

RIFLESSIONI SULL'ASSISTENZA ECONOMICA COME INDICATORE E MISURA PER IL CONTRASTO DELLA POVERTÀ*

MAURO PERINO *

Premessa

Stimolato dalla lettura dell'articolo di Maurizio Motta pubblicato sull'ultimo numero di questa rivista (1) – ed in particolare dal paragrafo intitolato “Qualche riscontro empirico: i poveri a Torino” – ho provato ad applicare la stessa chiave di lettura utilizzata dall'Autore alla realtà territoriale dei Comuni di Collegno e Grugliasco nei quali opera il Consorzio socio-assistenziale che dirigo.

Partendo dall'assunto condiviso che «*leggere quanti sono i poveri in un territorio dipende dai criteri che si utilizzano per misurare la povertà*» (2) ho messo anch'io a confronto la presenza di povertà assoluta, così come misurata dall'Istat, con la lettura sulla rilevanza del fenomeno che viene invece offerta dal numero di persone in carico al Consorzio con interventi di assistenza economica.

Di seguito presento i dati raccolti corredati da alcune considerazioni finali di carattere più generale.

Povertà assoluta ed assistenza economica

Applicando all'ambito intercomunale le stesse “soglie di povertà assoluta” relative alle aree metropolitane del Nord Italia utilizzate da Motta per Torino, si può stimare la presenza di 7,4% persone in povertà assoluta sul totale dei residenti nell'area e di 5,1% anziani oltre 65 anni che vivono da soli sul totale degli anziani residenti, percentuale che si abbassa al 4% se gli anziani vivono in nuclei di due o più componenti.

Dando atto che, come viene correttamente precisato nell'articolo al quale faccio riferimento, si tratta di una approssimazione (in quanto i dati raccolti dall'Istat sulla povertà assoluta

sono più diversificati per numerosità e tipologia dei componenti dei nuclei analizzati), utilizzando le suddette percentuali per stimare il numero dei poveri assoluti nel territorio consortile si ottengono questi dati:

- nel 2014 i residenti nei Comuni di Collegno e Grugliasco sono stati 88.124 e, di questi, 20.943 avevano più di 65 anni di età;
- il 7,4% del totale dei residenti corrisponde a 6.516 persone sotto la soglia di povertà assoluta Istat;
- per gli anziani – utilizzando anche in questo contesto la media tra il 5,1% ed il 4% (ossia il 4,55%) – si rilevano 953 persone potenzialmente in condizione di povertà assoluta secondo i criteri Istat.

Il Consorzio eroga, sulla base di criteri definiti con apposito regolamento (3) sussidi economici ed esenzioni dal pagamento delle spese relative ai ticket sanitari in favore di persone singole e di famiglie con redditi insufficienti. Le regole di selezione dei beneficiari sono analoghe a quelle adottate dal Comune di Torino che vengono sinteticamente descritte nell'articolo di Maurizio Motta. Le persone inabili al lavoro (anziane ed invalidi) possono beneficiare di un “*Reddito di mantenimento*” che è costituito da una quota base – pari all'importo mensile della pensione contributiva integrata al trattamento minimo erogata dall'Inps nell'anno in corso ai lavoratori dipendenti – che si applica al primo componente mentre a quelli successivi si applicano valori percentualmente inferiori secondo una scala di equivalenza. Al componente che vive solo viene invece riconosciuta una maggiorazione in considerazione del fatto che non può beneficiare di alcuna “economia di scala”.

Gli altri strumenti di sostegno al reddito sono: i “*Contributi temporanei per minori*” per nuclei familiari con figli in età di obbligo scolastico e formativo; i “*Contributi temporanei persona-*

* Direttore del Cisap, Consorzio dei servizi alla persona dei Comuni di Collegno e Grugliasco (Torino).

(1) Maurizio Motta, “Quanti sono i poveri? Come misurare la povertà e a quale scopo”, *Prospettive assistenziali*, n.194, 2016.

(2) *Ibidem*.

(3) Il regolamento è disponibile sul sito www.cisap.to.it.

lizzati” in presenza di un progetto di reinserimento concordato; i “Contributi per il mantenimento dell’abitazione”; il “Contributo per temporanee sistemazioni abitative”; il “Contributo una tantum per specifiche esigenze” ed infine la “Esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria” per le persone non già escluse dal pagamento sulla base delle norme sanitarie.

L'erogazione dei contributi di cui sopra alle persone idonee al lavoro è condizionata allo svolgimento di concrete azioni volte al raggiungimento dell'autonomia economica (ricerca attiva di un lavoro, adesione a programmi delle agenzie preposte all'inserimento lavorativo, partecipazione a corsi professionali con buone prospettive di assunzione, ecc.) ed il rifiuto di eventuali offerte di lavoro, di qualsiasi durata temporale, da parte di un componente il nucleo è motivo di esclusione. L'importo erogato – fino al massimale stabilito e per differenza con il reddito posseduto – è definito previa valutazione del reddito complessivo dell'intero nucleo anagrafico che viene auto certificato con dichiarazione sostitutiva di atto notorio (che impegna penalmente il richiedente e sulla quale vengono svolte puntuali verifiche anche attraverso l'accesso alla banca dati dell'Inps).

Fra i motivi di esclusione generali vi è la proprietà, la nuda proprietà, l'usufrutto, l'uso e l'abitazione su uno o più patrimoni immobiliari ubicati in qualunque località. La proprietà dell'unità di abitazione principale è motivo di esclusione per i contributi di reddito di mantenimento, mentre per tutti gli altri contributi non lo è se la rendita catastale complessiva (100%) risulta pari o inferiore a 663,65 euro e la classificazione catastale rientra nelle categorie A/2, A/3, A/4, A/5, A/6. Se l'abitazione è classificata nelle categorie A/1, A/7, A/8, A/9, vi è esclusione dall'assistenza economica a prescindere dal valore catastale attribuito. Se il nucleo è composto esclusivamente da persone non abili al 100%, l'immobile di loro proprietà non è soggetto a tali limiti catastali purché costituisca l'abitazione di residenza. Inoltre i mezzi mobili posseduti non possono superare il valore di 3mila euro e non sono ammesse disponibilità di depositi, titoli, obbligazioni del debito pubblico ed altre attività finanziarie da parte di nessun componente il

nucleo. Sono infine ammesse disponibilità liquide di ammontare non superiore al parametro per l'accesso al contributo di cui i richiedenti potrebbero essere beneficiari.

Tutto ciò precisato in ordine ai criteri di selezione della platea dei richiedenti, i dati di coloro che hanno fruito dei contributi economici consortili nel 2014 indicano:

- 512 richieste formulate da nuclei di uno o più componenti istruite, di cui 392 accolte e 120 (il 23,44%) respinte con provvedimento motivato;
- le persone appartenenti ai nuclei accolti in assistenza economica sono state 921 corrispondenti all'1,05% della popolazione residente;
- gli anziani in carico per assistenza economica sono stati 90 corrispondenti allo 0,43% della popolazione con oltre 65 anni residente.

La tabella che segue mette a confronto questi ultimi dati con quelli relativi alla povertà rilevata sulla base dei dati Istat applicati alla popolazione dei Comuni di Collegno e Grugliasco. Il tutto viene poi ulteriormente confrontato con i dati relativi alla Città di Torino elaborati da Maurizio Motta.

	2014 CISAP	2014 TORINO
Popolazione ambito	88.124	901.864
Persone in economica	921	4.803
% assistiti su popolazione	1,05	0,4
Poveri assoluti secondo Istat	6.516	66.738
% su popolazione	7,4	7,4
Popolazione anziana	20.943	297.027
Assistenza economica ad anziani	90	869
% assistiti su popolazione	0,43	0,3
Poveri assoluti secondo Istat	953	13.515
% su popolazione	4,55	4,55

Anche nel nostro caso è doveroso precisare che non è detto che tutti i poveri dei nostri due Comuni si rivolgano ai servizi consortili. Quel che è certo è che si lavora in strettissimo raccordo con tutte le organizzazioni caritative che erogano sostegno economico nel territorio ed è quindi molto difficile che vi siano famiglie con livelli di reddito e patrimoni al di sotto delle nostre soglie di accesso che vengano “trattenuate” dal volontariato. Nella quasi totalità dei casi sulle famiglie con queste caratteristiche si interviene infatti in modo complementare. Può accadere invece che si verifichi un intervento “esclu-

sivo” da parte della organizzazioni dedite alla beneficenza per quelle situazioni che – magari per poco – non rientrano nei parametri di accesso all’assistenza economica consortile.

Va inoltre considerato che il Consorzio fornisce assistenza economica in modo continuativo dalla sua fondazione nel 1995 e che, negli anni, ha assunto anche la gestione di interventi erogativi che prevedono soglie di reddito per l’accesso relativamente più elevate e dunque destinati a fasce di popolazione più ampie (assegni di maternità; assegni per nuclei con tre o più figli minori, contributi per l’integrazione del pagamento del canone di locazione). Di conseguenza è possibile affermare, con ragionevole sicurezza, che la popolazione è ampiamente informata della possibilità di richiedere assistenza ed inoltre che, nell’esperienza dei servizi consortili, non risulta significativo il numero di famiglie che evitano di richiedere l’assistenza economica.

Le tabelle che seguono evidenziano la media degli assistiti nel periodo 2002-2008 confrontata con la media degli assistiti nel periodo successivo: quello nel quale si sono fatti sentire in misura maggiore gli effetti della crisi e del quale si evidenzia anche, con apposita tabella, il dettaglio dei flussi.

	2002-2008	2009-2015
Media dei nuclei assistiti economicamente	245	392
Media delle persone appartenenti ai nuclei	567	928
Media % assistiti su popolazione residente	0,65	1,06

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Popolazione	87.763	88.092	88.007	86.183	87.050	88.124	88.048
Nuclei assistiti	365	431	420	387	411	392	338
di cui stranieri	/	/	/	/	/	/	71
% su assistiti	/	/	/	/	/	18,11	26,04
Persone assistite	827	1.013	1.013	887	963	921	871
% su popolazione	0,94	1,15	1,15	1,03	1,11	1,05	0,99
di cui stranieri	/	/	/	/	/	164	203
% su assistiti	/	/	/	/	/	17,18	23,31
Anziani residenti	18.197	18.768	19.156	19.415	20.132	20.943	21.533
Anziani assistiti	81	110	92	71	101	90	56
% su anziani residenti	0,45	0,59	0,48	0,37	0,50	0,43	0,26

Dai dati si evince una costanza, nel periodo temporale di ognuna delle due fasi, sia del

numero degli assistiti che della percentuale che essi rappresentano sul totale della popolazione. Con la sottostante tabella è invece possibile esaminare l’andamento del numero dei nuclei ai quali nell’ultimo quinquennio è stato opposto formale diniego all’intervento per mancato rispetto degli impegni ad esso connessi o per il superamento dei parametri di accesso previsti dal regolamento. Parametri che – dal 1° gennaio 2015 – prevedono un ulteriore requisito per l’accesso stabilito dalla Regione Piemonte: devono cioè essere accolti in assistenza economica tutti i nuclei con un Isee familiare pari o inferiore a 6.000,00 euro (limite che il Consorzio ha assunto anche come soglia al di sopra della quale l’accesso viene negato).

	2011	2012	2013	2014	2015	Media
Richieste istruite (nuclei)	475	486	488	512	473	487
Richiesta accolte (nuclei)	420	387	411	392	338	390
Dinieghi espressi	55	99	77	120	135	97
% di escluse su accolte	11,58	20,37	15,78	23,44	28,54	20,00

Se si focalizza l’attenzione sui dati del 2015 si può in sintesi affermare che 338 famiglie, di cui 88 composte da stranieri (26,04%), corrispondenti a 871 persone, di cui 203 straniere (23,31%), hanno avuto accesso all’assistenza economica del Consorzio presentando un Isee pari o inferiore a 6.000,00 euro. Questi sono i “più poveri” dell’ambito intercomunale e ne rappresentano lo 0,99% della popolazione. Di essi 56 sono anziani (lo 0,26% del totale degli anziani residenti).

Questa è la “misura della povertà” utilizzata dal Consorzio che, in qualche modo, può essere posta a confronto con la povertà assoluta rilevata dall’Istat. Ben sapendo che si tratta «di due universi non facilmente paragonabili, essenzialmente per i diversi criteri di misura della povertà» e che «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

(4) Maurizio Motta. Op.cit.

sostegno al 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» (4).

Considerazioni finali

Occorre che, nell'analisi della condizione di povertà, se ne definiscano correttamente le caratteristiche e ne vengano puntualmente individuate le cause. Per gli anziani non in grado di provvedere alle proprie esigenze fondamentali a causa di pensioni inadeguate e per gli inabili al lavoro la soluzione deve essere ricercata assicurando loro, nell'ambito della sicurezza sociale nazionale, un "minimo vitale" ed integrando tale misura con la garanzia di ricevere l'ulteriore assistenza eventualmente necessaria da parte dei Comuni (5).

Anche ai minori deve essere assicurato il diritto all'assistenza sociale; avendo però l'accortezza di intervenire in primo luogo sulle cause più comuni e generalizzate dell'impoverimento dei loro genitori – rappresentate dalla mancanza di lavoro o da un salario insufficiente – e garantendo contestualmente, per quelle situazioni familiari che lo richiedano, interventi volti a disincentivare i comportamenti devianti od opportunistici degli adulti del nucleo nei confronti del lavoro e di tutela della prole dagli effetti della scarsa capacità ad esercitare la funzione di genitori. Ma ciò deve avvenire sempre a partire dal settore del lavoro che – in questi casi – deve poter operare in stretto raccordo con i servizi sociali e sanitari competenti ad affrontare le situazioni caratterizzate da multi problematicità.

Va infatti ribadito che quando la povertà di soggetti adulti è esclusivamente determinata dalla mancanza di opportunità di lavoro o da una remunerazione insufficiente del lavoratore, è del tutto fuorviante proporre quale soluzione una valutazione della condizione sociale della famiglia da parte di un operatore sociale, a cui far seguire la stesura di un "progetto d'integra-

zione". Sarebbe un grave ed inutile spreco di risorse, esclusivamente finalizzato a far apparire come "inadeguato" sempre e solo chi non trova lavoro; esentando da ogni colpa un sistema economico e produttivo che, in questa fase storica, non è palesemente in grado di offrire le necessarie opportunità lavorative.

Si tratta invece di persone normalmente in grado di elaborare il proprio progetto d'integrazione, alle quali vanno effettivamente assicurati servizi formativi, d'inserimento professionale, di istruzione, ma a ciò si deve provvedere attraverso i Centri per l'impiego. Ai quali dovrebbe competere anche l'istruttoria per l'erogazione e la gestione di una misura, universale e selettiva, che preveda di trasferire risorse per il sostegno economico degli inoccupati e dei disoccupati in cambio di precise regole di comportamento da parte dei percettori. Dunque una misura da incardinare strettamente alla formazione ed al lavoro, che rappresenta il fulcro del sistema dei diritti e delle istituzioni che definiscono le linee politiche di fondo del nostro sistema costituzionale. La grave anomalia del nostro Paese risiede infatti nella mancanza di misure di sostegno al reddito minimo di chi perde, o non trova, un lavoro che siano coerenti con il dettato costituzionale (6).

Una coerenza che è auspicabile venga assunta, come metodo guida, dal Governo nell'esercizio della delega, conferita dal Parlamento con la legge di stabilità per il 2016, a presentare un "Piano contro la povertà" che preveda anche l'attivazione di una prestazione nazionale di sostegno al reddito.

(6) Alla povertà determinata da una mancata collocazione occupazionale non imputabile ad una volontà soggettiva, si deve porre rimedio dando attuazione al dettato dell'articolo 4 che tutela il lavoro promuovendo le condizioni che rendono effettivo tale diritto-dovere. Alla sempre più diffusa povertà generata da un reddito da lavoro insufficiente, tutelando (articolo 36) il diritto del lavoratore ad una «retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa». Senza dimenticare che «i lavoratori hanno diritto che siano prevenuti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» (articolo 38, comma 2). Inoltre ai soggetti particolarmente deboli, meno in grado di rappresentarsi e, quindi, di difendersi (minori, anziani ed inabili al lavoro) deve essere assicurato un "minimo vitale" (che consenta di rispondere ai bisogni essenziali di mantenimento) e garantito, come prestazione di livello essenziale, il diritto all'assistenza sociale da parte dei Comuni (articolo 38, comma 1).

(5) Cfr. "Proposte del Csa per prevenire e combattere la povertà economica", *Prospettive assistenziali*, n.190, 2015.