



Roma, 25 marzo 2015

### **Forum delle associazioni familiari**

*Audizione presso la Commissione Lavoro, previdenza sociale del Senato della Repubblica*

#### ***Misure di contrasto alla povertà***

Il Forum delle associazioni familiari ringrazia sentitamente il Presidente e tutta la Commissione per aver deliberato il ciclo di audizioni in oggetto, in modo da permettere alla società civile e ai soggetti interessati – le famiglie in primo luogo – di esprimere il proprio punto di vista.

Nel recente passato a più riprese sono state introdotte sperimentazioni per l'erogazione di una misura di contrasto alla povertà. Contemporaneamente il Parlamento ha discusso alcune mozioni aventi ad oggetto lo stesso tema. Inoltre sono stati presentati diversi disegni di legge da parte di molte forze politiche, segnale di una grande aspettativa sullo strumento sia nelle Istituzioni sia, ancor più, nella cittadinanza, che sono ora all'esame di questa Commissione del Senato.

Il Forum ha già da tempo avviato una riflessione sull'introduzione di misure universali di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, misure che sono già presenti in quasi tutti i Paesi europei. Proprio il confronto con il contesto internazionale dimostra però la grande variabilità di modelli e di meccanismi utilizzati per introdurre tale misura, e sconsiglia facili scorciatoie normative di omogeneizzazione forzata a sistemi applicati in altri contesti nazionali.

#### **1. Una misura da armonizzare in un sistema di protezione sociale e di diritti di cittadinanza**

Prima di segnalare alcune criticità di ordine generale che necessitano di essere adeguatamente tenute in considerazione nello sviluppo del dibattito parlamentare, vogliamo però ribadire che ogni intervento in tale ambito deve fare i conti con le scelte complessive in tema di solidarietà e di diritti di cittadinanza. In particolare entrano in gioco, nel contrasto alla povertà, o meglio, come fattori protettivi dal rischio povertà, almeno **tre strumenti strategici** per il sistema Paese:

- 1) il mercato del lavoro (nella sua capacità di proteggere dalla povertà attraverso giusti salari e un "lavoro buono");
- 2) il sistema di welfare, nel mix di prestazioni previdenziali, assistenziali e di cura/salute, tra servizi e interventi monetari;
- 3) il sistema fiscale, soprattutto nella sua capacità di equità nel prelievo sui cittadini/famiglie.

Ogni strumento di contrasto alla povertà avrà maggiore o minore impatto, e soprattutto dovrà essere organizzato in modi molto eterogenei, in diretta funzione al modo in cui questi tre sistemi riescono a garantire la libertà e l'autonomia dei cittadini. Ci permettiamo di illustrare in estrema sintesi questa avvertenza nei tre ambiti, i cui effetti sulla povertà sono peraltro estremamente interconnessi (una buon welfare, senza un buon lavoro, rischia di essere inefficace, così come un buon lavoro senza un fisco equo).

- 1) Rispetto al **mercato del lavoro**, i più recenti sviluppi socio-economici hanno esposto al rischio povertà (o alla caduta vera e propria nella povertà) anche famiglie in cui il lavoro è presente, spesso anche in forma “tutelata” (con contratti a tempo indeterminato). La progressiva diminuzione del potere d’acquisto delle retribuzioni e la progressiva precarizzazione delle forme di lavoro costituiscono un fattore di cui tenere conto, come dimostra la nuova categoria sociologica degli *working poors*, persone/famiglie sotto la soglia di povertà pur lavorando.
- 2) Rispetto al **welfare**, soprattutto nel nostro Paese sono molto forti gli interventi monetari di natura previdenziale e assistenziale che contrastano (o tentano di contrastare) la povertà, a partire da intenti che sono di natura diversa, come l’assegno di accompagnamento, che per molti nuclei familiari svolge la funzione di risorsa monetaria irrinunciabile contro la povertà, anziché la funzione (appropriata) di “garanzia di pari opportunità/riequilibrio” a fronte di un oggettivo svantaggio. L’origine “lavoristica” di tanto nostro welfare genera inoltre condizioni di disparità ancora troppo forti (ad esempio il grado di protezione previdenziale/assicurativa tra lavoro dipendente e lavoro irregolare – vedi ad es. i congedi parentali).
- 3) Rispetto all’**equità fiscale**, il nostro Paese presenta fortissime condizioni di non appropriatezza e di disuguaglianza: troppa disparità tra lavoro dipendente e lavoro autonomo, troppa evasione ed elusione fiscale, e soprattutto troppa indifferenza alla dimensione familiare nel misurare la ricchezza. Oggi nel nostro Paese la fiscalità non vede i carichi familiari, e genera iniquità sulle famiglie con figli. Questo dato è ampiamente documentato dai dati ISTAT (vedi tabelle allegate), dove a fronte di una percentuale di famiglie sotto la soglia di povertà relativa pari al 12,6% (2013), la percentuale di famiglie in povertà relativa con 5 membri sale a 34,6% (una su tre), e quella per le famiglie con 3 figli o più è 32,9% (tabella 1). Quasi tre volte tanto, e una famiglia su 3, se ha tre figli, è sotto la soglia di povertà. Anche i dati sulla povertà assoluta (tabella 2) confermano la drammatica situazione delle famiglie con 3 figli o più: la percentuale di famiglie con oltre il 20% sotto la povertà assoluta (senza reddito per soddisfare i bisogni primari!) sono quelle con 5 membri, quelle con 3 figli, quelle con 3 figli minori. Una famiglia su 5, all’arrivo del terzo figlio, cade in povertà assoluta. E’ oggettivo che il fisco nel nostro Paese non protegge queste famiglie dalla povertà, e certamente servirebbe un intervento fiscale preventivo di equità, ben prima di un intervento riparativo di protezione dalla povertà (reddito di cittadinanza o simili).
- 4) Il dato sulla povertà relativa si aggrava in modo drammatico nel Mezzogiorno, dove una famiglia con tre figli è povera nel 45,6% dei casi (una su due). Quest’ultimo dato richiama un’ultima questione, che riguarda il permanere di un intollerabile “**differenziale territoriale**”, che vede eccessivi squilibri nelle opportunità e nelle criticità tra i diversi territori, non solo rispetto alla “questione meridionale”, tornata di particolare attualità, ma anche all’interno dei vari contesti territoriali, con sacche locali di marginalità spesso collegati anche a minori funzionalità della pubblica amministrazione.

Non è qui il caso di approfondire le implicazioni di questa premessa; ci permettiamo però di sottolineare che una fiscalità più equa rispetto ai carichi familiari, come ormai da diversi anni richiediamo a Governo e Parlamento (sinceramente con scarso ascolto), anche con lo specifico modello del **Fattore Famiglia**, avrebbe nel nostro Paese un indubbio e immediato effetto di protezione/prevenzione dalla povertà, soprattutto per alcune tipologie di famiglie che proprio per i carichi familiari diventano a rischio di povertà, o “povere” a pieno titolo. Proprio perché il nostro fisco è pressoché totalmente incapace di “equità orizzontale” (a parità di reddito, tra carichi familiari differenti).

## 2. Alcuni principi di carattere generale sul reddito minimo/di cittadinanza

### *Evitare la trappola della povertà*

Anche nelle più recenti indagini europee viene sottolineato il perdurante rischio che un meccanismo troppo automatico e non condizionato di sussidi possa rinchiudere i beneficiari nella “trappola della povertà”, dinamica secondo cui è conveniente non lavorare (non essere attivi) per ricevere un sussidio, anziché impegnarsi in modo proattivo alla ricerca di un proprio autonomo reddito. Se l’assegno è troppo elevato, se non esistono termini temporali o efficaci e meccanismi periodici di verifica dei requisiti, se non si innesta un “contratto di reciprocità” tra beneficiario e pubblica amministrazione, il rischio di deriva assistenzialistica è molto rilevante.

### *I titolari*

Il principio dell’universalismo del diritto alla protezione contro il rischio povertà è condivisibile, e una delle modalità possibili per affermarlo tale è inserirlo tra i “livelli essenziali” di assistenza sociale. Tuttavia la perdurante resistenza dei vari Governi a definire tali livelli in ambito socio-assistenziale (rispetto all’ormai consolidato modello dei LEA sanitari) non sembra garantire questo sistema. Forse occorre vagliare i limiti di età minima e di età massima per essere beneficiari, e distinguere il reddito minimo da altre politiche (per gli anziani una previdenza adeguata, per i giovani politiche proattive).

### *Destinatari ed entità dell’assegno*

Sia che la titolarità del diritto al reddito sia individuale, sia che venga attribuita al nucleo familiare (in Europa esistono diversi modelli, anche se prevale in genere il criterio individuale), **l’entità dell’assegno deve assolutamente essere commisurata ai carichi familiari**, secondo scale di equivalenza appropriate. La povertà oggi in Italia è infatti fortemente legata ai carichi familiari (numero di figli, persone con disabilità, situazioni familiari particolari e via dicendo).

Qualche dubbio sorge, a questo proposito, sullo strumento utilizzabile sia per la titolarità (misurare chi è povero), sia per l’entità dell’assegno. L’applicazione del nuovo Isee e il suo impatto di equità rispetto ai carichi familiari è infatti ancora tutto da verificare e rischia di moltiplicare eventuali malfunzionamenti: nell’equilibrio tra redditi e patrimonio, nell’appropriatezza sui carichi familiari, nell’inclusione o esclusione dei sostegni monetari assistenziali, come la recente sentenza del Tar del Lazio ha evidenziato in tema di disabilità, accogliendo, sia pur parzialmente, un ricorso contro il nuovo Isee di alcune associazioni di disabili.

Certamente la scala di equivalenza adottata nel nuovo Isee, pur con i correttivi previsti, è insufficiente ad indicare la ‘ricchezza’ di una famiglia in relazione ai carichi familiari. In allegato si riporta la scala di equivalenza del FattoreFamiglia.

In merito alla quantificazione dell’assegno, l’indicazione prevalente a livello europeo che fissa l’assegno per un single al 60% del reddito mediano familiare andrebbe approfondita: troppe persone oggi hanno redditi annui da lavoro pari o di poco superiori a quanto riceverebbero dal reddito di inserimento (tra i 9.000 e i 10.000 Euro). Virtuose ed eque sono quindi quelle proposte che modulano in modo significativo l’assegno ai carichi familiari.

In ogni caso è da tener ben presente che lo strumento non dovrà avere un ammontare tale da ‘invitare’ giovani, disoccupati o comunque in generale i beneficiari a rinunciare a cercare un’occupazione.

### *Natura e durata*

Non fissare limiti di durata al diritto di sostegno economico (in effetti scelta prevalente, ma non unica, a livello europeo) appare connesso alla già ricordata deriva assistenziale della misura (“trappola della povertà”). Meglio sarebbe un sistema a termine (24 mesi, ad esempio, rinnovabile per altri 12 al massimo), e comunque ipotizzando rigorosi meccanismi di verifica periodica. In effetti questo si collega direttamente all’idea che **la protezione dal rischio povertà non può limitarsi ad un sostegno monetario, ma deve innescare un ventaglio di servizi e sostegni, preferibilmente orientati a far uscire la persona dalla situazione di bisogno**. Giusto è quindi ipotizzare un “servizio di riferimento”, un istituto/servizio/sportello cui il beneficiario deve riferirsi per ricevere offerte di lavoro, per la verifica dei requisiti, per i percorsi formativi/informativi, ecc. Ragionevole è però domandarsi se l’attuale rete dei Centri per l’impiego sia in grado di assolvere a tale progettualità promozionale (e non solo ispettiva).

### *Sostegno in cambio di prestazioni, e in vista del lavoro*

In molti Paesi si collega in modo quasi univoco l’assegno a percorsi formativi e di reinserimento lavorativo. Questo è un processo virtuoso, da rendere obbligatorio per tutte le persone in condizione lavorativa; qui appare ragionevole, e auspicabile, pur con tutte le protezioni della dignità del lavoro, il vincolo di dover rispondere positivamente alle offerte di lavoro ricevute (con un limite di 2-3 offerte su cui dover scegliere), in modo “sufficientemente flessibile”.

Si suggerisce inoltre di prevedere, in tutti questi casi, un rigoroso **obbligo formativo di riqualificazione professionale**, nella fase iniziale di inserimento nello schema di reddito di cittadinanza, valorizzando i sistemi di formazione professionale (almeno tre settimane, con un impegno orario intensivo, non meno di **30 ore settimanali**, con presenza obbligatoria, almeno per 3-4 settimane).

Tuttavia è ragionevole ipotizzare che l’assegno possa e debba essere erogato anche a persone per cui non è realistico ipotizzare un reinserimento lavorativo, sia pure protetto. Per questo occorre valorizzare ove possibile il reinserimento lavorativo, ma anche ipotizzare altri meccanismi di “responsabilizzazione”.

In particolare si propone di prevedere un vero e proprio “contratto di reciprocità”, in cui per ogni persona si possano esplicitare gli impegni possibili, e in caso di impossibilità di rientro nel mercato del lavoro immaginare azioni di “generazione/restituzione di capitale sociale” (non solo lavoro retribuito, ma azioni di dono/volontariato, partecipazione a percorsi formativi, ad attività di centri di aggregazione, ecc.).

### *Modalità di gestione*

La scelta tra livello nazionale e locale è complessa, e presenta pregi e difetti in ogni sua alternativa. Ci pare più appropriato un **sistema di gestione decentrato, plurale e prossimo ai potenziali beneficiari** che sia in sintonia con un modello innovativo di welfare locale plurale e sussidiario (vedi il progetto REIS, dell’Alleanza contro la Povertà), che ipotizza un sistema di finanziamento e di definizione di regole nazionali, ma che affida a Comuni/enti locali e collaborazione con il privato-sociale organizzato la gestione dei percorsi individuali.

Si ipotizza quindi un sistema misto, che utilizzi appieno sia banche dati e soggetti nazionali (criteri universalistici nazionali e omogenei, così come dovrebbero essere i sistemi di monitoraggio-verifica), ma anche un gestione a livello di comunità locale, con tutti gli attori sociali.

### ***Sostenibilità finanziaria***

La copertura economica di questa misura varia ovviamente in modo considerevole in funzione delle scelte precedentemente problematizzate (platea dei destinatari, durata, dimensione familiare). In merito si sottolineano solo due elementi:

- questo intervento integra il sistema di welfare attuale, in parte riorganizzando e razionalizzando precedenti misure. Occorre quindi prevedere una copertura in parte legata ad un diverso utilizzo delle risorse di spesa sociale, ma anche prevedendo un ampliamento delle risorse a partire da altre voci della spesa pubblica, quali la fiscalità generale, il riorientamento di qualche accisa sulla benzina o altre tasse di scopo, una nuova possibile tassa di scopo (ad esempio contributo di solidarietà dalle pensioni d'oro, specifici tagli ai costi della politica, ecc.). Condividiamo anche in questo caso la riflessione contenuta nel documento di presentazione del REIS, dove si afferma che “non è prioritario indicare le fonti, perché prima di tutto si tratta di una opzione politica”.
- Il costo della misura va conteggiato garantendo i costi vivi di erogazione degli assegni, ma riservando anche una quota rilevante (almeno un terzo dell'impegno complessivo) ai servizi integrativi di accompagnamento. Altrimenti, senza reali ed efficaci strumenti di accompagnamento e di verifica, si rischia di ridurre questa misura ad un mero “obolo di assistenza contro la povertà”, anziché valorizzarlo come strumento propositivo di uscita dalla povertà e dalla marginalità sociale.

**TABELLA 1. Incidenza di povertà relativa per ampiezza, tipologia familiare, numero di figli minori e di anziani presenti in famiglia, per ripartizione geografica.** Anni 2012-2013, valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
<b>Ampiezza della famiglia</b>								
1 componente	3,4	2,5	3,1	2,0	15,6	14,3	6,8	5,6
2 componenti	5,6	4,1	5,5	7,2	24,5	23,5	10,8	10,3
3 componenti	7,9	7,0	9,4	9,3	30,8	27,9	15,9	14,1
4 componenti	8,9	11,2	10,1	13,5	31,8	35,6	18,1	21,7
<b>5 o più componenti</b>	<b>17,4</b>	<b>24,7</b>	<b>23,7</b>	<b>24,5</b>	<b>42,9</b>	<b>47,5</b>	<b>30,2</b>	<b>34,6</b>
<b>Tipologia familiare</b>								
persona sola con meno di 65 anni	2,6	1,1	*	*	11,7	10,0	4,9	3,6
persona sola con 65 anni e più	4,2	4,0	3,4	*	<b>18,9</b>	<b>18,4</b>	8,6	7,8
coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni	3,8	2,7	*	*	18,1	14,4	7,0	5,9
coppia con p.r. (a) con 65 anni e più	5,4	4,6	6,1	8,5	27,8	25,9	11,9	11,8
coppia con 1 figlio	7,4	6,3	8,2	9,0	31,3	26,9	15,4	13,2
coppia con 2 figli	8,4	10,0	8,8	12,7	30,9	34,1	17,4	20,4
<b>coppia con 3 o più figli</b>	<b>13,6</b>	<b>21,9</b>	<b>21,6</b>	*	<b>43,3</b>	<b>45,6</b>	<b>29,8</b>	<b>32,9</b>
monogenitore	7,8	7,1	10,0	9,0	27,6	30,7	14,8	15,6
altre tipologie (con membri aggregati)	16,3	16,9	17,2	15,9	34,3	39,3	22,3	24,0
<b>Famiglie con figli minori</b>								
con 1 figlio minore	7,6	7,0	7,1	12,1	32,7	32,0	15,7	16,2
con 2 figli minori	10,9	13,4	12,3	14,3	34,3	39,0	20,1	23,1
con 3 o più figli minori	<b>17,4</b>	<b>25,0</b>	*	*	<b>40,2</b>	<b>51,2</b>	<b>28,5</b>	<b>34,3</b>
con almeno 1 figlio minore	9,5	10,7	10,3	13,4	<b>33,9</b>	<b>36,4</b>	18,3	20,2
<b>Famiglie con anziani</b>								
con 1 anziano	5,2	5,2	6,8	5,2	21,9	22,8	10,8	10,9
con 2 o più anziani	<b>7,2</b>	<b>7,1</b>	<b>8,0</b>	<b>9,8</b>	<b>32,6</b>	<b>30,6</b>	<b>15,4</b>	<b>14,8</b>
con almeno 1 anziano	5,8	5,8	7,2	6,8	25,4	25,3	12,3	12,1
<b>ITALIA</b>	<b>6,2</b>	<b>6,0</b>	<b>7,1</b>	<b>7,5</b>	<b>26,2</b>	<b>26,0</b>	<b>12,7</b>	<b>12,6</b>

**TABELLA 2. Incidenza di povertà assoluta per ampiezza, tipologia familiare, numero di figli minori e di anziani presenti in famiglia.**

Anni 2012-2013, valori percentuali

	2012	2013
<b>Ampiezza della famiglia</b>		
1 componente	5,5	5,1
2 componenti	5,5	6,0
3 componenti	6,6	8,3
4 componenti	8,3	11,8
5 o più componenti	17,2	<b>22,1</b>
<b>Tipologia familiare</b>		
persona sola con meno di 65 anni	4,9	4,3
persona sola con 65 anni e più	6,2	6,0
coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni	4,6	4,3
coppia con p.r. (a) con 65 anni e più	4,0	6,1
coppia con 1 figlio	5,9	7,5
coppia con 2 figli	7,8	10,9
coppia con 3 o più figli	16,2	<b>21,3</b>
monogenitore	9,1	9,9
altre tipologie (con membri aggregati)	13,3	14,2
<b>Famiglie con figli minori</b>		
con 1 figlio minore	7,1	10,2
con 2 figli minori	10,0	13,4
con 3 o più figli minori	17,1	<b>21,3</b>
almeno 1 figlio minore	8,9	12,2
<b>Famiglie con anziani</b>		
con 1 anziano	6,5	6,6
con 2 o più anziani	5,1	7,4
almeno 1 anziano	6,1	6,9

FONTE: ISTAT, indagine povertà 2013

### Fattore Famiglia – scala di equivalenza

	Scala ISEE Attuale	FF
1	1	<b>1</b>
2	1,57	<b>1,6</b>
3	2,04	<b>2,20</b>
4	2,46	<b>2,80</b>
5	2,85	<b>3,60</b>
6	3,20	<b>4,40</b>
7	3,55	<b>5,20</b>
8	3,90	<b>6,00</b>