



NOTA DAL CSC

Primi passi per contrastare l'impennata di poveri in Italia

Giovanna Labartino

In Italia la crisi economica, la più grave in tempo di pace nella storia unitaria, ha notevolmente abbassato il reddito medio per abitante (-11,6% dal 2007 al 2014). Questo arretramento generale del livello di benessere ha ridotto in povertà un numero consistente di famiglie e di persone.

*Le famiglie in povertà assoluta sono 1 milione e 619mila, il 6,3% del totale. Le persone che vivono in famiglie in condizioni di povertà assoluta sono 4 milioni e 742 mila e sono aumentate in misura drammatica rispetto al 2007: **+165,1%**, +3 milioni. Anche la qualità del fenomeno si è molto aggravata, essendosi esteso, in misura senza precedenti, agli occupati e ai giovani. Sono, infatti, più di 2 milioni le persone povere che hanno fino a 34 anni di età¹.*

*L'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà in Italia è ormai compiuta. Lo scorso marzo il Parlamento ha approvato il Disegno di Legge Delega al Governo contro la povertà che introduce il **REI, reddito di inclusione, che sarà operativo da gennaio 2018**. Nonostante diverse sperimentazioni l'Italia era rimasta l'unico paese in Europa privo di un intervento nazionale contro la povertà.*

*Il reddito sarà determinato in base alla condizione economica del beneficiario e **subordinato alla predisposizione e al rispetto di un percorso personalizzato di partecipazione sociale e lavorativa**. È prevista una chiara definizione degli obiettivi e un monitoraggio degli esiti.*

*Una misura di contrasto alla povertà assoluta come il REI, che va finanziata esclusivamente con la fiscalità generale, necessita di un **monitoraggio attento per evitare sprechi** di risorse e inefficienze legate a possibili comportamenti opportunistici.*

¹ Si veda CSC (giugno 2017), Non più REI di essere poveri, *Scenari economici n. 29* e ISTAT, *La povertà in Italia*, 13 luglio 2017.

La povertà assoluta continua a crescere

La **crisi** ha drammaticamente ridotto la ricchezza prodotta dal Paese. Sebbene in Italia la concentrazione del reddito non sia aumentata, l'impoverimento generale si è tradotto in un aumento consistente del numero di famiglie e di persone povere.

Così sono 4milioni e 742mila (7,9% della popolazione; dati 2016, ultimi disponibili) le persone che vivono in famiglie in condizioni di **povertà assoluta**, +3 milioni rispetto al 2007 (+165,1%); le famiglie povere sono 1 milione e 619mila, il 6,3% del totale (+796mila rispetto al 2007; Figura A). È povero un minore su otto². Nell'ultimo decennio la povertà è aumentata soprattutto tra i **giovani** e i **minori**, mentre è rimasta sostanzialmente stabile tra gli anziani. Prima della crisi la percentuale di persone ultra 65enni in povertà assoluta era superiore a quella delle persone di tutte le altre classi di età, mentre oggi è la più bassa: 3,8% contro il 12,5% tra i minori e il 10,0% per i 18-34enni (Figura B).

A tale conclusione conduce anche la constatazione che i nuclei familiari guidati da un pensionato sono gli unici per cui l'incidenza della povertà è leggermente diminuita durante la crisi, attestandosi al 3,7% nel 2016, contro il 3,9% del 2007. La povertà è invece cresciuta molto per le **famiglie** con a capo un **disoccupato**: al 23,2%, +16,2 punti percentuali dal 2007. Avere un lavoro non mette, tuttavia, al riparo dalla povertà: +4,3 punti percentuali nel 2007-2016 l'incidenza per i nuclei guidati da un **occupato**, salita al 6,4%.

FIGURA A

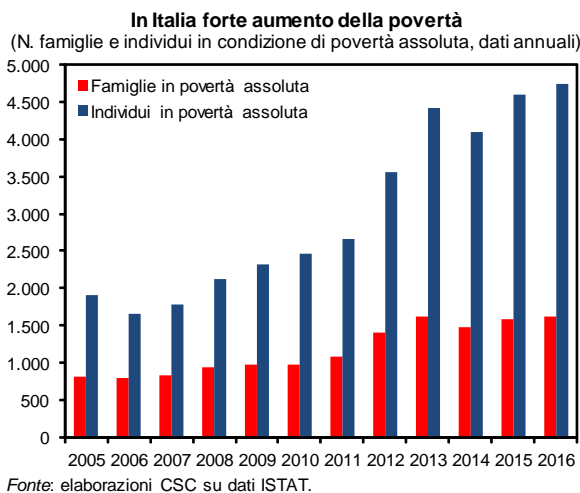
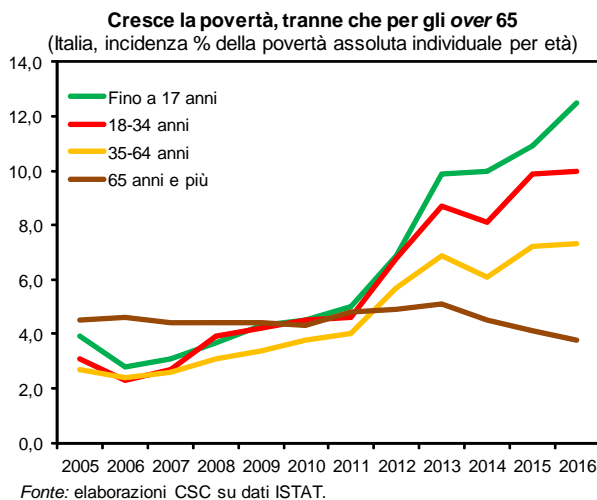


FIGURA B



² Sono definite in condizioni di povertà assoluta le famiglie con una spesa complessiva per consumi inferiore al valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali, definito in base all'età e al numero dei componenti della famiglia, all'area geografica e alla tipologia del comune di residenza. Sono considerati poveri assoluti i componenti di tali famiglie. L'incidenza della povertà si ottiene dal rapporto percentuale tra il numero di famiglie con una spesa media sotto la corrispondente soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti; per gli individui l'incidenza si calcola come rapporto percentuale tra il numero di persone appartenenti a famiglie povere e il totale delle persone residenti. Le soglie di povertà sono i valori rispetto ai quali si confronta la spesa per consumi di una famiglia per definirla o meno in condizioni di povertà assoluta. Le soglie variano notevolmente per tipologia familiare, ripartizione geografica e tipo di comune di residenza: ad esempio, per una famiglia composta da un solo adulto con meno di 60 anni di età che risiede in una grande città la soglia di povertà è pari a 818 euro al Nord, a 787 euro al Centro e a 611 euro al Mezzogiorno; scende a 554 euro se risiede in un comune con meno di 50mila abitanti del Sud.

Il crescente numero di poveri e il mutamento delle loro composizione per età e condizione professionale (tanti i minori e sempre più gli occupati) hanno reso urgente completare il processo di istituzione in Italia di una **misura nazionale** di ultima istanza contro la povertà, **universale seppur condizionata a comportamenti virtuosi** quali la ricerca del lavoro, l'investimento in formazione e le cure mediche dei figli.

Nasce il REI, prima misura nazionale contro la povertà

L'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà in Italia è ormai compiuta. Il 9 marzo scorso il Parlamento ha approvato il Disegno di Legge Delega al Governo contro la povertà che introduce il REI, **reddito di inclusione**. Il Governo sta ora lavorando ai decreti attuativi e da gennaio 2018 il REI sarà operativo. L'Italia era in ritardo rispetto a tutti gli altri partner europei; negli anni erano state avanzate numerose proposte e avviate diverse sperimentazioni, ma di fatto era rimasta l'unico paese in Europa insieme alla Grecia privo di una misura a livello nazionale di ultima istanza contro la povertà³. Una misura di contrasto alla povertà assoluta come il REI, che va esclusivamente finanziata con la fiscalità generale, necessita di un monitoraggio attento per evitare sprechi di risorse e inefficienze legate a possibili comportamenti opportunistici.

Il **DDL** approvato a marzo scorso nello specifico:

- introduce il reddito di inclusione (REI): “una misura nazionale di contrasto alla povertà, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, basata sul principio dell'**inclusione attiva**”;
- **riordina** le **prestazioni** di natura assistenziale **esistenti**, anche allo scopo di reperire risorse;
- rafforza il **coordinamento degli interventi** in materia di servizi sociali, per garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali nelle prestazioni.

Il sussidio, secondo il DDL, sarà determinato in base alla condizione economica del beneficiario e la sua erogazione sarà sottoposta alla prova dei mezzi in base a due indicatori: **ISEE** (indicatore della condizione economica complessiva) e **ISRE** (indicatore della situazione reddituale al netto del canone di locazione). Ciò consente di cogliere meglio la capacità di spesa della famiglia che richiede il REI e di tenere conto delle differenze territoriali del costo della vita.

³ La Grecia, dopo varie sollecitazioni da parte della Commissione europea, ha avviato a gennaio 2017 una sperimentazione (GMI) volta a costruire una misura di contrasto alla povertà.

Chi può beneficiarne, come e perchè

L'accesso al reddito di inclusione comporta la predisposizione per i beneficiari di un percorso personalizzato di **partecipazione sociale e lavorativa**. I progetti personalizzati saranno predisposti da *equipe* multidisciplinari che lavoreranno per la definizione di **obiettivi** che riguardano: inserimento al lavoro, politiche abitative, tutela della salute e dell'istruzione per i minori e formazione mirata per gli adulti. È prevista una chiara definizione degli obiettivi e un monitoraggio degli esiti.

Le **risorse** sono circa **2 miliardi all'anno** e in parte saranno usate per potenziare la rete dei servizi locali che avranno un ruolo fondamentale nella costruzione e nell'attuazione dei piani di inclusione. Proprio nella gestione territoriale dei piani personalizzati, infatti, si addensano le maggiori criticità per l'implementazione del programma: l'elevata variabilità di efficienza nell'operare degli enti locali potrebbe creare enormi iniquità.

Il REI si concretizzerà a partire da gennaio 2018 con una "**Carta REI**" consegnata alle famiglie interessate sulla quale l'INPS caricherà l'importo previsto. Per il prossimo anno l'importo andrà da un minimo di 188 a un massimo di 485 euro a famiglia, sarà versato ogni mese per un anno e mezzo, salvo possibilità di rinnovo. Per ora sono **1,8 milioni** le persone interessate.

La nuova misura sostituisce il SIA (sostegno per l'inclusione attiva), entrato in vigore a settembre 2016 e che era riservato (per carenza di fondi) a famiglie povere con minori o con figli disabili o con donne in gravidanza. Anche il REI sarà inizialmente riservato a un **sottoinsieme** dei poveri assoluti, in particolare a quelli nei nuclei familiari con minori o con figli gravemente disabili o donne incinte, oppure con almeno un 55enne disoccupato. Queste restrizioni dovranno essere superate a regime perché minano la dimensione universalistica che dovrebbe caratterizzare questo tipo di strumento. Andrebbe riconosciuto comunque a tutti i poveri il diritto all'accesso alla misura, sebbene restringendone l'effettivo godimento sulla base di criteri di condizionalità. Ad oggi è già prevista la graduale estensione dei beneficiari, compatibilmente con l'aumento delle risorse a disposizione.

La povertà mina la crescita

Per tornare a crescere occorre anche **combattere la povertà**. Infatti, una diffusa indigenza si accompagna a una bassa crescita strutturale dell'economia. Le famiglie che cadono in povertà tagliano i **consumi**, deprimendo quindi la domanda aggregata. Anche la **produttività** ne risente negativamente: la forza lavoro risulta meno motivata e maggiormente afflitta da problemi di salute; le famiglie sono costrette a ridurre l'investimento in **capitale umano**; si inasprisce la **conflittualità** nei luoghi di lavoro e nella società; e, non da ultimo, diminuisce la **capacità di adattamento** dell'economia agli shock e ai cambiamenti.