



## 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 età<sup>1</sup>.*

*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.*

---

<sup>1</sup> 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 otto<sup>2</sup>. 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

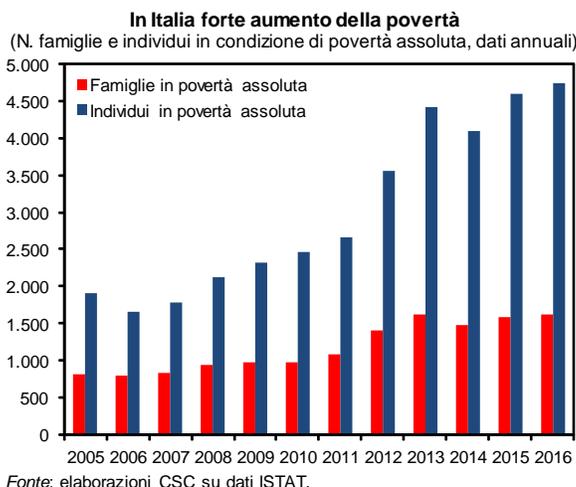
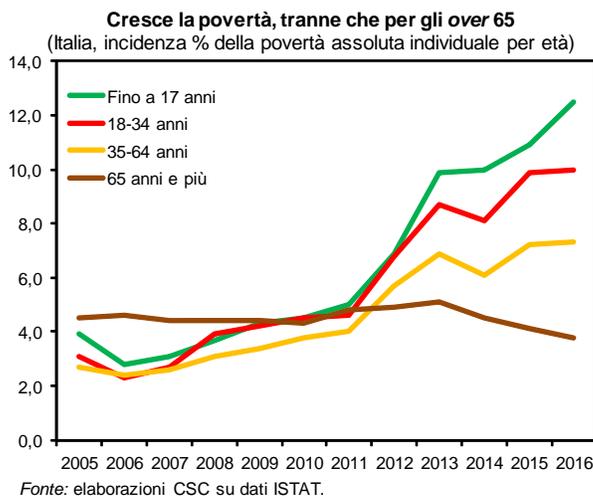


FIGURA B



<sup>2</sup> 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 povertà<sup>3</sup>. 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.

---

<sup>3</sup> 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 minino 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.