

CONTRIBUTO DI RICERCA 282/2019

Contrasto alla povertà e inclusione sociale 2019

Renato Cugno, Santino Piazza

L'IREs PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Mario Viano, Presidente
Luca Angelantoni, Vicepresidente
Gianluca Aimaretti, Antonio Amoroso, Lia Fubini

COLLEGIO DEI REVISORI

Maurizio Cortese, Presidente
Paola Dall'Oco e Sara Rolando, Membri effettivi
Annamaria Mangiapelo e Pierangelo Reale, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Nerina Dirindin, Presidente
Gabriella Agnoletti, Andrea Barasolo, Sergio Conti, Fabrizio Faggiano, Ludovico Monforte, Stefania Ravazzi

DIRETTORE

Marco Sisti

STAFF

Luciano Abburrà, Marco Adamo, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Giorgio Bertolla, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cogno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Claudia Galetto, Anna Gallice, Filomena Gallo, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Carla Jachino, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macgano, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Francesca Silvia Rota, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Filomena Berardi, Stefano Cavaletto, Elisabetta Cibiniel, Salvatore Cominu, Simone Contu, Giovanni Cuttica, Silvia Genetti, Gabriella Gianoglio, Luigi Nava, Enrico Gottero, Giulia Henry, Ludovica Lella, Serena Pecchio, Ilaria Perino, Stefano Piperno, Samuele Poy, Francesca Prunotto, Alessandro Sciallo, Paolo Saracco, Antonio Soggia, Anda Tarbuna, Nicoletta Torchio, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti, Augusto Vino, Paolo Zeppetella.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

CONTRASTO ALLA POVERTÀ E INCLUSIONE SOCIALE

© 2019 IRES
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

GLI AUTORI

Renato Cogno, Santino Piazza

CONTRASTO ALLA POVERTÀ E INCLUSIONE SOCIALE..... I

GLI AUTORI	III
OGGETTO E OBIETTIVI DEL LAVORO	7

CAPITOLO 1 9

1. IL QUADRO DI CONTESTO MACROECONOMICO: LA RECESSIONE E IL BENESSERE FAMILIARE NEL NORD ITALIA E IN PIEMONTE.....	9
2. LA POVERTÀ PRIMA E DOPO LA GRANDE RECESSIONE IN ITALIA E A LIVELLO RIPARTIZIONALE	10
2.1 COME MISURARE LA POVERTÀ FAMILIARE	10
2.1.1 POVERTÀ RELATIVA E INDICATORI MULTIDIMENSIONALI DI DISAGIO ECONOMICO A LIVELLO NAZIONALE, RIPARTIZIONALE E REGIONALE SECONDO EUROSTAT	14
2.2 LA POVERTÀ ASSOLUTA A LIVELLO RIPARTIZIONALE PRIMA E DOPO LA DOPPIA CRISI	15
3. LA POVERTÀ ASSOLUTA IN PIEMONTE.....	18
3.1 UNA MAPPATURA PRELIMINARE DELLE CARATTERISTICHE DELLE FAMIGLIE IN CONDIZIONE DI POVERTÀ ASSOLUTA IN PIEMONTE	21
3.2 CONCLUSIONI.....	28

CAPITOLO 2 30

1. LE MISURE NAZIONALI.....	30
1.1 LA DISOCCUPAZIONE	30
1.2 CARICHI FAMILIARI	31
1.3 IL DISAGIO ABITATIVO	32
1.4 ALTRE MISURE E SPERIMENTAZIONI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ	33
1.5 DALLA NUOVA SOCIAL CARD AL REI	35

CAPITOLO 3 36

LE MISURE REGIONALI E LOCALI.....	36
3.1 L'AZIONE DELLA REGIONE.....	36
3.1.1 Politiche del lavoro	37
3.1.2 Il disagio abitativo	39
3.1.3 Lotta alla povertà.....	41
3.2 L'AZIONE DEI COMUNI (E DI PROSSIMITÀ)	42
3.2.1 La gestione degli interventi locali	43
3.2.2 La regolazione degli interventi.....	43
3.2.3 Monitoraggio e valutazione	43
3.3 NODI DELLE MISURE LOCALI E PROSPETTIVE	46

BIBLIOGRAFIA..... 48

APPENDICE

I REGOLAMENTI COMUNALI DELL'ASSISTENZA ECONOMICA.....	49
--	-----------

OGGETTO E OBIETTIVI DEL LAVORO

La crisi economica del 2008 ha colpito l'economia piemontese molto più duramente rispetto alle precedenti crisi economiche, anche rispetto alle regioni del Nord Italia con cui tradizionalmente la nostra regione si confronta. Tale crisi sembra aver determinato una caduta più acuta e duratura dei livelli di benessere nel nostro territorio, contrastando le visioni ottimistiche che vedevano nel Piemonte una regione che, nonostante l'indebolimento del sistema economico-produttivo, sembrava comunque in grado di garantire elevati livelli di reddito. Gli effetti della caduta del prodotto regionale e dell'occupazione hanno avuto riflessi negativi di tutto rilievo sulle condizioni economiche delle famiglie piemontesi. A partire dal 2014 si assiste a un recupero del reddito disponibile ma a questo recupero non ha fatto seguito un miglioramento significativo degli indicatori di povertà e disuguaglianza, secondo le prime informazioni derivanti da indagini campionarie. In particolare, si assiste al fenomeno per cui gli indicatori di benessere, espressi dall'incidenza di povertà e da altri indicatori di disagio economico, e il prodotto regionale appaiono divergenti, con una dinamica di segno opposto. Alla crescita del prodotto per abitante non corrisponde un miglioramento del benessere delle famiglie, come ci si potrebbe attendere e come si indicherà nel seguito del lavoro.

Le politiche nazionali e regionali di sostegno al reddito familiare assumono quindi un rilievo del tutto peculiare in questo contesto.

Il lavoro si apre (cap.1) con un'analisi del benessere delle famiglie, visto attraverso il filtro dei principali indicatori di disagio economico e non. Si intende mettere a disposizione del legislatore regionale un quadro informativo sulle condizioni economiche delle famiglie nella nostra regione, con un approfondimento mirato a evidenziare le caratteristiche dei nuclei familiari in condizioni di povertà assoluta, con evidenze provenienti dalla più importante, e unica, survey disponibile a livello regionale sui redditi (Eu-SIIC Istat). La fotografia quantitativa offerta è, a nostra conoscenza, la prima disponibile per il Piemonte.

Nei capitoli 2 e 3 viene svolta un'analisi delle molteplici risposte che i diversi livelli di governo danno alle condizioni di disagio familiare e individuale. Sono le misure volte ad alleviare la povertà assoluta ed a favorire l'inclusione sociale per persone che si trovano in condizione di grave deprivazione economica e/o a rischio di emarginazione. Vengono considerate sia misure di compensazione economica sia misure di integrazione lavorativa, rivolte a persone abili in età da lavoro e loro famiglie. Vengono fornite la descrizione delle diverse misure in Piemonte, le caratteristiche e i beneficiari coinvolti.

Questi interventi pubblici vedono la presenza sia del livello nazionale/centrale che dei governi regionali e locali. In generale i governi nazionali offrono misure di base (o minime) di tutela rispetto alla disoccupazione involontaria, di sostegno rispetto ai carichi familiari e di tutela minima per persone in difficoltà; mentre i governi locali offrono servizi socio-assistenziali che integrano quelle misure ed offrono protezione e tutela a situazioni non coperte. Non esistono procedure stabili di analisi sull'insieme di queste misure, ma vengono realizzate alcune rendicontazioni periodiche su specifici interventi. Né esistono criteri condivisi per verificare l'andamento degli interventi e soprattutto la loro efficacia rispetto ai bisogni che affrontano.

Questo lavoro, realizzato in base ad una esigenza formulata dal Consiglio regionale del Piemonte, mira a colmare questa lacuna conoscitiva. L'investimento nella costruzione di una cornice informativa approfondita sul benessere delle famiglie piemontesi e sulle politiche in vigore di contrasto alla povertà assoluta, e sulle sue modifiche, crediamo possa supportare l'attività di integrazione delle politiche nazionali di contrasto alla povertà da parte di misure regionali. Non solo quindi uno strumento per ricomporre il quadro del fenomeno della povertà a livello regionale, ma pure supporto per migliorare il policy design relativo al contrasto dei fenomeni più gravi di disagio economico.

CAPITOLO 1

1. IL QUADRO DI CONTESTO MACROECONOMICO: LA RECESSIONE E IL BENESSERE FAMILIARE NEL NORD ITALIA E IN PIEMONTE

La gravità della crisi che dopo il 2008 ha colpito il nostro paese e la nostra regione si può suggerire attraverso alcune grandezze di sintesi. Il tasso di crescita cumulato del valore aggiunto in volume in Italia era pari a circa il 12% nel periodo 1995-2002, dimezzatosi al 6% nel periodo pre-crisi 2002-2007. Si è poi assistito a un calo pari a circa l'8% dal 2007 al 2014 a livello nazionale. Il Nord Italia nel medesimo periodo (2007-2014) ha avuto un calo inferiore, pari al 6% circa, contro poco meno dell'11% in Piemonte. La crescita nell'ultimo biennio, pari a circa l'1,6% in Italia, l'1,8% al Nord, è pari all'1,2% circa in Piemonte. La debole ripresa non consente di riportare il livello del valore aggiunto a fine periodo ai periodi pre-crisi. Nell'aggregato nazionale, il valore aggiunto in livello è ancora inferiore del 6% circa ai livelli pre-crisi. È inferiore di 4% circa nel Nord e del 9,5% in Piemonte.

La crescita della nostra regione nel confronto con le regioni del Nord appare meno intensa anche prima della crisi economica. Il tasso di crescita si indebolisce già a partire dal 1995, segnalando l'emergere di problemi strutturali che caratterizzano la nostra economia e ne allontanano la traiettoria di crescita da quella delle altre regioni con cui tradizionalmente si confronta.

Nella nostra regione i segni della doppia crisi che ha colpito tutte le regioni italiane dopo il 2008 (e a partire dal biennio 2011-2012 dopo un lieve segnale di ripresa nel periodo intermedio) sono ancora visibili in tutta la loro intensità, pur in presenza di sintomi di ripresa nell'ultimo triennio. In Piemonte il livello del valore aggiunto a prezzi costanti nel 2016 è ancora inferiore a più del 9% rispetto al livello del 2007. L'occupazione, misurata dalle unità di lavoro totali, è calata di circa il 7,2% tra il 2007 e il 2014 (-135mila unità) nella nostra regione, mentre nella ripartizione settentrionale la diminuzione è stata pari a circa il 6,2% o 775mila unità in meno¹.

Nel 2016 il Pil del Piemonte è lievemente cresciuto (+0,6%), una dinamica simile a quella dell'Italia (+0,9%). Due aspetti connotano l'attuale congiuntura. Da un lato la ripresa in Piemonte risulta piuttosto debole, come per l'Italia, rimanendo ben al di sotto della dinamica europea, che si avvia verso un recupero non indifferente. Dall'altro però non si può non rilevare come i segnali di una ripresa un poco più robusta di quanto si potesse pensare poco tempo fa si stiano in effetti manifestando. Come si indicherà nel seguito, i frutti di questa ripresa stentano a farsi sentire, e il benessere delle famiglie, come misurato dagli indicatori di povertà, mostra un ulteriore peggioramento.

¹ Dati Istat, contabilità regionale.

Nel periodo 2007-2015 si è avuta una contrazione complessiva del reddito medio disponibile pro capite, secondo la classificazione Istat, pari a -12% in termini reali per le famiglie residenti al Nord e -13% in Piemonte. Tuttavia gli ultimi due anni del periodo registrano un'inversione del trend negativo. Il reddito medio disponibile dei residenti in Piemonte è tornato a crescere in termini reali, nel 2015 e nel 2016, come si osserva nella tabella 0. In particolare, se guardiamo ai dati sul reddito disponibile pro capite, nel 2016 la crescita è risultata superiore a quella media nel Nord, a indicare un irrobustimento della dinamica più recente dell'economia, dopo un 2015 che ha visto la crescita del reddito disponibile stentare a un tasso pari a meno della metà di quello nazionale e del Nord Italia.

Tabella 0 Reddito disponibile pro capite a valori costanti (livelli e variazioni % annue). 2007-2016. Valori deflazionati usando il deflatore del Pil.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Livelli										
Italia	19.026,7	18.764,4	17.866,7	17.718,6	17.838,3	17.033,7	16.831,6	16.737,9	16.864,4	17.027,5
Nord	22.303,8	21.989,2	20.728,3	20.614,9	20.818,3	19.875,3	19.688,3	19.486,8	19.653,5	19.803,4
Piemonte	21.554,8	21.291,4	19.821,9	19.860,0	20.094,8	19.153,6	18.875,9	18.776,5	18.826,3	19.040,0
Var. %										
Italia	-	-1,4	-4,8	-0,8	0,7	-4,5	-1,2	-0,6	0,8	1
Nord	-	-1,4	-5,7	-0,5	1	-4,5	-0,9	-1	0,9	0,8
Piemonte	-	-1,2	-6,9	0,2	1,2	-4,7	-1,5	-0,5	0,3	1,1

Fonte: Nostre elaborazioni sui dati Istat

Lo scenario inusuale che l'attuale quadro macroeconomico offre è quello di una correlazione positiva tra prodotto regionale e povertà, per citare l'indicatore che con maggiore immediatezza fornisce informazioni sugli effetti della crisi economica sui redditi e il benessere familiare e individuale. Tenendo sullo sfondo questo nuovo quadro, ovvero una sorta di "ripresa senza occupazione" in cui il prodotto per abitante cresce a un ritmo a cui ancora non risponde in maniera adeguata il reddito disponibile, in particolare per le fasce di popolazione maggiormente colpite, nel seguito si propone una prima analisi quantitativa degli effetti della crisi sulla povertà nella nostra regione.

2. LA POVERTÀ PRIMA E DOPO LA GRANDE RECESSIONE IN ITALIA E A LIVELLO RIPARTIZIONALE

2.1 COME MISURARE LA POVERTÀ FAMILIARE

Le letterature economica e le altre discipline sociali che si sono occupate della misurazione del fenomeno del benessere familiare hanno elaborato diversi indicatori per quantificare il fenomeno della povertà, in senso monetario e multidimensionale. In particolare vi è un primo blocco di indicatori che si indirizza al fenomeno della povertà monetaria, attraverso una defi-

nizione di povertà relativa e assoluta, e una diversa serie di indicatori quali gli indicatori di grave deprivazione materiale e il rischio di povertà o esclusione sociale, maggiormente attenti alla multidimensionalità del fenomeno povertà².

Solo l'indicatore di povertà assoluta non possiede una versione standardizzata e confrontabile a livello europeo, mentre gli altri indicatori sono tutti disponibili e aggiornati presso Eurostat ogni anno. Per l'Italia, l'indicatore di povertà assoluta viene pubblicato annualmente dall'Istat, ed è basato sui consumi.

La presenza di differenti indicatori implica una certa difficoltà a rispondere alla domanda sulla possibilità di quantificare univocamente le famiglie e gli individui in condizione di povertà. Non solo la domanda appropriata da fare quando ci si chiede chi sono le famiglie e gli individui in povertà è in povertà di che cosa, ma pure lungo quali dimensioni del comportamento e delle caratteristiche delle famiglie (e degli individui), così come del contesto in cui vivono, viene effettuata la misura del fenomeno. Infine, le opzioni di valore del ricercatore, così come il quadro teorico che governa la scelta dei modelli utilizzati per effettuare le misure, e il quadro empirico che ne deriva, orientano le scelte finali di policy. Nel seguito ci si concentrerà sulla misura della povertà assoluta, con un cenno alle misure di povertà relativa. Queste ultime saranno utilizzate per dare un'indicazione delle differenti valutazioni quantitative che si possono fornire utilizzando diverse definizioni di povertà.

Il disagio economico misurato in termini monetari si può identificare attraverso due tipologie di indicatori, ovvero la povertà assoluta e relativa, pubblicati con cadenza annuale da Eurostat (eccetto l'indicatore di povertà assoluta) e Istat.

L'indicatore di povertà relativa viene valorizzato, secondo la definizione invalsa a livello europeo (Eurostat), nel caso le famiglie dispongano di un reddito disponibile equivalente al di sotto del 60% della soglia costituita dal reddito mediano equivalente di una collettività. Nel caso italiano, l'Istat pubblica un indicatore di povertà relativa calcolato non sui redditi (come l'Eurostat) ma sui consumi, e quindi si identificano come relativamente povere quelle famiglie che presentano un livello di consumo inferiore a una determinata soglia di consumo medio. Per una famiglia di due componenti la soglia è pari alla spesa media per persona nel paese (ovvero alla spesa pro capite che si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti). La soglia di povertà per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile pro capite nel paese, e nel 2015 è risultata di 1.050,95 euro. Nel 2016 questa spesa è risultata pari a 1.061,35 euro mensili. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore sono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

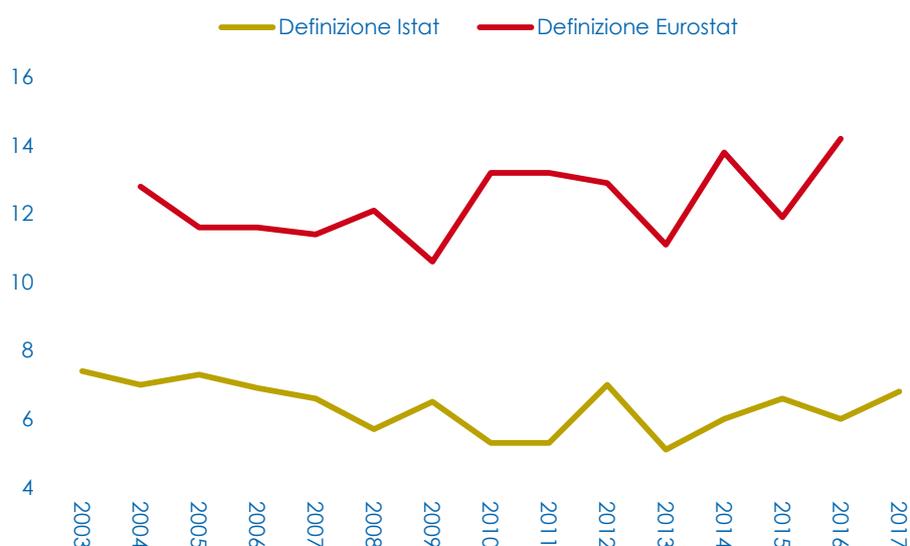
L'approccio relativo alla povertà implica un interesse per la distanza del reddito monetario del nucleo familiare dalla media di reddito di una società in un determinato intorno temporale. Si è in altre parole interessati a un concetto di inclusione sociale, che vede nella distanza del reddito individuale/familiare da quello prevalente nella società un indicatore di incapacità di partecipare pienamente alla vita di questa collettività.

² Non ci occuperemo nel seguito di questa tipologia di indicatori. Per una sintesi si veda: <https://www.istat.it/it/archivio/217650>

Il problema con gli indicatori relativi di povertà si può però sintetizzare indicando come l'approccio alla povertà di tipo relativo sembra non essere in grado di cogliere quanto grave sia stato l'effetto della crisi sul benessere delle famiglie italiane, e nella nostra regione nello specifico.

Nel caso della definizione Eurostat, l'indicatore di povertà relativa si muove con l'andamento del reddito medio e mediano durante il ciclo economico, ed essendo calcolato come quota di popolazione che vive al di sotto di una certa percentuale di tale reddito (di solito il 60%), mostra al più un rischio di caduta nella situazione di povertà. Per come è definita, la linea di povertà relativa si sposta di anno in anno a causa della variazione sia dei prezzi al consumo sia della spesa per consumi delle famiglie. La soglia è molto alta, e non appare un indicatore molto sensibile al ciclo economico, proprio perché si muove con esso e racconta una realtà più sfumata rispetto a quanto indicato da indicatori quali quelli riferiti alla povertà assoluta o altre variabili riferite alla effettiva difficoltà di far fronte a determinate spese o raggiungere esiti accettabili in termini di salute e autosufficienza. Ricordiamo inoltre come la probabilità di entrare in condizione di povertà ha tra le determinanti altre variabili non monetarie (salute, istruzione, relazioni sociali, area di residenza tra le altre) e di difficile quantificazione.

Figura 1. Incidenza di povertà relativa familiare in Piemonte secondo due diverse definizioni (Eurostat e Istat). Valori %



Fonte: Nostre elaborazioni sui dati Istat

Inoltre, le misure di contrasto alla povertà basate sul criterio della soglia relativa si accompagnano al rischio di distorsione degli incentivi per i componenti dei nuclei familiari selezionati come potenziali beneficiari. Il gap tra reddito disponibile e soglia può celare fenomeni di lavoro nero, e il livello effettivo della linea di povertà, se compensato interamente dalle misure di sostegno monetario, può provocare l'uscita dei componenti del nucleo familiare con basso livello di capitale umano dal circuito lavorativo, beneficiando di un rilevante effetto reddito garantito dalla misura stessa.

In figura 1 sono confrontati i valori per il Piemonte delle due versioni di povertà relativa, quella basata sul reddito (Eurostat) e quella basata sui consumi (Istat). Secondo la definizione Eurostat, l'incidenza di povertà relativa in Piemonte è pari a un multiplo dell'indicatore calcolato

dall'Istat di due volte e mezza. La soglia troppo elevata include un numero molto più rilevante di famiglie a rischio povertà, pari a circa il 14,2% nel 2016. È visibile dal 2008 un aumento piuttosto stabile dell'indice, pari a circa 3,5-4 punti percentuali nel periodo che va fino al 2016.

L'incidenza di povertà relativa misurata attraverso una soglia costituita dai consumi è più bassa, e nel 2016 è pari al 6% in Piemonte (figura 1). Si nota però come le oscillazioni nel tempo di questo indicatore, che tiene conto delle soglie di povertà calcolate da Istat per il 2015 (da un minimo di 630,57 euro per una famiglia di un unico componente a 2522,28 euro per una famiglia con 7 o più componenti³), non riescano a cogliere la gravità e l'intensificarsi del fenomeno della povertà nel nostro territorio. Il valore al 2016 è addirittura inferiore al valore del 2005, di poco più di un punto percentuale, a testimonianza del fatto che l'andamento dell'indicatore non riflette adeguatamente l'impatto della crisi del 2008 sui redditi familiari. Si deve tenere conto che le soglie di povertà relativa sono influenzate dall'andamento dei prezzi al consumo e dalla spesa per consumi delle famiglie e quindi l'oscillazione subita dall'indicatore di povertà relativa al 2017 (+2,25%) rispetto a quella del 2016 è più alta, rispetto a quanto non avvenga tra il 2015 e il 2016.

Ricordiamo infine che i valori assunti dall'indicatore di povertà relativa in Piemonte pongono la nostra regione al di sopra delle altre regioni del Nord (eccetto la Liguria) con cui ci confrontiamo, in coerenza con le informazioni che, vedremo, derivano dal calcolo di povertà assoluta⁴.

Nel caso della povertà assoluta, si indica come povero chi vive in una famiglia che ha una spesa per consumi inferiore a quella che servirebbe per acquistare un paniere minimo di beni inseriti nel paniere di povertà assoluta. La soglia di povertà assoluta varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza. Nella definizione Istat, ai fini del calcolo dell'incidenza di povertà si calcola il consumo familiare e lo si confronta con la soglia di povertà assoluta, mentre nella definizione da noi utilizzata l'incidenza di povertà assoluta si calcola confrontando il reddito familiare disponibile con la soglia di povertà assoluta calcolata dall'Istat⁵. Tutte le famiglie con reddito disponibile inferiore alla soglia di povertà sono considerate povere in senso assoluto. Nel seguito privilegiamo l'indicatore di povertà assoluta, in quanto fornisce una fotografia immediata dell'impatto della crisi sul benessere familiare e in particolare sulla dinamica della povertà nel territorio regionale.

³ Le soglie sono calcolate usando il correttivo del coefficiente di equivalenza, che cresce con la numerosità del nucleo familiare ma in maniera meno che proporzionale, al fine di tenere conto nella soglia monetaria rivalutata per le economie di scala familiari.

⁴ Tutti i dati sulla povertà relativa a livello regionale sono disponibili su dati.istat.it

⁵ Per i dettagli sulla costruzione delle soglie di povertà assoluta Istat, si rimanda a: <https://www.istat.it/it/archivio/217650>

2.1.1 POVERTÀ RELATIVA E INDICATORI MULTIDIMENSIONALI DI DISAGIO ECONOMICO A LIVELLO NAZIONALE, RIPARTIZIONALE E REGIONALE SECONDO EUROSTAT

Come per il livello della povertà assoluta, anche altri indicatori del disagio familiare, come si può notare dall'andamento dei dati Eurostat offerti per monitorare la povertà (individuale) nel quadro di Europa 2020 (tabella 1), non solo non accennano a diminuire nell'ultimo periodo ma mostrano segni di crescita, nonostante la ripresa del prodotto interno lordo. Come si osserva in tabella 1, dall'innesco della crisi (il 2008) al 2015 la percentuale di persone che possono essere considerate a rischio di povertà o esclusione sociale è cresciuto in Italia dal 25,5% al 30%. Trend simili si sono avuti nelle regioni del nord-ovest, compreso il Piemonte. Nella nostra regione il tasso è più elevato della media del nord ovest nell'ultimo anno disponibile (23% contro un 21% nel nord nel 2016). L'indicatore comprende in un unico tasso % quegli individui che potevano trovarsi in una delle situazioni rispettivamente di povertà relativa (situazione che li rende esposti al rischio di povertà o esclusione sociale aggregato, sopra descritto), ovvero di disporre di un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito disponibile equivalente mediano calcolato sul totale delle persone residenti, di severa deprivazione materiale (ovvero percentuale di persone che vivono in famiglie che presentano almeno 4 su 9 problemi quali ad esempio, non poter sostenere spese impreviste di almeno 800 euro, avere arretrati nel pagamento del mutuo, dell'affitto o delle bollette, non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione, ecc.), o individui che vivono in famiglie a intensità di lavoro ridotta (intesa in termini di periodi effettivamente lavorati su base annua).

Tabella 1. Indicatori di povertà degli individui residenti in Italia. Quote % sulla popolazione residente

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Individui a rischio di povertà o esclusione sociale (aggregato: si riferisce agli individui che possono trovarsi in una delle situazioni in a-c))	Italia	26,2	25,6	25,9	26	25,5	24,9	25	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7	30
	Nord-Ovest	16,7	15,2	16,8	16,9	15,8	15,7	16,2	17,8	19,8	18,1	19,1	18,5	21
	Piemonte	18,5	16,3	17,7	17,9	17	16,8	18,2	21,8	20,3	16,5	18,8	18	22,9
Individui a rischio di povertà o esclusione sociale (a)	Italia	18,9	19,2	19,3	19,5	18,9	18,4	18,7	19,8	19,5	19,3	19,4	19,9	20,6
	Nord-Ovest	11,1	10,7	11,2	11,6	11,2	10,4	11,4	10,8	10,7	9,9	11,1	11,8	13,7
	Piemonte	12,8	11,6	11,6	11,4	12,1	10,6	13,2	13,2	12,9	11,1	13,8	11,9	14,2
Severa deprivazione materiale (b)	Italia	7	6,8	6,4	7	7,5	7,3	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5	12,1
	Nord-Ovest	2,7	2,4	2,9	3,4	3,2	4,6	3,5	6,7	9,4	8	8,1	7	7,4
	Piemonte	3,4	2,2	4,2	4,6	3,3	5,7	4,7	7,8	7,3	5	5,3	6,6	10,2
Individui che vivono in famiglia a bassa intensità lavorativa (c)	Italia	12,2	11	11,3	10,2	10,4	9,2	10,6	10,5	10,6	11,3	12,1	11,7	12,8
	Nord-Ovest	8,3	6,8	8,4	7,5	6,5	6,3	7,5	6,6	6,1	6,6	7,3	6	8
	Piemonte	8,9	7,4	9,1	8,2	6,7	6,5	8,2	8,6	8,3	6,9	7,2	6,7	9,3

Fonte: Elaborazioni Eurostat sulla base dell'indagine Eu Silc (disponibili su http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Database)

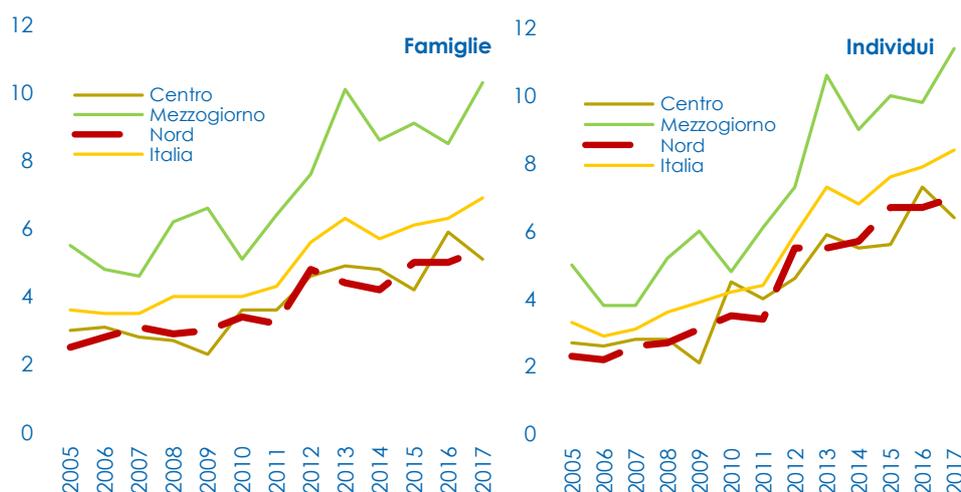
Per tutti i tre indicatori componenti (tabella 1, a b e c) il Piemonte sperimenta una crescita nel periodo 2008-2016 (più marcata per l'indicatore di severa deprivazione materiale), che non

sembra diminuire con la lieve ripresa congiunturale a cui stiamo assistendo. Le variazioni annue nel caso delle singole regioni sono da considerare con prudenza, dal momento che l'errore campionario del dato regionale è più ampio di quello ripartizionale e nazionale, ma offrono una tendenza, e indicherebbero come i tassi percentuali siano, in particolare per il 2016, più elevati nella nostra regione che nella media del nord ovest e comunque piuttosto stabili nel periodo che segue il 2012. Una verifica ulteriore dell'affidabilità di queste tendenze, al netto delle questioni legate alle stime campionarie, dovrà verificare in che misura i dati sulla povertà relativa calcolati in tabella 1 sono influenzati dalla metodologia di calcolo Eurostat, che tiene conto di una soglia di povertà che cambia annualmente.

2.2 LA POVERTÀ ASSOLUTA A LIVELLO RIPARTIZIONALE PRIMA E DOPO LA DOPPIA CRISI

La dinamica del prodotto a livello ripartizionale dopo la crisi ha avuto un impatto negativo molto rilevante sul benessere familiare. Si osserva in figura 2 l'andamento in serie storica del numero di famiglie e individui in condizione di povertà assoluta, ovvero al di sotto di una soglia di reddito pari al valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per il nucleo familiare, nel Nord Italia e nelle altre ripartizioni. Nel Nord Italia il numero di famiglie povere in senso assoluto passa da 390.000 nel 2011 a circa 610.000 nel 2016 (tabella 2). Anche considerando la distorsione proveniente dalla modifica alla metodologia di calcolo che nella serie Istat interrompe il trend al 2013, la crescita appare comunque difficilmente trascurabile, in ogni caso superiore al 50%.

Figura 2. Incidenza povertà assoluta famiglie (a sinistra). Incidenza povertà assoluta individui (a destra). Valori % per ripartizioni e Italia



Fonte: nostre elaborazioni sui dati Istat

Nel periodo precedente la crisi (figura 2), dal 2005 (primo anno per cui la serie della povertà assoluta Istat è disponibile), al 2008 l'andamento dell'incidenza di povertà nel nord Italia è stabile, con una lieve decrescita a livello aggregato fino al 2007. Dal 2005 al 2007, le famiglie

in povertà assoluta in Italia sono stabili attorno a 820.000 famiglie, nel Nord crescono da 274.000 circa a 337.000 circa (+ 23% circa). Dal 2007 al 2008, l'anno dello scoppio della crisi, si assiste (tabella 2) a una lieve crescita a livello nazionale e a una stasi a livello ripartizionale (nel Nord le famiglie in condizioni di povertà assoluta nel 2008 sono 331.000). La crescita repentina dell'incidenza di povertà è visibile dal 2008. In Italia il numero di famiglie in condizione di povertà assoluta cresce di circa 847.000 famiglie tra il 2008 e il 2017, toccando la quota di circa 1,8 milioni. In termini di individui, la numerosità nel 2017 supera i 5 milioni, con una crescita pari a circa 3 milioni di individui (tabella 2). Si nota come la crescita degli individui in condizione di povertà assoluta sia molto intensa, più della crescita del numero di famiglie (figura 2 a destra), a conferma di come il fenomeno abbia avuto un impatto differenziato sulla distribuzione delle famiglie per numero di componenti. Quelle più numerose sono state colpite più duramente delle altre.

Nel confronto con le altre ripartizioni, si vede come il Nord e il Centro abbiano subito un'impennata più intensa del numero delle famiglie povere in valore assoluto dal 2008 al 2017 (tabella 2), tenuto conto del fatto che il Sud partiva già da un livello elevato di famiglie in condizione di disagio assoluto. Questa differenza si riflette anche nel drammatico aumento del numero di individui in condizione di povertà nel Nord Italia dopo la crisi. La crescita di questo indicatore è più elevata nel Nord rispetto al Centro e al Sud, nonostante la differenza in livelli al 2017 confermi un'incidenza che nel meridione è ancora superiore al Nord di circa 4 punti percentuali (tabella 2).

Tabella 2. Valori assoluti famiglie e individui in povertà assoluta. In migliaia di unità.

	Famiglie				Individui			
	Italia	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia	Nord	Centro	Mezzogiorno
2005	819	274	134	411	1.911	588	302	1.021
2006	789	299	135	355	1.660	585	294	781
2007	823	337	138	349	1.789	688	314	787
2008	937	331	129	477	2.113	724	316	1.073
2009	969	357	107	505	2.318	845	239	1.234
2010	980	407	173	400	2.472	955	521	996
2011	1.081	390	180	511	2.652	922	461	1.269
2012	1.398	567	214	617	3.552	1.492	539	1.521
2013	1.614	536	254	823	4.420	1.517	696	2.207
2014	1.470	515	251	704	4.102	1.578	658	1.866
2015	1.582	613	225	744	4.598	1.843	671	2.084
2016	1.619	609	311	699	4.742	1.832	871	2.038
2017	1.778	661	271	845	5.058	1.928	771	2.359

Fonte: nostre elaborazioni sui dati Istat

Le evidenze disponibili indicano un fenomeno che il nostro paese non aveva visto verificarsi in precedenza, ovvero l'aggravarsi di una questione settentrionale anche rispetto al quadro offerto dalla misura di povertà, oltre all'atteso allargamento del divario tra meridione e resto d'Italia. L'incidenza di povertà assoluta (figura 2) cresce dal 2011 a un ritmo che la ripartizione

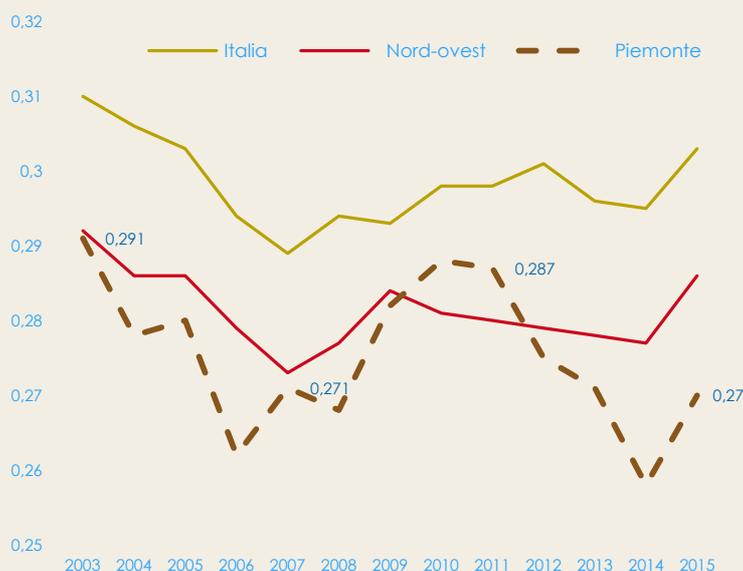
settentrionale non aveva mai visto in precedenza. Dal 2008 al 2017 il numero di famiglie in povertà assoluta raddoppia nella ripartizione settentrionale, attestandosi nell'ultimo anno disponibile a 660.000 famiglie circa (e quasi 1.930.000 individui).

LE MISURE DI DISEGUAGLIANZA PRIMA E DOPO LA CRISI: L'INDICE DI GINI IN PIEMONTE E NEL NORD ITALIA

La caduta dei redditi familiari può avere effetti sulla distribuzione del reddito, ovvero sulla ripartizione del benessere tra le varie categorie della popolazione. L'indice di Gini⁶ nel grafico B1 indica come la diseguaglianza nella distribuzione del reddito equivalente non si è modificata in modo significativo durante l'ultimo decennio, almeno dal 2007, dopo una riduzione nel periodo pre-crisi (almeno dal 2003). In Piemonte l'andamento è coerente con quello della ripartizione Nord Ovest, ancorché vi sia stato un decremento tra il 2011-2014 lievemente più marcato a livello ripartizionale. Nella prima fase della crisi si assiste a una lieve crescita, almeno fino al 2010. Come si osserva nella figura B1, in una prima fase della crisi economica il forte calo del reddito, tutto concentrato nella parte bassa della sua distribuzione, avrebbe incrementato l'indice di diseguaglianza almeno fino al 2011, mentre nel periodo successivo l'indice di Gini è tornato ai livelli pre-crisi, tenuto conto del calo più marcato dei redditi equivalenti anche per i decili di reddito dal secondo al sesto (la parte della distribuzione che in termini grossolani va dalla classe di reddito medio-bassa a quella alta), più intenso di quanto avvenuto nella media nazionale. In aggregato l'indicatore di diseguaglianza sembrerebbe quindi tornare ai livelli del triennio 2006-2009. Questa peculiarità regionale avrebbe incrementato meno della media nazionale anche le misure di distanza tra i redditi dei ricchi e quelli dei poveri (il rapporto inter-decilico tra i redditi equivalenti, ovvero il rapporto tra il reddito del decile più elevato, il decimo, e quello più basso, il primo) in particolare nella seconda parte del periodo da noi osservato. Questo indicatore non ha quindi subito, a differenza della povertà (sia nei redditi che nei consumi), una rilevante modifica nel medio lungo periodo. Con la crisi è diminuita una gran parte dei redditi delle famiglie lungo tutti i punti della distribuzione del reddito, quindi le distanze relative non sarebbero aumentate molto. Si indica però un lieve aumento dell'indice di Gini a partire dalla mini-ripresa del 2014 in tutte le ripartizioni.

⁶ L'indicatore varia da 0, massima uguaglianza del reddito, a 1, massima diseguaglianza, al limite quando un unico individuo possiede tutta la ricchezza.

Figura B1. Indice di Gini del reddito netto familiare (esclusi fitti imputati)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

3. LA POVERTÀ ASSOLUTA IN PIEMONTE

I dati aggregati sull'andamento del reddito disponibile celano andamenti differenziati del benessere per le diverse fasce di reddito in cui può essere divisa la popolazione. In proposito può essere opportuno ricordare come la crisi economica - sarebbe meglio dire la doppia crisi, la prima subito successiva al 2007 e la seconda a cavallo del biennio 2011-2012 - non abbia colpito tutte le famiglie allo stesso modo nella nostra regione. Il reddito disponibile equivalente familiare piemontese calcolato sulla base dei dati Eu-Silc Istat⁷ ha visto una caduta pari a circa l'8% in termini reali secondo le rilevazioni campionarie effettuate tra il 2007 e il 2015. La variazione del reddito disponibile equivalente⁸ medio, valutata lungo i decili⁹ della distribuzione dello stesso, per lo stesso periodo (figura 3) mostra una generalizzata caduta in termini reali, molto più marcata per il decile più basso (il 10% più povero della popolazione), dove in termini costanti si registra una decrescita pari al 20% circa. Per le fasce di popolazione più deboli le conseguenze sono state quindi negative, e continuano ad esserlo in tutte le fasi della gravissima crisi italiana.

⁷ L'indagine Eu Silc Istat sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie nasce all'interno di un più ampio progetto denominato "Statistics on Income and Living conditions" (Eu-Silc) deliberato dal Parlamento europeo e coordinato da Eurostat. Il progetto risponde alla richiesta di informazione statistica su argomenti come redditi, povertà, esclusione sociale, deprivazione, qualità della vita, anche a livello Nuts 2, ovvero regionale. Il campione regionale piemontese si compone di una componente trasversale e una longitudinale, e nel 2015 conta poco più di 1300 famiglie intervistate, per un totale di poco meno di 3000 individui.

⁸ Si rende *equivalente* il reddito familiare disponibile al fine di comparare famiglie di diversa composizione e dimensione attraverso un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala possibili all'interno delle famiglie. Si veda anche la nota 2.

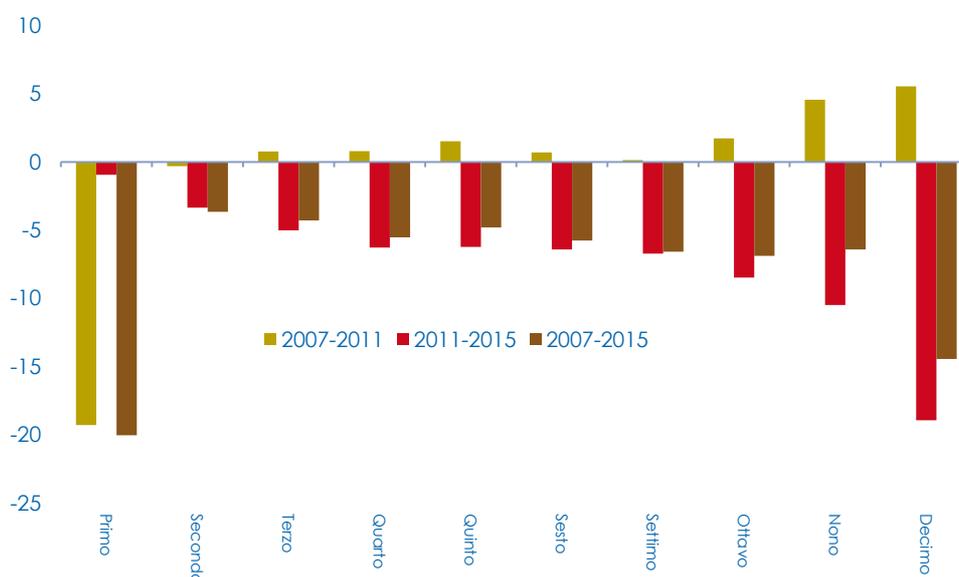
⁹ I *decili* della distribuzione del reddito costituiscono i valori che, in una distribuzione di dati sul reddito posti in ordine crescente o decrescente, la dividono in dieci parti di frequenza uguale.

La caduta del prodotto, e dell'occupazione, ha peggiorato le condizioni di tutta la popolazione in Piemonte, ma si nota come maggiormente penalizzate siano state la fascia di reddito inferiore (il primo decile) e quelle superiori della distribuzione, che presentano variazioni negative cumulate che persistono (figura 3). Queste ultime sono però anche quelle che maggiormente possono compensare l'impatto della crisi, a differenza delle famiglie appartenenti ai decili inferiori della distribuzione del reddito.

Nel grafico 3 si riportano anche i due sotto periodi che compongono il periodo tra le due rilevazioni del 2007 e 2015. Ricordiamo che gli anni si riferiscono a quelli in cui l'indagine Eu-Silc è stata effettuata nelle regioni, e non coincide perfettamente con gli anni in cui il reddito è stato prodotto. Le indagini sono svolte nella seconda parte dell'anno di riferimento, ma i redditi si riferiscono all'intero anno precedente. Nel seguito, il riferimento degli anni riguarda sempre l'anno di effettuazione dell'indagine campionaria.

Si nota come il peso maggiore della crisi si sia fatto sentire sui redditi familiari nel secondo periodo, quindi dopo la crisi scatenatasi nel 2012, che ha avuto un impatto particolarmente intenso sui consumi interni e quindi sulla domanda domestica, erodendo i redditi in maniera più estesa. Nel primo periodo si era verificata una lieve crescita lungo tutta la distribuzione del reddito, eccetto per il decile più povero, che ha visto decrescere, anche se con differente intensità, i redditi in entrambi i periodi.

Figura 3. Variazione % del reddito disponibile medio equivalente a valori costanti per decili di reddito equivalente secondo le indagini campionarie 2007,2011 e 2015 in Piemonte.



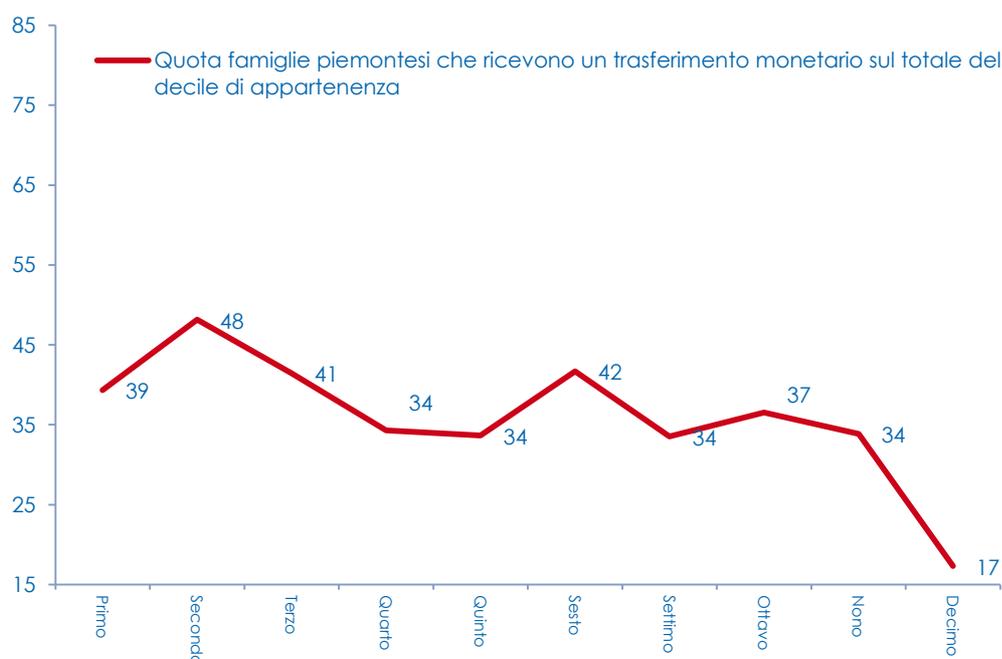
Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'Indagine EU-Silc Istat

Il drammatico peggioramento delle condizioni di vita delle fasce di popolazione più deboli, scatenato dallo shock macroeconomico, si accompagna all'assenza di un adeguato sistema di protezione sociale nel nostro paese. In Italia si spende per la protezione sociale una quota del 29,9% rispetto al prodotto interno lordo nel 2014, del tutto in linea con la media dell'area euro (29,7%) , ma se si guarda alla componente destinata esclusivamente al sostegno alla

famiglia e ai bambini, alla disoccupazione, al disagio abitativo e all'esclusione sociale si spende il 12,8% contro una media nell'area Euro del 17,4% sul Pil, secondo i dati Eurostat.

Oltre a questo, la spesa destinata al sostegno della popolazione più esposta al rischio di povertà è malamente targettizzata (si veda anche Baldini et al., 2018). Se suddividiamo la popolazione per decili di reddito equivalente e calcoliamo la quota di famiglie che all'interno di ogni decile riceve almeno un trasferimento monetario (per disoccupazione, pensioni sociali e di invalidità, sostegno per la povertà e assegni familiari e al netto delle pensioni maturate), attraverso i dati campionari sui redditi delle famiglie EU-Silc, osserviamo (figura 4) in Piemonte una quota inferiore al 40% di famiglie nel decile più povero che riceve almeno un trasferimento. Se si eliminasse la tipologia di trasferimenti orientati alle fasce più vulnerabili della popolazione, per condizioni di reddito e/o salute, di origine pensionistica (sociale e di invalidità) la quota sarebbe minore per questo decile.

Figura 4. Quota % di famiglie che ricevono almeno un trasferimento monetario, per decili di reddito equivalente in Piemonte. Anno dell'indagine 2015.



Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'Indagine EU-Silc Istat

Come già indicato in Baldini et al. (2018) per l'aggregato nazionale, una semplice ispezione del grafico 4 conferma anche per il Piemonte come la probabilità di ricevere un trasferimento monetario per i decili centrali della distribuzione del reddito non sia troppo dissimile da quella relativa al decile più povero della popolazione.

Attraverso l'analisi dei dati campionari è anche possibile quantificare i nuclei familiari in condizioni di povertà (assoluta) attualmente destinatari di trasferimenti monetari di sostegno al reddito (tabella 3), al netto delle pensioni non assistenziali e sociali, classificandoli per alcune tipologie di interesse. In tabella 3 si indica come la quota di famiglie povere che ricevono almeno una prestazione monetaria nel caso di capofamiglia occupato sia attorno al 65% (contro il 55%

per cento circa nel Nord), ma molto più bassa nel caso dei nuclei con capofamiglia disoccupato.

Nel caso dei nuclei con capofamiglia disoccupato la quota si pone tra il 6% circa (classe di età 50-64 anni) e il 12% circa (capofamiglia sopra i 64 anni). I dati, al netto delle cautele legate alla natura campionaria delle informazioni reddituali utilizzate, confermerebbero come l'attuale struttura del welfare riesca a trasferire risorse non legate al sistema pensionistico contro la povertà assoluta in maniera non omogenea tra le famiglie in condizione di povertà.

Tabella 3. Quota di famiglie in povertà assoluta che riceve almeno un trasferimento monetario (eccetto pensioni non assistenziali e sociali) in Piemonte per condizione e età della persona di riferimento. Valori %. Anno dell'indagine campionaria 2015.

	Famiglie che ricevono almeno una prestazione monetaria	
	Nord	Piemonte*
P.r. occupato	55,3	64,8
P.r. disoccupato età <50	18,1	16,4
P.r. disoccupato 50-64	11,8	6,4
P.r. >64	14,8	12,4
Totale	44,7	52,1

Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'Indagine EU-Silc Istat*. I dati a livello regionale presentano una numerosità campionaria ridotta. P.r. Persona di riferimento.

3.1 UNA MAPPATURA PRELIMINARE DELLE CARATTERISTICHE DELLE FAMIGLIE IN CONDIZIONE DI POVERTÀ ASSOLUTA IN PIEMONTE

Utilizzando i dati campionari Eu Silc, relativi alle indagini effettuate negli anni 2007, 2011 e 2015¹⁰ abbiamo calcolato il numero di famiglie e individui in condizioni di povertà assoluta nella nostra regione. Il metodo utilizzato ai fini del calcolo del numero di famiglie povere in senso assoluto prevede due passaggi principali. Dapprima è necessario calcolare le soglie di povertà assoluta per famiglie di diversa composizione e residenti in territori diversi. A questo proposito sono state utilizzate le soglie di povertà assoluta Istat, che rappresentano il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali¹¹ per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Si è scelto di confrontare le soglie di povertà assoluta calcolate dall'Istat per il Nord Italia con i redditi delle famiglie piemontesi, suddivise per numerosità, sotto l'ipotesi che il reddito sia un indicatore più appropriato ai fini della classificazione delle famiglie sopra o sotto la soglia essenzialmente per due motivi. Il primo è che un indicatore quale il consumo risente delle preferenze familiari e quindi può rivelare una situazione di disagio in senso monetario

¹⁰ Si veda quanto indicato in precedenza sul riferimento temporale dell'indagine.

¹¹ In sintesi, si tratta di beni e servizi alimentari, per l'abitazione e una serie di beni e servizi residuali.

quando invece le scelte di consumo derivano da prudenza o maggiore propensione al risparmio, il secondo è che tutti gli schemi di sostegno alla povertà prevedono una valutazione della condizione delle famiglie sulla base dei redditi dichiarati e non del consumo effettuato. Le famiglie sono quindi classificate come povere in senso assoluto se il loro reddito disponibile¹² è inferiore alla soglia Istat, mentre non lo sono qualora il reddito sia superiore. La diversa metodologia con cui l'indicatore di povertà assoluta è stato da noi costruito rispetto all'Istat non consente un immediato confronto, ma ove possibile saranno indicati i riferimenti ai risultati ufficiali al fine di testare la coerenza della grandezze per ripartizione e regione.

Tutte le informazioni elaborate a livello regionale, in particolare i dati sull'incidenza di povertà suddivisi per tipologia familiare e altre caratteristiche, sono da considerarsi con cautela nei confronti spazio-temporali a causa della scarsa numerosità campionaria che in alcuni casi si rileva. A questo proposito, accanto alle stime regionali sono offerte le elaborazioni anche a livello ripartizionale, in maniera da avere un controllo di coerenza con risultati caratterizzati da maggiore rappresentatività.

Tra il 2007 e il 2015 l'incidenza di povertà assoluta è passata in Piemonte da 2,9% al 5,6% (tabella 4), ovvero una crescita di poco meno di tre punti percentuali. In termini assoluti, il numero di famiglie in condizione di povertà assoluta è passato da 57.300 circa nel 2007 a 112.000 circa, con un incremento pari a poco meno di 55.000 famiglie. L'incidenza della povertà assoluta nel Nord Italia è cresciuta dal 3,6% del 2007 al 4,6% del 2015 (tabella 4). Il Piemonte partiva prima della crisi (2007) da un'incidenza più bassa rispetto alla ripartizione Nord, ma nel 2015 supera il valore della ripartizione settentrionale di circa un punto percentuale.

Tabella 4. Incidenza di povertà assoluta in Piemonte e nel Nord Italia. Valori %.

	Piemonte		
	2007	2011	2015
% famiglie (incidenza)	2,9	4,1	5,6
valore assoluto famiglie	57.313	82.535	112.208
valore assoluto individui	141.637	182.983	284.431
	Nord		
% famiglie (incidenza)	3,6	4,0	4,6
valore assoluto famiglie	418.526	495.391	560.165
valore assoluto individui	1.033.163	1.378.124	1.684.150

Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'Indagine EU-Silc Istat

La crescita degli individui in condizione di povertà assoluta è di tutto rilievo nell'intero periodo in analisi, con un aumento in particolare dopo il 2011. Secondo l'indagine campionaria Eu-Silc effettuate nel 2015 gli individui in povertà assoluta sono in Piemonte 284.000 circa, contro i 560.000 circa da noi stimati nel Nord Italia. Ricordiamo per confronto che Istat nel 2015 stimava le famiglie in condizione di povertà assoluta nel Nord Italia 613.000 circa, con una inciden-

¹² Somma di tutti i redditi percepiti dai componenti delle famiglie, al netto delle imposte.

za pari al 5%. Gli individui poveri nel Nord Italia erano quantificati da Istat per un valore pari a 1.843.000 (tabella 2).

Tabella 5. Incidenza povertà assoluta familiare per caratteristiche della persona di riferimento. Anno 2015. Valori %

	Piemonte	Nord
Condizione professionale		
Occupato	6,1	4,1
Disoccupato	24,6	29,8
Pensionato	0,7	1,0
Inattivo	10,3	8,2
Tipo Professione		
Lav. autonomo	9,2	7,0
Operaio	11,2	6,5
Dirigente, quadro, impiegato	1,4	0,6
Titolo di studio		
Scuola dell'obbligo	7,0	4,6
Diploma	5,2	5,0
Laurea o superiore	2,4	3,8
Età		
18-35	9,1	8,7
35-65	8,2	6,3
65+	1,8	1,8

Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'Indagine EU-Silc Istat

Suddividere l'incidenza di povertà per tipologia della persona di riferimento della famiglia può contribuire a tratteggiare, ancorché in maniera preliminare, la nuova "questione sociale" nella nostra regione (tabella 5). L'incidenza di povertà assoluta più elevata si indica per le famiglie con capofamiglia disoccupato (24,6%) , incidenza che nel Nord Italia è pari al 30% circa. Gli inattivi (non ritirati dal lavoro) però contano per il 10%, e l' 8% nel Nord Italia. Si osserva un'incidenza rilevante di povertà assoluta tra gli occupati (6%). I pensionati nella nostra regione, e nel Nord Italia, sono i meno toccati dagli effetti della crisi, con una incidenza di povertà residuale, comunque attorno all'1%. Il sistema di welfare ha mantenuto la propria effettiva capacità di sostenere il benessere familiare in particolare per questa fascia di popolazione. L'incidenza più elevata nella nostra regione (tabella 5) si indica per le famiglie con capofamiglia lavoratore autonomo (superiore al 9%)¹³ o operaio (superiore all'11%). Residuale l'incidenza per le famiglie con capofamiglia dirigente, quadro o impiegato (inferiore all'1,5%).

¹³ Il dato sui lavoratori autonomi va considerato con cautela in quanto il reddito campionario per questa tipologia di lavoratori, e quindi delle famiglie di riferimento, potrebbe soffrire di sottostima.

Tabella 6. Incidenza povertà assoluta per numerosità del nucleo familiare. Anno 2015. Valori %

	Numero componenti	
	Nord	Piemonte
1	5,9	5,6
2	3,0	2,5
3	5,8	3,6
4	6,2	4,6
5+	19,5	14,3

Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'Indagine EU-Silc Istat

L'incidenza più elevata di povertà assoluta si concentra nelle famiglie dove la persona di riferimento ha al massimo un titolo di scuola media inferiore (7%), mentre è relativamente meno elevata nelle famiglie con capofamiglia con laurea o titolo superiore (tabella 5).

Un livello più elevato di povertà assoluta si indica per le famiglie con capofamiglia al di sotto dei 35 anni di età (9,1%), seguito dalla classe di età centrale (8,2%). Il livello più basso si ha per le famiglie con capofamiglia al di sopra dei 65 anni di età. La numerosità del nucleo familiare appare una determinante significativa del livello di povertà assoluta. Al crescere della dimensione del nucleo familiare l'incidenza di povertà cresce, con un incremento molto rilevante nel passaggio da 4 a 5 e più componenti (tabella 6). Ancorché al crescere della numerosità familiare il campione regionale si riduca significativamente, è opportuno segnalare la rilevanza dello scarto tra l'incidenza di povertà assoluta in Piemonte e a livello ripartizionale (Nord Italia) per la dimensione familiare al di sopra dei 3 membri. Un approfondimento specifico può essere opportuno, al fine di verificare quanto sia significativo l'impatto della crisi anche sui nuclei di dimensione intermedia.

Tabella 7. Incidenza della povertà assoluta per nazionalità della persona di riferimento. Anno 2015. Valori %.

	Nazionalità P.r.	
	Piemonte	Nord
Italiana	3,8	2,9
Non italiana	20,5	12,4

Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'Indagine EU-Silc Istat. P.r. Persona di riferimento

Le nostre stime indicano per le famiglie con capofamiglia di nazionalità non italiana (tabella 7) una incidenza di povertà assoluta pari al 20,5%, contro una quota pari al 12,4% nel Nord Italia. L'incidenza nelle famiglie con capofamiglia italiano è pari al 4% circa (3% nel Nord). La probabilità per una famiglia con capofamiglia di nazionalità non italiana di essere in condizione di povertà assoluta sarebbe nella nostra regione di 5 volte superiore rispetto a una famiglia con capofamiglia di nazionalità italiana. L'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie straniere va approfondita in maniera particolare, tenuto conto della natura campionaria dell'indagine, ma il dato è da tenere in particolare considerazione, anche per la valenza che

lo contraddistingue nella discussione sui criteri di definizione della popolazione meritevole dei benefici monetari derivanti dagli attuali schemi di contrasto alla povertà (in particolare il Rel).

L'incidenza di povertà è maggiore nel caso di nuclei con figli minorenni, e in particolare nel caso della persona di riferimento della coppia al di sotto dei 35 anni (tabella 8). È più elevata quando il nucleo familiare è composto da un solo componente (monogenitore) e con figli minorenni (nel nord tocca il 21% e in Piemonte il 34%). Ancorché il dato relativo al Piemonte si rilevi su un numero limitato di casi, a causa del campione ristretto su cui sono effettuate le rilevazioni, si indica come l'incidenza di povertà sia elevata anche tra le persone sole più giovani, al di sotto dei 35 anni. L'incidenza per le coppie senza figli è la più bassa, di poco superiore all'1%.

Tabella 8. Incidenza di povertà per tipologia familiare. In %. Anno 2015

	Piemonte*	Nord
Single età <35	14,9	9,9
Single età 35-64 anni	8,3	7,8
Single età 65+	2,0	2,7
Coppia senza figli	1,4	1,3
Coppia con figlio/i minorenne/i (totale)	6,6	5,9
Coppia con figlio/i minorenne/i p.r. <35	7,0	6,2
Coppia con figlio/i minorenne/i p.r. 35-65	4,2	2,1
Coppia con figlio/i adulto/i	3,5	1,9
Monogenitore con figlio/i minorenne/i	34,1	21,1
Famiglia composta da più nuclei conviventi	5,4	3,2
Altra tipologia	6,2	2,7

Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'Indagine EU-Silc Istat. * I dati a livello regionale presentano una numerosità campionaria ridotta

L'incidenza di povertà assoluta tra le famiglie con persona di riferimento che lavora con contratto part-time è pari al 10% al nord, contro un 3% circa di famiglie con persona di riferimento occupata con contratto full time (tabella 9). Il dato piemontese, pur con le cautele dovute alla scarsa numerosità campionaria, mostrano uno scarto in linea con quello ripartizionale, anche se meno elevato. Più netto lo scarto tra famiglie a bassa intensità lavorativa (definita come prestazione della persona di riferimento inferiore alle 20 ore settimanali) e famiglie con persona di riferimento occupata con normale orario di lavoro. Nel nord le famiglie con bassa intensità di lavoro del capofamiglia presentano una incidenza di povertà quattro volte superiore alle altre (tabella 9 seconda colonna). I dati piemontesi presentano uno scarto ridotto, ma in linea con quello della ripartizione settentrionale.

Tabella 9. Quota di famiglie in povertà assoluta per tipo di rapporto di lavoro e quantità di ore lavorate dalla persona di riferimento in Piemonte. Valori %. Anno 2015

	Piemonte*	Nord
P.r. full-time	4,7	3,2
P.r. part-time	6,0	10,0
P.r. lavora <20 ore	8,7	16,1
P.r. lavora >20 ore	5,2	4,4

Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'Indagine EU-Silc Istat.* I dati a livello regionale presentano una numerosità campionaria ridotta

Dopo la crisi, nella nostra regione la diffusione di povertà assoluta tra i nuclei con capofamiglia in età lavorativa, siano essi disoccupati o occupati, è cresciuta in maniera rilevante. In tabella 10 si presenta la stima al 2015 dell'incidenza di povertà assoluta familiare per condizione professionale del capofamiglia ed età (colonna 2). Le famiglie piemontesi, secondo i dati Istat Eu Silc, suddivise per tali caratteristiche sono visibili in colonna 1, mentre la quota di famiglie povere per condizione professionale del capofamiglia rispetto al totale delle famiglie povere sono indicate in colonna 3.

Tabella 10. Incidenza di povertà assoluta e struttura famiglie per tipologia del capofamiglia in Piemonte. Valori %. Anno di indagine 2015.

	struttura famiglie (povere e non povere)	quota famiglie povere	quota tipologia capofamiglia entro le famiglie povere
Capofamiglia occupato*	38,8	9,6	62,0
Capofamiglia disoccupato età <50**	2,0	41,29	13,7
Capofamiglia disoccupato 50-64**	2,2	22,81	8,2
Capofamiglia >64	57,0	1,7	16,7
Totale	100	5,6	101

Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'Indagine EU-Silc Istat. * solo un componente della famiglia lavora ** nessun altro componente della famiglia lavora

L'incidenza più elevata di povertà assoluta si ha per i nuclei con capofamiglia disoccupato al di sotto dei 50 anni di età (al di sopra del 41%, seconda colonna tabella 10) e in cui nessun membro lavora, seguita dai nuclei con capofamiglia di età tra i 50 e i 64 anni (23% circa) in cui nessun componente lavora. Si ha una incidenza di povertà tra i nuclei familiari con il solo capofamiglia occupato maggiore del 9%. Se guardiamo alla composizione delle famiglie povere (colonna 3, tabella 10), notiamo come il gruppo prevalente sia quello dei nuclei in cui il capofamiglia ha un lavoro, il 62% del totale. Seguono i nuclei in cui il capofamiglia è disoccupato e ha meno di 50 anni (14% circa), quelli con capofamiglia disoccupato e tra 50 e 64 anni (8% circa) e infine con capofamiglia di età maggiore di 64 anni (17% circa). Il dato della composizione delle famiglie povere è interessante (colonna 3 tabella 10), ai fini dell'individuazione del-

la platea di potenziali beneficiari di forme di sostegno al reddito che possono essere accompagnate da misure di reinserimento lavorativo.

Il dato sull'incidenza di povertà (colonna 2 tabella 10) è da prendere con qualche cautela, in particolare per le tipologie familiari con capofamiglia disoccupato in età dai 35 ai 64 anni, è quindi opportuno approfondire le caratteristiche di queste tipologie familiari. Ma appare evidente da questi dati preliminari come la condizione di povertà assoluta nella nostra regione dipende essenzialmente dall'assenza di lavoro. Inoltre si indica come per molte famiglie in cui un solo familiare è occupato la mancanza di lavoro per un altro (o più) componente aumenta il rischio di povertà assoluta. Si confermerebbe quindi come nel caso delle famiglie povere non solo la condizione di disoccupazione, particolarmente per lavoratori al di sotto dei 50 anni, determini un incremento del rischio di povertà in senso assoluto, ma pure come un reddito insufficiente guadagnato nel mercato dalla persona di riferimento in assenza del supporto di un altro familiare che lavora costituisca una determinante di rilievo dell'ingresso nell'area della povertà monetaria. Nelle stime disponibili a livello nazionale, si indica come la probabilità di cadere in condizione di povertà sia più elevata per i nuclei con basso numero di occupati diversi dal capofamiglia (si veda per esempio Brandolini et al., 2001 e Devicienti et al., 2014). In Piemonte il fenomeno potrebbe essere più rilevante che nel resto del Nord.

Il ricorso allo strumento del sostegno non monetario dei nuclei familiari in condizioni di bisogno ai fini di un incremento delle prospettive di (re)inserimento nel mondo del lavoro dovrebbe essere mirato a migliorare l'occupabilità di individui a basso livello di capitale umano e al sostegno all'occupabilità anche degli altri membri della famiglia in età lavorativa. Pure all'interno dei nuclei familiari con capofamiglia occupato vi potrebbero essere membri che a vario titolo non sono occupabili, o per problemi personali o perché sono impegnati in attività di cura, o in altra condizione non compatibile con attività professionale. Il disegno delle misure di sostegno in questi casi dovrebbe prevedere anche strumenti in-kind di altro tipo (sostegni ai figli, ai disabili ecc.), da sommare agli interventi monetari e/o di reinserimento professionale. In questo caso, un'analisi più fine delle caratteristiche di queste tipologie di famiglie appare necessaria, anche per capire quali servizi, non appartenenti alla tipologia dell'aiuto nella ricerca di un'occupazione, siano più utili al sostegno dei nuclei in condizione di povertà assoluta.

L'incidenza di povertà per i nuclei con capofamiglia al di sopra dei 50 anni (e non ritirato dal lavoro) è pari al 23% circa (colonna 2 tabella 10). Se per tutte le tipologie familiari con capofamiglia in età da lavoro è necessario, oltre a supportare il reddito, allargare le prospettive occupazionali, ci si può attendere come il trasferimento monetario sia probabilmente il più adeguato per questa classe di età, e difficilmente possa essere sostituito nel breve-medio periodo con altre forme di sostegno, dal momento che le prospettive di ritrovare un lavoro per questa classe di età sono incerte.

Alla luce di queste preliminari evidenze, si conferma la necessità del disegno di uno strumento di sostegno in grado di distinguere tra politiche a favore dei lavoratori poveri e politiche attive sul mercato del lavoro da interventi contro la marginalità sociale dovuta ad altre cause che spingono gli individui e le famiglie in condizione di povertà (problemi di salute e di altro genere).

3. Conclusioni

La doppia recessione che ha colpito il nostro paese, e la nostra regione con maggiore intensità rispetto alle altre regioni comparabili del Nord, a partire dal 2008, ha avuto un effetto negativo sui redditi familiari che ancora non pare arrestarsi (Brandolini et al. 2018).

La crescita del numero delle famiglie e di individui poveri a livello nazionale e ripartizionale, ancorché con velocità diversa, indica come vi sia un disaccoppiamento tra crescita del prodotto e riduzione del disagio familiare in termini monetari. Anche in presenza di una crescita del prodotto, la ripresa che molti osservatori definiscono "senza occupazione", si assiste a un incremento del numero di famiglie e individui in condizione di povertà. I dati preliminari al 2016 e 2017 indicano, a livello ripartizionale e regionale, un'ulteriore crescita degli indicatori di povertà.

Nel periodo più recente, in cui il prodotto interno lordo nazionale è cresciuto, dopo un decennio di crisi e in cui la ripresa è visibile anche nei redditi disponibili familiari, l'indice di Gini, ovvero quello che misura la disuguaglianza nella distribuzione del reddito, si alza leggermente, insieme all'incidenza di povertà assoluta. La correlazione positiva tra andamento del Pil e povertà potrebbe essere un fenomeno temporaneo, e il ripristino della tradizionale relazione negativa tra le due grandezze potrebbe verificarsi in futuro.

Il sistema di welfare italiano non sembra essere stato in grado di proteggere adeguatamente le fasce più vulnerabili della popolazione, e la sua inadeguatezza strutturale si unisce ai vincoli di bilancio che, come per tutti gli altri comparti del settore pubblico, hanno ridimensionato gli spazi di manovra del governo centrale e locale.

I dati sulla povertà in senso assoluto a livello ripartizionale mostrano l'emergere di una questione settentrionale, accanto alla tradizionale differenza nelle condizioni di benessere tra meridione e resto d'Italia. La dinamica dell'incidenza di povertà assoluta nel Nord Italia è cresciuta in maniera molto rilevante, in particolare dal 2011.

Nella nostra regione si indica un elevato livello di disagio (come espresso dalla misura monetaria di povertà assoluta familiare), con incidenza di povertà che secondo l'indagine sui redditi effettuata nel 2015 risulta risultata cresciuta di circa tre punti percentuali dal 2007.

L'incidenza di povertà assoluta colpisce in maniera significativa i nuclei in cui il capofamiglia è disoccupato o con bassa intensità lavorativa. Si assiste in Piemonte a un incremento dei nuclei familiari poveri in senso assoluto con capofamiglia in età giovane, mentre i nuclei che percepiscono redditi da pensione sono stati tra quelli meno colpiti dalla crisi. L'incidenza di povertà assoluta più elevata si ha quando la persona di riferimento è di nazionalità straniera.

Si confermerebbe come la scarsa disponibilità di prospettive occupazionali e l'inadeguatezza del reddito da lavoro ottenibile sul mercato sia una determinante significativa della povertà assoluta, insieme alla bassa partecipazione al mercato del lavoro di un maggior numero di membri del nucleo familiare oltre alla persona di riferimento.

Anche nella nostra regione, le attuali misure di sostegno monetario alle famiglie estremamente povere, di origine non pensionistica, non sembrano in grado di giungere in maniera adeguata a un numero elevato di famiglie in condizione di disagio. L'avvio nel 2018 della misura

per combattere la povertà (Rel) anche nella nostra regione, un trasferimento monetario per le famiglie al di sotto di una determinata soglia Isee e condizionato alla partecipazione a programmi di reinserimento lavorativo, costituisce il primo strumento universale con caratteristiche comparabili a quelli introdotti in altri paesi avanzati (Baldini et al., 2018).

Alla luce della eterogenea composizione dell'insieme delle famiglie in condizione di povertà assoluta, è di assoluta rilevanza il disegno di politiche in grado di distinguere tra incentivi al reinserimento nel mondo del lavoro e strumenti per il sostegno alle situazioni di povertà assoluta.

E' necessario un approfondimento delle distorsioni delle attuali forme di trasferimento monetario per combattere il disagio economico (errata targettizzazione) al di fuori del sistema dei trasferimenti di natura previdenziale. Queste analisi, nel caso le informazioni campionarie fossero lacunose, dovrebbero essere integrate da dati di fonte diversa (Inps e Agenzia delle Entrate), al fine di quantificare il mismatch tra le attuali forme di sostegno monetario non pensionistico ai redditi e le famiglie in condizione di povertà assoluta.

Nel capitolo si è cercato di fornire una prima cornice informativa del fenomeno della povertà assoluta in Piemonte, a cui potrà seguire un approfondimento ulteriore al fine di supportare l'attività della Regione e degli enti locali a vario titolo coinvolti nella somministrazione delle misure di sostegno monetario alle famiglie.

CAPITOLO 2

1. LE MISURE NAZIONALI

Povertà e processi di impoverimento delle famiglie e persone possono ricondursi all'incorrere di vari eventi: la malattia, l'invalidità, il sovrapporsi di carichi familiari, la vecchiaia, la perdita del coniuge, la perdita del lavoro, l'emarginazione sociale. Nei sistemi di *protezione sociale* si sono sviluppate diverse *prestazioni* a tutela dei redditi familiari di fronte a specifici eventi o rischi sociali. Alcune di queste tutele risultano più strutturate: le prestazioni a tutela delle condizioni di inabilità al lavoro (come in caso di malattia, di vecchiaia, di invalidità) oppure quelle per chi è incapace a procurarsi un reddito. Queste prestazioni non vengono considerate in questo lavoro.

In questa sede ci si concentra sulle misure rivolte alla povertà delle *persone abili in età da lavoro e delle loro famiglie*. Le misure in oggetto riguardano specifiche situazioni di povertà:

- la perdita del lavoro e insufficienza del reddito da lavoro
- la presenza di carichi familiari finanziariamente elevati
- il disagio abitativo, dovuto a perdita dell'abitazione o insostenibilità del suo costo
- situazioni di grave marginalità sociale.

Condizioni di povertà¹⁴ non legate ad uno specifico rischio sociale, sono state oggetto di altri interventi e di alcune sperimentazione di reddito minimo, fino all'introduzione del Reddito di Inclusione nel 2017 e del successivo Reddito di Cittadinanza.

1.1 LA DISOCCUPAZIONE

Dal 2015 gli ammortizzatori sociali italiani offrono una più omogenea e maggiore tutela alle situazioni di disoccupazione. La prima tutela è la NASPI: non è soggetta a prova dei mezzi, ma è una misura di tipo assicurativo riservata a chi lavora. Mira ad evitare un repentino mutamento nel tenore di vita durante il periodo di ricerca di una nuova occupazione, definito in 24 mesi. La seconda tutela –ASDI– è invece soggetta a prova dei mezzi e riguarda chi ha esaurito l'accesso alla NASPI e non ha trovato un'occupazione. Dal 2018 l'ASDI è sostituita dal Rel (v. oltre). In questa sede non si esamina l'evoluzione di queste tutele e le misure precedenti, quali la l'ASPI e mini-ASPI introdotte nel 2012 e la successiva DIS-COLL, tutte non più in vigore dal 2017.

La riforma del 2015 ricorre al principio di *condizionalità dei sussidi*: per erogarlo è necessario che i servizi deputati definiscano un *Patto di servizio personalizzato* e che venga accettato dal

¹⁴ Il decreto istitutivo del Rel (d.lgs. 33 del 2017) definisce così la povertà: "la condizione del nucleo familiare la cui situazione economica non permette di disporre dell'insieme di beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso", art. 1.

soggetto. Il Patto concerne sia proposte di lavoro che percorsi di riqualificazione; deve tener conto anche delle possibilità lavorative e delle necessità di cura dei componenti presenti nel nucleo. La riforma attribuisce un ruolo fondamentale dei *Centri per l'impiego* (ricordiamo che tali strutture hanno vissuto una fase di incertezza istituzionale: a lungo dipendenti funzionalmente dalle Province, avrebbero dovuto diventare strutture statali a seguito della prevista soppressione del Province, coordinate dalla agenzia nazionale ANPAL; ma il referendum costituzionale in merito rese impossibile tale esito. Oggi i Centri sono di competenza delle Regioni, le quali hanno mantenuto la competenza concorrente nei servizi per il lavoro).

Dal 2018 viene introdotto l'Assegno di ricollocazione, un'evoluzione dei voucher formativi. E' per lavoratori¹⁵ e disoccupati con NASPI da oltre 4 mesi; beneficiari REI. Vale da 250 a 5.000 euro, e può essere speso in formazione o altri servizi al lavoro forniti dalle agenzie private accreditate.

Tabella 1. Erogazioni monetarie continuative per la disoccupazione

	<i>Per chi</i>	<i>Prova dei mezzi</i>	<i>condizioni di fruizione</i>	<i>Livello (ammontare mensile) e durata</i>
NASPI (2015) ¹⁶	Lavoratori dipendenti e assimilati licenziati o fine termine ¹⁷	No	Patto di servizio ¹⁸	75% retribuzione di riferimento; max 1300 per ½ periodo lavorato ultimi 4 anni ¹⁹ ; max 2 anni
ASDI (2015-2017)	beneficiari NASPI disoccupati e >=55 anni o in nuclei con 1 minore	ISEE =<5.000	Progetto personalizzato	75% NASPI precedente; =< assegno sociale; max 6 mesi per 1 anno e 24 mesi in 5 anni

1.2 CARICHI FAMILIARI

Altre misure nazionali di tipo continuativo ed esplicitamente rivolte ai nuclei più poveri, riguardano le responsabilità familiari e la povertà minorile; si escludono però le detrazioni fiscali per i carichi familiari, entrambi accessibili a tutti, senza prova dei mezzi. Anche il bonus 80 euro, erogato a lavoratori dipendenti e assimilati e pensionati con reddito individuale inferiore a 26mila euro²⁰, non viene considerato in questa sede perché mirava non tanto al contrasto della povertà quanto piuttosto al sostegno dei consumi delle persone.

¹⁵ lavoratori coinvolti nell'accordo di ricollocazione nelle ipotesi di cassa integrazione guadagno per riorganizzazione aziendale e crisi (di cui all'articolo 24-bis del Decreto Legislativo n. 148 / 2015).

¹⁶ Istituita nel 2012, sostituisce gli altri trattamenti di disoccupazione.

¹⁷ Serve avere lavorato almeno 13 settimane di lavoro ultimi 4 anni.

¹⁸ il lavoratore deve essere disponibile alle seguenti attività: partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro, quali ad esempio la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altre iniziative di orientamento; partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione oppure ad altra iniziativa di politica attiva o di attivazione; accettazione di offerte di lavoro congrue come definite dall'art. 25 del D. Lgs 150/2015.

¹⁹Il valore è commisurato al periodo di lavoro negli ultimi 4 anni. Decresce dal 4^o mese e viene erogato per non oltre 2 anni.

²⁰ Sono esclusi i redditi inferiori a 8145 euro perché incapienti.

Tabella 2. Erogazioni monetarie continuative per i carichi familiari

	<i>Per chi</i>	<i>Prova dei mezzi</i>	<i>condizioni di fruizione</i>	<i>Livello (ammontare mensile) e durata</i>
Assegno Nucleo Familiare (1988)	specifiche categorie di lavoratori e di pensionati ²¹	reddito familiare al di sotto di fasce predeterminate	Reddito familiare per almeno 70% di reddito da lavoro	Da 62 mensili (se 2 componenti) a 301 mensili (7+ comp.) per la fascia inferiore di reddito (27mila) ²² . Per le fasce superiori gli importi si riducono, fino ad annullarsi
Assegno Comuni nuclei almeno 3 figli minori (1998)		ISEE =<8.556	no	Fino a 141 euro per 13 mesi
Assegno maternità Comuni (2001)	madri disoccupate e casalinghe, per ogni nuova nascita o per i bambini ricevuti in adozione	ISEE =< 17.143 senza altra copertura previdenziale	No	1713 euro (338 per 5 mesi)
Assegno maternità Stato	Per padri e madri con lavori atipici e discontinui ²³	ISEE =< 17.143	no	1713 euro (338 per 5 mesi)
Bonus bebè(2015)	Famiglie con 1figlio nato o adottato nel triennio ²⁴	ISEE =< 25mila	No	Fino a 80 (160 ²⁵) per 3 anni dalla nascita o dall'ingresso in famiglia

Tabella 3. Beneficiari in Piemonte delle erogazioni monetarie nazionali

	2014	2015	2016	2017	Note
NASPI e precedenti misure	151.282	124.547	124.036	130.657	Metà delle prestazioni < 9 mesi
Assegno Nucleo Familiare (1988)	206.892	204.941	203.911	203.398	
Assegno nuclei almeno 3 figli minori (1998)			2700*		
Assegno maternità Comuni (2001)			1159*		*Torino
Bonus bebè			13.500	9.300	

Fonti: elaborazioni su dati INPS

1.3 IL DISAGIO ABITATIVO

²¹ Un altro fondo riguarda le gestioni separati del lavoro autonomo e altro.

²² Nel 2015 l'importo medio erogato nell'anno è stato di 1038 euro.

²³ per madri che nella loro attività di lavoro non hanno maturato i contributi sufficienti per aver diritto ai trattamenti previdenziali per la maternità, ma che hanno svolto almeno 3 mesi di attività lavorativa in un periodo compreso tra i 18 e i 9 mesi prima del parto o dell'ingresso del minore nella famiglia anagrafica

²⁴ Triennio precedente la domanda

²⁵Se ISEE =<7mila

Disporre di un'abitazione ha dei costi che possono risultare o possono diventare insostenibili per i bilanci familiari ridotti. Se il reddito è basso rispetto al livello degli affitti, si devono scegliere soluzioni e località inadeguate rispetto alle esigenze del nucleo; la caduta o la perdita del reddito, invece può impedire a chi ha contratto un mutuo per l'acquisto di rimborsare le rate, oppure può portare gli affittuari a morosità e sfratto.

Politiche nazionali esplicitamente rivolte a famiglie a basso reddito sono quelle di sostegno all'*offerta di alloggi a canone sociale*²⁶, attraverso le modalità principali dell'edilizia residenziale pubblica e dell'edilizia agevolata. Il Piano casa del 2008²⁷ era rivolto a categorie sociali svantaggiate²⁸ nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione. L'attuazione è stata affidata alle Regioni.

Lo stato interviene anche sostenendo la domanda, con i *contributi alle famiglie in affitto*. Questi contributi sono stati introdotti (L. 431/1998) dopo la liberalizzazione del mercato dell'affitto. La legge richiede a Regioni e Comuni un cofinanziamento e consente di fissare propri criteri applicativi. Un contributo diverso è quello di *sostegno alle famiglie colpite da sfratto* (L. 9/2007 e D.L. 102/2013 conv. L. 124/2014). Anche questo ultimo intervento vede un ruolo delle Regioni. Aspetti attuativi di queste tre diverse politiche nazionali sono delineate nel capitolo successivo, relativo agli interventi regionali.

1.4 ALTRE MISURE E SPERIMENTAZIONI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

La crisi economica ha stimolato l'adozione di interventi integrativi e la sperimentazione di nuove misure.

- Dal 1998 al 2004 è stato sperimentato in 39 comuni, successivamente estesi ad altri 267, il Reddito minimo di inserimento, per nuclei in povertà assoluta²⁹, che richiedeva l'adesione a un progetto personalizzato di inserimento. La spesa complessiva è stata di quasi 600 milioni.
- Con il cambio di governo si propose il Reddito di Ultima Istanza (2002), ma non venne sviluppato: le sue caratteristiche del reddito di ultima istanza restarono indefinite e i

²⁶ Previsti nell'interesse generale di salvaguardia della coesione sociale, per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato (D.M. 22/4/2008 in attuazione L.9/2007).

²⁷ DL 112/2008, approvato con DPCM 16/7/2009. Prevede sei linee di intervento: a) costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per la realizzazione di immobili di edilizia residenziale; b) incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; c) promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati (*project financing*); d) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; e) programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale; f) interventi di competenza degli ex IACP (cui sono state destinate le risorse individuate nel corso della precedente legislatura dal D.M. Infrastrutture 28 dicembre 2007).

²⁸ Individuate in: a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'art. 1 della legge n. 9/2007 (vale a dire reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, essere o avere nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza, o avere, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico); g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella stessa regione.

²⁹ L' art. 1-comma 1 del d.lgs. 237/98 indicava "il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli"

decreti ministeriali a cui erano state demandate le modalità di attuazione non furono emanati. All'abbandono del RMI diverse regioni tentarono di sopperire con proprie iniziative.

- E' stato introdotto il bonus per quarto figlio, rivolto a famiglie con ISEE inferiore a 8.500 euro; quindi uno sconto sulle bollette dei consumi energetici (cd "bonus gas e elettrico" che si attiva a richiesta degli utenti in determinate condizioni. Nel 2016 le famiglie beneficiarie in Italia sono risultate 45mila.
- Per il solo 2009 è stato istituito il "bonus straordinario per famiglie, lavoratori dipendenti, pensionati e non autosufficienza", erogato a oltre 4 milioni di famiglie italiane ed una spesa di 1500 milioni³⁰.
- Nel 2008 è stata introdotta la Carta acquisti: carta prepagata distribuita a nuclei poveri con alcune caratteristiche, consente l'acquisto di specifici generi di consumo in negozi con sistemi di pagamento digitale, il pagamento di utenze energetiche e spese sanitarie. La misura è rimasta in vigore fino all'assorbimento nel Rel. In Piemonte nel 2017 la misura riguardava quasi **30 mila nuclei**.
- Sono state introdotte anche delle agevolazioni sulle bollette per i consumi energetici: consente un risparmio medio di circa il 30% della spesa annua presunta per la bolletta della luce e del 15% per quella del gas. In Piemonte i nuclei beneficiari sono variabili tra **35 mila** per il Bonus gas e **43 mila** per quello elettrico³¹.

Tabella 4. Altre erogazioni monetarie

	<i>Per chi</i>	<i>Prova dei mezzi</i>	<i>Livello (ammontare mensile o UT)</i>
Bonus "quarto figlio" (2014)	Almeno 4 minori	ISEE =<8.500	500 UT
Bonus gas e elettrico (2009)		ISEE =<8.107 oppure Oltre 3 figli a carico e ISEE =<25.000	- 30% spesa luce, da 125 a 184 annue secondo ampiezza; -15% per la spesa gas da 32 a 189
Carta acquisti (2008)	Nuclei con 1+ minore o 1 anziano	ISEE =<6.800	40

Criticità delle risposte nazionali di contrasto alla povertà

³⁰ Stime di Massimo Baldini e Ciani, citate da Fondazione Zancan (2017)

³¹ Stima in base ai beneficiari del nordovest nel 2017: 160 mila e 130 mila rispettivamente per i due bonus.

L'assetto delle misure statali si presenta categoriale, cioè rivolto a specifiche situazioni di povertà. Inoltre sono prestazioni non coordinate, né collegate alle prestazioni erogate dai governi locali.

Alcune prestazioni hanno importo limitato e risultano poco efficaci dal punto di vista redistributivo, cioè nella capacità di modificare la condizione di povertà del nucleo beneficiario³².

Si tratta di criticità discusse da tempo³³, che hanno portato ad alcuni correttivi, come nel caso dei trattamenti di disoccupazione.

1.5 DALLA NUOVA SOCIAL CARD AL REI

Nel 2012 il governo riprese il tema del sostegno minimo nazionale, affiancato da interventi di inclusione sociale – il sostegno all'inclusione attiva – e predispose la sperimentazione della nuova Carta acquisti, o Social Card. Prevedeva il coinvolgimento di enti del terzo settore e la verifica degli esiti ottenuti distinguendo tra nuclei beneficiari, compresi nel gruppo di trattamento da quelli di un gruppo di controllo, privo della misura³⁴. Dopo un avvio limitato in 11 città fino al 2014, nel triennio 2014-2016 viene estesa a tutto il territorio nazionale. La misura prevede uno specifico e rilevante stanziamento, che si appoggia a fondi europei, per i finanziare i servizi.

Tabella 5. Verso la misura di sostegno al reddito

	<i>Per chi</i>	<i>Prova dei mezzi</i>	<i>condizioni di fruizione</i>	<i>Livello (ammontare mensile) e durata</i>
Nuova Carta acquisti (da luglio 2014 ³⁵)	Nuclei con 1+ minore; nessun occupato e perdita del lavoro ultimi 3 anni ³⁶	ISEE =<3.000	Patrimonio <8.000; attivazione con progetto personalizzato	Da 231 (2 pers.) a 404 (5+ pers.)
Sostegno Inclusione Attiva (da sett. 2016)	Nuclei con 1+ minore o 1 figlio disabile o donna incinta	ISEE =<3.000	Idem e valutaz. Multidimensionale e adesione a progetto	Da 80 (1) a 160 (2) a 400 (5+)
Reddito di Inclusione (da luglio 2018)		ISEE =<6.000 ISR =<3.000	Patrim. immob.=< 20mila e mobil. =< 20mila	Da 294 (2 pers.) a 534 (5+ pers.)

Con il 2017 si avvia il Sostegno Inclusione Attiva (SIA), misura attiva di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale che andrà a sostituirsi alla Social Card sperimentale. In Piemonte il SIA nel

³² Aspetto messo in luce da istituzioni di ricerca (Istituto di Ricerca Sociale, ISTAT) e commentatori, come Massimo Baldini e Maurizio Motta.

³³ Il primo tentativo comprensivo di analisi contenenti proposte di riassetto sono stati i lavori della Commissione presieduta da Paolo Onofri, nel 1995 e 1996.

³⁴ I primi risultati disponibili sono commentati in *Il Reddito d'Inclusione sociale*, a cura di Gori e altri, 2016.

³⁵ Formalmente era prevista dal 2012.

³⁶ Questo requisito privilegia i nuclei colpiti dalla crisi in corso, che hanno perso il lavoro di recente, rispetto a quelli con disoccupati di lungo periodo.

2017 riguarda 5.444 nuclei e 21.497 beneficiari. Rimane in vigore attivo fino ad ottobre 2018, quando subentra il Reddito di Inclusione, di cui si dirà nel capitolo seguente.

Il Rel è una prestazione finanziaria temporanea per i casi di povertà assoluta, affiancata da un progetto di attivazione e di inclusione sociale del nucleo e predisposto dai servizi e concordato. La sua erogazione sarà uniforme nel paese attraverso:

- requisiti e modalità di accesso omogenee
- istruttoria sulle singole domande con equipe multidisciplinare
- integrazione e collaborazione tra istituzioni diverse
- gestione associata secondo ambiti territoriali ampi per garantire efficienza gestionale
- un sistema informativo integrato e unitario
- monitoraggio degli esiti.

Il Rel assorbe altre misure nazionali, come la vecchia Carta Acquisti e l'Assegno di Disoccupazione. Perché i servizi necessari siano presenti su tutto il territorio, è disposto uno specifico finanziato attraverso una quota del Fondo nazionale per la povertà. L'obiettivo di integrare e consolidare l'azione di diversi attori, viene affidata alle Regioni.

CAPITOLO 3

LE MISURE REGIONALI E LOCALI

Il sistema del governo locale fornisce molte risposte di contrasto della povertà e per l'inclusione sociale, attraverso un'ampia gamma di strumenti, impiegati in diverse aree di competenza. Le competenze delle Regioni e dei Comuni hanno specificità rispetto a quelle statali: la descrizione delle rispettive misure sarà fatta secondo un'articolazione che riflette tali competenze.

3.1 L'AZIONE DELLA REGIONE

Gli ambiti di azione della Regione, secondo le diciture tratte da documenti ufficiali³⁷, e che hanno stretta rilevanza con questa ricognizione, sono:

- le politiche del lavoro
- le politiche per l'abitare
- la lotta alla povertà
- i servizi sanitari.

³⁷ Ambiti così denominati nel documento di sintesi per l'anno 2017, presentato dalla Giunta a dicembre.

Gli interventi regionali assumono forme diverse: atti di programmazione attuativa della normativa statale oppure dei fondi comunitari; messa in opera di proprie politiche, che in genere vengono poi realizzate con il concorso di enti locali e di altri soggetti; gestione diretta di specifiche misure, sostegno finanziario a interventi di altri soggetti. Nel caso dei servizi sociali di competenza dei Comuni, la Regione interviene con contributi finanziari, atti di indirizzo e definendo standard per l'offerta dei servizi.

3.1.1 Politiche del lavoro

Nelle politiche attive per il lavoro è particolarmente rilevante l'azione di programmazione del Fondo Sociale Europeo (FSE): l'obiettivo 9 concerne l'inclusione sociale dei soggetti maggiormente vulnerabili e a rischio di esclusione. Nell'Atto di Indirizzo delle politiche attive del lavoro la Regione ha individuato iniziative di integrazione nel mercato del lavoro dei soggetti maggiormente vulnerabili e a rischio di esclusione sociale e delle persone in condizioni di particolare marginalità. Le iniziative riguardano la *fornitura di vari servizi per il lavoro* ed altri interventi, messi in opera da soggetti privati, agenzie per il lavoro, Centri per l'Impiego ed enti locali.

- I servizi per il lavoro sono forniti da 90 soggetti accreditati e operanti con 300 sedi e dalla rete dei Centri per l'Impiego. I servizi forniti sono svariati: servizi di orientamento e ricerca attiva, di tutoraggio e accompagnamento al lavoro, inserimenti in tirocinio con specifica contribuzione regionale, interventi di formazione professionale.
- Lo strumento usato attualmente sono i *Buoni Servizi Lavoro*, che vengono erogati dai CPI a disoccupati e altre persone in condizione di svantaggio. I Buoni consentono di usufruire dei diversi servizi forniti dalle agenzie accreditate. Nel 2017-2018 i soggetti beneficiari di servizi per il lavoro sono stati³⁸ oltre 15mila disoccupati, di cui circa due terzi di lungo periodo. Alcuni interventi comprendono indennità di partecipazione; la gran parte di questi soggetti è titolare di *Piano d'Azione individuale* elaborato dai CPI.
- I Centri per l'Impiego. Dopo la lunga transizione aperta dalla legge Delrio, dal 1° ottobre la gestione è passata definitivamente all'Agenda Piemonte Lavoro, con la contestuale stabilizzazione dei precari che si erano creati trasferendo le competenze dalle Province alla Regione. Oggi abbiamo in Piemonte 30 Centri con 45 sedi e 430 operatori, a fronte dei 550 presenti all'inizio del processo. I Centri dispongono di una dotazione finanziaria europea di 4 milioni, che consentirà di portare 106 persone in più a lavorare nella rete dei Centri.
- La Regione attiva e finanzia anche i Progetti di Pubblica Utilità. Possono essere promossi da Comuni congiuntamente con cooperative sociali e altre imprese, che assumono la responsabilità attuativa. I Progetti riguardano varie attività di interesse locale, hanno un valore massimo di 150mila euro l'uno e una durata di 6 mesi. Prevedono l'inserimento temporaneo di soggetti disoccupati da almeno 12 mesi e altri soggetti vulnerabili³⁹ nelle imprese. L'inserimento avviene attraverso lo strumento del tirocinio. La selezione dei partecipanti avviene attraverso bando e attribuisce priorità a nuclei con basso reddito familiare.
- Una misura presente da tempo sono i Cantieri di lavoro, per disoccupati ultra 45enni, soggetti segnalati dai servizi sociali e persone sottoposte a misure restrittive della libertà.

³⁸ Atto di indirizzo 2014-2020.

³⁹ Segnalati dai servizi sociali.

Tabella 1. Misure promosse (o gestite) dalla Regione

	<i>Per chi</i>	<i>Prova dei mezzi</i>	<i>Altre condizioni per accesso</i>	<i>Livello (ammontare mensile e durata)</i>
servizi al lavoro (buono)	Disoccupati non percettori di ammortizzatori sociali	No	Piano azione	Buono spendibile presso erogatori di in servizi al lavoro di entità variabile
	percettori di ammortizzatori sociali	No	Piano azione	
	Soggetti in condizioni di particolare svantaggio	No	Segnalazione dai servizi sociali	
Indennità di partecipazione	Quelli dei servizi al lavoro	Si	fruizione servizi al lavoro	
Tirocini formativi e di inserimento	Disoccupati e soggetti in carico ai servizi sociali	Priorità in base all'ISEE		
Percorsi brevi di riqualificazione e ricollocazione	disoccupati	no		
Cantieri di lavoro	Disoccupati in particolare disagio; persone sottoposte a misure restrittive libertà personale	//	Segnalazione servizi	Da 2 a 12 mesi
Progetti di Pubblica Utilità	soggetti disoccupati almeno 12 mesi; altri soggetti vulnerabili	Si	priorità graduatoria	Max 6 mesi
PASS	persone in carico ai servizi sociali	//	Segnalazione servizi	

Tali misure vengono fornite contestualmente ad altre misure di inserimento lavorativo il cui accesso però non è legato ad una condizione di povertà. Come i servizi per il lavoro forniti dai CPI per l'inserimento lavorativo di persone disabili. Oppure i più recenti Percorsi di Attivazione Sociale Sostenibile (PASS), introdotti nel 2015.

- I PASS consistono in percorsi di natura educativa con valenza socio-assistenziale/sanitaria, realizzato da vari soggetti pubblici⁴⁰, volto all'inserimento sociale di persone fragili o in stato di bisogno attraverso la promozione dell'autonomia personale e la valorizzazione delle capacità dell'assistito mediante svolgimento di attività in contesti di vita quotidiana o in ambienti di servizio, collocati anche in contesti lavorativi. I soggetti beneficiari sono persone in carico ai servizi pubblici, che dimostrano una disponibilità relazionale appropriata per l'inserimento nella vita sociale attiva, ma non inseribili nei classici percorsi di tirocinio od in un progetto finalizzato all'inserimento lavorativo, anche solo temporaneamente. La misura fino ad oggi ha visto l'attivazione di oltre 2.000 percorsi su tutto il territorio regionale ed ha riguardato principalmente persone (70%) con qualche forma di disabilità.
- Uno strumento l'inserimento lavorativo per persone in condizione di disagio è anche quello realizzato dalle cooperative sociali di tipo B⁴¹, su cui la Regione esercita un'azione di promozione e controllo. Similmente il Codice dei Contratti e per le imprese sociali (Codice del Terzo settore) prevede appalti riservati e gli inserimenti lavorativi di persone fragili. La Regione disciplina l'attività delle cooperative sociali, individuando i settori e le attività⁴² del loro intervento per le imprese di tipo A e regolando quelle di tipo B.

Tabella 2. Alcuni dati sulle misure promosse (o gestite) dalla Regione

	<i>Soggetti presi incarico</i>	<i>Attori coinvolti</i>	<i>Avvio</i>
servizi al lavoro (con buono) per: disoccupati > 6 mesi	10.342	66 operatori	11/2016
disoccupati fino a 6 mesi	2.185	29 CPI	4/2017
Personne svantaggiate	3.120	48 operatori	1/2017
Disabili	2.165	47 operatori e CPI	9/2017
Tirocini formativi e di inserimento (Progetti pubblica Utilità)	186 (I sportello) 200 (II sportello)	49 + 65 PPU Comuni e imprese	9/2017 3/2018
Cantieri di lavoro	900	135 progetti / Comuni	8/2018
PASS	2000	Comuni e imprese terzo settore	2015

Fonti: elaborazioni su dati Regione Piemonte

3.1.2 Il disagio abitativo

Le misure regionali rivolte specificamente a famiglie in difficoltà, possono raggrupparsi in due grandi categorie: interventi di sostegno all'offerta di alloggi sociali; contributi diretti alle fami-

⁴⁰ Enti istituzionali titolari delle funzioni Socio educative e sanitarie a livello territoriale

⁴¹ le quali si caratterizzano per lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

⁴² Che comprendono "interventi e servizi sociali" e "servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori molto svantaggiati o delle persone svantaggiate o con disabilità o anche persone beneficiarie di protezione internazionale o persone senza fissa dimora in condizione di povertà."

glie in affitto. Altre misure di edilizia sociale sono contenute nel Programma Casa del 2006 ed altri⁴³ e mirano ad aumentare l'offerta di alloggi di edilizia sovvenzionata pubblica oppure volta a offrire canoni calmierati.

- Gli alloggi sociali (oltre 50mila) sono gestiti dalle tre Agenzie territoriali per la casa e da diversi comuni. Le misure regionali regolano la loro assegnazione a canoni ridotti a specifici destinatari nonché la loro eventuale alienazione. E' in corso un riassetto per contenere i costi di gestione del patrimonio immobiliare, sia le modalità di allocazione degli immobili disponibili, in particolare le condizioni per la permanenza in questi alloggi.
- Gli interventi per l'edilizia agevolata o convenzionata (LR 28 del 1976) sostengono la costruzione, da parte di cooperative edilizie a proprietà indivisa, di alloggi da mettere sul mercato ad un canone sostenibile.

L'altro gruppo di misure regionali comprende quelle di sostegno diretto alle famiglie in affitto. Si tratta di interventi attuativi ed integrativi di politiche nazionali.

- Le Agenzie sociali per la locazione, possono essere istituite dai Comuni al fine di mettere in contatto i proprietari di alloggi con le famiglie vulnerabili⁴⁴. L'incentivo regionale comprende: un contributo a fondo perduto ai proprietari (1500 euro); un contributo ai locatari per sostenere il canone concordato, pari a 8 mensilità. Il cofinanziamento richiesto ai Comuni è pari al 20% del contributo regionale. Dal 2014 si sono costituite 35 Agenzie che hanno permesso di stipulare contratti per 1700 famiglie.
- I contributi finanziari alle famiglie locatarie in specifiche condizioni di disagio economico, sono presenti dal 1999, a seguito dell'istituzione del Fondo nazionale⁴⁵, confermato fino al 2013; la Regione dal 2006 può modificare i criteri di utilizzo di tale fondo e integrarlo, per allocarlo ai Comuni in base all'istruttoria sulle domande ricevute. Si tratta di un contributo per sostenere la spesa per l'affitto quando questo incide eccessivamente⁴⁶ sul reddito disponibile, e per famiglie al di sotto di una soglia di ISEE. L'ultimo bando regionale è uscito nel 2015.
- Quindi vi sono i contributi finanziari finalizzati ad evitare lo sfratto: quelli per locatari di alloggi di edilizia sociale (ultimo bando nel 2014), e quelli per locatari di alloggi siti in comuni ad alta tensione abitativa, per il quale sono emessi bandi annuali (ultimo bando nazionale nel 2017).

Tabella 3. Misure promosse (o gestite) dalla Regione

	<i>Per chi</i>	<i>Prova dei mezzi</i>	<i>Altre condizioni per accesso</i>
Agenzie sociali per la locazione	Locatari di alloggi di alloggi privati in situazione di sfratto sospeso per presenza nel nucleo di: ultrasessantacinquenni, malati terminali, portatori di handicap, figli a carico	< 26mila	Sfratto sospeso per vulnerabilità del nucleo

⁴³ Sono programmi di edilizia agevolata generali o specifici per anziani, misure di recupero prima abitazione per i giovani, programmi di social housing, programmi di riqualificazione urbana.

⁴⁴ Famiglie in situazione di sfratto per finita locazione ma con esecuzione sospesa per condizione di vulnerabilità.

⁴⁵ Legge 431/98 art.11.

⁴⁶ Il Fondo regionale Sostegno alla locazione prevede che il contributo teorico riconoscibile è costituito dalla somma occorrente per abbattere il rapporto canone/ISEE al 50% e non può, in ogni caso, essere superiore a 3.000 €. In relazione all'ISEE dei richiedenti, il contributo teorico è riconosciuto nelle seguenti misure: 100% per ISEE fino a € 4.000,00; 75% per ISEE tra € 4.000,01 e € 5.000,00; 50% per ISEE tra € 5.000,01 e € 6.241,67.

	<i>Per chi</i>	<i>Prova dei mezzi</i>	<i>Altre condizioni per accesso</i>
Contributi per l'affitto (Fondo sociale regionale)	assegnatari di alloggi di edilizia sociale in oggettive condizioni di difficoltà nel pagamento del canone di locazione e dei servizi accessori ⁴⁷	ISEE<6235	Aver corrisposto un importo minimo all'ente gestore (14% proprio reddito e >=480 euro)
Contributi per morosità incolpevole (FIMI)	Locatari in Comuni a tensione abitativa; presenza di criteri preferenziali ⁴⁸	ISEE<26mila	atto di intimazione di sfratto per morosità
Contributi per l'affitto (Fondo di sostegno alla locazione)	Famiglie in difficoltà con canone	ISEE<6241	incidenza del canone dovuto e corrisposto sull'ISEE superiore al 50% Vi sono condizioni di esclusione ⁴⁹

Alcuni dati sul sostegno diretto alle famiglie in affitto

	2015	2016	2017	2018
Nuclei beneficiari di contributi ASLO			1699	
Contributi per l'affitto (Fondo sociale regionale)	7120	7513	7891	8622
Contributi per morosità incolpevole (FIMI)			875	

Fonti: elaborazioni su dati Regione Piemonte

3.1.3 Lotta alla povertà

Dal 2016 le Regioni sono coinvolte nella gestione del Reddito di Inclusione (Rel), preparato dalla sperimentazione del SIA. A tal fine la Regione Piemonte ha attivato un tavolo - la *Rete per l'Inclusione sociale* - a cui prendono parte i Comuni e le loro forme organizzative, le rappresentanze del terzo settore, le parti sociali, l'università ed enti di ricerca. La Rete è stata coinvolta nella costruzione del *Piano regionale* per la lotta alla povertà. Il Piano introduce un approccio multidimensionale⁵⁰ per valutare i bisogni di sostegno, promuove il raccordo tra interventi regionali (servizi per il lavoro, casa, istruzione e formazione, salute), integra fondi e programmi, indica specifici rafforzamenti

L'attuazione del Rel richiede un insieme di interventi (qualificati come Livelli essenziali) che vengo forniti da diversi attori:

⁴⁷ È definito moroso incolpevole il nucleo: a) in possesso di un ISEE non superiore al 30 per cento del limite di accesso all'edilizia sociale, di cui all'articolo 2; b) che ha corrisposto all'ente gestore una somma, su base annua, stabilita annualmente dalla Giunta regionale.

⁴⁸ Nucleo con componente >70 anni o con invalidità accertata >74% o in carico ai servizi sociali.

⁴⁹ <http://www.regione.piemonte.it/edilizia/sostegnoLocazione.htm>

⁵⁰ Viene proposto un metodo unico per profilare i soggetti che accedono ai diversi servizi e richiedono prestazioni, quello dei profili di criticità, adottato anche da altre Regioni.

- i Comuni raccolgono le domande e le trasmettono all'INPS
- l'INPS ne verifica i requisiti, dispone l'ammissione alle misure, eroga i sussidi monetari
- i Centri per l'impiego ed i servizi sociali incontrano i beneficiari e definiscono i Patti di servizio individuali – secondo le caratteristiche del beneficiario – e individuano eventuali specifici servizi e sostegni da fornire al nucleo, monitorano la situazione del nucleo; un apposito stanziamento nazionale è destinato al potenziamento dei servizi ed erogato agli stessi
- le agenzie formative ed enti del terzo settore del territorio forniscono alcuni dei sostegni
- le Regioni devono assicurare il coordinamento tra i diversi attori del territorio
- INPS, ANPAL e MEF monitorano e valutano l'efficacia.

L'entrata in funzione del Rel si è sviluppata nel corso del 2018. A livello nazionale le domande approvate sono passate da 81mila a gennaio a 266mila a settembre. In Piemonte le domande presentate nel primo semestre sono ammontate a **23 mila** e ne sono state approvate il **67%**. A luglio vi è stata un'estensione dei criteri di accesso ed a settembre i nuclei piemontesi che percepiscono il Rel risultano oltre **19 mila**⁵¹, il valore medio del sussidio mensile ammonta a 265 euro. Per circa **un terzo** dei beneficiari sono stati attivati progetti di reinserimento⁵².

Il Rel si affianca a parte delle prestazioni fornite dai servizi sociali comunali – descritti appresso – che hanno regole di accesso e modalità di intervento molto variabili sui territori e nel tempo.

Il Piano regionale considera anche altre politiche e interventi, di origine statale: il fondo per servizi sperimentali di inclusione per i *giovani vicini al 18° anno, fuori famiglia* e inseriti in comunità; quindi le risorse per gli interventi le persone in grave stato di emarginazione e *senza fissa dimora*. Altre iniziative regionali da ricordare sono gli Interventi di recupero e *valorizzazione di beni invenduti* in riferimento allo spreco alimentare (LR 12 del 2015).

Infine una misura fornita con il ricorso alla prova dei mezzi è l'esenzione ticket sanitari per motivi di reddito.

3.2 L'AZIONE DEI COMUNI (E DI PROSSIMITÀ)

L'intervento di ogni Comune nel contrasto delle povertà, in genere assume diverse forme e non si esaurisce nei contributi di assistenza economica. Gli interventi comunali - connesse al tema - si possono aggregare così:

- assistenza economica e sostegno al reddito, in varie modalità
- misure per l'inclusione lavorativa
- interventi per l'emergenza abitativa
- azioni a contrasto dell'esclusione sociale (es.: cantieri di lavoro per detenuti)
- azioni per altre forme di disagio, come la povertà alimentare oppure il riparo invernale per le persone senza fissa dimora.

Ma il contrasto alla povertà è presente anche in altri interventi forniti alle famiglie: agevolazioni tariffarie relative ai servizi comunali (dalle mense scolastiche, ai contributi sulle rette di rico-

⁵¹ 18780 per il Rei da sommarsi ai 434 di SIA ancora in vigore.

⁵² 2260 ad esclusione di Torino, Settimo e Chivasso, per cui i dati non erano pervenuti.

vero, ai servizi cimiteriali), agevolazioni fiscali sui tributi comunali; promozione di affitti a canone concordato; fornitura gratuita libri di testo scolastico; borse di studio agli studenti scuole primarie, secondarie di I e II grado; servizi di assistenza domiciliare per anziani poveri; buoni taxi per i disabili. Una fonte rilevante di spesa, specifica per i grandi anziani, sono i contributi erogati a soggetti poveri per coprire le rette di frequenza per l'inserimento in presidio, oppure per la fruizione di servizi domiciliari o la frequenza di centri diurni.

3.2.1 La gestione degli interventi locali

Alcune misure sono di iniziativa comunale; per altre – ad esempio il sostegno all'affitto o la gestione del Rel - i Comuni curano alcune fasi oppure le istruttorie per l'accesso alle prestazioni. I servizi sociali sono di competenza comunale, ma buona parte di questi interventi vengono forniti da tempo in forma associata. Sono gli "enti gestori" piemontesi che utilizzano perlopiù la forma del consorzio.

In molti territori si sono sviluppate forme di coordinamento tra Comuni con le iniziative di contrasto alla povertà di altri soggetti quali organismi di volontariato, cooperative sociali, altri soggetti del terzo settore, enti di matrice ecclesiastica. Di rilievo poi alcune iniziative sviluppate in collaborazione con le fondazioni di origine bancaria.

3.2.2 La regolazione degli interventi

L'assistenza economica dei Comuni fino ad oggi è poco regolata. La principale regola deriva dalla normativa sull'ISEE, volta al suo utilizzo per misurare in modo omogeneo le condizioni economiche di chi accede a servizi con la prova dei mezzi⁵³. Di fatto queste prestazioni sono fornite ai cittadini secondo *criteri che variano sul territorio*.

Questa diversità territoriale si riscontra anche nella presenza, gamma e livelli delle *altre risposte* connesse al contrasto della povertà (contributi, agevolazioni, interventi e servizi di diverso tipo, sinergie con altri soggetti operanti) che vengono fornite dagli enti locali. Ad esempio tutti gli enti gestori contribuiscono al pagamento di parte delle rette di ricovero in struttura per persone non autosufficienti. Altro esempio sono le misure alternative o complementari, quali interventi di inserimento lavorativo, percorsi di inclusione sociale, interventi per l'emergenza abitativa.

3.2.3 Monitoraggio e valutazione

La gamma degli interventi dei Comuni, e la molteplicità delle iniziative locali alle quali prendono parte, impediscono di quantificare l'intervento e il loro ruolo complessivo.

Nei singoli enti la rendicontazione sui contributi di AE e sugli altri interventi con quel fine, è molto limitata. Sia i siti istituzionali che i Documenti Unici di Programmazione, raramente forniscono dati sui vari contributi erogati dall'ente e sulla spesa connessa. Pochi enti documentano l'andamento degli ultimi anni, per queste prestazioni di AE, salvo indicare una riduzione, con la motivazione delle minori disponibilità di bilancio. In alcuni casi è disponibile il dettaglio delle prestazioni erogate ai residenti dei singoli comuni. Ma non si trovano dati sugli esiti della prestazione: durata effettiva della presa in carico, fuoriuscita o permanenza nell'assistenza, mutamenti nell'utenza.

⁵³ Serve anche per definire due prime soglie per l'accesso ai contributi economici (ISEE=6.000) e alle prestazioni sociali (ISEE=38.000), oppure introdurre un criterio per graduare la compartecipazione degli utenti al costo dei servizi.

A livello aggregato, esistono rilevazioni su questi interventi: quella regionale sugli enti gestori e quella dell'Istat sui conti consuntivi dei Comuni. Le rilevazioni indicano un trend di riduzione della spesa, in parte contrastato dal contributo regionale agli enti gestori, e quindi verosimilmente anche delle prestazioni fornite.

Tabella 4. Spesa degli interventi promossi dai Comuni e loro strutture in Piemonte (milioni)

	2013	2014	2015	2016	2017	
Spesa servizi sociali ⁵⁴ , dai bilanci comunali	467.6	420.5	377.0	n.d.		Comprende i trasferimenti di risorse agli enti gestori e la spesa gestita direttamente dai comuni
Spesa servizi di assistenza scolastica dai bilanci comunali	216.3	202.2	194.5	n.d.		
Spesa degli enti gestori	432.5	468.2	451.4	479.2		

Fonti: elaborazioni su dati ISTAT e Regione Piemonte

Tabella 5. Prestazioni degli enti gestori in Piemonte

	2014	2015	2016	2017
CONTRIBUTI ECONOMICI				
a integrazione del reddito	47.674	36.265	30.683	
prestiti sull'onore	108	113	64	
per inserimento lavorativo	4.097	1.903	1.519	
per servizi alla persona	1.036	1.367	967	
per integrazione rette presidi	12.314	12.700	14.422	
per integrazione rette centri diurni	5.504	6.657	6.818	
ALTRE PRESTAZIONI E CONTRIBUTI				
sostegni all'inserimento lavorativo	3.014	2.948	3.032	
Assist. domiciliare socio-assistenziale	11.426	11.196	11.305	
Assist. domiciliare integrata socio-sanitaria	8.754	15.432	9.739	
interventi complementari di assist. domiciliare	2.280	15.523	15.090	
contributi per affidi familiari	4.347	7.536	6.973	
contributi per affidamenti diurni	2.486	7.175	7.257	
contributi economici servizi sanitari	1.963	1.865	1.383	
assegni di cura (sostitutivi di prestazioni)	8.002	5.390	4.094	

Fonti: elaborazioni su dati Regione Piemonte

Tabella 6. Le altre prestazioni a Torino

	2014	2015	2016	2017
Contributi economici	6.171	6.033	5.435	
Inserimenti lavorativi attraverso clausola sociale		581	579	
Contributi per l'affitto		4.797	6.401	5.836
Alloggi ATC assegnati (stock)			16.400	

Fonti: elaborazioni su dati Comune di Torino

⁵⁴ Spesa corrente (impegni) per la funzione servizi sociali, al netto dei servizi necroscopici e cimiteriali.

3.3 NODI DELLE MISURE LOCALI E PROSPETTIVE

La condizione di povertà o di esclusione di una persona può riguardare da vari aspetti: il reddito, il lavoro, la casa, la salute. E talvolta in uno stesso nucleo sono compresenti diversi fattori di deprivazione.

Ma gli interventi locali di contrasto alla povertà, per quanto prossimi rispetto ai bisogni, si sviluppano in modo separato. Le risposte vengono fornite quantomeno da *tre diverse filiere* istituzionali, che utilizzano proprie modalità di analisi del bisogno e di risposta ad esso:

- i Comuni, titolari della competenza sui servizi sociali, e su diverse altri ambiti di intervento (dalla fiscalità locale ai soggiorni marini per anziani)
- la Regione, che programma le misure che si avvalgono dei fondi nazionali e comunitari, le politiche per l'edilizia sociale, altri interventi speciali
- i servizi per il lavoro, oggi gestiti da Ministero del Lavoro e Regioni (non avendo più funzioni le Province).

Una conseguenza di questa separazione è quella che non esistono procedure consolidate di *monitoraggio delle condizioni* di povertà dei nuclei dei diversi territori. I servizi sociali contano il numero di utenti seguiti (cartelle aperte), la durata in carico, la spesa per le diverse prestazioni; talvolta si considera anche il rapporto tra il n° di prestazioni fornite rispetto alla popolazione di riferimento. Per i servizi per il lavoro si osservano le iscrizioni ai CPI e le DID, le quantità dei diversi servizi erogati, talvolta gli inserimenti lavorativi realizzati o l'uscita dal sistema dei CPI. Per gli interventi per l'abitazione si osservano le liste di attesa (di assegnazione di alloggio di edilizia popolare), la permanenza dei nuclei negli stessi, le domande di contributo per l'affitto.

Criticità delle risposte locali

Negli ultimi anni **le risorse** che i livelli di governo locale hanno destinato a questo tipo di misure sono diminuite: come per la spesa per servizi sociali dei Comuni, o la spesa per la casa della Regione. Alcune risposte locali sono diventate incerte, instabili nel tempo e gli enti locali sempre più concertano iniziative con le Fondazioni di origine bancaria, con gli enti di matrice ecclesiastica, con enti del terzo settore.

La pluralità dei soggetti si affianca alla disomogeneità delle regole di accesso alle varie misure e alla **variabilità delle risposte** disponibili sul territorio.

La disomogeneità nelle risposte locali alla povertà si riflette nella **difficoltà di monitoraggio** delle singole risposte stesse. Ognuna delle filiere istituzionali utilizza specifici criteri di misurazione delle prestazioni fornite. Analisi sull'effetto della singole prestazioni sulle condizioni di deprivazione del beneficiario sono sporadiche.

Ma l'utilità di una misura può dipendere dalla fruizione di **altre prestazioni**. Inesistenti analisi sull'impatto delle diverse prestazioni effettivamente fruite un territorio.

Inoltre in genere si osserva la domanda espressa, effettiva ad una specifica prestazione; solo raramente si considera anche la **domanda potenziale**.

L'attuazione del Rel – oltre ad avere una valenza di livello essenziale per il contrasto alla povertà e per l'inserimento sociale- può innescare soluzioni e pratiche per far fronte a questa criticità dell'intervento locale.

In particolare alcuni meccanismi adottati – sanciti nel Piano regionale- possono *migliorare l'integrazione delle risposte locali di contrasto alla povertà*. Si segnalano in particolare:

- una analisi più completa dei bisogni dei nuclei fragili, con strumenti di valutazione omogenei dei fattori di rischio e procedure di presa in carico di tutto il nucleo
- il rafforzamento della rete dei servizi, ottenuto attraverso gestioni associate dei servizi sociali e l'integrazione delle risposte – in primis servizi al lavoro e servizi sociali
- l'avvio di sperimentazioni volte a consolidare gli ambiti e le procedure delle gestioni associate dei servizi (la strategia ed i programmi We.Ca.Re, alcune misure per persone non occupabili, il programma per l'assistenza familiare)
- l'aumento della conoscenza sui bisogni che deriva da servizi più integrati, che si avvalgono anche dei controlli INPS e di un sistema informativo unificato, possibilmente collegato con le anagrafi comunali.

BIBLIOGRAFIA

- Spano P., Trivellato U., 2013, *Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?*, Working Paper, IRVAPP
- Fondazione Brodolini (a cura di Dente G. e Fiorani G.) *Povertà ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti di fronte alla nuova programmazione fondi strutturali*, 2016, Quaderno 54.
- Fondazione Emanuela Zancan, 2017, *Poveri e così non sia. La lotta alla povertà- Rapporto 2017*, Il Mulino, Bologna.
- Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., e Zanini N. 2016, *Il reddito di inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Motta M., 2018, *Rel. Lotta alla povertà e reddito minimo*, Maggioli.
- Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2018, *Rapporto sulla politica di bilancio*, Roma.
- Brandolini A., Cipollone P., Sestito P. (2001), *Earnings Dispersion, Low Pay and Household Poverty in Italy, 1977-1998*, "Temi di discussione" (Economic working papers) n. 427, Banca d'Italia.
- Ires Piemonte (2001), *Scenari per il Piemonte del duemila. Primo rapporto triennale. Verso l'economia della conoscenza*, a cura di P. Buran.
- Baldini M., Casabianca E. J., Giarda E., Lusignoli L. (2018), *The Impact of REI on Italian Households' Income: A Micro and Macro Evaluation*, in "Politica economica", Società editrice il Mulino, n. 2, pp. 103-134.
- Brandolini A., Gambacorta R., Rosolia A. (2018), *Inequality amid income stagnation: Italy over the last quarter of a century*, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* n. 442, Banca d'Italia.
- Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N., (2016), *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Baldini M., Jane Casabianca E., Giarda E., Lusignoli L., (2018), *The Impact of Rei on Italian Households' Income: a Micro and Macro Evaluation*, *Politica Economica/Journal of Economic Policy*, vol. XXXIV (2)
- Devicienti F., Gualtieri V., Rossi M., (2014), *The persistence of income poverty and lifestyle deprivation: Evidence from Italy*, *Bulletin of Economic Research*, Vol. 66 (3), 2014, pp. 246-278

APPENDICE: I Regolamenti comunali dell'assistenza economica

(tratto dal Contributo di ricerca IRES 265 del 2018)

I contributi e le prestazioni comunali di assistenza economica per persone e famiglie in condizioni di disagio economico e sociale assumono varie denominazioni: minimo vitale, minimo alimentare, per spese connesse all'abitazione, per esigenze dei minori. Gli enti gestori dei servizi sociali comunali, forniscono queste prestazioni sulla base di propri regolamenti, che ne disciplinano finalità, requisiti di accesso, contenuti e forme, durata, procedure.

Vi sono contributi di tipo continuativo. Sono riservati perlopiù a specifiche situazioni di non abilità allo svolgimento di attività lavorative o di grave disagio sociale: anziani poveri, invalidità, persone con difficoltà di inserimento. In genere da questi contributi sono esclusi gli *adulti soli ed abili al lavoro*, anche se poveri. Tuttavia i soggetti quasi anziani è possibile l'erogazione solo in misura ridotta e con minor durata. I contributi continuativi vengono erogati al nucleo familiare e fanno riferimento a somme mensili per garantire condizioni minime di sussistenza (o soddisfacimento di bisogni primari). L'ammontare si basa in genere su un livello predefinito (in genere la pensione minima INPS) e viene calcolato per differenza con il reddito mensile del nucleo. I valori sono parametrati all'ampiezza del nucleo sulla base di una scala di equivalenza. La durata in genere è prevista in 6 mesi, in genere prorogabili. Talvolta sono definiti dei massimali.

Criteria e condizioni di accesso

I Regolamenti usano una soglia di sbarramento, con un valore che tiene conto della composizione del nucleo. La soglia viene espressa perlopiù in termini di ISEE (annuale, riguarda le componenti reddituali lorde e patrimoniali), oppure con riferimento ad un valore di *reddito disponibile mensile*, pari ai minimi pensionistici INPS. Essendo l'ISEE un'attestazione riferita al reddito lordo di un periodo precedente la domanda, il riferimento al *reddito netto corrente* è presente in vari Regolamenti, con diverse modalità.

Tutti i regolamenti prevedono alcune situazioni, afferenti la condizione economica, che possono portare all'esclusione dal contributo, oppure a ridurre l'ammontare. La principale è la proprietà di beni immobili, o diritti reali su di essi: in diversi Regolamenti è causa generale di esclusione, fatta salva solo l'abitazione principale se non appartiene alle categorie catastali più pregiate. Altri motivi riguardano: Donazioni e alienazioni di beni nei 5 anni precedenti la domanda; Proprietà di mezzi mobili; Disponibilità liquide o affini; parenti tenuti agli alimenti, che di fatto vi provvedano.

Altre cause di esclusione dal contributo sono: stato di disoccupazione volontaria, mancanza di volontà e di collaborazione al progetto di aiuto. Anche le condizioni socio-ambientali o il tenore di vita tenuto possono costituire causa di esclusione, dopo apposita istruttoria e valutazione da parte dei servizi. Vanno considerati anche i *comportamenti richiesti*: la collaborazione al progetto, lo svolgere attività di utilità sociale. In generale vi sono Regolamenti che elencano in modo minuzioso queste condizioni, in altri sono declinate con flessibilità, citando sopralluoghi e valutazioni degli AS.

Altre condizioni per l'accesso e obblighi per i servizi

La più citata è "aver espletato, in via prioritaria, le procedure per usufruire delle misure di contrasto della povertà e di sostegno del reddito previste dallo Stato o da altri Enti pubblici" nonchè per ottenere eventuali agevolazioni fiscali, anche inerenti "l'acquisto di servizi od il pagamento di beni", che siano previste dalla normativa vigente. In genere si afferma che *il servizio deve fornire adeguata informazione* ai possibili beneficiari affinché possano accedere a dette misure di sostegno. In un caso l'onere per il servizio è più definito: "Gli operatori che compiono l'istruttoria devono verificare se incorrono le condizioni per ri-

chiedere l'intervento - anche integrativo – di altri enti eventualmente competenti." Oppure il servizio deve svolgere attività informativa di orientamento al lavoro e invio ai CPI o proporre specifiche soluzioni.

Infine i Regolamenti prevedono sempre alcune *possibilità di deroga ai requisiti*, sia di condizione economica che soggettivi, qualora ricorrano condizioni di particolare gravità o disagio sociale o urgenza dell'intervento.

Modalità di erogazione

I contributi possono venire forniti in diverse forme. Oltre all'erogazione finanziaria presso la tesoreria, il pagamento diretto di servizi forniti al nucleo, con esenzioni e agevolazioni tariffarie, attraverso buoni pasto, con la surroga nei pagamenti di utenze, con accredito a soggetti terzi. Talvolta è previsto che nel calcolo dell'ammontare si tenga conto di altri beni e servizi di tipo assistenziale ricevuti dall'ente.

Diffusi sono anche i contributi a tantum per specifiche esigenze. I bisogni citati sono legati alle spese di riscaldamento e altre utenze domestiche. In pochi casi sono specificate le situazioni di emergenza: ad esempio prevenire uno sfratto per morosità (qualcuno la specifica: incolpevole), spese per esigenze sanitarie. Vengono previsti talvolta dei massimali nell'ammontare, di entità molto variabile. Anche in questo caso alcuni regolamenti scelgono la specificazione dei bisogni, ammontare, condizioni; altri non lo fanno.

La condizione economica

La normativa nazionale, rivista nel 2013⁵⁵, sancisce che il ricorso all'ISEE *per certificare la condizione economica* sia un livello essenziale delle prestazioni. Quindi individua una soglia di ISEE (6000 euro) per l'accesso ai contributi di assistenza economica, da integrare con eventuali ulteriori requisiti. La stessa normativa individua *le diverse componenti* della condizione economica e specifici contenuti e altri elementi.

Cosa costituisce reddito, quali entrate non vanno considerate (i redditi esenti, esclusi quelli percepiti in ragione della disabilità), come computare i redditi figurativi di immobili non locali e di attività mobiliari. Sono previsti abbattimenti –dei costi dell'abitare- e detrazioni per i costi di produzione del lavoro dipendente, nonché per le pensioni ed esclusioni di alcune spese⁵⁶. Quindi sono definiti e valorizzati i diversi tipi di patrimonio, con franchigie diverse in funzione dei componenti del nucleo familiare; vengono considerate anche le donazioni nei tre anni precedenti.

La normativa definisce una scala di equivalenza per rapportare i valori reddituali e di patrimonio alla dimensione familiare ed alla eventuale presenza di persone con disabilità. E' previsto anche il calcolo di un ISEE corrente nel caso siano intervenute variazioni superiori al 25% dell'indicatore della situazione reddituale, per variazione dell'attività lavorativa.

Di fatto i Regolamenti ricorrono alla DSU ISEE per certificare la condizione economica, e solo in due casi la DSU non è richiesta e la situazione economica va dimostrata con i documenti originali. Ma diversi regolamenti mantengono all'ente la possibilità di richiedere documenti originali rispetto alla attestazione INPS dell'ISEE, oppure di compiere accertamenti e visite domiciliari. Possibilità considerata anche per verificare gli alimenti dovuti dal coniuge separato/divorziato.

Molti regolamenti specificano anche nel dettaglio, talvolta con esempio, quali siano le componenti del reddito e quali patrimoni dei nuclei familiari vanno considerati. Una specificazione che ricalca in buona

⁵⁵ DPR 5/12/2013 n° 159.

⁵⁶ Come le spese connesse alla condizione di disabilità, oppure le rette per ricoveri in strutture.

misura quella della normativa. Vi sono differenze nel considerare *i trattamenti assistenziali* – come l'indennità di accompagnamento oppure gli assegni terapeutici – in parte dovute alle modificazioni intervenute nella giurisprudenza nazionale⁵⁷ e alla data di stesura del regolamento. Alcuni regolamenti richiedono comunque l'inserimento l'indennità, salvo dimostrare che la stessa viene usata per finalità assistenziali.

Tutti i Regolamenti richiedono *ulteriori requisiti* rispetto alla soglia di ISEE, requisiti da dimostrare con autocertificazione o con appositi documenti da allegare alla DSU. Tra le cause di esclusione alcuni indicano il *tenore di vita*⁵⁸, quando valutato incoerente con la condizione dichiarata o attestata. Alcuni pongono limitazioni per certe categorie di reddito, in particolare quelli derivanti *da lavoro autonomo o d'impresa*. Altri considerano il caso di *assenza di reddito*⁵⁹.

Altre differenze dei Regolamenti riguardano il patrimonio: disporre di beni mobili immatricolati, di immobili, aver ricevuto o fatto donazioni nei cinque anni precedenti.

La disciplina delle procedure

Lo spazio dedicato alle procedure è molto variabile: dalla declinazione in un titolo dedicato del regolamento, con diversi articoli, e talvolta con differenze tra tipi di contributo, a pochi articoli, oppure a riferimenti a specifici aspetti, contenuti ai altri articoli.

Gli aspetti trattati sono soprattutto le modalità di presentazione della domanda e documenti da allegare, con la fornitura o meno del modulo; l'istruttoria con l'eventuale composizione della Commissione apposita; la tempistica dell'intero procedimento, molto variabile, tra i 30 ed i 120 giorni; la decorrenza della prestazione; le modalità di deroga dai criteri di accesso.

In pochi casi sono specificate le modalità dell'istruttoria, oppure le modalità per reclami e opporre ricorsi agli esiti della domanda.

Il progetto, strumento impegnativo

Il progetto personalizzato è richiesto per tutti gli interventi di SIA e REI. I progetti possono riguardare percorsi di lavoro, interventi terapeutico-riabilitativi, sostegno alla responsabilità, percorsi socio-educativi, azioni a corrispettivo sociale. Il recente rapporto di valutazione del SIA ha rilevato che è stato predisposto un progetto per la metà dei beneficiari dei contributi.

Nella pratica piemontese il progetto personalizzato che affianca i contributi è presente da tempo. I regolamenti di AE lo prevedono, ma con versioni e utilizzi *molto variabili tra gli enti*. In alcuni Regolamenti la definizione di un progetto è esplicitamente richiesta per tutte le prestazioni di AE. Altrove il progetto riguarda solo alcuni contributi economici: integrativi al minimo vitale, per il mantenimento dell'abitazione, per percorsi di inclusione sociale, per tirocini e progetti di formazione, orientamento e avvio al lavoro, per progetti di natura sociale e solidaristica, per l'inserimento in una struttura per l'infanzia oppure per seguire

⁵⁷ Una sentenza del Consiglio di Stato stabilisce che i trattamenti assistenziali, come l'indennità di accompagnamento, non devono essere inclusi tra i redditi ISEE.

⁵⁸ Sono inoltre oggetto di valutazione specifica le autocertificazioni relative al possesso e alle spese mensili sostenute per i seguenti beni secondari: 1. telefonia cellulare (modelli dei telefoni e spesa media mensile); 2. automezzi (modelli, anno di immatricolazione e cilindrata); 3. possesso di altri veicoli (modello e anno immatricolazione); 4. abbonamenti televisivi; 5. n. televisori e modello; 6. n. console e modelli; 7. abbonamenti vari (attività, riviste, ecc.); 8. n. pc fissi e mobili e relativi modelli; 9. finanziamenti per acquistare beni secondari; 10. eventuali viaggi effettuati negli ultimi due anni (IRIS Biella)

⁵⁹ Qualora il richiedente dichiara la completa assenza di reddito, il Servizio Sociale è tenuto ad approfondire la situazione economica pregressa e, qualora tale condizione perduri nel tempo, il Servizio stesso è tenuto altresì ad appurare le reali condizioni di vita, anche attraverso una visita domiciliare, nonché l'esistenza di eventuali canali informali di sussistenza.

specifici percorsi di cura, anche al fine di riacquistare autonomia. Qualcuno fa riferimento ai PASS promossi dalla Regione.

In genere i contributi con progetto sono rivolti ad una *platea dei destinatari più estesa* rispetto ai contributi continuativi, oppure non delimitata, o ancora a soggetti diversi, che non potrebbero accedere agli altri tipi di contributo. Le regole sono meno definite, proprio per lasciare spazio alla personalizzazione. Tra le condizionalità richieste il colloquio per i componenti abili del nucleo e sottoscrizione del progetto eventualmente predisposto. Talvolta l'ammontare del contributo non è regolato, e vi è chi lo condiziona anche "all'impegno dimostrato, ai progressi compiuti, alla valutazione del soggetto ospitante".

Alcuni Regolamenti specificano i contenuti del progetto:

- analisi del bisogno, della domanda, del contesto
 - un obiettivo concreto e raggiungibile
 - azioni da attivare per il suo raggiungimento
- risultati intermedi attesi e cambiamento che si vuole stimolare all'interno del sistema familiare
 - rete sociale di sostegno attivata
 - modalità di verifica in itinere e finale.

In un caso si chiede che tutti i componenti del nucleo abili al lavoro, che dichiarino assenza di reddito, si presentino al colloquio con l'Assistente Sociale e sottoscrivano il progetto eventualmente predisposto dal Servizio Sociale, dal quale si evincano gli impegni che il richiedente intende assumere.

Di fatto il ricorso a questo strumento è quantitativamente inferiore rispetto ai contributi senza progetto. Da alcune interviste emerge che la complessità della definizione e del monitoraggio nel tempo dei progetti -visite domiciliari e colloqui periodici - di fatto limita il loro uso. Il citato rapporto di valutazione del SIA indica le seguenti *criticità* del ricorso ai progetti: la carenza di personale, il mancato accordo con i CPI o l'assenza di strumenti operativi condivisi; altre cause risiedono nella scarsa collaborazione dei beneficiari e nella difficoltà di trovare opportunità lavorative.

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Marzo 2019

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

Si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.

Ambiente e Territorio

Cultura

Finanza locale

Immigrazione

Industria e Servizi

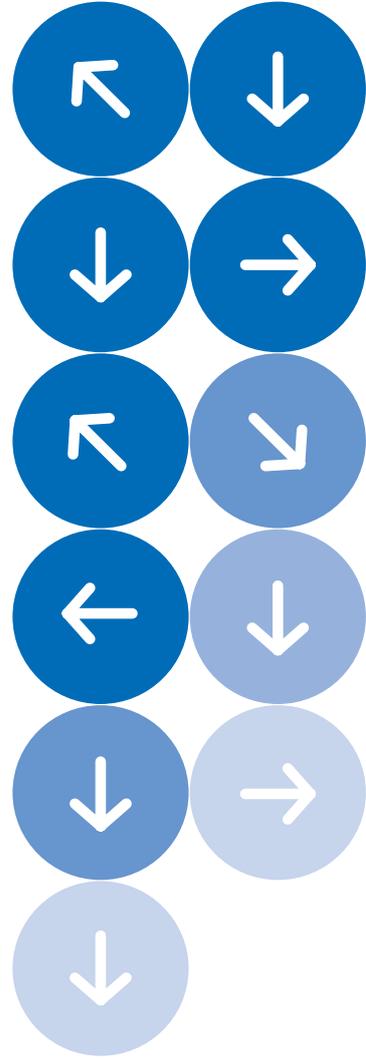
Istruzione e Lavoro

Popolazione

Salute

Sviluppo Rurale

Trasporti



IRES Piemonte

Via Nizza, 18

10125 TORINO

+39 0116666-461

www.ires.piemonte.it