

### 3.5 La situazione dell'Italia rispetto ai singoli Obiettivi a sette anni dalla firma dell'Agenda 2030

#### GOAL 1 - SCONFIGGERE LA POVERTÀ

#### GOAL 10 - RIDURRE LE DISUGUAGLIANZE

Alla crescente attenzione ai temi dello sviluppo sostenibile nella società italiana sono corrisposti risultati decisamente insoddisfacenti per ciò che riguarda la lotta alla povertà e alle disuguaglianze. Accanto all'attivazione di tanti soggetti pubblici e della società civile che si impegnano in questo campo, **permangono gravi ritardi delle politiche pubbliche, con avanzamenti temporanei e arretramenti** che rendono il nostro Paese ancora incapace di costruire, in modo esplicito, un futuro senza povertà e disuguaglianze.

Dal 2015 al 2021 la quota di famiglie in condizione di povertà assoluta è passata dal 6,1% al 7,5%, con 1,96 milioni di famiglie povere e 1,4 milioni di bambini che vivono in queste ultime. L'incidenza delle famiglie in povertà assoluta varia dal 5,6% del Centro al 10% del Mezzogiorno. **Anche la quota di famiglie in condizione di povertà relativa è aumentata dal 10,4% del 2015 all'11,1% nel 2021** (2,89 milioni di famiglie), con le regioni Puglia (27,5%), Campania (22,8%) e Calabria (20,3%) che registrano i valori più elevati. La povertà relativa colpisce maggiormente le famiglie più numerose (quattro e più componenti), quelle con minori e con cittadini stranieri residenti.

Le crisi che si sono susseguite nell'ultimo quindicennio hanno aumentato la platea degli indigenti, soprattutto in alcune aree fragili del Paese, dalle periferie ai territori più interni, facendo crescere le disuguaglianze: in particolare, **il rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito è aumentato tra il 2008 e il 2022 da 5,3 a 6,2**. Reddito da lavoro insufficiente e precarietà lavorativa rappresentano un fattore rilevante nell'aumento delle disuguaglianze: infatti, secondo i dati Eurostat, nel 2022 la quota di persone regolarmente occupate a rischio povertà è pari all'11,5%, contro una media europea dell'8,5%.

Di conseguenza, è aumentata anche la disuguaglianza di ricchezza, con larga parte della popolazione che non ha attività finanziarie

immediatamente liquide a cui attingere in caso di eventi negativi non previsti: secondo l'ultima indagine della Banca d'Italia, nel 2020 il 50% meno ricco delle famiglie possedeva solo l'8% del patrimonio netto complessivo e tra i nuclei indebitati il 38% era "povero di liquidità". Questa condizione spiega anche perché l'Italia si collochi nel novero dei Paesi con un'elevata persistenza intergenerazionale nei livelli di istruzione e nelle condizioni di reddito e di ricchezza: **quasi un terzo delle persone tra 25-49 anni a rischio povertà viveva in famiglie che versavano in cattive condizioni finanziarie quando avevano 14 anni**.

Disuguaglianze di opportunità e di accesso ai servizi fondamentali penalizzano i giovani, le donne, le persone con disabilità, i più deboli e si traducono in un peggioramento delle condizioni di benessere per molte famiglie: **nel 2022, i 18-34enni che mostrano almeno un segnale di deprivazione sono 4,9 milioni, quasi uno su due**.

A fronte di dati così drammatici, le politiche perseguite dal 2015, anno di approvazione dell'Agenda 2030, in avanti sono state insufficienti e contraddittorie. Il Decreto Legislativo n. 147 del 15 settembre 2017 ha introdotto il **Reddito di Inclusione (REI)**, dotando per la prima volta il nostro Paese di una misura strutturale di contrasto alla povertà assoluta, condizionata alla valutazione della condizione economica. Il REI si basava su: un sostegno economico, variabile in base alla dimensione del nucleo familiare e alle risorse possedute, e su un progetto personalizzato di partecipazione a percorsi di inclusione sociale e/o lavorativa volto al superamento della condizione di povertà<sup>32</sup>.

La Legge di bilancio per il 2018 ha ampliato la platea dei beneficiari del REI, il quale ha sostituito il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) e assorbito l'Assegno di Disoccupazione (ASDI), mentre nel maggio 2018 è stato approvato in via definitiva il **Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-2020**, strumento programmatico per l'utilizzo della cosiddetta "quota servizi" del Fondo povertà.

**Con il Decreto-legge n. 4 del 2019, il Reddito di Cittadinanza (RdC)**<sup>33</sup> ha sostituito il REI, prevedendo un beneficio economico a integrazione dei redditi familiari, associato a un percorso di inserimento lavorativo e/o di inclusione sociale, condizionati dal possesso congiunto di determinati requisiti di residenza, reddituali e patrimoniali riferiti al nucleo familiare<sup>34</sup>, nonché dalla dichiara-

zione, da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, di immediata disponibilità al lavoro<sup>35</sup> e alla sottoscrizione di un Patto per il lavoro ovvero di un Patto per l'inclusione sociale.

Il RdC e la Pensione di Cittadinanza (PdC) hanno rappresentato uno strumento importante di lotta alla povertà, raggiungendo nel 2019 oltre 1,1 milioni di nuclei familiari, con 2,7 milioni di persone che hanno percepito almeno una mensilità. Ciononostante, con la forte crisi economica causata dalla pandemia da COVID-19, nel maggio 2020 fu necessario istituire<sup>36</sup>, su proposta dell'ASviS e del Forum Disuguaglianze e Diversità, il Reddito di Emergenza (REM), un sostegno straordinario e temporaneo rivolto ai nuclei familiari in condizione di grave necessità economica rimasti esclusi dalle altre misure di sostegno previste dai provvedimenti anticrisi. Grazie al REM, nel 2020 furono raggiunti 430mila nuclei familiari (con un beneficio medio mensile pari a 550 euro), un numero sensibilmente inferiore alle stime iniziali, anche a causa della scarsa campagna di informazione unitamente a procedure di accesso troppo complesse<sup>37</sup>.

**Le misure esistenti e quelle straordinarie introdotte nel corso del 2020 hanno contribuito ad attenuare l'effetto della crisi sulla povertà e sulle disuguaglianze:** secondo l'Istat<sup>38</sup>, circa 10,6 milioni di famiglie (quasi il 41% del totale) ricevettero nel corso dell'anno almeno un trasferimento. L'84% delle famiglie beneficiarie percepì esclusivamente sussidi legati all'attività lavorativa (indennità per lavoratori autonomi e atipici, Cassa integrazione guadagni, bonus lavoratori domestici e bonus baby-sitting), quasi il 13% unicamente misure di contrasto alla povertà (RdC, REM) e il 3% entrambe le tipologie di strumenti.

Tra il 2021 e il 2022 sono stati elaborati e adottati il Quinto Piano Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e il Piano di Attuazione Nazionale della "Garanzia infanzia" (PANGI), che prevedono misure specifiche di contrasto alla povertà minorile. In particolare, la "Garanzia infanzia" ha lo scopo di assicurare che bambini, bambine e adolescenti in situazioni di vulnerabilità abbiano accesso a servizi di cura della prima infanzia, educazione e attività scolastiche, un pasto salutare al giorno in ogni giorno di scuola e assistenza sanitaria, con particolare attenzione anche alla dimensione di genere e a forme di svantaggio specifiche.

Parallelamente, la Legge di Bilancio 2021 ha rafforzato il sistema dei servizi sociali comunali e

gli interventi di contrasto alla povertà nella prospettiva del raggiungimento di un Livello Essenziale delle Prestazioni Sociali (LEPS). Importante per la prevenzione e il contrasto della povertà minorile è stata anche l'introduzione dell'Assegno Unico e Universale a decorrere da marzo 2022, una misura di sostegno alle famiglie con lo scopo di razionalizzare e semplificare le misure precedentemente previste per le famiglie con figli (assegni ai nuclei familiari con figli, bonus mamma domani, bonus bebè, ecc.).

Nell'ottobre del 2021, il Comitato Scientifico per la valutazione del RdC ha avanzato dieci proposte di revisione dello strumento, tra cui: la rimodulazione dei criteri di accesso e del beneficio economico del RdC a favore delle famiglie con minorenni, delle famiglie numerose e dei residenti stranieri; una maggiore flessibilità nel considerare il patrimonio; la parziale cumulabilità dei redditi da lavoro con il beneficio economico per incentivare l'offerta di lavoro<sup>39</sup>. Al tempo stesso dalla società civile emerse una chiara indicazione sulla necessità di affiancare alla misura monetaria azioni di accompagnamento che mirassero al reinserimento delle persone nei sistemi di relazioni sociali, passo preliminare per recuperare un ruolo nel mercato del lavoro.

Invece di riformarlo, affrontando i suoi evidenti limiti segnalati dalla citata Commissione, con la Legge di Bilancio 2023 il Governo Meloni ha deciso di abolire il RdC a partire dal 1 gennaio 2024, sostituendolo con due nuove misure: l'Assegno di inclusione per il contrasto alla povertà e il Supporto per la formazione e il lavoro (quest'ultimo in vigore dal 1 settembre 2023)<sup>40</sup>. In questo modo è stata ribaltata l'impostazione precedente basata su uno strumento universale di lotta alla povertà, tornando alla logica "categoriale" che aveva caratterizzato le politiche di settore prevalenti prima della modifica del REI<sup>41</sup>. Il nuovo sistema introduce nuove forme di iniquità fra i beneficiari delle due misure e lascia scoperte larghe fasce della popolazione in condizione di grave povertà. In particolare, il diritto a usufruire di una protezione continuativa dello Stato è riconosciuto solo alle famiglie che presentano alcune caratteristiche (presenza di minori, di over 60enni, di persone con disabilità e che rientrano nei requisiti di reddito e patrimoniali previsti), escludendo gran parte dei poveri assoluti, cioè single o coppie senza figli, con bassi livelli di istruzione, molti dei quali residenti nel Mezzo-

giorno, ai quali è riconosciuto un contributo temporaneo di 350 euro mensili, per il massimo di un anno, a condizione di impegnarsi in percorsi di riqualificazione o progetti socialmente utili.

Contrariamente a quanto previsto dal Target 3 del Goal 1 dedicato alla lotta alla povertà (“Applicare a livello nazionale sistemi adeguati e misure di protezione sociale per tutti, includendo i livelli minimi, ed entro il 2030 raggiungere sostanziale copertura dei poveri e dei vulnerabili”), è stato così cancellato il diritto di ogni cittadino in difficoltà, che rispetti determinati requisiti reddituali, patrimoniali e di residenza, di accedere con continuità, fino a quando il bisogno persiste, a un sostegno economico che gli permetta di condurre una vita dignitosa. Il risultato del nuovo sistema, come dimostrato da recenti stime dei potenziali effetti redistributivi della riforma, può essere un aumento significativo dell'incidenza della povertà e della disuguaglianza nel nostro Paese<sup>42</sup>.

Infine, va segnalato che la recente Legge delega per la riforma fiscale (Legge 9 agosto 2023, n. 111) non appare basata su una visione organica finalizzata a raggiungere chiari obiettivi di giustizia fiscale, e quindi sociale, nel medio termine e sulla scelta del modello di sistema impositivo più efficace per conseguirli. Ad esempio, il testo, sulla base del quale il Governo dovrà scrivere i decreti legislativi, esamina questioni specifiche relative a singole imposte, trascurando le interazioni tra le diverse componenti dell'intero sistema fiscale e i potenziali effetti sull'equità e sulla ricomposizione complessiva del prelievo. In particolare, le azioni descritte nella legge non appaiono in grado di riequilibrare il peso relativo tra imposte dirette e indirette e a realizzare la necessaria redistribuzione dei carichi fiscali dai redditi da lavoro ad altre basi imponibili. Inoltre, il principio che guida la riforma del sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche è la graduale riduzione e revisione dell'Irpef “nella prospettiva della transizione del sistema verso l'aliquota impositiva unica”, la cosiddetta *flat tax*, un modello di riferimento che a regime indebolisce la progressività del sistema fiscale - già oggi insufficiente - e che potrebbe mettere a rischio il finanziamento degli attuali livelli di spesa pubblica per il sistema del welfare.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) varato nel 2021 ha individuato quali priorità trasversali la riduzione dei divari territoriali, di ge-

nerie e intergenerazionali, con riforme e investimenti volti a incidere sulle disuguaglianze e sulla qualità dell'accesso ai servizi essenziali. Tra questi, la riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti segna un passo importante nella direzione di un sistema di welfare unitario e integrato. Secondo l'Istat, si tratta di 3,8 milioni di anziani con disabilità di natura fisica e/o mentale, destinati ad aumentare nei prossimi anni. La riforma, se ben disegnata attraverso i necessari decreti legislativi e un corrispondente incremento delle risorse pubbliche dedicate, oltre a migliorare la qualità della vita degli anziani potrà anche promuovere un miglioramento della libertà sostanziale di milioni di donne, sulle quali grava primariamente l'impegno familiare di assistenza.

Le finalità di riequilibrio territoriale nel PNRR trovano specifica declinazione nel contributo che il Piano può offrire nell'attenuare i divari territoriali interni, attraverso l'impegno da parte delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi di destinare alle regioni del Mezzogiorno almeno il 40% delle risorse allocabili territorialmente (“clausola del 40%”: Decreto-legge n. 77/2021 e s.m.i. art.2 comma 6-bis Legge n. 108/2021). La revisione del PNRR attualmente in discussione con la Commissione dovrà quindi tener conto dell'impatto territoriale e, più in generale, delle conseguenze sulla riduzione dei divari interni della modifica/posticipazione di alcuni investimenti pubblici rilevanti nella prospettiva delle azioni rivolte al Sud e alle aree più marginalizzate.

## GOAL 2 - SCONFIGGERE LA FAME

Il cammino verso il conseguimento del Goal 2, a sette anni dall'adozione dell'Agenda 2030, registra forti asimmetrie. Dal punto di vista delle famiglie, il permanere di bassi redditi e un'inflazione superiore a quella media europea hanno determinato, a causa del riaggiustamento del rapporto tra spesa alimentare e reddito personale disponibile, un peggioramento nel consumo di cibi salubri, di qualità ed eco-sostenibili. Dal punto di vista della produzione agricola, invece, ci sono stati numerosi segnali positivi, in quanto è cresciuta la produttività, l'eco-efficienza e la superficie destinata all'agricoltura biologica, ma la sostenibilità sociale sembra essere ancora inadeguata rispetto a quanto previsto dall'Agenda 2030.

I dati dell'Istat segnalano anche una progressiva crescita di stili di vita sedentari, soprattutto