

| **Dossier** | Dal 2007 al 2014 la povertà assoluta in Italia è più che raddoppiata: non solo famiglie disgregate o numer

4 milioni di poveri: chi sono e che fare?



Nanni Tosco
Ufficio Pio Compagnia di San Paolo

Nei sette anni intercorsi dal 2007 al 2014 la povertà assoluta in Italia è più che raddoppiata, sia numericamente che percentualmente, raggiungendo la ragguardevole cifra di 4,1 milioni di persone, pari al 6,8 per cento della popolazione, mutando profondamente le proprie caratteristiche (nuove povertà/nuovi poveri). Non più unicamente una "questione meridionale", ma pure un problema del Nord; che concerne non solo più famiglie anziane o numerose, ma anche nuclei di giovani o con un solo figlio; che colpisce sia disoccupati che quote significative di lavoratori dipendenti (*working poor*) e nicchie di autonomi e piccoli imprenditori. Non più solo una mancanza di denaro, bensì di lavoro, di educazione, formazione e istruzione, di casa, di cibo (qualità e quantità), di farmaci e cure mediche, di relazioni e reti sociali. Ciò nonostante il Paese è rimasto nella Ue, insieme alla Grecia, privo di uno strumento economico e sociale universale a sostegno delle famiglie che versano in queste condizioni, limitando la spesa pubblica per la povertà ad uno 0,1 per cento del Pil contro una media europea dello 0,5 per cento (Eurostat). Una acuta e imperdonabile anomalia del nostro *welfare* pubblico nazionale anche per il futuro. «La povertà potrà ridursi ma rimarrà, comunque, as-

sai superiore alle percentuali precristi», ha scritto Cristiano Gori, «e manterrà la sua natura trasversale, che l'ha portata a diffondersi in ogni parte della società. La ripresa economica e quella occupazionale non risolveranno il problema della povertà». Nel recente passato le misure pubbliche in materia, prese da differenti governi, hanno avuto per lo più un carattere sperimentale, temporaneo, *una tantum*, evidenziando spesso problematiche applicative, e hanno riguardato una platea di beneficiari alquanto ridotta. Provocando talvolta effetti controproducenti se non addirittura iniqui. Sia la vecchia *social card* (carta acquisti) che la nuova *social card* (Sostegno di inclusione attiva-Sia) hanno dato

altre partite di giro (residui), porterebbe a rendere disponibili 800 milioni per il Sia, 600 milioni per l'Asdi e 200 milioni per la carta acquisti. Un totale di 1,6 miliardi. Mentre a partire dal 2017 le risorse aggiuntive provenienti dalla fiscalità generale salirebbero a 1 miliardo e cumulandosi con 250 milioni previsti per la carta acquisti, 200 milioni per l'Asdi e 50 milioni derivanti dalla abolizione della indennità di disoccupazione per le collaborazioni continuative professionali, confluirebbero in un unico pacchetto pari a 1,5 miliardi di euro. Finalizzato a introdurre una sola misura strutturale di sostegno economico al reddito, condizionato alla prova dei mezzi, che assorbirebbe tutte le altre forme erogative. Ciò permanente,



Non solamente una mancanza di denaro, ma di lavoro, di educazione, formazione e istruzione, di casa, di cibo, di farmaci e cure mediche, di relazioni e reti sociali

complessivamente risultati modesti, palesando una impostazione prettamente assistenziale con la carta acquisti e, in ambedue i casi, la limitatezza delle risorse disponibili (250 milioni per la prima, 50 milioni per la seconda) e la conseguente esiguità della cerchia delle famiglie coinvolte rispetto alla potenziale platea di quelle bisognose. Secondo stime della Cisl pure i recenti provvedimenti governativi, orientati a migliorare in generale il reddito delle famiglie, quali il bonus dipendenti (gli 80 euro), il bonus bebè, la modulazione della Tasi prima casa, l'introduzione nel *Jobs Act* di un assegno sociale (Asdi) per i lavoratori con più di 55 anni o con a carico figli in minore età (Isee fino a 5 mila euro), che hanno perso il lavoro e al termine del sussidio di disoccupazione (Naspi) non si sono ancora ricollocati, hanno prodotto e produrranno una ricaduta positiva contenuta se non residuale sulle famiglie in povertà assoluta. Più incisiva nei casi del bonus bebè e dell'Asdi; bassa nel bonus dipendenti e per la Tasi.

E' in questo contesto che il governo Renzi avanza ora la proposta di varare nella nuova Legge di stabilità una misura specifica contro la povertà. Intanto per il 2016 sarebbe previsto uno stanziamento aggiuntivo di risorse pubbliche di 600 milioni di euro che, ripartiti e implementati con

unitaria e quindi esaustiva e trasversale a tutte le famiglie/cittadini in situazioni di povertà assoluta. Si parla di un sussidio mensile per le famiglie con una Isee fino a 3 mila euro (annuo), per un massimo di 404 euro (famiglia 5 componenti con minori). L'uso del condizionale è d'obbligo, ma niente affatto pregiudiziale. Indice di una prudenza minima, dettata dai pericoli di successive revisioni e tagli delle risorse, che siamo abituati a registrare ripetersi sulla scena politica. Ancorché i tempi legislativi per concretizzare tali novità sarebbero scanditi dall'iter di una legge delega che fa capo al governo, che potrebbe chiudersi entro il primo semestre 2016. Insomma, un primo passo di un cammino duraturo, dal quale si auspica non si potrà più tornare indietro, anzi progredire. Un passo però soggetto alla prova dei fatti. Ciò non di meno il disegno prefigurato con questi numeri merita una certa attenzione. Siamo infatti di fronte a cifre in favore delle famiglie povere italiane di entità mai vista. La ricerca di una apertura di credito da parte del governo Renzi nell'affrontare finalmente la questione. Quantunque al di sotto di quelle necessarie avanzate nel Reddito di inclusione sociale (Reis) elaborato dall'Alleanza contro la povertà. Stimate a regime (dopo una gradualità quadriennale) in 7,1 miliardi di aiuti per la totalità delle famiglie



La proposta del governo Renzi di varare nella Legge di stabilità una misura specifica contro l'indigenza. E per il 2016 risorse pubbliche per un totale di 1,6 miliardi

ose, ma anche nuclei di giovani o con un solo figlio, sia disoccupati che lavoratori dipendenti, autonomi e piccoli imprenditori



| SCHEDA |

Per misurare la povertà e comparare i Paesi membri, l'Eurostat fornisce un indicatore che considera le «persone a rischio di povertà o esclusione sociale». Questo indicatore è composto da tre differenti dimensioni che riguardano: a) il rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (cioè persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali); b) la situazione di grave deprivazione materiale (cioè persone che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: non riuscire a sostenere spese impreviste, avere arretrati nei pagamenti di mutuo, affitto, bollette, debiti diversi, non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa in un anno o un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, di riscaldare adeguatamente l'abitazione, non potersi permettere l'acquisto di una lavatrice, un televisore a colori, un telefono o un'automobile; c) l'appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa (cioè persone con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 per cento del loro potenziale). Considerando questo indicatore, l'Italia mostra tassi di povertà superiori alla media dell'Unione europea. Infatti, a partire dal 2006, nel nostro Paese il rischio di povertà ed esclusione sociale è sistematicamente più elevato rispetto alla media dell'Ue-27. Questa differenza è particolarmente evidente nel 2012, quando in Italia la percentuale di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale è pari al 29,9% della popolazione contro una media europea del 24,7%. (c.agos.)

Persone a rischio di povertà o esclusione sociale, % sul totale della popolazione

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU-27	25,7	25,3	24,4	23,8	23,3	23,6	24,2	24,7	24,5
Italia	25,0	25,9	26,0	25,3	24,7	24,5	28,2	29,9	28,4

Fonte: elaborazione su database Eurostat

in condizione di povertà assoluta, subordinati all'adesione dei beneficiari a percorsi di inserimento sociale e/o occupazionale; e a partire da 1,8 miliardi nel primo anno per le famiglie "più povere fra le povere".

Inoltre il governo ha coinvolto le Fondazioni di origine bancaria (Fob), in collaborazione con Comuni e Terzo settore, in un progetto sperimentale, che mette a loro disposizione 100 milioni all'anno nel prossimo triennio per investimenti nella lotta alla povertà educativa, compensabili con un credito d'imposta del 75 per cento. Un'iniziativa coerente con la scelta prioritaria di combattere la povertà nelle famiglie dove vivono "cittadini" di minore età e giovani. Come dimostrano ormai parecchie indagini e studi, la povertà economica e quella delle "conoscenze" sono strettamente interdipendenti; e coesistere della riproduzione e dell'ereditarietà delle condizioni di povertà assoluta fra le generazioni, all'interno di un nucleo familiare.

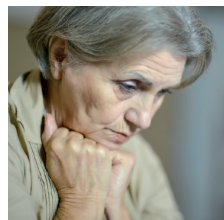
Fra le Fob, la Compagnia di San Paolo e il suo ente strumentale, l'Ufficio Pio, tentano di destinare il proprio intervento sociale a livello torinese a questo e altri aspetti peculiari della povertà. La Compagnia di San Paolo finanziando ad esempio progetti sul tema dell'alimentazione (Bando beni e reti di prossimità) sia di tipo tradizionale (mense) che

altri più decisamente innovativi, che prevedono forme di restituzione; sperimentazioni concrete di condivisione di beni e servizi di prima necessità e di redistribuzione di beni fisici usati o donati e di prodotti provenienti da eccedenze a scadenza ravvicinata, anche per mezzo di tecnologie digitali. L'Ufficio Pio finanziando ad esempio «Percorsi». Un progetto di *asset building* (costituzione di un patrimonio familiare) rivolto a studenti che frequentano la quarta e quinta delle scuole secondarie superiori e/o proseguono gli studi universitari, risparmiando da 5 a 50 euro al mese per un massimo di 2 mila euro. La somma accantonata (al termine del progetto torna a piena disponibilità della famiglia) viene raddoppiata dall'Ufficio Pio per spese (tasse scolastiche e universitarie, acquisto di libri, pagamento degli abbonamenti dei trasporti o di viaggi studio, affitto fuori sede, acquisto di pc o di un tablet) riguardanti il periodo della scuola secondaria superiore e quadruplicata per spese relative al periodo universitario; con un beneficio massimo possibile di 8 mila euro. Dal 2010 gli studenti che finora ne hanno usufruito sono stati 760, sostenuti da integrazioni a fondo perduto pari a poco più di 2 milioni di euro. Queste esperienze locali, a cui ne corrispondono altre centinaia se non migliaia, a vario titolo messe in campo sull'intero territorio nazionale dal variegato mondo Secondo Welfare, evidenziano l'urgenza da parte del governo di elaborare e condividere un piano di contrasto alla povertà di dimensione nazionale, che faccia da cornice strategica a quanti (attori pubblici e privati) operano nel campo del disagio economico e sociale. Un obiettivo che non è estraneo, se non addirittura correlato, alla riforma del Terzo settore all'esame del Parlamento. Anche perché quest'ultimo sarà certamente chiamato a ricoprire un importante ruolo e nuovi spazi nella sua attuazione.

Chiara Agostini

ricercatrice «Percorsi di Secondo Welfare»

Nel recente volume «Il lavoro non basta» Chiara Saraceno ha definito la povertà come una forma di disuguaglianza materiale che impedisce alle persone di soddisfare in modo adeguato i propri bisogni e di condurre una vita in linea con le proprie aspirazioni e capacità. Ma come si definisce la soglia oltre la quale la disuguaglianza economica diventa povertà? Per rispondere a questa domanda, la stessa autrice ha sottolineato che è possibile distinguere fra criteri «oggettivi» e «soggettivi». Nel primo caso, la povertà è individuata sulla base di un indicatore che riguarda le condizioni materiali proprie di chi ne è colpito. Nel secondo caso, invece, la povertà è misurata a partire dalla percezione propria dei soggetti che la sperimentano. La povertà misurata sulla base di criteri oggettivi si distingue in «assoluta» e «relativa». Nel primo caso, si fa riferimento all'impossibilità di accedere al consumo di uno specifico paniere di beni essenziali. Nel secondo, la povertà è invece definita considerando il tenore di vita medio della popolazione, misurato sulla base dei consumi o del reddito.



Se si guarda ai trend registrati negli anni della crisi, l'aumento della povertà relativa è meno significativo rispetto a quello della povertà assoluta. La povertà relativa ha subito fluttuazioni minime nel corso dei primi anni della crisi e, in particolare, fino al 2011. In proposito, è necessario considerare che, riferendosi al reddito o ai consumi medi, l'indicatore di povertà relativa è fortemente influenzato dalle variazioni congiunturali nella distribuzione dei redditi e nel livello di vita. Di conseguenza, data la diminuzione (di oltre il 9 per cento), sia dei redditi sia dei consumi medi, la linea della povertà relativa si è contestualmente abbassata. Questo significa che alcune famiglie, pur non avendo migliorato la loro condizione, non sono più risultate in povertà. La povertà assoluta è invece aumentata bruscamente passando dal 4,2 per cento nel 2010 al 5,9 per cento nel 2012 e al 7,3 per cento nel 2013. Questo significa che si è passati da 2 milioni e 472 mila a 4 milioni e 420 mila persone in povertà nel periodo compreso fra il 2010 e il 2013.

Nel 2014, l'incidenza della povertà (sia relativa sia assoluta) si è mantenuta sostanzialmente stabile. Le famiglie in condizione di povertà assoluta erano 1 milione e 470 mila, per un totale di 4 milioni e 102 mila individui (6,8 per cento della popolazione residente; il dato sembra quindi in calo rispetto all'anno precedente, quando l'incidenza della povertà sul totale della popolazione residente era pari al 7,3 per cento. Tuttavia, come evidenziato dall'Istat, questa riduzione non è da considerarsi statisticamente significativa e per questo è corretto parlare di una sostanziale stabilità del trend. Sempre nel 2014, le famiglie in condizione di povertà relativa erano 2 milioni e 654 mila, per un totale di 7 milioni e 815 mila individui, pari al 12,9 per cento dell'intera popolazione. Come per la povertà assoluta, anche nel caso di quella relativa si registra la sostanziale stabilità del trend.

Nel quadro della crisi, l'incidenza della povertà è aumentata in misura più significativa nelle regioni e fra i gruppi sociali che, già prima della crisi, erano più a rischio di povertà. È il caso del Mezzogiorno, delle famiglie numerose con minori e delle famiglie di operai e di impiegati esecutivi. Al contrario, gli anziani (pur continuando a essere sovra-rappresentati fra i poveri), sono stati i meno toccati dalla crisi. Il numero di anziani poveri non è infatti cresciuto in maniera significativa in questo periodo, tuttavia, è aumentato il numero di famiglie in cui la pensione di un anziano è la principale fonte di reddito per tutti i componenti.

| Analisi | A partire dal 2008, il principale strumento di contrasto è la «carta acquisti»

Finora deboli le contromisure

Mancano gli schemi di reddito minimo di inserimento avviati in tutti i Paesi europei

L'Italia è stata tradizionalmente caratterizzata dalla presenza di istituzioni di *welfare* in cui l'accesso alla protezione è funzione della partecipazione al mercato del lavoro. In un sistema di protezione sociale di questo tipo, i benefici sono legati al possesso di un reddito e le prestazioni sono finanziate attraverso i contributi sociali.

In questo contesto, nonostante la rilevanza del fenomeno, la lotta alla povertà ha tradizionalmente giocato un ruolo residuale e gli interventi sono stati diretti agli esclusi dal mercato del lavoro che non usufruiscono dei benefici connessi al possesso di un reddito. Nel sistema italiano di *welfare*, la protezione sociale è normalmente diretta a specifiche «categorie» di bisogno e l'unica misura universalistica di contrasto alla povertà è l'indennità di accompagnamento che si rivolge agli invalidi civili che necessitano di assistenza continua e non sono ricoverati presso strutture ospedaliere pubbliche.

In sostanza, in Italia manca un reddito minimo di inserimento, ovvero una misura nazionale a sostegno di tutte le famiglie in povertà assoluta. Uno schema universalistico di contrasto alla povertà, chiamato «minimo vitale», è stato introdotto in alcune città nel corso degli anni Ottanta (a Torino nel 1978, ad Ancona nel 1981, a Catania nel 1983, a Milano



nel 1989). A partire dal 1998, su impulso della normativa nazionale, uno schema di reddito minimo di inserimento è stato sperimentato in alcune città (39 nel corso del primo biennio di sperimentazione e 306 nei due anni successivi). Questa misura si basava su un mix di interventi attivi e passivi; l'accesso al trasferimento monetario era infatti condizionato alla partecipazione a un progetto di inclusione sociale.

Le politiche di lotta alla povertà sono rimaste deboli anche quando la crisi economica ha determinato una significativa crescita del fenomeno. A partire dal 2008, il principale strumento di contrasto alla povertà è la «carta acquisti». A questa si è successivamente affiancata la «nuova carta acquisti» sperimentata, a partire dal 2013, in dodici città con più di 250 mila abitanti.

La «carta acquisti» è una misura passiva e categoriale consistente in un sostegno di 40 euro mensili utilizzabili per l'acquisto di beni e servizi di prima necessità (spesa alimentare, sanitaria, utenze luce e gas). La misura è riservata a chi ha più di 65 anni oppure ha figli con meno di 3 anni ed è in possesso di determinati requisiti economici. La «nuova carta acquisti» si rivolge invece a famiglie con almeno un minore e prevede un importo mensile che varia in funzione del numero di componenti il nucleo familiare: 231 euro per le famiglie con due componenti; 281 euro per quelle con tre componenti, 331 quando i componenti sono quattro e 404 per le famiglie composte da cinque o più persone. Nel quadro della misura, l'erogazione del trattamento economico si affianca all'attivazione di un percorso personalizzato elaborato e gestito dai comuni in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e la scuola. L'erogazione della carta è quindi vincolata alla sottoscrizione di un progetto all'interno del quale il beneficiario è in costante contatto con l'amministrazione comunale, si attiva per la ricerca di un lavoro, frequenta corsi di formazione, si impegna nella prevenzione e cura della salute.

La categorialità e la residualità di queste misure hanno ben poco a che fare con l'universalismo proprio degli schemi di reddito minimo di inserimento sperimentati (con l'eccezione dell'Italia e della Grecia) in tutti i Paesi europei. (c.agos.)