

SCUOLA ACHILLE ARDIGÒ del Comune di Bologna  
SUL WELFARE DI COMUNITÀ E I DIRITTI DEI CITTADINI  
anno 2019-2020

# Misure di contrasto della povertà ed emergenza sociale e sanitaria

Stefano Toso  
Dipartimento di Scienze Economiche  
Università di Bologna  
([stefano.toso@unibo.it](mailto:stefano.toso@unibo.it))

Bologna, 27/05/2020



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

# Indice

- Quanti sono i poveri in Italia, e che caratteristiche socio-demografiche hanno?
- Le politiche nazionali di lotta alla povertà: dal *Reddito minimo di inserimento* al *Reddito di cittadinanza* del M5S
- Il *Reddito di cittadinanza*: finalità, effetti redistributivi ed esigenze di riforma
  - Il *Reddito di emergenza*



*Quanti sono i poveri in Italia (in Europa, nel mondo, ecc.)?*

*Dipende...*

*... da come si definisce concettualmente la povertà e da come la si misura.*



# Un'importante distinzione concettuale: povertà relativa vs povertà assoluta

Si è poveri in senso **relativo** se «si ha meno degli altri»

Si è poveri in senso **assoluto** se «si ha uno standard di vita inferiore a un livello minimo essenziale»

**Quale dei due concetti è preferibile?**



# La povertà relativa

E' la nozione di povertà prevalente a livello europeo.

Un concetto complesso...

*“Individui, famiglie o gruppi della popolazione possono dirsi in povertà quando risultano carenti delle risorse necessarie a garantire la dieta alimentare, lo standard di vita, le comodità e la partecipazione alle attività sociali che si ritiene abituali, o almeno meritevoli di essere conseguite, nella collettività cui si appartiene.” (P. Townsend, 1979)*

eppure antico...

*“Per necessario non intendo solo ciò che è assolutamente indispensabile per la vita, ma qualsiasi cosa di cui, secondo le convenzioni di un paese, è indecente che la gente per bene, anche del più basso rango, sia priva. [...] Le convenzioni [...] hanno fatto delle scarpe di cuoio una necessità della vita in Inghilterra. La più miserevole delle persone perbene, di un sesso o dell'altro, si vergognerebbe di apparire in pubblico senza.”*

(A. Smith, *La Ricchezza delle Nazioni*, 1776)



# La povertà assoluta

Soglia di povertà = valore monetario di un paniere di b/s essenziali (generi alimentari, abitazione e beni durevoli di prima necessità). Soglia fissa nel tempo, a meno di un adeguamento nominale, per tenere conto dell'inflazione.

E' la nozione di povertà adottata da istituzioni internazionali (WB, Onu) e dal Census Bureau USA fin dalla metà degli anni sessanta.

In Italia la si misura dal 2005 ed è diventata il riferimento prioritario nella progettazione degli interventi di welfare e nella valutazione dei loro impatti.



La scelta di definire la povertà non può che essere arbitraria.

Dobbiamo convivere con tale ambiguità e accettare che un fenomeno complesso e intriso di giudizi di valore non possa essere circoscritto in modo oggettivo e una volta per tutte.

Un esempio:

Eurostat non misura la povertà assoluta in termini monetari, come fa invece Istat per l'Italia, ma tramite *indici di deprivazione materiale* che hanno avuto il merito di segnalare per primi, rispetto agli altri usati da Eurostat, l'impatto esercitato dalla grande recessione del 2007-2008 sul tenore di vita delle famiglie italiane.

Vediamo ora un po' di dati sulla povertà assoluta e relativa in Italia...



# Povert  tra le persone residenti in Italia

(valori %, eccetto soglia di rischio di povert )

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Soglia di rischio di povert� (*) (Eurostat) (valori in �)</i>													
	8.736	9.064	9.384	9.363	9.578	9.582	9.587	9.440	9.455	9.508	9.748	9.925	10.106
<i>Indici di diffusione della povert� (Eurostat)</i>													
Rischio di povert� (*)	19,3	19,5	18,9	18,4	18,7	19,8	19,5	19,3	19,4	19,9	20,6	20,3	20,3
Rischio di povert� (linea fissa al 2005)	19,5	18,9	18,5	18,3	18,3	20,9	22,1	23,0	22,8	23,4	22,9	22,2	22,1
<i>Indici di diffusione della povert� (Istat)</i>													
Povert� relativa	10,4	10,5	11,1	10,6	11,2	11,2	12,8	13,0	12,9	13,7	14,0	15,6	15,0
Povert� assoluta	2,9	3,1	3,6	3,9	4,2	4,4	5,9	7,3	6,8	7,6	7,9	8,4	8,4

(\*): La soglia di rischio di povert    il 60% del reddito equivalente mediano.

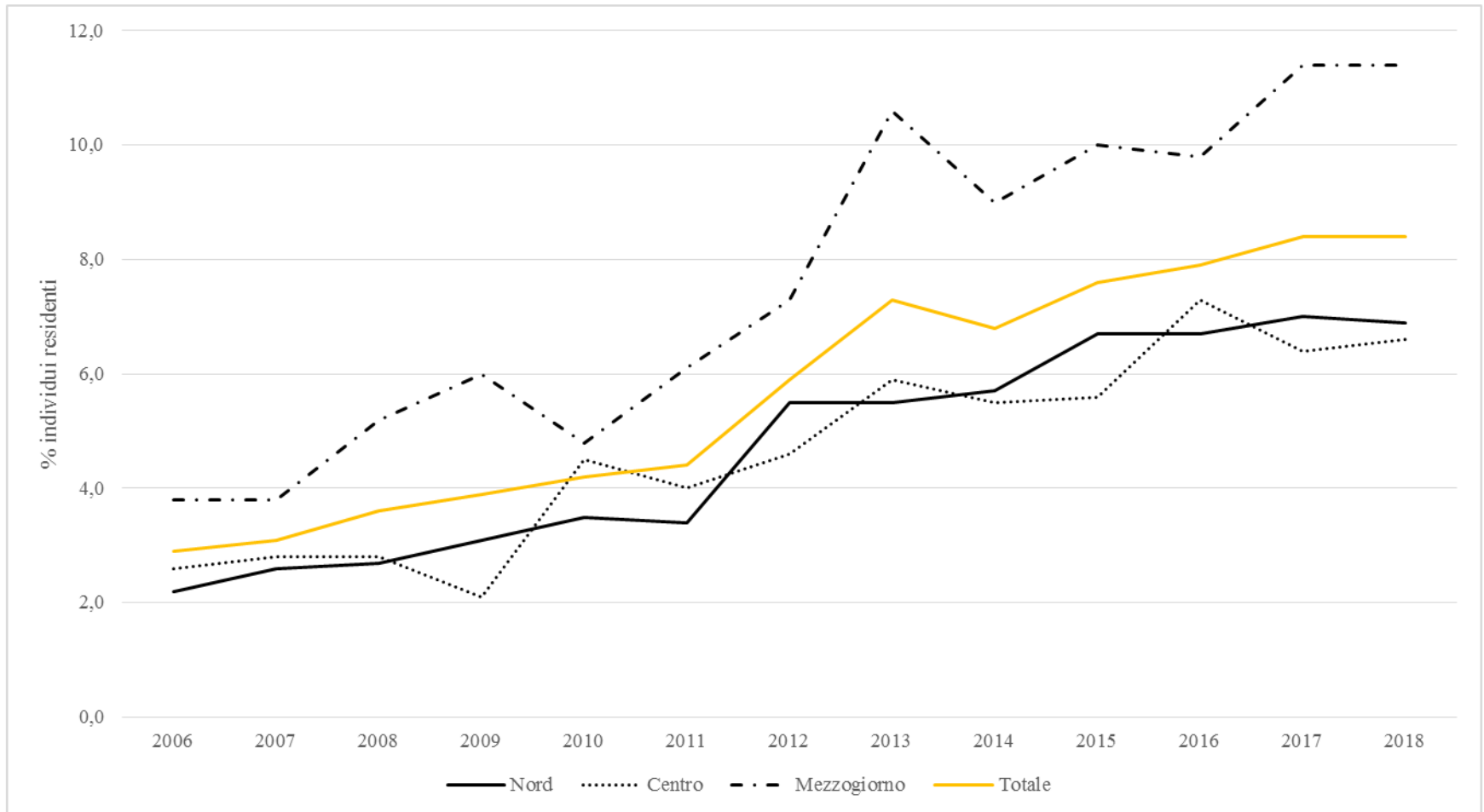
Fonte: Eurostat e Istat



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSIT  DI BOLOGNA



# Diffusione della povertà assoluta per area geografica in Italia (2006-2018) (valori %)

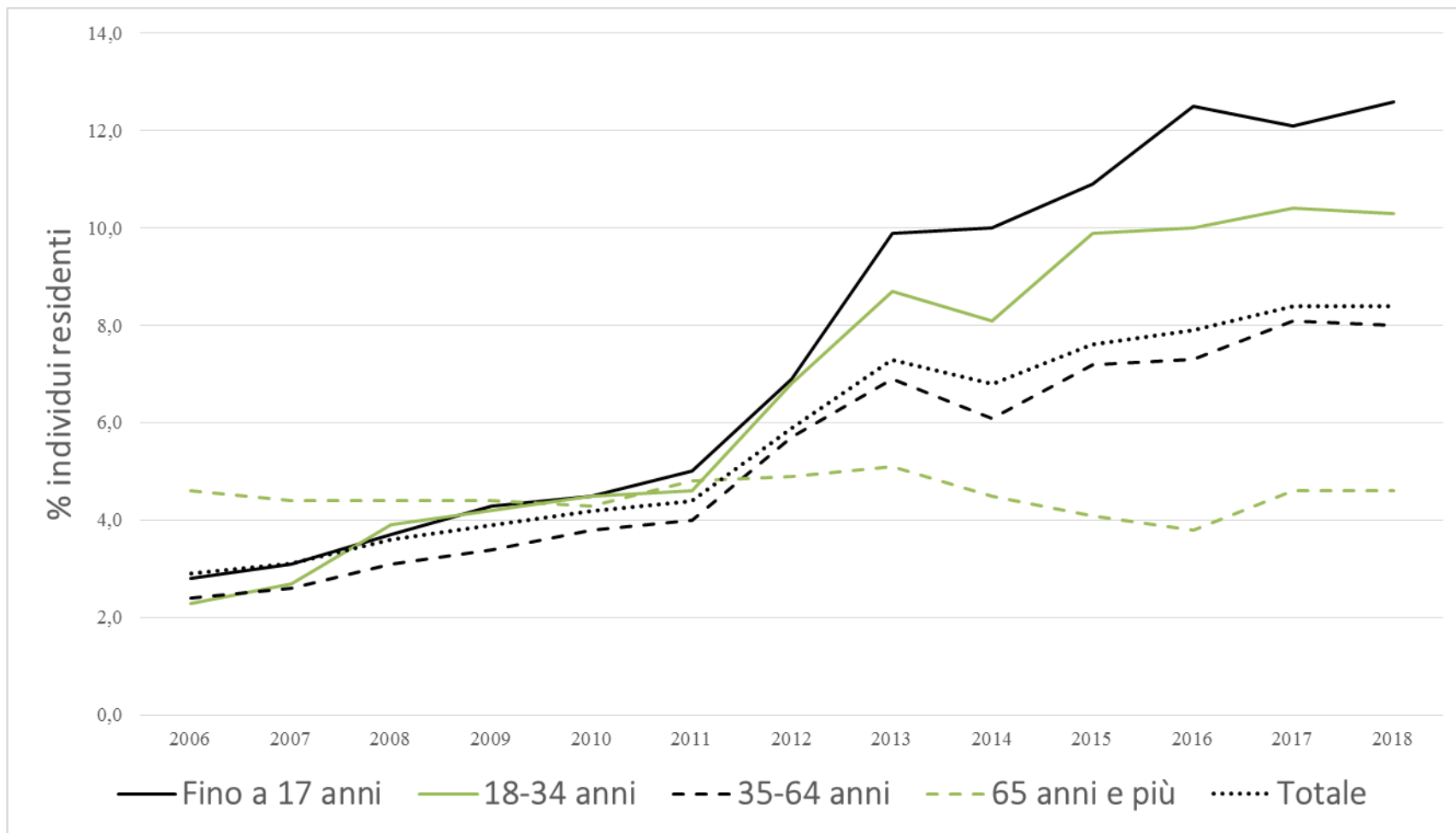


Fonte: Istat



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

# Diffusione della povertà assoluta per classe di età in Italia (2006-2018) (valori %)

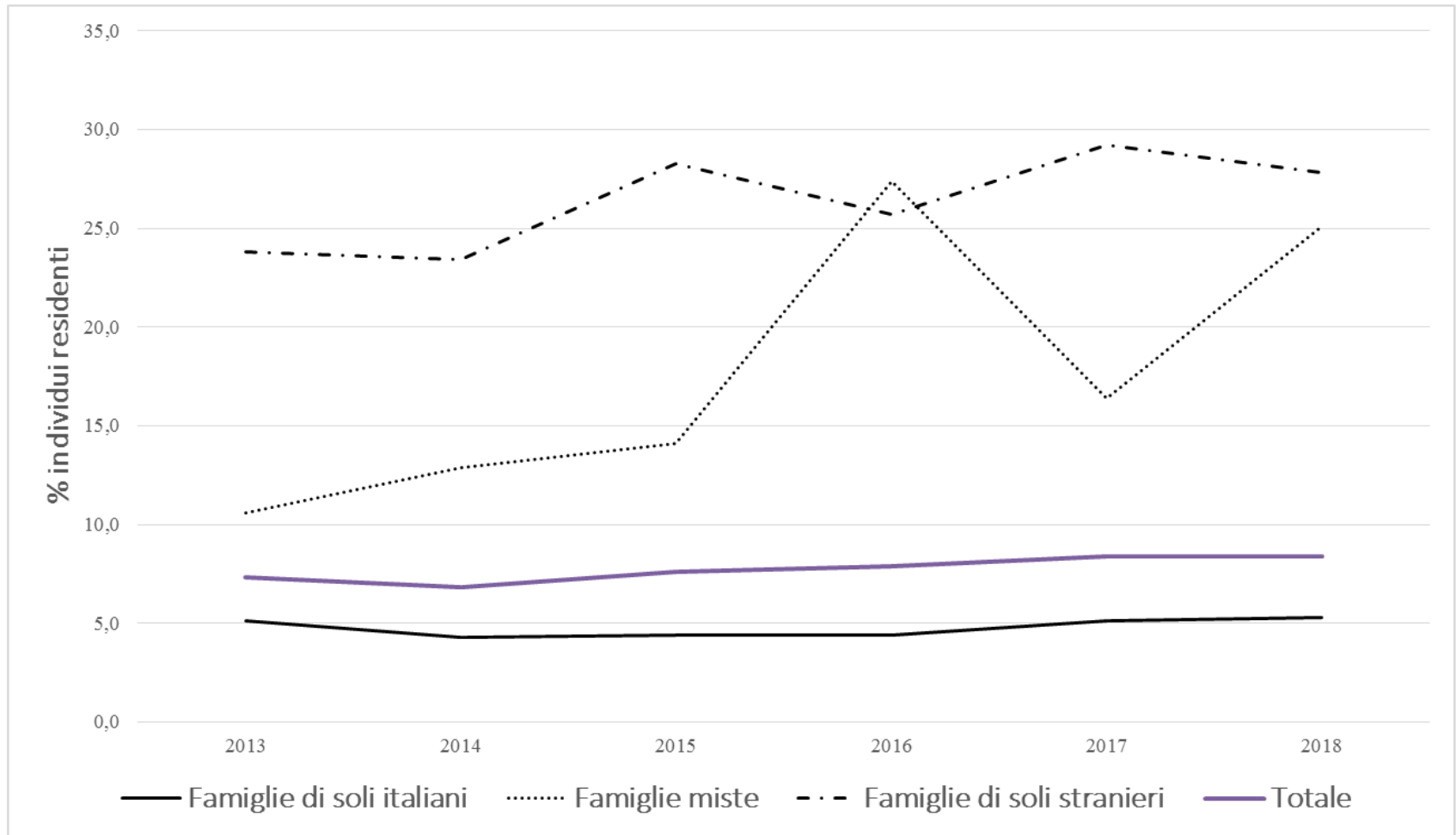


Fonte: Istat



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

# Diffusione della povertà assoluta per presenza di stranieri in famiglia in Italia (2013-2018) (valori %)



Fonte: Istat



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

# Lotta alla povertà e politiche di reddito minimo in Italia

- Connotazione **categoriale** della spesa pubblica per assistenza (integrazioni al minimo della pensione, pensioni sociali, ecc.) e **scarsa efficacia redistributiva**
- Sperimentazione del **Reddito minimo d'inserimento** (Rmi) a cavallo del millennio. Interventi regionali, in assenza di un riordino complessivo a livello nazionale
- Introduzione di un istituto universale di lotta alla povertà (**Reddito di inclusione** - Rei) su scala nazionale solo nel 2017
- Da aprile 2019 il **Reddito di cittadinanza**, fortemente voluto dal M5S, ha sostituito il Rei



# Ripartizione della spesa per alcune prestazioni assistenziali tra le famiglie italiane nel 2015

(valori %) (famiglie ordinate per livelli crescenti di ISEE)

Decili di famiglie	Ripartizione della spesa			
	pensione sociale	assegni familiari	integrazione al minimo	indennità accompagnamento <sup>a</sup>
1	16	22	11	10
2	18	27	10	9
3	17	18	10	10
4	15	13	13	12
5	12	9	11	11
6	10	6	12	13
7	6	4	11	12
8	2	1	9	10
9	2	1	7	8
10	1	0	6	6
<b>totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Spesa (milioni di euro)</b>	<b>4.300</b>	<b>6.430</b>	<b>10.900 (stima)</b>	<b>11.320</b>

(a) Di cui: indennità di accompagnamento anziani: 9.200 milioni di euro.

Fonte: Irs [2016]

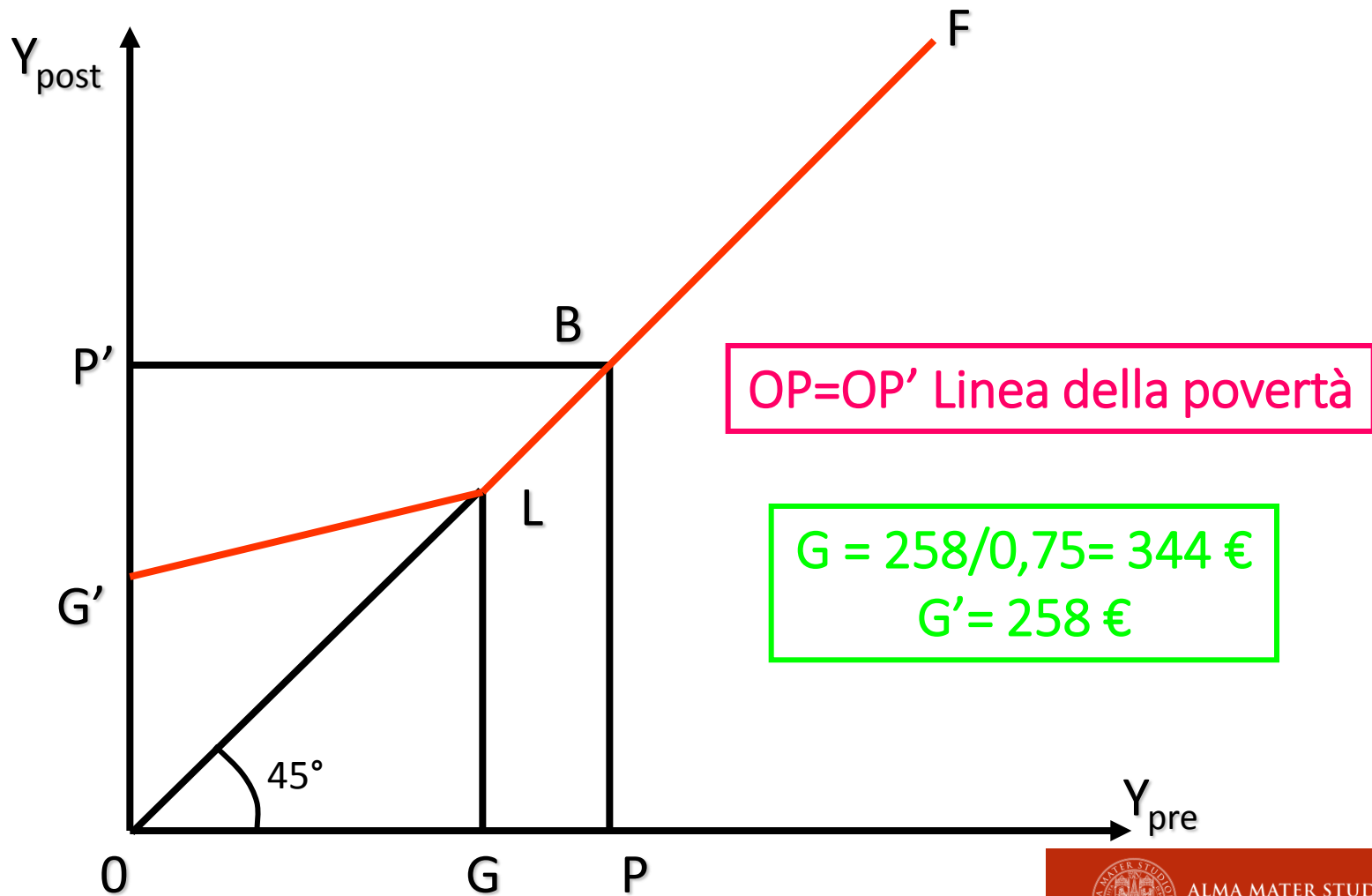


ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

# La sperimentazione del Rmi (l. 449/97 e dlgs. 237/98)

- Destinatari: soggetti in condizioni di povertà e a rischio di marginalità sociale, residenti da almeno 12 mesi con meno di 258 euro al mese nel 1999 (se single), privi di patrimonio ad eccezione della casa destinata ad abitazione principale
- Prova dei mezzi: reddito familiare (scala equiv. Isee), comprensivo delle prestazioni previdenziali/assistenziali del richiedente, dei conviventi e dei soggetti a carico Irpef. Reddito di lavoro incluso al 75% per attenuare la trappola della povertà
- Gestito dai Comuni, che elaborano un programma di integrazione sociale. Iscrizione al collocamento per i soggetti in grado di lavorare e disponibilità ad accettare offerte di lavoro anche p.t. Iscrizione non richiesta per chi è impegnato in recupero scolastico/formazione professionale/compiti di cura di figli con meno di 3 anni e di portatori di handicap grave

# Importo, metodo di calcolo e soglia di esclusione dal Rmi



# Rmi: esiti della sperimentazione

- Difficoltà realizzative, più correlate ad aspetti politico-istituzionali, a carenze di cultura amministrativa e al sistema dei controlli, che al disegno teorico della misura in sé
- Impatto positivo sulle situazioni di marginalità sociali più gravi (morosità nei pagamenti di bollette e affitto, mancato conseguimento dell'obbligo scolastico, ecc.)
- Scarsissima efficacia quanto a capacità di reinserimento dei beneficiari del RMI nel mercato del lavoro
- L'erede mancato del Rmi, il *Reddito di ultima istanza* (Rui), e i primi interventi regionali





# La Carta Acquisti (2008)

- Carta di pagamento elettronico prepagata, riservata ai poveri assoluti (in termini di Isee) di età < 3 anni o > 65 e di importo pari a 40 euro mensili. Utilizzabile in tutti i negozi di generi alimentari e supermercati abilitati al circuito Mastercard, per l'acquisto di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici o per il pagamento delle bollette energetiche. Riservata agli italiani residenti.
- Non è un reddito minimo perché:
  - 1) i criteri anagrafici di selezione limitano la platea dei beneficiari,
  - 2) è un mero trasferimento di denaro, senza condizioni di attivazione.
- Una brutta copia del *Food Stamp Program* USA
- Elevata *target efficiency* (60% al decile più povero) ma impatto redistributivo trascurabile (spesa annua di 200 milioni di euro)



# Dalla Nuova Carta Acquisti (Nca) al Sostegno per l'inclusione attiva (Sia)

- Nca: concepita nel 2010 come una *Nuova Carta Acquisti* nei comuni con più di 250.000 abitanti a favore dei cittadini italiani e stranieri in povertà estrema, non solo agli anziani o ai bambini.
- Di importo variabile a seconda della numerosità della famiglia, subordinato all'Isee, include un programma di reinserimento lavorativo/inclusione sociale, affidandone la regia ai Comuni (d.l. 5/2012). Non cumulabile con la Carta Acquisti.
- Sperimentazione estesa nel 2013 alle regioni del Meridione e nel 2014 a quelle del Centro-nord.
- **Prova generale per la messa a regime di uno schema di reddito minimo rivolto al contrasto della povertà assoluta**



# Il Reddito di inclusione (Rei)

- 2016-17: Piano nazionale per la lotta alla povertà e istituzione del Rei in cui confluiscono i fondi stanziati per Ca, Asdi e Sia
- Selezione dei beneficiari del Rei in base a una doppia soglia di accesso: Isee (6.000 € annui) e Isr (3.000 € annui). Asset-test sia immobiliare, sia mobiliare
- Adesione ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale/lavorativa
- Importo pari alla differenza tra la soglia reddituale Isee (Isr) e l'Isr della famiglia. Importi mensili massimi in €: 188 single, 295 coppia, 383 tre membri, ..., 540 nucleo di almeno 6 membri
- Dal 1/7/2018 abolizione dei vincoli categoriali e ampliamento atteso della platea dei beneficiari (fine 2018 460.000 famiglie). Stanziati 2 mld per il 2018, 2,2 nel 2019 e 2,7 nel 2020



# Importo massimo degli schemi di RM in alcuni paesi UE per figure tipo (1° gennaio 2018)

	Italia (1)	Francia	Germania (1)	Regno Unito (1)	Svezia
Monocomponente adulto	188	545	416	356	412
Coppia con due figli (2)	461	1146	1340	1299	1368
Contributi per l'alloggio	Compresi	Compresi	Addizionali	Addizionali	Compresi

(1) In Italia possono essere concessi trattamenti ulteriori dai Comuni; In Germania possono essere concesse ulteriori somme per esigenze particolari; nel Regno Unito sono previsti ulteriori importi in presenza di componenti invalidi. Importi riferiti al 1° gennaio 2018.

(2) Si ipotizza la presenza di figli con 8 e 12 anni di età. Importi riferiti al 1° gennaio 2018.

Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio (2018).





*“Noi, con questa manovra, abbiamo abolito la povertà.”  
(L. Di Maio, Porta a Porta, RAI1, 25/9/2018)*



# Il Reddito di cittadinanza del M5S nel d.l. n. 1148/2013

- **Definizione:** trasferimento monetario per coloro il cui reddito è inferiore alla **soglia Eurostat di povertà relativa** (60% del reddito mediano equivalente familiare)
- **Misura del beneficio:** **differenza tra la soglia così calcolata e il reddito netto medio** mensile derivante da tutti i redditi percepiti in Italia o all'estero dal richiedente e dagli appartenenti alla famiglia. Esclusi dal calcolo solo i trattamenti pensionistici di invalidità o forme di sostegno del diritto allo studio
- **Aventi diritto:** tutti gli **ultra diciottenni, residenti** nel territorio nazionale (inclusi gli extracomunitari provenienti da Paesi che hanno stipulato convenzioni bilaterali di sicurezza sociale con l'Italia)
- **Criteri di attivazione:** richiesta la **disponibilità al lavoro o a seguire un percorso formativo** o a sostenere prove di selezione per attività lavorative attinenti alle competenze certificate
- **Costo:** **dai 15 ai 29 miliardi** di €, a seconda che si includa o no nel reddito familiare disponibile l'affitto imputato dell'abitazione posseduta dalla famiglia



# Il Rdc nel «Contratto per il governo del cambiamento» Di Maio-Salvini

- Il diritto al RdC è limitato ai **cittadini italiani**
- **Generico riferimento a criteri di reddito e patrimonio** per stabilire il diritto al beneficio e graduarne l'importo, senza esplicito riferimento all'Isee
- **2 miliardi** di investimento per riorganizzare e potenziare i **Centri per l'impiego**
- A tutti i pensionati che vivono sotto la soglia «minima» (?!) di povertà la **Pensione di cittadinanza**, secondo i medesimi parametri previsti per il Reddito di cittadinanza



# Il Rdc nella legge n. 26/2019 (conversione del d.l. 4/2019)

- Obiettivi: «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché...»
- Beneficiari: cittadini italiani/UE o in possesso di un permesso di soggiorno/residenti in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 continuativi
- Beneficio economico: una componente ad integrazione del reddito familiare, fino a 6.000 € annui (500 € mensili) moltiplicata per il coefficiente di equivalenza e una seconda componente, per chi risiede in affitto, pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto fino a un massimo di 3.360 € annui (280 euro mensili)
  - Esente da Irpef e compatibile con Naspi e Dis-Coll





# Il Rdc nella legge n. 26/2019 (conversione del d.l. 4/2019)

Requisiti economici:

Isee < 9.360 euro;

Patrimonio immobiliare (definito a fini Isee con l'esclusione della casa di abitazione) < 30.000 €

Patrimonio finanziario (sempre definito a fini Isee) < 6.000 € (importo incrementato in base al numero dei membri del nucleo familiare e alla presenza di eventuali disabilità)

Isr + trattamenti assistenziali non inclusi se *means-tested* < 6.000 € annui (aumentato a 9.360 € se si è in affitto) moltiplicato per il corrispondente coefficiente di equivalenza

Non si devono possedere auto immatricolate negli ultimi 6 mesi, né auto/moto di cilindrata elevata immatricolate negli ultimi 2 anni, né navi o imbarcazioni da diporto.



# Il Rdc nella legge n. 26/2019 (conversione del d.l. 4/2019)

- Patto per il lavoro se almeno uno dei membri in famiglia non è occupato da meno di due anni/beneficia della NASPI/ha sottoscritto negli ultimi due anni un patto di servizio presso il Centro per l'impiego
- Obbligo di accettazione di almeno una di tre offerte di lavoro congrue (congruità definita con riferimento alla durata di fruizione del Rdc e al numero di offerte rifiutate)
- Patto per l'inclusione sociale se il bisogno del richiedente è più complesso (competenza dei Comuni, che valutano il percorso di attivazione sociale)
- Incentivi per le imprese che assumono i beneficiari del Rdc a tempo pieno e indeterminato e per i beneficiari del Rdc che avviano attività imprenditoriali



# Un provvedimento utile ma pasticciato e frettoloso

- Non è il reddito di cittadinanza!
- Concettualmente simile al REI ma più generoso: l'importo massimo per il single è tarato su di una soglia di **povertà relativa** Eurostat (780 € mensili), retaggio del d.l. n. 1148/2013, molto più alta di quella del REI e mediamente più alta di quelle Istat di povertà assoluta
- Troppi obiettivi (contrasto povertà, politica attiva del lavoro, ecc.)
  - Aiuta meno chi ha più bisogno: famiglie numerose, stranieri
- Disincentivo all'offerta di lavoro o a uscire dall'economia sommersa (aliquota marginale di sottrazione del sussidio del 100% al crescere dell'Isee)



# Possibili correttivi

- Riequilibrare gli importi massimi del sussidio, riducendo quello del single che vive in appartamento di proprietà e innalzando quelli previsti per le famiglie numerose (rivedere la scala di equivalenza)
- Differenziare gli importi del beneficio in base ai parametri con cui Istat stima la povertà assoluta
- Allentamento del criterio della residenza per aumentare la platea dei beneficiari tra gli immigrati poveri
- Modulare l'importo della componente del Rdc che va a chi vive in affitto in funzione della numerosità della famiglia
- Ridurre l'aliquota marginale di sottrazione del sussidio al crescere dell'Isee ai fini del calcolo dell'importo del RdC



# Effetti del Rdc su disuguaglianza e povertà tra le famiglie

	Prima del Rdc	Dopo il Rdc
Gini del reddito monetario equivalente	0,336	0,324
Gini del reddito disponibile equivalente	0,304	0,294
% famiglie in povertà relativa (linea 60%)	20,6%	19,6%
Intensità povertà relativa (linea 60%)	41,6%	32,2%
% famiglie in povertà relativa (linea 40%)	10,0%	8,4%
Intensità povertà relativa (linea 40%)	55,5%	30,5%

Per una persona sola, la linea al 60% vale 9.972 €, quella al 40% 6.648 €.

Le linee di povertà al 60 e al 40% sono relative alla distribuzione del reddito monetario equivalente.

Fonte: Baldini et al. (2019)



# Importi medi annui percepiti dalle famiglie potenziali beneficiarie del Rei e del Rdc

Numero di componenti	Rei	Rdc			Incremento percentuale
		Componente reddito	Componente affitto/mutuo	Importo totale	
1	1.965	4.245	1.484	5.729	192%
2	2.631	4.437	1.530	5.967	127%
3	3.008	4.697	1.571	6.268	108%
4	3.555	4.994	1.365	6.358	79%
5 o più	3.875	5.052	1.440	6.492	67%
Totale	2.564	4.540	1.486	6.026	135%

Fonte: Baldini et al. (2019)



# Il Reddito di emergenza (Rem) (decreto legge n. 34/2020, art. 82)

## Beneficiari:

nuclei familiari, residenti in Italia, in condizioni di necessità economica in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19

## Beneficio economico:

sostegno straordinario, erogato in due quote, ciascuna pari a 400 € mensili, moltiplicata per il coefficiente di equivalenza del Rdc, il cui valore massimo è ridotto a 2 (corrispondente a 800 € mensili) ovvero 2,1 se in famiglia sono presenti componenti con disabilità grave o non autosufficienti.



# Il Reddito di emergenza (Rem) (decreto legge n. 34/2020, art. 82)

## Requisiti economici:

Reddito familiare aprile 2020 < Rem ricevuto

Isee < 15.000 €

Patrimonio finanziario (definito a fini Isee 2019) < 10.000 €  
(importo incrementato in base al numero dei membri della famiglia e alla presenza di eventuali disabilità).

## Incompatibilità:

Essere titolare di altre forme di sostegno del reddito previste dal governo per fare fronte al Covid-19 o essere titolari di pensione, di un rapporto di lavoro dipendente con retribuzione lorda superiore al Rem, o del Rdc.





# Il Reddito di emergenza (Rem) (decreto legge n. 34/2020, art. 82)

Platea prevista dei beneficiari:

1 milione di famiglie

(Il requisito economico sull'Isee non è stringente poiché il 70% degli Isee finora compilati in Italia è < 15.000 €; la selezione verrà fatta sul reddito e sul patrimonio finanziario. Viste le numerose incompatibilità il Rem andrà a gruppi marginali del mercato del lavoro: stagionali, precari, ecc.)

Fondi stanziati:

Autorizzato un limite di spesa di 954,6 milioni di euro per il 2020 (monitoraggio dell'Inps per verificare eventuali scostamenti rispetto al predetto limite di spesa)



# Rendere automatico il Rem?

Il Rem ha aspetti in comune con strumenti di sostegno del reddito erogati per **rispondere rapidamente a emergenze create da calamità che possono riguardare gran parte o tutto il territorio nazionale** (terremoti, uragani, epidemie, ecc.), vigenti in altri paesi e che sono parte strutturale del sistema di sicurezza sociale.

Anche in Italia l'esperienza covid-19 dovrebbe aprire una riflessione sulle **possibilità di creare uno strumento permanente** di questo tipo. Le sue modalità di funzionamento dovrebbero prevedere l'**automatica attivazione** in circostanze emergenziali dettate da calamità naturali.

Trade-off tra **obiettivi contrastanti**:

rapidità di erogazione della misura e ampiezza della popolazione raggiunta, da un lato, contenimento delle irregolarità e limitazione della spesa pubblica, dall'altro.



# Per saperne di più

- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2002), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*, a cura di C. Saraceno, Roma, Carocci editore.
- Baldini, M., Gallo, G., "Il Reddito di cittadinanza: cosa dicono finora i dati", in *la Rivista delle politiche sociali*, n. 3, 2019
- Ranci Ortigosa, E., Baldini, M., Saraceno, C., Lucifora, C., Treu, T., Tosi, A., "Reddito di cittadinanza e oltre. Per contrastare la povertà combinare più politiche", Supplemento di *Welforum*, novembre 2019
- Baldini, M., Gallo, G., Lusignoli, L. e Toso, S., 2019, "Le politiche per l'assistenza: il reddito di cittadinanza", in Arachi, G., Baldini, M., *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*, Bologna, Il Mulino.
- INPS, 2019, *Osservatorio sul Reddito e Pensione di cittadinanza*, <https://www.inps.it/NuovoportaleINPS/default.aspx?sPathID=%3b0%3b46437%3b52633%3b&lastMenu=52633&iMenu=1&iNodo=52633&p4=2>
- Scarano, G., "Rendiamo automatico il reddito di emergenza", *lavoce.info*, 17/4/2020, <https://www.lavoce.info/archives/65721/rendiamo-automatico-il-reddito-di-emergenza/>

