

La porta stretta. Stranieri in povertà e prestazioni monetarie ex Lege n. 26/2019

Da tempo il nostro Paese è caratterizzato da diseguaglianze che si snodano lungo divari territoriali noti e che investono pure altre dimensioni economiche e sociali. La povertà di fatto non è più limitata alle solite caratteristiche ricorrenti (residenza nel Mezzogiorno; disoccupazione o bassa intensità di lavoro; dimensione familiare ampia; presenza di minori e/o disabili), ma si è diffusa anche nel Centro-Nord, nelle famiglie con occupati e in quelle con meno di tre figli minori¹. Nel 2021, mentre la povertà relativa è cresciuta fino a coinvolgere l'11,1% di tutte le famiglie, il tasso di quelle che vivono in condizione di povertà assoluta ha raggiunto il 7,5%, valore pressoché stabile rispetto all'anno precedente (7,7%), ma più che raddoppiato rispetto al 2005. Il 42,2% delle famiglie indigenti risiede al Mezzogiorno, dove l'incidenza della povertà assoluta è giunta al 10,0%; il Nord registra un 6,7%, in calo rispetto al 2020 (7,9%). Nel caso delle famiglie numerose l'incidenza di quelle in povertà assoluta è del 22,6% tra le famiglie con 5 o più componenti, contro il 5% di quelle formate da solo 2 componenti. Le famiglie più svantaggiate sono quelle con un numero di minori da 3 in su (22,8%).

Se si confrontano i nuclei italiani con quelli in cui sono inclusi soggetti con background migratorio lo squilibrio si allarga ulteriormente. A livello di individui (e non di famiglie), rispetto al 7,2% dei nativi, gli stranieri in condizione di povertà assoluta (con un incremento notevole rispetto al 2020) arrivano a pesare per il 32,4% del totale: incidenza che nelle regioni meridionali raggiunge il 40,3%. A livello familiare, anche se i nuclei che includono persone straniere sono solo il 9% di tutti quelli presenti sul nostro territorio, tra le famiglie in condizione di povertà assoluta il 31,3% ha al proprio interno componenti stranieri. Tra le famiglie con almeno uno straniero, l'incidenza di quelle povere è pari al 26,3%: se composte esclusivamente da stranieri sale al 30,6%, cinque volte in più rispetto alle famiglie di soli italiani (5,7%).

Anche qui le differenze territoriali sono rimarchevoli, con tassi più alti nel Mezzogiorno dove, tra le famiglie povere, quelle di soli stranieri sono il 37,6%. Una variazione significativa

¹ E. Morlicchio, *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna, 2020.

si è avuta nel 2021 per l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie di soli stranieri con minori, che è salita al 36,2% rispetto al 28,6% del 2020².

Tra le misure "sperimentali" di sostegno al reddito, introdotte nel nostro ordinamento con significativo ritardo rispetto alla maggioranza degli Stati Ue, rileva il Reddito di Cittadinanza (RdC), istituito con la Legge n. 26/2019, che in termini di risorse stanziare, ammontare del beneficio e numero di destinatari raggiunti rappresenta per l'Italia lo sforzo più consistente in materia di lotta alla povertà. Omettendo qui i profili astrattamente riferiti all'obiettivo di inserimento al lavoro, il dispositivo è concepito come misura condizionata alla prova dei mezzi, ma caratterizzata da taluni requisiti restrittivi che esercitano un impatto rilevante sull'accesso, soprattutto da parte degli stranieri. Infatti, per presentare la domanda di RdC è necessario che il richiedente (italiano, comunitario o non comunitario titolare di permesso di soggiorno o di protezione umanitaria) risieda nel nostro Paese da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 in modo continuativo. Il quadro appena descritto pone al centro dell'attenzione il problema dell'accesso della popolazione straniera al RdC e dell'effetto di questa intenzionale selettività, già criticata in alcune analisi³, pur non supportate da consistenti evidenze statistiche sulla misura. Tra gli elementi di criticità del RdC lo stesso Comitato presieduto da Chiara Saraceno, che per il Governo ha chiuso a fine 2021 un importante esercizio di valutazione, ha evidenziato "la scala di equivalenza utilizzata per calcolare le soglie di reddito per accedere al beneficio, che penalizza le famiglie numerose e/o con minorenni, e l'esclusione di una parte degli stranieri, residenti soprattutto al Nord"⁴.

Da dati Inps ora disponibili⁵ emerge chiaramente che hanno minore probabilità di poter usufruire del beneficio per un periodo lungo coloro che sono cittadini stranieri, residenti al Centro-Nord e con nuclei con almeno 2 componenti. Già riferendosi al primo periodo di vigenza del dispositivo, nel 2020 le famiglie con richiedente straniero che beneficiavano del RdC o della Pensione di Cittadinanza (PdC) erano il 9,5% del totale, mentre quelle in condizioni di povertà assoluta pesavano per il 25,3%; tra gli italiani, nello stesso anno a godere del beneficio era il 5,7% delle famiglie, quota che quasi corrispondeva a quelle in povertà assoluta (6%). Il rapporto tra famiglie beneficiarie e famiglie povere risulta quindi essere del 37,5% per i nuclei di origine straniera e del 95,2% per i nativi. Il differenziale tra i due gruppi appare costante nel corso del tempo. A marzo 2022 nell'88% dei casi il richiedente la prestazione è italiano, nell'8% è un soggetto non comunitario in possesso di permesso di soggiorno. Per quest'ultima fattispecie la quota di richiedenti era analoga nel

² Cfr. Istat, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà - anno 2021*, Statistiche Report, 15 giugno 2022, in <https://bit.ly/3xfVVOH>.

³ Vedi M. Chirivì, G. Moffa, "Nell'inventario delle prestazioni a sostegno del reddito per la popolazione straniera: il reddito di cittadinanza", in G. Cavalca, a cura di, *Reddito di cittadinanza: verso un welfare più universalistico?*, Franco Angeli, Milano, 2021. In S. Busso et al., "Misure economiche di contrasto alla povertà alla prova della pandemia", in "Politiche sociali", n. 3/2021, in riferimento al RdC si sottolinea "la scarsa amichevolezza, per dir così, rispetto ai poveri di origine straniera", determinata su un piano marcatamente politico-ideologico (p. 542).

⁴ Mlps, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza*, 2021, <https://bit.ly/3ROlgs5>.

⁵ Inps, *I primi tre anni di reddito di cittadinanza e pensione di cittadinanza. Analisi 2019-2021*, 18 febbraio 2022, <https://bit.ly/3B6rWdi>.

mezzo di dicembre 2021 (9%), a fronte di un 4% di cittadini comunitari e dell'87% di nativi. Un anno prima i richiedenti che accedevano alla prestazione erano nell'85% dei casi italiani e nel 9% cittadini di Paesi terzi. Addirittura più alto il divario nel dicembre 2019: il 90% delle erogazioni riguardava italiani, rispetto a un 6% di cittadini non-Ue in possesso di permesso di soggiorno⁶.

ITALIA. Nuclei percettori di RdC/PdC per cittadinanza del richiedente e importo medio (febbraio 2021-luglio 2022)

Mese di riferimento	STRANIERI NON-UE		ITALIANI	
	Nuclei	Importo medio	Nuclei	Importo medio
Febbraio 2021	85.040	507,6	790.146	601,9
Marzo 2021	98.925	502,2	887.346	595,2
Aprile 2021	108.306	506,3	946.439	596,3
Maggio 2021	114.198	506,1	1.002.516	592,8
Giugno 2021	122.738	503,9	1.027.304	592,5
Luglio 2021	125.085	501,3	1.051.438	589,8
Agosto 2021	121.346	497,8	1.039.816	587,3
Settembre 2021	117.360	499,5	1.020.413	588,1
Ottobre 2021	118.687	498,3	1.037.100	585,7
Novembre 2021	117.964	498,0	1.043.240	585,4
Dicembre 2021	117.792	499,5	1.054.599	586,9
Gennaio 2022	123.011	511,2	1.190.264	553,7
Febbraio 2022	121.347	547,9	1.164.054	586,4
Marzo 2022	87.921	535,4	976.084	553,8
Aprile 2022	89.569	539,7	1.017.796	562,4
Maggio 2022	89.982	528,6	915.957	542,6
Giugno 2022	91.438	533,1	1.012.226	552,0
Luglio 2022	91.394	532,2	1.032.479	552,4

FONTE: "Osservatorio sul Reddito e Pensione di Cittadinanza Inps", 2021-2022

A luglio 2022 il numero di persone percettrici di RdC/PdC è di 2.493.999 a fronte di 1.170.626 nuclei familiari: tra le famiglie beneficiarie l'88% è di origine italiana e il 12% di origine straniera, tra cui i due terzi sono cittadini non-Ue. In totale l'importo medio ricevuto è stato di 551,1 euro, ma per la popolazione di Paesi terzi risulta più basso (532,2 euro).

⁶ Dato che non risultava molto diffidente rispetto alla precedente misura del Rei-Reddito di inclusione: nel 2018 l'84,6% delle famiglie beneficiarie era costituita da autoctoni e il 6% da stranieri, ma con un take-up (rapporto tra dichiaranti stranieri beneficiari del Rei e stranieri aventi diritto) del 19,3%, nettamente inferiore rispetto al 47,4% degli italiani. Cfr. V.G. Giuliano, V. Menegatti, *Secondo Rapporto sull'analisi dei processi d'implementazione del Rei*, Inapp, 2019.

Nei primi tre anni di RdC/PdC sono stati erogati quasi 20 miliardi di euro a 2 milioni di nuclei per un totale di 4,65 milioni di persone: la misura sembra in grado di coprire una fascia di soggetti indigenti via via più ampia⁷, ma si evidenzia che circa il 70% dei nuclei “esordienti” nel corso del 2019 è ancora beneficiario a fine 2021. La capacità del RdC di impattare sulla povertà assoluta è ormai documentata⁸, ma lo fa in maniera eterogenea rispetto alla cittadinanza dei potenziali aventi diritto. Nel solo anno 2021 la differenza dell’importo medio mensile tra un cittadino straniero e uno italiano varia di quasi 100 euro: circa 500 euro per il primo e quasi 600 l’importo medio mensile erogato al secondo.

È appena il caso di sottolineare l’evidente marginalità delle famiglie di immigrati, sia per consistenza dei trasferimenti monetari effettivamente goduti, sempre inferiore all’importo medio di cui godono i nuclei italiani, che per numerosità della platea ammessa al beneficio (i percettori nativi accedono alla misura in una quantità che è quasi il decuplo dell’altro segmento, mentre è di origine straniera circa un terzo della popolazione in povertà assoluta presente sul nostro territorio). E si noti che tale penalizzazione non ha eccezioni in alcuno dei mesi del periodo in esame.

Come detto, gli stranieri al pari degli italiani accedono alla misura attraverso una modalità che si basa sulla prova dei mezzi, ma il vincolo della residenza prolungata e senza interruzioni, requisito tra i più stringenti nel confronto con l’accesso alle prestazioni di welfare di altri Paesi Ue, rischia di escludere dalla misura quasi una famiglia su cinque con persona di riferimento di origine straniera (secondo quanto è possibile stimare dalla Rilevazione sulle forze di lavoro per l’annualità 2020) e di lasciare senza protezione famiglie in condizioni di grave disagio, spesso numerose e con figli minori. Tra i potenziali esclusi andrebbero considerati anche i titolari di protezione internazionale, che hanno difficoltà specifiche a documentare una residenza così lunga⁹.

Il requisito della permanenza non è però l’unico a penalizzare gli stranieri nell’accesso alla misura. Nel nostro Paese sono proprio le famiglie con background migratorio ad avere una maggiore presenza di minori e un numero di componenti mediamente più elevato. Sebbene sia noto che in Italia diffusione e intensità della povertà sono maggiori nei nuclei numerosi, specialmente in presenza di minori, per come è disegnato il RdC tende a essere

⁷ Nel 2019 risultava godere della misura 1,1 milione di nuclei, per un totale di 2,7 milioni di persone coinvolte; i nuclei beneficiari crescevano nel 2020 fino a 1,6 milioni, interessando 3,7 milioni di persone, mentre le famiglie assistite nel 2021 sono 1,8 milioni, con poco meno di 4 milioni di soggetti. Anche gli importi, al pari dei beneficiari, risultano aumentati, passando tra il 2019 e il 2021 da una media di 492 euro a 546 euro (incremento dell’11%).

⁸ Impatto del RdC ragguardevole secondo stime della Banca d’Italia: si tratta di una riduzione che va dal 2 al 3% sull’incidenza della povertà assoluta e di circa il 50% sull’intensità, e di un punto percentuale in termini di concentrazione dei redditi equivalenti, misurata attraverso l’indice di Gini. Cfr. N. Curci et al., *Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis*, Banca d’Italia - Temi di Discussione, n. 1298, 2020.

⁹ Non per caso, con l’introduzione del Reddito di emergenza a seguito della pandemia, il criterio di accesso è sceso a due anni di residenza. Lo stesso Comitato Saraceno indica che “in linea di principio sarebbe opportuno trasferire questo criterio anche nel RdC”. Lo studio succitato di Banca d’Italia stima in circa 90mila le famiglie escluse dall’accesso al RdC per il solo fatto di non possedere il requisito della residenza: se si fosse adottato un requisito analogo a quello del Rei, vale a dire i due anni di residenza, il costo della misura sarebbe salito di 700 milioni di euro/anno, includendo buona parte dei nuclei attualmente esclusi.

più generoso verso i nuclei monopersonali: secondo dati Mlps¹⁰ il rapporto tra numero di famiglie beneficiarie e numero di nuclei in povertà decresce all'aumentare del numero dei componenti. Di conseguenza, anche quando le famiglie di migranti riescono a soddisfare i requisiti per la presentazione della domanda, hanno maggiori probabilità di essere penalizzate rispetto all'importo percepito a causa dei criteri di calcolo previsti per i membri aggiuntivi nel nucleo, nonché del maggior costo della vita nelle aree del Centro-Nord in cui più frequentemente si concentrano. Infatti, per ragioni di contenimento dei costi, i vincoli per la presentazione della domanda sono stati disegnati in modo tale da contenere la spesa per i nuclei familiari numerosi, adottando una scala di equivalenza dei redditi penalizzante nei confronti delle famiglie numerose, attraverso cui si limita l'incremento del beneficio in presenza di minori e all'aumentare dei componenti del nucleo¹¹.

Pare in conclusione utile ricapitolare alcuni aspetti. Alla luce del dibattito politico del tempo, non possono esservi dubbi sull'intenzionalità dell'orientamento selettivo espresso dal legislatore nel tratteggiare il dispositivo, alzando barriere all'accesso generalizzato dei migranti ed introducendo in via differenziale criteri di meritevolezza su base "etnica": qui si ritrovano tracce di quel *welfare chauvinism* che vari studi internazionali fanno risalire a falsi assunti sul comportamento opportunistico dei migranti in tema di assistenza¹². Vi è da aggiungere, però, che altre caratteristiche del dispositivo, oltre al vincolo della lunga residenza, finiscono per discriminare le aspettative dei nuclei stranieri.

I dati qui presentati rendono palese l'esito delle strettoie in esame e riducono a stereotipo indifendibile l'idea di una soverchiante appropriazione di risorse assistenziali consumata da nuclei immigrati a danno degli autoctoni. Rimane che, in una congiuntura economica che si prospetta complicatissima, lo scenario politico che si annuncia per la legislatura che si avvierà nell'autunno 2022, pur dibattendo in modo acceso su riforme più o meno radicali del RdC, non sembra prendere in considerazione la limitatezza degli accessi riferiti ad un segmento della popolazione presente nelle nostre città che è sicuramente tra i più bisognosi di aiuto. Malgrado l'evidenza di divari e penalizzazioni, non si colgono intenzioni concrete volte a rendere meno rigidamente condizionato l'accesso di persone di origine straniera a questo genere di trasferimenti monetari. E la porta stretta, attendibilmente, potrebbe non consentire varchi più agevoli.

¹⁰ M. Baldini, G. Gallo, "Reddito di Cittadinanza: beneficiari, contributi economici e criticità emerse", in Caritas Italiana, *Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Roma, 2021.

¹¹ Inoltre, tali criteri non vengono rimodulati sulla base del costo della vita nelle diverse aree del Paese, penalizzando così il Nord, dove il tenore di vita è mediamente più alto ma lo sono di conseguenza anche i prezzi.

¹² Si rinvia a A. Scialdone, "Fabbisogni di assistenza delle popolazioni di origine straniera ed accesso ai servizi", in E. Dansero et al., "(S)radicamenti", in *Memorie geografiche - Nuova serie*, n. 15/2017, Società di Studi Geografici, Firenze, 2017, e alla letteratura scientifica ivi discussa.