

QUANTI SONO I POVERI? COME MISURARE LA POVERTÀ E A QUALE SCOPO

MAURIZIO MOTTA

I dati che l'Istat presenta periodicamente sulla povertà in Italia (quante sono le famiglie povere e qual è la soglia di povertà) devono essere utilizzati con attenzione al loro significato e al modo col quale sono ricavati. Ad esempio non sono strumenti adatti per definire quando e quanto erogare con un contributo di sostegno al reddito, né identificano adeguatamente tutte le risorse che compongono la condizione economica di una famiglia, perché ignorano i patrimoni mobiliari e immobiliari posseduti. Impressionanti le differenze fra le rilevazioni dell'Istat e quelle del Comune di Torino in materia di povertà. Quali altri strumenti sono utilizzabili?

Ogni tanto giornali e televisione presentano dati sulla povertà in Italia, utilizzando quasi sempre le misure della “povertà relativa” e della “povertà assoluta” prodotte dall'Istat. Può dunque essere utile ricordare quali possono essere le modalità per misurare la povertà, e soprattutto interrogarsi su come siano utilizzabili (1). La legge di stabilità per il 2016 impegna il Governo a presentare un “Piano contro la povertà” che punti anche ad attivare una prestazione nazionale di sostegno ai redditi bassi, per garantire un “reddito minimo”, e questa è una ragione in più per riflettere su come si sceglie di identificare chi debba ricevere questa prestazione, riconoscendolo come “povero”. Proveremo infine a discutere quali letture emergono in un territorio specifico usando diversi modi per misurare la povertà, prendendo come esempio il Comune di Torino.

A. DIVERSE MISURE DELLA POVERTÀ

Sono presenti numerose “misure della povertà” (2), costruite con meccanismi differenti e con utilizzi molto diversi, e cercando di sintetiz-

(1) La prima parte del presente articolo riprende alcuni concetti riportati nel capitolo di M. Motta in R. Albano, M. Dellavalle (a cura di), “Metodologia della ricerca e servizio sociale”, Giappichelli editore, Torino, 2015.

(2) Per una analisi di diverse misure della povertà e una discussione sulle loro metodiche sono utili: F. Delbono, D. Lanzì, “Povertà di che cosa? Risorse, opportunità, capacità”, Il Mulino, Bologna, 2007. A. Brandolini, C. Saraceno, A. Schizzerotto (a cura di), “Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, abitazione, salute”, Il Mulino, Bologna, 2009. Molto più sintetico, ma efficace, è anche N. Amendola, M. C. Rossi, G. Vecchi, “Le tre povertà degli italiani”, in www.lavoce.info, 17 ottobre 2011.

zare possiamo riferirle grosso modo a tre famiglie di misure:

1. Misure che descrivono la povertà come fenomeno sociale in un territorio

1.1. In alcuni territori sono stati costruiti *insiemi di indici ad hoc* per identificare la distribuzione della povertà (o della deprivazione in senso più ampio), mixando diverse dimensioni che concorrono a determinare povertà e deprivazione (3).

1.2. I materiali più sistematici prodotti periodicamente sono i report nazionali dell'Istat. Quello più recente dedicato a “Reddito e condizioni di vita” nel 2014 è stato pubblicato il 23 novembre 2015 (4). La nota metodologica ed il glossario al termine del report descrivono bene come vengono misurate le diverse grandezze utilizzate, che sono in sintesi queste:

a) il “**rischio di povertà**” è la percentuale di persone/famiglie con un reddito annuo disponibile inferiore al 60% della mediana del reddito disponibile per tutte le persone/famiglie;

(3) Ad esempio nel “Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, 2011” del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in esperienze che riguardano l'Umbria, la Toscana, la Lombardia e le Province di Modena e Trento. Si veda: Osservatorio epidemiologico Regione Umbria, 2007; le sperimentazioni in Toscana, Modena e Trento sono riportate in Brandolini, Saraceno, Schizzerotto, 2009 (citato). Per la Lombardia si veda Ores, “L'esclusione sociale in Lombardia, Terzo rapporto”, Guerini e associati, Milano, 2011. Un'analisi che usa gli stessi dati è reperibile anche al sito www.lombardiasociale.it. Esistono, sia in letteratura che in esperienze di ricerca, numerosi altri indicatori che puntano a misurare la deprivazione o, per contrasto, il benessere sociale in un territorio. Una rassegna è visibile in <http://www.misuredelbenessere.it/index.php?id=43>

(4) Il Report è scaricabile a questo link: http://www.istat.it/it/files/2015/11/Condizioni-di-vita_2014_23_11_15

b) le famiglie “**a bassa intensità di lavoro**” sono quelle ove il rapporto tra i mesi totali lavorati e i mesi utilizzabili per il lavoro è inferiore a 0,20;

c) persone/famiglie in “**grave deprivazione materiale**” sono quelle con almeno quattro dei seguenti nove problemi: 1) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro; 2) non potersi permettere una settimana di ferie all’anno lontano da casa; 3) avere arretrati per il mutuo, l’affitto, le bollette o per altri debiti come per esempio gli acquisti a rate; 4) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano); 5) non poter riscaldare adeguatamente l’abitazione; non potersi permettere: 6) una lavatrice; 7) un televisore a colori; 8) un telefono; 9) un’automobile.

Di conseguenza le persone/famiglie a “**rischio di povertà o di esclusione sociale**” sono quelle che si trovano in almeno una delle condizioni dalla “a” alla “c”.

Queste condizioni di povertà vengono ricavate dall’indagine (interviste al domicilio) condotta periodicamente dall’Istat secondo il progetto europeo Eu-Silc e viene intervistato al domicilio un campione rappresentativo dei residenti in Italia (nel 2014: 47.136 persone in 19.653 famiglie di circa 800 Comuni di diverse dimensioni).

L’Istat (nel Report citato) presenta queste stime:

- sono a “rischio di povertà” (calcolato sui redditi 2013) il 19,4% delle persone residenti in Italia;

- sono a “bassa intensità di lavoro” (valutando i mesi lavorati nel 2013) il 12,1% delle persone;

- sono in “grave deprivazione materiale” (nel 2014) l’11,6% delle persone.

Di conseguenza sono a “rischio di povertà o esclusione sociale” il 28,3% delle persone nel 2014, valore che è stabile rispetto a quello dell’anno precedente.

1.3. Grande rilievo (anche perché sono quelle più spesso citate sui media) hanno le due misure che l’Istat presenta periodicamente da diversi anni:

a) **la povertà relativa**, che è monitorata in questo modo:

- l’Istat individua qual è la spesa media per consumi pro-capite effettuata nell’anno di riferimento;

- si considerano in povertà relativa le famiglie

di due persone che presentano una spesa inferiore alla spesa media pro-capite. Per le famiglie più numerose la povertà relativa si ottiene moltiplicando la soglia prevista per i due componenti per una scala di equivalenza, ossia per un numero che cresce al crescere dei componenti ma con minore intensità, per tenere conto delle economie di scala che si verificano all’aumentare della dimensione della famiglia;

- con questo criterio perciò una famiglia è in povertà relativa quando ha effettuato consumi che sono significativamente inferiori a quelli effettuati in media dall’intera popolazione.

L’Istat espone sul suo sito (vedi nota 5 a piè pagina) sia i valori utilizzati (la spesa media pro capite rilevata e la scala di equivalenza), sia le *intensità della povertà relativa* rilevate nella popolazione, ossia la percentuale delle famiglie che hanno avuto consumi che le collocano in condizioni di povertà relativa;

b) **la povertà assoluta**, che è valutata in questo modo:

- l’Istat definisce un paniere di beni e servizi che vengono considerati essenziali per garantire uno standard di vita minimo accettabile, e quindi stima quanto denaro al mese occorre nell’anno di riferimento per poter acquistare questi beni e servizi minimi. Il paniere dei beni essenziali viene aggiornato periodicamente, ed è diversificato per numerosità e tipo di componenti della famiglia; il suo valore viene anche differenziato per territorio (perché i costi dei beni sono diversi in diverse aree del Paese) e per ampiezza demografica del Comune di residenza;

- vengono considerate in povertà assoluta le famiglie la cui spesa per consumi è inferiore al valore del paniere, assumendo pertanto che la loro disponibilità economica non gli ha consentito di spendere sino alla soglia minima che è il valore del paniere.

Va ricordato che la soglia sotto la quale si è identificati come “poveri assoluti” non è un valore identico ovunque: l’Istat ha volutamente molto differenziato la misura di “quanto occorre per vivere al minimo” (ossia il valore del paniere di beni da acquistare) per Regione, per tipo di area urbana, per numerosità e tipologia dei componenti la famiglia, allo scopo di valutare le diverse esigenze di reddito per vivere quando sono diverse queste variabili. Dunque esistono molte “**soglie di povertà assoluta**”, ciascuna connessa al mix di queste variabili.

L'Istat pubblica sul suo sito sia i valori del paniere (qual è la soglia della povertà assoluta assunta ogni anno differenziata per tipo di famiglia e per territorio), sia i dati sulla **intensità della povertà assoluta**, che è la percentuale di famiglie la cui spesa per consumi è stata inferiore alla soglia di povertà assoluta in quel territorio. Ed ha pubblicato il 15 luglio 2015 il report "La povertà in Italia", riferito al 2014 (5).

Le differenze tra le due misure di povertà ("relativa" e "assoluta") sono evidenti, ma giova ricordarle:

a) la povertà assoluta individua le famiglie i cui consumi non sono in grado di procurare beni e servizi ritenuti minimi ed essenziali. Punta dunque da un lato a individuare "quanto occorre spendere per vivere con il minimo di beni" (ossia il valore della povertà assoluta per quell'anno, il costo del paniere minimo di spese da sostenere) e dall'altro a evidenziare qual è la percentuale di famiglie che non hanno risorse mensili sufficienti per vivere almeno con quel set di beni e servizi (che è l'intensità della povertà assoluta);

b) la povertà relativa individua la percentuale di famiglie che consumano significativamente meno di quanto consumano tutte le famiglie (che è l'intensità della povertà relativa). Dunque non è mirata a definire "quante famiglie non hanno mezzi per vivere", né "quanto occorre per vivere", ma a leggere consumi che sono in relazione al consumo di tutte le altre famiglie. La povertà relativa quindi misura non tanto "quante sono le famiglie incapaci di mantenersi", ma "quante consumano poco". E' perciò più un indicatore delle diseguaglianze tra famiglie nel loro consumo, ed uno degli effetti è che quando i consumi di tutte le famiglie scendono (come ad esempio negli ultimi anni di crisi economica, oppure quando aumenta la propensione a risparmiare invece che a consumare) i poveri relativi diminuiscono, perché tutti consumano di meno.

Entrambe queste misure sono monitorate dall'Istat tramite indagini campionarie periodiche.

(5) Il testo, che oltre ai risultati rilevati contiene anche una nota metodologica sulla costruzione delle misure, è scaricabile al seguente link: www.istat.it/it/files/2015/07/Povert%C3%A0_2014.pdf?title=La+povert%C3%A0+in+Italia+-+15%2Flug%2F2015+-+Testo+integrale.pdf

che sulle famiglie del progetto Eu-Silc prima citato (6). Peraltro l'Istat invia veloci risposte a quesiti che si vogliono porre tramite e mail, iscrivendosi a <https://contact.istat.it/>.

2. Misure che sono utilizzate come test dei mezzi per erogare prestazioni contro la povertà

Tutti gli interventi pubblici a sostegno del reddito prevedono "come" e "di chi" si deve valutare la condizione economica che consente di ricevere la prestazione, ed ogni intervento utilizza una misura della condizione economica di chi richiede prestazioni per definire se può o meno accedere agli interventi. L'attuale sistema delle prestazioni economiche pubbliche a sostegno della povertà è caratterizzato in Italia da molte criticità (7), ed una di queste è la seguente: esistono molte e diverse prestazioni, di enti diversi e per tipologie di utenza differenti, anzi esiste una caotica coesistenza/compresenza di interventi frantumati e settoriali; e ciascun intervento prevede i suoi criteri di misura della povertà. Solo per citare due esempi molto differenti:

- il più costoso e diffuso intervento nazionale per alzare i redditi degli anziani (sopra i 65 anni e 6 mesi di età) ad un reddito minimo, ossia l'assegno sociale erogato dall'Inps, prevede che l'assegno sia erogato se il reddito dell'anziano e del coniuge è inferiore ad una soglia prefissata. **Non si valutano i patrimoni mobiliari ed immobiliari posseduti, né i redditi di even-**

(6) Fonte: Istat, Indagine Eu-Silc. I dati sono visibili nel sito www.istat.it. In particolare:

- all'indirizzo http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_SOGLIAPOVR è presentato un menù per visualizzare le soglie e i dati della povertà. Ma attenzione: va aperta (cliccandovi sopra) quanto espone la nota "i" (scritta in rosso a fianco del titolo cui si perviene);

- al seguente indirizzo Istat rende disponibile un semplice calcolo della soglia di povertà assoluta impostando i parametri che si desiderano: <http://www.istat.it/it/prodotti/contenuti-interattivi/calcolatori/soglia-di-poverta>

Un buon esempio di rapporto che descrive in modo sintetico la povertà in Italia utilizzando questo tipo di indici è visibile al link: http://www.istat.it/it/files/2014/06/04_Benessere-economico-Bes2014-2.pdf

(7) Una analisi di queste criticità è nel documento della proposta di Reddito di inserimento sociale (Reis) in fase di pubblicazione (primavera 2016) presso Il Mulino col titolo AA.VV., "Il reddito di inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia". Sul punto si veda anche D. Mesini, E. Ranci Ortigosa (a cura di), "Povertà, esclusione sociale e politiche di contrasto", collana I Quid, n. 10, Istituto per la ricerca sociale, Milano, 2011.

tuali altre persone conviventi con l'anziano diverse dal coniuge;

- in seguito ad istruttoria dei Comuni, l'Inps eroga un assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, e/o ai nuclei con nuovi nati. Per ottenere questo intervento le famiglie devono avere un Isee inferiore a soglie predefinite. Come vedremo tra poco l'Isee considera i redditi e i patrimoni di tutti i componenti del nucleo familiare. Dunque, se vogliamo dare dimensione alla povertà considerando chi riceve prestazioni pubbliche a sostegno del reddito (e quindi ha una condizione economica sotto alle soglie previste per la prestazione), leggiamo povertà che sono definite con misure e criteri differenti per ciascuna prestazione.

3. L'indicatore della situazione economica equivalente (Isee)

Questa misura intende diventare il test dei mezzi per accedere alle prestazioni pubbliche legate alla condizione economica, quindi è connesso alla seconda famiglia di misure sopra descritta. Merita però un approfondimento specifico, perché:

- è previsto (8) come la modalità di valutazione della condizione economica che ogni pubblica amministrazione deve obbligatoriamente usare per erogare prestazioni sociali che sono commisurate alla condizione economica dei richiedenti, salvo quelle sanitarie e previdenziali. Sebbene ogni Ente erogatore possa anche aggiungere all'Isee criteri ulteriori di selezione dei beneficiari;

- considera la condizione economica di tutti i componenti del nucleo familiare, come risulta all'anagrafe dei residenti (con alcune variazioni in casi specifici) ed è composta sia dai redditi che dai patrimoni (mobiliari ed immobiliari) posseduti da ogni componente del nucleo; ma con possibili detrazioni di spese sostenute e con abbattimenti (franchigie) in presenza di particolari condizioni (ad esempio la presenza di una

persona disabile o non autosufficiente). Una sintesi del meccanismo di calcolo dell'Isee è nella Tabella 1.

Tabella 1: Come si calcola l'Isee

$$Isee = \frac{Ise}{Pse} = \frac{Ise + 0,20 Isp}{Pse}$$

Dove:

Ise = Indicatore della situazione economica

Ise = Indicatore della situazione reddituale; totale dei redditi posseduti in un anno solare meno spese detraibili ed abbattimenti (franchigie) in presenza di specifiche condizioni (es. presenza di disabili nel nucleo)

Isp = Indicatore della situazione patrimoniale; totale dei patrimoni mobiliari ed immobiliari posseduti al 31 dicembre precedente la dichiarazione Isee (che è denominata Dsu), meno abbattimenti (franchigie) in presenza di specifiche condizioni (es. presenza di disabili, valutazione ridotta del valore della casa abitata posseduta)

Pse = Parametro scala di equivalenza; un numero crescente all'aumentare dei componenti la famiglia ma con trend di crescita inferiore a quello dei componenti, per considerare che la necessità economica non cresce nello stesso modo della numerosità della famiglia, poiché entro il nucleo vi sono economie di scala.

I redditi inclusi nell'Ise sono quelli del secondo anno solare precedente la dichiarazione, salvo per chi ha perso lavoro entro i 18 mesi precedenti la Dsu; in tal caso sono quelli degli ultimi 12 mesi precedenti la dichiarazione.

Esistono diversi Isee per chiedere diverse prestazioni. La differenza può consistere nella composizione del nucleo familiare che si considera, ed in variazioni ai contenuti dell'Ise e dell'Isp. Le varianti previste sono:

- Isee ordinario: utilizzabile per ogni prestazione che non richieda altri tipi di Isee

- Isee per minorenni: quando la prestazione è diretta a minorenni

- Isee sociosanitario per ricoveri in struttura residenziale

- Isee sociosanitario per altre prestazioni di questa natura, ad esempio assistenza domiciliare

- Isee universitario, per il pagamento delle tasse universitarie

- Isee corrente, quando qualcuno nel nucleo abbia perso il lavoro entro i 18 mesi precedenti la Dsu.

(8) L'Isee (nella versione rinnovata) è operativo dal 1 gennaio 2015, ed è stato revisionato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 5 dicembre 2013. La struttura della dichiarazione per ottenere l'Isee (la Dsu, ossia la Dichiarazione sostitutiva unica) è stata definita dal decreto interministeriale 7 novembre 2014, e modificata leggermente dal 1° gennaio 2016. In seguito a sentenze del Consiglio di Stato del dicembre 2015 è da prevedersi una parziale revisione dell'Isee.

L'Isee non definisce di per sé "chi sono i poveri", oppure "sotto a quale valore di Isee si è poveri". Il valore dell'Isee vuole sintetizzare la condizione economica del nucleo, ma spetta ad ogni Ente erogatore definire (per ciascuna prestazione) come userà il valore dell'Isee, e quale, per individuare i nuclei "poveri", o in ogni caso i possibili fruitori di erogazioni o di riduzioni nelle contribuzioni che devo pagare.

Tuttavia l'Isee contiene alcune possibili importanti distorsioni interne; accenniamone solo alcune (9):

a) i redditi considerati nell'Isee, tranne per chi ha perso lavoro negli ultimi 18 mesi, sono quelli del secondo anno solare precedente la dichiarazione Isee. Quindi, per erogare un intervento si valuta un reddito della famiglia che è molto precedente al momento della prestazione. Perciò chi ha visto ridurre i suoi redditi per motivi non legati al lavoro, oppure ha perso il lavoro oltre 18 mesi prima della dichiarazione (la Dsu), ha un Isee di valore pari a quello che avrebbe se ciò non fosse avvenuto, e lo stesso accade se dal secondo anno solare precedente la dichiarazione i suoi redditi sono aumentati. Ossia l'Isee non legge le diminuzioni o gli aumenti di reddito e beni che avvengono tra quelli che vanno indicati nella Dsu e quelli realmente disponibili al momento della richiesta di prestazione.

Ne deriva che se si legge la condizione economica di una famiglia con il solo Isee, per erogare un sostegno al suo reddito, l'Isee presenterà:

- famiglie che non sembrano povere ma in realtà lo sono: quando i redditi entro l'Isee sono più alti degli attuali effettivi, e/o quando l'Isee è elevato per patrimoni invendibili e non per redditi disponibili;

- famiglie che sembrano povere ma in realtà non lo sono: quando i redditi sono cresciuti negli ultimi 2 anni (e l'Isee non li cattura), e/o quando nell'Isee i redditi sono abbattuti dalle franchigie automatiche in modo eccessivo rispetto alla prestazione;

b) se le persone posseggono una discreta casa in cui abitano, ma hanno poco reddito

mensile, il loro Isee è di medio valore, anche se non hanno denaro sufficiente. È il caso di anziani che hanno acquistato la loro abitazione con risparmi di anni e con il trattamento di fine rapporto, ma hanno una pensione minima. Perciò chi ha patrimoni che non può vendere (ad esempio la casa di abitazione con altri, o un terreno invendibile), ma ha poco denaro liquido disponibile, ha un Isee elevato come chi ha meno patrimoni ma ha più denaro che è subito utilizzabile.

Dunque se si desidera leggere la povertà tramite gli Isee bisogna decidere quali sono i valori di Isee che si assumono come appropriati per discriminare tra i poveri e i non poveri. Decisione operativa che peraltro ogni Ente erogatore di prestazioni deve assumere. E occorre anche misurarsi con le distorsioni qui richiamate.

B. QUALE UTILIZZO DELLE MISURE DELLA POVERTÀ?

Non è possibile contrastare la povertà solo tramite contributi economici alle famiglie. Questa è una considerazione quanto mai banale, ma che stenta a trasformarsi in politiche che affrontino organicamente il sostegno del reddito, quando è diretto ad adulti che avrebbero capacità di lavorare, insieme a percorsi di inserimento lavorativo e formativo, e di supporto al mantenimento dell'abitazione. Ma senza dimenticare questo orizzonte qui ci occupiamo soltanto dei meccanismi per erogare sostegni economici alle famiglie povere.

La domanda sulla quale riflettere è la seguente: quando si imposta un intervento che vuole sostenere le famiglie in povertà (come, speriamo, accadrà in esito a quanto prevede la legge di stabilità per il 2016), quale potrebbe essere "l'uso delle misure della povertà"?

Un buon criterio di massima (10) (già utilizzato in molte prestazioni dei Comuni contro la povertà) è il seguente:

- individuare un "reddito minimo" che serva alla famiglia per non cadere in povertà, reddito che sia commisurato al numero e al tipo dei componenti la famiglia;

(9) Una analisi dell'Isee e di alcuni suoi nodi applicativi è in F. Pesaresi (a cura di), "Il nuovo Isee e i servizi sociali", Maggioli, 2015. Ed in M. Motta, "Isee: principali questioni applicative e punti di attenzione", *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 1.1, 2016.

(10) Altri criteri importanti da valutare nel definire una prestazione contro la povertà sono esposti in M. Motta, "Questioni da non eludere per costruire un reddito minimo", *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 4.2, 2015.

- erogare la prestazione non in cifra fissa uguale per tutti, ma in modo diversificato tra le diverse famiglie, in un importo tale da innalzare il reddito effettivo della singola famiglia al “reddito minimo” che si ritiene necessario garantire.

Di conseguenza:

1. una prima esigenza è di definire **quale debba essere il “reddito minimo” che va garantito per evitare di cadere in povertà**. Una scelta utile potrebbe essere quella di adottare a questo scopo il valore della povertà assoluta definito dall'Istat, perché presenta questi vantaggi:

- è calcolato in base ai costi reali (verificati) del paniere minimo per mantenere una famiglia, ed è aggiornato periodicamente;

- è diversificato in base ai costi differenti nei diversi territori del Paese, e alle esigenze di spesa di nuclei di diversa composizione.

È quasi impossibile oggi trovare prestazioni pubbliche contro la povertà (locali o nazionali) che siano costruite per innalzare il reddito della famiglia sino alla soglia di povertà assoluta Istat. E ciò accade soprattutto perché quel valore risulta troppo elevato per le risorse economiche destinabili a questo scopo, specialmente a livello locale (ad esempio nel 2014 era di 745,91 euro mensili per un anziano con più di 75 anni che vive solo in aree metropolitane).

Ma invece di rinunciare ad ancorare la prestazione ad un minimo da garantire che è così opportunamente costruito, questa difficoltà potrebbe essere risolta prevedendo che il reddito delle famiglie povere venga innalzato sino a una percentuale della soglia di povertà Istat, ad esempio sino all'80%, verificando poi se questa percentuale si può elevare quando si disponga di migliori risorse. E valutando se sia opportuno aggiungere a tale soglia (per definire il reddito da garantire) le spese sostenute per l'abitazione sino ad un massimale.

Abbiamo ricordato che la soglia di povertà assoluta (il reddito minimo di cui disporre) non è unica in tutta Italia, perché l'Istat volutamente la calcola tenendo conto del mix di molte variabili (Regione, tipo di Comune, numero e tipo dei componenti la famiglia). Quindi, entro la logica Istat, non è corretto assumere come “reddito minimo da garantire” un valore identico ovun-

que e per ogni tipo di famiglia, ma occorre individuare questo reddito minimo in modo diverso per famiglia e territorio. Il che può essere meno complicato per prestazioni erogate a livello locale, e un po' più difficile per prestazioni nazionali. Ma non impossibile: sarebbe sufficiente un sistema informativo che guidi allo scopo.

2. Una seconda esigenza è quella di considerare che la **condizione economica di una famiglia è composta sia dai redditi disponibili che dai patrimoni mobiliari e immobiliari che possiede**. Occorre perciò identificare quali patrimoni valutare oltre ai redditi, e quale debba essere il loro valore per discriminare i poveri dai non poveri. L'Isee è stato costruito proprio a questo scopo, quale indicatore che considera sia redditi che patrimoni. Tuttavia per usare l'Isee allo scopo di individuare le famiglie che devono ricevere interventi, occorre superare le criticità intrinseche all'attuale Isee, prima sintetizzate al paragrafo 3 del punto A).

Questo ragionamento mette in luce un altro aspetto: **la povertà assoluta e quella relativa Istat non sono adatte ad essere utilizzate come un “test dei mezzi”**, ossia non sono uno strumento per valutare se una famiglia è povera o meno, allo scopo di erogare una prestazione conseguente. Del resto non sono state ideate con questa finalità. Infatti queste misure Istat:

- non considerano i patrimoni mobiliari e immobiliari posseduti dalla famiglia, ma solo il suo consumo di beni;

- non consentono di valutare a quanto ammonta il reddito reale disponibile della singola famiglia, perché non si fondano su una analisi o autocertificazione delle disponibilità del nucleo specifico, come invece fanno l'Isee e i diversi test dei mezzi in uso per selezionare chi deve o meno ricevere una prestazione.

Dunque le scelte da compiere sono:

a) adottare una misura che evidenzii qual è il reddito minimo da garantire alle famiglie, meglio se differenziato per i costi della vita reali nei diversi territori, e per numero e tipologia dei componenti. E a questo fine sarebbe utile usare la povertà assoluta Istat, anche con gli eventuali accorgimenti prima ricordati;

b) assumere uno strumento che legga la condizione economica reale della famiglia che richiede sostegno al reddito, valutandone redditi e patrimoni. Ma:

- superando le distorsioni derivanti dall'uso del solo Isee, prima richiamate;

- utilizzando un meccanismo di calcolo che conduca ad erogare a ogni nucleo non una cifra fissa, bensì la differenza tra il reddito minimo da garantire e la disponibilità effettiva del nucleo in quel momento.

Non è questo (purtroppo) il meccanismo utilizzato in molte prestazioni nazionali contro la povertà, e spesso nemmeno in quelle locali. Vedremo se si muoverà in questa direzione nel Piano contro la povertà previsto dalla legge di stabilità per il 2016.

C. QUALCHE RISCONTRO EMPIRICO: I POVERI A TORINO

Abbiamo detto che leggere quanti sono i poveri in un territorio dipende dai criteri che si utilizzano per misurare la povertà. Proviamo, con alcune approssimazioni, a confrontare nel territorio del Comune di Torino solo queste due letture:

- la presenza di povertà assoluta, ossia quanto emerge ipotizzando di leggere la povertà a Torino tramite questa misura Istat;

- la presenza di poveri letta attraverso il numero di fruitori di assistenza economica erogata dal Comune di Torino.

I dati qui presentati sono tutti riferiti al 2014, perché questi sono quelli più recenti disponibili presso l'Istat. I dati relativi al 2015 dovrebbero essere pubblicati nel sito Istat nel 2016.

1. Povertà assoluta Istat

Come si è ricordato l'Istat presenta molte "soglie di povertà assoluta" diverse per territorio e tipo di famiglia. Quelle relative alle aree metropolitane nel Nord Italia (come Torino) erano per il 2014 di 745,91 euro mensili per un anziano con più di 75 anni che vive solo, e di 994,05 per un nucleo composto da due anziani oltre i 75 anni di età (11). Le soglie della "povertà relativa" erano nel 2014 di 625,15 euro mensili per famiglia di una sola persona (di ogni età), e di

(11) Si veda il Report citato in nota 5.

1.041,91 euro mensili per una famiglia di due persone.

Nel 2014 in Piemonte l'Istat ha stimato la presenza di 7,4% persone in povertà assoluta sul totale dei residenti nelle aree metropolitane del nord Italia; e di 5,1% anziani oltre 65 anni che vivono da soli sul totale degli anziani residenti, percentuale che scende al 4% se vivono in 2 o più anziani. Se applichiamo queste percentuali ai residenti nel solo Comune di Torino otteniamo questa stima:

- i residenti in Torino sono stati 901.864 nel 2014 (12), e 297.027 avevano più di 65 anni di età;

- il 7,4 % del totale di tutti i residenti consiste in 66.738 persone: questa è dunque una possibile stima del numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta Istat nel 2014 in Torino;

- per gli over 65 anni, se utilizziamo una media tra il 5,1% ed il 4% (ossia il 4,55%) e la applichiamo ai 297.027 anziani residenti, otteniamo 13.515 persone; questa è dunque una possibile stima del numero di poveri assoluti (secondo i criteri Istat) tra gli ultra 65enni nel 2014 in Torino.

Si tratta ovviamente di una approssimazione, perché i dati della povertà assoluta che Istat ha raccolto con questionari sono più diversificati, per numerosità e tipologia dei componenti la famiglia.

2. Beneficiari di assistenza economica erogata dai servizi sociali del Comune di Torino

I contributi a sostegno del reddito del Comune di Torino sono previsti secondo questi criteri di massima:

a) l'importo erogato è definito valutando il reddito dell'intero nucleo anagrafico, al fine di innalzare i redditi del nucleo ad un "minimo" che è più elevato per le persone anziane o invalide (415,65 euro per il primo componente nel 2014) e meno elevato per le persone in età e condizioni idonee a lavorare (181,63 euro), più i costi per l'abitazione (affitto) sino ad un massimo predefinito (176,13 euro per anziani e invalidi). Per individuare il "reddito minimo" da garantire al nucleo, al quale il contributo comunale innalza il

(12) Annuario statistico del Comune di Torino; il dato è la media dei residenti al primo gennaio e al 31 dicembre dell'anno.

reddito reale, si attribuiscono valori progressivamente inferiori ai componenti del nucleo successivo al primo, secondo una scala di equivalenza;

b) si valutano le condizioni economiche dell'intero nucleo al momento della richiesta di prestazione. I patrimoni mobiliari posseduti devono essere inferiori a 3.303 euro, più 550 per ogni componente del nucleo oltre al primo. I patrimoni immobiliari devono essere inferiori a 30.000 euro di valore Imu; se sono tra 5.000 e 30.000 si eroga solo per 3 mesi e con importi del contributo dimezzati, i quali non debbono superare soglie prefissate. Inoltre le abitazioni non devono essere di categorie catastali di pregio;

c) persone in età e condizioni idonee al lavoro sono soggette a condizionalità per ricevere le prestazioni: devono partecipare alle iniziative di politica attiva del lavoro promosse dalla Città e curare l'iscrizione ai Centri per l'impiego.

I dati di coloro che hanno fruito di un contributo economico dai Servizi sociali del Comune di Torino nel 2014 (solo contributi a sostegno del reddito, esclusi assegni di cura per assumere lavoratori per non autosufficienti) sono nella tabella seguente (13), che li confronta con i dati esposti al termine del paragrafo precedente relativi alla povertà assoluta Istat.

In tutto il 2014	Solo anziani		Persone di ogni età	
	Numero	% sui residenti di pari età	Numero	% sui residenti di pari età
Beneficiari di assistenza economica del Comune di Torino	869	0,3%	4.803	0,4%
Poveri assoluti Istat	13.515	4,55%	66.738	7,4%

Confronti e discussione su questi dati richiedono queste attenzioni:

a) i beneficiari di assistenza economica dei servizi socio-assistenziali del Comune di Torino possono non essere "tutti i poveri" che potrebbero ricevere assistenza. Va infatti considerato che anche tra coloro che posseggono redditi e patrimoni sotto le soglie di accesso vi possono essere famiglie che non si presentano ai servizi, anche perché a volte già fruiscono di inter-

(13) Si ringrazia per i dati forniti la Divisione politiche sociali e rapporti con le Asl del Comune di Torino.

venti di altri soggetti (terzo settore, altri interventi pubblici). Nell'esperienza dei servizi tuttavia non sembra rilevante il numero di famiglie che evitano di richiedere la prestazione;

b) i criteri che hanno selezionato i beneficiari dell'assistenza economica comunale sono **molto diversi** da quelli utilizzati dall'Istat: prevedono uno sbarramento se si posseggono patrimoni mobiliari e immobiliari (che l'Istat non considera per nulla), e il reddito minimo da garantire al nucleo (ossia la soglia di reddito che consente la prestazione) è decisamente inferiore a quella Istat;

c) le condizioni relative alla condizione economica dei beneficiari di assistenza del Comune di Torino sono autodichiarate da chi richiede l'intervento, e sottoposte a controlli di veridicità. Quelle utilizzate dall'Istat sono espresse dalle famiglie intervistate, senza alcun controllo di veridicità;

d) non è del tutto possibile confrontare le molte tipologie di nucleo che utilizza l'Istat con quelle che descrivono i beneficiari di assistenza economica del Comune. Inoltre la scala di equivalenza (che attribuisce ai componenti della famiglia con più di una persona un importo aggiuntivo rispetto al primo componente) è diversa tra Istat (povertà assoluta) e Comune di Torino.

Si tratta perciò di due universi non facilmente paragonabili, essenzialmente per i diversi criteri di misura della povertà. È proprio il modo con cui viene misurata e con cui viene rilevata la povertà assoluta Istat che rende questa misura poco idonea ad essere utilizzata come strumento per dimensionare una prestazione di sostegno del reddito: non include i patrimoni mobiliari e immobiliari posseduti, né viene controllato quanto riferisce la famiglia intervistata. Tuttavia le soglie di povertà assoluta Istat potrebbero opportunamente essere utilizzate per identificare la disponibilità minima di reddito necessaria alle famiglie per vivere in diversi territori.

Resta aperto dunque il tema tecnico, e soprattutto politico, di adottare criteri appropriati per valutare le condizioni economiche dei richiedenti e definire le soglie di povertà da utilizzare per erogare prestazioni, riprendendo tutti gli snodi che in questa nota si sono evidenziati al paragrafo B. E questo è un crocevia decisivo se si attiverà un reddito minimo nazionale.