

Le proposte dei partiti contro la povertà

Francesco Daveri, Massimo Baldini, | 06 febbraio 2018

Dal 2008 ad oggi, cioè dall'inizio della crisi, tutti gli indicatori di povertà in Italia sono drasticamente peggiorati.

La quota di residenti in Italia in povertà assoluta è passata dal 4% nel 2007 al 7.9% nel 2016, mentre la percentuale di persone in povertà relativa, secondo la definizione Eurostat, è passata dal 18.9% del 2008 al 20.6% nel 2016.

L'incremento della povertà relativa sarebbe ben più consistente se, anziché adeguare la soglia di povertà all'ingiù in linea con il calo del reddito nazionale degli anni della crisi, si mantenesse la linea di povertà fissa in termini reali al valore del 2005. In tal caso, l'incidenza della povertà "quasi relativa" sale dal 18.5% nel 2008 al 22.9% nel 2016.

Il rischio di povertà è cresciuto soprattutto per le famiglie con minori, in conseguenza della crisi dell'economia reale e dell'incremento costante del tasso di disoccupazione durante gli anni della crisi.

La quota di anziani in povertà è invece rimasta sostanzialmente costante grazie alla tutela garantita dal sistema pensionistico.

E' quindi del tutto naturale (e giusto) che durante la campagna elettorale in corso tutti i partiti principali presentino proposte per affrontare il problema.

Il Reddito di inclusione del PD

Il risultato più importante nel campo dei recenti interventi pubblici contro la povertà è l'introduzione del Reddito di Inclusione (Rei), con il quale l'Italia, colmando un divario legislativo imbarazzante rispetto agli altri paesi europei, si è dotata di un reddito minimo universale contro le forme più gravi di povertà.

Si tratta di un risultato a cui si è arrivati piuttosto lentamente e dopo diverse sperimentazioni, ma proprio nell'ultima legge di bilancio della legislatura si sono stanziati due miliardi per il 2018, destinati a crescere a 2.7 nel 2020.

E' ragionevole che, se il Partito Democratico sarà di nuovo al governo, si proseguirà nella applicazione di questa misura, e la si rafforzerà soprattutto sul fronte degli interventi di accompagnamento delle famiglie beneficiarie, che coinvolgono in primo luogo i servizi sociali dei comuni, ma anche i centri per l'impiego e quelli di formazione, il terzo settore. Una macchina complessa che si è da poco messa in moto e che necessita di nuove risorse per poter girare a pieno. Ma almeno si è partiti.

Dal PD non ci dovremmo quindi aspettare rivoluzioni sul fronte del contrasto della povertà, ma un rafforzamento delle politiche iniziate, con un'attenzione particolare ai servizi necessari per realizzare i progetti di reinserimento a cui devono aderire i beneficiari del Rei.

Sembra che nel programma vi sia l'impegno per un incremento, nel corso della legislatura, di tre miliardi nella spesa per il Rei. Secondo le stime del governo, il Reddito di Inclusione dovrebbe raggiungere nel 2018 circa 700mila famiglie, il 2.7% del totale, per un trasferimento medio mensile di 240 euro.

Su questo tema, la coalizione di Liberi e Uguali si muove nella stessa direzione del PD: il suo programma parla di estendere il Rei per renderlo realmente uno strumento universale contro la povertà assoluta. Ma, a fianco delle affermazioni di principio, manca l'indicazione di cifre precise.

Il reddito di dignità del centro-destra

Ben più ambiziose, fino al temerario, le proposte del centro-destra e del M5s. Poco prima di Natale, dai microfoni di R101, Silvio Berlusconi ha spiegato che: «c'è una emergenza che più di ogni altra dovrà essere risolta quando il centrodestra tornerà al governo e riguarda quei 4 milioni 750 mila italiani che vivono in condizioni di povertà assoluta, un dato impressionante e inaccettabile». La soluzione individuata da Berlusconi è il «reddito di dignità», una «misura drastica sul modello dell'imposta negativa sul reddito del premio Nobel Milton Friedman». In poche parole (non se ne potrebbero usare molte di più perché non c'è ancora una proposta di dettaglio), l'idea del leader di Forza Italia è che gli italiani in condizioni di povertà assoluta non solo non dovranno pagare le tasse ma avranno diritto a ricevere dallo Stato «la somma necessaria per arrivare ai livelli di dignità garantita sulla base dei criteri Istat».

E' evidente dalle parole di Berlusconi e dai numeri citati che il suo riferimento è la povertà assoluta, non quella relativa.

L'Istat stima la [povertà assoluta in Italia](#) in funzione del paniere di beni e servizi che una famiglia dovrebbe consumare «per evitare gravi forme di esclusione sociale». Il valore del paniere è differenziato per tipo di famiglia e area geografica (maggiore al Nord e nelle grandi città, minore nel Sud e nei piccoli centri; [qui un calcolatore delle varie soglie](#)).

Questo paniere viene confrontato da Istat con la spesa delle famiglie, e in questo modo si ottengono i numeri citati anche da Berlusconi: nel 2016, ultimo anno per il quale ci sono stime, 1.62 milioni di famiglie in povertà assoluta (6.3% del totale), dove vivono 4.74 milioni di persone (7.8% del totale). La soglia di dignità a cui si riferisce Berlusconi è invece definita in termini di reddito, una media di mille euro mensili per persona o per capo famiglia (la proposta non ha precisato questo punto), variabili a seconda della zona del Paese e in base al numero di figli a carico.

Per stimare quanto costerebbe un possibile reddito di dignità, bisogna individuare i poveri assoluti in base al loro reddito, non al loro consumo. Questo perché, non solo in Italia, per ottenere un aiuto contro la povertà non bisogna dimostrare di spendere poco, ma di guadagnare poco (o mostrare un basso Isee, una variante del reddito che tiene conto anche del patrimonio). Per valutarne il costo per le casse dello stato si possono usare i dati Eu Silc (Statistics on Income and Living Conditions) relativi al reddito disponibile (cioè al netto di tasse e trasferimenti statali) per un campione di circa 20 mila famiglie nell'anno 2015. Proiettando i dati del campione Silc all'aggregato nazionale, si ottengono circa 2 milioni di nuclei con redditi inferiori alle soglie di povertà assoluta Istat (cioè con un reddito disponibile insufficiente per poter raggiungere queste soglie), che corrispondono all'8 per cento del totale delle famiglie italiane, nelle quali vivono 4.8 milioni di persone (l'8.6% dei residenti). Sono percentuali superiori a quelle ottenute da Istat sulla base della distribuzione della spesa, ma non troppo lontane. Usiamo queste come platea potenziale di misure contro la povertà assoluta.

Ad ogni nucleo familiare in povertà assoluta, seguendo l'idea del reddito di dignità, potrebbe essere trasferito un ammontare pari alla differenza tra la soglia di povertà e il reddito disponibile della famiglia. La soglia di povertà della famiglia potrebbe essere calcolata come il prodotto tra 1000 euro e una «scala di equivalenza» che varia in funzione del numero dei familiari e del loro ruolo familiare. Volendo seguire le raccomandazioni dell'Ocse, la scala di equivalenza dovrebbe sommare vari coefficienti: 1 per il primo adulto, 0,5 per il secondo adulto, 0,3 per ogni persona al di sotto dei 14 anni. Per una famiglia con papà, mamma e due figli di 10 e 12 anni, la scala di equivalenza varrebbe dunque 2,1. In questo caso la soglia di povertà assoluta sarebbe pari a 2100 euro. Se la famiglia disponesse di un reddito pari a 1100 euro, il trasferimento necessario per garantire un reddito di dignità alla famiglia sarebbe di 1000 euro.

I dati Eu Silc dicono che, in tal caso, il costo del reddito di dignità per le casse dello stato sarebbe di 29 miliardi. Come detto, sarebbero destinati a circa l'8 per cento delle famiglie, per un trasferimento medio mensile di 1200 euro a famiglia.

Il Reddito di Cittadinanza del M5s

Veniamo infine alla proposta del Reddito di Cittadinanza del M5s, vero cavallo di battaglia del programma elettorale di questo movimento. Di Maio ha accusato Berlusconi di plagio, ma tra reddito di dignità e di cittadinanza c'è una grossa differenza: Berlusconi sceglie come obiettivo la povertà assoluta, mentre la proposta dei 5s guarda alla povertà relativa, che riguarda chi ha spesa (metodo tradizionale Istat) o reddito disponibile (metodo comune Eurostat) inferiori ad una certa percentuale del valore medio o mediano nazionale della stessa variabile. Per questo, la proposta del M5S coinvolgerebbe un numero più elevato di famiglie.

Applicando il criterio di calcolo Eurostat, in Italia circa il 20% delle famiglie è in povertà relativa, ed è questo il criterio a cui si fa [esplicito riferimento nel disegno di legge che il M5s ha presentato anni fa sul reddito di cittadinanza](#).

Secondo il criterio Eurostat, prima si calcola, tra gli individui, la mediana della distribuzione del reddito equivalente, associando a ciascuna persona il reddito equivalente della famiglia di appartenenza. Una volta individuata la mediana, la linea di povertà relativa è il 60 per cento di questo valore. Per una persona sola, la linea è pari a 9360 euro annui, mentre per famiglie più numerose va moltiplicata per la scala di equivalenza Ocse modificata.

I numerosi riferimenti al criterio Eurostat nel ddl lasciano dunque intendere che la misura sia rivolta a tutte le famiglie che, appunto, hanno un reddito inferiore alla citata soglia Eurostat. [Secondo i più recenti dati Eurostat](#) (nel link, cercare *Income and living conditions*, poi *Income distribution and monetary poverty*, poi *Monetary poverty*), nel 2016 la soglia di povertà è di 9748 euro per una persona sola (812 euro al mese), di 20741 euro per una coppia con due figli (1706 euro al mese). Cioè nel 2016 sotto la soglia si trova il 20.6 per cento dei residenti, circa 12.5 milioni di persone.

In pratica, il disegno di legge M5s definisce una misura che dovrebbe colmare integralmente il divario di povertà relativa, cioè la distanza tra la soglia e il reddito disponibile della famiglia. Se nel campione Eu-Silc proviamo a replicare questi criteri e a stimare quanto costerebbe il sussidio, otteniamo 28.7 miliardi. E' una stima quasi doppia rispetto a quella di 14.9 miliardi presentata dal presidente dell'Istat in una [audizione parlamentare](#).

Questa (notevole) differenza di valutazione ha varie cause. La più importante viene dal fatto che l'Istat nella sua simulazione aggiunge al reddito disponibile monetario il valore dell'affitto imputato dell'abitazione posseduta dalla famiglia, che è una stima del canone che si riceverebbe se la casa fosse data in affitto. Si tratta di un valore non trascurabile: circa il 50 per cento delle famiglie "relativamente povere" vive in case di proprietà, con un affitto imputato medio di circa 6mila euro (500 al mese). Il valore totale degli affitti imputati per le famiglie in povertà (sono 4,6 milioni, il 18 per cento di 25,7 milioni, il totale delle famiglie) è dunque di quasi 15 miliardi. Se togliamo questo importo dalla nostra stima, otteniamo una spesa totale molto vicina a quella dell'Istat. Ma - piccolo dettaglio - il ddl non cita mai i fitti imputati, e il criterio Eurostat, più volte richiamato nella proposta, non comprende i fitti imputati nel calcolo del reddito disponibile. Quindi, applicando alla lettera il testo della proposta di legge, la spesa sarebbe di 29 miliardi. Una stima simile è stata ottenuta da una [simulazione dell'Inps](#), che come noi ha preso alla lettera il disegno di legge.

Otterrebbero il reddito di cittadinanza molte più famiglie di quelle a cui si riferisce Berlusconi, circa il 19% delle famiglie italiane (la quota di famiglie in povertà relativa è di solito maggiore di quella dei nuclei in povertà assoluta), per un trasferimento mensile medio di circa 500 euro. Ma circa la metà dei beneficiari riceverebbe più di questa cifra.

La stima del costo di circa 30 miliardi sia per la proposta di Forza Italia che per quella del M5S deve essere presa con cautela. Innanzitutto, è noto che molti potenziali beneficiari che avrebbero diritto ad un sussidio non ne fanno poi richiesta, per molti possibili motivi: vergogna, paura della burocrazia, indisponibilità a sottoscrivere un percorso di attivazione, timore che si

scoprono attività in nero, ecc. Se stimiamo un tasso di take-up del 60-70%, la spesa sarebbe di circa 20 miliardi. Ma vi sono anche rischi che vanno nella direzione opposta, cioè di aumentare la spesa. In particolare, sussidi così generosi possono provocare trappole della povertà: alcune famiglie potrebbero trovare conveniente non cercare lavoro, o smettere di farlo, per poter beneficiare del sussidio. Questo rischio riguarda soprattutto il lavoro femminile o i lavori più faticosi o a basso salario.

Infine, va anche detto che in nessun paese europeo vi sono sussidi universali contro la povertà così generosi come quelli impliciti in queste proposte, un segno che almeno altrove il rischio di trappola della povertà (poveri che smettono di cercare lavoro perché "intrappolati" nel loro regime assistenziale da sussidi troppo generosi) viene tenuto in seria considerazione.