



UNA SIMULAZIONE DI IMPATTO DEL REDDITO DI CITTADINANZA

Alla sensibilità al tema della povertà e dell'esclusione sociale, in Italia, non ha mai corrisposto un adeguato impegno politico nell'allestire misure atte a contrastare il fenomeno. La SVIMEZ sono diversi anni che ha proposto l'introduzione anche nel nostro Paese, come in quasi tutti gli altri principali paesi europei, di una politica universale di contrasto al disagio e all'esclusione sociale.

L'introduzione dal primo gennaio del 2018 del Reddito di Inclusione ha senz'altro rappresentato la prima vera sperimentazione in Italia di un sussidio universale, destinato a tutte le famiglie in condizioni di povertà grave. Il ReI prevede: un beneficio economico erogato mensilmente; un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa sotto la supervisione dei servizi sociali del Comune.

L'inadeguata dotazione finanziaria di questo strumento ne ha fortemente depotenziato l'attuazione. Dai dati di monitoraggio presentati nel Rapporto relativi ai primi 9 mesi di attuazione, emerge che le famiglie beneficiarie del ReI in Italia sono circa 378 mila coinvolgendo circa 1 milione di persone, con un beneficio medio che oscilla tra i 177 euro delle famiglie con un componente ai 433 per famiglie con 6 o più componenti. Si tratta di dati che, se confrontati con il numero di famiglie censite dell'ISTAT come in condizione di povertà assoluta (1,8 milioni per circa 5,5 milioni di persone) con quelli sull'intensità della povertà (cioè la distanza dai livelli di reddito di sussistenza), confermano l'assoluta insufficienza di tale strumento rispetto alla dimensione del problema che dovrebbe affrontare.

Alla luce di questi dati va accolta con favore la scelta del Governo di porre al centro della manovra di bilancio 2019 una misura di contrasto alla povertà, il Reddito di Cittadinanza. Alla luce della forte correlazione tra crescita ed eguaglianza l'aver destinato importanti risorse (9 miliardi di euro) su politiche di contrasto alla povertà rappresenta un indubbio passo in avanti dopo una lunga fase in cui, agli effetti negativi della crisi economica si è aggiunta una politica di risanamento delle finanze pubbliche che ha scaricato i suoi effetti soprattutto sulle fasce più deboli della popolazione, con un incremento delle disuguaglianze di reddito e una crescita del numero delle famiglie in povertà soprattutto nel Sud.

In attesa dei dettagli della misura la SVIMEZ ne ha effettuato una stima di impatto.

Si proceduto in primo luogo a stimare la platea dei potenziali beneficiari della misura in base partendo dall'ipotesi di garantire un reddito minimo mensile di 780 euro per una famiglia con un solo componente. La base dati utilizzata è quella INPS relativa alle dichiarazioni ISEE (in particolare le elaborazioni sono state effettuate sul Rapporto di Monitoraggio 2016). Si è dunque proceduto ad una ripartizione territoriale delle famiglie con dichiarazione compresa tra i 0 e 9.000 euro (750 euro mensili circa). Nella Tabella 1 sono riportati i nuclei familiari potenzialmente beneficiari distinti per classi di reddito ISEE. Si tratta di 2,5 milioni circa di famiglie italiane, di cui circa il 50% è localizzato nelle regioni meridionali. Va tuttavia rilevato che il peso del Mezzogiorno, risulta superiore nelle prime due fasce di reddito e in particolare in quella compresa tra 0 e 300 euro. Con riferimento, in particolare, alla classe 6-9000 euro va rilevato che sono una parte di tale famiglie sarà realmente interessata dal Reddito di Cittadinanza, in quanto in una situazione reddituale assai prossima alla soglia. Nel caso di famiglie con casa di proprietà, il reddito figurativo, stimato nelle dichiarazioni del Governo in circa 280 euro, determinerebbe la fuoriuscita dalla platea. Dunque delle 690 mila famiglie circa comprese in quest'ultima fascia di reddito si stima che circa 180 mila non abbiano diritto al sussidio, in quanto proprietarie di casa e con al massimo 3 componenti (Tab.2).

Tab.1 Famiglie italiane con reddito ISEE inferiore a 9 mila euro per ripartizione territoriale

	Nulla	0-3.000	3.000-6.000	6.000-9.000	Totale 0-9000 euro
Nord	140.600	177.300	251.300	257.800	827.000
Centro	89.800	101.400	128.800	121.500	441.500
Mezzogiorno	239.400	355.500	376.200	312.300	1.283.400
Centro-nord	230.400	278.700	380.100	379.300	1.268.500
ITALIA	469.800	634.200	756.300	691.600	2.551.900
Nord	29,9	28,0	33,2	37,3	32,4
Centro	19,1	16,0	17,0	17,6	17,3
Mezzogiorno	51,0	56,1	49,7	45,2	50,3
Centro-nord	49,0	43,9	50,3	54,8	49,7
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tab. 2 numero famiglie con reddito ISEE 6-900 euro proprietarie di casa non beneficiarie

	numero componenti			Totale
	1	2	3	
Nord	26.338	18.931	17.731	63.001
Centro	10.257	10.789	11.856	32.902
Mezzogiorno	33.225	24.293	25.050	82.569
Centro-nord	36.596	29.720	29.588	95.903
ITALIA	69.821	54.013	54.638	178.472

Si è poi proceduto a distribuire le famiglie per numero di componenti così da poter tenere conto nella valutazione del sussidio monetario della scala di equivalenza utilizzata per le altre misure sociali in vigore che utilizzano le dichiarazioni ISEE (Tab.3). Su 2,5 milioni di famiglie, circa 1,1 milioni sono composte da 1 o 2 membri, un altro milione è costituito da famiglie con 3 o 4 membri, mentre il numero di famiglie con 5 o più componenti è di circa 300 mila unità. Non si registrano significative differenze nella composizione per numerosità familiare tra Nord e Sud. Non siamo in grado di stimare il numero di famiglie straniere che si presume contribuiscano ad aumentare la quota del Centro-Nord soprattutto con riferimento alle famiglie più numerose.

La stima dei beneficiari, distinti per classe di reddito, numero di componenti e circoscrizione territoriale di residenza permette di procedere ad una stima della distribuzione delle risorse e dell'entità media del sussidio per famiglia in base alla numerosità, sia nell'ipotesi di piena copertura dei fabbisogni, sia ponendo il vincolo delle risorse rese disponibili dalla legge di Bilancio.

Con riferimento ai beneficiari, si è proceduto a due diverse stime. La prima sull'intero aggregato dei nuclei con ISEE da 0 a 9 mila euro. Una seconda simulazione è stata invece circoscritta, anche in considerazione della limitatezza delle risorse rispetto al fabbisogno, alle famiglie con al massimo 6 mila euro ISEE, che per numero e composizione si approssimano maggiormente alla platea delle famiglie in povertà assoluta indicate dall'ISTAT



Ipotesi 1: Famiglie con Isee compreso tra 0 e 9000 euro

La stima del sussidio mensile è stata effettuata in base alla differenza tra reddito dichiarato e soglia massima individuale prevista (780 euro), corretta con la scala di equivalenza per le famiglie con 2 o più componenti. Si è poi tenuto conto che una quota di queste famiglie fosse proprietaria dell'abitazione di residenza così da scontare, come annunciato dal Governo, l'affitto figurativo. Tale quota è stata modulata sulla base della circoscrizione di residenza e della fascia di reddito di appartenenza. Si è infine tenuto conto dell'intensità della povertà che, in base a dati Istat, risulta superiore nel Mezzogiorno; ne consegue la previsione di una quota più elevata di famiglie al Sud vicine all'estremo inferiore degli intervalli di reddito.

Sulla base di tali ipotesi e in virtù della distribuzione delle famiglie, così come riportate nelle Tab.1 e Tab.2, si è giunti al risultato riportato nelle Tabb. 4 e 5. In base alle stime SVIMEZ, l'erogazione di un sussidio parametrato a 780 euro individuali, pur tenendo conto di una quota di proprietari di abitazione, richiederebbe uno stanziamento di circa 17 miliardi di euro per i 9 mesi del 2019 successivi alla prevista entrata in vigore della misura (aprile 2019). **Il sussidio medio oscillerebbe tra i 300 euro di una famiglia monocomponente ai 1.200 per le famiglie con 5 e più componenti. Esso sarebbe, ovviamente, assai più rilevante per le famiglie con Isee nullo o al di sotto dei 3000 euro ISEE. In quest'ultimo caso sarebbe compreso tra i 535 euro e i 1.891 euro.** Di questi 17 miliardi, circa 11 andrebbero a beneficio delle famiglie abitanti al Sud. Va rilevato che per la classe 6-9000 euro il sussidio risulterebbe di entità molto contenuta soprattutto per le famiglie meno numerose: al di sotto dei 100 euro per le famiglie con meno di 3 persone.

Con le risorse disponibili, circa 8 miliardi (non considerando il miliardo destinato alla riqualificazione dei centri per l'impiego), volendo garantire la copertura all'intera platea di 2,3 milioni di nuclei familiari, il sussidio scenderebbe in maniera considerevole e sarebbe compreso tra i 178 euro della famiglia con un componente per poi crescere ai 445 euro della famiglia di 4 componenti e ai 490 euro di un nucleo con oltre 5 componenti. Il sussidio medio complessivo si dimezzerebbe dai 704 euro derivanti da una piena copertura

del provvedimento ai 332 euro erogabili, in base alle nostre stime, con gli 8 miliardi disponibili.

Tab.3 Famiglie italiane con reddito ISEE inferiore a 9 mila euro per ampiezza del numero componenti e per ripartizione territoriale

	Famiglie povere per numero di componenti					Totale
	1	2	3	4	5 e più	
Nord	211.228	151.822	142.201	209.738	112.012	827.000
Centro	93.182	98.009	107.706	101.131	41.471	441.500
Mezzogiorno	341.348	249.584	257.360	288.531	146.577	1.283.400
Centro-nord	307.619	247.052	244.698	312.644	156.486	1.268.500
ITALIA	647.317	496.656	501.521	602.698	303.707	2.551.900
	<i>Ripartizione %</i>					
Nord	32,6	30,6	28,4	34,8	36,9	32,4
Centro	14,4	19,7	21,5	16,8	13,7	17,3
Mezzogiorno	52,7	50,3	51,3	47,9	48,3	50,3
Centro-nord	47,5	49,7	48,8	51,9	51,5	49,7
ITALIA	100	100	100	100	100	100

Tab.4 Entità del contributo per numerosità nucleo familiare e ripartizione

	Famiglie povere per numero di componenti					Totale
	1	2	3	4	5 e più	
Isee nullo	535	1060	1403	1710	1891	1245
ISEE 0-3000	439	697	963	1214	1349	881
ISEE 3-6000	220	476	739	973	1097	654
ISEE 6-9000	63	251	484	709	825	426
Totale	300	580	850	1090	1200	750



Tab.4a Costo per la piena copertura a 780 euro

Nord	3.895.757.975	23
Centro	2.209.489.965	13
Mezzogiorno	10.834.477.095	64
Centro-Nord	6.105.247.940	36
Italia	16.939.725.035	100

Tab.5. Entità del contributo con il vincolo di 8 miliardi di stanziamento ripartizione

	Famiglie povere per numero di componenti					Totale
	1	2	3	4	5 e più	
Contributo medio	178	268	364	445	490	332

Tab.5 a Distribuzione con l'attuale dotazione

Nord	1.839.821.115	23,0
Centro	1.043.459.660	13,0
Mezzogiorno	5.116.719.225	64,0
Centro-Nord	2.883.280.775	36,0
Italia	8.000.000.000	100,0

Ipotesi 1: Famiglie con Isee compreso tra 0 e 6000 euro

Una seconda ipotesi, riportata nelle Tabelle 6-9, ha ristretto la platea dei destinatari, con le medesime ipotesi utilizzate in precedenza, alla fascia di reddito 0-6000 euro. Tale platea appare maggiormente rappresentativa in quanto, oltre ad essere in linea con le stime della povertà assoluta, depura della classe 6-9000 mila euro per la quale il costo amministrativo di gestione e controllo del sussidio rischia di essere preponderante rispetto all'entità del beneficio concesso.

In questa seconda ipotesi il costo complessivo della misura sarebbe di 16 miliardi di euro, erogando un sussidio medio compreso tra i 510 euro e i 1424 euro, a seconda della numerosità della famiglia.



Con le risorse attuali, prendendo a riferimento le famiglie con ISEE inferiore a 6.000 euro – pur tenendo conto che circa il 50% potrebbe avere una casa di proprietà – è possibile erogare a circa 1,8 milioni di famiglie un sussidio compreso tra i 255 euro per una famiglia monocomponente e i 712 euro per una famiglia con 5 o più componenti.

Ne deriva dunque una sostanziale distanza dall'obiettivo enunciato di garantire il raggiungimento della soglia dei 780 euro, ma d'altra parte un forte allargamento rispetto al ReI dei beneficiari riuscendo a coprire quasi integralmente l'universo delle famiglie in povertà assoluta.

La diversa intensità delle condizioni di povertà all'interno delle famiglie (distanza dalla soglia, numerosità dei nuclei, proprietà dell'abitazione), tra Nord e Sud, determina una distribuzione territoriale delle risorse che, secondo le nostre stime, avvantaggia il Mezzogiorno che assorbirà circa il 63% del Reddito di Cittadinanza.

Tab.6 Famiglie italiane con reddito ISEE inferiore a 6 mila euro per ripartizione territoriale

	Nulla	0-3.000	3.000-6.000	Totale 0-6000 euro
Nord	140.600	177.300	251.300	569.200
Centro	89.800	101.400	128.800	320.000
Mezzogiorno	239.400	355.500	376.200	971.100
Centro-nord	230.400	278.700	380.100	889.200
ITALIA	469.800	634.200	756.300	1.860.300
Nord	29,9	28,0	33,2	30,6
Centro	19,1	16,0	17,0	17,2
Mezzogiorno	51,0	56,1	49,7	52,2
Centro-nord	49,0	43,9	50,3	47,8
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0

Tab.7 Entità del contributo per numerosità nucleo familiare

	Famiglie povere per numero di componenti					Totale
	1	2	3	4	5 e più	
Totale	510	769	1038	1288	1424	956



**Tab.7 a Costo per la piena copertura a 780 euro
per famiglie fino a 6000 euro**

Mezzogiorno	10.010.999.842	62,6
Centro-Nord	5.989.000.158	37,4
Italia	16.000.000.000	100,0

Tab.8. Entità del contributo con il vincolo di 8 miliardi di stanziamento ripartizione

	Famiglie povere per numero di componenti					Totale
	1	2	3	4	5 e più	
contributo medio	255	385	519	644	712	478

**Tab. 8 a Distribuzione dell'attuale
dotazione**

Mezzogiorno	5.005.499.921	62,6
Centro-Nord	2.994.500.079	37,4
Italia	8.000.000.000	100,0

Al di là degli aspetti quantitativi, in attesa di conoscere i dettagli della misura, emergono già da ora però alcuni limiti di impostazione, soprattutto alla luce della conoscenza del tessuto economico e sociale delle regioni meridionali. La identificazione della misura esclusivamente con il concetto di trasferimento monetario (peraltro sulla base di una soglia finanziaria 780 euro, molto più alta di quella di Paesi come la Germania e, come visto, irraggiungibile con le risorse stanziare) è il limite principale sia per le implicazioni simboliche sia per la sua realizzabilità. Da un punto di vista generale, questa impostazione ha inevitabilmente enfatizzato l'attenzione sui beneficiari, come una platea di potenziali approfittatori (identificati prevalentemente come meridionali) e sui rischi di un effetto di spiazzamento rispetto alla ricerca di lavoro, neanche mitigato da meccanismi di premialità a chi integra il sussidio con redditi di lavoro come avviene in altri paesi. Da qui ne è derivato il dibattito su quali siano le spese ammissibili, con una sorta di controllo "etico" dello Stato su quali siano le spese indispensabili per una famiglia povera.

Ma soprattutto, sul fronte della sua applicabilità ed efficienza, emergono i limiti di una simile interpretazione concentrata solo sul sussidio economico in aree (le periferie

urbane, le aree interne del Sud come del Nord) in cui, come viene illustrato in seguito, sono così deboli le strutture pubbliche che offrono servizi al cittadino. L'efficacia infatti dipenderà dal collegamento che viene previsto e realizzato tra il beneficio economico offerto al cittadino e la partecipazione richiesta a programmi di attivazione e/o accettazione di offerte di lavoro. Qui si determina la distinzione fra intervento assistenziale vecchia maniera ed intervento capace di recuperare alla società quanti, per ragioni diverse, sono stati vittime di insuccessi economici. Lo stato dei Centri per l'impiego, specialmente al Sud, è senz'altro il primo dei problemi. Ma anche assunta l'ipotesi più favorevole al Governo, cioè che il reddito di cittadinanza consenta il reintegro, dal lato dell'offerta, di coloro che sono espulsi dal mercato del lavoro, l'operazione per concludersi positivamente dovrebbe materializzare la disponibilità di posti di lavoro in grado di tradurre la nuova offerta di lavoro in nuova occupazione.

Soluzione che si riproporrebbe anche ai nuovi “miracolati” del reddito di cittadinanza. Ritorna il dato strutturale di una economia soprattutto al Sud sottodimensionata e di un territorio poco attrattivo per gli investitori perché povero di infrastrutture tecniche e, soprattutto, di servizi sociali (sanità, scuola, trasporti) che determinano la qualità della vita.

Dunque l'occasione è quella di provare a costruire, a partire dalle risorse del reddito di cittadinanza, un sistema integrato di servizi per le fasce più deboli della popolazione, attraverso interventi mirati volti a contrastare l'abbandono scolastico, a integrare i servizi socio-sanitari (asili nido, strutture socio assistenziali per anziani) oggi carenti, a rafforzare le politiche attive del lavoro migliorando così la qualità della vita delle fasce più fragili della popolazione e attivando al tempo stesso, anche attraverso il mondo della cooperazione, occasioni di lavoro.

Solo in questo quadro anche sussidi economici temporanei possono diventare parte di un progetto di inclusione più ampio. Un percorso più difficile, ma che rappresenterebbe finalmente un grande investimento pubblico per migliorare l'infrastrutturazione sociale delle aree più marginali del Nord e del Sud del Paese, attivando processi di sviluppo economico e nuova occupazione, evitando, come troppo spesso in Italia accade, che la povertà si tramandi di padre in figlio.