

Nuove Strategie di lotta alla povertà e di inclusione sociale

Massimo Baldini, Dipartimento di Economia «Marco Biagi», Università di Modena e Reggio Emilia.

Roma, 13 settembre 2016

- La povertà in Italia negli ultimi anni
- Il disegno della nuova misura contro la povertà

Cos'è la povertà? Molte definizioni...

- *Povertà assoluta*: tenore di vita inferiore ad un minimo *ritenuto* accettabile.
- ➔ costruzione di un paniere di beni e servizi e sua valutazione a prezzi di mercato.
- Chi decide cosa c'è nel paniere?
- *Povertà relativa*: avere un tenore di vita significativamente inferiore a quello medio o mediano.
- Consumo o reddito?
- Linea al 40%, 50% o al 60% del reddito medio (o mediano?).
- Linea fissa o variabile?
- Prezzi differenziati per area?
- Quale scala di equivalenza? Da quali elementi deve dipendere la scala? Anche dalle condizioni di salute?
- Grave deprivazione materiale.
- A rischio di povertà o di esclusione sociale.
- Europa: pov. relativa; Usa: pov. assoluta
- Italia: da tanti anni pov. relativa (ma consumo e non reddito), ora anche pov. assoluta.

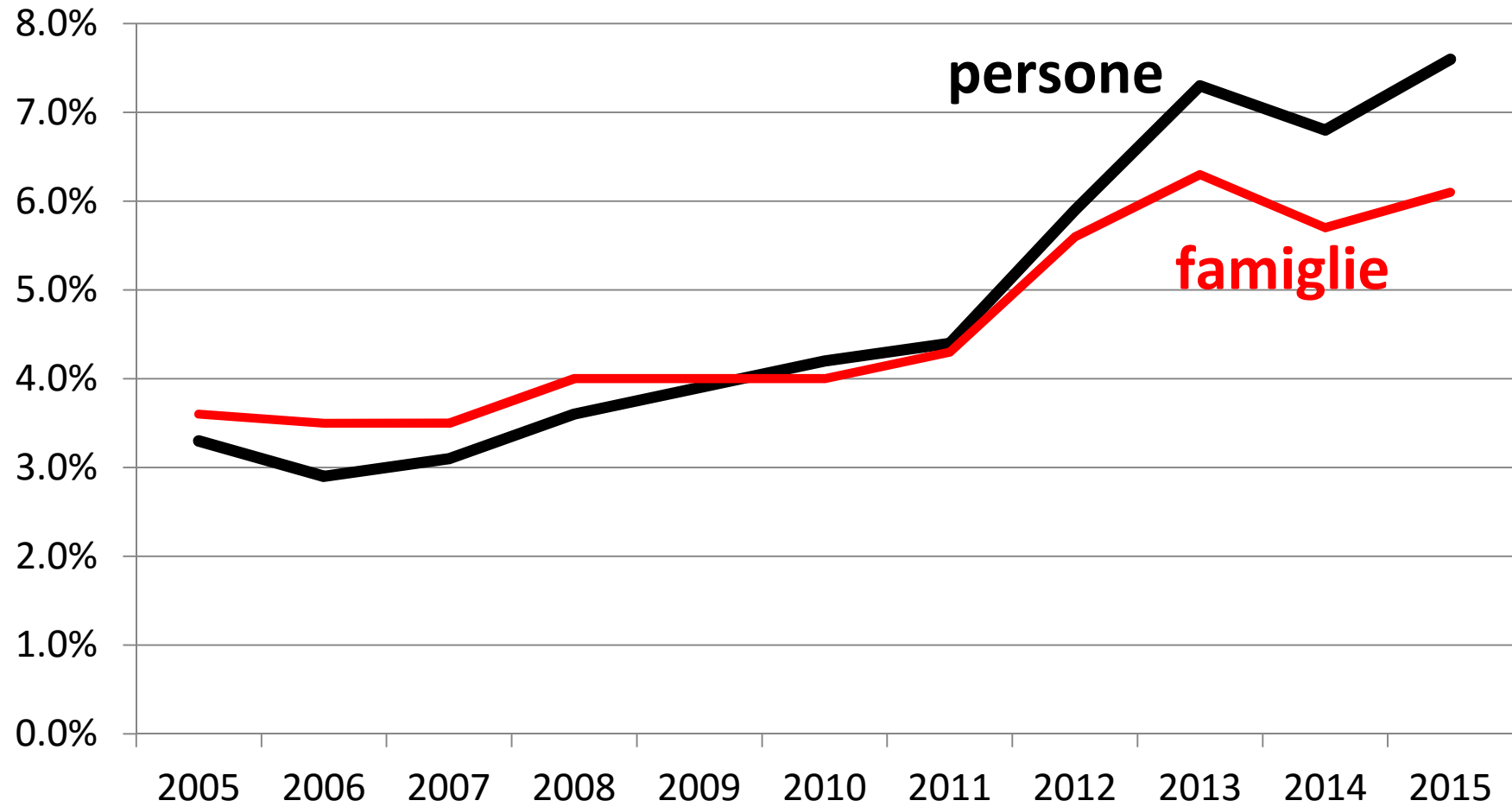
Quanti sono i poveri in Italia?

- Poveri assoluti (2015): 4.6 milioni (7.6%)
- Poveri relativi def. Eurostat (2014): 11.6 milioni (19.4%)
- Poveri relativi def. Istat (2015): 8.3 milioni (13.7%)
- In grave depriv. materiale (2015): 7 milioni (11.5%)
- A rischio di pov. o di escl. sociale (2014): 17 milioni (28.3%)

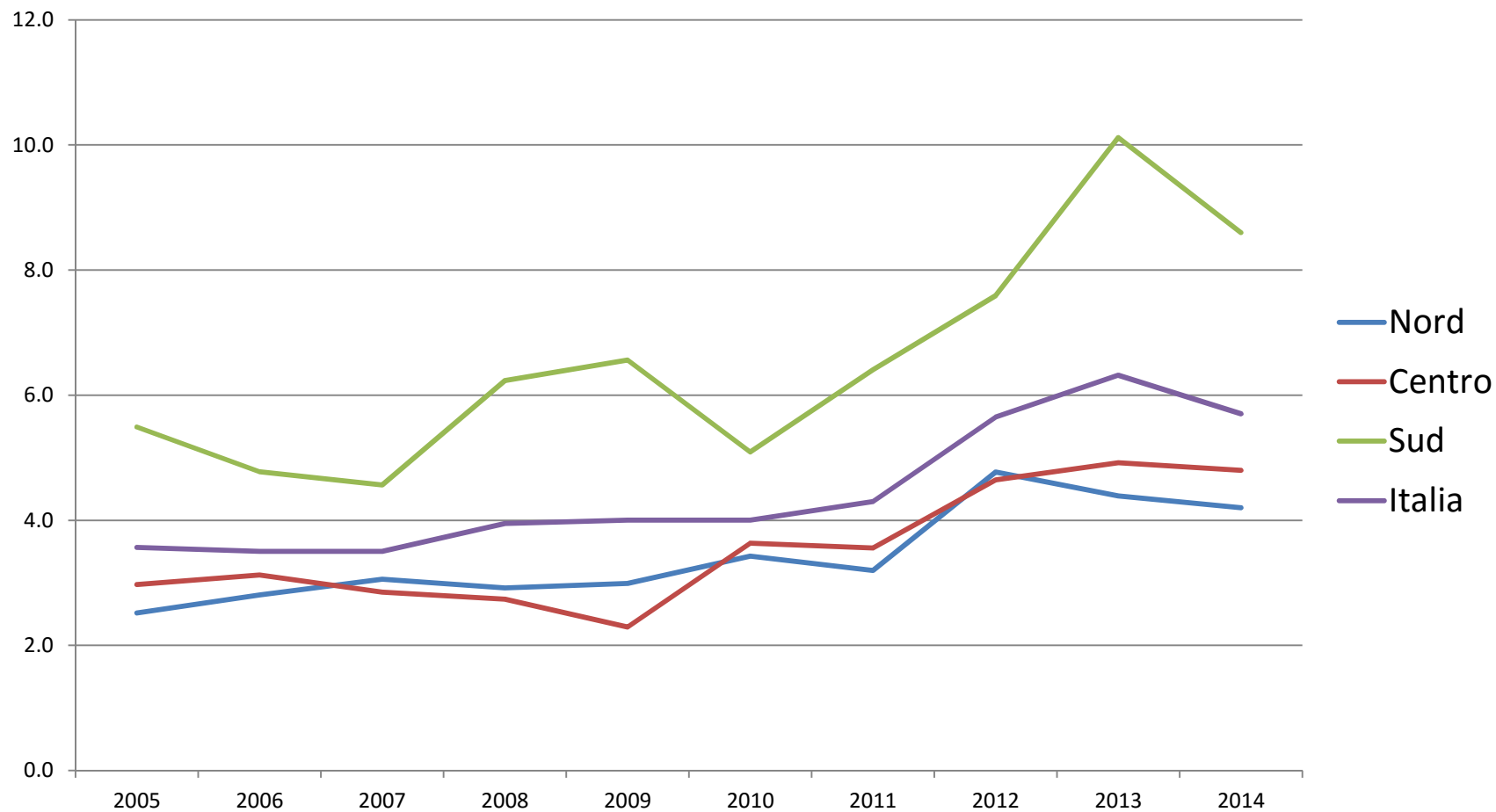
- Revisione stime Istat nell'estate 2015: numero poveri assoluti nel 2013 passa da 6.02 milioni (9.9%) a 4.1 milioni (6.8%)

Come è cambiata la povertà
con la crisi?

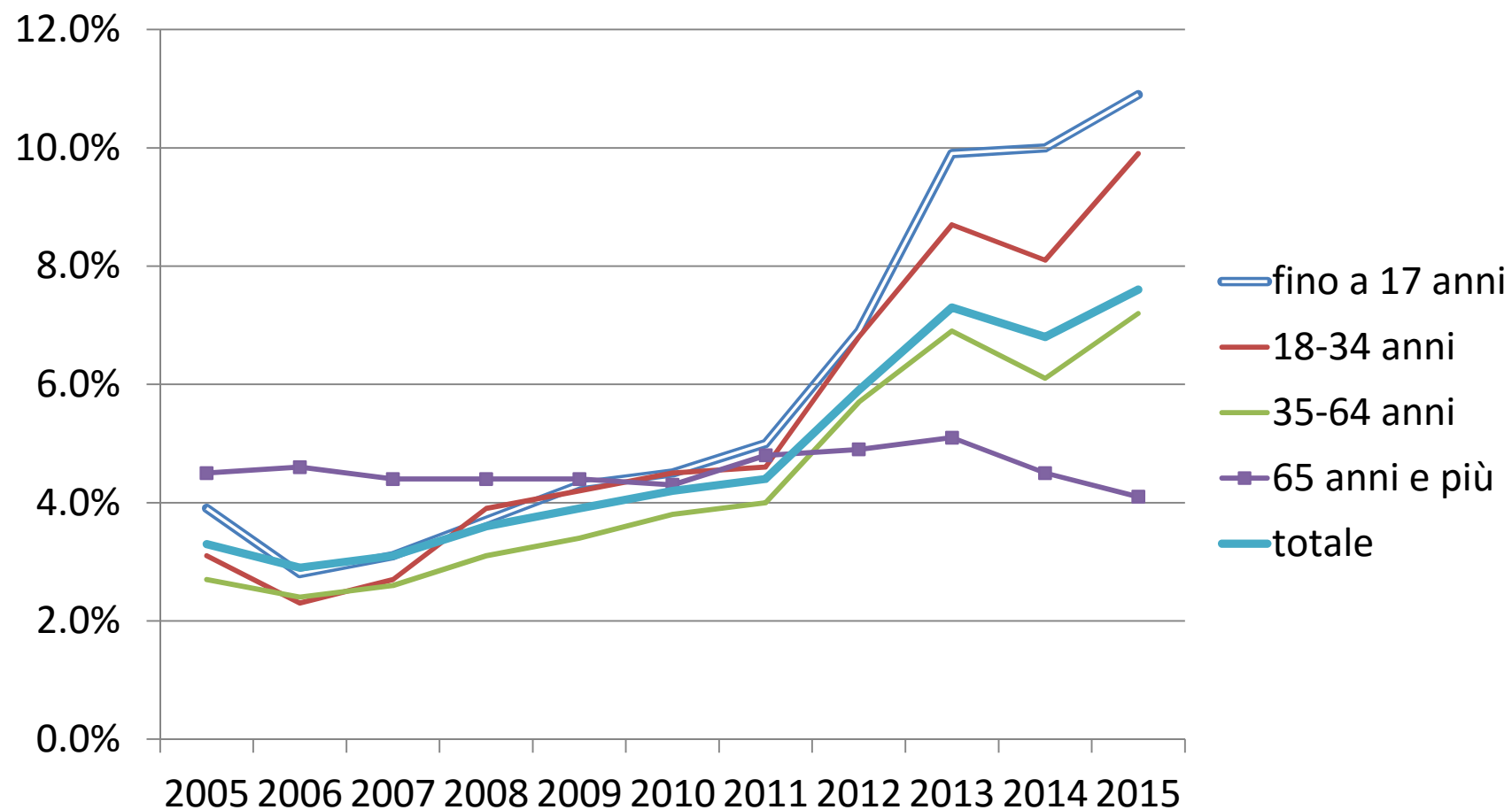
Italia: % in povertà assoluta



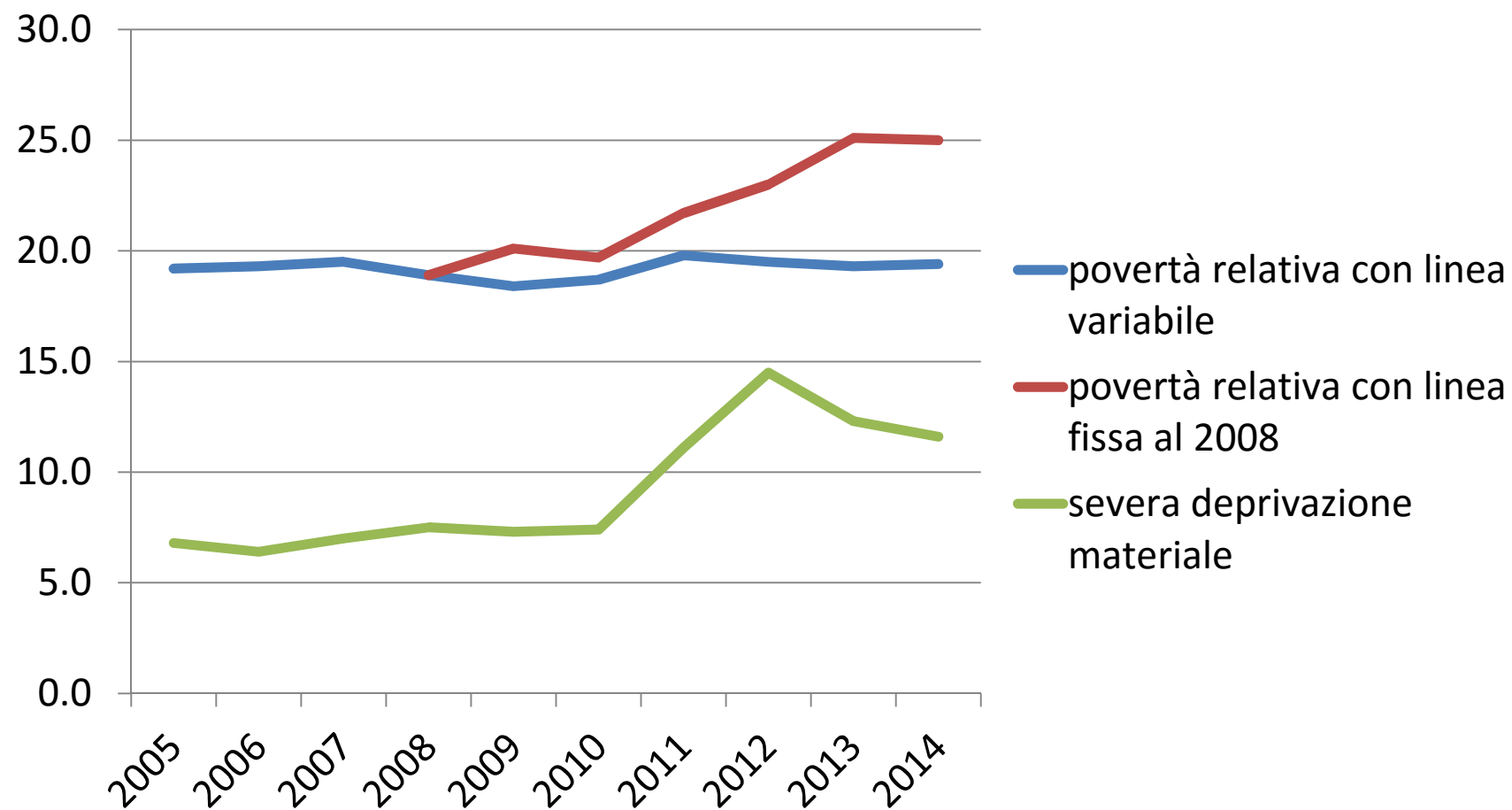
Incidenza della povertà assoluta tra le famiglie



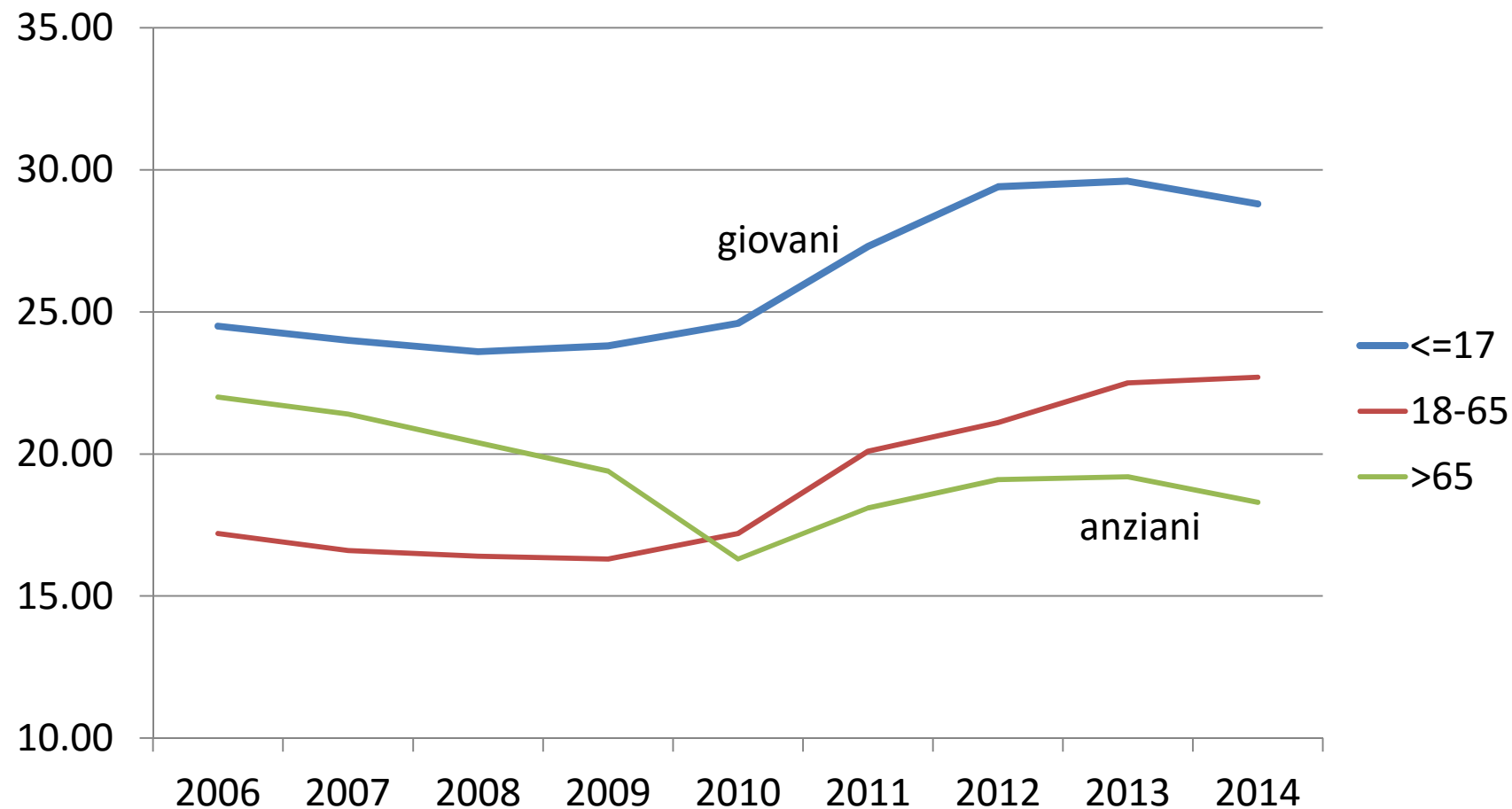
Italia: % persone in povertà assoluta per classe di età



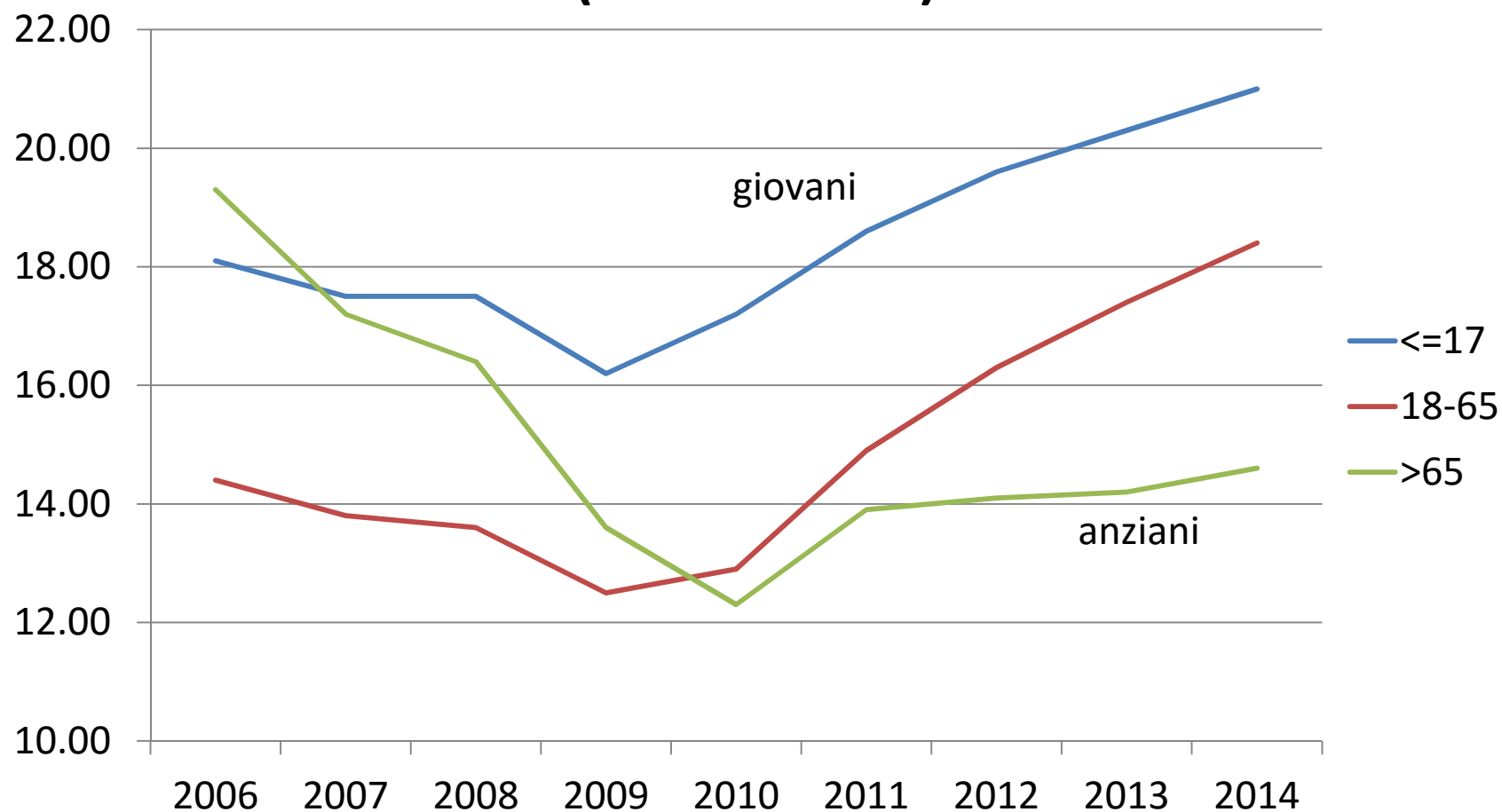
Italia: % individui in povertà o in severa deprivazione materiale



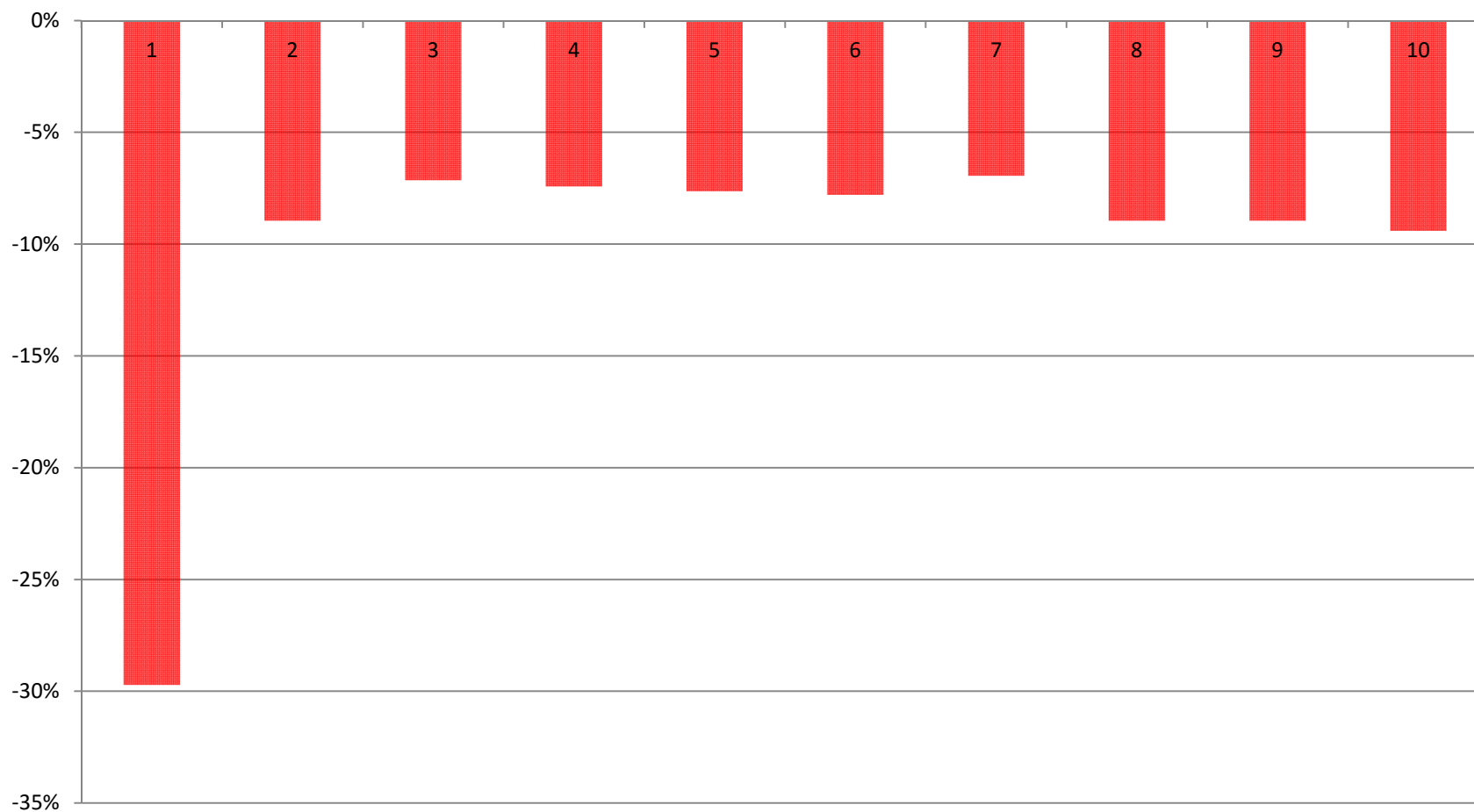
Italia: % poveri relativi con linea fissa al 2005 per classe di età (Eurostat)



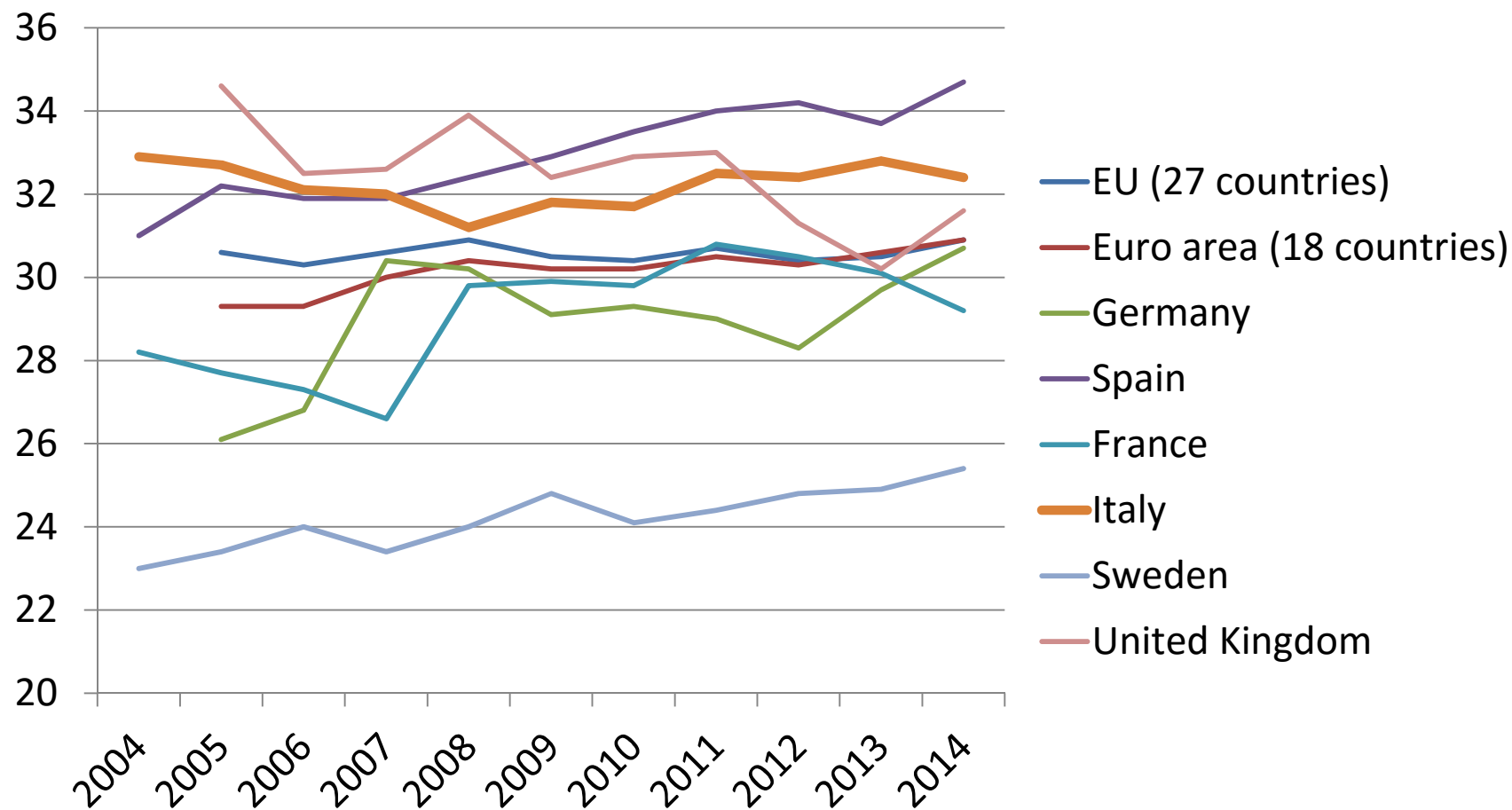
Area euro: % poveri relativi con linea fissa al 2005 per classe di età (Eurostat)



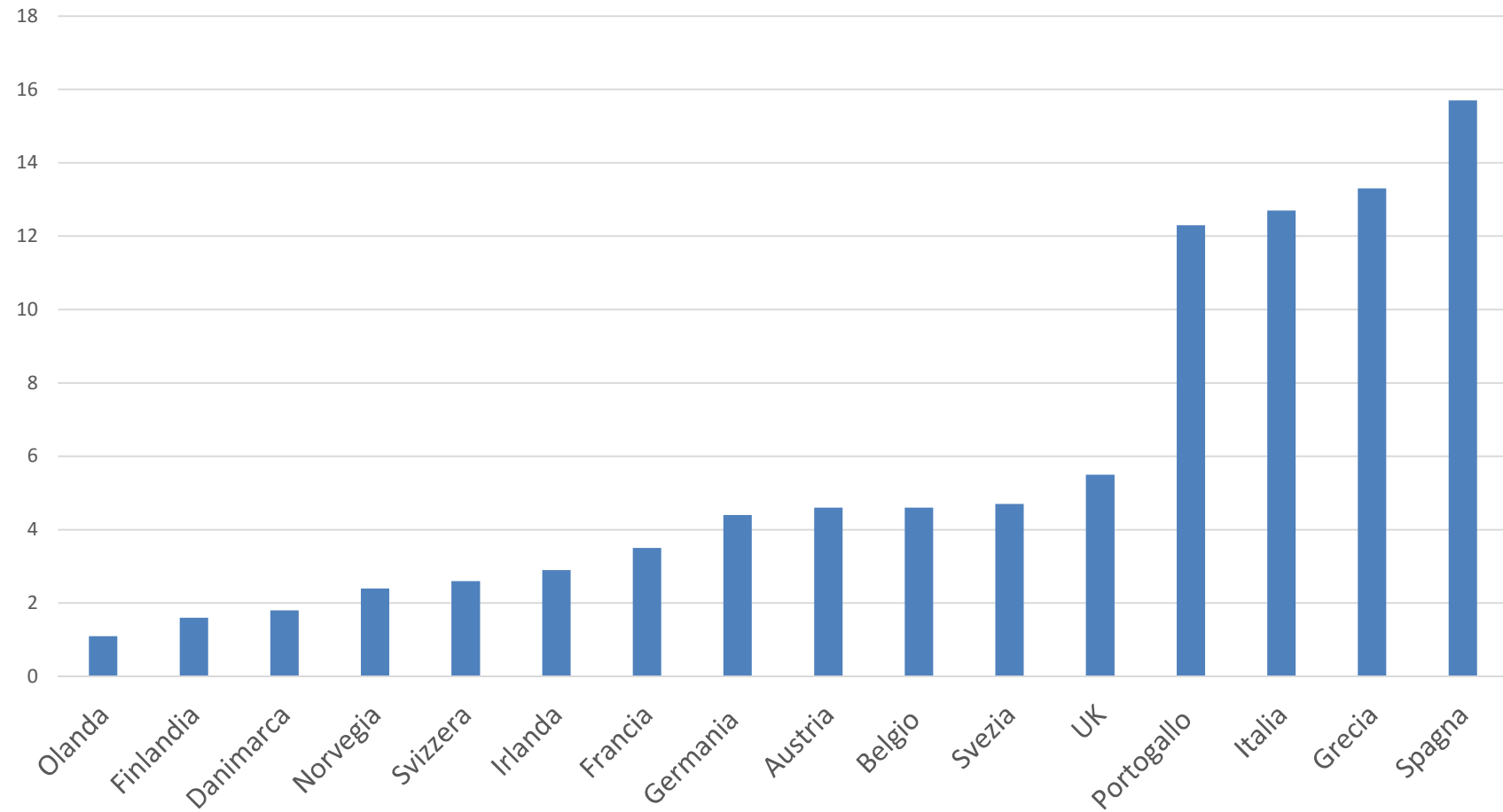
Silc: Variazione del reddito disponibile equivalente per decili – Italia 2006-2014



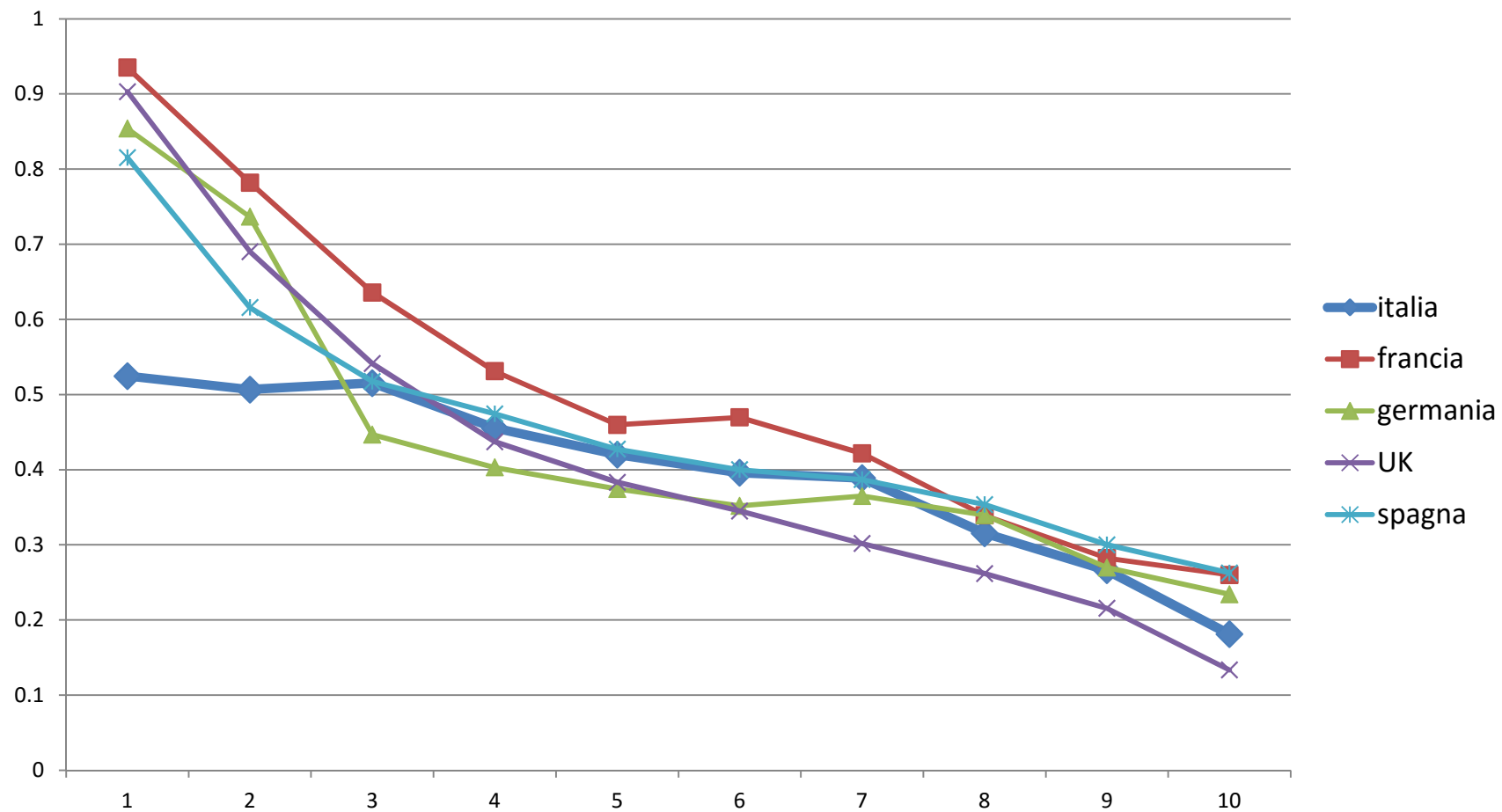
Gini del reddito disponibile equivalente - Silc



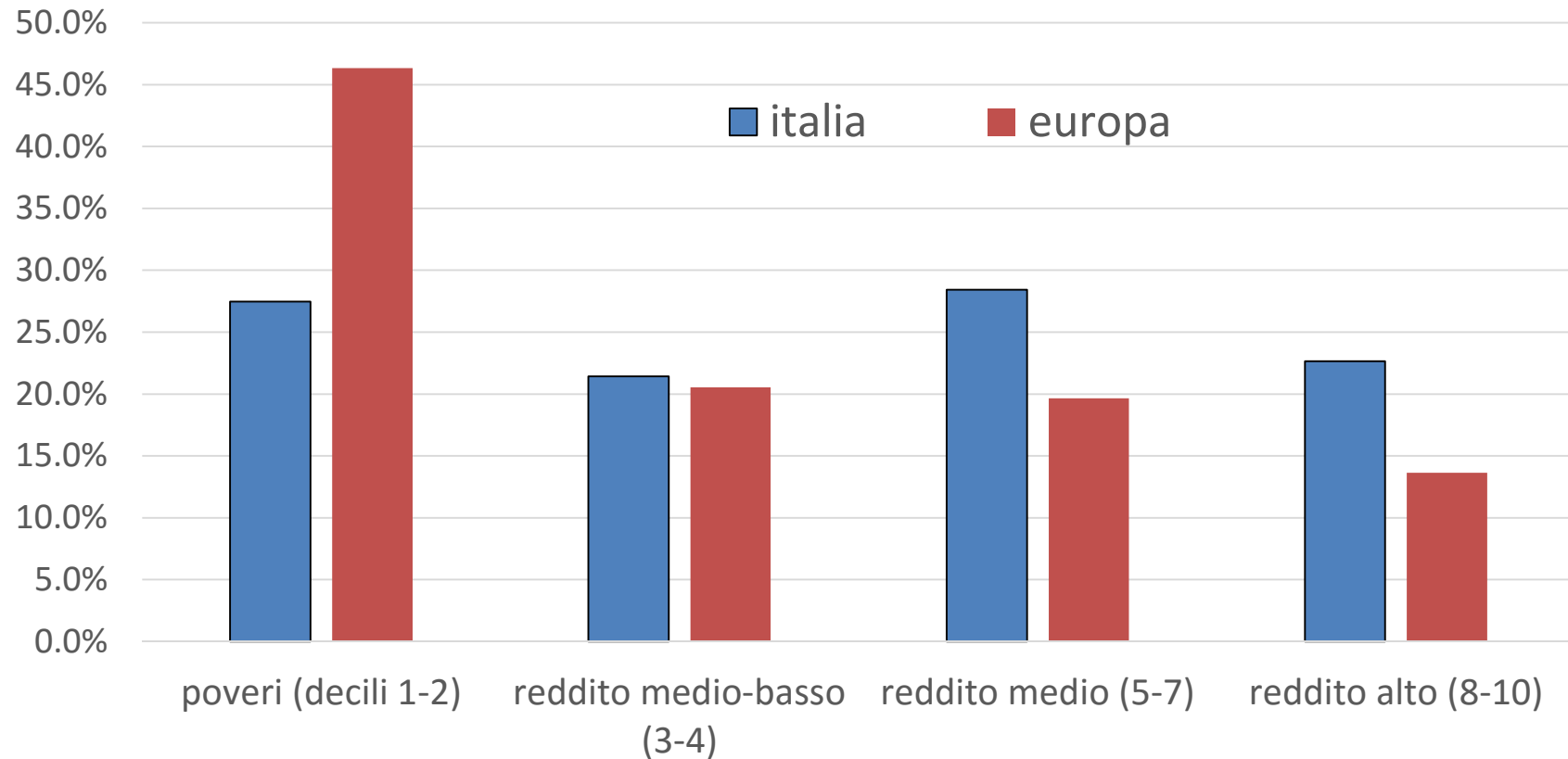
% di minori in povertà relativa (linea 40%) nel 2014, Eurostat



Percentuale di famiglie che in ciascun decile di reddito equivalente ricevono almeno un trasferimento sociale diverso dalle pensioni, 2013.

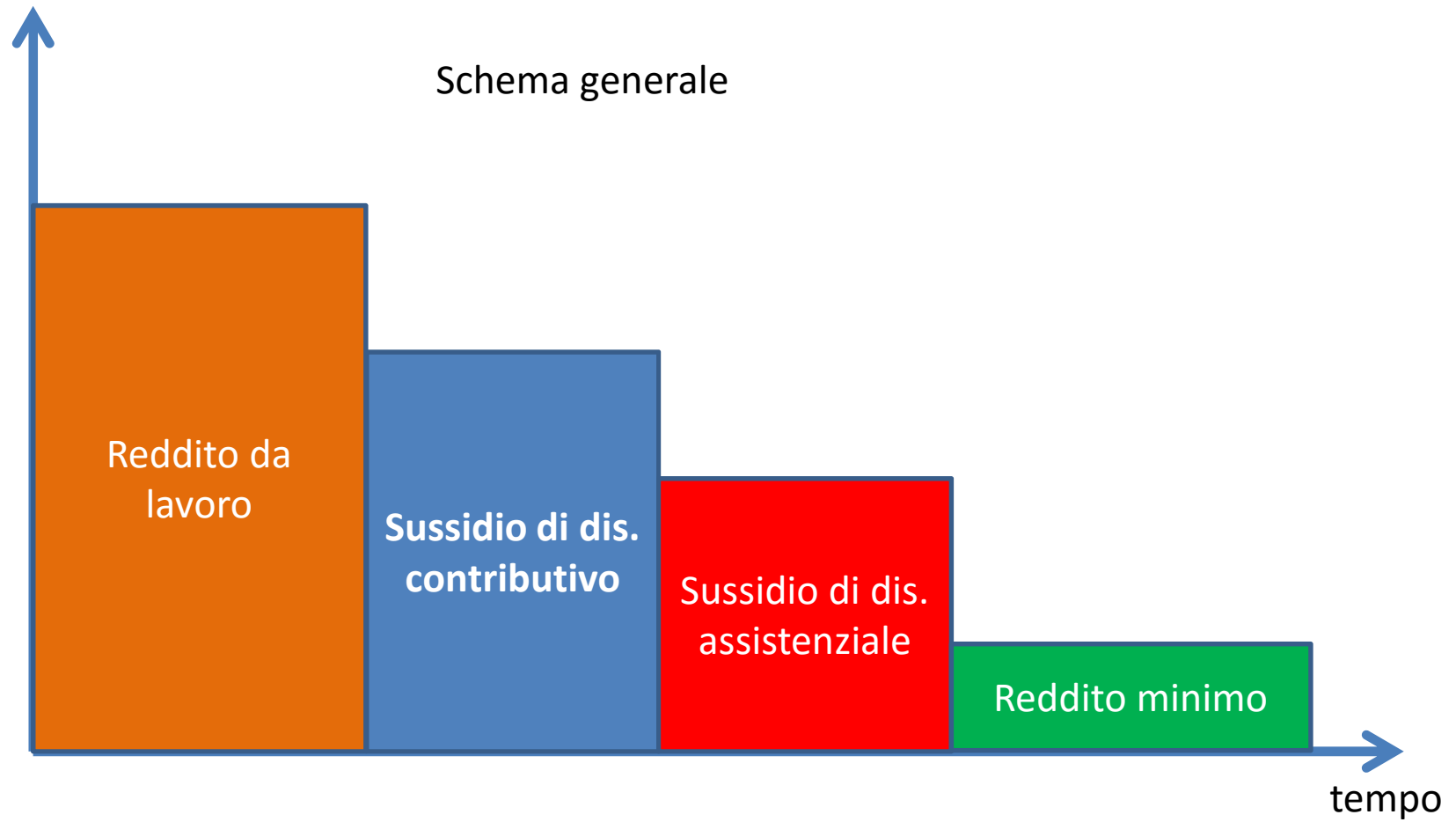


Quota della spesa totale per trasferimenti monetari diversi dalle pensioni che va ai poveri, alle classi medie e ai ricchi – Eu-Silc 2014. Solo famiglie senza anziani



In Italia le classi medie ricevono una quota di trasferimenti monetari diversi dalle pensioni superiore a quella che va ai poveri

- L'Italia non ha (finora) un reddito minimo contro le forme di povertà più gravi
- Lavoro nero, evasione, inefficienza PA, familismo, Nord-Sud, ostilità ideologiche...
- Solo misure per specifiche categorie di poveri, soprattutto anziani e invalidi
- Targeting molto inefficace
- Crisi, globalizzazione, mercati del lavoro sempre più flessibili → la povertà diventa un fenomeno diffuso, che riguarda tutti



Ranci - Pavolini

- Tre possibili forme di intervento contro la povertà di reddito:
 - 1) Reddito minimo contro la povertà assoluta
 - 2) Reddito minimo contro la povertà relativa
 - 3) Basic income / reddito di cittadinanza

- *Reddito minimo contro la povertà assoluta:*
- Trasferimento condizionato:
- solo a famiglie con reddito molto basso
- Solo se i beneficiari accettano di aderire ad un progetto di reinserimento lavorativo / sociale
- Non solo denaro, ma anche servizi
- Copre dal rischio di cadere in grave deprivazione
- Costo per colmare il gap di povertà assoluta in Italia: circa 5-7 miliardi all'anno
- Costi amministrativi
- Trappola povertà

- *Reddito minimo contro la povertà relativa:*
- Trasferimento condizionato:
- solo a famiglie con reddito molto basso
- Solo se i beneficiari accettano di aderire ad un progetto di reinserimento lavorativo / sociale
- Costo per coprire il gap di povertà relativa in Italia: circa 15-20 miliardi all'anno
- Costi amministrativi molto alti o molto bassi?
- numero molto elevato di possibili beneficiari → Anf
- Trappola povertà

- *Basic income / reddito di cittadinanza:*
- Trasferimento incondizionato a tutti i residenti, senza prova dei mezzi
- Diritto di cittadinanza
- Rivoluzione tecnologica
- Molto costoso: 300 euro al mese x 12 mesi x 60 milioni = 216 miliardi all'anno
- Problemi etici
- Reazioni comportamentali: effetto reddito: aumento domanda tempo libero, riduzione offerta di lavoro
- Società divisa tra chi lavora e finanzia il basic income, e chi non lavora e lo riceve
- Alaska (2500 dollari all'anno)
- Svizzera

Dalla carta acquisti al Reddito di inclusione

2008: Carta Acquisti

2012-15: Carta Acquisti sperimentale

2016: Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) + ASDI

2017: Reddito di inclusione (REI)

Dalla carta acquisti al Sia al Reddito di inclusione

- Decreto legge 112/**2008**, art. 81: **Carta Acquisti**, 40 euro al mese per ciascun anziano (>65) o bambino (<3) in povertà (Isee <6-8000)
- Legge n. 35 del 4/4/**2012**, art. 60: **sperimentazione** per 12 mesi della **Nuova Carta Acquisti / Sia** nei comuni > 250mila ab. (2014/2015)
- Legge n. 208 28/12/**2015**, art. 1 c. 386: **Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale** presso il Ministero del lavoro e delle pol. sociali, con 600 milioni per il 2016 e 1 miliardo all'anno dal 2017.
- Legge n. 208 28/12/**2015**, art. 1 c. 387: nel 2016, avvio su tutto il territorio nazionale di una misura di contrasto alla povertà (**SIA**), intesa come estensione, rafforzamento e consolidamento della precedente sperimentazione.
- 750 milioni nel 2016 (380 provenienti dal Fondo povertà), ripartiti tra le Regioni in base alle statistiche su povertà assoluta, grave deprivazione materiale e bassa intensità lavorativa.

Il Sostegno per l'inclusione attiva

- Decreto interministeriale del 26/5/16
- Dal 2 settembre 2016 le famiglie possono richiederlo
- Isee<3000, per famiglie con figli minori o disabili, o donne in gravidanza.
- Non si può beneficiare anche di Naspi e Asdi, o ricevere trasferimenti per più di 600 euro.
- Valutazione multidimensionale del bisogno, sulla base della dichiarazione Isee.
- 80 euro mensili per ogni componente, fino a 400 euro, erogati ogni due mesi attraverso la carta Sia.
- Progetto personalizzato per reinserimento lavorativo e sociale.
- Le Regioni possono integrare il Fondo, aumentando il beneficio e/o estendendo la platea.
- Stima governo su potenziali beneficiari: circa 200mila famiglie, 400-500mila minori

La legge delega sul contrasto della povertà

- Approvata in luglio dalla Camera, in discussione al Senato
- Principali modifiche alla delega durante la discussione alla Camera:
 - Riferimento preciso alla povertà assoluta
 - Il nome della nuova misura: Reddito di inclusione
 - si restringe l'ambito delle misure da riordinare: escluse quelle previdenziali
 - Precisazione che la prova dei mezzi sarà basata su Isee, reddito disponibile e capacità di spesa
 - Precisazione che la misura si compone di due parti: trasferimento di denaro e servizi alla persona. Entrambe queste parti sono livelli essenziali delle prestazioni.
 - Maggiori opzioni per la specificazione della regola di fissazione del trasferimento
 - Si precisa che la misura potrà beneficiare non solo dei risparmi dal riordino, ma anche di nuove risorse esterne al perimetro dell'assistenza
 - Si riconosce la necessità di potenziare e qualificare i servizi per la presa in carico dei beneficiari
 - Obbligo di valutazione periodica dell'impatto sociale della misura
- Misura unica nazionale di contrasto della povertà, il Reddito di Inclusione (REI), per chi non dispone dei «beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso» (rif. alla povertà assoluta)
- Il REI è un livello essenziale delle prestazioni, che va garantito in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

- Riordino delle prestazioni assistenziali, non di quelle previdenziali, per la genitorialità e per disabili e invalidi.
- Importo del REI definito in base a Isee, reddito disponibile e indicatori di capacità di spesa
- Adesione ad un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa
- Il REI è: a) trasferimento monetario; b) servizi alla persona
- Beneficio limitato nella durata, ma rinnovabile

- Inizialmente famiglie con minori o disabili o donne in gravidanza o over 55 disoccupati
- La carta acquisti ordinaria sarà assorbita dal REI solo quando tutte le fasce di popolazione interessate da essa saranno coperte anche dal REI
- Il Sia-REI è una innovazione di grande importanza, finalmente l'Italia ha un reddito minimo contro le forme più gravi di povertà

- ***Punti critici ancora aperti:***
- E' ancora una misura categoriale: le risorse finora stanziare non permettono di raggiungere tutti i poveri assoluti
- Nel 2017: circa 2 miliardi (1 sicuro, altri 0.5 possibili nella legge di stabilit , pi  le risorse non spese nel 2016)
- Servirebbero circa 6-7 miliardi all'anno, inclusa la rete dei servizi
- Sarebbe un peccato fermarsi a met  strada
- Il REI non raggiungerebbe tutte le famiglie in povert , in particolare i nuclei senza minori
- Piano di incremento graduale su pi  anni dello stanziamento (proposta REIS dell'Alleanza contro la povert )
- Altrimenti, avremmo l'ennesimo trasferimento categoriale

- 3000 euro di Isee è una soglia piuttosto bassa:
- Silc 2012:
 - circa metà dei nuclei in povertà assoluta ha Isee>3000
 - circa metà dei minori in povertà assoluta vive in famiglie con Isee>3000
- ➔ una soglia di 3000 euro di Isee consente di raggiungere solo metà dei minori in povertà assoluta
- ➔ Se il REI a regime vuole raggiungere tutti i poveri assoluti, la soglia dovrà essere aumentata
- ➔ L'effetto iniziale sarà sull'intensità della povertà, non tanto sul numero dei poveri
- Come dovrà essere disegnato il REI: trasferimento fisso per componente (come il Sia) o funzione del reddito familiare?

- Oggi Sia minimo è 160 euro al mese, ma se il REI sarà esteso anche alle persone sole, ha senso un trasferimento di soli 80 euro al mese? Rischio basso take up.
- Ruolo di reddito disponibile e di Isee nella definizione del trasferimento
- Come differenziare tra chi vive in affitto e chi possiede l'abitazione, a parità di reddito monetario e composizione?
- È importante il riordino dei micro-interventi (assegno tre figli, bonus bebè, carta acquisti, bonus acqua, bonus gas, fondo affitto,) oggi presenti per chi è povero

- Coordinamento tra servizi sociali, centri per l'impiego, terzo settore: funzionerà?
- Quanti enti sono in grado di gestire la «presa in carico multidisciplinare»?
- Quanto deve essere «complicato» il progetto di attivazione? Rischio burocrazia e basso take-up.
- Spesso i problemi dei poveri sono «semplici», come la mancanza di lavoro, non sempre è necessario un complesso progetto di reinserimento.
- Valutazione
- Trappola povertà: riduzione graduale del beneficio quando il reddito da lavoro aumenta

Cosa ci insegna l'esperienza sul RM degli altri paesi europei

- RM mensile per coppia + 1 figlio priva di reddito:
 - Germania 900
 - Francia 700
- Platea e spesa molto variabili a seconda delle caratteristiche istituzionali dei sistemi di welfare di ogni stato
- Non tutti i poveri vengono raggiunti (soglia di accesso inferiore alla linea di povertà, stigma, mancanza informazione, costi amministrativi)
- Il RM riduce soprattutto la gravità della povertà, più che il numero dei poveri
- In genere, non è molto alta la % di persone che escono dal programma perché trovano un lavoro
- Non deve stupire, perché di solito il RM va a persone molto svantaggiate, spesso con problemi di varia natura, bassa qualificazione e scarse prospettive occupazionali
- Il processo di riforma non si ferma mai (UK, F, G)

- I costi di un trasferimento monetario si vedono subito, ed anche i rischi sono immediati (burocrazia, frodi, trappola della povertà)
- Ma alcuni benefici si possono osservare solo dopo decenni
- Occorre avere pazienza
- Servono dati longitudinali
- Ci saranno sicuramente casi di spreco o di cattiva allocazione delle risorse, ma vale la pena correre il rischio