10 milioni e il numero di utenti circa 43.300.

Infine, con riferimento all'art.24 del decreto in esame, che istituisce il Nuovo sistema informativo sui servizi sociali, si desidera segnalare che l'Istat dal 2003 raccoglie informazioni con cadenza annuale sugli utenti e la spesa delle politiche di welfare gestite a livello locale, in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Cisis e diverse Regioni. I dati presentati sopra sul welfare locale provengono proprio da questa fonte.

Sul data warehouse dell'Istituto (<http://dati.istat.it/>) sono disponibili i dati riferiti agli utenti e alla spesa dei Comuni per ogni singolo intervento o servizio sociale previsto dalla rete territoriale, aggregati per regione e ripartizione geografica o con dettaglio sub-regionale: per provincia, per ambito territoriale di competenza e per singolo comune.

Inoltre, con specifico riferimento alla materia trattata nel comma 10 del suddetto articolo, l'Istat ha realizzato nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sulla disabilità, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche delle sociali, un sistema di indicatori di monitoraggio della convenzione Onu sui diritti dei disabili. Inoltre, il piano d'azione recentemente approvato dal Ministro conferma il ruolo dell'Istat nell'integrazione degli archivi amministrativi contenenti dati sulla disabilità.

Del resto, si ricorda che il DPCM 166/2010 affida all'Istat il ruolo di definizione e coordinamento in merito allo scambio dell'informazione statistica e finanziaria tra le pubbliche amministrazioni al fine di perseguire una sistematica e generale utilizzabilità statistica dell'informazione raccolta dalle pubbliche amministrazioni, assegnandogli il compito di svolgere attività diretta sul contenuto, la qualità e l'organizzazione degli archivi amministrativi e sulla modulistica che li alimenta.

Si ritiene quindi auspicabile che lo schema di decreto legislativo in esame e i successivi decreti attuativi tengano debitamente conto del ruolo dell'Istituto nazionale di statistica al fine di garantire la massima efficacia delle azioni ivi previste e garantire la massima valorizzazione dell'informazione disponibile.