

IL CASO ITALIA: CONTRO LA POVERTÀ LO STRUMENTO SIA

Simona TENAGLIA*

* Ricercatrice Isfol, economista esperta in politiche sociali

IL QUADRO ITALIANO

La crisi economica ha messo a dura prova le condizioni delle famiglie italiane che tradizionalmente hanno avuto un ruolo di ammortizzatore sociale, accanto agli strumenti di intervento pubblici esistenti in Italia (Istat 2014a). Fino al 2009 non si era registrato un aumento della povertà e della deprivazione delle famiglie. Al contrario, a partire da tale anno, il diffondersi degli effetti della crisi a livello nazionale ed europeo ha generato un deterioramento delle condizioni economiche dei nuclei familiari, rendendo vano il ricorso alle strategie utilizzate fino a quel momento quali la riduzione dei patrimoni e l'indebitamento. E' inoltre cresciuta la disuguaglianza nella distribuzione red-

diti: nel 2011 il rapporto tra il reddito posseduto dal 20 per cento più ricco della popolazione e il 20 per cento più povero ha raggiunto il valore più alto degli ultimi anni, pari a 5,6¹.

Il deterioramento delle condizioni delle famiglie italiane è ben descritto dagli indicatori di povertà relativa ed assoluta².



¹ Tale valore ci dice che il 20 per cento più ricco fruisce di un ammontare di reddito di 5,6 volte superiore a quello del 20 per cento più povero (Istat 2014a)

² L'Istat considera povera in termini relativi una famiglia di due persone che presenta una spesa per consumi inferiore alla spesa media pro-capite (nel 2013 è pari a 972,52 euro mensili). L'Eurostat calcola invece la povertà sulla base del reddito disponibile delle famiglie. In questo caso si considera come povero in termini relativi un individuo che vive in una famiglia il cui reddito equivalente è inferiore al 60% del reddito equivalente mediano della distribuzione individuale. L'Istat considera invece in condizioni di povertà assoluta una famiglia che presenta una spesa per beni e servizi primari inferiore a una soglia ritenuta minima per condurre una vita dignitosa.

Il grafico 1 mostra l'incidenza della povertà relativa³ nel biennio 2012-2013 per le varie ripartizioni geografiche.

Nel 2013 il 12,6% delle famiglie si trova in condizioni di povertà relativa, pari a 3 milioni 230 mila nuclei familiari. Il peggioramento in termini di povertà relativa, come evidenziato dal rapporto annuale Istat (2014a), ha riguardato in particolare le famiglie che tradizionalmente risultano più colpite:

Grafico 1 INCIDENZA DI POVERTÀ RELATIVA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA

Fonte: Istat (2014b)

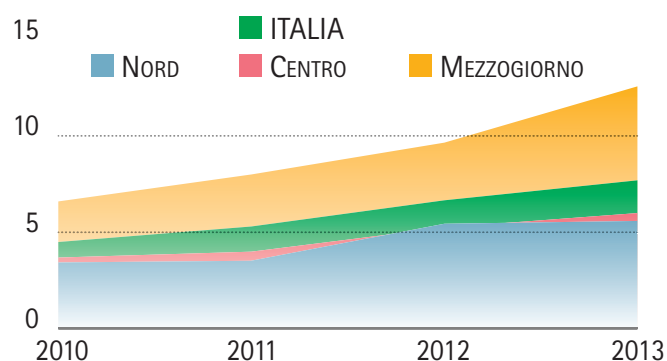
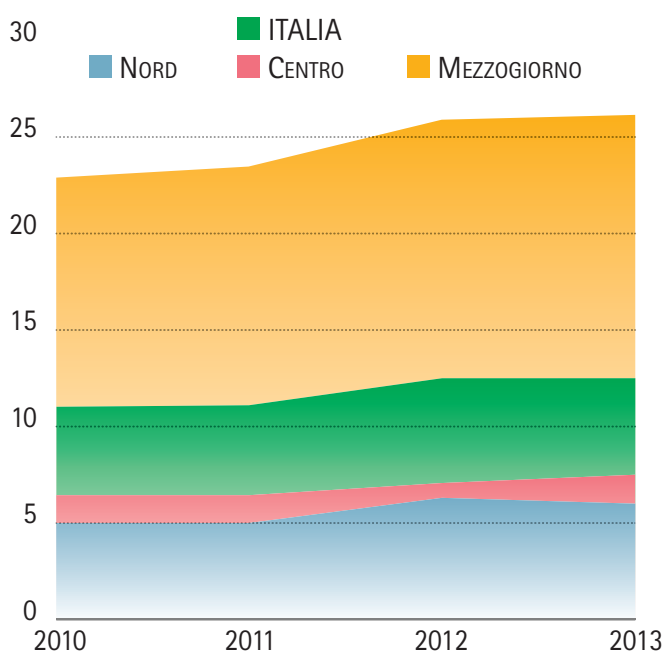


Grafico 2 INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA

Fonte: Istat (2014b)



i nuclei familiari con più di tre componenti, con figli (in particolare figli minori), e i nuclei familiari in cui i componenti adulti non hanno un'occupazione. Inoltre, la diffusione della povertà è maggiore per le famiglie in cui il capofamiglia ha un basso livello d'istruzione o una bassa qualifica professionale.

Per quel che riguarda la povertà assoluta, il 7,9% delle famiglie residenti si trova in queste condizioni, pari a 2 milioni 28 mila nuclei familiari, ovvero 6 milioni circa di individui (Grafico 2). Di questi ultimi, 3 milioni circa risiedono nel Mezzogiorno, numero cresciuto di oltre 700 mila individui rispetto al 2012. Colpisce il numero di minori in condizione di povertà assoluta, 1 milione 434 mila, con un'incidenza di povertà passata dal 10,3% del 2012 al 13,8% del 2013.

Analogamente è aumentata l'incidenza della povertà per gli anziani, cresciuta dal 5,8% del 2012 al 7% del 2013. Come per la povertà relativa, anche la povertà assoluta è in aumento nelle famiglie con tre o più componenti, in particolare quelle con figli minori e dove la persona di riferimento ha un titolo di studio e/o qualifica professionale bassa, ovvero svolge un lavoro operaio.

Le difficoltà economiche dei nuclei familiari sono evidenziate anche dall'indicatore di persistenza nel rischio di povertà⁴. Nel 2012 in Italia tale rischio era pari al 13,1 per cento, in crescita rispetto all'11,8 per cento del 2011, contro una media UE28 di 9,7 punti percentuali. Come per gli indicatori di povertà

³ Tra gli indicatori esistenti per misurare la povertà, rilevanti sono l'incidenza e l'intensità della povertà (ossia la misurazione di quanto poveri sono i poveri). L'incidenza della povertà è data dal rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti, mentre l'intensità misura di quanto in percentuale la spesa media delle famiglie definite povere è al di sotto della soglia di povertà

⁴ Il rischio di persistenza in povertà è rappresentato dalla percentuale di individui a rischio di povertà nell'anno corrente e in almeno due dei tre anni precedenti (per il 2012, ad esempio, si tratta della percentuale di individui a rischio di povertà nel 2012 e in almeno due anni tra il 2009 e il 2011) (ISTAT 2014a)

assoluta e relativa, anche il rischio di povertà permanente è associato alle famiglie con figli minori, con assenza di occupazione e con un livello d'istruzione e una qualifica professionale bassa del principale percettore di reddito del nucleo familiare.

Un dato positivo è invece legato alla quota di famiglie fortemente deprivate⁵. Se infatti dal 2010 al 2012 si è registrato un costante aumento dei nuclei familiari entrati in questa condizione (dal 6,9% del 2010 al 14,5% del 2012), nel 2013 il valore scende al 12,5%. Tale miglioramento è dovuto alla riduzione di nuclei familiari in cui ci sono problemi legati a una adeguata alimentazione, al riscaldamento dell'abitazione e al pagamento di spese impreviste (Istat 2014a). Le maggiori difficoltà permangono nelle famiglie numerose, con due o più minori, con un solo genitore e nei nuclei familiari con a capo un soggetto con basso titolo di studio o disoccupato.

Le difficoltà delle famiglie italiane sarebbero state infine anche maggiori se non ci fossero stati i trasferimenti sociali. Nel 2012 in particolare hanno beneficiato di trasferimenti il 38% dei nuclei familiari. Questa spesa sociale di tipo non pensionistico, consistente prevalentemente in sussidi per l'invalidità o la disoccupazione⁶, borse di studio, benefici a sostegno delle famiglie e di contributi pubblici per le spese dell'abitazione, ha

ridotto il rischio di povertà della popolazione residente in Italia di circa il 20% e corrisponde a circa il 12% del reddito familiare disponibile.

Tra gli strumenti predisposti a livello del governo centrale per far fronte alla povertà vi è il Sostegno per l'Inclusione Attiva. A livello europeo la recente creazione del Fondo europeo di aiuti per i soggetti più deprivati (Fund for European Aid to the Most Deprived, FEAD), il quale ha una dotazione di 3,8 miliardi di euro per la programmazione 2014-2020⁷



e ha come obiettivo quello di far fronte alla grave deprivazione. La Francia è stata la prima nazione a veder approvato a fine luglio da parte della Commissione europea il programma operativo per l'utilizzo del FEAD, acquisendo il diritto a ricevere 499 milioni di euro per la programmazione 2014-2020.

⁵ L'indicatore di deprivazione materiale grave è definito come la percentuale di persone che vivono in famiglie che registrano almeno quattro segnali di deprivazione materiale. (ISTAT-GLOSSARIO). nove segnali considerati sono: i) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro; ii) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; iii) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come per es. gli acquisti a rate; iv) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano); v) non

poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: vi) un'alavatrice; vii) un televisore a colori; viii) un telefono; ix) un'automobile (Istat, Indagine Eu-Silc)

⁶ Inclusa la cassa integrazione guadagni.

⁷ Dal 22 al 24 settembre 2014 si è svolto a Bruxelles l'incontro "13th European Meeting of People experiencing Poverty", con l'obiettivo di discutere l'uso dei fondi strutturali per il contrasto alla povertà e del Fondo FEAD di recente istituzione.

IL SOSTEGNO PER L'INCLUSIONE ATTIVA (SIA)

Tra gli strumenti creati a livello nazionale per la lotta alla povertà e l'attivazione degli individui in condizione di deprivazione vi è il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA). Si tratta di una misura, al momento sperimentale, introdotta con il Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 10 gennaio 2013 al fine di contrastare la povertà assoluta⁸. In particolare, l'obiettivo specifico della misura è rappresentato, in linea con le indicazioni della Piattaforma europea contro la povertà e del Pacchetto investimenti

sociali (SIP), dalla lotta alla povertà minorile, definendo come target iniziale le famiglie in cui i membri adulti non hanno più un'occupazione e non hanno più diritto a sussidi per esaurimento delle mensilità previste.

Questo strumento, che si affiancherebbe alla *social card* già esistente e finanziata per tutto il 2014, trova ovviamente la sua

giustificazione sia nei recenti aumenti dei tassi di povertà assoluta e relativa delle famiglie italiane, ma anche nel mancato allineamento dell'Italia⁹ alla Raccomandazione 441/92/CEE del Consiglio dell'Unione Europea, la quale ha invitato gli Stati membri a dotarsi di una misura universale nazionale in grado di garantire le risorse adeguate a raggiungere uno standard minimo di vita¹⁰. Tale misura appare tanto più urgente se si pensa che



le condizioni che ne hanno giustificato la mancata introduzione in passato, quali la tenuta dei tassi di occupazione, il sostegno delle reti familiari e informali e l'utilizzo di altri strumenti di politica pubblica (pensioni, invalidità etc.) sono oggi venute meno, rendendo più urgente una decisione politica di previsione di una misura nazionale.

Per quel che riguarda nello specifico la sperimentazione della cosiddetta Nuova Social Card, questa è ufficialmente iniziata con la pubblicazione dei bandi nell'estate 2013¹¹ ed ha coinvolto inizialmente le 12 città metropolitane con più di 250.000 abitanti¹². Poiché vi era il rischio di ricevere un numero di domande molto superiore alle risorse disponibili, sono stati fissati dei criteri di eleggibilità molto restrittivi relativi alla condizione

economico-patrimoniale, alla presenza di minori e alla condizione lavorativa dei richiedenti. La rigidità dei criteri, la raccolta delle domande

nel periodo estivo senza una campagna di comunicazione e i rigorosi controlli realizzati dall'INPS, dall'agenzia delle entrate e dai comuni stessi, hanno fatto sì che a fronte di circa 17.500 domande raccolte, soltanto 6.500¹³ nuclei familiari hanno iniziato a percepire il SIA a partire dal secondo bimestre 2014 (27.000 individui). La combinazione del nu-

⁸ Non è la prima volta che in Italia sono introdotte delle forme di reddito minimo, ma sempre con iniziative di carattere regionale, le quali non sono state trasformate in strumenti permanenti (Trivellato 2013)

⁹ Come evidenziato da Sacchi (2013), in realtà anche Malta e Bulgaria non presentano uno schema non categoriale generalizzato, però la situazione dell'Italia e della Grecia appare sicuramente sui generis se si considera l'UE a 15.

¹⁰ Questo tipo di intervento è stato ritenuto necessario anche dalla

Strategia di inclusione attiva dell'Unione Europea.

¹¹ Bologna e Milano sono le sole due città che non hanno utilizzato la modalità dei bandi o avvisi, bensì le liste di utenti già in carico ai servizi comunali.

¹² Le città coinvolte sono: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona. L'unica città partita in ritardo è Roma a causa del cambio di amministrazione che l'ha interessata.

¹³ Questo valore non comprende il comune di Roma

mero basso di domande raccolte con l'elevato numero di richieste escluse per assenza dei requisiti ha fatto sì che, nella prima fase della sperimentazione, in diverse città le risorse disponibili non siano andate esaurite. La gran parte dei comuni ha impegnato tra la metà e i due terzi del totale delle risorse. Le rimanenti risorse rimangono comunque sui territori a cui sono state assegnate e andranno spese nella seconda fase della sperimentazione.

La dotazione finanziaria della sperimentazione è stata inizialmente pari a 50 milioni di euro, alla quale si sono aggiunti, attraverso successivi provvedimenti legislativi¹⁴, altri 167 milioni di euro per l'estensione al Mezzogiorno della misura nel biennio 2014-2015, e altri 40 milioni di euro per l'estensione a tutto il territorio nazionale nel triennio 2014-2016.

Una caratteristica ed anche uno dei punti di forza della sperimentazione è rappresentata dalla previsione non soltanto di un contributo monetario, pari al massimo a circa 400 euro mensili per le famiglie con 5 o più componenti, ma anche da un processo di presa in carico da parte

dei comuni dei nuclei familiari beneficiari con l'obiettivo di realizzare una inclusione sociale attiva, ovvero lavorativa per gli adulti, scolastica per i bambini, sociale e sanitaria per tutta la famiglia. La presa in carico avviene attraverso la sottoscrizione da parte dei nuclei familiari di un progetto predisposto dai Comuni insieme alle stesse famiglie, con l'impegno a svolgere delle specifiche attività (atti di ricerca attiva di lavoro, adesione a progetti di formazione, frequenza e impegno scolastico dei minori, cura della salute), pena l'esclusione dal beneficio. Si tratta in sostanza di applicare il criterio di condizionalità, chiedendo ai beneficiari un comportamento da "buon cittadino". Tra gli atti di ricerca attiva di lavoro dei beneficiari potrebbe essere utile ricompresa l'avviamento di un'attività imprenditoriale in proprio sfruttando lo strumento del microcredito. Pur richiedendo un'ade-

preparazione sul microcredito degli addetti dei centri per l'impiego, si tratterebbe di un'opportunità in più offerta ai nuclei familiari, attraverso la quale valorizzare delle capacità e competenze, aumentando così la probabilità di rientrare nel mercato del lavoro.

Il programma Social Card Sperimentale presenta un'altra caratteristica che lo allinea agli standard previsti dai programmi finanziati dalla Commissione europea, ovvero un'attività di valutazione complessiva dell'intervento, che va ben oltre la semplice valutazione d'impatto realizzata con metodo controfattuale. È prevista, infatti, non soltanto una valutazione degli effetti del SIA sui beneficiari dell'intervento, in particolare l'efficacia della presa in carico in aggiunta al sussidio economico al fine di superare la condizione di biso-



¹⁴ D.L. 76/2013, coordinato con la legge di conversione 99/2013 e Legge di stabilità 2014.

gno; si vogliono altresì verificare gli effetti della sperimentazione sul sistema di offerta dei servizi sociali a livello delle singole amministrazioni comunali coinvolte (se, ad esempio, vi è stato un miglioramento nel livello

di integrazione tra servizi facenti capo a diverse amministrazioni, quali servizi sociali e servizi pubblici per l'impiego). Un ultimo aspetto che si vuole valutare è infine rappresentato dalle modalità attuative, gestionali e finanziarie della sperimentazione. In particolare, è previsto un confronto tra i diversi sistemi utilizzati dalle amministrazioni comunali in termini di: risorse umane del comune coinvolto dedicate specificamente al programma; spese sostenute dall'amministrazione comunale; modalità di erogazione dei servizi (attraverso ad es. affidamento all'esterno, convenzioni, gestioni in economia);



modalità di interazione tra il Soggetto attuatore della sperimentazione (INPS) e amministrazioni comunali. Si tratta in definitiva di una valutazione complessiva dell'intervento, in cui assume rilievo anche la costruzione o il rafforzamento della rete di servizi presenti sul territorio, mettendoli in rete e sfruttandone le sinergie.

Per realizzare la valutazione sono previsti diversi strumenti tra cui un questionario d'entrata e di uscita dei beneficiari e un questionario rivolto ai minori. A seguito tuttavia del ritardo accumulato per la raccolta e selezione delle domande, anche la somministrazione dei questio-

nari ha subito uno slittamento, e in ogni caso la valutazione d'impatto potrà essere condotta soltanto alla fine del periodo previsto nella prima fase del programma, e cioè dopo dodici mesi di erogazione del benefi-

cio. Poiché le prime erogazioni sono state effettuate nel secondo bimestre 2014 per il 40% circa dei beneficiari, mentre i rimanenti pagamenti sono stati effettuati nel quarto bimestre, la valutazione d'impatto potrà realisticamente essere realizzata soltanto nella seconda metà del 2015.

Nonostante le difficoltà incontrate e i ritardi accumulati, indubbiamente l'esperienza di questa prima sperimentazione rappresenta l'opportunità di apprendere e di semplificare e rendere più efficace un'auspicabile diffusione del SIA a livello nazionale.

BIBLIOGRAFIA

Istat (2014a), *Rapporto annuale 2014 - La situazione del Paese*, disponibile su www.istat.it

Istat (2014b), *La povertà in Italia*, Luglio, disponibile su www.istat.it

Sacchi S. (2013), "Lezioni da alcune esperienze europee" disponibile su www.frdb.org/upload/file/allegato2_sacchi.pdf

Trivellato U., (2013), "Una rassegna dei programmi nazionali e regionali di contrasto alla povertà in Italia", disponibile su www.frdb.org/upload/file/allegato1_trivellato.pdf