

TAVOLA II.4 (SEGUE): MISURE PER IL PUBBLICO IMPIEGO

Misura	Descrizione e costi della misura	Periodo
Assunzioni nel settore pubblico		
Regioni, province, città metropolitane e comuni	<p>i. Province e città metropolitane possono effettuare assunzioni di personale nel rispetto degli equilibri di bilancio e a condizione che la spesa complessiva di personale sia contenuta nell'ambito di un valore- soglia individuato dal Decreto Legge n. 34 del 2019 in materia di assunzioni di personale nelle regioni a statuto ordinario.</p> <p>ii. Le province possano avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009.</p> <p>iii. I comuni che registrano una spesa complessiva per il personale dipendente, espressa in termini percentuale della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, compresa in determinate soglie, non possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I comuni con ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o con piano di riequilibrio pluriennale approvato sono autorizzati ad assumere, in via prioritaria, personale di livello apicale degli uffici preposti alla gestione finanziaria e contabile.</p> <p>iv. Le regioni possono infine procedere alle assunzioni da destinare ai centri per l'impiego anche attraverso le società a partecipazione pubblica</p>	
Comuni	<p>i. Si prevedono misure procedurali che consentono al Dipartimento per la funzione pubblica di accelerare la capacità assunzionale delle P.A. nel triennio 2020-2022.</p> <p>ii. Si autorizza Formez PA, in via sperimentale, a fornire adeguate forme di assistenza ai comuni fino a 5.000 abitanti e dei comuni in dissesto per il sostegno delle attività fondamentali.</p> <p>iii. Si autorizzano i comuni con ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o con piano di riequilibrio pluriennale approvato ad assumere personale di livello apicale)</p>	2020-2022
Agenzia delle dogane e monopoli	Si proroga al 2020 il termine per procedere all'assunzione, da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli di 60 unità di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato	2020
Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza	Si proroga agli anni 2021, 2022 e 2023 l'autorizzazione ad avvalersi di ulteriori 10 unità di personale in posizione di comando obbligatorio, al fine di adempiere ai compiti in materia di minori stranieri non accompagnati. I maggiori oneri sono stimati in 259 mila euro per ciascun anno del triennio 2021-2023 e sono coperti a valere sul Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili	2021-2023
Ministero dell'Interno	<p>i. Si riduce la durata del corso-concorso di formazione e del tirocinio pratico per i segretari comunali e provinciali e introduce una verifica da effettuare durante il corso e obblighi formativi suppletivi dopo la prima nomina.</p> <p>ii. Viene prevista poi la possibilità di riservare ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni il 30 per cento dei posti al concorso pubblico per esami che consente l'accesso al corso-concorso per segretari comunali e provinciali.</p> <p>iii. È istituita inoltre una sessione aggiuntiva al corso-concorso bandito nel 2018 finalizzata all'iscrizione di ulteriori 172 segretari comunali nella fascia iniziale.</p> <p>iv. Con la finalità di ovviare alla carenza di segretari nei piccoli comuni si prevede poi la possibilità di conferire, in via transitoria, le funzioni di vicesegretario a funzionari di ruolo del comune con determinati requisiti</p>	2020
Anpal Servizi S.P.A.	Vengono destinate ulteriori risorse in favore di ANPAL Servizi Spa, per le spese di personale e in particolare per nuove assunzioni a tempo indeterminato, nella misura di 1 milione di euro per il 2020 e di 2 milioni annui a decorrere dal 2021. Ai fini della relativa copertura finanziaria, si riduce in misura corrispondente il fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione	a decorrere dal 2020
Università	A decorrere dal 2021 viene autorizzata l'assunzione di ricercatori universitari a tempo determinato di tipo B nel limite di spesa fissata a 96,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2021. Sempre nel limite di spesa fissata a 15 milioni di euro annui a decorrere dal 2022 le università sono autorizzate a bandire procedure per la chiamata di professori universitari di seconda fascia riservate ai ricercatori universitari a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale (ASN). A tal fine si incrementa il Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO) di 96,5 milioni di euro dal 2021 e di 111,5 milioni di euro dal 2022	a decorrere dal 2021 e dal 2022

TAVOLA II.4 (SEGUE): MISURE PER IL PUBBLICO IMPIEGO

Misura	Descrizione e costi della misura	Periodo
Assunzioni nel settore pubblico		
Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (AICS)	<p>i. Si prevede che presso le sedi estere dell'Agenzia possano essere inviati fino a 60 dipendenti inquadrati nell'organico dell'Agenzia o esperti già in servizio presso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Questo contingente può essere incrementato fino a novanta unità, nei limiti delle risorse finanziarie effettivamente disponibili</p> <p>ii. Si eleva da 100 a 150 unità il contingente numerico complessivo di personale locale assunto nei Paesi nei quali l'Agenzia opera</p> <p>iii. Si disapplica il limite percentuale dei contratti a tempo determinato relativamente ai contratti stipulati per la realizzazione ed il monitoraggio d'iniziativa di cooperazione allo sviluppo. Inoltre, per i contratti di lavoro a tempo determinato - al pari di quelli riguardanti attività di ricerca scientifica - che abbiano ad oggetto in via esclusiva lo svolgimento di attività di cooperazione allo sviluppo è previsto che possano avere durata pari a quella del progetto al quale si riferiscono</p> <p>iv. Si porta da 20 a 29 le unità di personale appartenenti all'Area funzionale III, posizione economica F1, che l'AICS è autorizzata ad assumere mediante procedura concorsuale riservata. Per l'attuazione delle misure indicate sono previsti oneri pari a 11,208 milioni di euro per il 2020, fino ad arrivare a 11,849 milioni di euro a decorrere dal 2029. A tali oneri si provvede mediante corrispondente riduzione del finanziamento annuale iscritto in appositi capitoli dello stato di previsione del MAECI</p>	dal 2020
Organi giustizia amministrativa	<p>i. Si modifica l'assetto organizzativo del Consiglio di Stato prevedendo l'istituzione di una ulteriore sezione, nonché l'aumento da due a tre del numero di presidenti di cui è composta ciascuna sezione giurisdizionale</p> <p>ii. È altresì prevista l'istituzione di due nuove sezioni riferibili specificamente al Tar Lazio. Onde assicurare alle nuove sezioni una dotazione adeguata, l'organico del personale di magistratura della giustizia amministrativa è incrementato di: i) tre Presidenti di sezione del Consiglio di Stato; ii) di due Presidenti di Tar; iii) di 12 consiglieri di Stato; iv) di 18 tra referendari, primi referendari e consiglieri di Tar. La disposizione autorizza per l'anno 2020 la copertura di quindici posti di organico di consiglieri di Stato, l'assunzione di venti referendari dei tribunali amministrativi regionali. Per le esigenze di supporto alle attività del Consiglio di Stato e dei Tar viene prevista inoltre l'assunzione a tempo indeterminato di tre dirigenti di livello non generale in deroga ai vigenti limiti assunzionali con conseguente incremento della relativa dotazione organica. Si rimodula la quantificazione degli oneri per l'assunzione dei nuovi magistrati amministrativi. Per le nuove assunzioni si autorizza la spesa per un onere massimo complessivo di 2,935 milioni di euro per l'anno 2020, di 5,916 milioni di euro per l'anno 2021 fino ad arrivare a 8, 115 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2028</p> <p>iv. Si autorizza il Consiglio di Stato a conferire, nell'ambito della dotazione organica vigente, a persona dotata di alte competenze informatiche, un incarico dirigenziale di livello generale</p>	dal 2020
Corte dei conti	<p>i. Si prevede un incremento di complessive 25 unità della dotazione organica dei magistrati della Corte dei conti. Siffatto ampliamento si ripartisce in un incremento di 15 unità del numero di presidenti di sezione. Le restanti 10 unità sono ad incremento del numero dei consiglieri, vice procuratori, primi referendari e referendari.</p> <p>ii. All'incremento di dotazione organica si accompagna l'autorizzazione alla Corte dei Conti a bandire per il triennio 2020-2022 in aggiunta alle vigenti facoltà assunzionali, procedure concorsuali onde assumere 25 referendari da inquadrare nel ruolo del personale di magistratura. Oneri pari a 3,143 milioni di euro per l'anno 2020; 3,201 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 e a 5,009 milioni di euro annui dal 2030</p>	2020 2020-2022
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	Si differisce al triennio 2020-2022 il termine per l'assunzione di 50 unità di personale appartenenti all'area II posizione economica F2, con oneri quantificati 14,956 milioni di euro per l'anno 2020, 19,222 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021.	2020-2022
Ministero dell'Istruzione	<p>i. Si consente l'assunzione quali dirigenti scolastici dei soggetti che, pur idonei, non erano stati ammessi al corso di formazione dirigenziale e tirocinio relativo al corso-concorso bandito nel 2017, in quanto la loro posizione in graduatoria eccedeva il numero fissato di partecipanti. Il reclutamento dei dirigenti scolastici può essere disposto in ogni caso solo nel limite dei posti annualmente vacanti e disponibili</p> <p>ii. Si incrementa la dotazione organica del personale docente della scuola secondaria di secondo grado e si determina in misura corrispondente una maggiore spesa pari a 6,387 milioni di euro nel 2020, a 25,499 milioni di euro nel 2021 e a 23,915 milioni di euro annui dal 2022</p>	2020 a decorrere dal 2020

TAVOLA II.4 (SEQUE): MISURE PER IL PUBBLICO IMPIEGO

Misura	Descrizione e costi della misura	Periodo
Compensi per lavoro straordinario		
Forze di polizia e Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco	Viene autorizzata la spesa complessiva di 180 milioni di euro per il pagamento di compensi per lavoro straordinario reso dalle Forze di polizia e dai Vigili del fuoco riferiti ad annualità precedenti al 2019 e non ancora liquidati	2020
Trattamenti accessori, indennità di amministrazione del personale e adeguamenti retributivi		
Ministero della Salute	Ministero della Salute	Ministero della Salute
Forze di Polizia e Forze Armate	Forze di Polizia e Forze Armate	Forze di Polizia e Forze Armate
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
Ministero dell'Interno	<p>i. Viene incrementata di 1,8 milioni di euro annui a decorrere dal 2020 l'autorizzazione di spesa in favore del Fondo per la retribuzione, di posizione e di risultato del personale della carriera prefettizia.</p> <p>ii. Viene autorizzata una spesa pari a 5 milioni di euro dell'importo delle risorse da utilizzare in sede di contrattazione collettiva 2019/2021 per determinare la nuova misura dell'indennità di amministrazione spettante al personale non dirigenziale appartenente ai ruoli dell'Amministrazione civile dell'interno, a decorrere dal 1° gennaio 2021</p>	<p>a decorrere dal 2020</p> <p>a decorrere dal 2021</p>
Formazione del personale		
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Al fine di aumentare la sicurezza del trasporto ferroviario si destinano al fondo per la formazione del personale impiegato nella circolazione ferroviaria, con particolare riferimento alla figura professionale dei macchinisti del settore del trasporto ferroviario merci, 100 mila euro per l'anno 2020 e di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022; si prevede che tali risorse siano destinate alla formazione delle altre figure professionali addette alla circolazione ferroviaria	
Proroga comandi		
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	Si dispone la proroga fino al 31 dicembre 2022 del termine per i comandi obbligatori presso l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo. La norma non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica atteso che la stessa avviene nei limiti della dotazione organica e delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente della predetta Agenzia	fino al 2022
Ministero della Salute	È prevista la possibilità per il Ministero della Salute di avvalersi di personale in posizione di comando fino a un massimo di 50 unità, per svolgere il compito di verifica che i finanziamenti siano effettivamente tradotti in servizi per i cittadini, secondo criteri di efficienza ed appropriatezza. Limite di spesa di 5,785 milioni di euro	a partire dal 2020

PAGINA BIANCA

III. L'ANDAMENTO DEGLI INDICATORI BES

III.1 REDDITO MEDIO DISPONIBILE AGGIUSTATO PRO CAPITE

DEFINIZIONE: rapporto tra il reddito lordo disponibile delle famiglie (consumatrici + produttrici) aggiustato (ovvero inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro), e il numero totale di persone residenti in Italia (valori nominali in euro).

Fonte: Istat, *Conti nazionali*.

Il reddito medio disponibile aggiustato pro capite⁶⁴ è il primo dei tre indicatori BES inclusi nel ciclo di programmazione economico-finanziaria per monitorare il dominio 'Benessere economico'. Il Comitato BES ha selezionato tale indicatore per fornire una misura del Benessere economico che tenga conto non solo delle risorse monetarie di cui possono effettivamente beneficiare le famiglie ma anche dei benefici in natura.⁶⁵

Tale indicatore deriva, infatti, dalla somma del reddito disponibile lordo delle famiglie consumatrici e produttrici (il valore monetario spendibile al netto di imposte e contributi) e della valutazione monetaria dei servizi forniti in natura alle famiglie dalle amministrazioni pubbliche e dalle istituzioni sociali senza fine di lucro (principalmente per istruzione e sanità). L'aggregato così ottenuto, definito 'reddito disponibile aggiustato' (RDA), è successivamente diviso per il numero totale di persone residenti in Italia, ottenendo così il RDA pro capite (in valori nominali in euro). Il RDA pro capite si configura come una misura che descrive meglio del PIL pro capite il Benessere economico dei nuclei familiari.

Giova ricordare che il Comitato BES, in sede di selezione dei dodici indicatori BES da inserire nel ciclo di programmazione economico-finanziaria, ha scelto il RDA pro capite espresso in valori nominali in euro e non in termini reali.⁶⁶ Tuttavia, per completezza di analisi, a partire dalla Relazione BES 2018, il MEF fornisce anche il confronto tra le variazioni del RDA pro capite e del PIL pro capite, entrambi espressi sia in termini nominali che reali, tenendo quindi conto delle variazioni del deflatore dei consumi delle famiglie e del deflatore del PIL nell'ultimo triennio e nel periodo di previsione.

Di seguito si riporta un'analisi descrittiva dell'andamento del RDA pro capite e delle sue componenti nel periodo 2005-2019 e le previsioni per il 2020-2021, in linea con l'orizzonte temporale del Documento di Economia e Finanza 2020.

⁶⁴ Da ora in avanti reddito disponibile aggiustato pro capite.

⁶⁵ 'Relazione finale del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito ai sensi dell'art. 14 della Legge 163/2016 per la selezione e definizione, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, degli indicatori di benessere equo e sostenibile' (20 giugno 2017).

http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0428_F002.pdf&leg=XVII

⁶⁶Si veda la nota precedente.

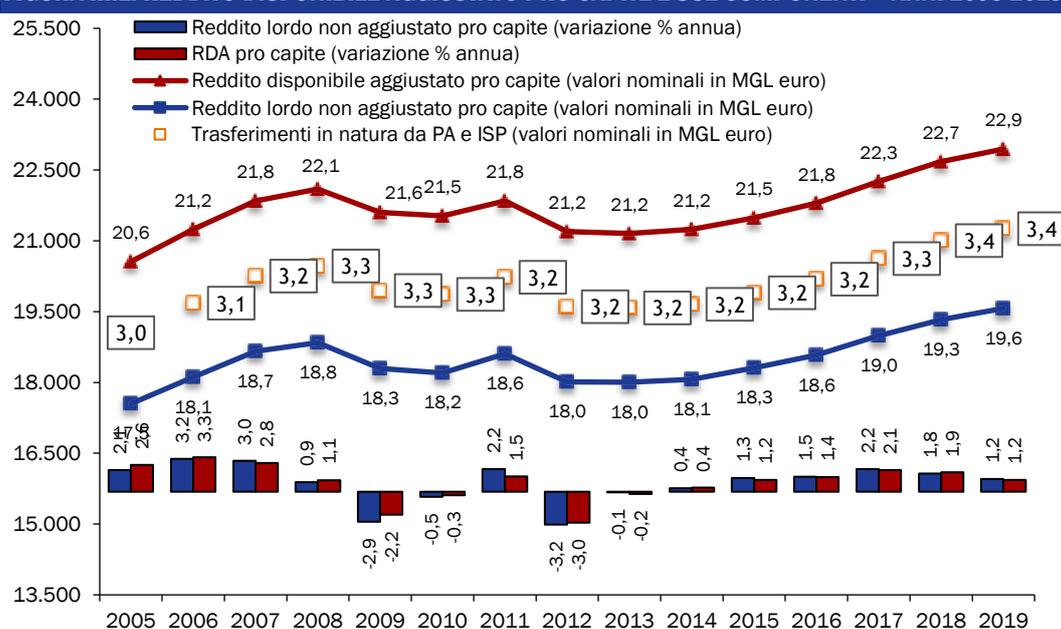
Analisi descrittiva dei dati

Prosegue nel 2019, per il sesto anno consecutivo, la fase espansiva del RDA pro capite nominale iniziata nel 2014, sebbene ad un tasso inferiore a quello registrato nel periodo 2016-2018 (Figura III.1). L'indicatore tra il 2013, anno in cui ha raggiunto il livello più basso se si esclude il 2005, e il 2019 è cresciuto di 8,5 punti percentuali pari ad un incremento, in valore assoluto, di 1.790 euro pro capite.

Il reddito lordo non aggiustato pro capite, espresso in valori nominali (Figura III.1), tra il 2013 e il 2019 ha fatto segnare un andamento del tutto simile a quello del RDA, ovvero, una variazione positiva di 8,7 punti percentuali pari ad un incremento, in valore assoluto, di 1.567 euro pro capite.

La differenza tra il RDA pro capite e il reddito lordo non aggiustato pro capite rappresenta una misura, in termini nominali, del valore dei servizi in natura (trasferimenti *in kind*) che le famiglie ricevono da due fonti differenti: le amministrazioni pubbliche (PA) e le istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (ISP). L'ammontare dei trasferimenti *in kind* (il differenziale tra i due indicatori riportati in Figura III.1) ricevuto dalle famiglie nel periodo 2005-2019 in media si attesta sui 3.223 euro annui, una cifra pari al 14,7 per cento del RDA pro capite. Tale quota nell'ultimo quinquennio è pressoché invariata. La quasi totalità dei trasferimenti *in kind* alle famiglie è imputabile alle Amministrazioni Pubbliche, nel 2019 il valore di tali trasferimenti è stato, infatti, pari a 3.213 euro pro capite, mentre le ISP nello stesso anno hanno erogato alle famiglie trasferimenti *in kind* per un ammontare di 162 euro pro capite.

FIGURA III.1: REDDITO DISPONIBILE AGGIUSTATO PRO CAPITE E SUE COMPONENTI – ANNI 2005-2019



Fonte: Istat, Conti nazionali.

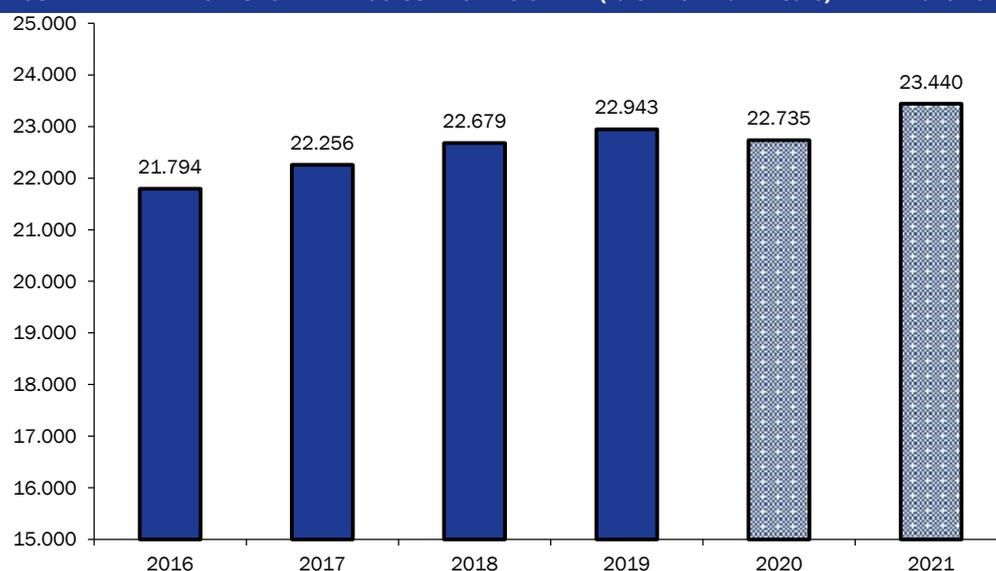
Nota: eventuali differenze tra la somma delle componenti e il totale dell'indicatore sono imputabili agli arrotondamenti.

Le previsioni per il periodo 2020-2021

La fortissima riduzione dell'attività economica prevista per il 2020 si riverbererà anche sull'andamento del RDA pro capite nominale (Figura III.2). Tuttavia, si prevede che l'intensità della contrazione del RDA sarà decisamente più contenuta di quella prevista per altre variabili economiche, quali il PIL pro capite o i consumi, anche grazie agli interventi a sostegno dei redditi e dell'occupazione inclusi nello scenario a legislazione vigente (per una descrizione puntuale dei principali interventi si veda la Sezione II.1 relativa al dominio 'Benessere economico').

Nello specifico, nel 2020 si prevede una riduzione dello 0,9 per cento⁶⁷ del RDA pro capite nominale rispetto al 2019 come conseguenza della prevista contrazione del reddito disponibile lordo delle famiglie consumatrici che è solo parzialmente controbilanciata dall'aumento dei trasferimenti *in kind* alle famiglie. Nel 2021, grazie all'attesa ripresa delle attività economiche e al previsto robusto incremento del reddito disponibile lordo delle famiglie consumatrici, si prevede un rimbalzo del RDA pro capite nominale (+3,1 per cento)⁶⁸ tale da compensare la riduzione prevista per il 2020.

FIGURA III.2: REDDITO DISPONIBILE AGGIUSTATO PRO CAPITE (valori nominali in euro) – ANNI 2016-2021



Fonte: 2016-2019: Istat, *Conti nazionali*. 2020-2021: previsione MEF-DT.

Come di consueto anche in occasione dell'Allegato BES 2020 si fornisce la dinamica del RDA pro capite oltre che nominale anche in termini reali al fine di tener conto della variazione dei prezzi (Figura III.3). A seguito di una revisione del deflatore dei consumi per l'anno 2017, passato da 1,2 punti percentuali a 1,1 punti

⁶⁷ Nella Relazione BES di febbraio la previsione del RDA pro capite nominale per il 2020 era pari a +2,2 punti percentuali rispetto al 2019.

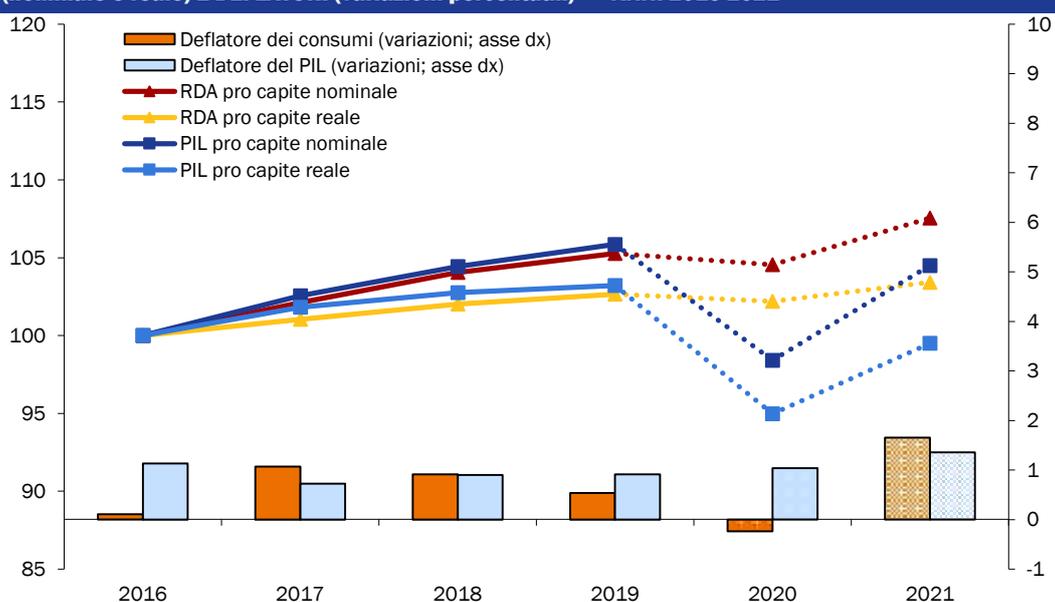
⁶⁸ Nella Relazione BES di febbraio la previsione del RDA pro capite nominale per il 2021 era pari a +2,7 punti percentuali rispetto al 2020.

percentuali, la variazione del RDA pro capite reale nel 2017(+1,0 punti percentuali) e nel 2018 (+1,0 punti percentuali) è superiore di 0,1 punti percentuali, in entrambi gli anni, rispetto a quanto riportato nella Relazione BES 2020.

Nel 2020 si prevede una riduzione del RDA pro capite reale di 0,7 punti percentuali un valore, quindi, inferiore alla contrazione dell'indicatore in termini nominali; la contrazione della domanda interna e il crollo dei prezzi dei prodotti energetici si prevede produca una flessione nel 2020 dello 0,2 per cento del deflatore dei consumi utilizzato per trasformare in termini reali il RDA pro capite nominale. Nel 2021 la dinamica del RDA pro capite reale torna ad essere positiva (+1,4 punti percentuali); dato che lo scenario macroeconomico utilizzato per le previsioni contenute in questo paragrafo include l'entrata in vigore degli aumenti delle aliquote IVA dal 2021 si prevede per quell'anno un aumento dell'1,7 per cento del deflatore dei consumi.

Sia in termini nominali che reali, la variazione del PIL pro capite risulta molto più marcata di quella del RDA pro capite. A seguito di tali variazioni si prevede che nel 2020 e nel 2021 il PIL pro capite, sia in termini nominali che reali, si posizionerà su livelli inferiori a quelli del RDA pro capite nominale e reale (Figura III.3). Il deflatore del PIL nel 2020 è stimato in aumento dell'1,0 per cento a causa principalmente della marcata flessione del deflatore delle importazioni influenzato a sua volta dall'andamento ribassista del prezzo del petrolio. Nel 2021 si prevede un aumento del deflatore del PIL più robusto (+1,4 punti percentuali) dato che, come detto in precedenza, lo scenario tendenziale risente dell'impatto prodotto dall'entrata in vigore degli aumenti delle aliquote IVA.

FIGURA III.3: REDDITO MEDIO DISPONIBILE AGGIUSTATO PRO CAPITE(nominale e reale), PIL PRO CAPITE (nominale e reale) E DEFLATORI (variazioni percentuali)* – ANNI 2016-2021



Fonte: 2016-2019: Istat, *Conti nazionali*. 2020-2021: previsione MEF-DT.

* Per il RDA e il PIL si considerano le variazioni dei numeri indice con base 2016=100. L'RDA pro capite nominale è trasformato in termini reali utilizzando il deflatore dei consumi; il PIL pro capite nominale è trasformato in termini reali utilizzando il deflatore del PIL.

Va sottolineato che le proiezioni qui presentate sono basate, in coerenza con il Programma di Stabilità, sul quadro macro tendenziale. Un nuovo quadro macro verrà successivamente elaborato, anche sulla base degli effetti previsti del DL Rilancio. Comprendendo tali effetti, si può prevedere che **l'evoluzione del RDA nel prossimo biennio sarà più favorevole di quanto qui riportato**, soprattutto perché la cancellazione degli aumenti dell'IVA aumenterà il reddito nominale per via del più alto livello di attività economica e occupazione e, ancor più, in termini reali grazie alla minore inflazione.

I decreti emanati durante i mesi dell'emergenza hanno come principale obiettivo, oltre alla prevenzione dal contagio, il sostegno al reddito delle famiglie. In forza della sospensione dell'attività lavorative, molti lavoratori appartenenti a varie categorie professionali e contrattuali stanno beneficiando della cassa integrazione o del sussidio di disoccupazione o di altri strumenti fiscali e finanziari con impatto sul reddito disponibile. Inoltre, sono state sospese le scadenze per il pagamento dei vari adempimenti fiscali e contributivi.

III.2 INDICE DI DISUGUAGLIANZA DEL REDDITO DISPONIBILE

DEFINIZIONE: rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito.

Fonte: Istat, *Indagine Eu-Silc*.

Il secondo indicatore inserito nel ciclo di programmazione economico-finanziaria per monitorare il dominio 'Benessere economico' è il rapporto interquintilico (rapporto S80/S20), scelto dal Comitato BES⁶⁹ per fornire informazioni sugli aspetti distributivi delle risorse monetarie. Nello specifico, una volta che i redditi della popolazione siano stati ordinati per livelli non decrescenti, il rapporto S80/S20 rappresenta una misura della disuguaglianza che individua di quante volte la quota del reddito totale posseduta dal 20 per cento della popolazione con il più alto reddito (S80) è superiore rispetto alla quota di reddito totale posseduta dal 20 per cento della popolazione con il più basso reddito (S20). Questo indicatore fa parte anche degli *headline indicators* del *social scoreboard* creato per il monitoraggio della performance occupazionale e sociale dei Paesi membri dell'Unione europea, a seguito dell'adozione del cosiddetto Pilastro europeo dei diritti sociali.⁷⁰

Si ricorda che i dati sui quali l'indicatore viene calcolato provengono dall'*Indagine Eu-Silc*, la quale al tempo t fornisce informazioni sui redditi al tempo $t-1$. Ad oggi l'Istat ha diffuso⁷¹ i dati dell'*Indagine Eu-Silc 2018*, che fanno riferimento ai redditi del 2017. Di conseguenza, ai fini del calcolo del rapporto interquintilico per il presente Allegato si dispone di dati definitivi, forniti dall'Istat,

⁶⁹ Si veda la nota 52.

⁷⁰ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/endorsing-european-pillar-social-rights_en.

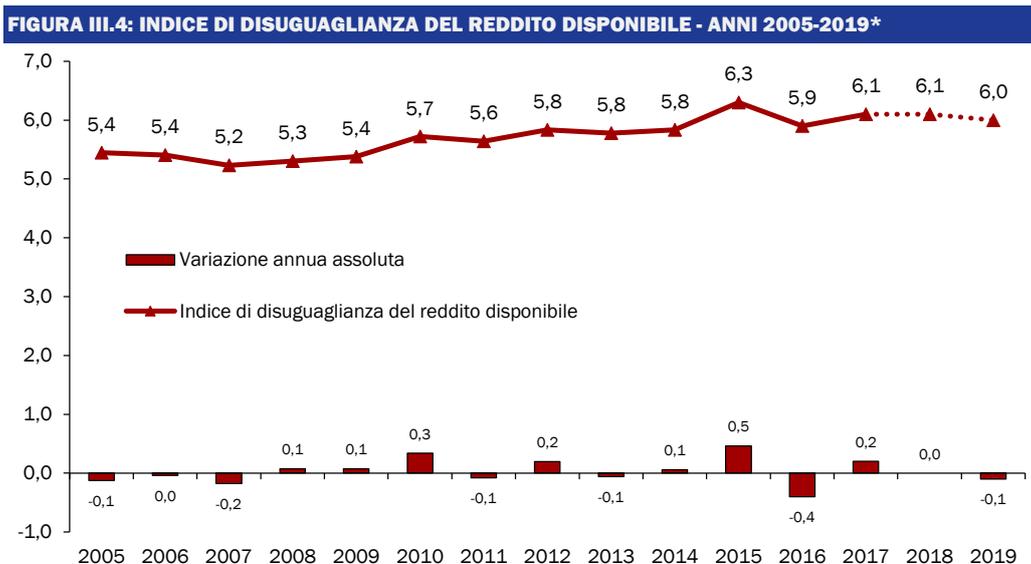
⁷¹ Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie, Statistiche Report, Istat, 5 dicembre 2019.

fino all'anno 2017. Per il 2018 e il 2019 l'Istat fornisce una stima anticipata dell'indicatore, ottenuta attraverso un approccio macroeconomico; per tali anni si dispone quindi soltanto del dato aggregato a livello nazionale.

Di seguito si riportano alcune statistiche descrittive relative all'andamento del rapporto interquintilico a partire dal 2005 sulla base dei dati forniti dall'Istat.

Analisi descrittiva dati

L'indice di disuguaglianza del reddito disponibile nel 2019, secondo la stima anticipata fornita dall'Istat, dovrebbe lievemente ridursi rispetto all'anno precedente (-0,1 per cento). Allargando l'orizzonte temporale a tutto il periodo di analisi emerge che nel 2019 l'indicatore dovrebbe migliorare di 0,3 punti percentuali rispetto al punto di massimo raggiunto nel 2015 (Figura III.4).



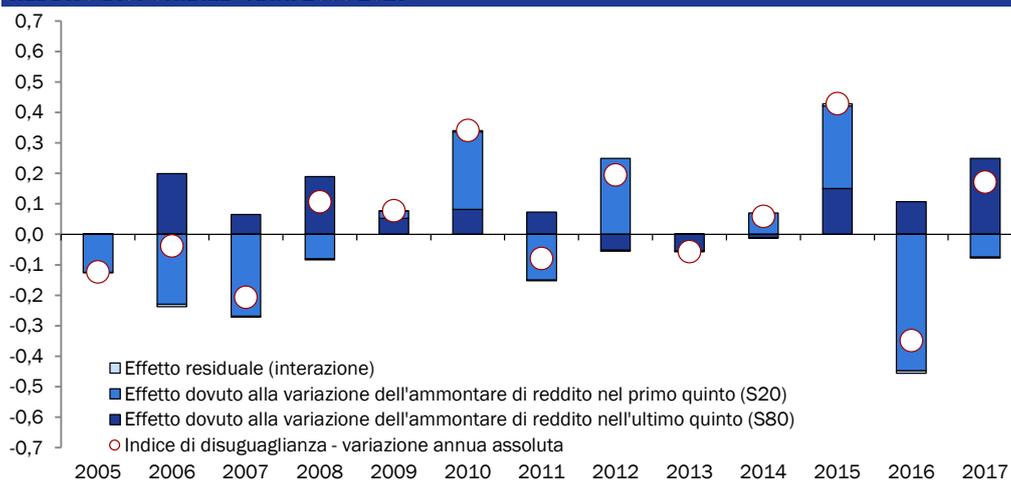
Fonte: Istat, *Indagine Eu-Silc*.

(*) 2018 e 2019: Istat, stima anticipata Istat realizzata secondo un approccio macroeconomico.

Nota: eventuali differenze tra la somma delle componenti e il totale dell'indicatore sono imputabili agli arrotondamenti.

La dinamica dell'indicatore dipende dalla variazione dell'ammontare di reddito disponibile percepito sia dall'ultimo quinto (S80) che dal primo quinto (S20). Un aumento (riduzione) della disuguaglianza può dipendere, quindi, sia dalla crescita (riduzione) dei redditi percepiti dal quinto più alto (S80) che dalla contrazione (crescita) dei redditi percepiti dal quinto più basso (S20) o dal verificarsi di entrambe le situazioni. Nella Figura. III.5 si illustra una scomposizione delle variazioni assolute annue dell'indice di disuguaglianza in funzione delle sue componenti. Come si può notare quando la disuguaglianza diminuisce il contributo prevalente a tale riduzione è fornito dall'aumento della massa dei redditi equivalenti percepiti dal quinto più basso (S20). Nei casi in cui la disuguaglianza si amplia, invece, intervengono entrambe le componenti, sia in modo concorrente (2009-2010, 2015, i redditi superiori in crescita, quelli inferiori in diminuzione) che in contrapposizione (2008, 2012, 2014, 2017).

FIGURA III.5: CONTRIBUTO ALLA VARIAZIONE ASSOLUTA ANNUA DELL'INDICE DI DISUGUAGLIANZA DEL REDDITO DISPONIBILE - ANNI 2005-2017



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

La Legge Cura Italia introduce una serie di misure che, sebbene non siano direttamente volte a ridurre la disuguaglianza, possono fornire un contributo per evitarne un aumento (l'elenco dettagliato delle misure che incidono sul dominio 'Benessere economico' è riportato nella sezione II.2 di questo documento). In tal senso operano, infatti, le misure di sostegno al reddito di lavoratori e delle famiglie (Cassa integrazione, Naspi, Discoll, etc.), le sospensioni e le proroghe dei pagamenti dei mutui e l'ampliamento dei beneficiari della Carta Famiglia. Il Decreto Legge approvato nel mese di maggio introdurrà, infine, il reddito di emergenza a sostegno dei soggetti non coperti da alcuna forma di sostegno.

Impatto del Covid-19 sulla disuguaglianza dei redditi

La proiezione dell'indice di disuguaglianza del reddito disponibile, per il triennio 2020-2022, potrebbe essere significativamente influenzata dalla dinamica dei redditi colpiti dallo shock causato dal COVID-19. Il quadro, ancora incerto, non consente di elaborare misure accurate delle prime conseguenze dello shock epidemiologico. La proiezione dell'indice di disuguaglianza è usualmente effettuata attraverso la microsimulazione dell'impatto delle politiche fiscali sulla distribuzione dei redditi, ma deve necessariamente tenere conto anche della dinamica dei redditi stessi. Tuttavia, quest'anno l'evoluzione dei redditi e gli aggiustamenti della base dati potrebbero differire in misura significativa da quelli dello scenario pre-crisi.

La difficoltà di prevedere l'evoluzione del contagio, la carenza di informazioni statistiche affidabili, la presenza di canali di trasmissione nuovi attraverso i quali la crisi sanitaria colpisce l'economia, sono fattori rilevanti, come peraltro documentato in molti studi e analisi⁷², che rendono oggi molto più complessa la previsione dell'entità e della disaggregazione delle variazioni dei redditi per effetto della crisi, che ha accompagnato e che seguirà il periodo di *lockdown*.

⁷² Locarno A. e Zizza R., "Previsioni ai tempi del Coronavirus", Banca d'Italia, 11 maggio 2020.

Di seguito, si presenta un'analisi preliminare degli effetti della chiusura delle attività produttive⁷³ e degli effetti compensativi sui redditi e delle misure d'integrazione del reddito per individui e famiglie adottate con il decreto "Cura Italia" (DL 18/2020). Gli effetti economici e distributivi sono simulati sui soli mesi di marzo e aprile 2020, utilizzando gli ultimi dati disponibili relativi a IT-SILC 2018 (redditi 2017), ASIA 2017⁷⁴ e ai dati della fatturazione elettronica 2019 e 2020.

L'esercizio confronta i redditi di individui e famiglie e la loro distribuzione in tre scenari: **i) lo scenario di base**, che si sarebbe osservato in assenza di emergenza sanitaria; **ii) lo scenario controfattuale**, che si sarebbe osservato qualora il governo non fosse intervenuto per contrastare l'emergenza sanitaria; **iii) lo scenario reale**, in cui si osservano le conseguenze dell'emergenza sanitaria mitigate dall'intervento del governo. In particolare, tra le misure del decreto "Cura Italia", sono stati valutati gli effetti della Cassa Integrazione Guadagni (CIG) per i lavoratori dipendenti⁷⁵ e il bonus di 600 euro per i lavoratori autonomi⁷⁶, per i mesi di marzo e aprile.

Complessivamente, rispetto allo scenario di base, la riduzione di reddito lordo che si registra nello scenario reale (19,2 miliardi di euro) risulta più contenuta rispetto a quella che si sarebbe verificata nello scenario controfattuale (34,5 miliardi di euro), segnalando un **importante effetto compensativo delle misure adottate**. Tali misure comportano impegni di spesa pari complessivamente a 15 miliardi di euro circa; **le stesse misure tuttavia sono in parte compensate dalla conseguente riduzione della perdita di gettito IRPEF⁷⁷** che, in assenza di intervento, sarebbe stata di 11,6 miliardi di euro, mentre nello scenario reale si riduce a 8,4 miliardi di euro.

Con riferimento alla distribuzione dei redditi, in termini di perdita netta equivalente relativa (misurata dalla quota del reddito disponibile equivalente⁷⁸ nello scenario di base), **le misure adottate sembrano mitigare la perdita per tutte le classi di reddito, ma in misura maggiore per quelle meno abbienti**. Infatti, si osserva che il 20% delle famiglie meno abbienti, in assenza di misure, avrebbe perso, in media, il 2,8% del reddito disponibile equivalente pre-shock, a fronte della perdita di reddito del 2,3% che avrebbe subito il 20% di famiglie più abbienti. Le famiglie appartenenti al quinto più povero della distribuzione dei redditi avrebbero

⁷³ Attività produttive considerate chiuse ai sensi del DPCM del 10 aprile 2020.

⁷⁴ Istat, Archivio Statico delle Imprese Attive (ASIA). Database utilizzato reperibile su <https://www.istat.it/it/archivio/241495>.

⁷⁵ Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, si assume che tutti i lavoratori appartenenti ai settori soggetti a sospensione abbiano usufruito della CIG per il totale delle ore lavorate per i mesi di marzo e aprile.

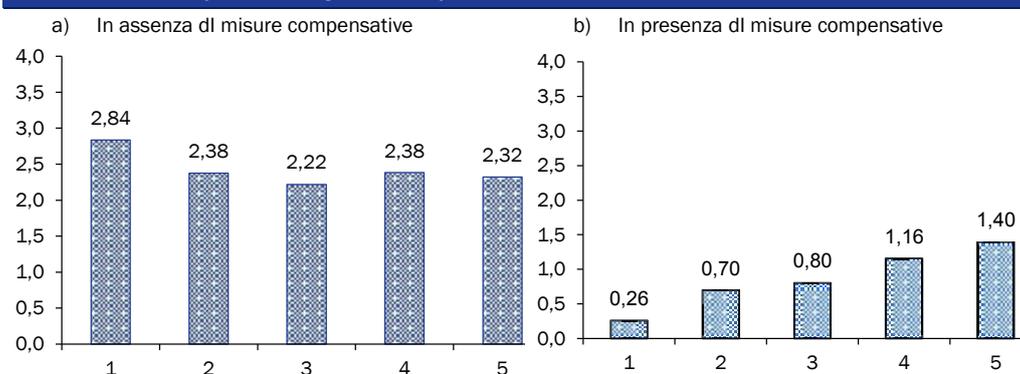
⁷⁶ Per quanto riguarda i lavoratori autonomi si assume: i) una perdita di reddito totale, ossia un reddito pari a zero, per i mesi di marzo e aprile per i lavoratori dei settori soggetti a chiusura; ii) una perdita di reddito pari alla variazione del fatturato del settore registrata a marzo e aprile 2020 rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente per i lavoratori impiegati nelle attività rimaste attive (la variazione è ricavata dai dati della fatturazione elettronica); iii) si assume che tutti i lavoratori autonomi aventi diritto richiedano il bonus da 600 euro per i mesi di marzo e aprile, con esclusione dei professionisti iscritti agli ordini con reddito lordo annuo superiore a 35 mila euro.

⁷⁷ La stima della perdita di gettito IRPEF è stata calcolata applicando un sistema di aliquote marginali stimate per classi di reddito complessivo dal modello di microsimulazione tax-benefit del Dipartimento delle finanze.

⁷⁸ Reddito familiare netto disponibile comprensivo di fitti imputati, con scala di equivalenza OCSE modificata.

registrato, pertanto, una perdita media maggiore del 21,7% rispetto al quinto più ricco (Figura III.6, panel a)). Le integrazioni salariali, invece, hanno consentito di mitigare le perdite delle famiglie meno abbienti in misura maggiore rispetto alle famiglie con redditi più elevati: nello scenario reale si registra infatti una perdita media pari allo 0,26% del reddito disponibile equivalente (Figura III.6, panel b)).

FIGURA III.6 QUOTA DI REDDITO NETTO FAMILIARE PERSA RISPETTO ALLO SCENARIO DI BASE PER QUINTI DI REDDITO (valori medi percentuali)



Fonte: Dipartimento delle finanze, elaborazione su dati IT-SILC 2018.

In conclusione, quest'analisi suggerisce come **le prime misure adottate dal Governo abbiano avuto nei mesi di marzo e aprile, effetti più incisivi per le classi sociali più svantaggiate**, riducendo consistentemente o annullando integralmente la perdita di reddito che avrebbero registrato e invertendo la distribuzione delle perdite relative subite, rispetto allo scenario in cui non fossero state adottate misure (Figura III.6).

Questa dinamica è confermata dalla stima dell'andamento del rapporto interquintilico.⁷⁹ In assenza di misure, l'indicatore BES mostra una tendenza alla crescita di 0,05 punti segnalando un peggioramento della disuguaglianza. L'adozione delle misure, invece, sembra attenuare tale andamento, facendo registrare un miglioramento del rapporto pari a 0,04 punti rispetto allo scenario di base (pre-Covid). Analoga tendenza nell'evoluzione dell'indicatore per i mesi di marzo e aprile è registrata dall'andamento dell'indice di concentrazione di Gini.

L'esercizio presenta alcuni limiti legati alla circostanza che la stima dell'indicatore è riferita solo a un periodo circoscritto (mesi di marzo e aprile) e non tiene conto di eventuali scostamenti temporali intercorsi nell'erogazione delle compensazioni salariali ai lavoratori durante i primi mesi della pandemia. Inoltre, in linea con quanto mostrato nella scomposizione delle variazioni assolute del rapporto interquintilico (Figura III.5), per comprenderne la dinamica occorre illustrare come si muovono le due componenti del rapporto (S20 e S80).

Da un lato, la riduzione del rapporto nello scenario reale è determinata da una minore perdita di reddito subita dalle famiglie classificate nel primo quinto (S20) della distribuzione, per effetto di una maggiore compensazione in termini relativi operata dalle misure introdotte; di contro, le famiglie appartenenti all'ultimo quinto (S80) registrano, in termini relativi, perdite più ingenti, in quanto le misure

⁷⁹ Quinti di reddito calcolati utilizzando il reddito familiare netto disponibile comprensivo di fitti imputati, con scala di equivalenza OCSE modificata.

adottate riescono a compensare in misura inferiore la perdita di reddito (0,9% contro il 2,63% recuperato dagli individui nel primo quinto). Nel medio-lungo periodo al miglioramento della dinamica dell'indicatore potrebbe contribuire l'effetto dei meccanismi funzionali a iniettare maggiore liquidità nel sistema economico (prestiti a garanzia dello Stato), oppure l'accelerazione della ripresa delle attività economiche.

Allo stesso tempo, l'indicatore di disuguaglianza potrebbe rimanere invariato rispetto allo scenario di base o addirittura aumentare in assenza di un sostegno più stabile ai redditi minori che, caratterizzati da contratti meno stabili, potrebbero subire le conseguenze più aspre della crisi in termini occupazionali. In ogni caso, occorre evidenziare che la simulazione effettuata si è concentrata sulle sole misure, a sostegno dei redditi, introdotte con il Decreto "Cura Italia", mentre non sono state considerate quelle relative al Decreto "Rilancio". Tenendo conto anche delle più recenti misure introdotte, è molto probabile che l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile si riduca ulteriormente.

III.3 INDICE DI POVERTÀ ASSOLUTA

DEFINIZIONE: percentuale di persone appartenenti a famiglie con una spesa complessiva per consumi inferiore al valore soglia di povertà assoluta, sul totale delle persone residenti. Rappresenta la percentuale di persone che non riescono ad acquisire un predeterminato insieme di beni e servizi. Le soglie di povertà assoluta sono differenziate per numerosità familiare, classi di età dei componenti, macro area e dimensione del comune di residenza, e riflettono le differenze territoriali nel costo della vita.

Fonte: Istat, *Indagine sulle Spese delle famiglie*.

La povertà assoluta è il terzo indicatore BES incluso nel ciclo di programmazione economico-finanziaria per monitorare il dominio 'Benessere economico'. In Italia l'Istat diffonde ogni anno diverse misure di povertà,⁸⁰ tra le quali rientrano anche quelle utilizzate da altri Paesi europei e basate sui redditi, come il rischio di povertà.⁸¹ L'indice di povertà assoluta, costruito sulla spesa per consumi delle famiglie, rappresenta una peculiarità italiana e si basa sul consolidamento di una metodologia, introdotta alla fine degli anni '90 del secolo scorso, la cui messa a punto ha richiesto diversi anni di lavoro.⁸² Il Comitato BES ha selezionato tale indicatore allo scopo di fornire una misurazione diretta delle risorse a disposizione dell'individuo durante il corso della vita e di cogliere le scelte effettive di allocazione delle risorse e non solo il potenziale di spesa rappresentato dal reddito.⁸³

L'indice di povertà assoluta si basa sul confronto tra le spese per consumi delle famiglie, calcolate sui microdati dell'*Indagine sulle spese delle famiglie*, e le specifiche soglie di povertà.⁸⁴ Le soglie di povertà assoluta, pari al valore di un

⁸⁰ Per approfondimenti sulle misure di povertà in Italia si veda la Relazione BES 2019.

⁸¹ Percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60 per cento della mediana (*soglia di povertà relativa*) della distribuzione individuale del reddito equivalente disponibile nel Paese di residenza.

⁸² Si veda 'La misura della povertà assoluta', Metodi e Norme n.39, Istat 2009.

⁸³ Si veda nota 52.

⁸⁴ Per una trattazione approfondita delle peculiarità metodologiche dell'indice si rimanda alla Relazione BES 2019.

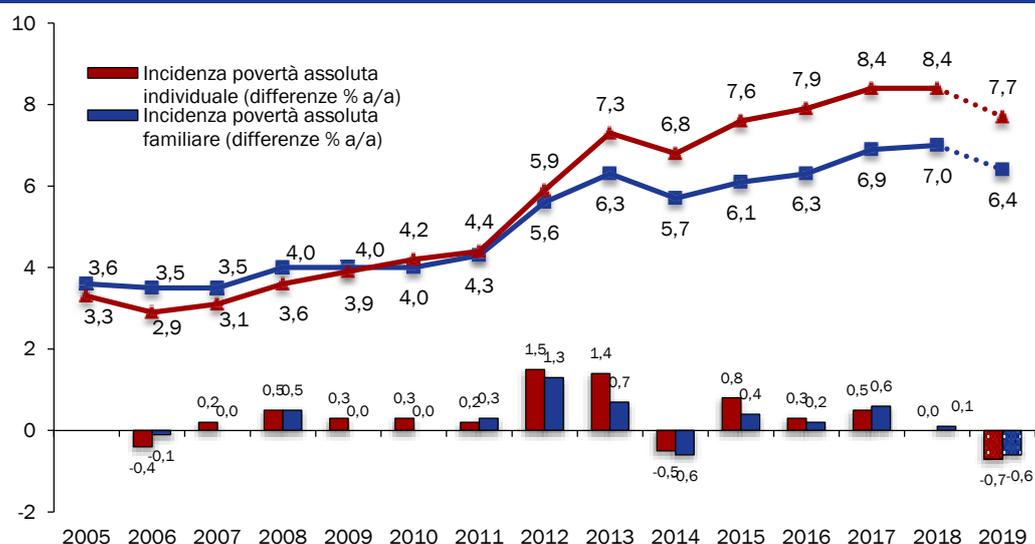
paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale, variano per numero, età dei componenti, ripartizione geografica e tipo di comune di appartenenza e sono annualmente aggiornate sulla base delle variazioni degli indici dei prezzi al consumo specifici delle categorie di beni e servizi che compongono il paniere, distintamente per ripartizione geografica.

Di seguito si riporta l'aggiornamento di alcune statistiche descrittive relative alla povertà assoluta per il 2019.

Analisi descrittiva dei dati

Sulla base dei dati forniti dall'Istat, nel 2019 si riduce sensibilmente la percentuale di persone appartenenti a famiglie in condizioni di povertà assoluta (Figura III.7).

FIGURA III.7: INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA FAMILIARE E INDIVIDUALE – ANNI 2005-2019*
(valori percentuali)



Fonte: Istat, *Indagine sulle spese delle famiglie*.

(*) 2019: Istat, stima preliminare.

Nello specifico dopo tre anni di aumenti registrati a partire dal 2014, a seguito dei quali l'incidenza della povertà assoluta a livello individuale è aumentata di 1,6 punti percentuali, nel 2018 si è osservata una stabilizzazione dell'indicatore seguita nel corso del 2019 da una contrazione di 0,7 punti percentuali.

A livello familiare, nel 2019 l'incidenza della povertà assoluta si è ridotta di 0,6 punti percentuali dopo essere cresciuta di 1,2 punti percentuali tra il 2014 e il 2018, anno in cui ha raggiunto il 7,0 per cento.

Nel 2019 l'incidenza della povertà assoluta individuale si è ridotta nelle ripartizioni territoriali considerate, ma con intensità differenziata: nel Nord la variazione è contenuta (-0,1 punti percentuali), mentre le riduzioni sono decisamente più robuste nel Centro (-0,8 punti percentuali) e nel Mezzogiorno (-1,4 punti percentuali).

Anche a livello familiare per il 2019 si registra una situazione differenziata tra le varie ripartizioni: nel Nord l'indicatore è stabile rispetto al dato del 2018 mentre nel Centro e nel Mezzogiorno si registrano miglioramenti robusti pari rispettivamente a -1,0 punti percentuali e -1,3 punti percentuali.

TAVOLA III.1: POVERTÀ ASSOLUTA FAMILIARE, INDIVIDUALE E INTENSITÀ DELLA POVERTÀ ASSOLUTA (valori percentuali) - ANNI 2018-2019

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Incidenza della povertà assoluta individuale	6,9	6,8	5,3	4,5	10,0	8,6	8,4	7,7
Incidenza della povertà assoluta familiare	5,8	5,8	6,6	5,6	11,4	10,1	7,0	6,4
Intensità della povertà assoluta (valore medio percentuale)	18,8	20,1	18	18,1	20,5	21,2	19,4	20,3

Fonte: Istat, *Indagine sulle spese delle famiglie*.

Con riferimento all'intensità della povertà, ovvero alla distanza che in media separa i poveri dalla soglia di povertà, a livello nazionale si registra un aumento dal 19,4 per cento del 2018 al 20,3 per cento del 2019.

L'intensità della povertà è in aumento in tutte le ripartizioni geografiche, ma con marcate differenze: nel Centro l'incremento è lieve (+0,1 punti percentuali), mentre nel Mezzogiorno e soprattutto nel Nord si registra un incremento significativo rispettivamente di 0,7 punti percentuali e di 1,3 punti percentuali.

Nei quattro grafici che seguono (Figura III.8) si riporta per l'Italia e per le tre ripartizioni l'incidenza della povertà individuale, familiare e il rapporto tra le due incidenze⁸⁵, che esprime anche il rapporto tra la dimensione media delle famiglie povere e la dimensione media delle famiglie totali. L'obiettivo dell'analisi è quello di avere un'indicazione circa la tipologia di famiglie, in termini di numero di componenti che la costituiscono, che fanno registrare un'incidenza più elevata di povertà assoluta. In Italia e nelle tre ripartizioni l'incidenza della povertà nel tempo tende a concentrarsi tra le famiglie più numerose, ma la tempistica e l'intensità del fenomeno differisce tra le aree.

In Italia fino al 2009 l'incidenza della povertà era concentrata nelle famiglie meno numerose (l'ampiezza media delle famiglie povere era inferiore all'ampiezza media nazionale delle famiglie), ma dal 2011 si osserva uno spostamento verso quelle più numerose, segno che tali famiglie hanno sofferto maggiormente le conseguenze negative del prolungato periodo di crisi economico-finanziaria; dal 2016 si registra una riduzione del rapporto tra la dimensione media delle famiglie povere e quella delle famiglie totali (pur rimanendo sopra la parità) sintomo di una riduzione dell'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie più numerose.

⁸⁵ Dato che la numerosità della popolazione può essere espressa come prodotto fra la numerosità delle famiglie e la rispettiva ampiezza media per il numero di componenti, vale la seguente relazione $P_i = P_f * AF_p / AF_t$ dove P_i è la povertà individuali; P_f è la povertà familiare; AF_p è l'ampiezza delle famiglie povere e AF_t è l'ampiezza familiare delle famiglie. Ne consegue che il rapporto tra la povertà individuale e quella familiare coincide con il rapporto tra la dimensione media delle famiglie povere e quella delle famiglie totali. Di conseguenza, se in un'area o in un determinato anno si osserva che il rapporto tra la povertà individuale e familiare è maggiore di 1 lo sarà anche il rapporto tra la dimensione media delle famiglie povere e la dimensione media delle famiglie totali. In altre parole, quando la povertà individuale ha superato (è inferiore a) quella familiare la dimensione media delle famiglie povere è maggiore (è inferiore) a quella del totale delle famiglie.