

# Rapporto sulla povertà in Toscana, scenari e strategie nazionali

Emanuele Ranci Ortigosa

*direttore scientifico IRS*

*direttore di Prospettive Sociali e Sanitarie*

*direttore Welforum.it*

**Convegno Regione Toscana**

Firenze, 15 giugno 2017

La disuguaglianza economica fra  
ricchi e poveri è aumentata,  
soprattutto dal 2008 al 2014  
con la crisi

In 30 anni nella maggior parte dei paesi OECD la disuguaglianza economica fra ricchi e poveri è aumentata e anche in Italia è ora al più alto livello

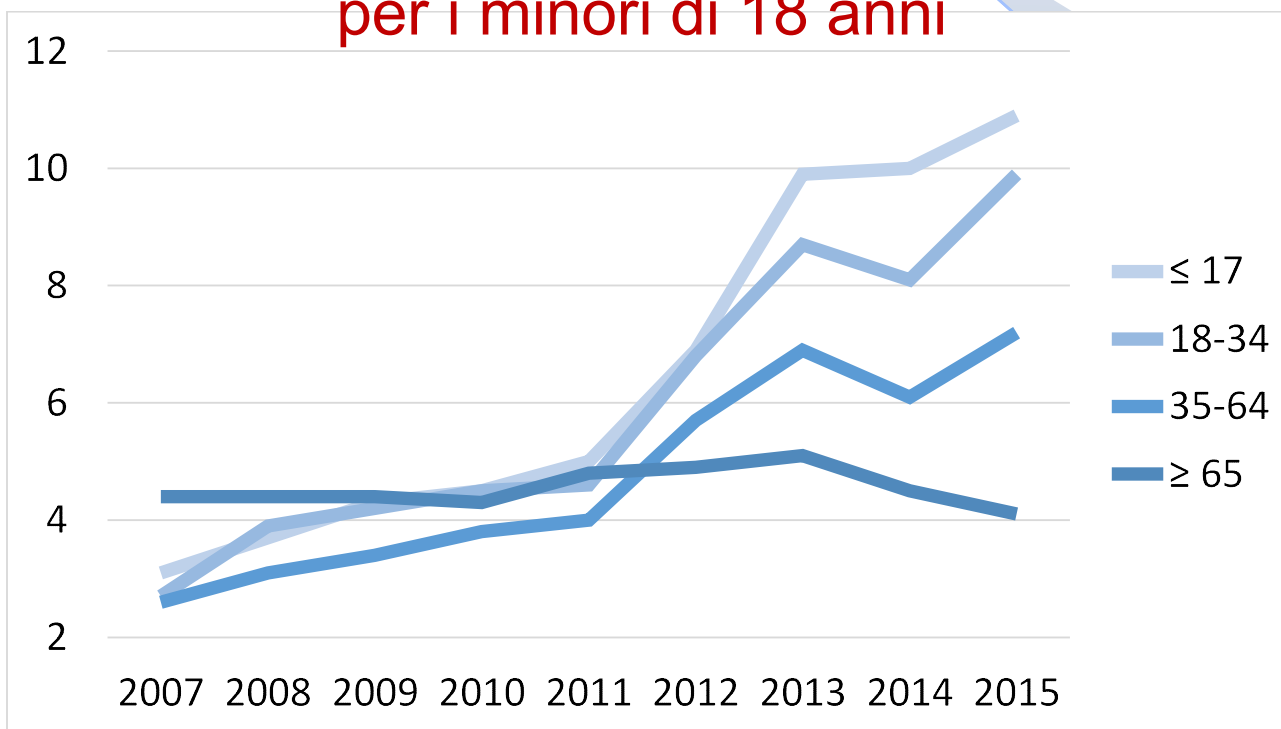
- ✓ L'Italia fra i paesi europei ha il livello di disuguaglianza più elevato dopo Spagna e Grecia: il 10% delle famiglie più ricche ha 6,6 volte il reddito del 10% di quelle più povere
- ✓ Come in molti altri paesi in Italia il rapporto è migliorato (reddito cresce, disuguaglianza si riduce) fino al 2008, è peggiorato (reddito si riduce, disuguaglianza cresce) dal 2008 al 2014 in coincidenza con la crisi, e tende ora a stabilizzarsi.

# Le persone a rischio di povertà in Europa e in Italia (dati Eurostat, 2016)

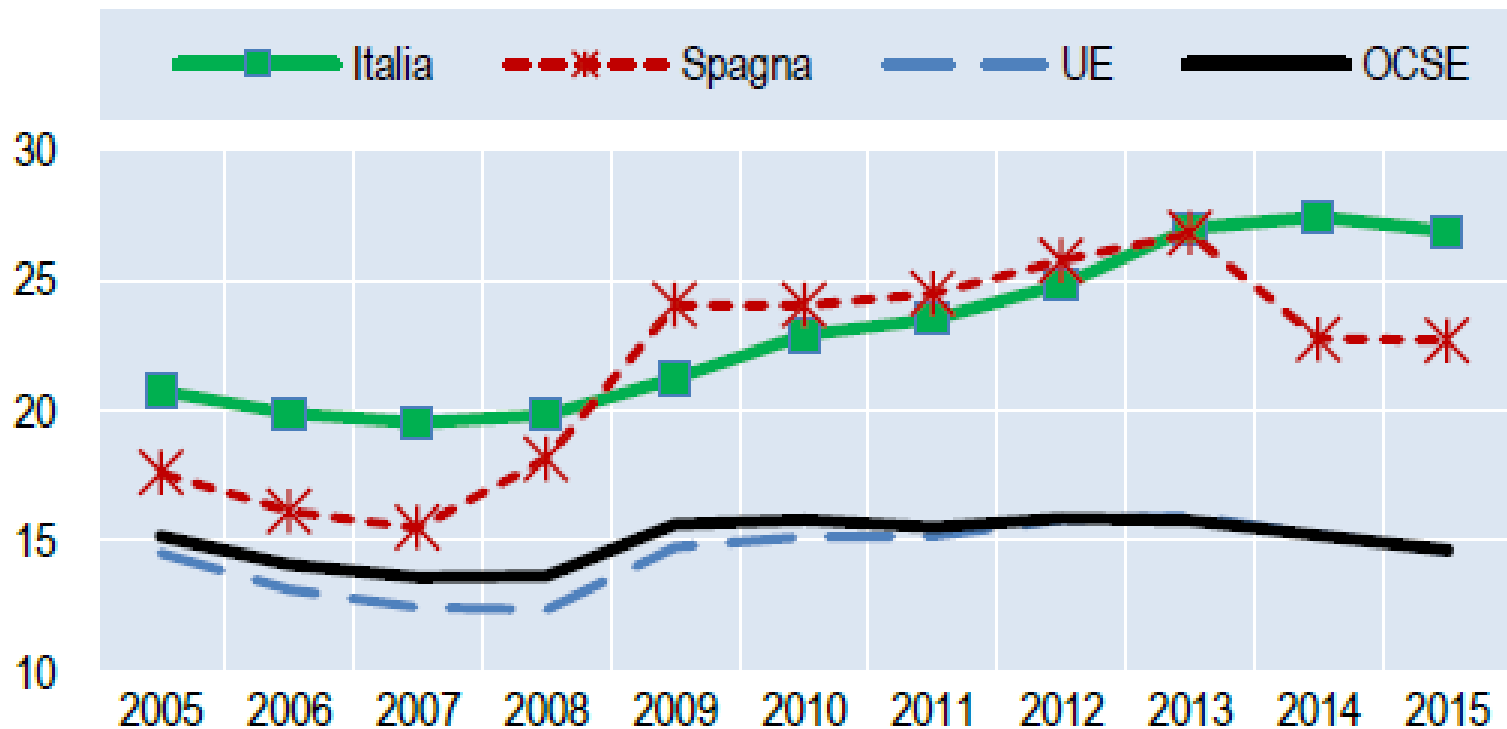
- Nel 2015 sono oltre **118 milioni le persone a rischio povertà ed esclusione sociale in Europa**, pari al 23,7% del totale dei residenti EU28
- La **variabilità** tra paesi è **considerevole**: si passa dal 16% circa di Svezia e Finlandia a oltre il 37% per Romania e Bulgaria
- **In Italia** il valore dell'indicatore sintetico è superiore alla media Europea e pari al 28,7%, corrispondente ad una popolazione di circa **17 milioni e 470mila persone**, il valore assoluto più alto d'Europa  
)

Con la crisi in Italia anche i poveri assoluti più che raddoppiano, divengono 4.6 milioni (Istat 2016) con una nuova composizione sociale

Tra il 2007 e il 2015 il tasso di povertà assoluta, nell'insieme più che raddoppia, per gli ultrasessantacinquenni rimane stabile, mentre triplica per i potenziali genitori, tra i 35 e i 64 anni, e quintuplica per i minori di 18 anni



E' allarmante che nel 2015 in Italia il 27% dei giovani 15-29 anni non fosse ne in istruzione ne in occupazione (NEET), il doppio della media OCSE



**Le disuguaglianze sociali nuocciono  
anche alla crescita economica  
(Ocse 2014)**



## Le disuguaglianze hanno un effetto negativo, statisticamente significativo, sulla crescita a medio-lungo termine (OECD, 2014)

- L'aumento delle disuguaglianze di 0,3 punti dell'indice Gini degli ultimi vent'anni ha ridotto la crescita dell'insieme dei paesi nel periodo del 8,5%
- Anche per l'Italia se la disuguaglianza fosse rimasta al livello del 1985 invece di aumentare, la crescita in vent'anni sarebbe stata maggiore per un 6% cumulativo
- Paesi come la Francia e la Spagna in cui la disuguaglianza nel periodo non è cresciuta non hanno subito questo svantaggio.

# Perché accentuate disuguaglianze nuocciono alla crescita economica

- perché anche nel breve **contraggono le risorse delle famiglie** con basso livello di reddito che hanno per necessità una forte propensione al consumo
- soprattutto nel medio/lungo periodo perché **non favoriscono l'accumulazione di capitale umano**. Le difficoltà economiche rendono difficile alle persone svantaggiate di utilizzare le opportunità possibili in termini di crescita, relazionalità, educazione, formazione, occupazione, salute. **Nuocciono insomma allo sviluppo delle capabilities, e riducono anche la mobilità sociale.**

Per ragioni sociali, ma anche per ragioni economiche, occorre contrastare la crescita delle disuguaglianze e della povertà

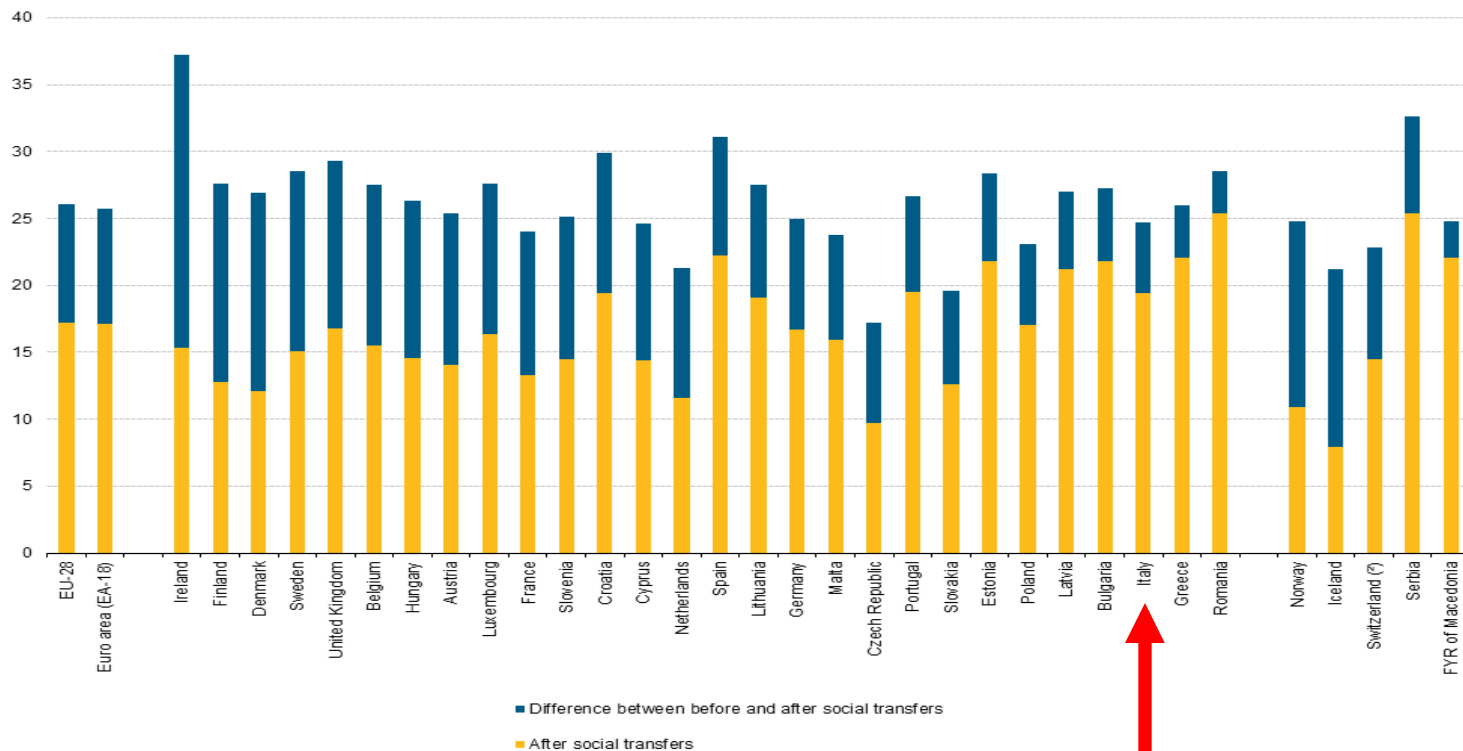
- Obiettivo che va perseguito con continuità con un insieme di più politiche convergenti, fra le quali **determinanti quelle occupazionali**
- e anche con **politiche sociali, mirate** a ridurre povertà e diseguaglianze reddituali che colpiscono ormai anche la bassa classe media
- un mix **di erogazioni monetarie + accesso a servizi** di accompagnamento, socializzazione, qualificazione scolastica e lavorativa, tutela della salute, ben disegnati e ben implementati per non produrre sprechi e inefficienze (OCSE).

In Italia con la crisi più disuguaglianze e più povertà.

Esito inevitabile?

I dati di realtà suscitano interrogativi sulle nostre politiche sociali

# Osserviamo allora che il tasso di popolazione a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali evidenzia la scarsa efficacia del nostro



(\*) Ranked on the difference between before and after social transfers.

(\*) 2013.

Source: Eurostat (online data codes: ilc\_li02 and ilc\_li10)

# Date di introduzione di politiche di contrasto in alcuni paesi europei

(nostra elaborazione su Madama, 2012)

PAESE	ANNO (periodo) D'INTRODUZIONE
Regno Unito	1948
Svezia	1956
Germania	1961
Paesi Bassi	1963
Finlandia	1971
Austria	1970-1975
Belgio	1973
Danimarca	1974
Irlanda	1975
Lussemburgo	1986
Francia	1988
Portogallo	1996
Spagna	1995-2000



Osserviamo che a tale bassa efficacia concorre anche la ripartizione sociale della spesa assistenziale italiana, assai meno redistributiva di quella di altri paesi europei

**EU - Silc: Quota della spesa per trasferimenti monetari (escluse le pensioni) che va a ciascun quintile di reddito disponibile**



La distribuzione sociale delle attuali erogazioni monetarie ne evidenzia l'incoerenza rispetto alla distribuzione dei bisogni: il 26% ai 4 decili Isee superiori

dec isee	totale famiglia		totale povertà		totale invalidità		totale	
1	2.631	13.9%	2.432	13.5%	1.703	10.7%	6.766	12.8%
2	3.976	21.0%	2.316	12.8%	1.531	9.6%	7.823	14.8%
3	3.132	16.5%	2.245	12.4%	1.558	9.7%	6.935	13.1%
4	2.568	13.6%	2.504	13.9%	1.869	11.7%	6.942	13.1%
5	2.055	10.8%	2.001	11.1%	1.729	10.8%	5.784	10.9%
6	1.550	8.2%	1.926	10.7%	1.918	12.0%	5.394	10.2%
7	1.242	6.6%	1.612	8.9%	1.704	10.7%	4.558	8.6%
8	810	4.3%	1.165	6.5%	1.678	10.5%	3.653	6.9%
9	662	3.5%	961	5.3%	1.222	7.6%	2.845	5.4%
10	315	1.7%	891	4.9%	1.077	6.7%	22.84	4.3%
Totale	18.943	100%	18.055	100%	15.991	100%	52.989	100%



## La distribuzione sociale della spesa assistenziale nazionale non è in effetti ne equa ne efficiente

- ✓ il 44% delle famiglie in povertà assoluta non riceve alcun trasferimento monetario, come il 31% delle famiglie del primo decile Isee
- ✓ 13 miliardi di euro, il 26% della spesa assistenziale nazionale, vanno a famiglie dei quattro decili Isee superiori, con redditi disponibili equivalenti medi da 3 a 7 volte quello del 1° decile.

## Le nostre erogazioni nazionali sono anche poco appropriate e poco efficaci rispetto ai bisogni trattati

- ✓ per l'assoluta prevalenza, rispetto alle prestazioni dei servizi, delle erogazioni monetarie e delle detrazioni fiscali nazionali, 60 miliardi, l'80% della spesa,
- ✓ per il centralismo, e quindi la lontananza e la mancata lettura specifica dei bisogni, che ricevono prestazioni rigide e standardizzate. La spesa assistenziale dei Comuni, è di solo 7 miliardi, un decimo del totale di 72 miliardi.

Mentre le misure assistenziali nazionali sono *garantite*, gli interventi sociali territoriali sono *condizionati* e soprattutto nel

### Mezzogiorno risultano spesso di fatto inesigibili

- La distinzione fra le due aree di politiche sociali ha forte rilevanza per i cittadini e i loro diritti.
- Le *misure assistenziali* garantiscono *diritti certi ed esigibili* relativamente alle erogazioni monetarie e alle detrazioni fiscali previste. *Gli interventi sociali* erogano servizi e trasferimenti monetari solo *nei limiti di capienza delle risorse assegnate* a bilancio: i loro beneficiari godono di *aspettative riconosciute* ma *condizionate*.
- L'*entità delle risorse e della spesa* per le *misure assistenziali* è determinata dai bisogni tutelati e accertati, senza altro limite. L'*entità delle risorse per gli interventi sociali* è definita dalle poste messe in bilancio che limitano la trattazione dei bisogni tutelati e accertati.
- Nel primo caso prevalgono i diritti, nel secondo le risorse assegnate, senza aver definito una gerarchia dei bisogni.

**Il nostro zoppicante welfare  
deve affrontare sfide nuove e  
complesse**

- nuove povertà largamente legate alla assenza, perdita o precarietà del lavoro, difficoltà delle giovani famiglie, invecchiamento della popolazione, difficile condizione e gravissima disoccupazione dei giovani, oneri crescenti che gravano sulle famiglie per la cura di anziani o disabili, debolezze dell'accoglienza e dell'integrazione degli immigrati, crescenti esigenze di autonomia personale e sociale delle persone disabili,
- sono solo i temi più evidenti, ripetuti, entrati in agenda, trattati non solo in convegni e pubblicazioni ma talora anche con apposite norme e piani, che enunciano intenzioni apprezzabili, spesso però senza una visione sistemica e senza indicare percorsi certi e assicurare risorse e strumenti adeguati alla realizzazione

**Nel contrasto alla povertà, passare  
da politiche settoriali, categoriali,  
assistenzialistiche,  
verso politiche generali,  
universalistiche, inclusive**

# Evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà nel tempo (I)

## FINE ANNI '90-2012

- Sperimentazioni RMI (Governo Prodi- Ministra Turco)
  - 📅 1999-2000 - I sperimentazione, limitata a 39 Comuni
  - 📅 2001-2003 - II sperimentazione estesa a 306 Comuni
- > La Legge Quadro 328/00 (art. 23 e 24) prevedeva la generalizzazione del RMI a tutto il territorio nazionale, sulla base degli esiti dell'attività di valutazione ma il RMI viene smantellato a favore del RUI; anche quest'ultimo non verrà mai generalizzato
- Misure una tantum (bonus incapienti, bonus bebè, ecc..)
- Micro-misure strutturali (bonus gas, e Social Card tradizionale del 2008)
- Varie sperimentazioni di RMI a livello regionale

# Evoluzione delle politiche di contrasto alla povertà nel tempo (II)

2012-2015

## INIZIALE CAMBIO DI ROTTA

- 2012 – viene introdotta la nuova Social Card (o SC sperimentale): misura passiva abbinata a programmi di attivazione
- 2013 - la legge di stabilità 2014 cambia la denominazione della SCS in «**sostegno per l'inclusione attiva**» mutuando il nome proposto dal gruppo di studiosi del Governo Letta per l'istituzione di un reddito minimo nazionale
- 2015 - La Legge di stabilità per il 2016 introduce un finanziamento per la lotta alla povertà senza precedenti (600 mil) e prevede una Delega per la riforma

-> nuova stagione di Redditi Minimi Regionali

I poveri chi li rappresenta?

Anno 2004



# Cosa è accaduto

Con crisi economica

- raddoppio povertà assoluta dal 4% al 8% dal 2007 al 2012, quasi 5 milioni di persone
- crescente diffusione e espressione di disagio sociale
- confronto con politiche sociali altri paesi europei che hanno RMI
- analisi e proposte espresse da ricerca sociale e politica
- constatazione pochezza dei modestissimi interventi attivati

## Coinvolgimento fasce opinione e ricerca e crescente pressione su istituzioni politiche e organizzazioni sociali

- Avviene un fecondo incontro fra alcune organizzazioni sociali e alcuni ricercatori ( Gori e altri) che sulla traccia di precedenti lavori ed esperienze elaborano una proposta di misura contro la povertà assumono funzione e logica di efficacia riformatrice
- Acli e Caritas si attivano per prime facilitate anche dal mutamento di logiche e priorità della Chiesa e della Cei in particolare
- Ponendo obiettivi non facili ma agibili e evitando questioni divisive riescono ad ottenere diffuse adesioni di organizzazioni sociali
- Nasce e cresce l'Alleanza contro la povertà che trova anche interlocutori nel governo e nell'amministrazione (Guerra, Tangorra, Poletti, Sacchi, Nannicini,...)

# Alleanza contro la povertà: strategia + contenuti

- Larga aggregazione, limitata a ciò che può unire
- Efficace gestione della comunicazione
- Elaborazione progressiva di progetto articolato e dettagliato di contrasto alla povertà
- Qualità del progetto:
  - Target su base condizione sociale+ selettività oggettiva (universalismo),
  - Erogazione economica + inclusione + servizi di accompagnamento (oltre assistenzialismo)
  - Risorse riservate per sviluppo servizi
  - Centro nazionale+ territori

# Prima trattativa governo – forze sociali aggregate su ragioni non settoriali

- Riconoscimento a Alleanza e a Governo
- Passi iniziali parziali, su percorso ancora lungo:
  - Target ristretto, inaccettabile
  - Integrazione reddito limitata, da elevare
  - Servizi e azioni territoriali da creare
  - Risorse economiche da reperire
- Sfida futura soprattutto su:
  - Riordino più ampio sistema assistenziale
  - Sviluppo generalizzato dei servizi territoriali

# Riordino più ampio del sistema assistenziale

## I contenuti della proposta Irs 2013 - 2016

Sostituire tutte le attuali misure nazionali con solo i seguenti interventi a carattere generale presidiati da *livelli essenziali*

- **Reddito minimo di inserimento** (*Acli: reddito di inclusione sociale*): integrazione del reddito fino alla soglia della povertà assoluta per tutti accompagnata da progetti personalizzati di promozione e inclusione
- **Assegno per i figli**: sostegno economico *means tested* a famiglie con figli minori o studenti fino a 25 anni
- **Dote di cura**: sostegno economico e/o con servizi a tutte le famiglie con persone non autosufficienti o disabili di entità rapportata alla intensità del fabbisogno assistenziale, senza alcuna selettività economica

## Sostituire tutte le attuali misure nazionali con solo i seguenti interventi a carattere generale presidiati da *livelli essenziali*

- **Reddito minimo di inserimento** (*Acli: reddito di inclusione sociale*): integrazione del reddito fino alla soglia della povertà assoluta per tutti accompagnata da progetti personalizzati di promozione e inclusione
- **Assegno per i figli**: sostegno economico *means tested* a famiglie con figli minori o studenti fino a 25 anni
- **Dote di cura**: sostegno economico e/o con servizi a tutte le famiglie con persone non autosufficienti o disabili di entità rapportata alla intensità del fabbisogno assistenziale, senza alcuna selettività economica

## (proposta di riforma generale – segue)

- **Pensione unica per invalidi**: sostegno economico *means tested* a famiglie con invalidi in condizione economica media o bassa
- **Budget di inclusione**: per persone con disabilità e opportunità di vita autonoma
- Sviluppo quantitativo e qualitativo dei **servizi territoriali** grazie a risorse locali condivise e a finanziamenti nazionali aggiuntivi, che assicurino interventi appropriati per le persone e le famiglie in difficoltà, progettati, gestiti, integrati sul territorio
- Collocazione del **governo dei servizi** e degli interventi sociali a livelli pluricomunali adeguati, con budget integrati di spesa



Con quali benefici sociali?

## La riforma, da realizzarsi in non meno di 4 anni, conseguirebbe i seguenti benefici sociali:

- Tendenziale azzeramento della **povertà assoluta** ora al 7,2%. Il trasferimento medio contro la povertà per le famiglie del primo decile passa da a 950 a 4.400 euro.
- **Concentrazione dei benefici sui più bisognosi non solo per reddito, ma anche per impegni di cura** per figli (il trasferimento medio per le famiglie con figli dei primi due decili di Isee passa da 2.100 a 3.000 euro), per fabbisogno assistenziale di non autosufficienti e disabili (il trasferimento medio per le famiglie con disabili dei primi due decili passa da 5.100 a 7.000 euro)
- Rimodulazione fra **cash e care**. Passaggio dalla centralità di prestazioni monetarie standardizzate a **sostegni personalizzati**, articolati, promozionali
- **Ruolo centrale dei servizi territoriali**, con maggiori opportunità di integrazione degli interventi e delle politiche, e di coinvolgimento degli attori, delle organizzazioni, delle risorse locali

# Ars, Associazione per la ricerca sociale, presenta welforum.it

- Nuovo servizio informativo, divulgativo, di approfondimento e confronto sui temi delle politiche sociali nazionali e regionali, con uno sguardo anche a quelle europee. Con questo Osservatorio rendiamo fruibili e facilmente accessibili materiali e informazioni, li coordiniamo e li commentiamo.
- Per accedere al sito <https://welforum.it>. Per restare aggiornati sulle novità e i documenti del sito è disponibile una newsletter a cui invitiamo ad iscriversi (<https://welforum.it/newsletter/>), oltre alle pagine Facebook (<https://www.facebook.com/welforum/>), twitter (<https://twitter.com/welforum>) e LinkedIn (<https://www.linkedin.com/company/welforum.it>)

Grazie dell'attenzione

