

**Universali o categoriali?  
Le nuove politiche contro la povertà e  
il nodo del target**

*Massimo Baldini, Cristiano Gori*

CAPPaper n. 146  
novembre 2016



Università di Modena e Reggio  
Emilia Facoltà di Economia  
Marco Biagi



Università di Bologna  
Dipartimento di Scienze  
Economiche

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche  
Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia  
Ufficio 54 - Ala Ovest  
Viale Berengario, 51 41100 Modena - ITALY  
phone: +39 059 2056854 fax: +39 059 2056947  
email [capp@unimo.it](mailto:capp@unimo.it)

## Universali o categoriali?

### Le nuove politiche contro la povertà e il nodo del target \*

Massimo Baldini, Cristiano Gori

\*di prossima pubblicazione in Rivista delle Politiche Sociali

L'articolo propone un esame critico delle recenti politiche contro la povertà in Italia e dei loro possibili sviluppi. Dopo aver sintetizzato le tendenze del fenomeno dell'indigenza durante la recessione iniziata nel 2008, ci si sofferma sull'evoluzione delle politiche e ci si concentra sugli atti compiuti dal Governo Renzi, con particolare riferimento alla presentazione di un disegno di legge delega in materia di povertà. Successivamente viene esaminata la platea dei beneficiari del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), prestazione transitoria in attesa dell'introduzione del Reddito d'Inclusione (REI) previsto dalla delega. Al momento di scrivere, non è dato sapere – e neppure ipotizzare - quale sarà il target di utenza del REI. Il contributo presenta infine, pertanto, una discussione dei possibili profili della platea interessata dalla nuova misura, per verificare, nelle varie alternative, la distanza rispetto all'obiettivo di un intervento universalistico contro la povertà assoluta.

The paper provides a critical analysis of the recent anti-poverty policies in Italy and their possible developments. After a synthesis of the trends of absolute poverty during the recession that began in 2008, it focuses on the evolution of the policies, in particular those adopted by the Renzi Government, with particular reference to the presentation of a draft legislative decree concerning poverty. Then we examine the range of beneficiaries of the Support for Active Inclusion (SIA), a transitional income maintenance scheme pending the introduction of the Inclusion Income (REI) required by the legislative decree. At the time of writing, we do not – and it is difficult to imagine - what will be the target of the REI. Lastly, we discuss the possible beneficiaries of the new measure, so as to check, under the various alternatives, the distance with respect to the objective of a universal measure against absolute poverty.

Parole chiave: povertà assoluta, universalismo, categorialità, Sostegno per l'inclusione attiva (Sia), Reddito di Inclusione (Rei)

---

**Massimo Baldini** è professore associato di Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Economia “Marco Biagi” dell'Università di Modena e Reggio Emilia. I suoi principali interessi di ricerca riguardano l'analisi economica del welfare state, la diseguaglianza e le politiche redistributive. Fa parte della redazione del sito [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) e del Centro di analisi delle politiche pubbliche ([www.capp.unimore.it](http://www.capp.unimore.it)).

**Cristiano Gori** è professore associato di Politica Sociale nel Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento. I suoi principali interessi di ricerca sono le politiche sociali, le politiche per gli anziani non autosufficienti e le politiche contro la povertà. Ha ideato il Network Non Autosufficienza (NNA), di cui è coordinatore, e l'Alleanza contro la povertà in Italia, della quale è coordinatore scientifico.

## 1. Introduzione

La tanto agognata misura universalistica contro la povertà assoluta o l'ennesima risposta categoriale del nostro welfare? Quello riguardante la platea di beneficiari costituisce ora l'interrogativo decisivo che accompagna la legge delega in materia di povertà in discussione al Parlamento. Al momento di scrivere questo articolo – novembre 2016 – la risposta, tuttavia, non risulta nota e neppure prevedibile. La delega doterà, infatti, il nostro paese di una misura nazionale contro la povertà assoluta, il Reddito d'Inclusione (REI). Ma mentre è ragionevole essere ottimisti sul fatto che prevederà un modello d'intervento piuttosto ben disegnato, in merito al target di utenza regna la più totale incertezza.

Il presente contributo persegue un duplice obiettivo. Da una parte, fa il punto sulle recenti evoluzioni della povertà e delle politiche di contrasto nel nostro paese (cfr. par. 2 e 3). Dall'altra, propone una discussione critica in merito al target delle nuove misure contro l'indigenza in Italia, con riferimento prima al Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) (cfr. par 4) – prestazione transitoria in attesa del REI - e poi ai possibili esiti della delega (cfr. par. 5). Un breve paragrafo finale, da ultimo, tira le fila del percorso del testo (cfr. par. 6).

## 2. L'eredità del passato<sup>1</sup>

L'Italia costituisce il solo paese in Europa, insieme alla Grecia<sup>2</sup>, privo di una misura nazionale universale - destinata cioè a chiunque si trovi in tale condizione - contro la povertà assoluta, ossia l'indigenza vera e propria, dovuta alla mancanza delle risorse economiche necessarie per conseguire uno standard di vita definito dall'Istat "minimamente accettabile" (legato ad alimentazione, abitazione, vestiario, trasporti e così via).

La sua introduzione è stata richiesta – da più parti – sin dall'inizio degli anni '90, senza trovare ascolto da nessuno degli Esecutivi susseguitisi nel tempo. Le misure attivate, infatti, sono state perlopiù temporanee - sperimentazioni e una tantum - per loro natura incapaci di modificare durevolmente il nostro welfare. Peraltro, allorché è stata introdotta una prestazione stabile come la Social Card, si è trattato di un esiguo sostegno per pochi indigenti, che impegna solo 230 milioni di Euro annui.

Intanto, però, nel paese la povertà assoluta è aumentata sino ad esplodere. Le persone toccate, infatti, sono salite da 1,8 milioni nel 2007 (pari al 3,1% del totale) a 4,6 milioni nel 2015 (il 7,6%), un incremento del 155%, superiore all'aumento percentuale delle famiglie povere (passate dal 3,1% al 6,5% nel medesimo periodo), a riprova del fatto che la povertà è cresciuta soprattutto per i nuclei

---

<sup>1</sup> Questo paragrafo e il successivo riprendono, rielaborandole ed aggiornandole, alcune parti di Gori, 2016.

<sup>2</sup> Esiste la concreta possibilità che, a partire dal 2017, la Grecia si doti di una misura universalistica contro la povertà assoluta, il Reddito di Solidarietà Sociale (*Social Solidarity Income* o KEA in greco). Il Governo greco ha annunciato l'intenzione di introdurlo nel 2017, per raggiungere il 7% della popolazione che versa nelle condizioni economiche peggiori, ed ha già presentato i dettagli della misura. Al momento di concludere questo contributo non è ancora chiaro, tuttavia, se l'Esecutivo potrà effettivamente trovare le coperture necessarie al suo finanziamento.

numerosi (tab. 1). A marcare la netta differenza con il passato non è solo l'ampiezza della popolazione povera, ma anche la sua composizione. Durante la crisi la povertà assoluta, infatti, ha confermato il suo radicamento tra i segmenti della popolazione dove già prima era più presente - il sud, le famiglie con anziani<sup>3</sup>, i nuclei con almeno 3 figli minori e quelli senza componenti occupati - ma è anche notevolmente cresciuta in altri, in passato ritenuti poco vulnerabili: il centro-nord, le giovani famiglie, i nuclei con 1 o 2 figli minori<sup>4</sup> e quelli con componenti occupati. In altre parole, il recente boom non si è concentrato tra i gruppi già maggiormente colpiti ma, al contrario, ha allargato i confini dell'indigenza nella società italiana. La povertà, dunque, è oggi una realtà significativa anche in quei segmenti della società che, in precedenza, ne erano toccati solo marginalmente. A titolo di esempio, basti guardare le percentuali del settentrione (dove le persone in povertà sono aumentate dal 2,6% del totale nel 2007 al 6,7% del 2014), delle famiglie con due figli minori (dal 2,0% all'11,2%) e di quelle con persona di riferimento occupata (da 2,1% a 6,1%). L'esito complessivo è che quote numericamente consistenti d'indigenti non sono più confinate in alcune parti della società italiana, ma le toccano tutte (tab. 2).

Per comprendere il profilo della povertà nell'Italia di oggi bisogna considerare anche un altro aspetto, oltre alla sua esplosione quantitativa ed alla presenza trasversale attraverso l'intera società: la variabile anagrafica. L'incidenza dell'indigenza, infatti, risulta inversamente proporzionale all'età poiché la prima diminuisce al crescere della seconda (cfr. tab. 3).

**Tab 1 – Persone e famiglie in povertà assoluta in Italia, percentuale e valore assoluto**

Anno	persone		famiglie	
	%	V.A. (milioni)	%	V.A. (milioni)
2007	3,1	1,8	3,5	0,8
2015	7,6	4,6	6,1	1,6

Fonte: Istat, 2016

**Tab 2 – Come è cambiato il profilo della povertà in Italia**

<i>Prima della crisi</i>	<i>Oggi e domani</i>
Questione meridionale	Questione meridionale + questione settentrionale
Un problema perlopiù degli anziani	Un problema perlopiù dei giovani e anche degli anziani
Riguarda chi ha almeno 3 figli minori	Riguarda chi almeno 1 figlio minore
Non tocca chi ha un lavoro	Tocca anche chi ha un lavoro
La povertà colpisce, in misura	La povertà colpisce, in misura significativa, tutte le

<sup>3</sup> Si noti che quelli con persona di riferimento anziana costituiscono gli unici nuclei familiari che hanno sperimentato una diminuzione – seppur contenuta – nell'incidenza della povertà assoluta durante la crisi, dal 4,8% (2007) al 4% (2015).

<sup>4</sup> La diffusione della povertà assoluta tra i minori è stata particolarmente ampia. Nel 2015, il gruppo delle persone sino a 17 anni di età era quello con la maggiore incidenza della povertà (10,9%).

significativa, solo alcune parti della società italiana	parti della società italiana
---	------------------------------

Fonte: Gori et al, 2015, modificata

**Tab 3 – Incidenza della povertà assoluta nel 2015, Individui per classi di età**

	%
Fino a 17 anni	10,9
18-34 anni	9,9
35-65 anni	7,2
65 anni e più	4,1
Totale	7,6

Fonte: Istat, 2016

### 3. Una nuova stagione della lotta alla povertà

Nell'autunno 2015, la Legge di stabilità per il 2016 ha segnato una netta discontinuità rispetto alle scelte del passato, sotto due profili. Primo, le risorse economiche: è stato compiuto uno sforzo senza precedenti con lo stanziamento di 600 nuovi milioni di Euro per il 2016 e di 1 miliardo assicurato stabilmente a partire dal 2017. Secondo, la progettualità: è stata prevista la presentazione di un Disegno di legge delega per la complessiva riforma del settore, attualmente in discussione al Parlamento e che – come anticipato – porterà all'introduzione del Reddito d'Inclusione (REI). Al suo finanziamento concorreranno i nuovi fondi stanziati e le altre risorse che potranno risultare disponibili. Il Disegno di legge di bilancio per il 2017 presentato dal Governo ha previsto che – a partire dal 2018 – il finanziamento annuale cresca di 500 milioni<sup>5</sup>, attestandosi così a 1,5 miliardi annui.

I nuovi stanziamenti contro la povertà sono destinati – sino all'entrata in vigore del REI - a due misure transitorie, il SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva) e l'ASDI (Assegno di Disoccupazione). L'ASDI consiste in un assegno erogato a nuclei in povertà dei quali faccia parte almeno un componente disoccupato che, dopo aver percepito l'indennità di disoccupazione (Naspi) per l'intera sua durata, non abbia ancora trovato lavoro<sup>6</sup>. Il SIA – approfondito oltre - è un intervento rivolto alle famiglie povere con un Isee inferiore a 3000 euro, con almeno un componente minorenne o un figlio con disabilità oppure una donna in stato di gravidanza accertata, che si trovino in una

<sup>5</sup> Al momento di concludere questo articolo (novembre 2016), il Disegno di legge di bilancio è all'esame del Parlamento.

<sup>6</sup> Per ricevere l'ASDI, inoltre, il nucleo familiare interessato deve avere un Isee inferiore a 5000 Euro, oltre a un membro minorenne e/o uno che abbia compiuto 55 anni senza aver maturato i requisiti per la pensione anticipata o di vecchiaia. I componenti disoccupati e in età da lavoro devono impegnarsi a partecipare ad un progetto personalizzato d'inserimento lavorativo definito insieme al Centro per l'Impiego, che è il titolare dell'ASDI, prestazione attiva da marzo 2016.

condizione di particolare fragilità sociale ed economica misurata attraverso un'apposita scala valutativa. Una volta approvata la legge delega, il SIA e l'ASDI saranno assorbiti nel REI.

L'Esecutivo ha presentato l'8 febbraio 2016 il "Disegno di legge delega in materia di contrasto alla povertà" e la Camera ne ha terminato la discussione a luglio; al momento di scrivere – novembre 2016 – il testo è all'esame del Senato. Il Governo Renzi ha dichiarato la propria intenzione di giungere all'approvazione della Delega con una certa celerità, in modo da introdurre il REI entro la fine del 2017: questo obiettivo pare condiviso dai principali gruppi parlamentari. Poiché i relativi fondi sono già disponibili, sembra realistico attendersi una conclusione dell'iter parlamentare in tempi (abbastanza) brevi (tab. 4).

**Tab. 4 – Gli interventi nazionali contro la povertà nel tempo**

<p><b>Inizio anni '90 – 2015</b></p> <p><i>La domanda</i> Richiesta da più parti l'introduzione di una misura nazionale universalistica a sostegno dei poveri</p> <p><i>Le risposte</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sperimentazioni (Rmi 1999-2004; Nuova Social Card 2012-2015)</li> <li>• Misure una tantum</li> <li>• Micro-misure strutturali (ad esempio la Social Card varata nel 2008)</li> </ul>
<p><b>2015</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Legge di stabilità per il 2016 introduce un finanziamento per la lotta alla povertà senza precedenti e prevede una Delega per la riforma</li> </ul>
<p><b>2016</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le nuove risorse finanziano il Sia e l'Asdi, interventi transitori</li> <li>• La Legge di bilancio per il 2017 incrementa gli stanziamenti disponibili a partire dal 2018</li> </ul>
<p><b>2017</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• È prevista l'approvazione della Delega e la conseguente entrata in vigore del REI, la misura definitiva contro la povertà assoluta</li> </ul>

La Camera ha migliorato in modo significativo l'iniziale testo governativo. A tale esito ha contribuito anche il proficuo confronto - avvenuto nei mesi scorsi - tra i Parlamentari di maggioranza e opposizione, l'Esecutivo e l'Alleanza contro la povertà in Italia<sup>7</sup>. L'approfondita discussione sui contenuti ha visto potere esecutivo, potere legislativo e corpi intermedi della società lavorare insieme per costruire adeguate risposte alla diffusione dell'indigenza nel nostro paese.

<sup>7</sup> L'Alleanza propone da tempo l'introduzione del Reddito d'Inclusione Sociale (Reis), si veda [www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it). La presentazione estesa della proposta si trova in Gori C. et al., (2016).

I diversi soggetti hanno concordato innanzitutto sul modello d'intervento da attuare: fornire a chi è caduto in povertà un adeguato contributo monetario, parallelamente alla predisposizione di incisivi percorsi d'inserimento sociale e lavorativo da parte dei Comuni e delle altre realtà del welfare locale (come Terzo Settore e Centri per l'impiego). In questa logica, la risposta al bisogno economico e gli strumenti per modificare il proprio percorso di vita sono le parti complementari di una stessa risposta.

La comunanza di vedute ha toccato anche un altro aspetto, decisivo e spesso sottovalutato nel nostro paese: la scelta comune di dedicare particolare attenzione alla dimensione attuativa, cercando di creare le migliori condizioni affinché il modello proposto risulti effettivamente realizzabile nei territori. Tale decisione sottende la consapevolezza che trovare le risposte giuste, benché importante, di per sé non sia sufficiente: il passaggio decisivo consiste piuttosto nel far sì che possano diventare realtà.

La condivisione dei contenuti e del metodo ha guidato le modifiche introdotte alla Camera, riguardanti da una parte il profilo della misura<sup>8</sup>, dall'altra l'adozione degli strumenti necessari a sostenere il welfare locale<sup>9</sup>. Ulteriori interventi rafforzativi saranno necessari nel prosieguo dell'iter parlamentare<sup>10</sup> (Agostini, 2016). Complessivamente, comunque, se il seguito del dibattito parlamentare si collocherà lungo le medesime direttrici seguite alla Camera, è ragionevole essere abbastanza fiduciosi circa il modello d'intervento che sarà previsto nella delega una volta approvata.

Non è, invece, possibile compiere alcuna previsione circa la platea di beneficiari. È ancora, infatti, – come anticipato – da decidere se il REI sarà destinato a tutti o solo ad alcuni indigenti. In ogni caso, affinché la nuova misura arrivi a rivolgersi all'intera popolazione in povertà assoluta – qualora questo fosse l'obiettivo – sarebbero necessari alcuni anni; le scelte sul target dei beneficiari, peraltro, sono strettamente legate a quelle sui finanziamenti. La delega rimanda la definizione del progressivo ampliamento dei beneficiari al Piano nazionale contro la povertà. Quest'ultimo rappresenta uno strumento decisivo perché l'Esecutivo vi indicherà in che modo intende mettere a regime la nuova misura nei prossimi anni.

#### **4. Il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA)**

---

<sup>8</sup> Tali interventi hanno portato a modificare i criteri di accesso, a prevedere che il contributo economico sia calcolato considerando il rapporto fra la condizione economica del nucleo familiare e la soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà, a definire livelli essenziali anche per i servizi e non solo per la componente monetaria, e altro ancora.

<sup>9</sup> Qui le modifiche hanno comportato adeguati meccanismi di finanziamento per il welfare locale, hanno assegnato un ruolo centrale al monitoraggio, hanno previsto la redazione di protocolli formativi e operativi volti ad agevolare l'attuazione del REI, hanno stabilito di intervenire attraverso la realizzazione di un percorso di accompagnamento e sostegno rivolto agli ambiti che presentano delle criticità, e altro.

<sup>10</sup> I miglioramenti necessari al Senato riguardano, tra l'altro, i meccanismi di deduzione dei redditi da lavoro atti ad evitare la "trappola della povertà", la previsione di un'unica risposta – con un'unica porta di accesso – per chiunque sia in povertà assoluta, il potenziamento delle modalità di collaborazione tra i diversi Comuni di uno stesso ambito territoriale, il rafforzamento del ruolo assegnato alla formazione, una specifica attenzione ai costi dell'abitare nella misurazione delle condizioni economiche degli utenti, e altro.

Tra gli interventi transitori, l'ASDI e il SIA, attivati nel 2016 e che saranno successivamente assorbiti nel REI, il secondo merita particolare attenzione. Nelle intenzioni del Governo, infatti, il SIA anticipa alcuni contenuti essenziali del REI e rappresenta la "misura ponte" a partire dalla quale sarà introdotto l'intervento definitivo previsto nella delega. Il SIA – operativo dal settembre 2016 - costituisce l'estensione a tutto il territorio nazionale della precedente misura sperimentale (definita già SIA o "Carta Acquisti Sperimentale") erogata prevalentemente tra il 2014 e il 2015 nelle 12 città più popolate d'Italia. Nel disegnare la nuova prestazione è stato ampiamente rivisto il profilo di quella sperimentale, al fine di superare le criticità registrate nella sua attuazione (discussa in Martelli, a cura di, 2015).

Vediamo ora le principali caratteristiche della nuova prestazione, partendo dal target. La possono ricevere i nuclei familiari con Isee inferiore a 3000 euro, composti da cittadini italiani o comunitari o stranieri residenti in Italia da almeno due anni. Il nucleo deve comprendere almeno un figlio minore, o un figlio con disabilità o una donna in stato di gravidanza<sup>11</sup>. Tra coloro i quali rispettano i precedenti requisiti, accedono al SIA i nuclei che raggiungono almeno 45 punti in una valutazione multidimensionale del bisogno fondata sui criteri presentati nella tabella 5.

**Tab. 5 - I criteri per la valutazione multidimensionale del bisogno nel SIA**

CONDIZIONE	PUNTI
<b>Carichi familiari (max 65 punti)</b>	
2 figli minori	10
3 figli minori	20
4 o più figli minori	25
Presenza di almeno un figlio <3 anni	5
Genitore solo con minori	2
Presenza di disabile grave	5
Presenza di non autosufficiente	10
<b>Condizione economica (max 25 punti)</b>	
	25 meno ISEE/120
<b>Condizione lavorativa (max 10 punti)</b>	
Tutti i componenti del nucleo disoccupati	10

Il trasferimento vale 80 euro al mese per ogni membro del nucleo beneficiario, fino ad un massimo di 400 euro. La sua durata è di 12 mesi, rinnovabile, e la sua percezione è condizionata alla accettazione di un progetto di reinserimento sociale e/o lavorativo. Il progetto è definito dai Comuni, coordinati a livello di ambito territoriale, che sono i titolari della misura ed operano in rete

<sup>11</sup> Bisogna inoltre rispettare i seguenti ulteriori criteri: non ricevere altri trasferimenti assistenziali o previdenziali superiori nel complesso a 600 euro mensili; non essere titolari dell'ASDI o di sussidi di disoccupazione; non essere in possesso di veicoli immatricolati nell'ultimo anno e neppure di autoveicoli o motoveicoli di cilindrata elevata.

con gli altri servizi del territorio (Terzo Settore, Centri per l'impiego, scuola e così via). Il finanziamento previsto dedicato alla parte monetaria è di 750 milioni di euro.<sup>12</sup> L'offerta dei servizi necessari alla presa in carico è sostenuta con risorse provenienti dal PON Inclusionione<sup>13</sup>, co-finanziato dal Fondo Sociale Europeo<sup>14</sup>.

Secondo le stime del Governo lo riceveranno tra 180mila e 220mila nuclei familiari, corrispondenti a 400mila-500mila minorenni. In totale, dovrebbe raggiungere tra 800mila e 1 milione di persone presenti in nuclei in povertà assoluta (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2016): si tratta di una percentuale compresa tra il 17% e il 22% degli individui in povertà assoluta.

Al momento di scrivere questo contributo, il SIA è attivo da pochi mesi e non è, dunque, ancora possibile trarre indicazioni dall'esperienza dei territori. L'esame del suo disegno suggerisce, comunque, alcune osservazioni riferite alla definizione dell'utenza. Innanzitutto, viene introdotta una misura contro la povertà assoluta di carattere strutturale nell'intero territorio nazionale. Evidentemente, il giudizio in proposito dipenderà dalle modalità di ampliamento dell'utenza definite successivamente attraverso la delega. Ciò detto, si tratta di un significativo passo in avanti rispetto alla lunga fase precedente segnata – come detto – da interventi sperimentali e una tantum.

D'altra parte, non è condivisibile la scelta di dare priorità ad una specifica categoria di poveri, le famiglie con figli minori, disabili o donne gravide in particolari condizioni di vulnerabilità. Meglio sarebbe stato, invece, stabilire l'ordine di priorità per ricevere la nuova misura contro l'indigenza esclusivamente in base all'intensità della povertà, come suggerito dall'Alleanza contro la povertà in Italia<sup>15</sup>. Se si ritiene, abbracciando una prospettiva universalistica, che tutti i poveri siano uguali, allora bisogna cominciare da coloro i quali versano in condizioni economiche più critiche per poi progressivamente coprire anche chi sta "un po' meno peggio". Evidentemente esistono solide ragioni a favore della priorità accordata alle categorie indicate dal SIA, così come, d'altra parte, se ne possono trovare anche a sostegno di altre<sup>16</sup>. Il punto non è, però, discutere quale sia il gruppo più meritevole bensì scegliere un approccio che non differenzia i poveri in base ad una specifica categoria di appartenenza. Una volta assunto tale approccio, il criterio di priorità non può che essere l'intensità della povertà.

Inoltre, il ricorso all'Isee come unico criterio di misurazione è debole: nella versione attuale l'importo del SIA dipende solo dal numero dei componenti, non dall'intensità della povertà, perché l'Isee funge esclusivamente da soglia di accesso alla misura. E' vero che il livello attuale di questa soglia è così basso da far sì che tutte le famiglie che vi rientrano possano essere considerate

---

<sup>12</sup> Di questi 750 milioni, 380 sono parte dei nuovi stanziamenti menzionati sopra mentre la parte rimanente proviene da diverse fonti non spesi negli anni precedenti.

<sup>13</sup> Le risorse del Pon ammontano complessivamente ad oltre 1 miliardo di euro per 7 anni.

<sup>14</sup> Per una presentazione più dettagliata del SIA si veda Lusignoli, 2016.

<sup>15</sup> Questa così come le altre osservazioni presentate da qui alla fine del testo sono elaborate alla luce della proposta del Reddito d'Inclusione Sociale (REIS), avanzata dall'Alleanza contro la povertà in Italia. Gli autori appartengono al gruppo scientifico dell'Alleanza ed hanno lavorato all'elaborazione del REIS.

<sup>16</sup> Durante il 2015 ha ottenuto notevole attenzione la proposta, avanzata dal Presidente dell'Inps, Boeri di una misura contro la povertà destinata alle famiglie con componenti in età tra 55 e 64 anni. Nell'autunno dello stesso anno, il Governo Renzi ha annunciato la propria decisione di dare priorità alle famiglie con figli. In entrambi i casi, la scelta di un target privilegiato è stata sostenuta con una varietà di argomentazioni e dati.

indigenti o quasi, ma a regime sembra più corretto prevedere che il trasferimento possa essere differenziato, coprendo lo scarto tra la soglia e le risorse disponibili alla famiglia, che non potranno che essere definite in termini di reddito disponibile, come accade per gli schemi di reddito minimo presenti negli altri paesi europei. Per famiglie di data composizione, piuttosto che uno schema del tipo “trasferimento = importo unico a tutte le famiglie sotto una certa soglia Isee”, sembra preferibile adottare lo schema “trasferimento = soglia di reddito – reddito disponibile familiare”. In questo secondo approccio l’Isee potrebbe – come sostenuto dall’Alleanza contro la povertà - giocare il ruolo di vincolo iniziale utile per escludere dal beneficio le famiglie che abbiano reddito molto basso ma risorse patrimoniali non indifferenti. Non sarebbe infatti giusto che anche esse possano accedere al trasferimento.

Infine, i criteri di accesso e gli importi sono uguali su tutto il territorio nazionale, e ciò crea iniquità date le differenze nel costo della vita. In un paese con così forti diseguaglianze interne, fissare una unica soglia per l’accesso alla misura può essere rischioso, soprattutto se essa è molto bassa, perché è prevedibile una grossa sproporzione nel numero delle domande tra regioni del Sud e del Centro-Nord. Ma pure nelle regioni ricche la povertà assoluta è decisamente aumentata dopo la crisi, e non va dimenticato che l’essere in povertà, anche assoluta, dipende anche dal contesto in cui si vive, tanto che le soglie di povertà assoluta elaborate dall’Istat sono significativamente superiori per le regioni del Nord. 3000 euro di Isee rappresentano una soglia sicuramente inferiore alle linee di povertà assoluta Istat, e si presenta il rischio che possano intercettare nelle regioni settentrionali una quota molto ridotta di persone. Questo rischio è accentuato, nel caso del SIA, dalla necessità di superare un punteggio minimo nella valutazione multidimensionale del bisogno. Rispetto a quelle del Sud, per le famiglie povere del Centro-Nord è più improbabile non solo avere un Isee inferiore a 3000 euro, ma anche riuscire a superare la soglia di 45 punti in questa valutazione. La rigidità dei criteri del Sia rischia quindi di creare grosse differenze nella dimensione delle platee raggiungibili nelle diverse aree del paese (Lusignoli, 2016).

## **5. La platea di beneficiari: opzioni a confronto**

A chi potrebbe essere destinato il REI? Semplificando, la scelta si riduce a tre alternative, ognuna portatrice di una diversa logica: alcuni poveri assoluti (categorialità), tutti i poveri assoluti (universalismo), i poveri assoluti e chi è a rischio di povertà (universalismo e prevenzione dell’impoverimento). Le diverse ipotesi vengono di seguito declinate nel contesto dell’attuale dibattito italiano, simulandone, grazie al dataset EU-Silc<sup>17</sup>, la copertura e il costo. Ci si riferisce al

---

<sup>17</sup> Le simulazioni sono state condotte sul campione Silc 2012, rappresentativo delle famiglie italiane. È stato scelto questo campione, e non il più recente disponibile, perché si riferisce al 2011, anno precedente al periodo nel quale la crisi economica italiana ha inciso più gravemente sulla povertà, cioè il biennio 2012-13. Pare ragionevole supporre, infatti, che il campione Silc 2012 riproduca meglio di dataset più aggiornati la distribuzione della povertà in una fase di dinamica economica non recessiva, come quella che ci si attende nel nostro paese per il prossimo futuro, quando il REI andrà a regime. Su questo campione abbiamo riprodotto le principali grandezze economiche utili per i nostri obiettivi, in particolare l’Isee ed il reddito disponibile. Le abbiamo poi confrontate con le soglie di povertà assoluta Istat al fine di ottenere una stima dell’estensione della povertà assoluta. Sulla base di questi criteri, risultano poveri 1.6 milioni di nuclei (6.3% del totale) e 3.8 milioni di persone (6.4%). Bisogna sempre ricordare che le stime che hanno ad oggetto fenomeni relativi a gruppi molto piccoli della popolazione sono soggette ad errori campionari piuttosto grandi e

REI a regime, dunque una volta concluso il Piano nazionale che ne determinerà il percorso d'introduzione.

### **5.1 Una misura categoriale per le famiglie con figli**

L'opzione categoriale più probabile – nella fase attuale – sembra consistere nel mantenere la priorità assegnata dal SIA alle famiglie povere con figli minori, ampliandone la percentuale raggiunta in base alle risorse stanziare. Diversi elementi spingono in questa direzione. Primo, l'incertezza circa la volontà politica a favore di una misura universale, che – seppure realisticamente finanziabile – richiederebbe uno sforzo non indifferente. Secondo, il sentiero istituzionale: poiché l'attuale SIA si rivolge ad alcune famiglie povere con minori, definire un intervento che ampli questo target risulta la strada “più semplice” da percorrere. Terzo, alcune tradizionali motivazioni a favore di questa scelta paiono tuttora raccogliere un significativo favore: si pensi, in particolare, all'incrocio tra la cultura della categorialità che impregna storicamente il welfare italiano (cfr. oltre) e l'individuazione dei minori come poveri “meritevoli” per eccellenza, non avendo per definizione responsabilità della propria situazione<sup>18</sup>. Infine, bisogna considerare il rilievo ottenuto da alcuni aspetti emersi più recentemente, in particolare l'ampia crescita del numero di minori in povertà durante la crisi e l'argomento – proposto con forza da più parti – secondo il quale bisogna concentrare gli sforzi su bambini e ragazzi indigenti al fine di interrompere la trasmissione intergenerazionale della povertà.

La tabella 6 presenta diversi scenari di progressiva estensione delle famiglie povere con minori toccate: l'attuale SIA con la soglia del punteggio, discusso nel precedente paragrafo<sup>19</sup>, il SIA senza applicazione del punteggio (cioè rivolto ad ogni famiglia con minori ed Isee inferiore a 3000 euro) ed una misura con l'importo del SIA che raggiunga tutte le famiglie indigenti con minori<sup>20</sup>. Infine, si simula una prestazione rivolta a queste ultime ma che assegna loro un trasferimento monetario pari alla distanza del reddito di cui dispongono dalla soglia di povertà assoluta Istat; tale contributo – variabile per ciascun nucleo – risulta nella maggior parte dei casi superiore a quello del SIA.

Prima di procedere oltre, esplicitiamo due assunti metodologici fatti propri in questa così come nelle simulazioni successive. Primo, assumiamo una percentuale di take-up del 75%, cioè ipotizziamo – in linea con le indicazioni empiriche disponibili (ad es. Finn e Goodship, 2014) - che non tutte le famiglie che potenzialmente potrebbero ottenere il trasferimento presentino domanda, per molte possibili ragioni (stigma, evasione fiscale, scarsa informazione, indisponibilità ad aderire al progetto personalizzato, ecc.). Secondo, le stime di spesa riguardano esclusivamente la

---

presentano un inevitabile margine di incertezza. Pertanto, anche se presentiamo numeri puntuali, è consigliabile interpretarli solo come indicazioni di massima circa l'impatto e l'estensione del fenomeno.

<sup>18</sup> In questo paragrafo, le argomentazioni avanzate nel dibattito sono presentate sommariamente, dati i vincoli di spazio. Possono essere approfondite in Granaglia e Bolzoni, 2016, e Toso, 2016.

<sup>19</sup> Nel caso del SIA con applicazione del punteggio abbiamo utilizzato le già citate stime di fonte governativa su copertura e costo.

<sup>20</sup> Quindi anche a quelle che hanno Isee superiore a 3000 euro, ma reddito disponibile comunque inferiore alla soglia di povertà assoluta.

componente monetaria della misura, senza aggiungere le risorse economiche per i servizi alla persona. Come riferimento, si consideri che nella proposta del REIS (cfr. oltre) il valore della spesa per i servizi è pari a circa il 30% di quella per i trasferimenti economici mentre in altre proposte risulta minore, abitualmente collocato tra il 10% e il 20%.

**Tab. 6. Una misura categoriale per le famiglie povere con figli: platea e costo di varie ipotesi**

	<i>Famiglie beneficiarie: % sul totale della popolazione, (V.A.)</i>	<i>% famiglie in povertà assoluta che ricevono il sussidio</i>	<i>% famiglie in povertà assoluta e con figli minori che ricevono il sussidio</i>	<i>% individui in povertà assoluta che ricevono il sussidio</i>	<i>% minori in povertà assoluta che ricevono il sussidio</i>	<i>Spesa totale in milioni (solo contributo economico)</i>
<b>SIA con punteggio (stime governo)</b>	0.80% (200mila)	12.50%	Non disponibile.	20%	40%	750
<b>SIA senza punteggio</b>	1.20% (300mila)	16%	40%	30%	50%	990
<b>Tutte le famiglie povere con minori – Importi SIA</b>	1.80% (460mila)	28%	71%	42%	67%	1560
<b>Tutte le famiglie povere con minori – Importi “adeguati”</b>	1.80% (460mila)	28%	73%	42%	73%	2900

Nota: percentuale di take-up 75%, relativa alle famiglie. Applicata su un sottoinsieme piccolo (le famiglie in povertà), spesso questa percentuale di take-up non è perfettamente riprodotta nei dati. Il target delle ultime due ipotesi sono tutte le famiglie con minori, dunque nell’ipotesi (teorica) di un take-up al 100% ogni nucleo in tale condizione riceverebbe la misura. La tabella è costruita considerando come target del SIA le famiglie con minori e quelle con figli disabili, mentre il dataset non contiene informazioni sulle donne in stato di gravidanza.

La tabella 6 mostra l’incremento della percentuale di minori in povertà assoluta raggiunti dalle diverse misure: dal 40% (SIA con punteggio) al 50% (SIA senza punteggio) sino al 75% (prestazione rivolta a tutte le famiglie con minori poveri); in quest’ultimo caso, non si arriva a tutti i minori poveri a causa del nostro assunto sul take-up.

Puntare su un intervento destinato ad ogni nucleo in povertà con minori significherebbe rinunciare ad introdurre una risposta universale. Quale sarebbe il target di questa prestazione categoriale? Si rivolgerebbe al 39% delle famiglie in povertà assoluta, raggiungendo in effetti – dati i limiti di take-up – il 42% degli individui ed il 28% delle famiglie in povertà assoluta. La tabella 7 presenta il profilo degli esclusi da una simile misura, differenziando tra i beneficiari effettivi (take-up 75%) e il target potenziale (take-up 100%); quest’ultima ipotesi, certo irrealistica, serve ad evidenziare la dimensione totale della platea dei poveri per la quale non sarebbe prevista una risposta. Se consideriamo che le famiglie povere assolute sono 1.62 milioni e gli individui poveri 3.84 milioni, gli esclusi sarebbero, nel caso di take-up 75%, circa 1.2 milioni di famiglie e 2.2 milioni di persone (meno, ovviamente, se il take-up fosse il 100%).

**Tabella 7 – Percentuale delle famiglie in povertà assoluta escluse da una misura rivolta a tutte le famiglie povere assolute con minori, target e beneficiari effettivi**

	Take up 75%	Take up 100%		Take up 75%	Take up 100%		Take up 75%	Take up 100%		Take up 75%	Take up 100%
Età capof.			Condizione capofamiglia			Numero componenti			Area geografica		
<=35	68%	56%	Operaio	63%	48%	1	100%	100%	Nord	76%	68%
36-44	57%	34%	Impiegato	78%	53%	2	79%	71%	Centro	77%	66%
45-54	66%	57%	Dirigente	61%	24%	3	46%	26%	Sud	67%	53%
55-64	93%	91%	Autonomo	61%	44%	4	44%	22%	Totale	78%	61%
>=65	97%	96%	Disoccupato	70%	62%	>4	42%	36%			
Totale	72%	61%	Pensionato	97%	97%	Totale	72%	61%			
			Inabile al lavoro	91%	80%						
			Altro	78%	72%						
			Totale	72%	61%						

Qualora si decidesse per una misura rivolta a tutte le famiglie povere con figli, si potrebbero seguire due principali strade alternative nella definizione del trasferimento monetario, sintetizzate nelle ultime righe della tabella 6: gli importi del SIA (cfr. par 4), che coprono una parte minoritaria della distanza del reddito dei nuclei coinvolti dalla soglia di povertà Istat oppure importi “adeguati”, cioè che la coprono interamente. Quest’ultima possibilità è impiegata dal REIS, promosso dall’Alleanza contro la povertà, così come da tutte le proposte finalizzate a modificare effettivamente le condizioni di vita dei nuclei in povertà. Ad una famiglia di 3 persone, ad esempio, il SIA fornisce 240 Euro mensili mentre il valore medio del REIS ammonta a 382. Assicurare un importo “adeguato” incrementa la spesa necessaria, rendendola quasi doppia rispetto all’opzione alternativa. Le ipotesi sintetizzano due approcci differenti ad una misura categoriale: realizzare un intervento effettivamente in grado di modificare le condizioni di chi lo riceve oppure perseguire il “massimo

risultato politico con il minimo sforzo”, cercando allo stesso tempo di minimizzare l’investimento nella lotta alla povertà e di ottenere un esito presentabile all’opinione pubblica come un successo (“aiutiamo tutti i minori”). L’utilizzo dei due approcci può estendersi anche alle scelte sul finanziamento da dedicare ai servizi alla persona, in un caso esiguo e nell’altro sostantivo.

Nel corso del 2016, varie dichiarazioni di componenti del Governo Renzi hanno lasciato intravedere la possibilità di una scenario categoriale fondato sulla logica del “massimo risultato con il minimo sforzo”. Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Nannicini, ad esempio, ha affermato che nel 2018 – con un budget di circa 2 miliardi<sup>21</sup> - “raggiungeremo il 100% delle famiglie con figli”. Allo stesso tempo, peraltro, alcuni membri dell’Esecutivo hanno esplicitato l’intenzione – nel tempo – di non fermarsi lì perché “l’obiettivo politico è continuare, rafforzando il carattere universalistico della misura” (Nannicini, 2016).

Un REI destinato a regime esclusivamente alle famiglie povere con minori costituirebbe un esito negativo non solo, evidentemente, in sé ma anche rispetto ad eventuali successivi tentativi riformatori perché allontanerebbe - almeno nel medio periodo - la possibilità di introdurre una misura universale di reddito minimo. Infatti, la conclusione dell’iter parlamentare del REI chiuderà la “finestra di opportunità” che ha visto la povertà ottenere un’attenzione politica senza precedenti nel nostro paese. L’esperienza insegna che esistono dei cicli nella possibilità di un tema di occupare una posizione di rilievo nell’agenda politica e che – affinché ciò possa capitare nuovamente – deve trascorrere un arco di tempo significativo (Giuliani, 1996). Inoltre, l’introduzione di una prestazione categoriale per le famiglie povere con figli renderebbe il nostro sistema di welfare ancora più frammentato, incrementando ulteriormente la complessità da affrontare in seguito nella eventuale costruzione di una misura unica per tutti gli indigenti. Infine, si ridurrebbe il potenziale sostegno a quest’ultima perché verrebbe meno la necessità di tutelare i minori in povertà, categoria che riceve un particolare favore da parte dall’opinione pubblica.

## 5.2 Una misura universale

I beneficiari del REI, in alternativa, potrebbero essere identificati in tutti coloro i quali vivono in povertà assoluta, colmando così l’assenza di una misura universale contro questo rischio che ancora caratterizza l’Italia. Un simile intervento viene richiesto nel nostro paese – da più parti – dall’inizio degli anni ’90 e proposte in tal senso sono state via via avanzate da una varietà di studiosi, commissioni, centri di ricerca (Gori, 2003). Nella fase attuale, la proposta probabilmente più nota consiste nel Reddito di Inclusione Sociale (REIS), costruita al fine di assorbire gli insegnamenti provenienti dal dibattito precedente e dagli interventi realizzati, elaborato e promosso dall’Alleanza contro la Povertà in Italia<sup>22</sup> (Gori et al., 2016).

---

<sup>21</sup> Ottenuto sommando il finanziamento di 1,5 miliardi previsto per il 2018 con le risorse già stanziare a favore di Social Card e ASDI.

<sup>22</sup> Nella proposta dell’Alleanza, il REIS dovrebbe essere introdotto attraverso un Piano articolato in quattro annualità, in ognuna delle quali l’utenza viene estesa rispetto alla precedente. A partire dal quarto - e ultimo - anno della transizione il Re is diventa stabilmente un diritto di tutti coloro i quali vivono in povertà assoluta. Il Piano si basa sul

Non si torna qui sulle ragioni a favore di una misura universale, illustrate in un'ampissima mole di lavori scientifici (cfr, ad esempio, Busilacchi, 2013; Guerzoni, a cura di, 2008; Rovati e Pesenti, a cura di, 2015; Ranci Ortigosa, a cura di, 2016). Introdurre una misura universale significherebbe superare un tradizionale limite della cultura politica italiana, cioè il mancato riconoscimento di un diritto di cittadinanza al povero in quanto tale. La condizione di povertà in sé, infatti, non è ritenuta sufficiente per ricevere un sostegno pubblico: ad essa si deve sempre accompagnare l'appartenenza ad una particolare categoria (una determinata età, la presenza di figli, la condizione occupazionale o altro). In tal modo, si dividono gli indigenti tra quelli di «serie A» (meritevoli di un sostegno) e quelli di «serie B» (non meritevoli). L'esperienza mostra come la posizione occupata sia fortemente influenzata non solo dai bisogni, ma anche dall'interesse suscitato nell'opinione pubblica e dalla forza dei soggetti in grado di rappresentare le diverse specifiche istanze. Si tratterebbe, invece, di riconoscere un diritto di cittadinanza al povero assoluto per il solo fatto di trovarsi in tale condizione, giovane o anziano che sia, che viva al nord o al sud, che abbia o meno figli, che sia disoccupato o occupato.

Affinché venga introdotta una misura universalistica, d'altra parte, superamento della categorialità e priorità politica assegnata alla lotta contro la povertà dovrebbero andare di pari passo. Infatti, sostenere tutti i poveri costa – come mostrato di seguito - ben di più che rispondere solo ad alcuni, un investimento possibile, appunto, esclusivamente in presenza di un preciso indirizzo politico. Si giunge così all'interrogativo di fondo di oggi, se cioè nella fase che stiamo vivendo sarà possibile superare gli ostacoli politici che hanno impedito in passato l'introduzione di una simile misura (Madama e Jessoula, 2015).

La tabella 8 simula l'introduzione del REIS, rivolto a tutti i poveri assoluti e con importi pari alla differenza tra la soglia di povertà<sup>23</sup> e il reddito del nucleo. La spesa necessaria per i trasferimenti monetari si attesterebbe intorno ai 5.5 miliardi annui di Euro, ai quali aggiungere circa 1,6 miliardi per la componente servizi, giungendo così a circa 7 miliardi di Euro. Il REIS soddisferebbe le diverse condizioni necessarie ad un incisiva misura contro la povertà nel nostro paese: target universale, importo “adeguato” (= differenza tra la soglia e il reddito disponibile) e forte investimento sulla rete dei servizi alla persona, ancora debole in Italia. Gli elementi positivi menzionati avrebbero, evidentemente, un costo, appunto intorno ai 7 miliardi. Peraltro, le principali proposte presentate in Italia concordano nel collocare tra i 6 e i 7.5 miliardi annuali di spesa lo stanziamento necessario a dotare il nostro paese di una misura di reddito minimo degna di questo nome (Gori et al, 2016).

---

principio del « gradualismo in un orizzonte definito»: sin dal suo avvio il legislatore assume precisi impegni riguardanti il punto di arrivo e le tappe intermedie. Ciò significa, in concreto, indicare che il quarto anno costituisce il primo del Reis a regime e specificare l'incremento degli utenti previsto in ognuna delle annualità precedenti; affinché ciò risulti possibile bisogna prevedere, al momento dell'avviamento del Piano, il relativo finanziamento pluriennale, con il conseguente impegno di risorse. Come anticipato, ci si riferisce qui agli scenari a regime, cioè una volta concluso il Piano.

<sup>23</sup> La soglia di povertà utilizzata nel REIS è leggermente diversa da quella di povertà assoluta dell'ISTAT e copre circa il 90% degli individui in tale condizione.

Proponiamo in tab. 8 anche un trasferimento di importo uguale all'attuale SIA (80 euro al mese per membro di famiglia beneficiaria) esteso a tutti i nuclei in povertà assoluta, quindi una sorta di SIA, ma universale e non circoscritto alle famiglie con minori o con Isee inferiore a 3000 euro. Anche in questo caso la copertura riservata ai minori non sarebbe significativamente diversa da un SIA esteso a tutti i nuclei con figli (vedi ultime due righe della tab. 6), con il vantaggio di una maggiore quota complessiva di famiglie in povertà raggiunte dalla misura. A parità di platea, la differenza nella spesa totale tra le due misure di Tab. 8 dipende dai diversi importi trasferiti: in media infatti una persona sola in povertà assoluta riceverebbe in un anno 3770 euro con il REIS e 960 euro con il SIA "universale", con due componenti 4620 euro di REIS e 1920 di SIA universale, con tre componenti rispettivamente 4720 e 2880, e con 4 o più 6250 e 4200 euro.<sup>24</sup>

**Tab 8 - Una misura universale per tutti i poveri assoluti: platea e costo di varie ipotesi**

	famiglie beneficiarie: % della popolazione e (V.A.)	% famiglie in povertà assoluta che ricevono il sussidio	% individui in povertà assoluta che ricevono la misura	Spesa totale in milioni (escludendo parte servizi)
REIS	4.40% (1.13 milioni)	64%	64%	5550
Tutte le famiglie povere – Importo ridotto uguale a quello del SIA attuale	4.40% (1.13 milioni)	64%	64%	2647

Nota: take up 75%. Le percentuali sono inferiori al 75% perché non c'è piena corrispondenza tra soglie REIS e soglie di povertà assoluta e perché l'accesso al REIS dipende anche dall'ISEE (vedi Gori et al. 2016).

### 5.3 Il Reddito di Cittadinanza

Il Movimento Cinque Stelle propone l'introduzione di una misura denominata "Reddito di Cittadinanza" (d'ora in avanti RdC). Sebbene tale proposta non sia – al momento nel quale scriviamo – nell'agenda del Governo, il suo rilievo nel confronto politico suggerisce di prenderla in considerazione. Abitualmente, in Italia e all'estero, per RdC s'intende un trasferimento economico erogato a ciascun cittadino, a prescindere dalle sue condizioni economiche (Toso, 2016). Nel progetto del Movimento, invece, il RdC è indirizzato a chi si trova a rischio di povertà, così come definito dall'Eurostat, cioè con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% della mediana

<sup>24</sup> Questi importi medi sono leggermente diversi da quelli contenuti in Gori et al. (2016, pag. 121) a causa dei diversi redditi delle famiglie selezionate per il take-up al 75%.

della sua distribuzione. Il trasferimento annuo è dato - per un individuo solo - dalla differenza tra questa linea di povertà relativa ed il reddito disponibile<sup>25</sup>.

Nel campione, le famiglie a rischio di povertà secondo la definizione Eurostat sono il 19.4% del totale. L'insieme di questi ultimi comprende sia tutti quelli in povertà assoluta sia quelli che si collocano sopra la soglia di indigenza ma corrono il pericolo di cadervi. La Tab. 9 – costruita anche qui ipotizzando un take-up del 75% - mostra che il RdC raggiungerebbe una platea molto più vasta rispetto agli altri interventi considerati, pari a circa il 14.5% delle famiglie italiane (equivalenti al 14.6% degli individui)<sup>26</sup>.

**Tab. 9 – Il Reddito di Cittadinanza: platea e costo**

	<i>famiglie beneficiarie. % della popolazione e (V.A.)</i>	<i>% famiglie in povertà assoluta che ricevono la misura</i>	<i>% individui in povertà assoluta che ricevono il sussidio</i>	<i>Spesa totale in milioni (escludendo parte servizi)</i>
<b>RdC</b>	14.5% (3.7 mil.)	74%	75%	20.800

Nota: take-up 75%. Con pieno take up otterrebbero il trasferimento a tutte le famiglie a rischio di povertà secondo la definizione Eurostat (19.4% del totale).

<sup>25</sup> Per nuclei di diversa composizione, l'importo si ottiene applicando la scala di equivalenza Ocse modificata. Si noti che nel reddito disponibile non abbiamo incluso l'affitto imputato per le famiglie che possiedono l'abitazione di residenza, perché il testo di riferimento del Movimento Cinque Stelle – cioè il disegno di legge n. 1148, presentato al Senato nel 2013 (primo firmatario Senatrice Catalfo) - non fornisce indicazioni in merito. Diversa è la scelta compiuta da Istat nelle proprie simulazioni (cfr. nota successiva). Nel testo del disegno di legge il trasferimento è pari alla differenza tra 9360 euro annui ed il reddito disponibile della famiglia, mentre nelle nostre simulazioni il trasferimento è, coerentemente con i dati del campione e il suo anno di riferimento (2011), calcolato come la differenza tra soglia di rischio di povertà Eurostat e reddito monetario familiare. La nostra soglia è superiore a 9360 euro perché il dataset usato precede la crisi del 2012-13, che ha ridotto il reddito mediano, e perché include (come il reddito monetario) il bonus di 80 euro, a differenza di quella Eurostat (calcolata prima che fosse introdotto il bonus). Questo bonus ha beneficiato soprattutto le famiglie a reddito medio-basso, ma poco quelle in povertà. Riteniamo in altre parole che, terminata la crisi e considerato il bonus di 80 euro al mese, la soglia di povertà relativa supererà 9360 euro.

<sup>26</sup> Questi valori sono comunque superiori a quelli stimati da Istat (2015), perché nelle sue simulazioni l'Istat confronta la soglia di 9360 euro annui (corretta per la scala di equivalenza) con la somma di reddito monetario e affitto imputato sull'abitazione di residenza. Vista l'ampia diffusione della proprietà immobiliare, questa scelta riduce molto la spesa totale, ma così facendo rende la platea potenziale del RdC decisamente inferiore a quella a rischio di povertà in base al criterio Eurostat, che è fondato sul solo reddito monetario. Secondo Istat (2015), infatti, il RdC raggiungerebbe, anche nell'improbabile ipotesi di pieno take-up, un numero di famiglie molto inferiore a quelle a rischio di povertà secondo il metodo Eurostat: il 10.6% delle famiglie contro una incidenza del 19.4% nel dataset Silc 2012 da noi usato (il dato Eurostat più recente, per l'anno 2014, è del 19.9%). Se questo fosse il criterio del RdC, non si potrebbe dire che esso abbia come target tutte le famiglie a rischio di povertà.

La principale critica abitualmente portata al RdC riguarda l'ampiezza dei finanziamenti richiesti. Evidentemente, circa 21 miliardi per la sola componente del contributo economico rappresentano una cifra molto elevata. L'enfasi attribuita al nodo della spesa tende, però, ad oscurare il limite di fondo del disegno del RdC: la scelta di sovraccaricare un unico intervento con un mix di obiettivi eterogenei.

Il RdC persegue, infatti, una doppia finalità: sostenere chi vive in povertà assoluta - e costruire insieme a lui le condizioni affinché possa uscirne – ed evitare che vi precipitino coloro i quali si trovano sopra la soglia di indigenza ma corrono il pericolo di farlo. Le due finalità, però, richiedono strumenti differenti: per la prima una misura di reddito minimo (appunto come il REIS), mentre per la seconda vari strumenti di altra natura, quali gli interventi per il lavoro, la famiglia, il fisco, la non autosufficienza e così via. In sostanza: impedire l'impoverimento è un obiettivo cruciale, che deve costituire una priorità delle politiche di welfare, ma non è assimilabile a contrastare la povertà assoluta. Pertanto è da perseguire con prestazioni e servizi differenti dal reddito minimo.

Peraltro, come il confronto parlamentare ha chiarito, le posizioni dei sostenitori di RdC e REIS si sovrappongono in modo non marginale. Infatti, le due proposte concordano sulla necessità di una misura universale contro la povertà assoluta, mentre divergono rispetto alla risposta da dare a chi rischia di cadervi: offrire anche a questi ultimi il RdC oppure puntare su un mix di interventi differenti<sup>27</sup>.

## **6. Conclusioni. L'ostacolo più alto**

Quattro ostacoli hanno reso, per lungo tempo, accidentato il cammino italiano verso l'introduzione di una misura universalistica contro la povertà assoluta. Innanzitutto, la provvisorietà degli interventi, che ha accomunato sinora la maggior parte degli (scarni) interventi in materia. Sperimentazioni o una tantum, erano sempre misure di durata limitata e – quindi - per definizione impossibilitate a produrre esiti durevoli. Questo ostacolo è stato superato grazie all'introduzione di un finanziamento strutturale contro la povertà, nella legge di stabilità per il 2016. Secondo, la scarsa propensione a puntare sul welfare locale come fulcro delle risposte da offrire a chi è caduto nell'indigenza, complementare ad una radicata preferenza per un impianto fondato sull'erogazione di trasferimenti monetari dal livello statale. Il modello d'intervento previsto nel REI pare superare questo ostacolo poiché pone al centro i servizi territoriali, attraverso la regia comunale e il raccordo con gli altri soggetti coinvolti (a partire da Terzo Settore e Centri per l'impiego). Terzo, la sottovalutazione della dimensione attuativa, e quindi della necessità di mettere in campo la strumentazione adeguata a sostenere i territori affinché risultino effettivamente in grado di operare efficacemente. Invece, nel recente confronto politico, istituzionale e sociale – come detto sopra – è stata condivisa l'importanza di costruire le condizioni per rendere possibile l'efficace

---

<sup>27</sup> Assumendo la prospettiva del Movimento Cinque Stelle, dunque, il REIS può essere interpretato come il "primo modulo" del RdC.

implementazione della misura. Con riferimento a questo aspetto, così come al precedente, una parola definitiva potrà evidentemente essere formulata solo dopo l'approvazione del REI e la predisposizione degli atti conseguenti.

Rispetto a questi primi tre ostacoli, dunque, sono stati compiuti importanti passi in avanti – seppure di intensità variabile - nella direzione giusta per oltrepassarli. Rimane, però, un quarto ostacolo. È sempre stato, e si conferma tuttora, il più alto. Si tratta della predilezione per la categorialità che marchia storicamente il nostro welfare ed induce a ritenere che al fine di venire aiutati non basti essere poveri, ma si debba anche appartenere ad uno specifico gruppo sociale (per età, condizione lavorativa o altro). Se - e in quale misura - questo ostacolo potrà essere superato costituisce ancora un grande punto interrogativo.

## **Bibliografia**

Agostini, C., 2016, *Il disegno di legge delega per il contrasto alla povertà: stato dell'arte e prospettive*, in Caritas Italiana, “Non fermiamo la riforma – Rapporto 2016 sulle politiche contro la povertà in Italia”, Roma, Caritas Italiana, pp. 23-28.

Busilacchi, G., 2013, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano: Franco Angeli.

Finn, D. e Goodship, J., 2014, *Take-Up of Benefits and Poverty: An Evidence and Policy Review*, Leicester: Centre for Economic and Social Inclusion, [www.cesi.org.uk](http://www.cesi.org.uk)

Giuliani, M., 1996, *Finestra di policy*, in Capano, G. e Giuliani, M. (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Carocci, pp. 143-144

Gori, C., 2003, *Applicare i livelli essenziali nel sociale*, in “Prospettive sociali e sanitarie”, 15, pp. 1-8.

Gori, C., 2016, *Lotta alla povertà in Italia: siamo al momento decisivo*, in Caritas Italiana, “Non fermiamo la riforma – Rapporto 2016 sulle politiche contro la povertà in Italia”, Roma, Caritas Italiana, pp. 29-36.

Gori, C., Baldini, M., Martini, A., Motta, M., Pellegrino, S., Pesaresi, F., Pezzana, P., Sacchi, S., Spano, P., Trivellato, U., Zanini, N. *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, il Mulino,, 2016

Granaglia, E. & Bolzoni, M (2016), *Il reddito di base*, Roma: Ediesse.

Guerzoni, L. a cura di, (2008), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, Bologna: Il Mulino.

Istat, 2015, Audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva alla 11esima Commissione Lavoro e previdenza sociale del Senato della Repubblica, <http://www.istat.it/it/archivio/162091>.

Istat, 2016, *La povertà in Italia – Anno 2015*, Roma, Istat

Lusignoli, L., 2016, *Il Sostegno all'Inclusione Attiva: una prima analisi della misura*, in Caritas Italiana, "Non fermiamo la riforma – Rapporto 2016 sulle politiche contro la povertà in Italia", Roma, Caritas Italiana, pp. 12-22.

Madama, I. e Jessoula, M., 2015, *Alleanza contro la povertà e reddito minimo – Perché può essere la volta buona*, in Caritas Italiana, "Dopo la crisi, costruire il welfare – Rapporto 2015 sulle politiche contro la povertà in Italia", Roma, Caritas Italiana, pp. 91-104.

Martelli, A. (a cura di), 2015, *La lotta alla povertà fra sussidi economici e interventi di welfare locale. Uno studio comparato della Carta Acquisti Sperimentale*, Numero monografico di "Autonomie Locali e Servizi Sociali", 3.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2016, *Vademecum sul funzionamento del Sia*, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

Nannicini, T., 2016, "Nel 2018 raggiungeremo il 100% delle famiglie povere con bambini", intervista a S. De Carli, [www.vita.it](http://www.vita.it), 9 novembre

Ranci Ortigosa, E. a cura di, (2016), *Costruiamo il welfare dei diritti*, Numero speciale di "Prospettive sociali e sanitarie", 2, primavera.

Rovati, G. e Pesenti, L. a cura di, 2015, *Food Poverty, Food Bank. Aiuti alimentari ed inclusione sociale*, Milano: Vita e Pensiero.

Toso, S. (2016), *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna: Il Mulino.