

CONTRASTO ALLA POVERTÀ E ALL'ESCLUSIONE SOCIALE

*Ad oltre 150 anni dall'unità nazionale, la piaga della povertà continua a colpire il nostro paese. La Grande Recessione del 2009 ha contribuito in maniera formidabile ad incrementare il fenomeno, determinando una forte compressione dei redditi medi e bassi, alimentando, fra l'altro, il fuoco di nuove e inedite forme di indigenza. L'[Istat](#) mette in evidenza che circa **un individuo su quattro «sperimenta il rischio» di cadere nell'indigenza o nell'esclusione sociale**. Il fenomeno riguarda il 24,7 per cento degli italiani, 15 milioni di persone; 9,5 milioni di individui in povertà relativa, il 16 per cento della popolazione, e circa 5 milioni in povertà assoluta: 8 italiani su cento, rispetto ai 5 del 2011. Sono 3 milioni le famiglie italiane che vivono in assoluta privazione e i cui redditi non soddisfano i bisogni essenziali per un tenore di vita dignitoso. In dieci anni l'incremento è stato superiore al 10 per cento.*

*Un dato spicca su tutti: **723 mila minorenni (il 7 per cento) vivono in condizioni di assoluta¹ privazione**. Siamo al primo posto in Europa. Secondo l'Istat, gli individui con meno di 18 anni che vivono in famiglie relativamente povere sono 1.850.000 ed è povero il 15,6 per cento delle famiglie con almeno un minore, percentuale che sale al 28,3 per cento nel Mezzogiorno. Particolarmente critica, e in peggioramento, è la situazione di quelle con tre o più figli minori, povere nel 27,2 per cento dei casi. Ammontano a 1.779.000 i giovani tra i 18 e i 34 anni che vivono in condizioni di indigenza.*

*L'esclusione sociale si conferma **soprattutto fenomeno del Mezzogiorno**, dove i nuclei familiari sono più grandi e quasi sempre monoreddito. Qui risiede circa un terzo degli italiani, vive il 57 per cento delle persone a rischio povertà e il 77 per cento di quelle in grave privazione. L'Italia è quartultima in Europa. Solo Lettonia, Bulgaria e Romania registrano livelli di sofferenza sociale superiori. Le famiglie anziane continuano ad avere livelli di povertà superiori alla media. È povero il 12,5 per cento delle famiglie con un componente anziano e il 14,7 per cento delle famiglie con due anziani o più. Gli anziani poveri sono complessivamente 1.512.000.*

*Come per il lavoro, anche nella povertà **esiste una realtà parallela e sommersa**. C'è la povertà censibile, di persone che si rivolgono a un centro di ascolto pubblico, e quella invisibile, la cui denuncia non giunge ad alcun tipo di servizio. Questa povertà clandestina, rileva la [Caritas](#), è forse la parte più consistente e si manifesta dove più consolidati sono i sistemi informali di relazione e protezione e dove è più bassa la fiducia nelle istituzioni e nell'assistenza sociale.*

*Invisibili si diventa per l'ignoranza dei propri diritti, diffusa tra fasce sociali poco scolarizzate e disaggiate, come i senzatetto. **L'esclusione sociale è percepita come fallimento e molto spesso chi cade in questa sacca non la denuncia e non chiede sostegno**, questione che assume rilevanza formidabile nel contesto di una crisi che colpisce violentemente la classe media.*

¹ La **povertà assoluta** indica «l'incapacità di acquisire i beni e i servizi, necessari a raggiungere uno standard di vita *minimo accettabile* nel contesto di appartenenza» (Istat). Si distingue dalla **povertà relativa**, che esprime la difficoltà economiche in rapporto al livello economico medio di vita dell'ambiente o della nazione. Questo livello è individuato attraverso il consumo pro-capite o il reddito medio e fa riferimento a una soglia convenzionale adottata internazionalmente che considera povera una famiglia di due persone adulte con un consumo inferiore a quello medio pro-capite nazionale.

VECCHIA E NUOVA POVERTÀ

I più emarginati rimangono i poveri tradizionali, con un alto grado di esclusione sociale e l'incapacità di accedere a fonti di reddito. Anzitutto gli stranieri, ma preoccupa l'aumento della quota di giovani, 59,6 per cento in soli 5 anni. Fra chi si rivolge ai servizi Caritas, uno su cinque ha meno di 35 anni.

Si aggiunge a loro **una nuova categoria di indigenti**. Questi hanno una casa e anche un lavoro, **appartengono a gruppi sociali che fino a pochi anni fa sembravano al riparo**. Sono nuclei con prole numerosa e basso reddito, lavoratori precari o sottopagati, studenti universitari che hanno perso il sostegno familiare o il lavoro. Il picco si registra fra pensionati (dal 3,6 al 5,3 per cento), operai (dal 7,5 al 9,4 per cento), lavoratori in proprio (dal 4,2 al 6 per cento) e persino dirigenti (dall'1,3 al 2,6 per cento). Lo spettro del nuovo impoverimento tocca una famiglia su cinque a livello nazionale e una su tre nel Mezzogiorno².

Questa commistione, questa mobilità da uno stato sociale all'altro, questa indeterminatezza e precarietà esistenziali caratterizzano l'evoluzione più significativa della povertà contemporanea.

Da Nord a Sud, l'indigenza e la sperequazione non colpiscono in maniera uguale. L'indice di sperequazione (indice Gini) è maggiore nelle aree meridionali di quasi il 50 per cento. Nel Centro-Nord, il reddito del 20 per cento più ricco è superiore del 450 per cento rispetto a quello del 20 per cento più povero, mentre nel Mezzogiorno è di 550 punti. Sono numeri che si traducono in indigenza ed esclusione sociale. Il 13,4 per cento degli italiani vive al di sotto della soglia di povertà, ma al Sud è il 46,6 per cento³.

Negli ultimi anni la disuguaglianza è ulteriormente aumentata. Siamo un Paese in cui «**il patrimonio dei dieci cittadini più ricchi equivale ai redditi di 500 mila famiglie**», come rileva il [Censis](#)⁴. Tra il 2006 e il 2012 il reddito di un operaio si è ridotto all'82,9 per cento della media nazionale, quello di un dirigente è salito al 183,6 per cento e quello di un imprenditore al 171,4 per cento. «Chi più aveva, più ha avuto», sostiene l'istituto. Rispetto a 12 anni fa i redditi familiari annui degli operai sono diminuiti in termini reali del 17,9 per cento, quelli degli impiegati del 12 per cento, quelli degli imprenditori del 3,7 per cento, ma quelli dei dirigenti sono aumentati dell'1,5. Nel 2013 la spesa per consumi è calata per il terzo anno consecutivo (-2,6 per cento). Dati Istat confermano che, dal 2008 al 2012, la domanda dei nuclei familiari meridionali è scesa di oltre nove punti percentuali (9,3 per cento), contro una flessione del 3,5 nel resto del Paese.

DALLA SOCIETÀ UNA PROPOSTA SUL REDDITO MINIMO

Con l'aggravarsi della condizione sociale, si fa spazio il tema del reddito minimo, inteso come misura strutturale e condizionata a impegni di reinserimento. Tra le proposte sociali spicca quella dell'**Alleanza contro la povertà in Italia**, che unisce 33 associazioni tra cui Acli, Caritas, Forum terzo settore, Banco alimentare e Save the children. Al centro, il **Reddito di inclusione sociale** (Reis), rivolto alle famiglie in povertà assoluta residenti da almeno un anno in Italia. La soglia di intervento è pari a 400 euro al mese per un singolo, moltiplicata per la scala di equivalenza Isee al crescere del numero dei componenti familiari. Al trasferimento monetario, si accompagna l'erogazione di servizi socio-sanitari ed educativi con obblighi per i beneficiari. Il Reis è progettato per essere coordinato in modo sussidiario, con l'impegno condiviso di territori e Terzo settore, secondo **principi di welfare society**. La misura ha il vantaggio di definire una platea di potenziali beneficiari «simile a quella della povertà assoluta» ([LaVoce.info](#)). A regime, il costo annuale del Reis è di circa **7,1 miliardi di euro**.

² Fonti: Caritas Italiana-Fondazione E. Zancan, *Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*, edizioni 2011-2014, Il Mulino.

³ Dati tratti dal Bollettino statistico della Banca d'Italia, 27 gennaio 2014.

⁴ Censis, maggio 2014.

IL QUADRO UE: UNA PIATTAFORMA CONTRO L'EMARGINAZIONE

Nelle linee che compongono la strategia [Europa 2020](#) un posto di rilievo è occupato da una **specifica piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione**. L'agenda ambisce a creare una strategia integrata che garantisca un'interazione positiva delle politiche economiche, sociali, e dell'occupazione. Promuove inoltre l'incremento della qualità dell'occupazione delle politiche sociali e delle relazioni industriali, incentivando il miglioramento del capitale umano e sociale. Auspica poi l'adeguamento dei sistemi di protezione sociale alle esigenze attuali, coniugando l'approccio solidarietà con il potenziamento del fattore produttivo, anche tenendo conto del costo dell'assenza di politiche sociali. Il programma, inaugurato nel 2010 e operativo fino al 2020, si propone di far uscire almeno 20 milioni di persone dalla condizione di povertà e marginalità, raccomandando iniziative in cinque settori di intervento:

- misure trasversali in ambito di mercato del **lavoro, reddito minimo, assistenza sanitaria, istruzione, alloggi e accesso a conti bancari di base**;
- **migliore uso dei fondi europei** per sostenere l'integrazione. La Commissione propone che il 20 per cento delle risorse del Fondo sociale europeo venga destinato alla lotta contro la povertà e l'emarginazione;
- **valutazione d'impatto** sulle misure sociali, prima di prevederne una più ampia attuazione;
- **collaborazione con la società civile** per sostenere in modo più efficace e sussidiario l'attuazione delle riforme sociali;
- maggiore **coordinamento tra i paesi** dell'Ue.

In tema di contrasto alla povertà assoluta, a livello comunitario, il quadro di riferimento è offerto dal Regolamento n. 223 del 2014, che ha istituito il **Fondo di aiuti europei agli indigenti (Fead)**, sostituendo il Programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (Pead), concluso a fine 2013. Obiettivo del Fead è alleviare le forme più gravi di povertà, prestando un'assistenza non finanziaria alle persone indigenti mediante prodotti alimentari e/o di assistenza materiale di base (vestiario, calzature, prodotti per l'igiene, materiale scolastico e sacchi a pelo) con **particolare attenzione ai senza fissa dimora e ai bambini**. La ripartizione degli stanziamenti del Fondo tra gli Stati membri tiene conto in eguale misura della popolazione in condizioni di grave deprivazione materiale e della popolazione che vive in famiglie ad intensità di lavoro molto bassa. Le risorse disponibili per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020 ammontano a complessivi 3,395 miliardi di euro per tutti gli Stati membri.

Ai sensi del medesimo Regolamento, **per l'Italia, la dotazione è di 670 milioni di euro a prezzi correnti**. È inoltre previsto un cofinanziamento da parte dello Stato, che non era contemplato dal precedente programma, il quale era finanziato invece con i fondi agricoli europei. Tale **cofinanziamento è pari a 118,3 milioni di euro**.

L'attuazione del Programma operativo per il periodo 2014-2020 prevede un coordinamento fra il Fondo nazionale, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Mipaaf e l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea), che opera in qualità di organismo intermedio, a cui è delegata la gestione degli interventi per la distribuzione degli aiuti alimentari.

Per un approfondimento si può consultare la sezione specifica del [sito](#) della Commissione europea.

1. CONTRASTO ALLA POVERTÀ ESTREMA

In ambito di contrasto alla povertà assoluta, si distinguono misure finalizzate alla **distribuzione gratuita di generi alimentari** e interventi a sostegno alla persona (**carta acquisti**) e alle famiglie (**bonus bebè**). Da ricordare anche due progetti di legge Pd che ambiscono a disegnare un **piano organico nazionale contro la povertà** e un progetto di legge Pd finalizzato a rafforzare **l'assistenza sanitaria per gli homeless**. Numerosi gli atti di indirizzo presentati alla Camera volti a sostenere diversi aspetti incidenti sulla povertà.

Distribuzione gratuita di derrate alimentari agli indigenti

La Legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013) ha alimentato con **10 milioni di euro, il Fondo destinato a finanziare programmi annuali di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti**, dotazione creata dal decreto-legge n. 83 del 2012. Il Fondo è stato nuovamente **alimentato con la Legge di stabilità 2015** (n. 190 del 2014), che vi indirizza 12 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo per gli interventi in favore della famiglia.

Potenziamento della carta acquisti

La carta acquisti ordinaria, istituita dal decreto legge n. 112 del 2008, è un beneficio economico, pari a 40 euro mensili, caricato bimestralmente su una carta di pagamento elettronico. La carta acquisti è riconosciuta agli anziani di età superiore o uguale ai 65 e ai bambini di età inferiore ai tre anni, se in possesso di particolari requisiti economici che li collocano nella fascia di bisogno assoluto. Inizialmente, potevano usufruire della carta acquisti ordinaria soltanto i cittadini italiani; **la Legge di stabilità 2014 ha confermato l'estensione della platea dei beneficiari –introdotta dal governo Monti con il decreto-legge n. 5 del 2012 (“Semplifica Italia”), poi convertito nella legge n. 35 del 2012 –anche ai cittadini di altri Stati dell'Ue e ai cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo**. L'articolo 60 del suddetto decreto-legge ha configurato una fase sperimentale della carta acquisti, prevedendone una sperimentazione, di durata non superiore ai dodici mesi, nei comuni con più di 250.000 abitanti.

Sostegno per l'inclusione attiva

È così nata la **Carta per l'inclusione**, anche definita **Sostegno per l'inclusione attiva** (Sia). Si tratta di un progetto ampio di inclusione sociale attiva: lavorativa per gli adulti, scolastica per i bambini, sociale e sanitaria per tutta la famiglia.

La sperimentazione ha coinvolto 12 grandi città e si affianca così alla misura di sostegno individuata con la *social card* ordinaria (carta acquisti), che continuerà comunque a funzionare. Oltre al contrasto alla povertà, obiettivo del programma è la costruzione di percorsi d'inclusione sociale attiva in grado di coinvolgere l'intera rete degli attori sociali e istituzionali di prossimità. Nel progetto il superamento delle condizioni di povertà deve affiancarsi all'inserimento lavorativo e prevede azioni volte a migliorare le possibilità di reimpiego per gli adulti ma anche la performance scolastica e la tutela della salute dei bambini e dei ragazzi.

L'articolo 3 del decreto-legge n. 76 del 2013 ha **esteso la sperimentazione della Carta per l'inclusione ai restanti territori delle regioni del Mezzogiorno**, nel limite di 140 milioni per il 2014 e di 27 milioni per il 2015. Tali risorse sono state stanziare a valere sulla riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, già destinate ai Programmi operativi 2007-2013 (cioè della quota di cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali), e mediante la rimodulazione delle risorse del medesimo Fondo di rotazione già destinate agli interventi del Piano azione coesione.

La Legge di stabilità 2014 prevedeva per l'anno passato uno stanziamento per la carta acquisti ordinaria pari a 250 milioni di euro e un distinto stanziamento di 40 milioni per

ciascuno degli anni del triennio 2014-2016 per la progressiva estensione su tutto il territorio nazionale, non già coperto, della sperimentazione della Sia. **La Legge di stabilità 2015 ha stabilito un finanziamento a regime di 250 milioni di euro annui, a decorrere dal 2015, sul Fondo carta acquisti.**

Nel **Def 2015** prevista l'estensione alle città del meridione della Carta per l'inclusione. È intenzione del Governo, a tal fine, «avviare un'ampia discussione nel paese, coinvolgendo i diversi livelli territoriali di governo e gli *stakeholders* di riferimento, che porti a condividere un Piano nazionale da approvare entro l'estate» (Focus 1).

Assegno sociale di disoccupazione (Asdi)

Nell'ambito della riforma del mercato del lavoro con i primi due decreti attuativi del Jobs Act è stato introdotto un **nuovo strumento di sostegno al reddito alle fasce deboli**. In via sperimentale per il 2015, a partire dal 1° maggio, è istituito l'Assegno sociale di disoccupazione (Asdi) mirato a sostenere il reddito di chi ha ricevuto la Naspi (nuova assicurazione sociale per l'impiego) per l'intera sua durata, ma non ha ancora trovato un'occupazione e si trovi in una difficile condizione economica. Lo stanziamento relativo a tale misura è pari a 300 milioni di euro per il 2015, su un apposito fondo, che andranno prioritariamente a favore di famiglie con minori ed a lavoratori in prossimità del pensionamento. L'Asdi è erogato, tramite uno strumento di pagamento elettronico, al massimo per 6 mesi, ed il suo importo è pari al **75 per cento dell'ultimo trattamento percepito ai fini della Naspi**, ma non può superare l'importo dell'assegno sociale. Allo scopo di evitare disincentivi nell'offerta di lavoro, il Governo prevede che il sostegno economico possa essere parzialmente cumulato con eventuali altri redditi scaturiti da una nuova occupazione e che tale sostegno declini poi in misura graduale con il permanere della situazione occupazionale, in base anche al reddito percepito.

2. SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE

Quanto alle politiche di sostegno ai nuclei familiari, vanno richiamati gli interventi previsti dalla Legge di stabilità 2015, che istituisce fra l'altro un Fondo presso il ministero dell'Economia e delle finanze. Una **dotazione di 100 milioni per l'anno 2015, da destinare ad interventi finalizzati al rilancio del piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia**. Sono stati varati inoltre la riforma Isee e il finanziamento della carta acquisti, utilizzata sia come misura di sostegno al reddito (carta acquisti ordinaria) per anziani al di sopra dei 65 anni o bambini al di sotto dei 3 anni, che come strumento di inclusione sociale (carta acquisti sperimentale/carta acquisti per l'inclusione) per i nuclei familiari in situazione di disagio lavorativo e dove siano presenti minori. La Legge di stabilità 2015 ha poi previsto un beneficio economico per i nuovi nati e per i bimbi adottati dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2017 all'interno di nuclei familiari con determinati redditi Isee insieme a misure economiche di sostegno per l'acquisto di beni e servizi a favore dei nuclei familiari disagiati.

Fondo per i nuovi nati e bonus bebè

Il decreto-legge n. 185 del 2008 ha istituito il Fondo di credito per i nuovi nati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. **La Legge di stabilità 2014 ha ridisegnato il Fondo** con la finalità espressa di contribuire alle spese per il sostegno di bambini nuovi nati o adottati, appartenenti a famiglie residenti a basso reddito. Il Fondo, istituito per l'anno 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è stato rinominato "Fondo per i nuovi nati". Nel Fondo sono confluiti i circa **22 milioni di euro** residui della precedente dotazione.

La Legge di stabilità 2015 ha trasformato tale misura in un bonus riconosciuto per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2017: un assegno di importo annuo di 960 euro erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione. L'importo – che non concorre alla formazione del reddito complessivo – è corrisposto fino al compimento del terzo anno d'età per le famiglie con indicatore Isee non superiore a 25 mila euro annui, ma è raddoppiato quando il nucleo familiare non supera i 7 mila euro annui Isee.

L'onere derivante è valutato in 202 milioni di euro per l'anno 2015, 607 milioni di euro per l'anno 2016, 1.012 milioni di euro per l'anno 2017, 1.012 milioni di euro per l'anno 2018, 607 milioni di euro per l'anno 2019 e 202 milioni di euro per l'anno 2020.

Bonus famiglie numerose

Il comma 130 della stessa Legge di stabilità 2015 riconosce inoltre, nel limite di 45 milioni di euro per l'anno di riferimento, al fine di contribuire alle spese per il mantenimento dei figli, buoni per l'acquisto di beni e servizi a favore dei nuclei familiari con un numero di figli minori pari o superiore a quattro in possesso di un reddito Isee non superiore a 8.500 euro annui.

Voucher babysitter

Il decreto interministeriale 28 ottobre 2014 ha riconosciuto un contributo, fino a 600 euro mensili, per un massimo di sei mesi, alle madri lavoratrici, dipendenti da amministrazioni pubbliche o da datori di lavoro privati o iscritte alla gestione separata (libere professioniste). Con l'intento di contribuire alle spese per il mantenimento dei figli, la Legge di stabilità 2015 ha stanziato per il 2015 un importo, nel limite massimo di 45 milioni di euro, da utilizzare per la concessione di **buoni per l'acquisto di beni e servizi** a favore dei nuclei familiari in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore Isee non superiore a 8.500 euro annui e con un **numero di figli minori pari o superiore a quattro**.

3. I FONDI PER LE POLITICHE SOCIALI

I fondi destinati a finalità di carattere sociale rappresentano uno strumento indispensabile della politica socio-assistenziale del nostro Paese. D'altra parte, per evitare la frammentazione degli interventi in ambito assistenziale diviene sempre più urgente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, da garantire su tutto il territorio nazionale. Nel **Fondo nazionale per le politiche sociali** (Fnps), istituito dalla Legge Finanziaria 1998, sono contenute le risorse che lo Stato stanziava annualmente con la Legge di stabilità per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale indicati dalla legge quadro n. 328 del 2000.

Il **Fondo per le non autosufficienze** è stato invece istituito dalla legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007), con l'intento di fornire sostegno a persone con gravissima disabilità e ad anziani non autosufficienti, e favorirne la permanenza presso il proprio domicilio. Dal 2010 si è assistito a una progressiva contrazione delle risorse assegnate ai due Fondi, quasi azzerati dalla Legge di stabilità 2011 e 2012. **Per il 2014, la Legge di stabilità ha destinato al Fnps 317 milioni di euro, mentre alle non autosufficienze sono stati dedicati 350 milioni di euro**, incrementati a 400 nel 2015. L'ultima Legge di stabilità prevede inoltre uno stanziamento a regime di 300 milioni l'anno per Fnps e di 250 per le non autosufficienze.

4. PROPOSTE DI LEGGE

Sono da evidenziare una serie di proposte di legge e iniziative dei deputati Pd, quali la proposta di legge Grassi ed altri ([AC 695](#)) e quella Vилlecco Calipari ([AC 269](#)) su un piano organico nazionale contro la povertà, la proposta di legge Zampa ed altri ([AC 1212](#)) sul

rafforzamento dell'assistenza sanitaria alle persone senza fissa dimora e la proposta di legge Causi ed altri ([AC 2395](#)) sul superamento della fase sperimentale della Sia⁵.

Un piano nazionale contro la povertà

Il contrasto del fenomeno della povertà relativa e assoluta nel nostro paese è al centro di due proposte di legge di iniziativa parlamentare, che riprendono i contenuti della proposta di legge a prima firma Livia Turco nella XVI legislatura (Grassi ed altri, AC 695, e Villecco Calipari, AC 269), recanti "Misure per il contrasto delle povertà" e tese a disegnare un piano nazionale organico di contrasto alle nuove e vecchie forme di emarginazione sociale.

I progetti di legge prevedono l'introduzione di **strumenti di contrasto attivo della povertà**, centrati da una parte sull'**attivazione da parte dei Comuni di una rete di interventi** di integrazione sociale e di reinserimento lavorativo e, dall'altra, su una erogazione monetaria da parte dell'Inps, il "reddito di solidarietà attiva", condizionata a determinati requisiti e alla partecipazione ai programmi di inserimento lavorativo sociale.

Il **reddito di solidarietà attiva** costituisce il baricentro di un intervento monetario di tipo universalistico, promosso dallo Stato, nell'ambito del programma nazionale finalizzato al sostegno dell'autonomia economica delle persone. È previsto che possano richiedere il sussidio i soggetti tra i 18 e i 65 anni, italiani e anche stranieri, a patto che siano residenti da almeno tre anni. Condizione essenziale, è che i beneficiari non fruiscono dei benefici della cassa integrazione o del trattamento di disoccupazione. L'interessato deve avere un reddito Isee non superiore ai 6.880 euro e non essere titolare di patrimonio immobiliare ad eccezione della prima casa.

L'ammontare unitario del reddito di solidarietà attiva è di 430 euro per il singolo, mentre per il nucleo familiare aumenta secondo la scala di equivalenza dell'Isee. Per quanti invece già percepiscono un reddito, l'ammontare del sussidio è pari alla differenza tra il reddito mensile disponibile e il valore dell'ammontare mensile unitario del reddito di solidarietà.

Le due proposte coinvolgono una **platea di 800 mila famiglie**, che riceverebbero mediamente una integrazione di reddito pari a 3.500 euro su base annua. Ne discende un onere stimato di 2,8 miliardi l'anno. Si aggiungono altri 300 milioni che le due proposte di legge indirizzano al Fondo nazionale per le politiche sociali. L'onere complessivo è dunque di 3,1 miliardi di euro.

Al reddito attivo di solidarietà si accosta un piano di rilancio dello stato sociale, nella direzione di un "**welfare locale ed europeo**" nei comuni è istituito un punto unico di accesso a cui si rivolge il soggetto interessato e che verifica che siano assolate le condizioni per beneficiare del sussidio. In caso affermativo, la domanda viene inoltrata all'Inps, e si procede con un colloquio di presa in carico, a seguito del quale sarà elaborato un progetto personalizzato al fine di promuovere l'integrazione sociale.

Altro punto qualificante delle due proposte di legge, un **piano triennale straordinario per le povertà estreme e le persone senza dimora**. L'obiettivo è ridurre le distanze tra le persone in stato di povertà estrema o senza dimora e la più vasta platea dei beneficiari degli interventi erogati dalla rete integrata dei servizi sociali. L'obiettivo è quello di superare i tradizionali limiti delle misure di welfare che non sempre riescono a raggiungere le fasce di popolazione più povera. Il programma è approvato d'intesa con il Governo, le Regioni, gli Enti locali. Al fine di garantire il necessario coordinamento tra enti di prossimità, le proposte di legge prevedono anche l'istituzione di una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per il monitoraggio delle iniziative attivate.

⁵ In tema di reddito minimo garantito, inoltre, nel 2013 è stato presentato il progetto di legge [AC 1683](#) a firma Migliore ed altri.

FOCUS 1

SOSTEGNO PER L'INCLUSIONE ATTIVA (SIA) NEI GRANDI COMUNI: PRIMI DATI

In esito all'approvazione delle graduatorie definitive in tutti i Comuni (eccetto Roma) più di 6.500 nuclei familiari, corrispondenti a **quasi 27.000 persone, in condizione di povertà percepiscono oggi il Sia**. Il beneficio medio mensile attribuito a ciascuna famiglia è di 334 euro, con una variabilità tra città che dipende dalla media nel numero dei componenti il nucleo familiare. Nella media nazionale il nucleo familiare è composto da 4,1 componenti, ma si passa dai 3,5 di Genova ai 4,9 di Catania. Le graduatorie definitive sono state approvate in giugno e luglio (in un caso l'8 agosto), alla chiusura delle istruttorie avviate nei singoli Comuni a seguito della pubblicazione delle graduatorie provvisorie e delle richieste di riesame dei cittadini. In realtà, per 2.817 domande, corrispondenti al 43 per cento del totale dei beneficiari, le erogazioni sono partite già ad aprile, a seguito dell'approvazione delle graduatorie provvisorie: si tratta dei beneficiari la cui posizione in graduatoria non poteva essere inficiata dall'esito delle richieste di riesame. Roma Capitale concluderà le operazioni nelle prossime settimane e non è inclusa in questo report. A causa delle elezioni del 2013, l'amministrazione capitolina uscente aveva deciso di rinviare la sperimentazione. La nuova giunta ha avviato la selezione nel 2014 permettendo la presentazione delle domande fino al 28 febbraio. Dopo aver proceduto alla verifica dei requisiti di competenza del Comune, in agosto sono state caricate nel sistema Inps 6.818 domande sulle oltre 8.000 presentate. Al momento in cui si scrive, si sta procedendo ai controlli di competenza Inps.

COMUNE	NUCLEI BENEFICIARI	PERSONE NEI NUCLEI BENEFICIARI	NUMERO MEDIO COMPONENTI	BENEFICIO MEDIO MENSILE (EURO)
BARI	407	1.587	3,9	325
BOLOGNA	221	812	3,7	312
CATANIA	604	2.954	4,9	364
FIRENZE	112	423	3,8	312
GENOVA	377	1.314	3,5	306
MILANO	769	2.989	3,9	322
NAPOLI	1.357	6.104	4,5	350
PALERMO	1.473	6.145	4,2	337
TORINO	952	3.595	3,8	319
VENEZIA	101	385	3,8	320
VERONA	144	555	3,9	323
TOTALE	6.517	26.863	4,1	334

Fonte: [Ministero](#) del lavoro e delle politiche sociali.

Assistenza sanitaria ai senzatetto

Secondo l'Istat, le persone senza fissa dimora in Italia sono tra le 43 e le 50 mila. Una platea che non patisce solo il degrado di condizioni di vita insostenibili, ma risulta anche "invisibile" alla rete formale di sostegno, ad eccezione di quella caritativa od emergenziale. Tra gli aspetti più evidenti di questo stato, c'è il fatto che **le persone senza fissa dimora non dispongono del requisito della residenza anagrafica, assenza che pone una barriera formidabile all'accesso del Servizio sanitario nazionale (Ssn)**.

La legge n. 833 del 1978 istitutiva del Ssn individua infatti nella residenza anagrafica il criterio normale di collegamento tra utente e Azienda sanitaria locale (Asl). Le persone senza fissa dimora, non potendo essere iscritte al Ssn, non possono quindi esercitare la facoltà di scelta del medico di base e con essa sono esclusi dal pieno esercizio del diritto alla salute. Per loro, allo stato, l'assistenza di base è garantita solo dagli ambulatori gestiti da medici volontari e l'assistenza ospedaliera è limitata alla gestione delle situazioni di emergenza attraverso le prestazioni erogate dal servizio di pronto soccorso.

Per far fronte a questo problema, è stata presentata la proposta di legge Zampa ed altri recante la "Modifica dell'articolo 19 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, in materia di assistenza sanitaria alle persone senza fissa dimora". Il testo, costituito da un solo articolo composto da due commi, prevede la riformulazione dell'articolo in oggetto con la **previsione per gli homeless di una deroga sulla residenza anagrafica** in ordine al diritto di iscrizione negli elenchi relativi al comune in cui si trovano. La proposta di legge prevede inoltre che, con decreto del Ministro della salute e la partecipazione delle autonomie locali, delle strutture sanitarie e delle organizzazioni di volontariato, siano indicate le linee guida per i programmi di monitoraggio, di prevenzione e di cura delle persone senza fissa dimora.

Per un reddito di inserimento strutturale

Il superamento della fase sperimentale della Sia, come profilato dalla legge n. 35 del 2012 sulla nuova *social card*, è al centro del progetto di legge Causi ed altri, AC 2395. Il testo ambisce a **rendere strutturale il reddito minimo di inclusione** attraverso l'introduzione di un'aliquota Irpef del 43 per cento per le persone fisiche che percepiscono più di 75 mila euro l'anno e del 48 per cento per i redditi che superano i 120 mila euro l'anno. Il progetto di legge, composto da un articolo di due commi, prevede che tali risorse vadano stabilmente a finanziare il Fondo dedicato all'inserimento dei lavoratori e all'inclusione sociale a cui fa riferimento il decreto-legge del 2012, convertito nella legge n. 35 del 2012 istitutiva della nuova carta acquisti.

Reddito minimo di cittadinanza attiva

L'obiettivo di istituire un reddito minimo di cittadinanza attiva è al centro anche della proposta di legge Pd Leva ed altri, [AC 720](#), che «mira a legare il diritto individuale al reddito a percorsi di politiche attive del lavoro evitando così il confinamento di tale fondamentale strumento esclusivamente nell'asfittico recinto dell'assistenzialismo, che ha segnato in negativo altri passaggi della storia del nostro paese». La proposta prevede che abbiano diritto al contributo le persone presenti legittimamente in Italia a vario titolo da almeno tre anni di età compresa tra i 18 anni e l'età pensionabile. I beneficiari, con reddito Isee non superiore ai 6.880 euro, devono essere disoccupati o inoccupati, e dichiarare la disponibilità al lavoro e alla frequenza di corsi di formazione. Il reddito minimo di cittadinanza attiva è concesso per un **massimo di due anni ed è volto a conseguire l'obiettivo di un reddito minimo pari a 6 mila euro l'anno per ciascun beneficiario**.

5. ATTI DI INDIRIZZO

Da ricordare infine alcuni atti di indirizzo sottoscritti dai deputati del Partito democratico, che impegnano il governo su specifici temi dell'integrazione e della lotta alla marginalità sociale. Tra questi, la mozione 1-313 Gigli ed altri, sottoscritta anche dal Pd, per una strategia contro la povertà, la mozione Zampa ed altri (AC 1-671) sull'accelerazione verso gli obiettivi di Europa 2020 e la mozione Fiorio ed altri sullo spreco alimentare.

Per una «strategia di lungo corso»

La «**costruzione di una strategia di lungo respiro per la lotta alla povertà**», è al centro della mozione 1-313 Gigli ed altri, sottoscritta anche dal Partito democratico, e approvata il 15 gennaio 2014. Il testo, tra l'altro, impegna il governo ad assumere iniziative per introdurre nella normativa del nostro Paese i livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali, affinché si possa realizzare su tutto il territorio nazionale una rete integrata di servizi. L'atto chiede inoltre di stabilizzare gli strumenti per l'inclusione attiva già disponibili e accelerare l'avvio degli interventi già finanziati e di definire, nel rispetto dei vincoli di bilancio, il punto di arrivo della misura del Sia a regime, identificando una data di arrivo certa per l'universalizzazione dei benefici alla platea degli aventi diritto, a partire dalla quale tutte le famiglie in povertà assoluta beneficeranno dell'intervento. Vanno dunque definite «tappe intermedie di un percorso pluriennale che contenga indicazioni concrete per la graduale estensione dei provvedimenti per l'inclusione attiva» e promossa la reale integrazione di tutti gli interventi (statali, delle regioni e degli enti locali) «tale da costruire un piano nazionale contro la povertà assoluta in cui tali interventi siano coordinati». La mozione incalza poi l'esecutivo, chiedendo di favorire la partecipazione complementare dei donatori privati attraverso opportuni meccanismi di detassazione e di mettere in campo interventi attraverso il coinvolgimento del volontariato degli enti *non-profit*, per superare il problema dell'informazione nell'accesso ai servizi che potrebbe penalizzare proprio i soggetti più diseredati.

Spreco alimentare

In tema di spreco alimentare, da ricordare la mozione unitaria Fiorio ed altri (AC 1-482), approvata all'unanimità dalla Camera il 6 giugno 2014. L'atto di indirizzo, espone in premessa il quadro aggiornato del fenomeno del *food loss*, le perdite che si riscontrano durante le fasi di produzione, e del *food waste*, che invece fa vero e proprio spreco nella fase di consumo. Una **perdita stimata dalla Fao di 1,3 miliardi di tonnellate di cibo l'anno, pari a un valore di 750 miliardi di dollari**. Alla luce di questi dati, la mozione impegna il Governo ad assumere una serie di iniziative promuovendo il **confronto con le organizzazioni di settore** e l'affermazione, anche in sede Ue, di modelli agricoli sostenibili. Obiettivi da raggiungere anche attraverso **campagne scolastiche di educazione alimentare** e iniziative informative sulla conservazione dei prodotti freschi e con un accordo con le imprese del settore, anche per **incentivare modalità di *packaging differenziato***. La mozione richiama infine alla necessità di pervenire a un testo unico di riordino della materia e al bisogno di battersi, in sede Ue, per un piano di armonizzazione fra gli Stati membri, finalizzato alla raccolta di dati statistici sul fenomeno e ad impedire speculazioni finanziarie su *commodities* alimentari quali grano, mais, soia, riso e zucchero.

Povertà infantile e Mezzogiorno

La mozione Zampa ed altri (AC 1-671), presentata il 20 novembre 2014, chiede al Governo di assumere iniziative atte ad incentivare il raggiungimento degli obiettivi previsti da Europa 2020 in tema di **povertà infantile** e di esclusione sociale in Europa; di predisporre una cabina di regia – con il coinvolgimento del Garante nazionale per l'infanzia e l'osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza – per coordinare specifiche politiche per l'infanzia; di predisporre misure volte a **colmare le differenze tra Nord e Sud d'Italia nella copertura dei servizi di assistenza** omogenea rispetto alle regioni del Centro-Nord.

FOCUS 2

IL REDDITO MINIMO E DI CITTADINANZA IN EUROPA E NEL MONDO

Il dibattito sui modelli di reddito minimo ha come discriminante fondamentale la condizionalità o meno dei trasferimenti rispetto a requisiti reddituali. I redditi minimi incondizionati, legati al principio di universalismo puro, si dividono in il reddito di base o di cittadinanza, legato a un trasferimento economico, e l'imposta negativa sul reddito, fondata sul sistema fiscale che fa corrispondere a un sussidio per i più poveri un parallelo credito d'imposta per tutti gli altri. Tutta la popolazione gode in ogni caso di un diritto a un reddito minimo. Come spiega Gianluca Busilacchi (*Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, FrancoAngeli, 2013, a parte il caso isolato dell'Alaska, queste formulazioni sono rimaste confinate al dibattito teorico per le considerevoli spese in esse implicite e la scarsa efficienza sotto l'aspetto della lotta alla povertà (*target efficiency*). Tali strumenti disperdono infatti risorse anche per sostenere il reddito di chi non ne ha immediato bisogno. Le strategie attuate in Europa e nel resto del mondo fanno parte della famiglia dei redditi minimi condizionati, rispondenti al principio di universalismo selettivo. Si distinguono in questo caso misure fondate sul trasferimento monetario, come il reddito minimo garantito e il reddito minimo di inserimento, e quelle basate invece sulla fiscalità di vantaggio.

REDDITI MINIMI INCONDIZIONATI "UNIVERSALISMO PURO"			REDDITI MINIMI CONDIZIONATI "UNIVERSALISMO SELETTIVO"		
Reddito di cittadinanza	Imposta negativa sul reddito	Dividendo sociale	Reddito minimo garantito	Reddito minimo di inserimento	Crediti d'imposta lavoratori
Erogazione universale indipendente da qualsiasi requisito, se non quello della cittadinanza	Sussidio combinato con credito d'imposta. Usa il sistema fiscale come fonte redistributrice: si rivolge, quindi, alla famiglia	Erogazione regolare, legata a ricchezza complessiva prodotta dalla società	Trasferimento vincolato alla prova dei mezzi a chi si trova sotto una certa soglia di reddito, solitamente familiare	Sottofamiglia di reddito minimo garantito è associato alla richiesta di partecipazione a progetti di inserimento socio-occupazionale	Associato al sistema fiscale e rivolto a famiglia, è condizionato sia alla prova dei mezzi, sia alla partecipazione al mercato del lavoro
<i>Alti costi, bassa efficienza nel contrasto alla povertà</i>	<i>Alti costi, bassa efficienza nel contrasto a povertà. Può favorire evasione e sommerso</i>	<i>Incentiva incremento produzione collettiva. Bassa incidenza su contrasto povertà</i>	<i>Sostenibilità finanziaria ed efficienza contrasto povertà. Può favorire sommerso o disincentivare ricerca attiva lavoro</i>	<i>Sostenibilità finanziaria ed alta efficienza nel contrasto povertà. Scoraggia comportamenti opportunistici</i>	<i>Ottica orientata a mondo del lavoro. Disincentiva aumento di produzione</i>
Nessuna applicazione	Nessuna applicazione	Unica forma al mondo di reddito di base applicato. In Alaska è attivo dal 1982, legato a produzione di petrolio	Tutti i paesi Ue-27 (soprattutto nella formula del reddito minimo di inserimento) ad esclusione della Grecia		Francia, Usa, Gran Bretagna