

Il «regime di povertà» tutto italiano

di Chiara Saraceno*

Fenomeno in crescita a seguito delle due crisi epocali degli ultimi decenni (Lehman Brothers e pandemia da Covid-19) la povertà è un fenomeno che viene studiato secondo criteri variabili a seconda del contesto. L'incidenza è aumentata in misura più significativa nelle regioni e nei gruppi sociali che, già prima delle crisi, erano più a rischio di povertà: è il caso del Mezzogiorno, delle famiglie numerose con minori e degli stranieri regolarmente residenti. Il Reddito di Cittadinanza, tra criticità e potenziali risultati, è la principale misura di contrasto messa in atto dal 2019.

PREMESSA: COME SI MISURA LA POVERTÀ?

Che cosa sia la povertà e come la si possa misurare è oggetto di molti dibattiti teorici e metodologici che non forniscono, né potrebbero farlo, una risposta univoca. Non si tratta, infatti, solo di decidere tra una concezione multidimensionale piuttosto che monodimensionale della povertà, quindi quali indicatori utilizzare (solo economici o anche di capitale umano e sociale, o ancora, di tipo psicologico?). E neppure solo di privilegiare una definizione oggettiva o invece soggettiva. Anche quando ci si concentra su una sola dimensione, quella economica, si presenta la questione degli indicatori (reddito o consumi? Reddito individuale o familiare? Solo reddito o anche ricchezza?), del termine di riferimento (soglia) rispetto al quale si individua chi è povero e chi non lo è, della scala di equivalenza quando si considerano le risorse complessive disponibili nella famiglia in cui vivono gli individui, le presunzioni, quindi, sia rispetto alle economie di scala e ai bisogni di persone di età e sesso diversi sia alla redistribuzione interna alla famiglia.



Le scelte che si operano rispetto a queste questioni insieme teoriche e metodologiche portano a stime anche molto differenti sia entro un Paese sia relativamente alle differenze tra Paesi (si veda, per esempio, la discussione in Saraceno *et al.*, 2022, Cap. 2). Lo si può vedere confrontando, per l'Italia, i dati Eurostat sull'incidenza della povertà relativa («a rischio di po-

vertà») basati sull'indagine europea sui redditi e condizioni di vita (EUSILC) e in riferimento al reddito medio, quelli di Istat sempre sulla povertà relativa, ma basati sull'indagine sui consumi (e utilizzando una scala di equivalenza diversa da Eurostat), quelli sempre di Istat sulla povertà assoluta, basati sui consumi, ma in riferimento a un paniere di beni definiti essenziali, diversificato nelle quantità a seconda dell'età e (per quanto riguarda il costo) al luogo di residenza, quelli di Banca d'Italia, basati su un'in-

dagine (di ampiezza più ridotta di quella Istat) su redditi e ricchezza delle famiglie (si veda anche Brandolini 2021, che offre anche una rassegna dal punto di vista storico di come si sono sviluppati in Italia il dibattito e la ricerca sulla povertà dal dopoguerra a oggi).

* Chiara Saraceno è Sociologa e già Docente di Sociologia della famiglia all'Università degli Studi di Torino e Professore di ricerca presso il Wissenschaftszentrum für Sozialforschung di Berlino, è attualmente Honorary Fellow al Collegio Carlo Alberto di Torino.

Più che in contrapposizione, queste scelte possono essere considerate come modi di guardare alla povertà da angolature diverse, talvolta anche complementari. Proprio l'insoddisfazione per una misura unica della povertà ha, per esempio, indotto Eurostat ad accostare alla stima della povertà relativa quella della deprivazione (l'incapacità di provvedere a una serie di consumi) e della bassa intensità lavorativa (per il mercato).

Va aggiunto che non sempre, anzi quasi mai, le politiche di contrasto alla povertà e in particolare le misure di reddito minimo adottano come criterio per individuare le soglie, quindi gli aventi diritto, uno o l'altro dei criteri adottati nelle stime. Vi sono in primo luogo motivi di semplicità amministrativa: le soglie di povertà adottate dall'Istat per misurare la povertà assoluta, combinando diverse variabili quali età, composizione della famiglia, luogo di residenza, sono nove, del tutto impraticabili dal punto di vista organizzativo. Inoltre si tratta di una stima basata su un'indagine rappresentativa, laddove una politica deve individuare criteri che consentano di rintracciare tutti i poveri. Ci possono anche essere valutazioni politiche rispetto alla sostenibilità finanziaria e/o politica del numero dei poveri assistibili. In Italia, per esempio, il Reddito di Cittadinanza (RdC), come prima il Reddito di Inclusione, si basa sull'ISEE, quindi né sui consumi, né sul solo reddito (anche se le soglie delle due misure erano molto diverse). Il RdC, inoltre, introduce anche altri quattro criteri, relativi alla durata di residenza, al reddito e alla ricchezza mobiliare e immobiliare. Anche senza considerare la questione del (non) *take up*, non può, quindi, esserci automatica coincidenza tra popolazione povera stimata dalle statistiche e popolazione assistita.

In questo articolo, dapprima delinearò sinteticamente l'andamento della povertà assoluta in Italia dalla crisi finanziaria a oggi. Poi analizzerò le caratteristiche del Reddito di Cittadinanza e le ragioni per cui non ha raggiunto del tutto il suo scopo, ragioni che, peraltro, ne consiglierebbero una riforma, non la sostituzione con altre misure basate su valutazioni erranee sia delle cause della povertà sia del parziale fallimento del RdC stesso.

LE CARATTERISTICHE DELLA POVERTÀ IN ITALIA TRA PERMANENZA E CAMBIAMENTI

Alcune delle caratteristiche che contraddistinguono il fenomeno della povertà in Italia sono di lungo periodo, perché dipendono sia dall'assetto economico e del mercato del lavoro sia dal prevalere di un'organizzazione familiare basata su una forte divisione del lavoro tra uomini e donne, che a sua volta costituisce un freno all'occupazione femminile, in particolare materna. Quest'ultimo aspetto è acuito da un sistema di welfare che sostiene poco le famiglie e la conciliazione

famiglia-lavoro e, per quanto riguarda i servizi, anche in modo territorialmente diseguale. Ne deriva una forte concentrazione territoriale della povertà nel Mezzogiorno (e nelle aree interne), il fatto che la povertà riguardi in prevalenza famiglie, in particolare famiglie con figli, specie se numerose, piuttosto che individui singoli, quindi anche che il tasso di povertà minorile sia alto. Ciò non è dovuto tanto all'incidenza della disoccupazione nelle famiglie con figli, quanto alla prevalenza di famiglie mono-percettore di reddito, non solo quando vi è un solo genitore (per lo più la madre), ma anche quando ce ne sono due, a causa del basso tasso di occupazione femminile, in particolare materno, in Italia, soprattutto nel Mezzogiorno. Fino a metà degli anni Novanta, inoltre, l'incidenza della povertà era maggiore, oltre che tra le famiglie numerose con figli, specie se minorenni, quindi tra i minorenni, anche tra le famiglie di soli anziani e in particolare tra le anziane sole, stante che molte di loro o non avevano una storia lavorativa e contributiva alle spalle, o la avevano solo parziale e, se vedove, potevano contare solo sulla pensione di reversibilità, non sempre sufficiente se quella di riferimento, del marito defunto, era modesta. L'insieme di queste caratteristiche ha indotto a suggerire che si possa parlare di un vero e proprio «regime di povertà», diverso da quello prevalente in altri Paesi europei (Saraceno *et al.*, 2022).

Salvo che per la maggiore vulnerabilità alla povertà degli anziani, queste caratteristiche si ritrovano ancora oggi, con qualche accentuazione per quanto riguarda la povertà minorile e la povertà nonostante la presenza di lavoratori in famiglia (Saraceno *et al.*, 2022). Dalla seconda metà degli anni Novanta, infatti, i minorenni hanno sorpassato gli anziani come gruppo di età più esposto al rischio e all'esperienza della povertà, facendo dell'Italia uno dei Paesi europei in cui l'incidenza della povertà tra i minorenni è molto più alta che tra gli adulti. Viceversa, gli anziani sono diventati il gruppo di età meno esposto al rischio di povertà, non solo perché sono progressivamente entrate nell'età anziana coorti con alle spalle carriere lavorative e contributive più regolari, specie se uomini, ma anche perché i pensionati sono il gruppo per il quale da più tempo esiste una forma di garanzia di reddito – la pensione minima e la pensione sociale – e il cui reddito pensionistico è stato più protetto, non solo, come è ovvio, da perdite dovute alle crisi economiche ma anche, se basso, dall'inflazione tramite una piena indicizzazione. La divaricazione tra minorenni e anziani è diventata particolarmente evidente a seguito della crisi finanziaria del 2008, a causa della quale la povertà assoluta ha conosciuto un forte e costante aumento a partire dal 2011, fino a raddoppiare nel 2018, quando è arrivata a coinvolgere il 7 per cento delle famiglie e l'8 per cento

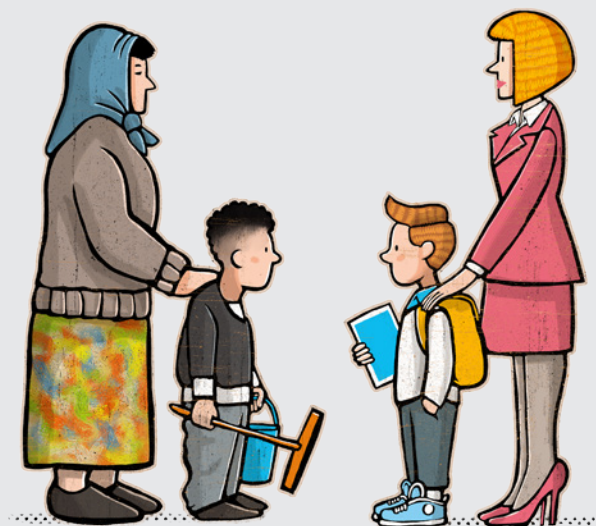
della popolazione ed è di nuovo aumentata a seguito della crisi pandemica, senza che nel 2021 (ultimo anno per cui vi sono dati) vi siano stati segnali di ripresa. Il motivo dell'allargamento del divario tra minorenni e anziani sta nel fatto che le due crisi hanno colpito, dal punto di vista economico, soprattutto gli occupati e le persone in età da lavoro e le loro famiglie, mentre le pensioni sono state relativamente protette. Nel 2021 si trovava in povertà assoluta il 14,1 per cento dei minorenni (dal già alto 11,4 per cento nel 2019) a fronte del 5,3 per cento degli ultrasessantacinquenni, pur in salita rispetto al 4,8 per cento del 2019. È probabile che, a differenza della crisi finanziaria iniziata nel 2008 e di quella pandemica del 2020, quella determinata dalla forte ripresa dell'inflazione a causa dell'aumento dei costi energetici e della guerra in Ucraina colpisca invece anche i redditi pensionistici, in particolare i più bassi, facendo aumentare la povertà assoluta anche in questa fascia di età, nonostante la maggiore protezione dall'inflazione offerta dalla più piena indicizzazione garantita alle pensioni più basse.

La povertà minorile pone rilevanti problemi di equità, stante che condiziona le opportunità di vita nel medio-lungo periodo. Non si tratta solo delle opportunità, o della loro mancanza, offerte dalla famiglia in termini di capitale sociale, di accesso all'istruzione avanzata e a esperienze formative diversificate. Come documenta una robusta letteratura internazionale, se non adeguatamente contrastata sia sul piano materiale sia su quello dell'offerta educativa, la povertà da bambini e lungo il periodo di crescita è altamente predittiva di peggiori condizioni di salute, di sviluppo cognitivo più accidentato, di difficoltà nei processi di apprendimento, perciò anche predittiva della permanenza in povertà anche da adulti. I dati sull'elusione scolastica e gli abbandoni scolastici precoci, sugli esiti dei test cognitivi

nazionali e internazionali, particolarmente drammatici per l'Italia (si vedano i risultati dei test Invalsi 2022) documentano questo stretto, anche se non esclusivo, legame con la povertà, oltre che con la carenza di politiche pubbliche di contrasto.

Le due crisi hanno anche fatto esplodere il fenomeno, prima latente e ristretto alle famiglie numerose con figli, della povertà nonostante la presenza di almeno un occupato in famiglia. Al permanere di un basso tasso di occupazione femminile, quindi della prevalenza di famiglie mono-percettore di reddito, specie in presenza di più figli e se gli adulti sono a bassa istruzione e nel Mezzogiorno (Naldini e Saraceno, 2022), si è aggiunta la crescente precarizzazione dei rapporti di lavoro per ampie fasce della popolazione, l'aumento del part time involontario anche tra gli uomini, unitamente al fatto che l'Italia è stata l'unico paese OCSE in cui negli ultimi decenni i salari non sono aumentati, al contrario. La fragilità delle famiglie mono-percettore di reddito, specie se con figli, si combina così con la diffusione del lavoro povero (bassi salari, contratti di lavoro intermittenti e a tempo parziale), che non riguarda solo «secondi redditi» in famiglia, ma spesso anche primi o unici redditi. L'incidenza della povertà assoluta è passata dal 2,7 per cento delle famiglie con almeno un occupato del 2007 al 7 per cento del 2021. L'aumento è stato, inoltre, molto maggiore nel caso di famiglie con persona di riferimento operaia o assimilata: dall'1,7 al 13,2 per cento. Nel caso di famiglie in cui la persona è in cerca di occupazione si è passati dal 7 al 19 per cento.

Una caratteristica recente della povertà in Italia è la forte concentrazione tra la popolazione straniera (regolarmente residente). Non solo gli stranieri sono per lo più collocati nelle fasce reddituali più basse della popolazione e sopportano carichi familiari mediamente più pesanti, condividendo, quindi le vulnerabilità degli autoctoni a basso reddito e con famiglie numerose. Sono anche stati più esposti agli effetti negativi delle due crisi sul piano occupazionale (Di Pasquale, Stupini e Tronchini, 2019). Di conseguenza, partendo da un'incidenza della povertà assoluta più alta che tra gli autoctoni, hanno anche conosciuto un aumento maggiore. Per le famiglie con almeno uno straniero l'incidenza di povertà assoluta nel 2021 era pari al 26,3 per cento (25,3 per cento nel 2020); era al 30,6 per le famiglie composte esclusivamente da stranieri (in crescita rispetto al 26,7 per cento del 2020) e al 5,7 per le famiglie di soli italiani (senza significative variazioni rispetto al 2020). La forte incidenza della povertà tra gli stranieri spiega, in parte, perché negli ultimi anni la povertà sia aumentata nelle regioni settentrionali, ove è maggiore la presenza di stranieri. Tuttavia, in termini percentuali la situazione è peggiore nel Mezzogiorno, dove la quota di famiglie di soli stranieri in



povertà è oltre quattro volte superiore a quella delle famiglie di soli italiani (rispettivamente 37,6 e 8,8 per cento). Nel Nord, l'incidenza è un po' più bassa, al 30,2, ma la distanza dalle famiglie di soli italiani, al 4,3 per cento, maggiore. Nel Centro i valori sono più contenuti (25,9 per cento). Anche tra le famiglie straniere le più vulnerabili sono quelle con minorenni, toccando il 30,7 per cento, se vi è almeno uno straniero e il 36,2 per cento nelle famiglie di tutti stranieri, a fronte dell'8,3 per cento di famiglie di soli italiani in povertà assoluta (Istat, 2022). Essere minorenne e straniero (anche se nato in Italia), quindi, costituisce per un minorenne su tre un elevato rischio di crescere in povertà assoluta, con tutti i problemi che ciò comporta per lo sviluppo delle capacità e delle *chances* di vita. Nel prossimo paragrafo vedremo come invece le politiche di contrasto alla povertà sottovalutino, quando non ignorano del tutto, questo problema, nella misura in cui escludono gran parte degli stranieri.

LE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ: DALLA FRAMMENTAZIONE AL RDC E RITORNO?

Sia l'attenzione per la povertà sia, di conseguenza, le politiche di contrasto alla stessa in Italia hanno avuto alterne vicende dall'istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in poi (Brandolini 2021, Saraceno *et al.*, 2022, Cap. 6). L'introduzione di una forma embrionale di reddito minimo (il Reddito di Inclusione) non categoriale e non limitata ad alcuni territori, è avvenuta solo nel 2018. Nell'autunno 2019 questo è stato sostituito dal Reddito di Cittadinanza, più generoso e con un livello potenziale di copertura molto maggiore. Come è noto, il governo attualmente in carica ha decretato la fine di questa misura per sostituirla con un'altra, sulla base di una distinzione tra poveri «occupabili» e poveri «fragili» che temo si presenterà problematica, anche perché in una stessa famiglia possono trovarsi occupabili e fragili, comunque non occupabili neppure teoricamente in quanto minorenni o anziani (Saraceno, in corso di pubblicazione).

Va segnalato che, in linea di principio, il RdC corrisponde alle indicazioni della raccomandazione UE sul reddito minimo approvata dal Consiglio europeo a gennaio 2023, in quanto mira a garantire un reddito che consenta una vita dignitosa, accompagnato dall'inserimento in politiche attive del lavoro per chi è teoricamente in grado di lavorare o da politiche di inclusione sociale per chi, per età, disabilità, malattia non lo è, o comunque non prima di aver risolto altri problemi. Ciononostante, presenta criticità rilevanti sia sul piano dei criteri di accesso sia su quello dell'attuazione, come è stato rilevato da studiosi e associazioni che lavorano nel settore – da Caritas ad Alleanza contro la povertà

– e dal comitato scientifico di valutazione del RdC che, per questo, aveva proposto dieci modifiche essenziali per rendere lo strumento insieme più equo ed efficace (Comitato scientifico 2021).

Sul piano dell'equità due sono le criticità più rilevanti. La prima è la discriminazione, sia nell'accesso sia nell'importo, a sfavore dei minorenni e delle famiglie con minorenni, ancor più se numerose, a causa di una scala di equivalenza che dimezza il peso dei minorenni rispetto ai maggiorenni e di un coefficiente massimo che penalizza le famiglie numerose. La seconda è la discriminazione nei confronti degli stranieri, dato l'altissimo requisito di durata di residenza in Italia: dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi. Questa seconda discriminazione è ora oggetto di una procedura di infrazione da parte dell'Unione europea, in quanto in assoluto contrasto con le norme europee riguardanti l'accesso ai diritti sociali da parte degli stranieri legalmente residenti, inclusi i richiedenti asilo e i soggetti di protezione internazionale.

La discriminazione nei confronti dei minorenni e delle loro famiglie è stata in parte corretta, limitatamente all'importo, con l'introduzione dell'assegno unico per i figli che, nel caso dei percettori di RdC, ora sostituisce la quota minorenni del sussidio. Peraltro, anche l'assegno unico contiene una discriminazione nei confronti degli stranieri, anche se più ridotta, nella misura in cui è erogato a chi ha almeno due anni di residenza in Italia, requisito che pure è oggetto della procedura di infrazione da parte della UE.

Un terzo elemento critico, dal punto di vista dell'equità, è che non vi è compensazione tra reddito e risparmi. Ovvero, chi ha reddito zero ma risparmi fino alla soglia ammessa ottiene il RdC per intero. Chi ha un euro di reddito in più rispetto alla soglia massima e nessun risparmio invece viene escluso.



Sul piano dell'attuazione, la debolezza principale riguarda non tanto l'efficacia dei controlli sull'effettivo possesso dei requisiti, stante che l'azione di verifica e controllo è sistematica, anche se non sempre facilitata e resa tempestiva dalla possibilità di far comunicare tra loro le varie banche dati. Riguarda piuttosto l'attuazione pratica delle misure integrative del sussidio economico: le politiche attive del lavoro e di inclusione. Di fatto, solo una parte degli aventi diritto è stata coinvolta in attività significative da parte vuoi dei centri per l'impiego, vuoi dei servizi sociali, con forti disomogeneità sia territoriali sia da un centro per l'impiego e/o da un comune all'altro. L'insuccesso del Reddito di Cittadinanza come politica attiva del lavoro non sta, come vorrebbe la vulgata predominante e condivisa dal governo di centro-destra, nel fatto che il RdC è in concorrenza con l'occupazione consentendo a chi lo riceve di vivere senza lavorare. Le cause principali sono piuttosto tre. In primo luogo, in Italia manca una tradizione consistente di politiche attive del lavoro, e le professionalità necessarie per attivarle: non poteva essere il RdC a surrogarle. In secondo luogo, la gran parte dei beneficiari tenuti a firmare un patto per l'impiego (circa la metà di tutti i beneficiari), ha qualifiche molto basse e/o è molto lontano dal mercato del lavoro, quindi richiede investimenti formativi e di consulenza non brevi e tanto meno «a tempo». In terzo luogo, la domanda di lavoro regolare a salari decenti verso

queste figure è molto bassa quando non inesistente, soprattutto, ma non solo, nel Mezzogiorno, dove i tassi di disoccupazione sono molto alti. Si aggiunga il disincentivo insito nelle norme del RdC che impongono un'aliquota molto alta, dell'80 per cento, su ogni reddito da lavoro aggiuntivo.

Far decadere dal beneficio i teoricamente occupabili lasciandoli soltanto alle politiche attive del lavoro, come intende fare il governo, non solo è in contrasto con la raccomandazione europea appena approvata. Significa anche ignorare le caratteristiche sia della maggior parte di loro - che richiedono tempo e investimenti per essere modificate in modo efficace - sia della domanda di lavoro effettiva. Le politiche attive del lavoro nel nostro Paese non hanno una buona e consolidata tradizione e anche il pur importante programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) avviato con il Pnrr non sta dando risultati soddisfacenti sul piano dell'effettiva occupazione, per tutte le persone coinvolte, ma in particolare per i percettori di RdC (ANPAL 2022). In ogni caso, in attesa che le politiche attive diano i loro frutti, gli occupabili poveri e le loro famiglie devono poter soddisfare i propri bisogni essenziali. Infine, non si può ignorare il fenomeno del lavoro povero e delle famiglie di lavoratori poveri (ce ne sono anche tra i percettori di RdC). Avere un'occupazione non sempre è sufficiente per uscire dalla povertà.



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ANPAL (2022), Programma GOL, nota 5, <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/1309678/Nota+monitoraggio+GOL+5-2022+Focus+n.145.pdf/bf314fea-f29f-5b58-dfe8-ca745f1c5a97?t=1674136165463>.
- Brandolini A., «Il dibattito sulla povertà in Italia tra statistica ed economia», *Questioni di Economia e finanza, Occasional Papers, Banca d'Italia*, n. 648, 2021.
- Comitato scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, Dieci proposte per migliorare il Reddito di Cittadinanza, 2021, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Dieci-proposte-RdC.pdf>
- Di Pasquale E., A. Stuppini, C. Tronchin, «Risposte sbagliate: il welfare separato per gli immigrati», *lavoce.info*, 21 maggio 2019, <https://www.lavoce.info/archives/59211/risposte-sbagliate-il-welfare-separato-per-immigrati-2/>
- Invalsi, Rapporto 2022, https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2022/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto_Prove_INVALSI_2022.pdf
- Naldini M. e C. Saraceno, «Changes in the Italian Work-Family System and the Role of Social Policies in the Last Forty Years», *Stato e mercato*, 42 (1), 2022, pp. 87-115.
- Saraceno C., «La riforma ponte del Reddito di Cittadinanza», *Politiche Sociali*, in corso di pubblicazione.
- Saraceno C., D. Benassi, E. Morlicchio, *La povertà in Italia*, Bologna, il Mulino, 2022.