

Dossier
PRSS

4.

La povertà in Lombardia

Studi e ricerche sui temi prioritari
del Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile

La collana Dossier PRSS raccoglie una serie di contributi sulla Lombardia con lo scopo di offrire elementi per approfondire la conoscenza della realtà regionale nelle sue molteplici sfaccettature, alla vigilia dell'approvazione del Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile della XII Legislatura. I Dossier sono stati realizzati con il concorso di autorevoli esperti del mondo accademico lombardo.

La povertà in Lombardia, aprile 2023
Gisella Accolla, Giancarlo Rovati



Direttore Scientifico: Raffaello Vignali

Redazione: Antonio Dal Bianco, Emanuele Dell'Oca, Elena Diceglie,
Simonetta Guzzo, Sara Maiorino, Mariarosa Marchetti,
Annalisa Mauriello, Davide Perillo, Federico Rappelli, Roberta Rossi

Pubblicazione non in vendita.
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento
può essere pubblicata senza citarne la fonte.
Copyright © PoliS-Lombardia

PoliS-Lombardia
Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano
www.polis.lombardia.it

4.

La povertà in Lombardia

Studi e ricerche sui temi prioritari
del Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile

Introduzione	6
1 La povertà assoluta in Lombardia	8
2 I senza dimora	17
3 Rischio di povertà o esclusione sociale: un approccio multidimensionale	22
4 Il reddito e la pensione di cittadinanza	24
4.1 I richiedenti del RdC/PdC	24
4.2 I percettori del RdC/PdC	26
4.3 I percettori del RdC/PdC nel dicembre 2022	29



INTRODUZIONE

Nel contesto della elaborazione di un piano pluriennale di sviluppo della Lombardia, l'attenzione verso il fenomeno della povertà riveste un'importanza strategica per due principali motivi.

La povertà coincide con una serie di svantaggi per chi ne è colpito e un costo diretto per la collettività che non può fare a meno di occuparsene, per effetto sia dei suoi valori di riferimento (personalistici, umanitari, solidaristici) sia dei "disagi" che essa arreca anche a coloro che non ne sono direttamente colpiti. Ogni ritardo nel contrasto della povertà aumenta la sua diffusione e rende sempre più elevati i costi che la collettività deve sostenere per ridurla e (auspicabilmente) debellarla. Si rischia in tal modo di entrare in un circolo.

Insieme a questo primo e imprescindibile aspetto, che ha un impatto diretto sulla progettazione e la gestione delle politiche sociali, la diffusione della povertà rappresenta un indicatore del benessere/malessere dell'intera società, della qualità del suo sviluppo, del suo livello di equità e coesione. Chiama dunque in causa l'insieme delle politiche economiche e sociali a cui spetta generare le risorse da redistribuire.

La povertà coincide con una condizione di deprivazione relativa e assoluta da parte di un numero più o meno grande di cittadini-elettori che richiede interventi di sostegno a favore di chi ne è colpito, sia per ragioni umanitarie e solidaristiche, sia per il potenziale destabilizzante della coesione sociale, allorché la povertà determina malcontento, protesta, conflitto sociale, da un lato, e apatia, dissenso, astensionismo politico dall'altro.

6

La povertà è un fenomeno multidimensionale che coinvolge diversi aspetti della vita individuale e collettiva. Insieme alla povertà materiale (identificata da redditi e consumi scarsi) troviamo la povertà lavorativa (identificata dalla disoccupazione, ma anche dal lavoro saltuario, dequalificato, irregolare), la povertà educativa (identificata dal basso livello di istruzione, dagli insuccessi scolastici, dall'abbandono precoce degli studi), la povertà di salute (che indebolisce o mina le capacità e le prestazioni individuali), la povertà relazionale (che deriva da solitudine, pregiudizi, segregazione, fragilità psichiche, conflitti, soprusi, fratture della coesione familiare). Ciascuno di questi aspetti è molto spesso intrecciato con effetti cumulativi che rendono ancora più complesse le misure di sostegno e di contrasto, che a loro volta dovrebbero essere tra loro coordinate per essere all'altezza delle sfide e dei bisogni in campo.

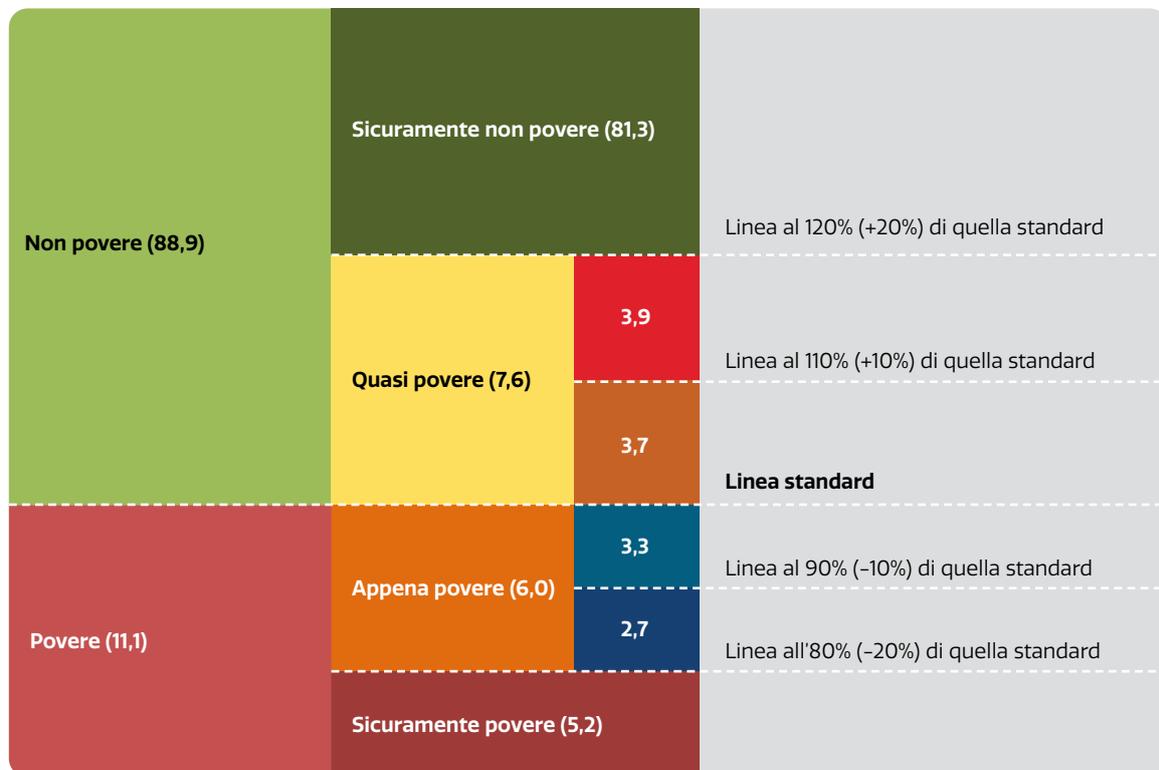
Il carattere multidimensionale della povertà rappresenta una sfida anche per la sua misurazione a cui, nel nostro paese, provvedono specifiche indagini ricorrenti che confluiscono nella stima del BES (Benessere Equo e Sostenibile).

In via ordinaria gli studi e le indagini sulla povertà si concentrano sui suoi aspetti economici e monetari ricorrendo però a tre distinti criteri e metodi di misurazione, messi a punto, in tempi diversi, per rispondere ad esigenze teoriche e pratiche tra loro complementari.

A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso l'attenzione si è focalizzata sulla "povertà relativa" stimata in via ufficiale dall'Istat in base ai consumi, assumendo come unità di analisi il nucleo familiare di appartenenza e la sua numerosità. L'utilizzo di campioni sempre più numerosi e rappresentativi ha consentito all'Istat di stratificare le famiglie povere in due sottogruppi consistenti nelle famiglie "quasi povere" e "sicuramente povere", a cui è stato aggiunto anche il gruppo delle famiglie "appena povere", come documenta la figura 1 riferita ai dati nazionali dell'anno 2021.



Figura 1. Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà. Italia, anno 2021 (valori percentuali).
Fonte: ISTAT, *Statistiche report, Statistiche sulla povertà, anno 2021, 15 giugno 2022.*



Si è affermata in tal modo l'esigenza di prestare particolare attenzione alle caratteristiche quantitative e qualitative dei "più poveri tra i poveri" a cui si riferisce il concetto di "**povertà assoluta**" e la conseguente metodologia di stima, messa a punto e codificata dall'Istat nel 2007. In questo caso la povertà è stimata "ex-ante" sulla base di un paniere di beni e servizi considerati necessari per una vita minimamente dignitosa, e tiene conto del diverso costo della vita in base alle ripartizioni (Nord, Centro, Sud) e alle dimensioni comunali.

L'esigenza di monitorare l'andamento della povertà relativa nei paesi membri dell'Unione Europea ha condotto alla messa a punto (all'inizio di questo millennio) di ulteriori indicatori adottati da Eurostat (e da tutti gli istituti statistici nazionali) per misurare il "**rischio di povertà o esclusione sociale**" che tiene conto non solo della dimensione monetaria, ma anche della condizione occupazionale (intensità del lavoro) e della deprivazione materiale.

Per monitorare il fenomeno della povertà in Lombardia, si ritiene opportuno analizzare in primo luogo l'andamento della "**povertà assoluta**" nel periodo 2007-2021 e in subordine l'andamento del "**rischio di povertà o esclusione sociale**" limitatamente all'ultimo triennio disponibile (2019-2021).



1 LA POVERTÀ ASSOLUTA IN LOMBARDIA

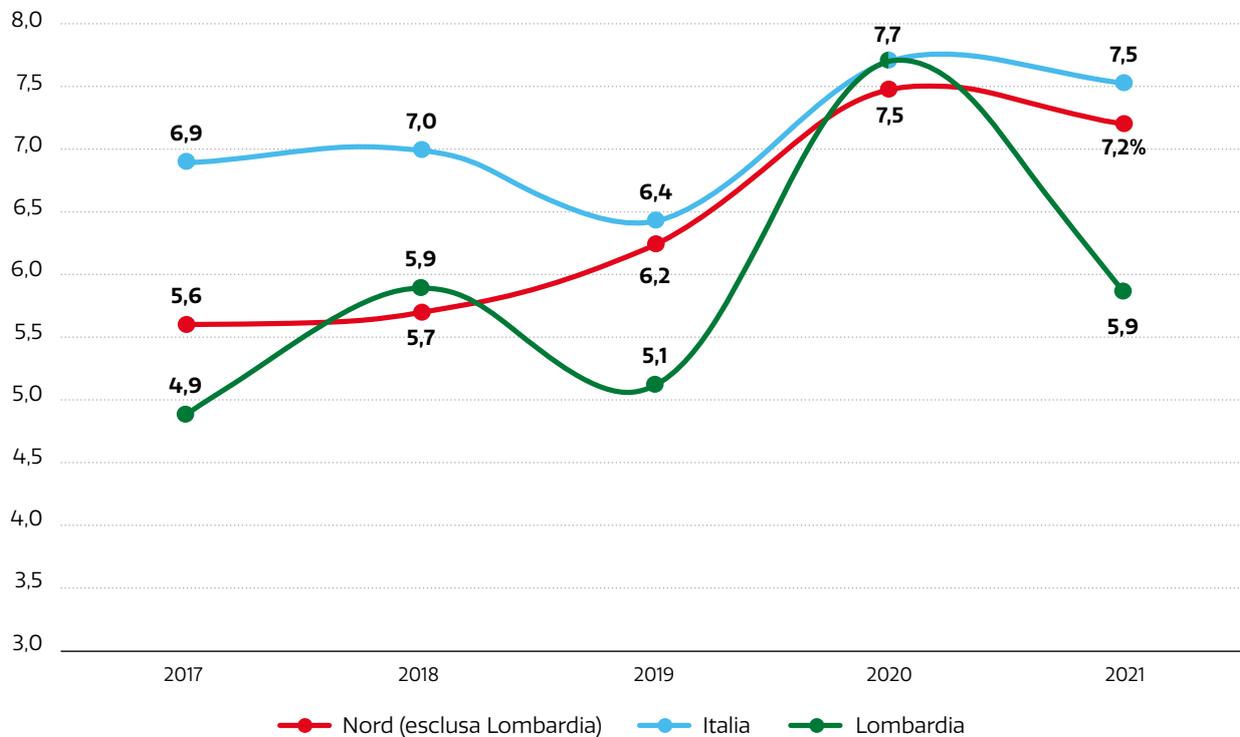
Per stimare in modo più diretto e appropriato l'impatto della povertà sulla società lombarda e sulle politiche sociali di contrasto è opportuno considerare in via prioritaria la diffusione della **povertà assoluta**, che indica la situazione dei più poveri tra i poveri.

Rispetto alle stime basate sulla **povertà relativa** (metodo Istat) o sul **rischio di povertà e esclusione sociale** (metodo Eurostat) le stime della povertà assoluta tengono conto del *costo della vita* nelle tre macro-ripartizioni territoriali del nostro paese (Nord, Centro, Mezzogiorno) con un'ulteriore dettaglio basato sulle dimensioni dei comuni di residenza (e precisamente: i) i grandi comuni al centro di un'area metropolitana; ii) i comuni alla periferia di un'area metropolitana e i comuni con 50.001 abitanti e più; iii) altri comuni fino a 50.000 abitanti (diversi dai comuni alla periferia di un'area metropolitana).

Anche se quest'ultima disaggregazione non è applicabile alla scala regionale, per via della insufficiente numerosità e rappresentatività dei campioni utilizzati da Istat, resta però il vantaggio di poter utilizzare i dati regionali complessivi che pure tengono conto del costo della vita; un fattore decisamente dirimente per valutare la situazione della Lombardia.

Figura 1.1 Andamento della povertà assoluta. Italia, Nord e Lombardia, 2017-2021 (% di famiglie) - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".

8



Nell'analisi seguente si terrà conto del quinquennio che va dal 2017 al 2021 (ultimo dato ufficiale disponibile) che consente di tener conto della situazione anteriore e immediatamente successiva al tragico anno pandemico del 2020, che ha peggiorato decisamente tutti gli indicatori di benessere e di povertà.



Come nel resto dell'Italia, anche in Lombardia l'incidenza della povertà assoluta (ovvero la sua diffusione rispetto al totale dei residenti) ha raggiunto il livello massimo nel 2020, con l'inedita aggravante legata al fatto che – per la prima volta nella storia nazionale – l'incidenza della povertà in Lombardia ha eguagliato il livello medio nazionale, ovvero il 7,7% (figura 1.1).

Questo record negativo dipende dal massiccio blocco delle attività economiche durante i vari lockdown, con la conseguente riduzione generalizzata dei redditi da lavoro a cui si è aggiunta l'impossibilità di ottenere sussidi per quanti popolavano l'area del lavoro irregolare e sommerso. Per effetto di questa crisi cumulativa molte persone sono cadute sotto la soglia di povertà non solo relativa, ma anche assoluta.

Un segnale molto importante, oltre che positivo, giunge dai dati del 2021: l'incidenza della povertà assoluta scende infatti al 5,9% (- 1,8 punti percentuali) molto al di sotto del valore medio nazionale (7,5%), rimasto molto vicino all'anno precedente.

La riduzione della povertà assoluta si spiega in primo luogo con la robusta ripresa delle attività economiche e dell'occupazione che coinvolge positivamente anche quella parte delle famiglie in povertà assoluta in grado di rientrare nel mercato del lavoro. **Essere occupabili e percepire un reddito da lavoro risulta dunque una leva determinante per uscire dalla povertà**, malgrado i limiti di cui si dirà tra poco.

I sussidi al reddito di chi è in povertà assoluta svolgono certamente un ruolo positivo per evitare il peggioramento della situazione economica familiare, ma di per sé non consentono alcun miglioramento significativo, come documentano i dati nazionali e, in particolare, quelli del Mezzogiorno, dove nel 2021 l'incidenza della povertà assoluta è cresciuta malgrado l'estesa diffusione del Reddito di cittadinanza (**vedi infra**).

Alla luce di queste considerazioni – da cui emerge una significativa possibilità di resilienza anche per i lombardi in maggiori difficoltà economiche – non va trascurato il fatto che nel 2021 l'incidenza della povertà assoluta (5,9%) resta al di sopra del livello raggiunto nell'anno pre-pandemico (5,1% nel 2019), risultato a sua volta migliore del 2018, quando l'incidenza della povertà assoluta raggiungeva il 5,9%.

Un ulteriore elemento critico – persistente sia nel 2021 che nel periodo pre-pandemico – è dato dal fenomeno dei *working poor*, ovvero dalla presenza di persone in povertà assoluta malgrado svolgano un'attività lavorativa. Questo dato dice, in estrema sintesi, che per superare la soglia di povertà assoluta non basta avere un lavoro qualsiasi, ma è necessario un **lavoro "decente"** in grado di dare un reddito sufficiente per mantenere – in modo minimamente dignitoso – se stessi e la propria famiglia.

Per avere un'idea della soglia monetaria che determina la caduta in uno stato di povertà assoluta possiamo fare riferimento alle stime dell'Istat per l'anno 2021, limitatamente alle due tipologie familiari "estreme" rappresentate da un solo componente (rispettivamente un adulto di 18-59 anni e un anziano di 75 anni e più) e da cinque componenti con minori (tabella 1.1).



Tabella 1.1 Soglie mensili di povertà assoluta per alcune tipologie familiari, ripartizione geografica e tipo di comune. Anno 2021 (Valori in euro) - Fonte: Istat, *La povertà in Italia. Anno 2022, Roma*.

Tipologia familiare	Nord			Centro			Mezzogiorno		
	Centro area metropolitana	Periferia area metropolitana e comuni con 50.001 abitanti e più	Altri comuni fino a 50.000 abitanti	Centro area metropolitana	Periferia area metropolitana e comuni con 50.001 abitanti e più	Altri comuni fino a 50.000 abitanti	Centro area metropolitana	Periferia area metropolitana e comuni con 50.001 abitanti e più	Altri comuni fino a 50.000 abitanti
1 comp 18-59 anni	852,83	812,86	766,7	811,08	770,53	723,27	634,14	613,15	576,63
1 comp. 75+	778,03	738,06	691,9	745,53	704,78	657,72	568,63	547,64	511,12
5 comp. (2 18-59 anni + 1 4-10 anni + 2 11-17 anni)	1995,78	1916,54	1831,06	1866,46	1785,67	1698,53	1576,44	1539,91	1479,19

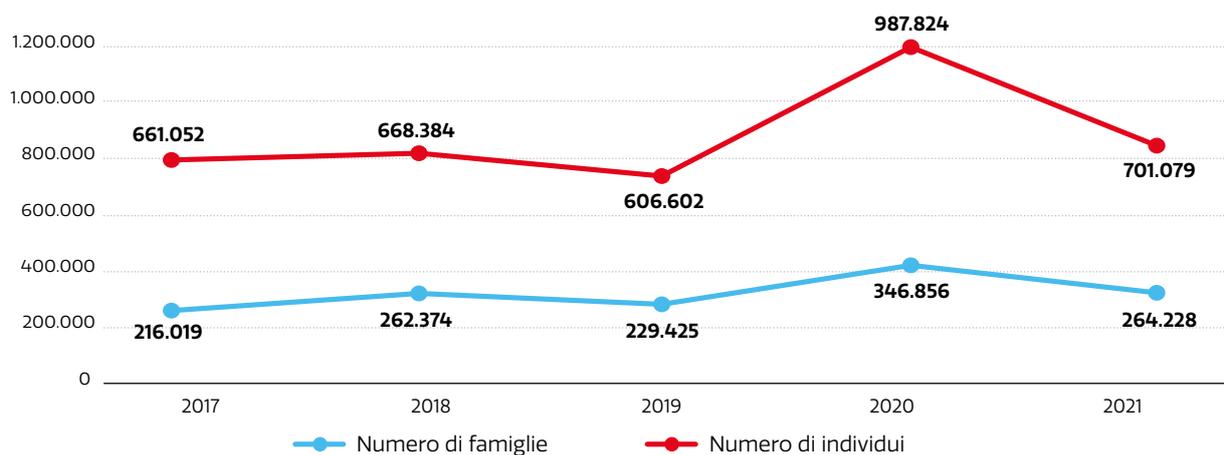
Il riferimento ai valori percentuali è certamente utile per effettuare analisi comparate tra contesti e periodi differenti, non è però sufficiente a dare informazioni sulla effettiva estensione del fenomeno indagato e degli interventi necessari per contrastarne gli eventuali impatti negativi. Per avere una **rappresentazione più completa e realistica della diffusione della povertà assoluta in Lombardia è dunque necessario considerare anche il numero delle famiglie e dei relativi individui che vivono in questa condizione**. Da questo dato emerge, in modo più evidente, anche quanto grande dovrebbe essere l'impiego di risorse economiche, professionali, organizzative per contrastare efficacemente il fenomeno.

L'anno 2022 eredita dal 2021 la presenza sul territorio lombardo di 264 mila famiglie in povertà assoluta, equivalenti a 701 mila individui di diversa età, livello di istruzione, condizione professionale (tabella 1.2 e figura 1.2).

Tabella 1.2 Numero di famiglie e di relativi individui in condizione di povertà assoluta. Lombardia, anni 2017-2021 (Valori assoluti) - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".

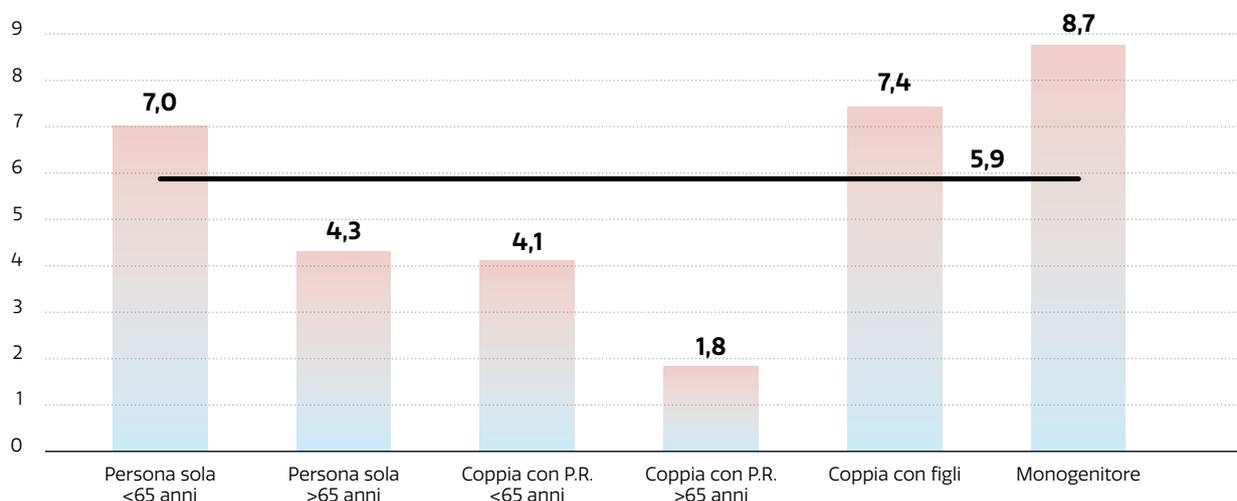
	2017	2018	2019	2020	2021
Numero di famiglie	216.019	262.374	229.425	346.856	264.228
Numero di individui	661.052	668.384	606.602	987.824	701.079

Figura 1.2 Numero di famiglie e di relativi individui in condizione di povertà assoluta. Lombardia, anni 2017-2021 (Valori assoluti) - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".



Nell'anno 2021, le famiglie più colpite dall'indigenza sono quelle formate da figli con un solo genitore (8,7%), seguite dalle coppie con figli (7,4%) e dai single di età inferiore ai 65 anni (7%) (figura 1.3). I single con oltre 65 anni si trovano, paradossalmente, in migliori condizioni (relative), perché presentano un'incidenza di povertà inferiore alla media (4,3%). Una possibile spiegazione della maggiore preservazione dalla povertà di questo gruppo va ricercata nel supporto derivante dalla fruizione di una pensione di importo sufficiente a sostenere le spese necessarie. Una conferma a questa ipotesi giunge dalla ancor più bassa incidenza della povertà tra le coppie con persona di riferimento con oltre 65 anni (1,8%), mentre la ridotta incidenza della povertà assoluta tra le coppie con persona di riferimento di età inferiore ai 65 anni (4,1%) si spiega con la percezione di un reddito da lavoro.

Figura 1.3 Incidenza di povertà assoluta al variare della tipologia familiare. Lombardia, anno 2021 (% di famiglie).
Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".



La graduatoria emersa nel 2021 conferma per lo più quella registrata nel quadriennio precedente, con l'eccezione dei single under 65 anni che nel 2017 e nel 2020 si collocano al di sotto dei valori medi. Le famiglie con figli restano invece sistematicamente al di sopra dei valori medi, con andamenti più sfavorevoli per le famiglie monogenitoriali nel 2018 (tabella 1.3).

Tabella 1.3 Incidenza di povertà assoluta al variare della tipologia familiare. Lombardia, anni 2017-2021 (% di famiglie).
Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".

	2017	2018	2019	2020	2021
Persona sola < 65 anni	4,9	7,0	6,0	5,7	7,0
Persona sola > 65 anni	2,2	4,4	4,6	5,8	4,3
Coppia con P.R. < 65 anni	1,4	5,9	2,2	3,6	4,1
Coppia con P.R. > 65 anni	0,4	1,7	1,6	3,2	1,8
Coppia con figli	7,9	6,1	6,8	11,4	7,4
Monogenitore	5,7	9,8	6,4	10,8	8,7
Totale famiglie	4,9	5,9	5,1	7,7	5,9



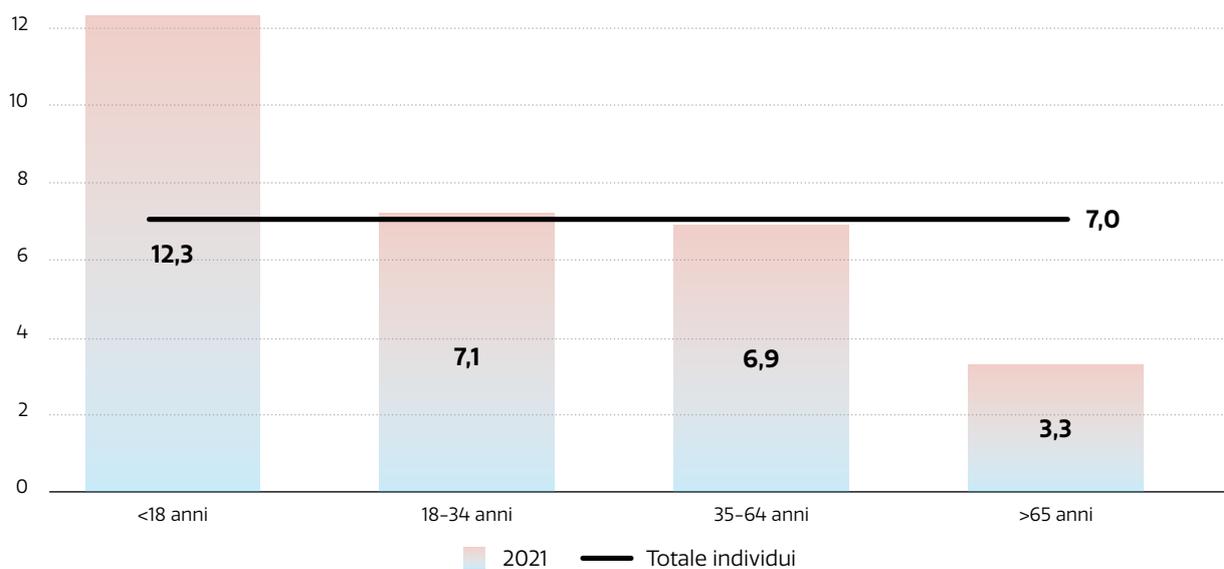
Dall'insieme di questi dati si conferma che la presenza di figli (specie se minori) aumenta sensibilmente l'incidenza della povertà assoluta. **Ciò significa che vanno potenziate le politiche economiche, fiscali e sociali a favore delle famiglie con figli** (puntando anche sull'erogazione di servizi di supporto alla genitorialità). **In presenza di risorse scarse la priorità va data a questo target.** La condizione di maggior svantaggio delle famiglie con figli minori spiega perché l'incidenza di povertà risulta di gran lunga più elevata tra i ragazzi e le ragazze minorenni in tutto il quinquennio con valori quasi doppi rispetto alla media (tabella 1.4).

Tabella 1.4 Incidenza di povertà assoluta per classe d'età. Lombardia, anni 2017-2021 (% di individui) - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".

	2017	2018	2019	2020	2021
<18 anni	10,7	11,7	10,5	15,8	12,3
18-34 anni	8,2	7,5	6,6	11,3	7,1
35-64 anni	6,1	6,5	5,6	9,2	6,9
>65 anni	2,2	2,8	3,4	5,7	3,3
Totale individui	6,4	6,7	6,1	9,9	7,0

Nel 2021 questo pesante primato si attesta sul 12,3% rispetto all'incidenza media del 7% e supera di ben 4 volte l'incidenza di povertà nella popolazione più anziana (oltre 65 anni e più: 3,3%) che risulta la meno colpita dal fenomeno. La diffusione della povertà tra i giovani adulti (18-34 anni) e gli adulti più maturi (35-64 anni) non registra differenze rilevanti (7,1% vs. 6,9%); entrambi i sottogruppi si attestano sul valore medio e superano di oltre due volte la condizione del gruppo più anziano (figura 1.4).

Figura 1.4 Incidenza di povertà assoluta al variare della tipologia familiare. Lombardia, anno 2021 (% di famiglie). Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".

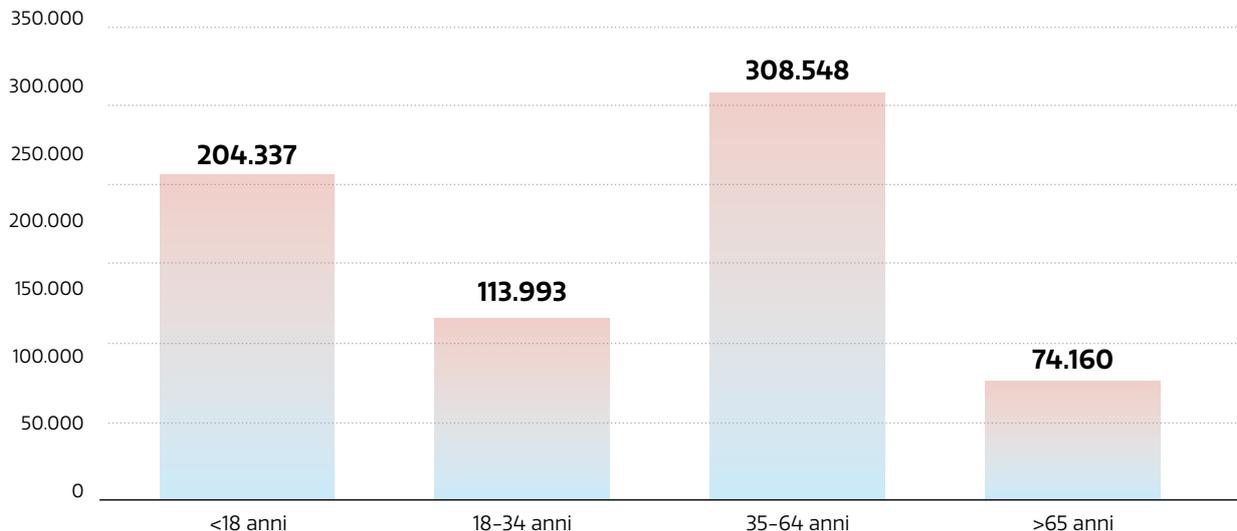


L'allarmante diffusione della povertà assoluta tra i minorenni risulta ancor più netta quando si considerano i valori assoluti, a cui bisogna fare riferimento per valutare e decidere gli interventi e



gli investimenti finanziari da sostenere. I minorenni che vivono in famiglie povere sono oltre 204 mila, quasi il triplo degli anziani nelle medesime condizioni (74.160 unità) (figura 1.5).

Figura 1.5 N. di individui in povertà assoluta per classe d'età. Lombardia, anno 2021 (Valori assoluti) - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".



Il sostegno economico diretto rappresenta solo un aspetto delle politiche di contrasto alla povertà; altrettanto importante è far leva su una serie di servizi di supporto all'inclusione attiva.

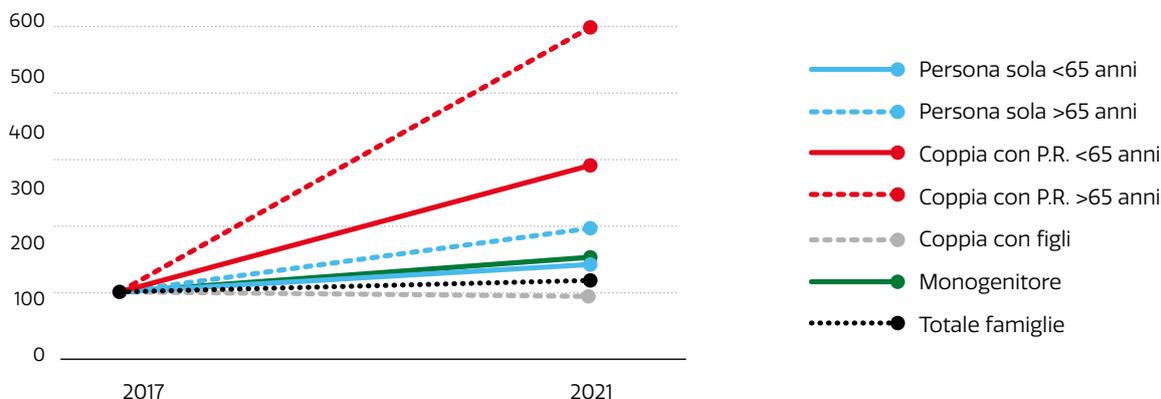
Nel caso dei minorenni l'attenzione prioritaria va data al sostegno del loro percorso scolastico ed educativo, da cui dipende in modo determinante anche il loro futuro sociale e professionale. I minori in povertà assoluta debbono e possono essere "intercettati" all'interno delle scuole (dell'infanzia e dell'obbligo) per evitare ritardi, dispersioni, abbandoni precoci, ma anche per erogare benefici economici di cui sono parte integrante i buoni studio e i buoni mensa. Una più estesa collaborazione tra le scuole e i servizi sociali territoriali consentirebbe di intervenire più tempestivamente - anche in via preventiva - sui minori in difficoltà per ragioni economiche, senza trascurare l'alleanza altrettanto importante ed efficace con le molte iniziative di sostegno allo studio e all'apprendimento gestite da associazioni non profit, oratori e singoli volontari in molti comuni lombardi.

Un'eloquente indicazione sulla sfavorevole congiuntura economico-sociale sperimentata nell'ultimo quinquennio da una parte crescente delle famiglie residenti in Lombardia e sull'efficacia delle politiche pubbliche adottate per contrastare questo fenomeno proviene dall'andamento della povertà assoluta per tipologia familiare assumendo come anno di riferimento il 2017 (figura 1.6).

In questo caso la situazione è peggiorata (in termini comparativi) principalmente per le coppie con persona di riferimento over 65 anni (N.I. = 500) seguite dalle coppie under 65 anni (N.I. = 293). La situazione è invece migliorata per le coppie con figli (N.I. = 94) che però mantengono un'incidenza della povertà assoluta superiore alla media regionale nell'intero periodo considerato, con un picco dell'11,4% nel 2020 (tabella 1.3).



Figura 1.6. Andamento della povertà assoluta per tipologia familiare. Lombardia, 2017-2021 (Numeri indice base 2017=100 - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".

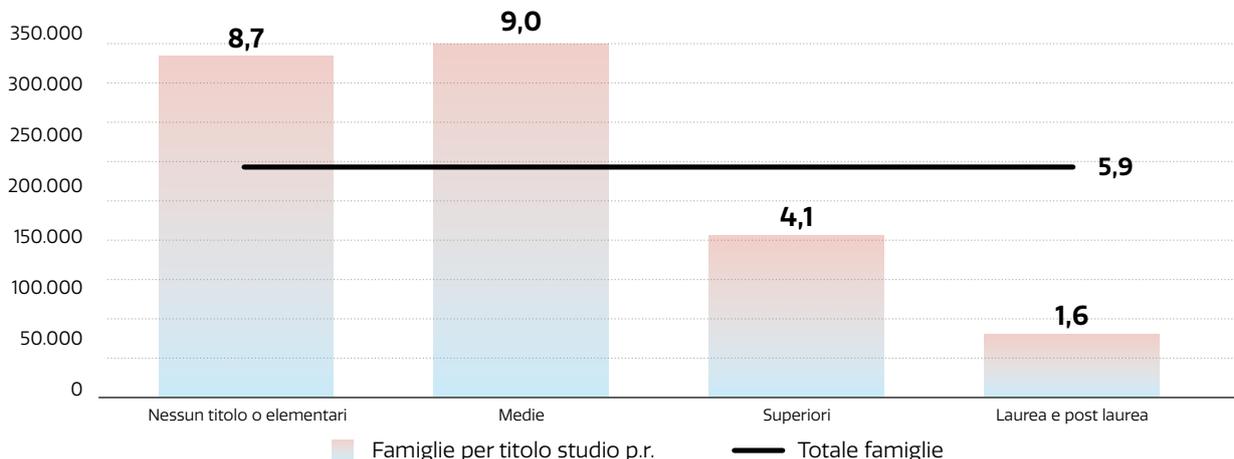


La diffusione della povertà nelle diverse fasce di popolazione è inversamente correlata al loro livello di istruzione: in tutti gli anni qui considerati, **è tanto più elevata quanto più basso è il livello di istruzione** (tabella 1.5). Significativo è il fatto che il completamento della scuola secondaria di primo grado (ovvero le medie) non registri sensibili differenze con il raggiungimento della sola licenza elementare. Per collocarsi al di sotto dell'incidenza media della povertà assoluta occorre essere in possesso di un titolo di scuola secondaria superiore o di una laurea, ma è sintomatico che anche quest'ultimo livello non metta interamente al riparo dall'indigenza (figura 1.7).

Tabella 1.5 Incidenza di povertà assoluta al variare del livello di istruzione della persona di riferimento. Lombardia, anni 2017-2021 (% di famiglie) - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".

	2017	2018	2019	2020	2021
Nessun titolo o elementari	7,4	6,5	8,2	11,4	8,7
Medie	7,1	8,6	6,5	11,1	9,0
Superiori	3,7	5,2	3,5	5,5	4,1
Laurea e post-laurea	0,5	1,5	2,6	2,5	1,6

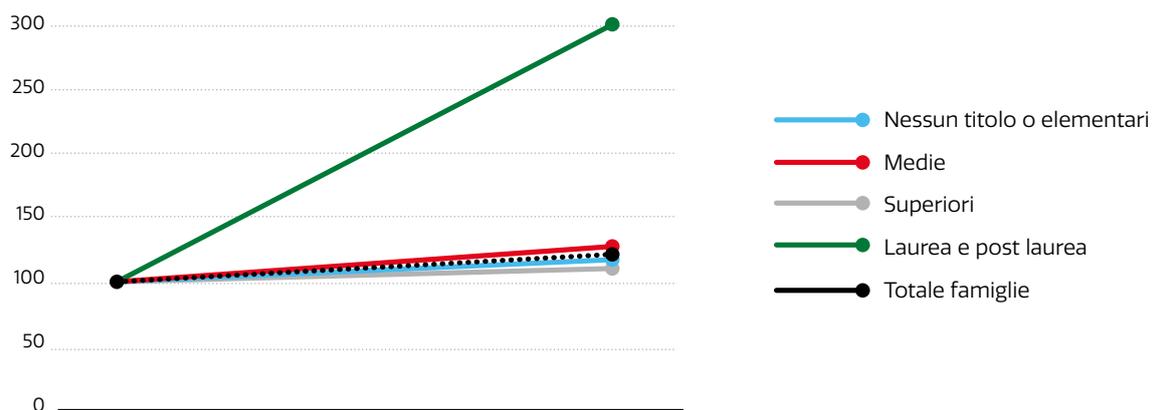
Figura 1.7 Incidenza di povertà assoluta al variare del livello di istruzione della persona di riferimento. Lombardia, anno 2021 (% di famiglie) - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".





Questo paradosso viene enfatizzato oltre misura dalle variazioni illustrate dalla figura 1.8 sulla base dei numeri indice registrati nel 2021 rispetto al 2017. La percentuale dei laureati in condizione di povertà assoluta passa infatti dallo 0,5% all'1,6% con valori triplicati. Il gap risulta peraltro ancor più elevato se si considerano i valori massimi raggiunti nel 2019 e nel 2020 (rispettivamente con il 2,6 e il 2,5%), che portano a quota 483 e 472 i rispettivi numeri indice.

Figura 1.8 Andamento della povertà assoluta per livello di istruzione. Lombardia, 2017-2021 (Numeri indice base 2017=100) - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".



I dati nazionali e regionali a nostra disposizione segnalano già da molti anni che **molte persone in povertà assoluta hanno un'occupazione da cui percepiscono un reddito insufficiente** per sopperire alle spese necessarie per vivere dignitosamente. Questa evidenza ha portato alla ribalta la duplice questione dei "lavoratori poveri" (working poor) e dei "lavori poveri" (poor jobs) che trova il suo punto unificante nella precarietà lavorativa, sotto il profilo della durata, della retribuzione, della tutela normativa. Si tratta, come noto, di una questione complessa a cui ha sopperito, solo in parte, la regolamentazione del lavoro temporaneo e la creazione di enti bilaterali preposti alla tutela dei lavoratori interinali. Tra le cause del lavoro povero non vi è solo la bassa retribuzione oraria (che configura un vero e proprio sfruttamento del lavoratore), ma anche la limitata quantità delle ore di lavoro che non consente di raggiungere un reddito sufficiente anche quando la retribuzione oraria è in linea con gli standard contrattuali vigenti.

In Lombardia, i lavoratori che si trovano in povertà assoluta raggiungono, nel quinquennio 2017-2021, percentuali per lo più in linea con i valori medi, con l'eccezione dell'anno 2020 in cui l'incidenza raggiunge l'8,4% per le note emergenze legate al Covid-19 e al lockdown (tabella 1.6).

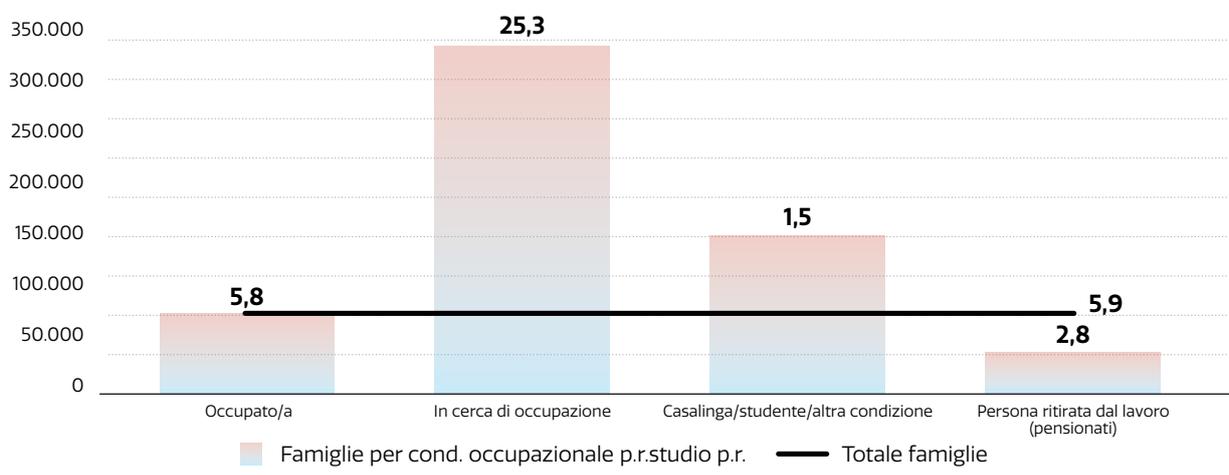
Tabella 1.6 Incidenza di povertà assoluta al variare del livello di istruzione della persona di riferimento. Lombardia, anni 2017-2021 (% di famiglie) - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".

	2017	2018	2019	2020	2021
Occupato/a	5,3	6,0	5,1	8,4	5,8
In cerca di occupazione	22,6	26,6	20,2	17,2	25,3
Casalanga/studente/in altra condizione	9,9	10,6	11,5	9,1	11,5
Persona ritirata dal lavoro (pensionati)	1,8	2,8	2,8	5,3	2,8
Totale famiglie	4,9	5,9	5,1	7,7	5,9



Più in linea con le previsioni logiche è la relazione diretta che intercorre tra l'assenza di un'occupazione e l'incidenza della povertà che si mantiene su valori di 3-4 volte superiori alla media generale, salvo che nell'anno 2020 quando il rapporto con la media si attesta su 2,5. Chi è in condizione non professionale (casalinga/studente/altra condizione) risulta meno impiegato nelle maglie della povertà assoluta, perché usufruisce più frequentemente di un reddito indiretto, guadagnato da altri componenti del nucleo familiare. Resta però il fatto che in questo sottoinsieme della popolazione l'incidenza della povertà assoluta è costantemente al di sopra della media regionale. Decisamente poco diffusa è la povertà assoluta tra i pensionati, in linea con quanto si è visto per le famiglie con persona di riferimento con 65 anni e più (cfr. tabella 1.3). Il focus sull'anno 2021 conferma le tendenze degli anni precedenti, con una netta prevalenza di soggetti in povertà assoluta tra coloro che sono alla ricerca di un'occupazione (figura 1.9).

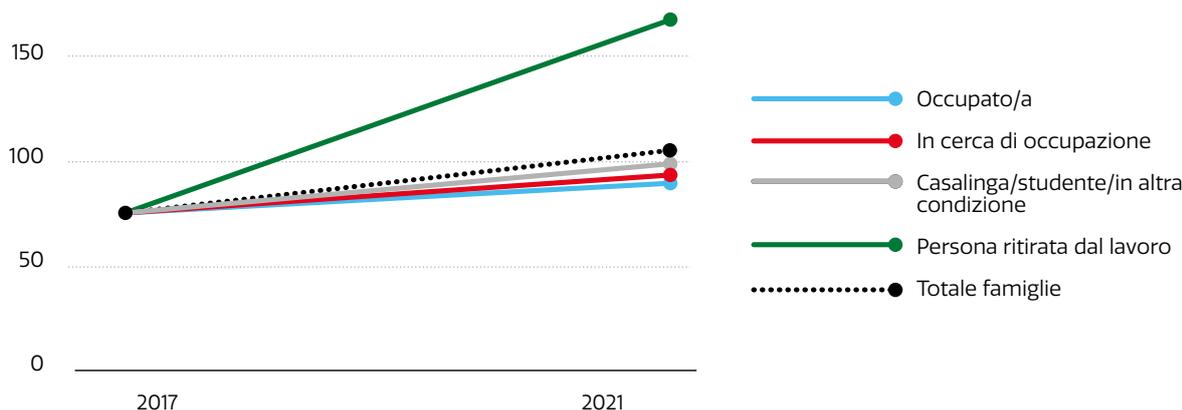
Figura 1.9 Incidenza di povertà assoluta al variare della condizione occupazionale della persona di riferimento. Lombardia, anno 2021 (% di famiglie) - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".



16

La comparazione dei dati del 2017 con quelli del 2021 mostra un effetto moltiplicatore particolarmente elevato per i ritirati dal lavoro e i pensionati (N.I. = 162); per tutte le altre condizioni professionali si registra invece un aggravamento dell'incidenza di povertà inferiore al trend generale attestata su un numero indice 120 (figura 1.10).

Figura 1.10 Andamento della povertà assoluta per condizione occupazionale. Italia, Nord e Lombardia, 2017-2021 (Numeri indice base 2017=100) - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Indagine "La spesa delle famiglie".



2 I SENZA DIMORA

All'interno della folta moltitudine dei residenti in Lombardia che vivono in povertà assoluta si inserisce la situazione del tutto particolare e specifica delle persone "senza dimora" che sperimentano una *forma estrema di povertà multidimensionale*.¹

L'assenza di una residenza stabile – sia sul piano anagrafico che sul piano sostanziale – costituisce in effetti il segno visibile di molti altri aspetti retrostanti che hanno condotto a vivere "per strada" e ad essere "ospite" fisso o saltuario di strutture di accoglienza pubbliche e private dedicate esplicitamente all'accoglienza di questi "soggetti in estrema difficoltà".

All'origine dell'assenza di dimora vi sono indubbiamente difficoltà economiche, ma non meno pesanti e ingombranti sono gli elementi riconducibili alla difficoltà di avere relazioni interpersonali positive, come nei casi di rottura dei legami familiari, amicali, lavorativi, spesso intrecciati con pre-esistenti o sopravvenienti forme di dipendenza da sostanze psicotrope, disturbi della personalità, patologie invalidanti.

Realizzare interventi di aiuto e sostegno capaci di farsi carico di questo complesso intreccio di problemi non è cosa semplice, anche perché richiede azioni costanti e di lunga durata. Anche in questo campo, non mancano fortunatamente esperienze pluriennali molto valide, che rappresentano un termine di riferimento positivo. Si pensi agli enti e alle iniziative che fanno riferimento da tempo alla fio.PSD², così come ai centri di accoglienza per "adulti in difficoltà" gestiti direttamente dai comuni capoluogo. Gli enti privato-sociali e pubblici che offrono riparo e multiforme assistenza ai senza dimora (con mense, ricoveri notturni, ambulatori sanitari, unità di strada, ecc) formano una rete di sostegno collaborativa di cui traggono beneficio non solo le persone in grave difficoltà, ma anche le comunità locali.

Il conteggio dei senza dimora non è un'operazione semplice, per via della loro sfuggente identificazione anagrafica e del loro frequente nomadismo territoriale. Con il Censimento del 2021 si sono fatti però importanti progressi, anche grazie alla collaborazione delle strutture assistenziali e caritative a diretto contatto con queste persone. Si è giunti in tal modo a identificare oltre 96 mila soggetti a livello nazionale, distribuiti in misura molto differenziata nelle singole regioni e riparazioni. Nelle regioni del Nord sono stati censiti 40.261 senza dimora tra cui 16.346 afferenti alla Lombardia e alle sue province, equivalenti al 16% del totale.

Il numero assoluto dei senza dimora varia notevolmente tra le singole province, con valori che superano le 1.000 unità solo nelle province di Brescia (con 1.442 unità) e di Milano (con 10.117 unità) che da sola ospita il 60% dei casi lombardi (tabella 2.1).

1. In via convenzionale sono definiti "senza dimora" coloro che si trovano nell'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio, secondo la tipologia ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion), elaborata dall'Osservatorio Europeo sull'homelessness. Cfr. Istat, La ricerca nazionale sulla condizione delle persone senza dimora in Italia. Anno 2015 https://www.istat.it/it/files/2014/06/17915_Senza_dimora.pdf

2. La Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora, è una associazione che persegue finalità di solidarietà sociale nell'ambito della grave emarginazione adulta e delle persone senza dimora. Alla fio.PSD aderiscono Enti e/o Organismi, appartenenti sia alla Pubblica amministrazione sia al privato sociale.



Tabella 2.1 Numero di individui senza tetto/senza dimora. Italiani e stranieri/apolidi. Italia, Nord e Lombardia e relative province. Anno 2021 - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Censimento della Popolazione e delle Abitazioni 2021.

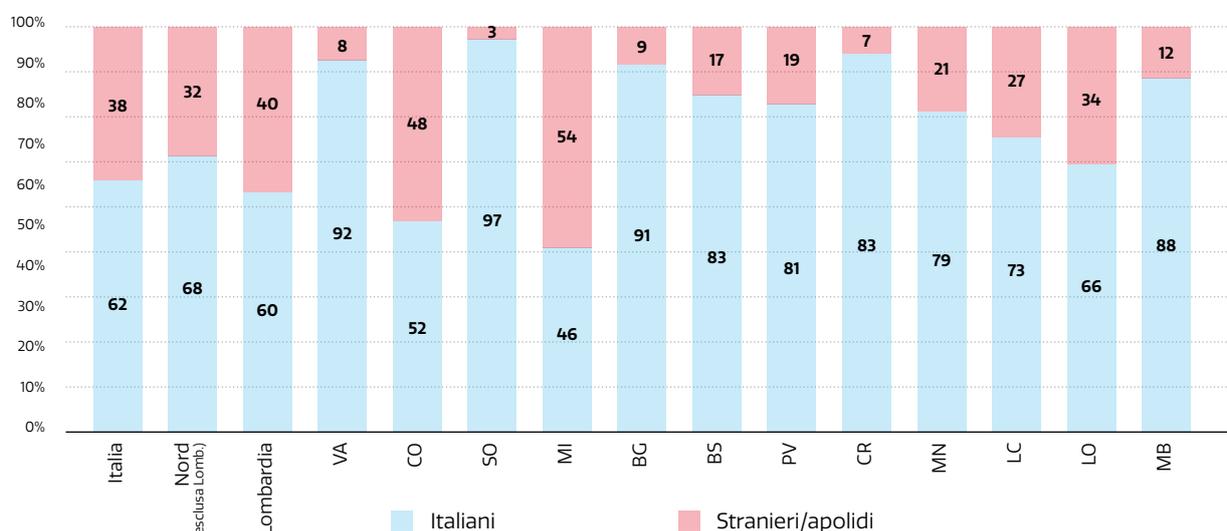
	Italiani	Stranieri/apolidi	Totale
Italia	59.873	36.324	96.197
Nord (esclusa Lombardia)	16.319	7.596	23.915
Lombardia	9.746	6.600	16.346
Varese	553	50	603
Como	368	335	703
Sondrio	33	1	34
Milano	4.628	5.489	10.117
Bergamo	863	86	949
Brescia	1.200	242	1.442
Pavia	471	108	579
Cremona	446	33	479
Mantova	181	47	228
Lecco	132	49	181
Lodi	102	52	154
Monza e della Brianza	769	108	877

La Lombardia si caratterizza per la presenza dei senza dimora stranieri leggermente superiore alla media nazionale (40% vs. 38%) ed ancor più elevata rispetto alle altre regioni del Nord attestate sul 32% (figura 2.1).

18

Con l'eccezione di Milano e di Como, in tutte le altre province i senza dimora con cittadinanza italiana sono di gran lunga maggioritari, con valori che variano tra il 97% nella provincia di Sondrio e il 66% nella provincia di Lodi. Solo nella provincia di Milano – che coincide con l'area metropolitana – la percentuale degli stranieri supera quella degli italiani (54% vs. 46%) per via del carattere cosmopolita sia della città di Milano che dei suoi centri di assistenza a favore dei senza dimora.

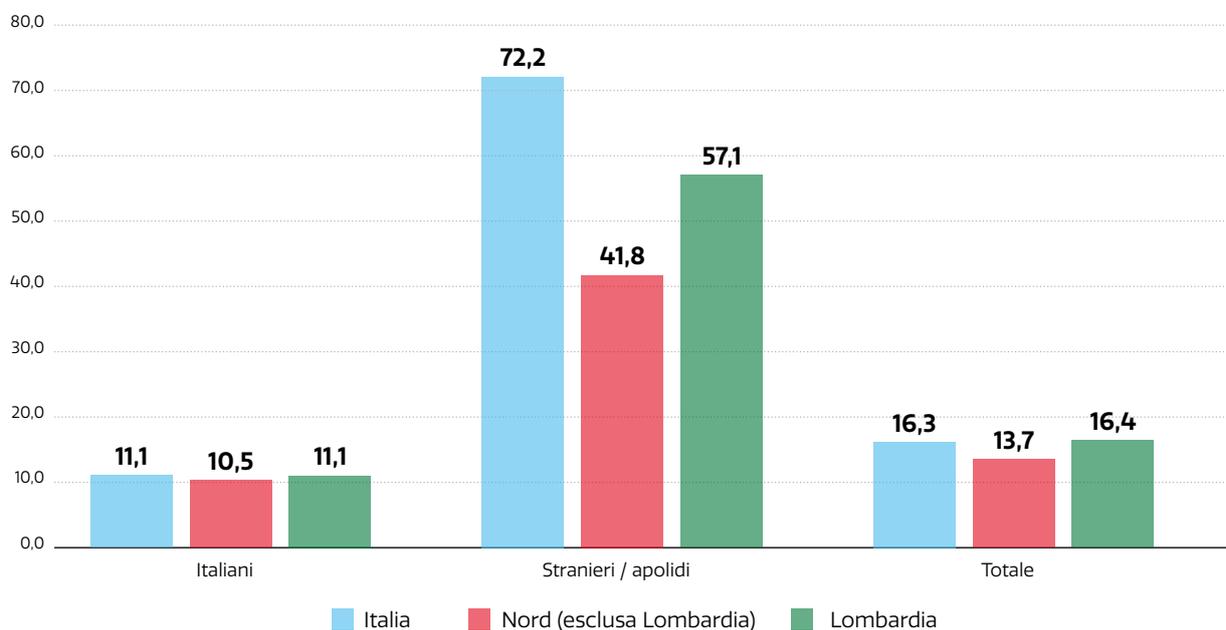
Figura 2.1 Composizione % dei senza tetto/senza dimora per cittadinanza. Italia, Nord e Lombardia e relative province. Anno 2021 - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Censimento della Popolazione e delle Abitazioni 2021.



Rapportando il numero dei senza dimora italiani e stranieri con i residenti aventi le stesse caratteristiche anagrafiche, si osserva che in Lombardia i senza dimora italiani hanno un'incidenza identica a quella che si registra a livello nazionale (11,1 su 10.000 residenti); siamo dunque in presenza di una equi-proporzionalità rispetto agli italiani residenti in questi due territori. Anche le regioni del Nord (senza la Lombardia) risultano in linea con questa tendenza. Più differenziata è invece la situazione quando si considerano i senza dimora con cittadinanza straniera; in questo caso, infatti, la loro incidenza rispetto al totale dei residenti stranieri risulta in Lombardia più bassa rispetto al dato nazionale (57,1 su 10.000 vs. 72,2) e più alta rispetto alle altre regioni del Nord attestata su 41,8 unità ogni 10.000 residenti (figura 2.2).

In ogni caso va sottolineato che l'incidenza dei senza dimora stranieri supera di 5 volte quella dei loro colleghi italiani. Utilizzando il concetto sociologico di anomia – applicabile a pieno titolo ai soggetti con forte sradicamento sociale – si può concludere che il tasso di anomia tra gli stranieri è molto più elevato che tra gli autoctoni, specialmente a livello nazionale e in subordine a livello lombardo. Questo risultato non deve sorprendere se si considera che i migranti debbono affrontare un processo di riorganizzazione del loro sistema di vita (di cui è parte la risocializzazione a nuovi contesti culturali) che mettono a dura prova i soggetti più fragili.

Figura 2.2 Incidenza di individui senza tetto/senza dimora per 10.000 residenti con stesse caratteristiche. Italiani e stranieri/apolidi. Italia, Nord e Lombardia. Anno 2021 – Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, *Censimento della Popolazione e delle Abitazioni 2021*.



Applicando lo stesso calcolo alle singole province lombarde (senza distinguere tra italiani e stranieri per via dei numeri talora molto bassi) si nota che l'incidenza di gran lunga più elevata si registra nell'area metropolitana milanese (con 31 su 10.000), seguita a pari livello dalle province di Cremona (14 su 10.000), Brescia e Como (12 su 10000), Pavia (11 su 10000), Monza e Brianza (10 su 10000). Meno sotto pressione sono infine le province di Bergamo, Lodi, Varese e Mantova, con l'aggiunta di Sondrio in posizione "atipica" decisamente più vantaggiosa (figura 2.3).



I dati censuari sui senza dimora consentono di dettagliare anche la loro composizione percentuale per classi di età, con esiti preziosi per il disegno fine delle politiche e degli interventi (figura 2.4). Rispetto alla visione stereotipata del senza dimora con età per lo più avanzata, dopo aver cumulado esperienze fallimentari sul piano familiare e professionale, va rimarcato il fatto che una quota non piccola di questi soggetti (17% in media in Lombardia) è in minore età (fino a 17 anni) non tanto perché vivano "da soli" per strada, ma perché appartengono a nuclei famigliari "precari" o "nomadi" sotto il profilo abitativo e residenziale.

Questo fenomeno risulta più diffuso nelle province di Bergamo, Lecco, Cremona, Varese, Pavia; Mantova, Monza-Brianza, che presentano valori percentuali superiori alla media (17%); risulta invece meno diffuso nelle province di Como, Lodi, Sondrio, mentre l'area metropolitana milanese è in linea con il dato medio lombardo. I senza dimora con 35-64 anni sono il gruppo più numeroso in quasi tutte le province, con l'eccezione della provincia di Sondrio dove il primato spetta ai più anziani (con 55 anni e più). Il gruppo dei giovani adulti (con 18-34 anni) si colloca al terzo posto a livello regionale, ma nel caso di Varese, Bergamo, Mantova, Lecco, Monza-Brianza, cede il passo al gruppo dei minorenni.

Figura 2.3 Incidenza di individui senza tetto/senza fissa dimora per 10.000 residenti nelle province Lombarde. Anno 2021.1 - Fonte: elaborazioni Polis-Lombardia su dati ISTAT, Censimento della Popolazione e delle Abitazioni 2021.

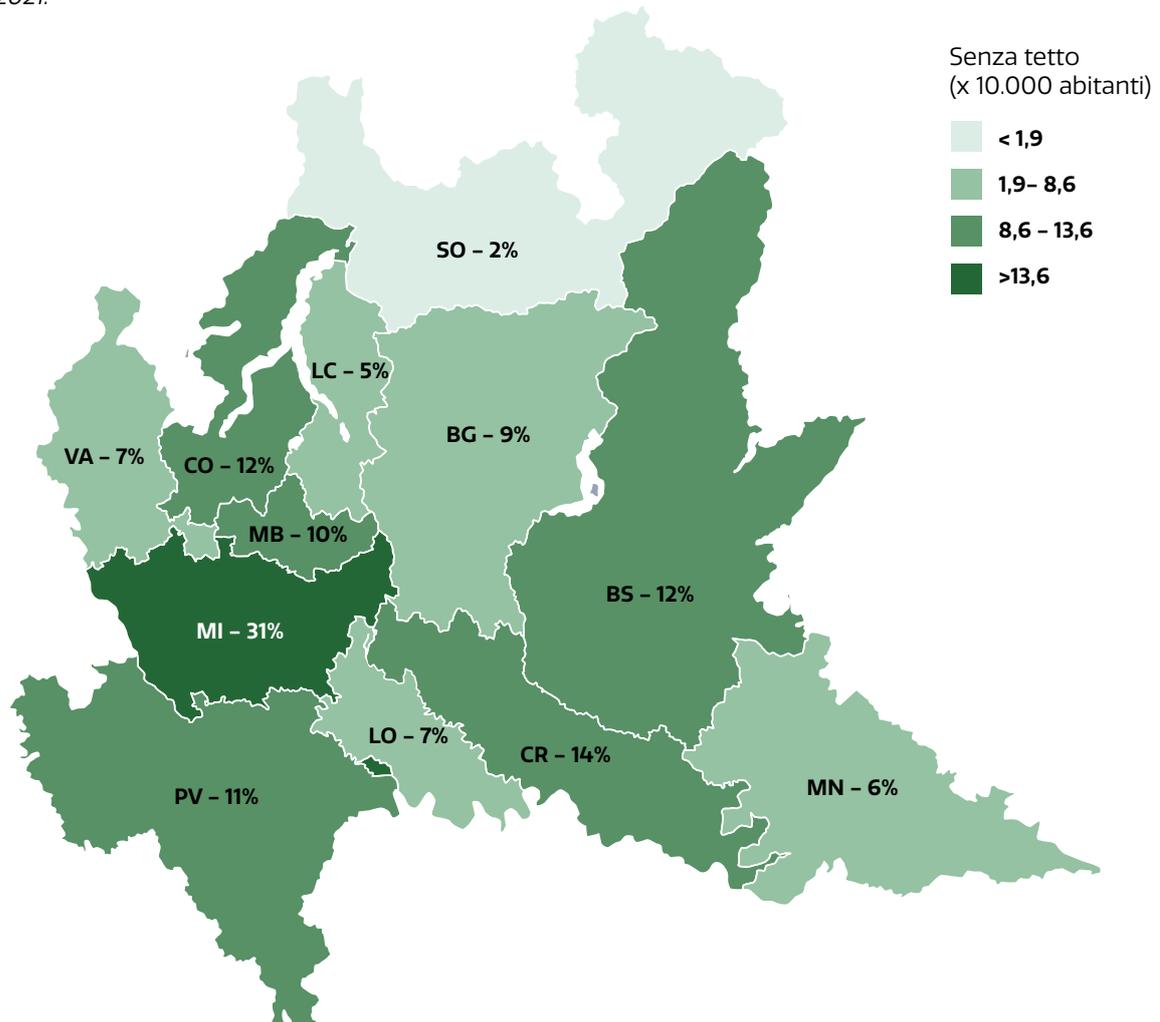
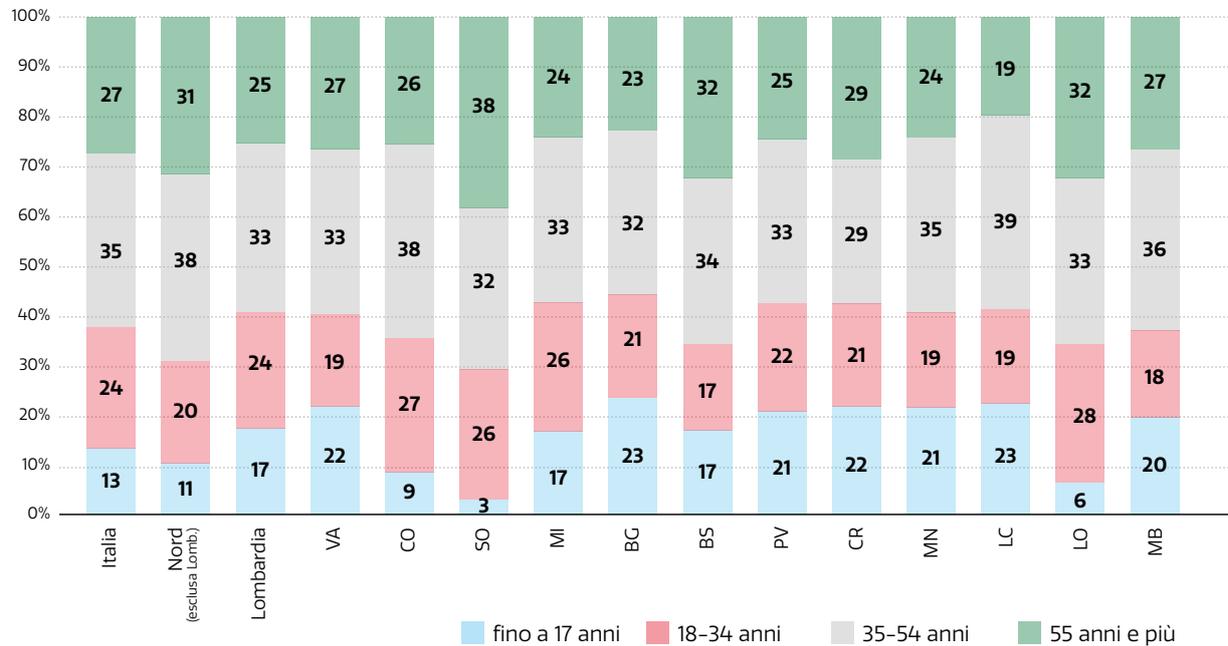




Figura 2.4 Composizione % dei senza tetto/senza dimora per classe d'età. Italia, Nord e Lombardia e relative province. Anno 2021 - Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT, Censimento della Popolazione e delle Abitazioni 2021.



Considerando questi dati dal punto di vista delle politiche pubbliche necessarie per affrontare questa forma estrema di disagio sociale, per lo più di lunga durata, possiamo osservare che la chiave di volta consiste nel **mettere in campo interventi personalizzati che insieme agli aiuti materiali sappiano ricostruire relazioni fiduciarie e autostima, in quanto condizioni basilari per ogni percorso di emancipazione e resilienza.**



3 RISCHIO DI POVERTÀ O ESCLUSIONE SOCIALE: UN APPROCCIO MULTIDIMENSIONALE

Le caratteristiche multidimensionali della povertà sono adeguatamente considerate dall'indagine campionaria europea **Reddito e condizioni di vita** (Eu-Silc), a cui si deve la stima di una forma di povertà relativa definita "**rischio di povertà o esclusione sociale**".

Sulla base di questa indagine, l'Unione europea calcola gli indicatori ufficiali per la definizione e il monitoraggio degli obiettivi di politica economico-sociale, perseguiti dalle strategie decennali, tra cui quella (conclusa da poco) di *Europa 2020* che si era proposta di ridurre di 20 milioni gli individui in povertà relativa residenti in Europa nel periodo 2008-2020. Per l'Italia l'obiettivo era di far uscire da questa condizione 2,2 milioni di persone rispetto al valore registrato nel 2008, quando risultavano a rischio di povertà o esclusione sociale 15.082.000 individui (25,5% della popolazione residente). Un obiettivo fallito ancor prima che esplodesse la pandemia del Covid-19, a causa della mancanza di politiche strutturali di contrasto alla povertà materiale.

Il rischio di povertà o di esclusione sociale coincide con la percentuale di persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni:

1. *vivere in famiglie a basso reddito*, corrispondente al 60% della mediana della distribuzione individuale del reddito netto equivalente;
2. vivere in famiglie in *condizioni di grave deprivazione materiale* ovvero in famiglie che registrano almeno quattro segnali di deprivazione materiale sui nove previsti;³
3. vivere in famiglie a *bassa intensità di lavoro*; ovvero in famiglie con componenti tra i 18 e i 59 anni che nel corso dell'anno hanno lavorato meno di un quinto del tempo pieno convenzionale.

Nel 2021 (a cui si riferiscono gli ultimi dati ufficiali disponibili) il **rischio di povertà o esclusione sociale** dei residenti in Italia è risultato pari al 25,4%, rimanendo di fatto immutato rispetto al 2020 e al 2019, anni in cui si è registrato una contrazione rispetto al biennio 2017-2018 (tabella 3.1).

A questo trend stazionario dell'ultimo triennio contribuisce la stabilità delle famiglie a basso reddito (20%), ovvero a rischio di povertà, e un miglioramento della grave deprivazione materiale che dal 7,4% nel 2019 è sceso al 5,6% nel 2021. In leggera crescita è stata invece – sempre a livello nazionale – la percentuale degli adulti con bassa intensità di lavoro, tornata nel 2021 allo stesso livello del 2017.

3. 1. Essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito; 2. non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 3. non poter sostenere spese impreviste di 850 euro (l'importo di riferimento per le spese impreviste è pari a circa 1/12 del valore della soglia di povertà annuale calcolata con riferimento ai due anni precedenti l'indagine); 4. non potersi permettere un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni, cioè con proteine della carne, del pesce o equivalente vegetariano; 5. non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; 6. non potersi permettere un televisore a colori; 7. non potersi permettere una lavatrice; 8. non potersi permettere un'automobile; 9. non potersi permettere un telefono.



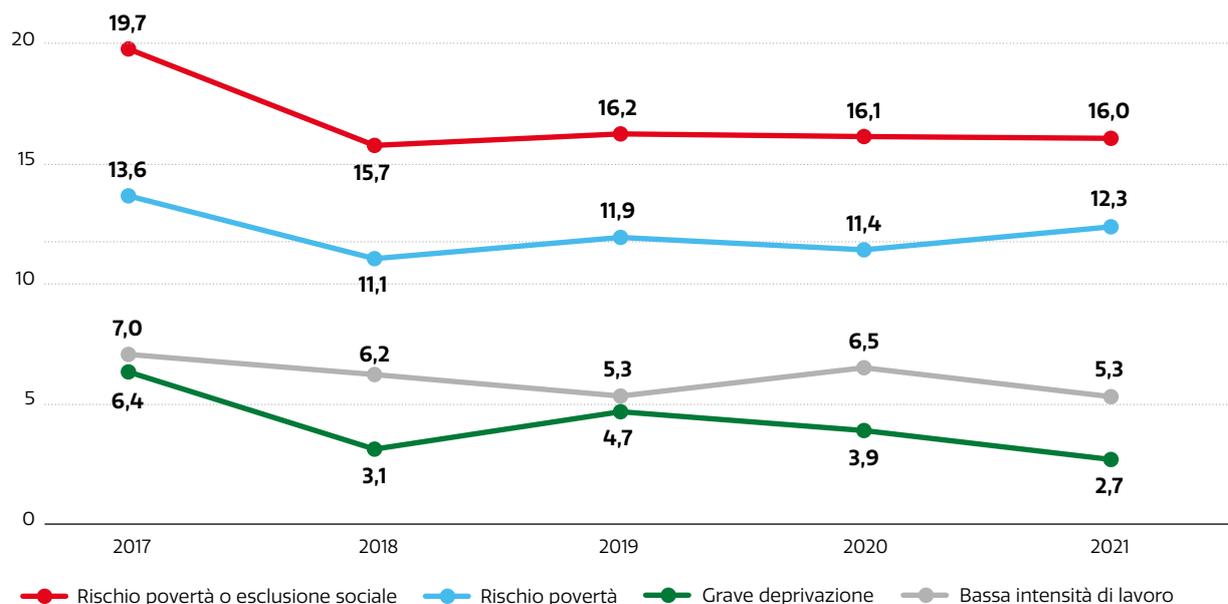
Tabella 3.1 Rischio di povertà o esclusione sociale. Italia e Lombardia. Anni 2017-2021 (% di famiglie) - Fonte: ISTAT, *Statistiche report (Condizioni di vita e reddito delle famiglie, anni 2020 e 2021 - Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie, anno 2019 - Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie, anno 2018)*

	2017		2018		2019		2020		2021	
	Italia	Lombardia								
Rischio di povertà o esclusione sociale	28,9	19,7	27,3	15,7	25,6	16,2	25,3	16,1	25,4	16,0
Rischio di povertà	20,3	13,6	20,3	11,1	20,1	11,9	20,0	11,4	20,1	12,3
Grave deprivazione	10,1	6,4	8,5	3,1	7,4	4,7	5,9	3,9	5,6	2,7
Bassa intensità di lavoro	11,8	7,0	11,3	6,2	10,0	5,3	11,0	6,5	11,7	5,3

Nota: Il rischio di povertà è calcolato sui redditi dell'anno precedente quello d'indagine e la bassa intensità di lavoro è calcolata sul numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia nell'anno precedente quello d'indagine

Sensibilmente migliore risulta l'incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale in Lombardia, attestato sul 16% nell'ultimo quadriennio, dopo il picco del 2017 (19,7%). Tendenze opposte si registrano per il rischio di povertà (salito nel 2021 al 12,3% rispetto all'11,4%, 11,9%, 11,1% dei tre anni precedenti) e la grave deprivazione (scesa nel 2021 al 2,7% dopo avere toccato il 6,4% nel 2017 e il 4,7% e 3,9% nel 2019 e 2020). Anche la bassa intensità di lavoro torna nel 2021 al livello pre-Covid (5,3%), dopo aver raggiunto il 6,5% nell'anno 2020 che peraltro non risulta peggiore del 2017. (figura 3.1).

Figura 3.1 Andamento indicatori di rischio di povertà o esclusione sociale in Lombardia. Anni 2017-2021 (% di famiglie) - Fonte: ISTAT, *Statistiche report (Condizioni di vita e reddito delle famiglie, anni 2020 e 2021 - Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie, anno 2019 - Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie, anno 2018)*.





4 IL REDDITO E LA PENSIONE DI CITTADINANZA⁴

Il Reddito di Cittadinanza (RdC) – introdotto con D.L. n. 4 del 2019, convertito in Legge n. 26 del 2019 e erogati da aprile 2019 – rappresenta la prima misura strutturale di sostegno al reddito estesa a tutte le fasce di età; non è dunque una misura categoriale (limitata a specifici gruppi), ma neppure una misura di tipo universale in quanto condizionata dalla “prova dei mezzi” – affidata alla certificazione ISEE – e dalla durata temporanea, anche per via del suo carattere sperimentale. Nel suo disegno originario, il RdC si è proposto due specifiche finalità: il sostegno alla transizione lavorativa degli occupabili temporaneamente privi di un reddito sufficiente per una vita minimamente dignitosa; e il sostegno al reddito dei poveri non occupabili⁵.

La precaria strutturazione dei servizi destinati a questa finalità – con al centro la figura dei “navigator” – e l'endemica scarsità di opportunità lavorative “regolari” sotto il profilo contrattuale e retributivo (ovvero della cosiddetta “economia informale o sommersa”) nelle zone dove maggiore è stata l'erogazione del RdC ha di fatto trasformato questa misura in un sussidio assistenziale non orientato all'inclusione attiva, come pure era previsto di fare mediante i PUC (Progetti Utili alla Collettività).

Su tutti questi aspetti il dibattito è tuttora aperto anche per via della decisione del Governo in carica di riformare profondamente questa misura, specialmente nei confronti dei soggetti poveri ma occupabili. È di questi giorni⁶ la circolazione di una prima bozza di riforma che – tra l'altro – prevede di sostituire il termine “Reddito di cittadinanza” (RdC) con quello di “Misura di Inclusione Attiva” (MIA).

Senza entrare nel merito di questo dibattito e della riforma in corso, questo report si concentra sull'analisi quantitativa del RdC erogato ai residenti in Lombardia nel periodo 2019–2022. Il numero dei beneficiari potrà cambiare nel prossimo futuro, ma è evidente che sia per gli eventuali esclusi, così come per gli eventuali nuovi beneficiari, dovranno essere messe a punto politiche attive di sostegno e di inclusione.

4.1 I richiedenti del RdC/PdC

Dai dati sui nuclei familiari richiedenti il RdC o la PdC (pensione di cittadinanza) nel periodo 2019–2022⁷ emerge che la Lombardia ha avuto per il quarto anno consecutivo una contrazione dei richiedenti (tabella 4.1) passando da 163.633 a 116.262 unità e, in particolare, da 120.895 (nel 2021) a 116.262 unità (nel 2022, con un calo di -3,8%), in parziale controtendenza rispetto alle altre regioni del Nord che nel 2022 hanno registrato una crescita del 5% rispetto al 2021 (figura 4.1).

4. PdC è la denominazione che assume il Reddito di Cittadinanza qualora tutti i componenti del nucleo familiare siano di età pari o superiore a 67 anni, oppure se nel nucleo familiare sono presenti anche persone di età inferiore a 67 anni in condizione di disabilità grave o non autosufficienza.

5. L'art. 1 del citato DL recita che è istituito il RdC “quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. Il RdC costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili”. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/01/28/23/sg/pdf>. Nel sito preposto, il RdC è presentato anche come “un sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari associato ad un percorso di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale, di cui i beneficiari sono protagonisti sottoscrivendo un Patto per il lavoro o un Patto per l'inclusione sociale”. <https://www.lavoro.gov.it/redditicittadinanza/Pagine/default.aspx>.

6. 8–14 marzo 2023

7. Inps_Appendice_statistica_gennaio2023.pdf - https://servizi2.inps.it/docallegati/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Appendice_Statistica_Gennaio_2023.pdf.

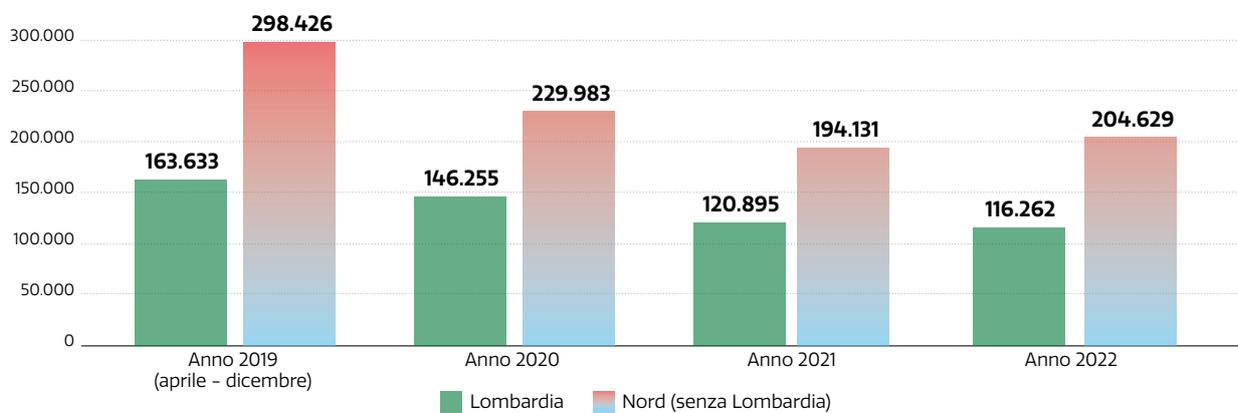
8. A questo risultato si giunge togliendo dalla ripartizione Nord i dati della Lombardia.



Tabella 4.1 Nuclei richiedenti di RdC/PdC per anno e regione - Fonte: dati INPS.

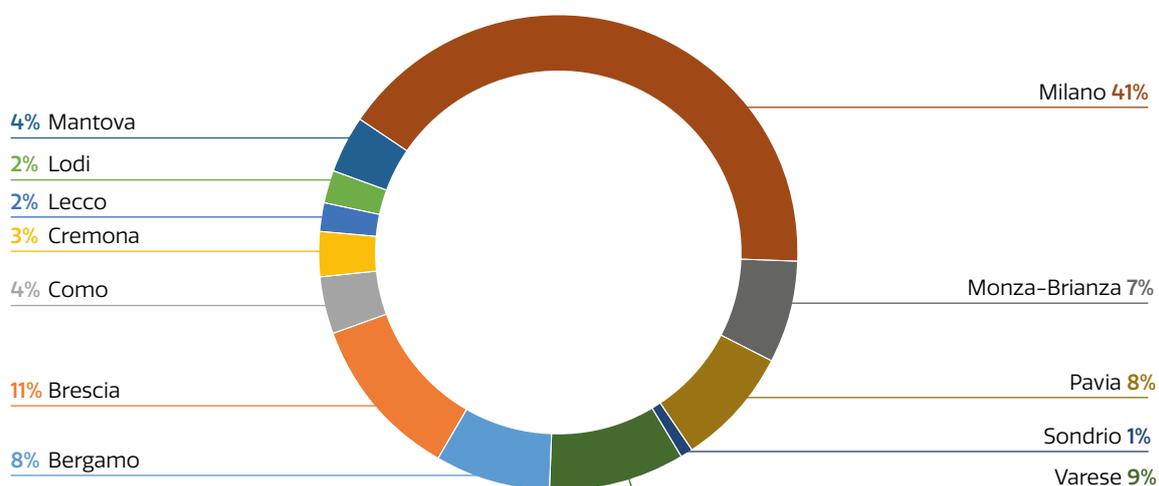
Regione e Area geografica	Anno 2019 (Aprile - Dicembre)		Anno 2020		Anno 2021		Anno 2022	
	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %	Valori assoluti	Valori %
Lombardia	163.633	10%	146.255	10%	120.895	10%	116.262	8%
Italia	1.639.505	100%	1.459.603	100%	1.163.174	100%	1.391.768	100%
Nord	462.059	28%	376.238	26%	315.026	27%	320.891	23%
Centro	267.600	16%	237.188	16%	201.029	17%	223.772	16%
Sud e Isole	909.846	56%	846.177	58%	647.119	56%	847.105	61%

Figura 4.1 Nuclei richiedenti RdC/PdC in Lombardia e nelle altre regioni del Nord (valori assoluti). - Fonte: dati INPS.



La ripartizione percentuale per province dei nuclei richiedenti il RdC/PdC ha una relazione diretta con la popolazione residente, tenuto conto che nel 2022 è compresa tra il 41% di Milano e il 2% di Lecco. Non altrettanto proporzionale è invece l'impatto di questa distribuzione sui servizi sociali territoriali e i servizi per l'occupazione che scontano una maggior difficoltà al crescere dei valori assoluti, specie nell'ipotesi di adottare - come sarebbe richiesto dalle molteplici fragilità dei richiedenti - interventi personalizzati e un assiduo monitoraggio della loro adeguatezza ed efficacia (figura 4.2).

Figura 4.2 Nuclei richiedenti RdC/PdC nelle province della Lombardia. Anno 2022. - Fonte: dati INPS.



4.2 I percettori del RdC/PdC

I dati sui **percettori** di RdC/PdC per almeno una mensilità nell'anno di riferimento offrono un'informazione più appropriata per monitorare gli effetti di questa misura in quanto identificano la platea e la consistenza effettiva di due situazioni complementari ovvero: i) l'insieme dei beneficiari effettivi e nello stesso tempo ii) l'insieme di chi dovrebbe – almeno potenzialmente – essere in grado di migliorare la propria condizione di partenza grazie a questa stessa misura (tabella 4.2).

Questi dati identificano, in pratica, la parte di popolazione che dovrebbe essere presa in carico sia dai servizi sociali territoriali che dai servizi dell'impiego; servono dunque anche a stimare lo sforzo necessario per potenziare questi stessi servizi, decisamente necessari per evitare che il RdC diventi una misura assistenziale invece che una misura di inclusione attiva in grado di far uscire dalla povertà.

Tabella 4.2 Nuclei percettori di almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno di riferimento. Lombardia, anni 2019-2022 - Fonte: dati INPS.

Regione e Area geografica	Anno 2019 (Aprile - Dicembre)			Anno 2020			Anno 2021			Anno 2022		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	importo medio mensile
Lombardia	94.232	213.385	422,75	144.652	307.406	456,68	158.048	324.215	472,81	132.669	268.673	10%
Nord escusa Lombardia	177.219	380.501	421,66	243.356	508.745	457,67	265.688	530.155	474,4	239.648	459.834	10%
Nord	271.451	593.886	422,04	388.008	816.151	457,3	423.736	854.370	473,81	372.317	728.507	10%

Dall'andamento dei nuclei beneficiari del RdC/PdC in Lombardia apprendiamo che il tetto massimo è stato raggiunto nel 2021 e che nel 2022 vi è stata una sensibile contrazione di questa popolazione (-16%), in misura più accentuata rispetto a quella registrata anche nel resto delle regioni del Nord (-10%). (figura 4.3).

Questa contrazione potrebbe indicare che una parte della popolazione è fuoriuscita dallo stato di bisogno, in parte grazie al RdC e in parte grazie all'intervento di opportunità di reddito aggiuntive legate verosimilmente alla transizione verso attività lavorative remunerate in misura più elevata rispetto al RdC.

La conferma di questa ipotesi viene supportata dai dati sul numero delle persone che hanno beneficiato del RdC/PdC sintetizzati nella figura 4.4. Anche in questo caso si registra una riduzione dei beneficiari nel 2022 sul 2021 (-17%), in misura praticamente identica a quanto avvenuto per i nuclei. Sulla base di queste informazioni si potrebbe concludere che, per una parte dei beneficiari, il RdC è stato efficace per migliorare le condizioni di partenza e per sostenere una transizione favorevole.

6. 8-14 marzo 2023

7. Inps_Appendice_statistica_gennaio2023.pdf - https://servizi2.inps.it/docallegati/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Appendice_Statistica_Gennaio_2023.pdf.

8. A questo risultato si giunge togliendo dalla ripartizione Nord i dati della Lombardia.



Figura 4.3 N. nuclei percettori di almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno di riferimento in Lombardia e nelle altre regioni del Nord.) - Fonte: dati INPS.

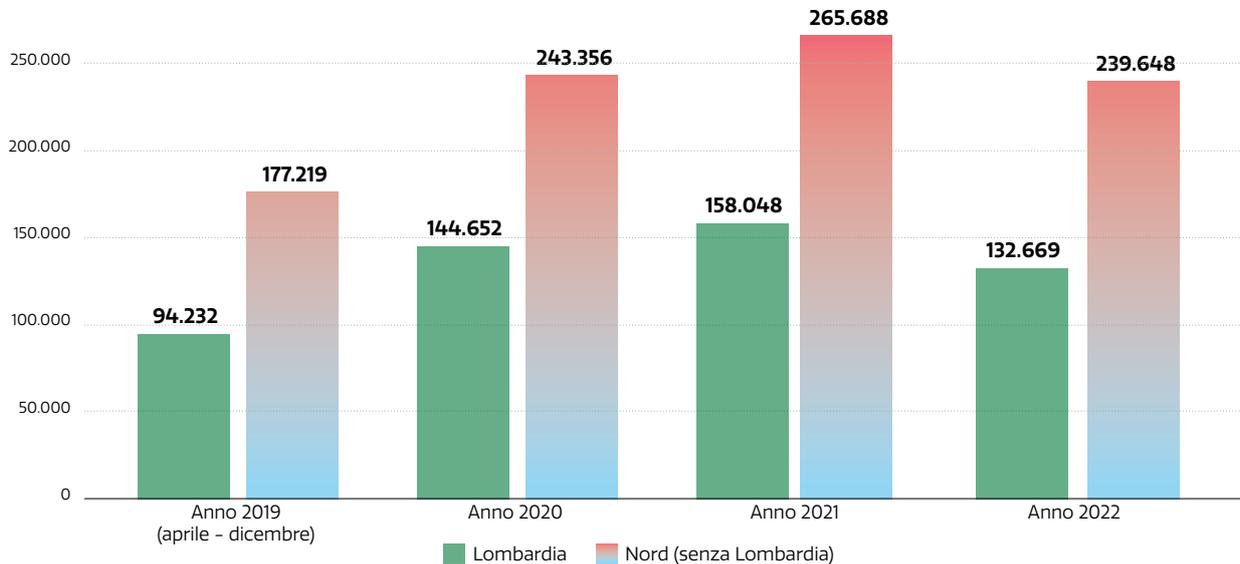
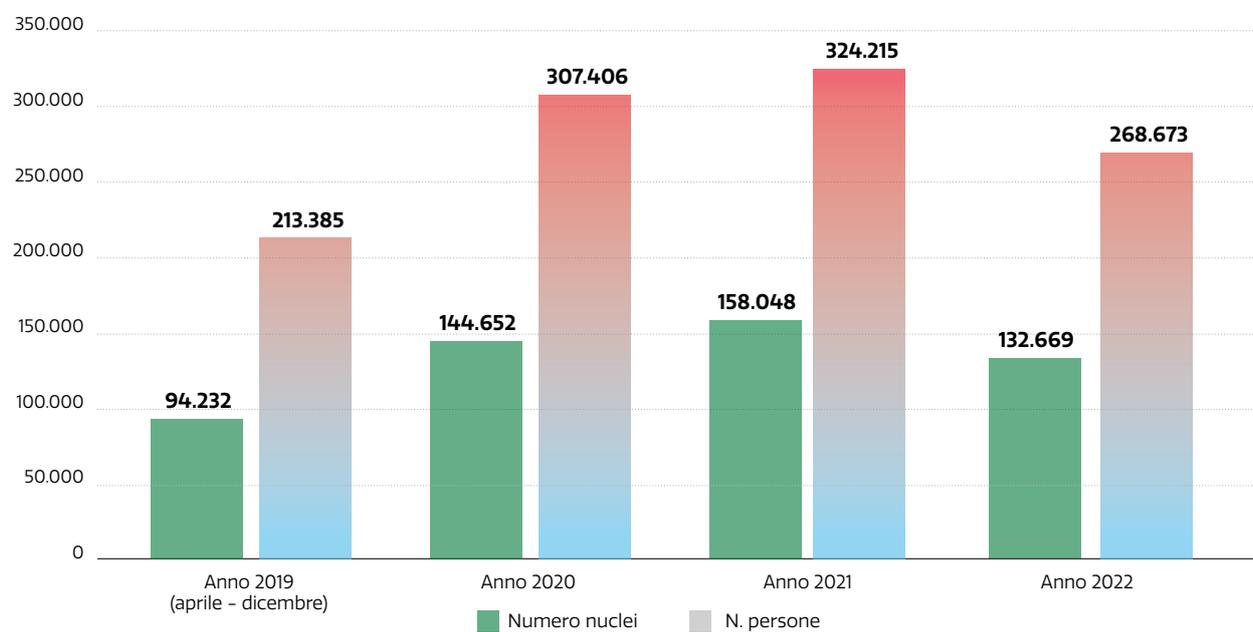


Figura 4.4 N. nuclei e N. persone percettrici di almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno di riferimento in Lombardia. - Fonte: dati INPS.



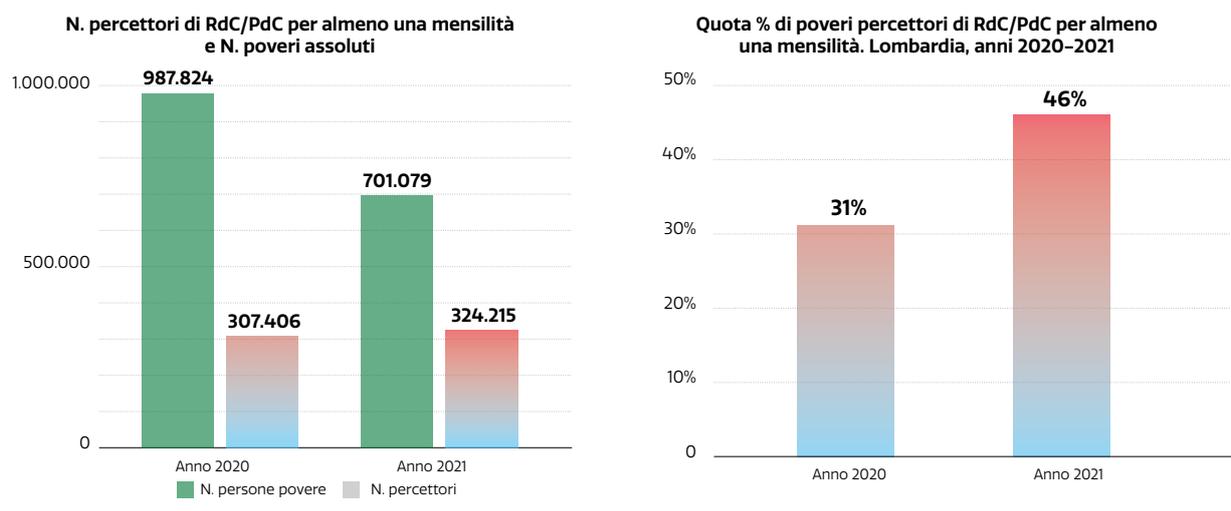
Prendendo a riferimento gli anni 2020 e 2021 (per i quali conosciamo sia il numero di individui percettori di almeno una mensilità di RdC/PdC, sia il numero di individui in povertà assoluta) è possibile stimare il tasso di copertura fornito dal RdC/PdC ai poveri residenti in Lombardia (figura 4.5).

Le differenze tra le due annate sono molto elevate a causa del picco raggiunto dalla povertà assoluta durante l'anno pandemico 2020 e della bassa reattività della misura al mutamento repen-



tino della congiuntura economico-sociale. Non a caso, nel 2020 è stato introdotto, a più riprese, il "Reddito di emergenza" (REM) per dare sostegno economico alle persone escluse dalle misure già in vigore.⁹

Figura 4.5 N. nuclei e N. persone percettrici di almeno una mensilità di RdC/PdC nell'anno di riferimento in Lombardia. - Fonte: dati INPS.



Al di là dei dati eccezionali del 2020, resta il fatto che anche nel 2021 il tasso di copertura del RdC/PdC (inferiore al 50%) resta molto basso, sia rispetto alle ambizioni "universalistiche" di questa misura, sia rispetto a quanto avvenuto nelle regioni del Mezzogiorno, dove questo tasso ha superato il 100%¹⁰. Tra le varie cause di questa anomalia, merita segnalare l'effetto "scoraggiamento" generato dall'adozione di parametri ISEE e soglie di povertà identiche su tutto il territorio nazionale in presenza di ben noti costi della vita molto diversi, non solo a livello regionale, ma anche a livello di dimensioni comunali, come opportunamente viene considerato da Istat per stabilire le soglie monetarie della povertà assoluta (v. par. 1).

Questa problematica è ben nota, anche se ci sono molte resistenze ideologiche e utilitaristiche che impediscono di affrontarla razionalmente, come dimostra il decennale dibattito sull'autonomia regionale e il federalismo fiscale. In ogni caso, questa problematica si ripresenterà come un convitato di pietra qualunque siano le riforme del RdC/PdC che verranno introdotte.

Insieme al numero effettivo dei percettrici del RdC/PdC merita considerare anche il numero di quanti sono usciti dalla misura a causa di verifiche in itinere che hanno portato alla revoca e/o

9. Reddito di Emergenza - REM: misura di contrasto alla povertà erogata durante la crisi e riservata alle famiglie italiane e a quelle con cittadinanza non italiana con un ISEE al di sotto dei 15.000 euro, che non percepivano il reddito di cittadinanza oppure un reddito da lavoro superiore alla rata del REM. L'ammontare è stabilito aumentando in base ai componenti della famiglia, attraverso un coefficiente di equivalenza, la quota di 400 euro riservata ai singoli, fino ad un massimo di 800 euro. La prima rata per il 2020 è stata istituita dall'art. 82 del DL 34/20, la successiva erogazione è stata distribuita automaticamente dopo il DL 104/20. La possibilità di chiedere le ultime due rate dell'anno 2020 è stata prevista dal DL 137/20.

Il Reddito di Emergenza (Rem DL34) è una misura di sostegno economico istituita con il decreto legge n. 34/2020 (articolo 82) in favore dei nuclei familiari in difficoltà a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Successivamente (decreto legge 14 agosto 2020, n. 104) è stata introdotta la possibilità di richiedere un'ulteriore mensilità di Rem (Rem DL104), indipendentemente dall'aver già richiesto, ed eventualmente ottenuto, il beneficio precedente. In questo caso il valore del reddito familiare, verificato con riferimento al mese di maggio 2020, deve essere inferiore a una soglia pari all'ammontare del beneficio stesso. Infine, il decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, ha previsto due ulteriori quote per i mesi di novembre e dicembre 2020.

10. Nelle regioni del Mezzogiorno il tasso di copertura è stato del 104% nel 2020 e del 102% nel 2021. Questa evidente anomalia dipende dalla discrepanza esistente tra i parametri adottati dall'Istat per definire la povertà assoluta e i parametri amministrativi adottati per l'erogazione del RdC/PdC basati su soglie Isee e relative scale di equivalenza costruite ad hoc.

alla decadenza del beneficio. Questi dati misurano, in pratica, la capacità di controllo e di sanzione dell'ente erogatore, ovvero dell'Inps, e delle altre istituzioni preposte a queste stesse funzioni. (tabella 4.3).

Tabella 4.3 Nuclei percettori di Rdc/PdC con almeno una revoca/decadenza per anno. Lombardia, anni 2019-2022.
- Fonte: dati INPS.

Regione e Area geografica	Anno 2019 (Aprile - Dicembre)		Anno 2020		Anno 2021		Anno 2022	
	Nuclei revocati dal diritto	Nuclei decaduti dal diritto	Nuclei revocati dal diritto	Nuclei decaduti dal diritto	Nuclei revocati dal diritto	Nuclei decaduti dal diritto	Nuclei revocati dal diritto	Nuclei decaduti dal diritto
Lombardia	140	6.716	7.541	24.487	22.489	32.777	7.995	24.167
Nord senza Lombardia	105	14.512	3.639	44.313	20.155	57.197	11.903	41.341
Nord	245	21.228	11.180	68.800	42.644	89.974	19.898	65.508

Nota: l'anno di revoca/decadenza è quello in cui è stata accertata la mancanza di uno dei requisiti

4.3 I percettori del RdC/PdC nel dicembre 2022

I dati riferiti al mese di dicembre 2022 hanno il pregio non solo di essere molto recenti, ma anche di "fotografare" una situazione specifica con contorni più netti rispetto ai valori medi annuali. Un ulteriore vantaggio sta nella possibilità di confrontare, in modo puntuale, l'importo medio del Reddito e quello della Pensione (tabella 4.4).

Tabella 4.4 Nuclei percettori di Rdc/PdC nel mese di Dicembre 2022 per regione e tipologia della prestazione -
Fonte: dati INPS.

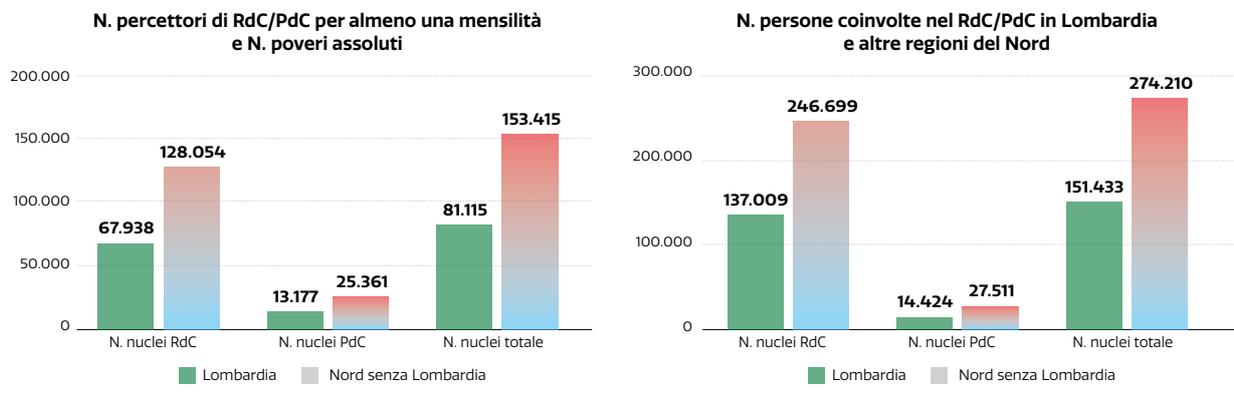
Regione e Area geografica	Reddito di cittadinanza			Pensioni di cittadinanza			Totale		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	importo medio mensile
Lombardia	67.938	137.009	515	13.177	14.424	271	81.115	151.433	475
Nord senza Lombardia	128.054	246.699	520	25.361	27.511	270	153.415	274.210	478
Nord	195.992	383.708	518	38.538	41.935	271	234.530	425.643	477

In Lombardia, i percettori della PdC rappresentano il 16% rispetto ai nuclei totali e il 9,5% rispetto alle persone coinvolte a livello nazionale; le persone che percepiscono la PdC ricevono un importo medio mensile (271,13 euro) equivalente al 52% del corrispondente importo medio mensile delle persone con RdC (514,60 euro). L'importo medio della PdC risulta più basso perché si innesta su dimensioni più ridotte del nucleo familiare (in media 1,1 membri rispetto ai 2 membri dei nuclei con RdC) e su redditi di partenza più vicini al traguardo monetario prefissato.

Il mix Rdc/Pdc della Lombardia è in linea con quello riscontrabile nelle altre regioni del Nord, sia quando si considerano i nuclei che le persone coinvolte (figura 4.6).



Figura 4.6 N. nuclei e N. persone coinvolti nel RdC/PdC in Lombardia e altre regioni del Nord. Mese di dicembre 2022. - Fonte: dati INPS.



La distribuzione percentuale per province dei beneficiari del RdC e del PdC vede in posizione preminente – oltre a Milano – Brescia, Pavia, Varese, sia nel primo caso che nel secondo, con valori abbastanza simili sia rispetto ai nuclei che alle persone (figura 4.7).

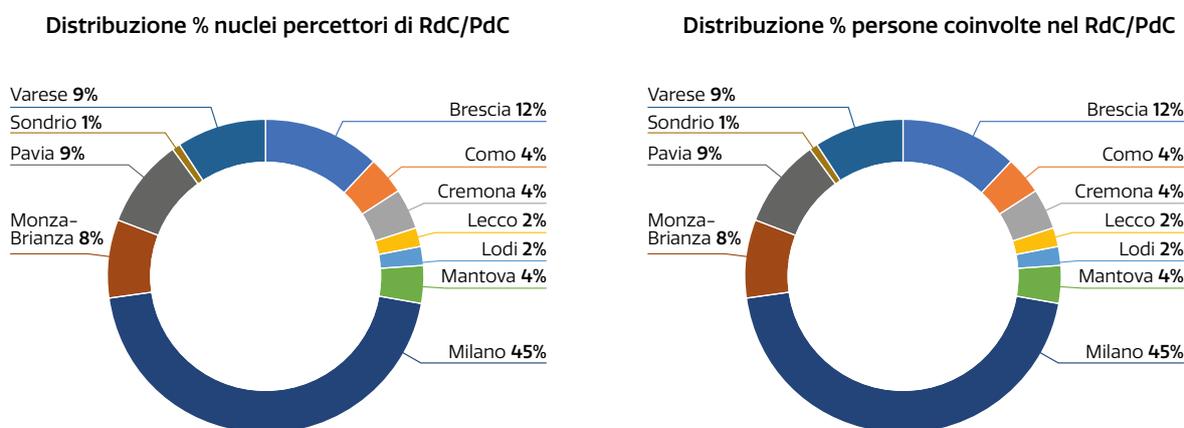
La foto istantanea sui percettori del RdC/PdC nel mese di dicembre 2022 fissa anche l'importo medio mensile percepito dai nuclei beneficiari del RdC/PdC con disaggregazioni fino al livello provinciale (figura 4.8).

Merita anzitutto sottolineare che in Lombardia questo importo medio è inferiore a quello nazionale (475 vs. 549 euro) con una differenza pari al -14%.

A questo risultato contribuiscono vari fattori, tra cui merita segnalare: i) la più ridotta composizione numerica dei nuclei beneficiari¹¹; ii) una percentuale più elevata di nuclei e di persone beneficiarie solo della PdC che ricevono un importo medio mensile più basso¹². Un sensibile aumento dell'importo medio potrebbe derivare dalla inclusione nella misura di un maggior numero di stranieri – come noto molto concentrati in Lombardia – penalizzati dal requisito della residenza decennale richiesto per percepire il RdC.

30

Figura 4.7 Distribuzione % nuclei e persone coinvolte nel RdC/PdC per province nel mese di dicembre 2022 - Fonte: dati INPS.

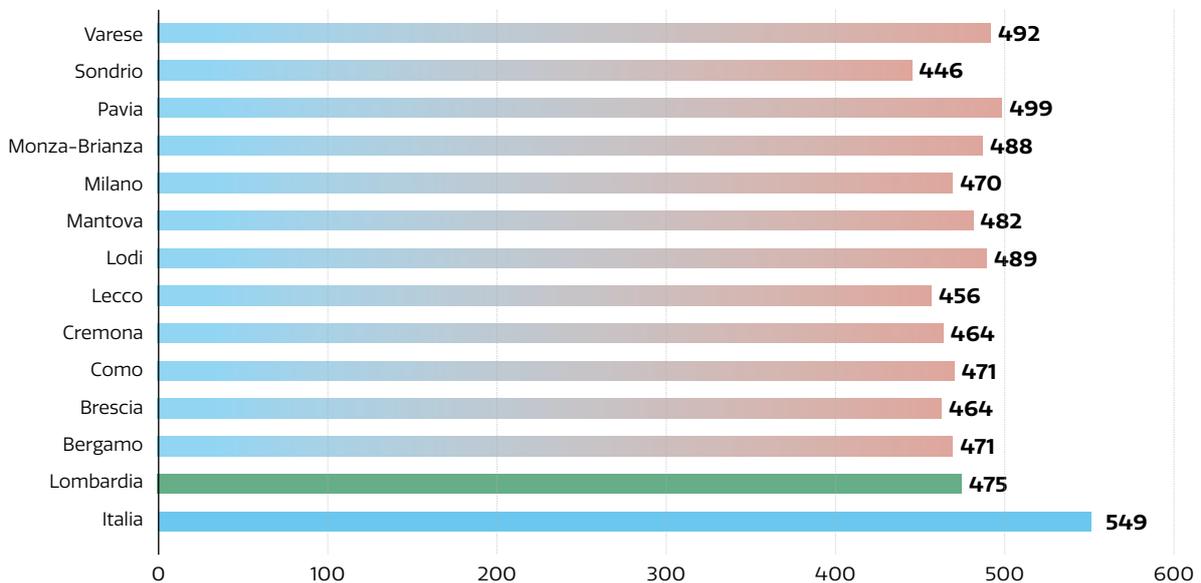


11. I nuclei che nel dicembre 2022 hanno percepito il RdC/PdC sono composti mediamente da 1,87 componenti in Lombardia a fronte di 2,13 componenti a livello nazionale e di 2,28 componenti nel Mezzogiorno.

12. In Lombardia i percettori della PdC pesano sul totale dei percettori di RdC/PdC per il 16% in termini di nuclei e per il 10% in termini di persone a fronte dei corrispondenti dati nazionali pari rispettivamente a 11% e 6% e ai dati nel Mezzogiorno pari all'8 e 4%.



Figura 4.8 Importo medio mensile (in euro) erogato ai nuclei beneficiari di RdC/PdC nel Dicembre 2022. Italia, Lombardia e province lombarde - *Fonte: dati INPS.*



All'interno della Lombardia, le differenze provinciali sono talora pronunciate con una variazione compresa tra i 499 euro della provincia di Pavia e i 446 euro della provincia di Sondrio. Al di sopra della media lombarda troviamo le province di Varese, Lodi, Monza-Brianza, Mantova, oltre a Pavia. Al di sotto della media troviamo invece le province di Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Milano oltre a Sondrio.



PoliS-Lombardia

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano

www.polis.lombardia.it