

Audizione delle Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) relativa a “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (collegato alla legge di stabilità 2016)

Materiale per audizione del 11.4.2016

Chiara Saraceno

Alcune osservazioni sul contesto e le caratteristiche della povertà assoluta in Italia

La povertà, sia relativa sia assoluta, in Italia è caratterizzata da:

- Forte concentrazione territoriale, con un tasso di povertà assoluta nel Mezzogiorno doppio di quello del centro-Nord: 8,6 per cento delle famiglie a fronte del 4,2 per cento del Nord e al 4,8 per cento del Centro. Allo stesso tempo, mentre nel Mezzogiorno c'è un grosso scarto tra incidenza della povertà assoluta e incidenza della povertà relativa, nel Nord i due tassi quasi si sovrappongono, ovvero nel Nord l'incidenza della povertà è minore, ma è quasi sempre assoluta.
- Forte incidenza della povertà minorile, dovuta soprattutto alla diffusione della povertà nelle famiglie con tre o più figli. Complessivamente, è in povertà assoluta l'10% di tutti i minori.
- Presenza significativa di famiglie di lavoratori poveri. Si trova in povertà assoluta il 5,2% delle famiglie con persona di riferimento occupata (poco meno della percentuale riguardante tutte le famiglie, 57%), che sale al 9,7% se quella persona è operaio o assimilato. Per quanto riguarda i minori, la povertà assoluta riguarda il 24,5 di coloro che vivono una famiglia in cui nessun adulto è occupato, l'11,6% di quelli che vivono con un solo occupato, il 5,9% di coloro che vivono in famiglie con due o più occupati. La maggioranza dei minori in povertà assoluta vive in famiglie in cui c'è almeno un occupato, ma spesso solo uno. Ciò significa che un reddito da lavoro non sempre è sufficiente a mantenere una famiglia. Occorre aumentare il numero di occupati per famiglia, favorendo l'occupazione materna con politiche di conciliazione famiglia-lavoro. Ma occorre anche ripensare ai trasferimenti di reddito destinati alle famiglie con figli (assegni al nucleo familiare, detrazioni fiscali per i figli a carico). Questi, infatti, o sono categoriali o non sono fruiti dagli incapienti.
- Forte concentrazione della povertà tra la popolazione straniera. Tra le famiglie di stranieri l'incidenza della povertà assoluta è quasi sei volte quella tra gli autoctoni, 23,4 per cento rispetto a 4,3 per cento. Ciò avviene perché tra la popolazione straniera è molto presente il fenomeno della povertà nonostante il lavoro, in famiglie di ampiezza mediamente più grande che tra gli autoctoni.

Osservazioni sulla presentazione del disegno di legge: riferimenti normativi, individuazione delle misure che andrebbero razionalizzate

Proprio perché si vuole andare verso una razionalizzazione in direzione di un “universalismo selettivo”, che elimini sia la frammentazione degli interventi, sia la categorializzazione spinta, sia effetti contro-redistributivi, è opportuno fare un esame attento e il più completo possibile di tutte le misure legate al reddito che esistono attualmente, per valutarne l'appropriatezza. Non è detto che tutti vadano eliminati e neppure riformati, ma prima di introdurre una nuova misura è bene accertarsi di verificare in che quadro si inserisce, chi saranno i destinatari non solo teorici, ma effettivi e così via. Un caso esemplare è quello dei trasferimenti per i figli. Al momento ne esistono quattro, con criteri e platee in parte diverse, e con scarsi effetti redistributivi: assegno al nucleo

famigliare, destinato ai lavoratori dipendenti e assimilati a basso reddito familiare assegno a terzo figlio, destinato a famiglie a basso reddito (accertato in modi diversi dall'assegno al nucleo familiare) con almeno tre figli tutti minori, bonus bebé, per i nati o adottati nel triennio 2015-2018, detrazioni per i figli a carico. Un lavoratore autonomo a basso reddito con due soli figli, o con tre figli di cui uno maggiorenne ancorché a carico non riceve nulla: nessun assegno, perché non è tra i destinatari, nessuna detrazione perché incapiente e non è prevista una imposta negativa. Un lavoratore dipendente a basso reddito con tre figli tutti minori, di cui uno nato nel triennio può prendere tre diversi assegni. Se invece di introdurre il bonus bebé si fossero utilizzati quei fondi per una riforma degli assegni al nucleo familiare (in cui includere anche l'assegno per il terzo figlio) che introduca assegni per i figli di importo calante al crescere del reddito familiare, da ricevere in alternativa alla detrazione fiscale (come avviene in Germania), si sarebbe fatto un'opera di razionalizzazione in chiave universalistica ed insieme redistributiva verso i più poveri. Secondo stime IRS/CAPP una riforma di questo genere porterebbe fuori dalla povertà una quota significativa di famiglie con figli a carico.

Le conseguenze di questa frammentazione e categorialismo spinto dei trasferimenti monetari sono paradossali dal punto di vista dell'equità e del contrasto alla povertà. Secondo una stima recente di IRS/CAPP, a fronte di 72 miliardi di spesa latamente assistenziale (cfr. anche audizione di Brambilla⁹, il 24% per cento delle famiglie in povertà relativa e il 44% delle famiglie in povertà assoluta non ricevono nessun tipo di sostegno monetario.

Alla luce di queste osservazioni

- I riferimenti legislativi alle leggi nazionali in materia di politiche sociali mi sembrano molto riduttivi. Manca infatti ogni riferimento non solo alle norme che riguardano l'assegno sociale/pensione sociale, la pensione di invalidità civile e le pensioni integrate al minimo, ma anche alle norme che regolano gli altri vari trasferimenti legati al reddito in essere: assegno al nucleo familiare, assegno per il terzo figlio, assegno di maternità per le non indennizzate, bonus bebé, 80 euro per i lavoratori dipendenti a basso reddito, ASDI.
- Non si capisce perché si faccia riferimento alla legge 53/2000 (che chiaramente non è una misura né assistenziale, né legata al reddito) e alla legge 285/97, che ormai non è più rifinanziata da anni, e non al piano nazionale asili nido, se si vuole parlare di servizi.
- Tra i riferimenti normativi andrebbero richiamati anche i due commi dell'art. 2 della Costituzione:
" La repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"
" È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese."

Ed anche la Carta di Nizza che, art. 34 impone all'Unione il "fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà" e a tal fine "riconosce il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti."

- Sembra inopportuno escludere le pensioni e gli assegni sociali dalla Delega sul contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali. La ragione addotta nella presentazione del DL p. 15 - "reputando preferibile che un tale riordino avvenga contestualmente alla ridefinizione del sistema dei servizi dedicati alle

persone con disabilità o non autosufficienti.” – non mi sembra sufficiente, innanzitutto perché l’assegno sociale/pensione sociale non sempre riguarda i disabili, ma solo quelli anziani. I non anziani disabili al 100 o tra il 74 e il 99% ricevono la pensione di inabilità. I criteri di reddito sono diversi e vi sono disuguaglianze incomprensibili tra diversi tipi di disabilità (perché un cieco totale ha un assegno più alto di un tetraplegico?). Può essere ragionevole soprassedere alla riforma dell’assegno di accompagnamento in vista della riforma del sistema dei servizi in questo campo, ma non ad un riordino del settore per quanto riguarda importi e criteri di reddito.

- Il riordino deve riguardare anche il sostegno al costo dei figli.
- Occorre chiarire in che rapporto sta il nuovo reddito minimo con l’Asdi (personalmente io sarei favorevole ad un’unica misura, non ad una categoriale e un’altra tendenzialmente universalistica).

Per quanto riguarda il finanziamento

Non si può pensare che l’estensione della platea e l’adeguatezza del sostegno per i poveri possano essere vincolati solo alle risorse derivanti dalla razionalizzazione stessa, quindi da spostamenti interni all’esistente. Occorre rivedere i vari trasferimenti diretti e indiretti introdotti in questi anni, spesso a favore dei più abbienti (vedi eliminazione TASI su prima casa e in parte anche gli 80 euro, che è stato stimato vadano in larga misura a famiglie dei decili più alti, dove ci sono più lavoratori, escludendo molte dei decili più bassi con figli minori) e che configurano grossi impegni di spesa. Ricordo che è stato stimato che per coprire tutti coloro che si trovano in povertà assoluta sarebbero necessari 6-7000 euro solo per il sostegno al reddito. Va poi aggiunto quanto occorre per le misure di attivazione. Ovviamente, per quanto riguarda questa seconda spesa, accanto ai fondi europei richiamati dal disegno di legge, si può contare su quanto già attualmente spendono gli enti locali in questo campo. Ma esistono forti difformità territoriali.

Alcuni punti di attenzione per quanto riguarderà le deleghe attuative:

- Bisogna evitare di dare una somma fissa, a prescindere dalla distanza dalla soglia (come si intende fare per il SIA esteso a tutto il territorio nazionale). Sarebbe ingiusto e incomprensibile. Piuttosto si può valutare se dare un “premio” a chi ottiene un po’ di reddito lavorando, in modo da evitare che per ogni euro guadagnato se ne perda uno di assistenza (vedi meccanismi inglese e francese in questo senso)
- Le misure di accompagnamento/attivazione in linea di principio devono coinvolgere in modo appropriato tutti i componenti la famiglia e non riguardare solo l’accompagnamento al lavoro, ma anche la scolarità, i servizi di cura, ecc.
- Nella definizione e organizzazione delle iniziative di accompagnamento non va coinvolto solo il terzo settore, ma anche le imprese e associazioni imprenditoriali a livello locale e la scuola.
- Benché l’attivazione in direzione della partecipazione al mercato del lavoro non sempre sia l’unica possibile, necessaria o sufficiente, essa rimane centrale. Per questo richiede che la riforma delle agenzie del lavoro sia portata a termine contestualmente.
- In generale, occorre fare attenzione a non lasciare esclusivamente al settore dell’assistenza sociale il disegno e attuazione delle misure di attivazione. Questo è stato a suo tempo uno dei limiti della sperimentazione del RMI, non per colpa degli assistenti sociali, ma perché uffici scolastici, uffici del lavoro ecc. delegavano loro ogni attività riguardante i beneficiari del RMI.

Mi permetto di segnalare un testo in cui ho affrontato questi argomenti:

Chiara Saraceno, *il lavoro non basta, la povertà in Europa negli anni della crisi*, il Mulino 2015, in particolare l'ultimo capitolo, sull'Italia.

Sulla esperienza del RMI, si può trovare una sintesi della valutazione effettuata a suo tempo dall'Istituto cui era stata affidata in

Commissione di Indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. 1997-2001* (a cura di C. Saraceno), Carocci 2002, cap. 2

Si può vedere anche la proposta di riforma del welfare in direzione universalistica e relativi spostamenti interni della spesa assistenziale, largamente congruente con la filosofia del disegno di legge, avanzata da IRS/CAPP *Costruiamo il welfare dei diritti*, in "Prospettive sociali e sanitarie", 2, 2016.