



Ministero della Solidarietà Sociale

COMMISSIONE DI INDAGINE
SULL'ESCLUSIONE SOCIALE

**RAPPORTO SULLE POLITICHE
CONTRO LA POVERTA'
E L'ESCLUSIONE SOCIALE**

Anno 2005

Luglio 2006

**COMMISSIONE DI INDAGINE
SULL'ESCLUSIONE SOCIALE**
(Istituita ai sensi dell'art. 27 Legge 8 novembre 2000, n. 328)

**RAPPORTO SULLE POLITICHE
CONTRO LA POVERTÀ
E L'ESCLUSIONE SOCIALE**

Anno 2005

**MINISTERO DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE
COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE**

Presidente

Giancarlo Rovati

Membri

*Gian Carlo Blangiardo, Andrea Brandolini, Gianfranco Cerea,
Marco Lucchini, Mario Marazziti, Francesco Marsico,
Paola Olivelli, Linda Laura Sabbadini, Stefano Zoani*

Segretario

Nicola Baldassarre

Il Rapporto è responsabilità collegiale della Commissione. Alla sua preparazione hanno collaborato:
Gisella Accolla, Elisa Barbiano di Belgiojoso, Gabriella Berloff, Paolo Bonomi, Marta Buoncristiano, Cinzia Conti, Alberto Cova, Cristina Freguja, Valentina Gualtieri, Claudio Lucifora, Maria Rosaria Marino, Giovanna Messina, Nicoletta Pannuzi, Alessandra Staderini, Giorgia Teruzzi, Paola Villa.

COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE

**RAPPORTO SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ
E L'ESCLUSIONE SOCIALE - ANNO 2005**

INDICE

INTRODUZIONE

Pag. 7

PARTE PRIMA
MISURE DELLA POVERTÀ E DELL'ESCLUSIONE SOCIALE

1. LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE NELLE REGIONI ITALIANE	
1.1 Le famiglie in povertà nel 2004	Pag. 11
1.2 La popolazione povera e non povera	Pag. 17
1.3 Le famiglie povere nel dettaglio regionale	Pag. 19
1.3.1 Le famiglie povere, appena povere e a rischio di povertà	Pag. 20
1.3.2 Il deficit ed il surplus delle famiglie	Pag. 23
1.4 Povertà e disuguaglianza	Pag. 26
1.4.1 Quintili e rapporti interquintilici	Pag. 27
1.4.2 Indice di concentrazione di Gini	Pag. 28
1.5 Povertà oggettiva, soggettiva e complementare	Pag. 29
1.6 I lavoratori a bassa retribuzione	Pag. 34
1.7 Povertà e immigrazione straniera	Pag. 35
1.8 L'esclusione sociale secondo alcuni indicatori comunitari	Pag. 40
1.8.1 Disoccupazione ed esclusione sociale	Pag. 41
1.8.2 Individui in famiglie senza lavoro	Pag. 44
1.8.3 Occupazione e coesione regionale	Pag. 46
1.8.4 Istruzione ed esclusione sociale	Pag. 46

PARTE SECONDA
LE DINAMICHE DELLA POVERTÀ TRA IL 1997 E IL 2004

2. LE DINAMICHE DELLA POVERTÀ EFFETTIVA E DELLA POVERTÀ RIVALUTATA	
2.1 L'andamento della povertà delle famiglie tra il 1997 e il 2004	Pag. 53
2.1.1 Premessa	Pag. 53
2.1.2 Povertà ed andamento dei prezzi	Pag. 58
2.1.3 Povertà e strutture familiari	Pag. 62
2.2 La povertà giovane nel 2004	Pag. 66

PARTE TERZA
LE POLITICHE SOCIALI NEL BIENNIO 2004-2005: LE RISORSE

3. LE RISORSE PER LA SPESA SOCIALE	
3.1 Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali	Pag. 77
3.2 Le risorse dei Comuni destinate alla spesa sociale	Pag. 81
3.3 La spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali	Pag. 84
3.4 Le risorse destinate alle prestazioni pensionistiche di rilevanza sociale	Pag. 92
3.5 La spesa sociale dell'Italia nel contesto dell'Unione Europea	Pag. 98

PARTE QUARTA
LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ NELLA XIV LEGISLATURA

4. LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ NELLA XIV LEGISLATURA	
4.1 Dalle linee programmatiche alle scelte	Pag. 105
4.2 Problemi e prospettive	Pag. 115

PARTE QUINTA
SINTESI DEI CONTRIBUTI PRESENTATI AL CONVEGNO
“POVERTÀ LAVORO E POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE”
TRENTO, 11-12 NOVEMBRE 2005

5. SINTESI DEI CONTRIBUTI PRESENTATI AL CONVEGNO	
5.1 Un'analisi della povertà in Italia: soggettività, oggettività e multidimensionalità a confronto	Pag. 121
5.2 Il progetto EU-SILC: una nuova indagine comparativa per l'Europa allargata	Pag. 123
5.3 L'Italia in ricostruzione e l'inchiesta parlamentare sulla miseria del 1951-1953	Pag. 124
5.4 Tavola rotonda: Le Commissioni sulla povertà e le politiche sociali nell'Italia che cambia	Pag. 125
5.5 Gli effetti redistributivi della recente riforma dell'imposta sul reddito	Pag. 128
5.6 Distribuzione dei redditi familiari e rischi di povertà	Pag. 128
5.7 I lavoratori a basso reddito in Italia: caratteristiche socio-economiche e politiche di contrasto	Pag. 129
5.8 Rilevazioni di informazioni integrative sulla povertà degli immigrati nell'ambito della indagine statistica sulla popolazione immigrata in Lombardia – Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità	Pag. 131
5.9 Reti di aiuto e promozione sociale: il progetto prontobanco	Pag. 133

INTRODUZIONE

Il Rapporto 2005 della Commissione di Indagine sulla Esclusione Sociale si riferisce – come i precedenti – ad un periodo circoscritto, definito in base a due distinti criteri:

- l'esigenza di dare conto delle più recenti informazioni statistiche sull'andamento della povertà nel nostro paese che in questo caso riguardano l'anno 2004;
- l'esigenza di valutare le politiche di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale nell'anno di riferimento (in questo caso il 2005).

La congiuntura politica nella quale avviene la consegna al Governo e al Parlamento del presente Rapporto offre però l'opportunità di effettuare una ricognizione sul biennio 2004-2005 che tenga conto delle linee di politica sociale adottate nel corso della XIV Legislatura e che, nello stesso tempo, riproponga a chi è chiamato a governare nel corso della prossima Legislatura un'agenda delle problematiche più urgenti e/o controverse da affrontare.

Per conseguire questi obiettivi il Rapporto si articola in quattro parti.

Alla prima parte è assegnato il compito di tracciare il profilo della povertà relativa nel 2004, a cui si riferiscono gli ultimi dati disponibili, con confronti limitati all'ultimo biennio. L'attenzione è in particolare concentrata sulla situazione nelle singole regioni, da cui emergono con maggiore evidenza i tradizionali e profondi squilibri che contraddistinguono il nostro paese. Alle disuguaglianze tra le ripartizioni e tra le regioni, si aggiungono anche le maggiori o minori disuguaglianze interne alle singole regioni, che aggravano ulteriormente le disparità tra le famiglie povere e quelle non povere. In questa prima parte vengono ripresi alcuni risultati degli studi affidati dalla Commissione a collaboratori esterni, e specificamente quelli dedicati ai lavoratori poveri, all'analisi del rapporto tra povertà oggettiva e soggettiva, alla povertà degli immigrati. Altri paragrafi sono dedicati ad alcuni dei dieci indicatori di esclusione sociale utilizzati in sede europea, con specifica attenzione a quelli relativi alla disoccupazione di lunga durata, al livello di istruzione della popolazione giovanile ed adulta ed al suo rendimento sul piano delle competenze e delle abilità. Decisamente allarmanti risultano i segnali sul basso tasso di istruzione superiore dei giovani e soprattutto sulla bassa qualità dell'apprendimento scolastico, che trae le sue origini non tanto da cause economiche quanto da cause propriamente culturali.

La seconda parte presenta uno specifico approfondimento sulle dinamiche della povertà tra il 1997 e il 2004 riesaminate alla luce di un approccio metodologico innovativo che tiene conto degli effetti dovuti alla dinamica dei prezzi al consumo e quelli dovuti ai cambiamenti strutturali della popolazione. Attenzione particolare viene prestata anche al problema dell'inclusione nel calcolo della linea di povertà dei consumi relativi all'affitto pagato per l'abitazione ed in particolare all'affitto figurativo, e pertanto è stata calcolata una linea di povertà al netto di questo tipo di spese per l'abitazione.

Nell'approfondimento condotto dall'Istat si esamina in modo dettagliato anche la condizione dei giovani compresi tra i 18 e i 34 anni, a lungo considerati come popolazione a basso rischio di povertà, in quanto economicamente attivi e, in ipotesi, privi del peso di altre persone da loro dipendenti. Nei fatti, i giovani appartenenti a questa fascia di età sono particolarmente sottoposti agli effetti delle trasformazioni dei modelli di vita familiari, alle precarietà del mercato del

lavoro e nell'ambito della popolazione povera presentano un profilo peculiare, con conseguenze più penalizzanti per le giovani donne.

La terza parte è finalizzata ad una prima analisi delle politiche sociali adottate nel 2004-2005 sotto il profilo delle risorse economiche messe a disposizione dal Governo per la realizzazione degli interventi e dei servizi di loro competenza da parte delle Regioni, dei Comuni e dell'Inps. Tenuto conto che all'assegnazione delle risorse per le politiche sociali partecipano diversi Ministeri, l'attenzione è rivolta in primo luogo alle decisioni adottate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali rispetto al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) verso cui si sono indirizzate molte (e in parte eccessive) aspettative al fine di promuovere su tutto il territorio standard di servizi più elevati. Gli stanziamenti in capo al Fondo Nazionale rappresentano in effetti solo una quota minoritaria della spesa sostenuta dalle regioni e dai comuni e dopo una fase espansiva, culminata nel 2004, hanno subito nel 2005 una sensibile riduzione. La necessità di introdurre una maggior conoscenza del fabbisogno e dell'utilizzo delle risorse è all'origine di alcune importanti attività di monitoraggio della spesa sociale che hanno prodotto una ricca documentazione ripresa in parte in alcuni capitoli analitici.

La quarta parte esamina, in forma sintetica, le più significative linee programmatiche sviluppate nell'arco dell'ultimo quinquennio per combattere e ridurre le principali fonti e forme di povertà e mira ad identificare le questioni aperte che dovranno essere affrontate nel corso della XV legislatura. La ricostruzione delle linee programmatiche tiene conto, in via principale, dei documenti ufficiali predisposti nel quinquennio, a partire dal Piano Nazionale Sociale 2001-2003, fino al Rapporto di monitoraggio sul NAP/inclusione 2003-2005 (ottobre 2005), passando per il Libro Bianco sul welfare (febbraio 2003), che contiene gli indirizzi politici generali che si intendevano perseguire attraverso le scelte operative. Di tali scelte vengono prese in considerazione solo le più recenti (anno 2005), segnalando sia gli elementi di novità che quelli di continuità rispetto al passato. Tra gli elementi qualificanti della XIV legislatura vi è l'enunciazione della centralità della famiglia sia come destinatario sia come soggetto delle politiche sociali: questa accentuazione presenta in effetti dei tratti di novità rispetto agli orientamenti culturali prevalenti (per lo più centrati sull'individuo). Non va però trascurato il fatto che le politiche a favore della maternità e dei nuclei familiari più numerosi – notoriamente più esposti al rischio della povertà – siano state introdotte nella precedente legislatura; la centralità delle politiche per la famiglia resta dunque un elemento di continuità con il passato che richiede di essere adottato anche per il prossimo futuro.

Tra i problemi rimasti aperti vanno in particolare segnalati: a) una più coraggiosa politica di sostegno delle famiglie con figli minori a carico attraverso un sistema di trasferimenti diretti e di sgravi fiscali capaci sia di far uscire dallo stato di povertà questo tipo di nuclei, sia di impedirne il progressivo impoverimento; b) la diffusione di servizi sociali ed educativi in grado di favorire la conciliazione tra i tempi di lavoro e tempi familiari, tanto più necessaria quanto più si vogliono estendere i tassi di occupazione della popolazione femminile. Su questi temi, la legislatura appena terminata consegna a quella che sta per iniziare sfide antiche e non ancora adeguatamente affrontate.

Il Presidente
prof. Giancarlo Rovati

PARTE PRIMA

Misure della povertà e dell'esclusione sociale

1. LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE NELLE REGIONI ITALIANE

Le stime ufficiali sulla povertà in Italia sono, come noto, elaborate ogni anno dall'Istat sulla base dell'indagine sui consumi delle famiglie italiane. A questa tradizionale rilevazione si è aggiunta nel 2004 una nuova fonte di informazioni legata all'avvio della prima indagine Eu-SILC concordata in sede europea e dunque condotta in tutti i 25 Stati membri dell'Unione Europea, in sostituzione della precedente indagine ECHP condotta dal 1994 al 2001, sulla cui base venivano effettuate le comparazioni tra i 15 Stati membri dell'epoca. A differenza dell'indagine sui consumi, l'indagine Eu-silc ha come oggetto di analisi il reddito delle famiglie che viene adottato in sede europea per calcolare anche la povertà relativa. Un primo resoconto di questi dati – anch'essi relativi all'anno 2004 – è stato presentato dall'Istat nella *Relazione sulla situazione del paese nel 2005* (24 maggio 2006), ed anche se (per ora) non sono state rese note le stime sulla povertà relativa basate sul reddito, ai fini di questo Rapporto risultano ugualmente significative le informazioni sulla distribuzione del reddito in base alla tipologia delle famiglie, alle regioni ed alle ripartizioni in quanto offrono un quadro aggiuntivo dei forti squilibri che contraddistinguono il nostro paese, con evidenti conseguenze anche nell'ambito delle politiche di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale.

L'obiettivo principale di questa prima parte del Rapporto è tracciare il profilo della povertà relativa nel 2004, calcolata in base ai consumi, con confronti limitati all'ultimo biennio. L'attenzione è in particolare concentrata sulla situazione nelle singole regioni, da cui emergono con maggiore evidenza i tradizionali e profondi squilibri che contraddistinguono il nostro paese. Alle disuguaglianze tra le ripartizioni e tra le regioni, si aggiungono anche le maggiori o minori disuguaglianze interne alle singole regioni, che aggravano ulteriormente le disparità tra le famiglie povere e quelle non povere.

Insieme alla presentazione dei dati direttamente riferiti alla povertà relativa, in questo capitolo vengono ripresi alcuni risultati degli studi affidati dalla Commissione a collaboratori esterni, e specificamente quelli dedicati ai lavoratori poveri, all'analisi del rapporto tra povertà oggettiva e soggettiva, alla povertà degli immigrati. Alcuni paragrafi sono infine dedicati ad alcuni dei dieci indicatori di esclusione sociale utilizzati in sede europea, con specifica attenzione a quelli relativi alla disoccupazione di lunga durata, al livello di istruzione della popolazione giovanile ed adulta.

1.1 Le famiglie in povertà nel 2004

Nel 2004, la soglia di povertà relativa¹ per una famiglia di due è risultata pari a 919,98 euro, corrispondente alla spesa media pro-capite per consumi di quell'anno² con una

¹ La soglia di povertà relativa è calcolata sulla base della spesa familiare rilevata tramite l'indagine annuale sui consumi (cfr. Statistica in breve "I consumi delle famiglie Anno 2004" del 3 agosto 2005). Quest'ultima viene condotta su un campione di famiglie scelte con criteri di rappresentatività rispetto al totale delle famiglie residenti in Italia. Per la valutazione delle stime è quindi opportuno tener conto dell'errore che si commette osservando solo una parte della popolazione (errore campionario), costruendo un intervallo di confidenza intorno alla stima puntuale ottenuta dal campione. Tali considerazioni risultano determinanti nei confronti spaziotemporali, resi peraltro già complessi dagli effetti del ciclo economico; limitate differenze tra le percentuali osservate possono non essere statisticamente significative in quanto imputabili all'errore campionario. Nel 2004 la stima puntuale dell'incidenza di povertà relativa (cioè la percentuale di famiglie povere) è pari all'11,7% e il

oscillazione tra 521,70 euro per un solo componente e 2.086,80 euro per sette o più componenti³; anche nel 2004 non è stata stimata la soglia di povertà assoluta perché non è stata ultimata la ridefinizione del paniere dei beni da considerare indispensabili per condurre una vita minimamente dignitosa in base agli standard vigenti nel nostro paese⁴ (Tab. 1.1).

Tab. 1.1 - Linea di povertà relativa per ampiezza della famiglia e scala di equivalenza. Spesa media mensile pro-capite. Anno 2002, 2003, 2004 (euro correnti per mese)

Ampiezza della famiglia	povertà relativa *			Scala Carbonaro
	2002	2003	2004	
1	494,07	521,70	551,99	0,60
2 (linea standard)*	823,45	869,70	919,98	1,00
3	1.095,19	1.156,44	1.223,57	1,33
4	1.342,22	1.417,29	1.499,57	1,63
5	1.565,56	1.652,05	1.747,96	1,90
6	1.779,65	1.878,12	1.987,16	2,16
7 o più	1.976,28	2.086,80	2.207,95	2,40

* Nel caso della povertà relativa, una volta calcolata la linea standard, si applicano i coefficienti correttivi dati dalla scala di equivalenza di Carbonaro, al fine di ottenere gli analoghi valori soglia per famiglie con numero di componenti diverso da due

(**) La linea della povertà assoluta nel 2003 e 2004 non stata è stimata perché è in via di ridefinizione il metodo di calcolo.

Fonte: Istat, *La povertà delle famiglie italiane*, anno 2002, 2003, 2004

Tab 1.2 - Indicatori di povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2003-2004
(migliaia di unità e valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Migliaia di unità								
Famiglie povere	584	512	253	324	1.564	1.837	2.401	2.674
Famiglie residenti	10.691	10.993	4.335	4.460	7.225	7.360	22.251	22.813
Persone povere	1.477	1.271	715	823	4.637	5.494	6.829	7.588
Persone residenti	25.580	25.911	10.903	11.046	20.482	20.581	56.965	57.538
Composizione percentuale								
Famiglie povere	24,3	19,2	10,5	12,1	65,1	68,7	100,0	100,0
Famiglie residenti	48,0	48,2	19,5	19,6	32,5	32,3	100,0	100,0
Persone povere	21,6	16,8	10,5	10,8	67,9	72,4	100,0	100,0
Persone residenti	44,9	45,0	19,1	19,2	36,0	35,8	100,0	100,0
Incidenza della povertà(%)								
Famiglie	5,5	4,7	5,8	7,3	21,6	25,0	10,8	11,7
Persone	5,8	4,9	6,6	7,4	22,6	26,7	12,0	13,2
Intensità della povertà(%)								
Famiglie	18,8	17,4	18,0	16,9	22,7	24,0	21,3	21,9

(*) L'incidenza della povertà corrisponde al rapporto tra il numero delle famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti.

(**) L'intensità della povertà misura di quanto in percentuale la spesa media delle famiglie definite povere è al di sotto della soglia di povertà

valore che si otterrebbe osservando l'intera popolazione è compreso, con una probabilità del 95%, tra 11,2% e 12,2%.

² Rispetto all'anno 2003 – quando la spesa procapite era di 874,74 euro - vi è stato dunque un aumento della spesa (+5,2%) superiore all'inflazione (+2,2%); i consumi reali sono dunque mediamente aumentati. Nei confronti relativi al biennio 2003-2004, le stime per l'anno 2003 risultano leggermente difformi rispetto a quelle pubblicate in precedenza (cfr. Statistiche in breve “La povertà relativa in Italia – 2003” del 13 ottobre 2004). Ciò è dovuto all'aggiornamento della popolazione di riferimento, effettuato in base alle stime di popolazione provenienti dal censimento 2001 e alla conseguente ricostruzione.

³ Per le famiglie di diversa ampiezza il valore della linea di povertà si ottiene applicando la scala di equivalenza Carbonaro che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

⁴ La Commissione per la revisione del metodo di calcolo della povertà assoluta è stata istituita dall'Istat nel settembre 2004 e rinnovata nel giugno 2006.

In base a questi parametri, nel 2004 sono risultate in condizioni di *povertà relativa* 2 milioni 674 mila famiglie pari all'11,7% delle famiglie residenti, per un totale di 7 milioni 588 mila individui, pari al 13,2% dell'intera popolazione⁵ (Tab. 1.2).

Per avere un'idea sintetica del tenore di vita delle famiglie in povertà relativa si stima anche l'*intensità della povertà* che misura in percentuale di quanto la spesa media mensile della famiglie povere è al di sotto della linea ufficiale di povertà⁶. Se l'intensità aumenta significa che la situazione dei poveri peggiora e viceversa. Nel biennio 2003-2004 l'intensità della povertà relativa aumenta a livello nazionale, per effetto di un sensibile aggravamento nel Mezzogiorno, dove dunque le famiglie povere sono diventate più povere. In controtendenza risultano invece le regioni del Centro e del Nord ove si hanno segnali di miglioramento della condizione dei poveri quantomeno rispetto allo standard nazionale.

La tabella 1.3 conferma che maggiormente esposte alla povertà relativa sono le famiglie più numerose (23,9% con 5 o più componenti), le coppie con almeno tre figli (22,7%) e le coppie con persona di riferimento con almeno 65 anni (15,1%).

Tab. 1.3 - Incidenza della povertà relativa per ampiezza della famiglia e tipologia familiare per ripartizione geografica. Anni 2003-2004 (valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Ampiezza della famiglia								
1 componente	5,1	4,6	3,2	6,4	20,1	21,0	8,8	9,4
2 componenti	5,7	4,6	7,5	8,3	22,3	24,4	10,6	10,8
3 componenti	4,0	3,6	5,3	6,5	17,8	22,9	8,4	10,1
4 componenti	6,4	5,5	6,6	7,1	21,9	26,2	12,9	14,5
5 o più componenti	10,5	9,1	10,1	10,2	30,1	36,2	21,1	23,9
Tipologia familiare (a)								
persona sola con meno di 65 anni	2,6	2,1	*	*	9,2	10,8	4,0	4,3
persona sola con 65 anni e più	7,5	6,8	4,2	10,0	26,6	28,2	12,9	13,7
coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni	2,0	1,8	*	*	11,1	15,7	3,8	5,4
coppia con p.r. (a) con 65 anni e più	9,4	7,2	12,2	11,2	28,5	30,9	15,8	15,1
coppia con 1 figlio	3,6	3,2	4,8	5,5	15,9	21,9	7,5	9,1
coppia con 2 figli	5,9	5,0	6,3	6,2	21,5	25,4	12,5	13,9
coppia con 3 o più figli	11,2	7,8	7,9	*	28,2	33,1	21,0	22,7
monogenitore	6,2	5,7	7,2	8,3	22,9	25,2	11,8	12,8
altre tipologie	8,6	7,8	9,8	12,4	31,9	36,4	16,7	18,5

(a) persona di riferimento - *dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2003*, "Statistiche in breve", 6 ottobre 2005.

L'incidenza della povertà aumenta, in particolare, al crescere del numero di minori a carico, con valori superiori alla media già a partire da due minori (16,9%) e una punta del 26,1% per le famiglie con tre o più minori (Tab. 1.4). La condizione di queste famiglie risulta ancor più problematica di quelle anziane, che pure sono sistematicamente a rischio di povertà superiore alla media, sia in presenza di un solo anziano (13,9%) che in presenza di due anziani (17,3%). La diffusione della povertà è più contenuta tra le persone sole con meno di 65 anni, cioè tra i single giovani-adulti (4,3%), le coppie con persona di riferimento d'età inferiore ai 65 anni, cioè le coppie giovani-adulte (5,4%) ed anche le coppie con un solo figlio (9,1%) a conferma del fatto che la decisione di avere più figli sottopone le famiglie a maggiori rischi di indigenza, a causa di meccanismi redistributivi che non tengono conto delle risorse procacite disponibili in ciascun nucleo familiare.

⁵ L'incidenza della povertà calcolata sugli individui (considerando povero ogni individuo che vive in una famiglia classificata come "povera") assume un valore leggermente più elevato a causa della maggiore numerosità media delle famiglie povere in senso relativo ed assoluto.

⁶ L'intensità della povertà indica il rapporto tra la distanza media della spesa equivalente delle famiglie povere dalla linea di povertà e la lineari povertà stessa.

Le tendenze appena indicate si ripresentano in ciascuna delle ripartizioni geografiche, con punte più pronunciate nel Mezzogiorno, ove l'incidenza della povertà tra le famiglie numerose sale ad oltre un terzo di quelle residenti e l'incidenza della povertà nelle famiglie con 3 o più figli minori raggiunge il 41%. Nel Nord e nel Centro il disagio relativo colpisce soprattutto gli anziani (singoli o in coppia), ma livelli di povertà superiori alla media si riscontrano anche per le famiglie di genitori soli.

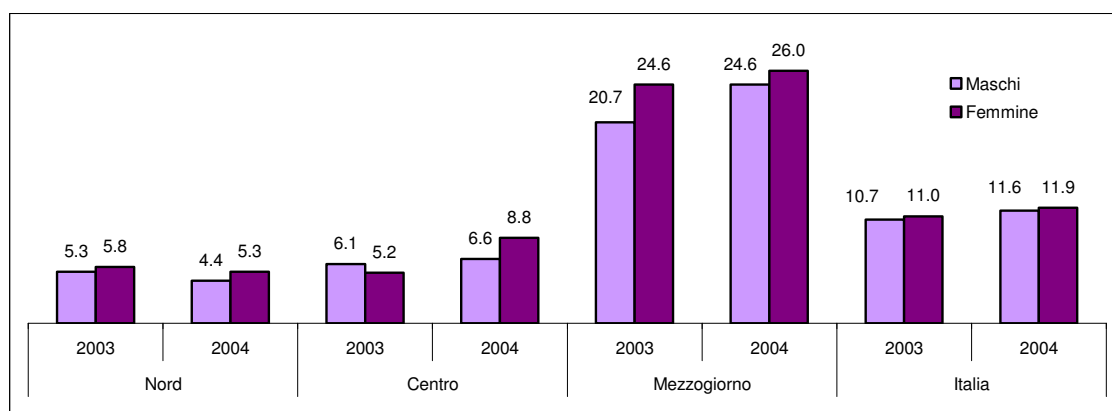
Tab. 1.4 – Incidenza della povertà relativa per numero di figli minori e di anziani in famiglia, per ripartizione geografica. Anni 2003-2004 (valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Famiglie con figli minori								
con 1 figlio minore	3,8	3,7	4,4	6,3	19,6	22,9	9,4	10,6
con 2 figli minori	7,9	6,7	8,6	6,1	25,0	30,3	15,5	16,9
con 3 o più figli minori	*	*	*	*	31,9	41,0	21,7	26,1
almeno 1 figlio minore	5,7	5,2	6,2	6,5	23,2	27,8	12,7	14,1
Famiglie con anziani								
con 1 anziano	6,6	6,3	6,1	10,8	26,0	27,5	12,9	13,9
con 2 o più anziani	11,1	8,5	12,8	11,9	29,1	34,1	17,1	17,3
almeno 1 anziano	8,1	7,0	8,5	11,2	27,0	29,7	14,3	15,0

(a) persona di riferimento - *dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2004*, "Statistiche in breve", 6 ottobre 2005.

Fig. 1.1 - Incidenza di povertà relativa per genere della persona di riferimento e ripartizione geografica. Anni 2003-2004 (valori percentuali)



Il genere della persona di riferimento non determina variazioni significative a livello nazionale (incidenza della povertà del 11,6% per i maschi e del 11,9% per le femmine), ma questo andamento è il risultato di dinamiche differenziate nelle singole ripartizioni geografiche⁷. Tra le famiglie con persona di riferimento donna la diffusione della povertà è sostanzialmente analoga a quella delle famiglie con a capo un uomo (Fig. 1.1), anche se va sottolineato che è costituito da donne l'83,8% degli anziani poveri e soli, così come l'83,2% dei genitori soli poveri.

Più discriminante è il livello d'istruzione raggiunto dalle persone di riferimento: risulta povero soltanto il 4,6% delle famiglie con a capo una persona in possesso almeno della licenza media superiore, l'incidenza sale al 19,3% delle famiglie con a capo una persona senza titolo di studio o con solo la licenza elementare. Il divario è particolarmente importante

⁷

Si deve tener presente che si ipotizza che la distribuzione delle risorse all'interno della famiglia sia eguale poiché alle donne, come a ogni altro componente viene assegnata la stessa spesa della persona di riferimento con la quale convivono; è possibile che le differenze nel tenore di vita tra uomini e donne siano sottostimate.

nelle regioni del Nord e del Centro (Tab. 1.5), anche se, in generale, bassi livelli di istruzione, esclusione dal mercato del lavoro o bassi profili professionali si associano strettamente alla condizione di povertà.

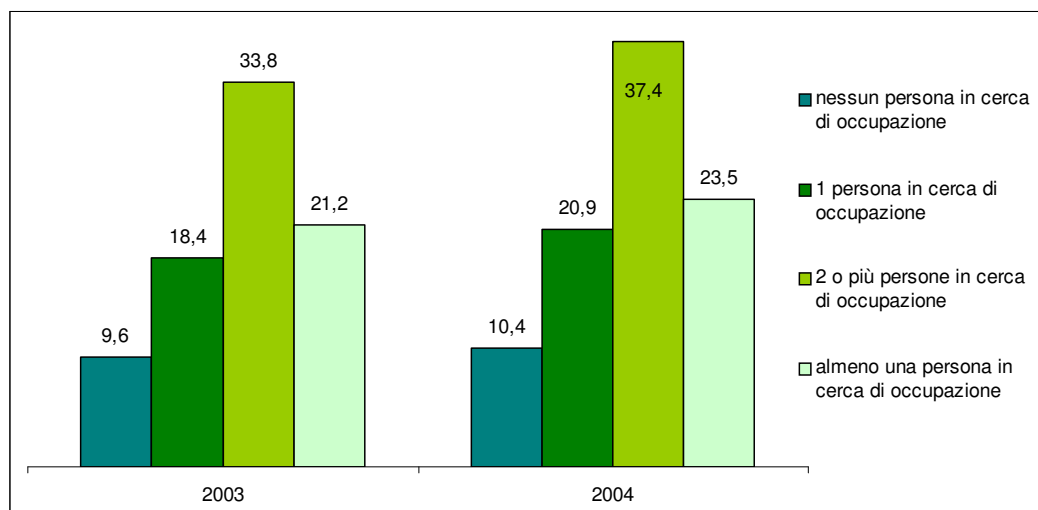
Tab. 1.5 - Incidenza della povertà relativa per alcune caratteristiche della persona di riferimento e ripartizione geografica. Anni 2003-2004 (valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
Età	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
fino a 34 anni	3,8	2,6	3,7	*	18,7	23,5	8,3	9,7
da 35 a 44 anni	4,5	4,2	5,2	6,3	21,4	25,2	10,1	11,4
da 45 a 54 anni	3,2	3,5	3,2	3,6	18,0	21,0	8,3	9,3
da 55 a 64 anni	4,7	3,2	4,8	4,9	17,1	20,8	8,6	9,3
65 anni e oltre	8,2	6,9	8,6	11,5	27,1	29,9	14,5	15,1
TITOLO DI STUDIO								
Nessuno-elementare	10,1	8,6	10,4	12,8	32,2	35,7	17,9	19,3
Media inferiore	4,3	4,5	6,0	7,8	21,4	25,7	10,4	12,3
Media superiore e oltre	2,1	1,7	1,9	2,6	9,1	11,5	4,0	4,6

*dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

La mancanza di lavoro incide in misura decisamente elevata sulla condizione di povertà. Oltre un quinto (23,5%) delle famiglie con almeno una persona in cerca di occupazione è in povertà relativa; questo valore sale ad oltre un terzo (37,4%) nel caso in cui i componenti in cerca di lavoro siano due o più; quando nessuna persona è in cerca di occupazione l'incidenza (10,4%) cade sotto la media (Fig. 1.2).

Fig. 1.2 Incidenza di povertà relativa per numero di persone in cerca di occupazione in famiglia. Anni 2003-2004 (valori percentuali)



La situazione appare ancora più grave quando è la persona di riferimento a cercare un'occupazione: l'incidenza della povertà relativa risulta in questo caso tre volte (28,9%) quella delle famiglie con persona di riferimento lavoratore dipendente (9,3%), oltre quattro volte quella delle famiglie con a capo un lavoratore autonomo (7,5%) e poco più di due volte quella di chi si è ritirato dal lavoro (13,1%) per pensionamento o altro (Tab. 1.6 e Fig. 1.3). Questa situazione denuncia la persistente assenza di adeguati ammortizzatori economici per chi è tagliato fuori dal mercato del lavoro.

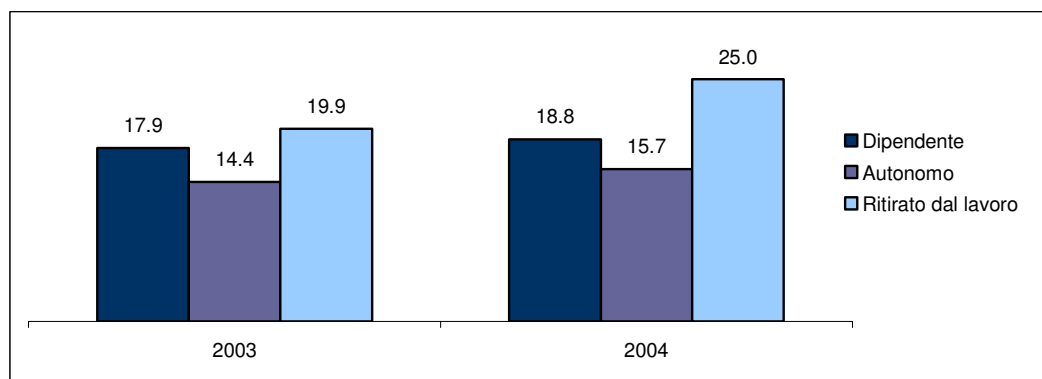
In generale, le famiglie di lavoratori autonomi sono meno toccate dal fenomeno della povertà: 7,5% contro il 9,3% rilevato per le famiglie di dipendenti e il 13,1% di quelle in cui sono presenti ritirati dal lavoro per pensionamento o altro.

Tab. 1.6 - Incidenza della povertà relativa per condizione e posizione professionale della persona di riferimento della famiglia, per ripartizione geografica. Anni 2003-2004 (valori percentuali)

Condizione e posizione professionale	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Dipendente	3,5	3,5	3,6	4,9	17,7	20,5	8,2	9,3
Autonomo	3,6	2,0	3,4	*	14,6	19,9	6,9	7,5
In cerca di occupazione	*	*	*	*	36,2	38,5	27,9	28,9
Ritirato dal lavoro	7,4	6,2	8,1	9,9	24,4	27,8	12,4	13,1

*dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fig. 1.3 - Incidenza di povertà relativa tra le famiglie con almeno un componente in cerca di occupazione per condizione e posizione professionale della persona di riferimento. Anni 2003-2004 (valori percentuali)



Rispetto all'anno 2003, la diffusione della povertà nel 2004 appare, a livello nazionale, significativamente in crescita tra le famiglie più numerose (tra quelle di cinque o più componenti passa dal 21,1% al 23,9%), tra le coppie di giovani-adulti (dal 3,8% al 5,4%) e tra le coppie con 1 o 2 figli (l'incidenza nel 2004 raggiunge rispettivamente il 9,1% e il 13,9%), soprattutto quando almeno un figlio è minore (in questo caso si arriva al 14,1%). In crescita la percentuale di famiglie povere anche tra quelle di lavoratori dipendenti, per le quali si passa dall'8,2% al 9,3%.

Nel Mezzogiorno l'aumento significativo dell'incidenza della povertà – una famiglia su quattro è povera, contro una su cinque dell'anno precedente – risulta generalizzato in quanto investe trasversalmente le famiglie a prescindere dall'età, dal titolo di studio e dalla condizione professionale della persona di riferimento. In particolare, se viene analizzata la tipologia familiare appare evidente come il peggioramento riguardi essenzialmente le coppie di giovani-adulti, le coppie con figli, in particolare minori, e quelle con anziani.

Nelle regioni centrali, dove il fenomeno risulta sostanzialmente stabile, un aumento significativo dell'incidenza della povertà si osserva tra le famiglie di anziani, in particolare tra quelle costituite da donne sole. Sono infatti soprattutto le persone sole con almeno 65 anni a veder peggiorata la propria condizione: l'incidenza è più che raddoppiata, passando dal 4,2% al 10%. Se la persona di riferimento è una donna la percentuale di famiglie povere (che era del 5,2% nel 2003) si attesta all'8,8% e incrementi analoghi si registrano per le famiglie con almeno un anziano (dall' 8,5% all' 11,2%).

Le uniche variazioni statisticamente significative nelle regioni settentrionali sono quelle relative alla diminuzione dell'incidenza della povertà tra i lavoratori autonomi (dal 3,6% al 2%), tra le famiglie con persona di riferimento di età compresa tra i 55 e i 64 anni (dal 4,7% al 3,2%) e tra le famiglie di anziani, soprattutto se in coppia: per le coppie di anziani si passa dal 9,4% al 7,2% così come per le famiglie con due o più anziani dall' 11,1% all'8,5%.

1.2. La popolazione povera e non povera

Al profilo della povertà calcolato in termini di *incidenza* (percentuale di famiglie o d'individui poveri in una data condizione sul totale delle persone in quella condizione) è interessante accostare il *profilo della popolazione povera* in base ad alcune caratteristiche distintive. L'analisi congiunta dell'incidenza della povertà e della composizione sociale dei poveri permette infatti di evidenziare a quali target prioritari vadano indirizzate le politiche di contrasto della povertà mediante trasferimenti monetari e servizi. Questa analisi tiene conto della condizione degli *individui* (invece che delle famiglie) di cui si considera il genere, l'età, la residenza per ripartizione territoriale, il tipo di nucleo familiare in cui vivono e il titolo di godimento dell'abitazione in cui risiedono (Tab. 1.7).

Tab. 1.7 - Distribuzione degli individui poveri e della popolazione italiana per diverse caratteristiche.
Anni 2002, 2003, 2004 (valori percentuali)

	2002		2003		2004	
	Individui poveri	Totale popolazione	Individui poveri	Totale popolazione	Individui poveri	Totale popolazione
Sesso						
Maschio	47,8	48,5	47,8	48,5	48,0	48,6
Femmina	52,2	51,5	52,2	51,5	52,0	51,4
Classe di età						
Meno di 6 anni	6,2	5,1	6,6	5,2	6,7	5,1
da 6 a 13	10,0	8,1	10,4	8,1	10,6	8,1
da 14 a 17	5,2	4,2	4,6	4,1	4,5	4,1
da 18 a 24	9,0	8,0	8,3	7,7	7,7	7,7
da 25 a 49	32,8	37,1	32,9	36,9	34,0	36,9
da 50 a 64	14,1	19,1	13,9	19,3	14,1	19,1
da 65 in poi	22,7	18,3	23,3	18,6	22,5	19,0
Titolo di godimento dell'abitazione						
Proprietà, titolo gratuito	66,6	82,6	65,5	82,7	65,2	82,4
Affitto	33,4	17,4	34,5	17,3	34,8	17,6
Ripartizione territoriale						
NORD	19,4	44,8	21,6	44,9	16,8	45,0
CENTRO	12,0	19,1	10,5	19,1	10,8	19,2
MEZZOGIORNO	68,6	36,1	67,9	36,0	72,4	35,8
Tipologia familiare						
Persona sola con meno di 30 anni	0,1*	0,5	0,1*	0,5	0,2*	0,6
Persona sola 30-64 anni	1,0	3,7	1,4	4,1	1,4	4,3
Persona sola 65 anni o più	5,8	5,4	5,8	5,4	5,8	5,6
Coppia senza figli a carico con almeno una persona di 65 anni o più	13,4	10,7	14,1	11,1	13,0	11,6
Coppia senza figli a carico, entrambi gli adulti con meno di 65 anni	3,6	8,4	3,5	8,7	3,6	8,7
Coppia con 1 figlio a carico	6,8	12,6	6,8	12,4	8,0	12,9
Coppia con 2 figli a carico	18,2	18,3	21,3	18,6	19,9	18,8
Coppia con 3 o più figli a carico	9,1	5,1	8,2	5,3	8,7	4,9
Monogenitore con figli a carico	1,7	2,1	2,1	2,3	2,8	2,6
Altre famiglie con figli a carico	19,2	12,4	17,5	12,0	17,4	11,3
Altre famiglie senza bambini/ragazzi a carico	21,2	20,9	19,2	19,6	19,1	18,7
Totale individui	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 2004*

Si deve anzitutto notare che non sempre i gruppi con l'incidenza della povertà maggiore costituiscono allo stesso tempo la quota maggiore di poveri e viceversa. Chi vive in nuclei familiari composti da genitori con tre o più figli minori a carico, che – come abbiamo visto – presentano il rischio di povertà più elevato, rappresentano, ad esempio, solo l'8,7% delle persone povere (anno 2004); al contrario nei nuclei senza figli a carico che hanno un'incidenza della povertà di gran lunga inferiore alla media, vive il 35,7% degli individui poveri (anno 2004)⁸. La loro consistenza numerica (e dunque il loro peso politico) è pertanto maggiore rispetto a chi vive in altri tipi di famiglie e li rende di fatto interlocutori non meno importanti di chi ha una probabilità di povertà più elevato. Da sottolineare nuovamente è la

⁸ Da questo calcolo sono escluse le persone sole.

situazione dei minori di 18 anni, il cui peso percentuale tra le persone povere (21,8%) è praticamente identico a quello delle persone anziane (22,5%), con la sensibile differenza che i minori non hanno il diritto di voto. Quanto al titolo di godimento della casa, i poveri proprietari (65,2%) sono quasi il doppio dei poveri affittuari (34,8%). Anche se le priorità nella gestione delle risorse scarse dovrebbero dipendere da giudizi di valore piuttosto che dalla semplice aritmetica dei bisognosi, non si può negare che quest'ultimo elemento pesi non poco nell'ambito delle decisioni di *policy*.

A conclusione di questa prima serie di informazioni sulla povertà relativa nel 2004, merita mettere a confronto il tenore di vita delle famiglie povere per tipologia familiare con la corrispondente situazione delle famiglie italiane (*Tab. 1.8 e Fig. 1.4*)⁹.

Nell'anno 2004, le famiglie povere hanno una spesa media (889,62 euro) pari al 38,3% della spesa media del totale delle famiglie italiane (2.320,30 euro). A seconda delle tipologie familiari, la spesa delle famiglie povere va dai 430,98 euro (per persone sole con 35-64 anni) ai 1.382,59 euro (coppia con tre o più figli). Anche questa elaborazione mostra un gap crescente al crescere dei familiari a carico, non solo per quanto riguarda le famiglie povere, ma anche per l'insieme delle famiglie: si noti, in particolare, come la spesa media delle coppie con 3 o più figli (pari a 3.009,02 euro) sia praticamente identica a quella delle coppie con 2 figli (2.961,51 euro) e di poco superiore a quella delle coppie con 1 figlio (2.846,26 euro). Oltre a riflettere le economie di scala connesse al numero dei componenti, è possibile che questo dato segnali la difficoltà delle famiglie più numerose ad espandere le loro spese a causa delle loro limitate risorse, che impongono un orientamento semiforzato alla parsimonia¹⁰.

Tab.1.8 - Spesa media mensile delle famiglie povere e del totale delle famiglie per tipologia familiare.
Anni 2002-2003-2004 (valori in euro)

tipologia familiare	2002		2003		2004	
	Famiglie povere	Totale Famiglie (**)	Famiglie povere	Totale Famiglie (**)	Famiglie povere	Totale Famiglie (**)
Persona sola < 35 anni	423,38*	1.681,65	434,99*	1.855,88	445,41*	1.722,93
Persona sola 35-64 anni	391,25	1.645,94	398,97	1.740,83	430,98	1.757,08
Persona sola >= 65 anni	387,31	1.067,13	414,59	1.133,70	435,50	1.225,76
Coppia senza figli con persona di riferimento < 35 anni	692,03*	2.397,85	743,53*	2.378,37	759,69*	2.718,92
Coppia senza figli con persona di riferimento 35-64 anni	673,56	2.272,57	715,06	2.494,05	753,41	2.547,41
Coppia senza figli con persona di riferimento >= 65 anni	647,05	1.696,04	677,39	1.834,70	714,71	1.912,73
Coppia con 1 figlio	874,32	2.543,58	940,42	2.697,70	981,00	2.846,26
Coppia con 2 figli	1.063,99	2.745,27	1.152,18	2.850,47	1.172,09	2.961,51
Coppia con 3 o più figli	1.234,24	2.654,82	1.332,30	2.857,10	1.382,59	3.009,02
Monogenitore	757,75	2.074,69	800,33	2.200,41	837,59	2.285,85
Altra tipologia	989,81	2.460,47	1.005,86	2.434,27	1.108,05	2.519,62
Totale famiglie	813,43	2.129,45	856,00	2.239,38	889,62	2.320,30

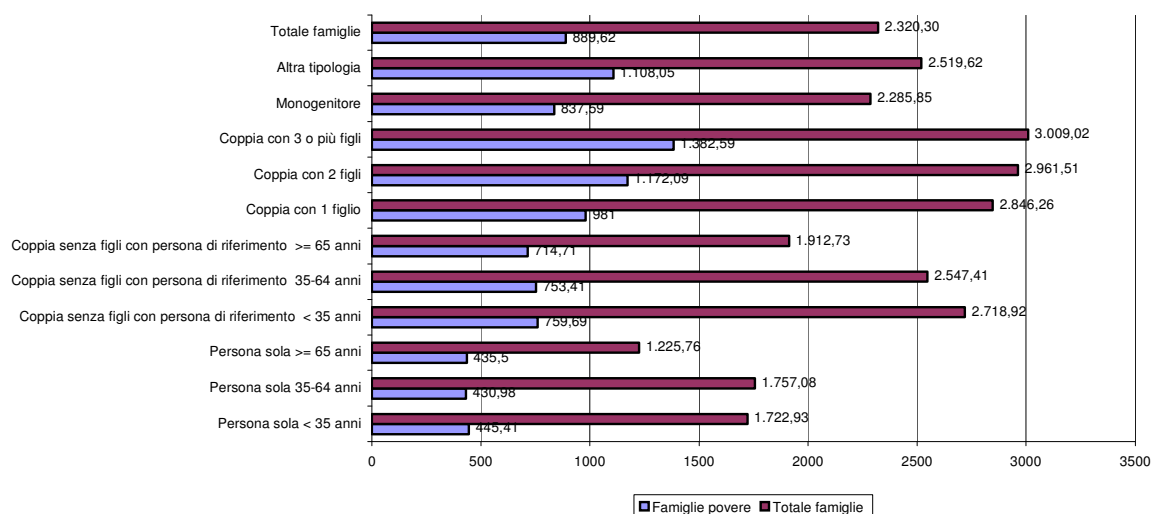
(*) La numerosità campionaria è inferiore a 20 unità

(**) La spesa per consumi qui utilizzata è al netto delle spese per manutenzione straordinaria e dei premi pagati per assicurazione vita, oltre alle rate dei mutui e restituzione prestiti escluse dalla spesa per consumi. Comprende invece le spese per affitto e gli affitti imputati.

⁹ Rispetto al dato sulla intensità della povertà relativa, questa elaborazione mostra in modo più dettagliato quanto è ampio e come si distribuisce il gap delle famiglie povere rispetto alla spesa media per consumi dell'intera popolazione.

¹⁰ I livelli di spesa più contenuti tra le famiglie numerose sono anche giustificati dal fatto che la maggioranza di tali famiglie risiede nel Mezzogiorno del paese.

Fig. 1.4 - Spesa media mensile delle famiglie povere e del totale delle famiglie per tipologia familiare. Anno 2004



1.3 Le famiglie povere nel dettaglio regionale

Dall'anno 2002 l'Istat ha ripreso a fornire i dati sulla povertà relativa fino al dettaglio regionale, consentendo di cogliere più analiticamente l'elevata differenziazione territoriale delle condizioni economico-sociali della popolazione residente, che è una caratteristica peculiare del nostro paese.

Nelle regioni del Mezzogiorno l'incidenza di povertà relativa è significativamente più elevata rispetto al resto del Paese e raggiunge le percentuali più alte in Basilicata (28,5%) e in Sicilia (29,9%). Fanno eccezione l'Abruzzo e la Sardegna, che mostrano valori significativamente inferiori alla media ripartizionale (16,6% e 15,4% rispettivamente) ma comunque superiori a quelli di tutte le regioni Centro-settentrionali che oscillano tra il 4,7% nelle regioni del Nord e il 7,3% nelle regioni del Centro. La povertà relativa è particolarmente bassa in Emilia-Romagna (3,6%), Lombardia (3,7%), Veneto (4,6%) e nella provincia autonoma di Bolzano (4,6%). Nelle regioni del Centro, la situazione più favorevole si verifica in Toscana (5,5%), quella più sfavorevole in Umbria (9,9%). L'incidenza della povertà relativa nelle regioni più benestanti del Nord e quelle più disagiate del Sud presenta, in sintesi, un rapporto di 1 a 8, quando il corrispondente rapporto tra le circoscrizioni territoriali è di poco superiore a 1 a 5 (Tab. 1.9).

Se dalla incidenza della povertà si passa ad esaminare l'*intensità della povertà* – che misura di quanto i poveri sono mediamente al di sotto della linea della povertà – la differenza tra le regioni risulta meno accentuata anche se non mancano differenze di rilievo per comprendere alcune particolarità regionali. Nel 2004, a fronte di un valore medio del 21,9% – che per una famiglia di due persone corrisponde ad una spesa media mensile di circa 723 euro – la maggior parte delle regioni del Nord e del Centro presenta un'intensità inferiore al 19%, con valori particolarmente bassi in Emilia-Romagna (12,8%) e nelle Marche Umbria (15,5%), dove, dunque, le famiglie povere sembrano patire un disagio economico meno grave. Nel complesso la situazione delle regioni del Centro è migliore che nelle regioni del Nord; nel Mezzogiorno l'elevata diffusione del disagio economico si associa anche a peggiori condizioni delle famiglie povere, tenuto conto che l'intensità della povertà supera sempre il 22% (ad eccezione del Molise con il 21,7%) e raggiunge punte del 25% in Sicilia. (Tab. 1.10)

Tab. 1.9 - Incidenza di povertà relativa, errore di campionamento e intervallo di confidenza per regione e ripartizione geografica. Anni 2003-2004 (valori percentuali)

	2003				2004			
	Incidenza (%)	Errore (%)	Intervallo di confidenza		Incidenza (%)	Errore (%)	Intervallo di confidenza	
			lim.inf.	lim.sup.			lim.inf.	Lim.sup.
Piemonte	7,1	9,9	5,7	8,5	6,4	10,5	5,1	7,7
Valle d'Aosta	7,7	19,2	4,8	10,6	6,0	17,6	3,9	8,1
Lombardia	4,5	9,6	3,7	5,4	3,7	11,8	2,8	4,6
Trentino-Alto Adige	8,8	12,5	6,7	11,0	7,4	12,1	5,6	9,2
<i>Trento</i>	<i>6,8</i>	<i>17,3</i>	<i>4,5</i>	<i>9,1</i>	<i>9,9</i>	<i>15,5</i>	<i>6,9</i>	<i>12,9</i>
<i>Bolzano</i>	<i>11,1</i>	<i>17,3</i>	<i>7,3</i>	<i>14,9</i>	<i>4,6</i>	<i>17,1</i>	<i>3,1</i>	<i>6,1</i>
Veneto	4,2	13,7	3,1	5,3	4,6	11,7	3,5	5,7
Friuli-Venezia	9,7	11,0	7,6	11,8	5,3	16,0	3,6	7,0
Liguria	6,3	12,3	4,8	7,8	5,8	17,5	3,8	7,8
Emilia-Romagna	4,7	14,6	3,4	6,0	3,6	15,1	2,5	4,7
Nord	5,5	4,7	5,0	6,0	4,7	5,2	4,2	5,2
Toscana	4,2	14,5	3,0	5,4	5,5	12,7	4,1	6,9
Umbria	8,7	16,1	6,0	11,4	9,1	13,2	6,7	11,5
Marche	5,8	15,0	4,1	7,5	7,7	16,2	5,3	10,1
Lazio	6,5	9,3	5,3	7,7	8,1	9,6	6,6	9,6
Centro	5,8	6,5	5,1	6,5	7,3	6,5	6,4	8,2
Abruzzo	15,8	10,1	12,7	18,9	16,6	12,1	12,7	20,5
Molise	23,2	9,7	18,8	27,6	22,4	10,1	18,0	26,8
Campania	21,2	5,8	18,8	23,6	24,9	5,5	22,2	27,6
Puglia	20,4	9,0	16,8	24,0	25,2	8,9	20,8	29,6
Basilicata	25,6	8,3	21,4	29,8	28,5	7,7	24,2	32,8
Calabria	24,2	6,0	21,3	27,1	25,0	7,9	21,1	28,9
Sicilia	25,8	4,9	23,3	28,3	29,9	4,3	27,4	32,4
Sardegna	13,3	10,6	10,5	16,1	15,4	9,3	12,6	18,2
Mezzogiorno	21,6	2,9	20,4	22,8	25,0	2,8	23,6	26,4
ITALIA	10,8	2,3	10,3	11,3	11,7	2,3	11,2	12,2

Tab. 1.10 - Incidenza e intensità della povertà relativa tra le famiglie per regione e ripartizione geografica. Anno 2003, 2003, 2004 (valori percentuali)

	2002		2003		2004	
	Incidenza%	Intensità %	Incidenza%	Intensità %	Incidenza %	Intensità %
Piemonte	6.9	19.8	7.1	20.2	6.4	18.5
Valle d'Aosta	7.0	18.7	7.7	19.4	6.0	17.2
Lombardia	3.7	18.0	4.5	18.3	3.7	18.5
Trentino-Alto Adige	9.9	21.7	8.8	22.5	7.4	17.5
<i>Trento</i>	<i>11.2</i>	<i>21.3</i>	<i>6.8</i>	<i>20.4</i>	<i>9.9</i>	<i>17.6</i>
<i>Bolzano</i>	<i>8.5</i>	<i>22.4</i>	<i>11.1</i>	<i>24.0</i>	<i>4.6</i>	<i>17.3</i>
Veneto	3.9	19.7	4.2	17.2	4.6	17.9
Friuli-Venezia Giulia	9.8	20.2	9.7	19.6	5.3	16.4
Liguria	4.7	16.9	6.3	15.3	5.8	17.6
Emilia Romagna	4.5	20.6	4.7	19.1	3.6	12.8
Nord	5.0	19.4	5.5	18.8	4.7	17.4
Toscana	5.8	18.4	4.2	15.6	5.5	17.0
Umbria	6.4	15.4	8.7	18.6	9.1	17.9
Marche	4.9	16.3	5.8	16.8	7.7	15.6
Lazio	7.7	21.9	6.5	19.3	8.1	17.0
Centro	6.6	19.9	5.8	18.0	7.3	16.9
Abruzzo	17.9	23.1	15.8	22.5	16.6	24.9
Molise	26.2	25.1	23.2	24.8	22.4	21.7
Campania	23.6	22.3	21.2	22.3	24.9	22.0
Puglia	21.4	20.1	20.4	23.1	25.2	26.1
Basilicata	26.7	24.7	25.6	25.5	28.5	24.9
Calabria	29.9	23.8	24.2	24.2	25.0	22.6
Sicilia	21.2	21.9	25.8	22.3	29.9	25.0
Sardegna	16.8	24.1	13.3	20.2	15.4	22.4
Mezzogiorno	22.4	22.3	21.6	22.7	25.0	24.0
ITALIA	11.0	21.4	10.8	21.3	11.7	21.9

1.3.1 Le famiglie povere, appena povere e a rischio di povertà

La classificazione delle famiglie in povere e non povere, definita attraverso la soglia convenzionale, può essere maggiormente articolata utilizzando due soglie aggiuntive, corrispondenti all'80% e al 120% di quella standard, che (nel caso di due componenti) nel

2004 sono pari rispettivamente a 735,98 euro e 1.103,98 euro (Tab. 1.11). Tali linee consentono, in pratica, di individuare quattro gruppi di famiglie: quelle “sicuramente non povere”, che evidenziano i consumi più elevati (superiori al 120% della linea), quelle “a rischio di povertà”, la cui spesa media si colloca tra la linea standard e quella al 120%, quelle “appena povere”, con consumi inferiori alla linea di non oltre il 20% e quelle “sicuramente povere”, con consumi inferiori all’80% della linea di povertà standard (Fig. 1.5). Questa procedura consente di valutare la sensitività dei risultati rispetto alle possibili variazioni del livello di spesa che separa i poveri dai non poveri: l’eventuale variazione concomitante rispetto alle tre linee segnala che le famiglie italiane con diversa capacità di spesa partecipano in modo simmetrico sia all’incremento (o alla riduzione) dei consumi, sia al rischio di cadere nei livelli di povertà a loro più prossimi; le eventuali tendenze asimmetriche segnalano, al contrario, una diversa esposizione al rischio di povertà dei singoli sottogruppi

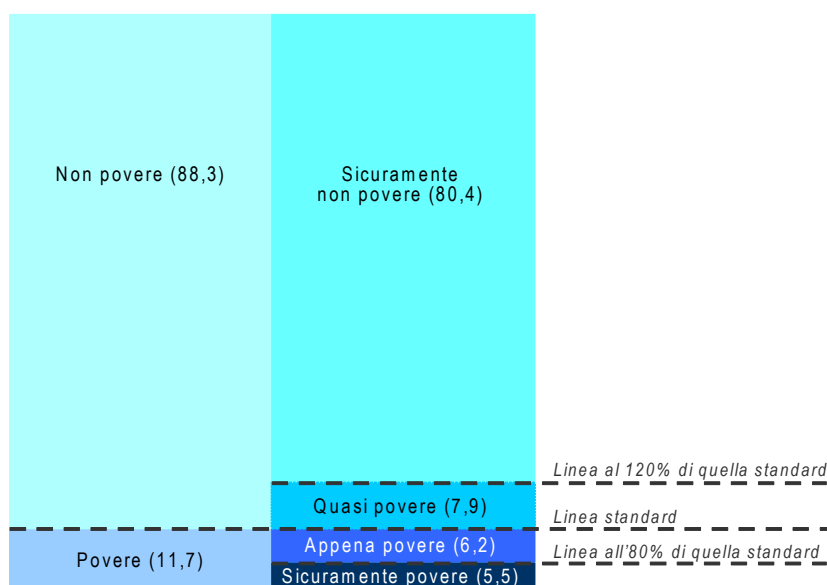
Adottando questo criterio si osserva come l’11,7% delle famiglie povere nel 2004 si compone di un 5,5% di famiglie *sicuramente povere* e di un 6,2% di famiglie *appena povere*. Analogamente, l’88,3% di famiglie non povere si compone di un 7,9% di famiglie prossime a una condizione di povertà, in quanto immediatamente sopra la linea standard di povertà, e di un 80,4% di famiglie che si possono considerare al riparo da questa eventualità.

Tab. 1.11 - Famiglie povere e non povere in base a tre diverse linee di povertà. Anni 2002, 2003, 2004
(valori in euro e composizioni percentuali)

	Tipo di famiglie	2001	2002	2003	2004
Linea al 120% di quella standard: euro	Non povere di cui:	88,0	89,0	89,2	88,3
	<i>Sicuramente non povere</i>	80,0	81,1	81,4	80,4
		977,46	986,60	1.049,69	1.103,98
	<i>A rischio povertà</i>	8,0	7,9	7,8	7,9
Linea standard: euro		814,55	822,17	874,74	919,98
Linea all' 80% di quella standard: euro	Povere di cui:	12,0	11,0	10,8	11,7
	<i>Appena povere</i>	6,6	5,9	5,9	6,2
		651,64	657,74	699,79	735,98
	<i>Sicuramente povere</i>	5,4	5,1	4,9	5,5

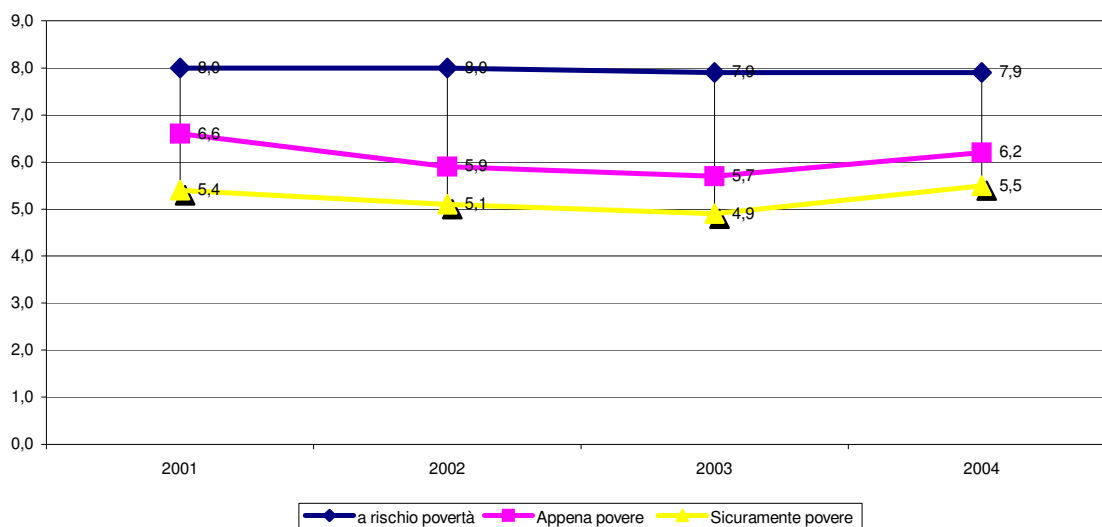
Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie*, Anni 2001-2004

Fig. 1.5 - Famiglie povere e non povere in base a tre diverse linee di povertà. Anno 2004
(composizione percentuale).



Le variazioni intervenute nel biennio 2003-2004 indicano che è rimasta immutata l'incidenza delle famiglie a rischio di povertà (7,9%), mentre è cresciuta la percentuale sia delle famiglie appena povere (6,2%) che di quelle sicuramente povere (5,5%). Questo risultato è tanto più indicativo per il fatto che negli anni immediatamente precedenti (dal 2001 al 2003) questi due sottoinsiemi di famiglie erano diminuiti, con incoraggianti segnali di miglioramento rispetto alle famiglie di poco al di sopra della linea standard di povertà relativa (Fig. 1.6).

Fig. 1.6 - Famiglie povere, appena povere e a rischio povertà. Anni 2001-2004



Tab. 1.12 – Famiglie povere e non povere in base a tre diverse linee di povertà per regione e ripartizione geografica. Anno 2003 e 2004 (composizione percentuale)

	2003				2004			
	sicuramente povere	appena povere	quasi povere	sicuramente non povere	sicuramente povere	appena povere	quasi povere	sicuramente non povere
Piemonte	3,2	3,9	5,8	87,1	2,3	4,2	5,3	88,3
Valle d'Aosta	2,7	5,0	7,2	85,1	2,1	3,9	5,4	88,6
Lombardia	1,7	2,8	4,1	91,4	1,5	2,2	4,8	91,53
Trentino-Alto Adige	4,3	4,5	7,0	84,2	2,7	4,7	5,6	87,0
Bolzano	5,8	5,3	4,7	84,2	1,9	2,7	4,1	91,3
Trento	3,0	3,8	9,0	84,3	3,3	6,6	7,0	83,1
Veneto	1,4	2,8	4,6	91,2	1,6	3,0	4,6	90,8
Friuli-Venezia Giulia	4,0	5,8	8,6	81,8	2,0	3,3	4,9	89,8
Liguria	1,8	4,5	6,4	87,3	2,3	3,5	7,3	86,9
Emilia Romagna	1,7	3,0	5,1	90,2	0,9	2,8	5,1	91,3
Nord	2,1	3,4	5,1	89,4	1,7	3,0	5,1	90,2
Toscana	1,2	3,0	4,6	91,2	1,4	4,1	6,0	88,5
Umbria	3,1	5,6	6,6	84,7	3,2	5,9	7,5	83,4
Marche	2,2	3,6	7,1	87,1	2,4	5,3	6,5	85,8
Lazio	2,8	3,7	7,3	86,2	2,8	5,3	8,0	83,9
Centro	2,2	3,6	6,4	87,8	2,3	5,0	7,1	85,6
Abruzzo	7,3	8,5	10,0	74,2	9,27	7,3	10,3	73,1
Molise	13,7	9,6	11,1	65,7	10,8	11,6	9,7	67,9
Campania	10,3	10,9	14,1	64,7	12,2	12,7	12,9	62,2
Puglia	10,5	9,9	12,3	67,4	14,9	10,3	11,6	63,2
Basilicata	15,3	10,3	13,9	60,5	16,6	12,0	14,5	57,0
Calabria	12,8	11,5	15,0	60,8	12,8	12,2	11,2	63,8
Sicilia	12,8	13,0	12,6	61,6	16,1	13,8	14,6	55,5
Sardegna	4,9	8,4	10,1	76,6	6,8	8,6	10,5	74,1
Mezzogiorno	10,8	10,9	12,9	65,6	13,2	11,8	12,5	62,5
ITALIA	4,9	5,9	7,9	81,4	5,5	6,2	7,9	80,4

Applicando questo criterio alla stima della povertà nelle singole regioni (Tab. 1.12) si osserva che nel Mezzogiorno le famiglie *sicuramente povere* sono più numerose di quelle appena povere (con la sola eccezione del Molise e della Sardegna), a conferma di quanto già indicato dalla più accentuata intensità della povertà; nelle regioni del Centro–Nord prevalgono invece le famiglie *appena povere*, specialmente in Emilia Romagna, in Veneto e nella Provincia di Trento; per contro, le famiglie che pur essendo al di sopra della linea standard di povertà possono essere considerate a *rischio povertà* superano, in tutte le regioni, il numero di quelle appena povere. Se si include anche quest’ultima tipologia, l’area della vulnerabilità economica si attesta attorno al 10% delle famiglie nelle regioni del Nord, al 15% nelle regioni del Centro, al 40% nelle regioni del Mezzogiorno (con punte massime in Sicilia e in Basilicata); in questa ripartizione, le famiglie sicuramente povere superano di numero le famiglie a rischio di povertà (con la sola eccezione della Sardegna), a riprova della particolare polarizzazione dello svantaggio economico in questa parte del paese.

1.3.2 Il deficit e il surplus delle famiglie

Le famiglie povere e quelle non povere si trovano ad una distanza variabile dalla linea standard di povertà, un deficit per quelle povere o, viceversa, un surplus per quelle non povere. Il deficit della spesa indica, in pratica, la spesa aggiuntiva di cui una famiglia avrebbe bisogno per uscire dalla condizione di povertà, mentre il surplus indica i margini di sicurezza di cui le famiglie non povere dispongono rispetto al rischio di cadere in stato di povertà. La scomposizione in classi del deficit (o del surplus) permette di cogliere nel dettaglio come si distribuiscono le famiglie economicamente svantaggiate (o avvantaggiate) e quanto intensa è la povertà (o la ricchezza) di cui fanno quotidianamente esperienza; il deficit (o il surplus) medio fornisce un’ulteriore misura sintetica dell’intensità della povertà (o della ricchezza) e consente di stimare la quantità dei trasferimenti necessari per affrancare dall’indigenza economica le famiglie.

La tabella 1.13 indica che nell’anno 2004 le famiglie povere (2 milioni 673 mila 894) hanno un deficit medio mensile di 252 euro, superiore di circa 22 euro (+9,6% rispetto al 2003)¹¹. Circa 762 mila famiglie (pari al 28,5% delle famiglie povere e al 3,3% delle famiglie italiane) presentano un deficit inferiore a 100 euro mensili e possono dunque essere definite limitatamente povere; se ad esse aggiungiamo le 620 mila famiglie (pari al 23,2% delle famiglie povere e al 2,7% del totale) con un deficit compreso tra 100 e 200 euro mensili, pari ad una spesa mensile per una coppia adulta oscillante tra 820 e 720 euro (quest’ultima assai prossima alla soglia dell’80% della linea della povertà), abbiamo uno spaccato più analitico delle famiglie che abbiamo definite appena povere (pari propriamente al 6,2%). Infine, circa 1 milione 291 mila famiglie (48,3% delle famiglie povere e 5,7% del totale) ha un deficit di oltre 200 euro mensili, appartiene dunque al sottoinsieme delle famiglie che abbiamo in precedenza definite sicuramente povere (pari propriamente al 5,5%).

Anche in questo caso, il Mezzogiorno presenta la situazione più grave: oltre il 55% delle famiglie povere ha un deficit superiore a 200 euro mensili. Le regioni con la più alta percentuale di famiglie estremamente povere sono la Puglia (61,7%) e la Basilicata (58,9%), seguite da Sicilia (54,5%), Campania (53,7%), Abruzzo (52,7%), Sardegna (50,6%) Calabria (50,5%). Al di sotto della media nazionale si trovano invece le regioni del Centro (32,7%) e del Nord (34,1%) ove prevalgono le famiglie limitatamente povere (41,3%) quantomeno rispetto agli standard nazionali. Quest’ultima tendenza si riscontra in particolare in Emilia

¹¹ Il deficit e il surplus della famiglia è ottenuto dal confronto tra la spesa della singola famiglia e la sua linea di povertà relativa (ad esempio, la spesa di una famiglia di tre componenti è confrontata con la linea di povertà per tre componenti, la spesa di una famiglia di cinque componenti è confrontata con la linea di povertà per cinque componenti).

Romagna (58,7%), dove si è abbassata sensibilmente l'intensità della povertà, e in Toscana (46,8%) che ha conservato lo stesso profilo delle famiglie in deficit.

I dati forniti dalla tab. 1.13 consentono di stimare – a titolo puramente contabile – l'ammontare delle risorse che sarebbe necessario trasferire in ogni regione per eliminare il gap rispetto alla corrispondente soglia di povertà nel caso ipotetico che null'altro cambiasse: a livello nazionale, per gli anni 2003 e 2004, tale cifra avrebbe dovuto oscillare tra i 6,6 e gli 8,1 miliardi di euro all'anno, vale a dire un po' più di mezzo punto di Pil.

Tab. 1.13 – Deficit della spesa mensile dalla linea di povertà specifica per ogni ampiezza familiare relativa per le famiglie povere. Anno 2003 e 2004 (valori in euro e composizione percentuale)

	2003					2004				
	da 0 a 99 euro	Deficit Da 100 a 199 euro	200 euro e oltre	Famiglie povere (=100%)	Deficit medio mensile	da 0 a 99 euro	deficit Da 100 a 199 euro	200 euro e oltre	Famiglie povere (=100%)	Deficit medio mensile
Piemonte	35.1	24.2	40.7	130.367	194.83	40.4	28.0	31.5	120.989	188.22
Valle d'Aosta	34.6	23.2	42.2	4.141	177.02	41.1	27.2	31.7	3.254	168.82
Lombardia	37.0	25.3	37.7	169.519	175.13	41.7	18.6	39.7	143.443	186.46
Trentino-Alto Adige	31.8	27.0	41.2	33.057	234.72	32.1	28.9	38.9	28.488	188.33
Veneto	43.6	23.8	32.5	73.152	173.45	37.3	27.5	35.1	83.196	180.80
Friuli-Venezia Giulia	42.9	17.9	39.2	48.886	181.38	36.9	30.2	32.9	27.071	169.36
Liguria	49.9	20.3	29.7	45.686	163.52	33.8	29.8	36.4	43.643	195.28
Emilia Romagna	37.9	26.0	36.2	79.532	183.69	58.7	20.1	21.2	62.203	119.22
Nord	38.7	24.0	37.2	584.339	183.48	41.3	24.7	34.1	512.288	177.63
Toscana	48.8	24.0	27.2	59.146	183.31	46.8	21.9	31.3	81.019	161.18
Umbria	32.4	29.9	37.7	27.980	209.00	36.9	29.8	33.3	30.165	172.35
Marche	41.6	24.7	33.7	32.734	164.21	31.6	36.2	32.2	44.370	171.13
Lazio	36.4	21.2	42.4	133.013	213.54	40.8	25.9	33.4	168.892	197.65
Centro	39.5	23.3	37.2	252.873	199.58	40.7	26.7	32.7	324.446	182.56
Abruzzo	34.4	17.1	48.5	74.233	240.83	22.7	24.6	52.7	79.507	257.07
Molise	25.6	18.9	55.6	28.104	237.37	30.9	21.0	48.0	27.453	228.75
Campania	27.2	22.6	50.1	403.611	257.19	23.7	22.6	53.7	487.273	276.33
Puglia	26.9	20.2	52.9	283.122	257.66	19.0	19.3	61.7	354.222	317.44
Basilicata	20.8	25.5	53.7	55.141	270.49	19.2	21.9	58.9	61.646	265.14
Calabria	24.5	20.9	54.6	173.324	268.57	25.1	24.4	50.5	182.157	256.30
Sicilia	27.5	24.6	48.0	466.466	243.69	22.3	23.1	54.5	550.046	292.03
Sardegna	32.1	24.8	43.2	79.518	244.22	29.5	19.8	50.6	94.855	275.64
Mezzogiorno	27.3	22.5	50.3	1.563.518	253.19	22.7	22.2	55.1	1.837.160	285.01
ITALIA	31.3	22.9	45.7	2.400.729	230.57	28.5	23.2	48.3	2.673.894	252.01
N. famiglie	751.428	549.767	1.097.133			762.060	620.343	1.291.491		
% su totale famiglie	3.4	2.5	4.9	10.8		3.3	2.7	5.7	11.7	

Alle famiglie in deficit fanno da contrappunto le famiglie che registrano un surplus rispetto alla linea standard di povertà relativa e che pertanto possono essere definite famiglie non povere (Tab. 1.14).

Nel 2004 il loro numero è stato prossimo ai 20 milioni 140 mila unità con un surplus medio di 1.472,19 euro. In questo sottoinsieme si trovano però circa 846 mila famiglie (4,2% sul totale delle famiglie non povere, 3,7% delle famiglie italiane) con un surplus assai limitato (fino a 100 euro) che dunque hanno un elevato rischio di cadere in povertà, e un altro gruppo di 987 mila famiglie (4,9% delle famiglie non povere e 4,3% delle famiglie italiane) con surplus compreso tra 100 e 199 euro che nel loro insieme rientrano tra le famiglie che abbiamo definite *a rischio povertà* (7,9% delle famiglie italiane) in base alla linea di povertà più elevata (120%). Le famiglie non povere a maggior rischio di povertà sono concentrate in Basilicata (10,4%) e Sicilia (10,3%) dove quasi 1 famiglia su 10 presenta surplus di spesa inferiori a 100 euro al mese. Questo tipo di famiglie è invece ridotto al minimo in Lombardia (2,3%), Veneto (2,6%) e Piemonte e Friuli-Venezia Giulia (2,4%).

Rispetto al 2003, le famiglie che nel 2004 superano la soglia della povertà ma che possono rientrare nel numero di quelle *a rischio di povertà* (cioè fino a 199 euro di surplus) si contraggono lievemente (8% rispetto all'8,4% delle famiglie totali), più contenuto è però

anche la quota delle famiglie con oltre 200 euro di surplus (80,3% rispetto all'81% delle famiglie totali) convenzionalmente considerate fuori pericolo¹².

Tab. 1.14 - Surplus della spesa mensile dalla linea di povertà specifica per ogni ampiezza familiare relativa per le famiglie non povere. Anno 2003 e 2004 (valori in euro e composizione percentuale)

	2003					2004				
	da 0 a 99 euro	Da 100 a 199 euro	200 euro e oltre	Famiglie povere (=100%)	Surplus medio mensile	da 0 a 99 euro	Da 100 a 199 euro	200 euro e oltre	Famiglie povere (=100%)	Surplus medio mensile
Piemonte	3.4	3.9	92.6	1.703.839	1.463,97	2.4	4.4	93.2	1.761.916	1.688,99
Valle d'Aosta	4.7	5.2	90.1	49.790	1.469,38	3.2	3.9	92.9	51.135	1.579,73
Lombardia	1.9	3.2	94.9	3.568.984	1.699,27	2.3	3.3	94.4	3.708.300	1.787,29
Trentino-Alto Adige	4.0	4.5	91.5	342.135	1.558,34	2.7	4.2	93.1	355.242	1.634,99
Veneto	2.5	2.1	95.3	1.685.180	1.587,08	2.7	2.3	95.0	1.726.006	1.671,97
Friuli-Venezia Giulia	5.1	6.0	88.9	457.491	1.339,79	2.4	4.2	93.4	488.068	1.494,23
Liguria	4.2	4.2	91.6	682.789	1.286,20	3.3	4.8	92.0	706.965	1.337,42
Emilia Romagna	3.1	3.2	93.8	1.616.696	1.682,43	3.0	2.7	94.4	1.683.274	1.764,89
Nord	2.8	3.4	93.8	10.106.904	1.588,12	2.6	3.4	94.0	10.480.907	1.698,01
Toscana	2.3	3.8	93.9	1.362.102	1.546,49	3.1	4.4	92.5	1.386.602	1.480,85
Umbria	3.9	5.2	90.9	293.087	1.399,59	5.1	3.9	91.0	300.576	1.445,30
Marche	3.2	3.8	93.0	528.971	1.408,97	3.5	3.7	92.8	531.387	1.429,88
Lazio	3.6	4.5	91.9	1.897.772	1.413,86	3.7	5.1	91.2	1.917.419	1.357,10
Centro	3.1	4.2	92.6	4.081.933	1.456,46	3.6	4.6	91.8	4.135.983	1.414,35
Abruzzo	5.5	8.0	86.6	395.972	1.207,38	5.2	7.1	87.6	399.299	1.274,82
Molise	7.4	7.7	84.9	93.015	1.188,32	6.4	8.1	85.5	95.128	1.177,20
Campania	9.2	9.0	81.8	1.502.429	964,77	7.3	7.6	85.1	1.470.096	1.059,29
Puglia	7.4	8.2	84.4	1.106.083	1.133,86	7.5	6.8	85.7	1.050.881	1.190,07
Basilicata	10.5	8.3	81.2	160.336	1.061,22	10.4	11.6	78.0	154.312	942,36
Calabria	10.2	9.5	80.4	543.531	921,98	7.5	8.5	84.0	545.253	1.093,88
Sicilia	8.0	9.5	82.5	1.339.905	963,83	10.3	10.1	79.6	1.286.549	909,34
Sardegna	5.7	6.4	87.8	520.528	1.298,09	6.1	6.8	87.1	520.888	1.270,50
Mezzogiorno	8.1	8.6	83.3	5.661.799	1.047,49	7.9	8.1	84.0	5.522.405	1.086,93
ITALIA	4.4	5.1	90.6	19.850.636	1.406,85	4.2	4.9	90.8	20.139.296	1.472,19
N. famiglie	895.977	975.620	18.039.010			845.850	986.826	18.286.481		
% su totale famiglie	4,0	4,4	81,0	89,4		3,7	4,3	80,3	88,3	

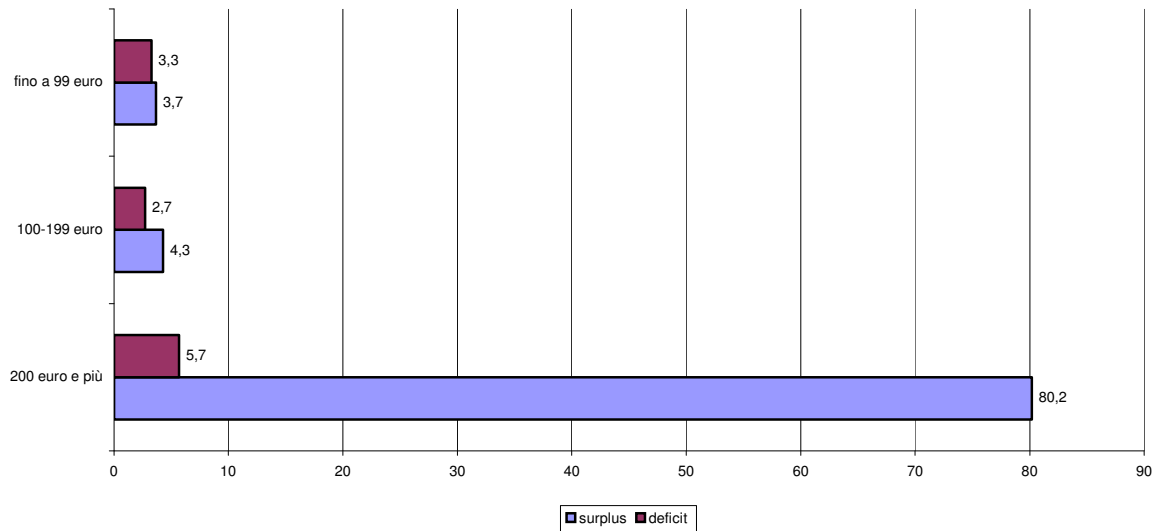
Se si assume che lo scarto di 99 euro in meno o in più dalla linea di povertà relativa definisce un'area di permanente incertezza tra peggioramento e miglioramento delle condizioni economiche, si può concludere che 7 famiglie italiane su 100 vivono in quella che possiamo chiamare una *povertà fluttuante* (Fig. 1.7).

1.4 Povertà e disuguaglianza

La disuguaglianza economico-sociale che caratterizza le società con un tenore di vita medio relativamente elevato acquista significati ambivalenti nei confronti del fenomeno della povertà; da un lato, infatti, rende più acuto il sentimento di deprivazione relativa di chi vive in condizioni di povertà e si confronta con aspirazioni e stili di vita molto distanti dai propri; dall'altro lato indica quanto ampi siano i margini di manovra per ridurre i disagi economici di chi è al di sotto degli standard minimi di benessere. Una prima indicazione proviene, come si è visto, dal calcolo della *intensità della povertà*, che però tiene conto solo di chi sta peggio e della distanza da una soglia minima. Il rapporto interquintilico e l'indice di concentrazione di Gini, sono invece due misure di disuguaglianza che tengono conto dell'intera distribuzione.

¹² In analogia con le stime effettuate sugli aiuti economici che andrebbero erogati alle famiglie povere per allinearle ai consumi medi, è possibile stimare anche l'ammontare del surplus che viene speso dalle famiglie non povere. Nel 2004 la cifra in questione si avvicina ai 355 miliardi di euro all'anno (700.000 miliardi di lire), mentre nel 2003 si attesta attorno 335 miliardi di euro all'anno (pari a 660.000 miliardi di lire).

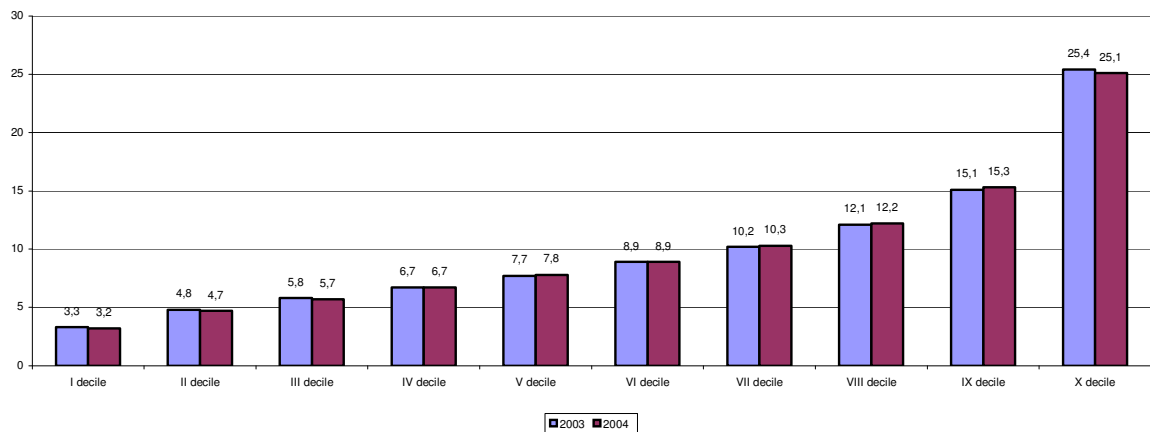
Fig. 1.7 - Famiglie in deficit e in surplus rispetto alla soglia di povertà relativa
(valori percentuali su totale famiglie italiane)



La *figura 1.8* rappresenta la quota della spesa totale equivalente sostenuta da decimi di popolazione ordinati per la spesa equivalente stessa dal 10% delle famiglie più povere fino al 10% delle famiglie più ricche. Nel 2004 il gruppo più povero spende il 3,2% del totale e il gruppo più ricco spende quasi otto volte tanto, il 25,1%; la metà più povera delle famiglie spende poco più di un quarto della spesa totale.

Il confronto con il 2003 conferma una quota di spesa leggermente minore per le famiglie più povere e per quelle del 10% più ricche a vantaggio delle classi medio alte.

Fig. 1.8 - Quota di spesa totale equivalente per decili di famiglie (valori %)



1.4.1 Quintili e rapporti interquintilici

L'analisi per quintili della spesa media mensile familiare equivalente dà innanzitutto una misura ulteriore degli squilibri esistenti tra le regioni del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord. In ciascuna popolazione di riferimento, il primo quintile (Q1) rappresenta la spesa della famiglia che, nell'ordinamento complessivo, divide il 20% più povero dall'80% più ricco; il

secondo quintile è la spesa che divide il 40% più povero dal 60% più ricco e così via. Il primo quintile delle famiglie residenti al Sud è pari a 840,87 euro, il 61% del corrispondente valore per il Nord (1.378,43 euro) e il 69,2% di quello per il Centro (1.214,51 euro). Uno squilibrio analogo si registra confrontando i quintili più ricchi: il quintile (Q4) più elevato nel Mezzogiorno (2.094,76 euro) è pari al 63,8% del valore nel Nord (3.279,28 euro) e al 73,3% del valore nel Centro (2.858,49 euro) (*Tab. 1.15*). Questo risultato dipende dalla combinazione di due elementi di diversa natura: a) il più ridotto tenore di vita a causa dei minori guadagni; b) le differenze nel costo della vita tra le macroripartizioni e le singole regioni. Usando i valori medi nazionali, si potrebbe dire che una parte della popolazione povera che risiede nelle regioni del Nord non risulterebbe povera nelle regioni del Centro e del Sud.

A queste disuguaglianze nel livello dei consumi tra le ripartizioni e (le singole regioni) si aggiungono le disuguaglianze all'interno delle singole aree territoriali, documentate, per l'appunto, dai singoli rapporti interquintilici: più alto è il rapporto, più ampia è la disuguaglianza. Nell'ambito delle tre ripartizioni, la disuguaglianza è più accentuata nel Mezzogiorno ove il rapporto interquintilico assume il valore 2,49: l'area più povera risulta, in pratica, anche la più diseguale; le aree più ricche del Centro e del Nord sono invece caratterizzate da un rapporto interquintilico più basso (2,35 e 2,38), il che testimonia l'esistenza di un effetto combinato tra maggiori opportunità di accesso alle risorse e più efficaci processi redistributivi, tra i quali non vanno trascurati quelli connessi alla presenza di più percettori di reddito nello stesso nucleo familiare.

Tab. 1.15 - Quintili della distribuzione della spesa familiare mensile equivalente e rapporto interquintilico.
Anno 2003 e 2004 (valori in euro)

	Anno 2003				Anno 2004			
	quintili			Rapporto interquintilico	quintili			Rapporto interquintilico
	Q1	mediana	Q4		Q1	mediana	Q4	
Piemonte	1.211,39	1.846,04	2.944,44	2,43	1.335,52	2.027,40	3.230,50	2,42
Valle d'Aosta	1.176,08	1.821,25	3.030,15	2,58	1.315,14	2.012,20	3.377,40	2,57
Lombardia	1.339,59	2.003,84	3.189,40	2,38	1.453,29	2.180,06	3.368,22	2,32
Trentino-Alto Adige	1.133,39	1.800,27	2.874,18	2,54	1.243,40	1.926,97	3.206,45	2,58
<i>Bolzano</i>	<i>1.168,63</i>	<i>1.857,85</i>	<i>3.144,10</i>	<i>2,69</i>	<i>1.449,83</i>	<i>2.272,83</i>	<i>3.665,44</i>	<i>2,53</i>
<i>Trento</i>	<i>1.117,67</i>	<i>1.735,29</i>	<i>2.683,67</i>	<i>2,40</i>	<i>1.148,07</i>	<i>1.678,52</i>	<i>2.571,02</i>	<i>2,24</i>
Veneto	1.327,20	1.916,70	2.894,85	2,18	1.363,10	2.024,84	3.183,50	2,34
Friuli-Venezia Giulia	1.114,15	1.694,39	2.643,55	2,37	1.302,13	1.930,75	2.918,66	2,24
Liguria	1.220,86	1.790,02	2.782,50	2,28	1.275,42	1.990,83	3.172,24	2,49
Emilia Romagna	1.329,80	2.035,82	3.192,94	2,40	1.425,63	2.175,30	3.330,12	2,34
Nord	1.281,42	1.932,36	3.032,15	2,37	1.378,43	2.095,38	3.279,28	2,38
Toscana	1.301,65	1.902,77	2.948,34	2,27	1.270,20	1.910,60	2.913,49	2,29
Umbria	1.141,52	1.753,63	2.657,52	2,33	1.168,15	1.785,26	2.678,65	2,29
Marche	1.202,80	1.739,50	2.638,59	2,19	1.241,31	1.770,70	2.645,14	2,13
Lazio	1.179,20	1.799,39	2.867,96	2,43	1.186,37	1.807,18	2.897,33	2,44
Centro	1.214,63	1.830,32	2.857,43	2,35	1.214,51	1.834,85	2.858,49	2,35
Abruzzo	964,27	1.413,80	2.316,51	2,40	994,42	1.555,57	2.363,89	2,38
Molise	826,61	1.306,51	2.139,40	2,59	882,94	1.388,06	2.249,10	2,55
Campania	863,55	1.249,71	1.891,65	2,19	846,93	1.299,62	2.055,41	2,43
Puglia	872,14	1.303,21	2.067,98	2,37	816,52	1.314,30	2.166,77	2,65
Basilicata	772,75	1.225,20	1.991,23	2,58	796,75	1.183,04	1.889,56	2,37
Calabria	806,23	1.197,96	1.928,31	2,39	854,89	1.294,52	2.127,78	2,49
Sicilia	796,90	1.218,59	1.876,36	2,35	784,03	1.190,83	1.838,71	2,35
Sardegna	992,85	1.499,22	2.472,26	2,49	991,10	1.554,83	2.512,35	2,53
Mezzogiorno	851,58	1.274,26	2.021,18	2,37	840,87	1.303,07	2.094,76	2,49
ITALIA	1.078,27	1.682,33	2.703,30	2,51	1.114,23	1.768,25	2.858,49	2,57

Tra le regioni con gli squilibri interni più contenuti si segnalano le Marche (Q4/Q1=2,13) e il Friuli-Venezia Giulia (2,24); al contrario, le regioni con gli squilibri interni più elevati comprendono la Puglia (2,65), il Trentino-Alto Adige (2,58), la Valle d'Aosta (2,57), il Molise (2,55), la Sardegna (2,53). La loro situazione non risulta però direttamente

confrontabile: il 20% più povero della Valle d'Aosta ha un consumo equivalente (1.315,14 euro) al consumo mediano di chi vive in Puglia (1.314,30 euro); in ciascuna di queste regioni è assai diversa anche l'incidenza della povertà relativa. A uguali rapporti interquintilici non corrisponde un identico tenore di vita della popolazione (relativamente) più povera o più ricca, né si deve trascurare la relativa autonomia che esiste tra il grado di (dis)uguaglianza e il grado di povertà di una regione: una situazione più egualitaria può associarsi a un tasso di povertà elevato, come in Sicilia, così come a una situazione meno egualitaria può corrispondere un tasso di povertà meno elevato, come nel Trentino Alto Adige. Il benessere complessivo dipende in effetti dalla combinazione tra il livello delle risorse a disposizione della popolazione e il grado di eguaglianza redistributiva.

Nell'anno 2004 la disuguaglianza tra famiglie povere e famiglie agiate è leggermente aumentata rispetto all'anno 2003, sia all'interno delle singole ripartizioni che in 10 regioni: gli squilibri interni ed esterni sono dunque tendenzialmente cresciuti, con effetti certo non favorevoli alla coesione economico-sociale del paese.

1.4.2 Indice di concentrazione di Gini

L'indice di concentrazione di Gini consente di misurare la distanza tra la distribuzione realmente osservata della spesa equivalente delle famiglie e quella che si avrebbe nell'ipotesi di una equidistribuzione della spesa equivalente; tale indice può assumere un valore compreso tra 0 (nessuna distanza) e 1 (massima distanza): tanto più basso è il valore dell'indice, tanto più contenuta è la disuguaglianza tra i componenti della popolazione considerata. Nel biennio 2003 e 2004 i valori nazionali dell'indice restano sostanzialmente identici, con oscillazioni tra 0,321 e 0,322 e stabili restano anche i valori nelle singole ripartizioni. I valori regionali risentono maggiormente della variabilità campionarie e variazioni statisticamente significative si registrano solo in Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Molise, in diminuzione, e Calabria in aumento (Tab. 1.16).

Tab. 1.16 - Indice di concentrazione di Gini della distribuzione della spesa familiare mensile equivalente, errore campionari e intervallo di confidenza ($\alpha=0,05$). Anno 2003 e 2004.

	Anno 2003				Anno 2004			
	Indice di Gini	Errore relativo %	Intervallo di confidenza		Indice di Gini	Errore relativo %	Intervallo di confidenza	
			Int inf	Int sup			Int inf	Int sup
Piemonte	0.312	2.355	0.298	0.326	0.314	2.818	0.297	0.331
Valle d'Aosta	0.319	4.066	0.294	0.344	0.309	4.188	0.284	0.334
Lombardia	0.304	2.406	0.290	0.318	0.297	2.522	0.282	0.312
Trentino-Alto Adige	0.338	3.062	0.318	0.358	0.327	2.871	0.309	0.345
Veneto	0.294	3.044	0.276	0.312	0.299	3.661	0.278	0.320
Friuli-Venezia Giulia	0.318	3.287	0.298	0.338	0.291	3.313	0.272	0.310
Liguria	0.300	2.723	0.284	0.316	0.292	3.340	0.273	0.311
Emilia Romagna	0.315	3.092	0.296	0.334	0.296	3.151	0.278	0.314
NORD	0.309	1.183	0.302	0.316	0.301	1.303	0.293	0.309
Toscana	0.292	3.733	0.271	0.313	0.292	2.437	0.278	0.306
Umbria	0.285	4.323	0.261	0.309	0.298	3.714	0.276	0.320
Marche	0.280	2.223	0.268	0.292	0.293	3.470	0.273	0.313
Lazio	0.296	2.059	0.284	0.308	0.295	1.956	0.284	0.306
CENTRO	0.293	1.616	0.284	0.302	0.294	1.325	0.286	0.302
Abruzzo	0.305	2.751	0.289	0.321	0.312	3.911	0.288	0.336
Molise	0.353	3.514	0.329	0.377	0.327	3.006	0.308	0.346
Campania	0.293	1.935	0.282	0.304	0.302	1.762	0.292	0.312
Puglia	0.314	2.563	0.298	0.330	0.330	2.992	0.311	0.349
Basilicata	0.324	3.129	0.304	0.344	0.310	3.111	0.291	0.329
Calabria	0.306	2.145	0.293	0.319	0.327	3.333	0.306	0.348
Sicilia	0.311	1.993	0.299	0.323	0.304	1.791	0.293	0.315
Sardegna	0.335	3.743	0.310	0.360	0.324	2.697	0.307	0.341
MEZZOGIORNO	0.312	0.960	0.306	0.318	0.318	0.986	0.312	0.324
ITALIA	0.321	0.688	0.317	0.325	0.322	0.707	0.318	0.326

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie, Anni 2003 e 2004*.

Il dato nazionale (0,322) è più alto di quello che si osserva nelle singole ripartizioni a causa del notevole divario tra i livelli di spesa del Centro-Nord e quelli del Mezzogiorno, Il valore

minimo dell'indice di concentrazione si osserva nelle regioni del Centro (0,294) e nel Friuli Venezia-Giulia (0,291), quello massimo nel Mezzogiorno (0,318) e in Puglia (0,330). Al di sopra della media nazionale troviamo la Puglia (0,330), il Trentino Alto Adige (0,327), il Molise (0,327), la Calabria (0,327) e la Sardegna (0,324); al di sotto del valore 0,30 troviamo tutte le regioni del Centro e la maggior parte delle regioni del Nord (escluse il Piemonte, la Valle d'Aosta e il Trentino Alto-Adige), ma nessuna regione del Mezzogiorno.

1.5 Povertà oggettiva, soggettiva e complementare

Il dibattito teorico e metodologico sulle caratteristiche multidimensionali della povertà conosce da tempo la distinzione tra povertà "oggettiva" e povertà "soggettiva" e la necessità di integrare questi due approcci per giungere ad una rappresentazione più adeguata del fenomeno. Questa distinzione è stata esaminata nei suoi tratti empirici già nei precedenti Rapporti 2003 e 2004 – utilizzando sia i dati dell'indagine multiscopo sulle famiglie (sia i dati dell'indagine sui consumi¹³ – e viene qui riconsiderata facendo riferimento ai dati dell'indagine europea ECHP (*European Community Household Panel* 1994-2001)¹⁴ che consente di adottare sia l'approccio "oggettivo" sia l'approccio "soggettivo" ed offre inoltre la possibilità di elaborare una serie di informazioni di carattere economico-monetarie per giungere a quella che può essere definita povertà "complementare"¹⁵. L'idea alla base del lavoro è di considerare misure di povertà integrative rispetto a quelle solitamente utilizzate¹⁶.

Il carattere longitudinale di questa indagine permette lo studio della "dinamica di povertà", ovvero la frequenza e la lunghezza dei periodi in cui un individuo si trova in stato di povertà (oggettiva e soggettiva) e dunque il suo carattere transitorio o permanente. Tale distinzione riveste fondamentale importanza anche a livello di *policy*, perché al variare dei tipi di povertà (di breve o di lunga durata) si richiedono politiche differenziate per combatterla.¹⁷

La *povertà oggettiva* è definita in ECHP in relazione al reddito (invece che in relazione ai consumi) e si identificano come soggetti poveri coloro che hanno i redditi più bassi rispetto a uno standard medio della collettività; anche in questo caso ci si riferisce ad una soglia di povertà relativa.¹⁸

¹³ Nel Rapporto 2003 i dati si riferivano all'indagine sui consumi delle famiglie nell'anno 2001. Nel Rapporto 2004 i dati si riferivano all'indagine sui consumi delle famiglie nell'anno 2002. In quell'occasione l'Istat ha integrato i tradizionali indicatori di povertà oggettiva con alcuni indicatori di povertà soggettiva ed è dunque stato possibile esaminare – sugli stessi soggetti – la relazione tra queste variabili a livello delle singole regioni.

¹⁴ Si tratta di un'indagine effettuata su un campione rappresentativo di famiglie italiane, intervistate per la prima volta nel 1994 e poi a cadenza annuale fino al 2001. Ciò permette di studiare le dinamiche individuali di povertà lungo un orizzonte temporale di 8 anni. Un altro vantaggio di questa banca dati è la possibilità di svolgere analisi comparate per i 15 paesi della UE.

¹⁵ Cfr. V. Gualtieri, *Un'analisi della povertà in Italia: soggettività, oggettività e multidimensionalità a confronto*, paper presentato al convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione sociale" Trento 11-12 novembre 2005.

¹⁶ Il paragrafo è tratto dal rapporto di ricerca redatto per incarico della Commissione da V. Gualtieri, *Un'analisi della povertà in Italia: soggettività, oggettività e multidimensionalità a confronto*, paper presentato al Convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione", Trento 11-12 novembre 2005 (cfr. Parte quinta del presente Rapporto).

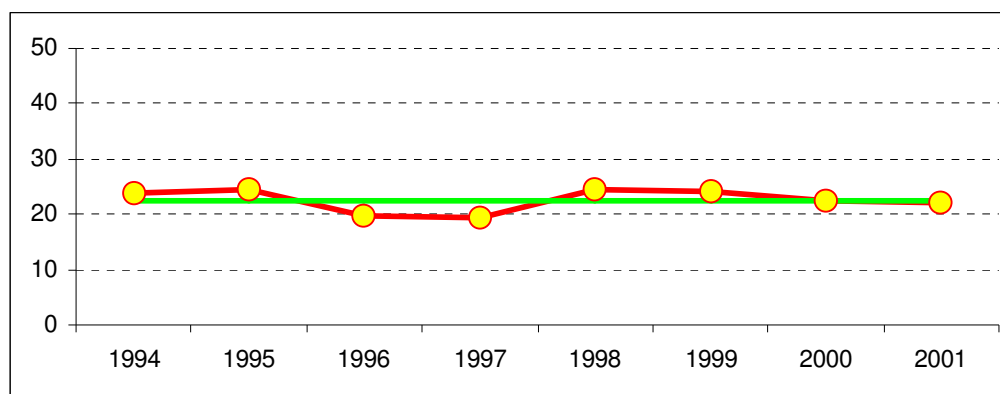
¹⁷ A tal proposito si veda, F. Devicienti e V. Gualtieri, *Dinamiche e persistenza della povertà in Italia: Un'analisi con microdati panel di fonte ECHP*, paper presentato al convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale" Milano, 19-20 novembre 2004.

¹⁸ La linea di povertà attraverso cui si discrimina tra povero e non povero è fissata al 60% del reddito mediano totale equivalente disponibile a livello familiare. In questa ottica vengono considerati poveri tutti gli individui le cui famiglie hanno reddito inferiore a questa soglia. Il reddito totale familiare viene calcolato sommando tutti i redditi monetari netti degli individui facenti parte della stessa famiglia. Tale valore comprende redditi da lavoro, da investimenti, da proprietà e trasferimenti privati alle famiglie, da pensioni e da altri trasferimenti sociali.

La *povertà soggettiva* è definita in relazione alla percezione che si ha all'interno della famiglia della propria capacità di arrivare alla fine del mese, stante le risorse a disposizione¹⁹.

La *povertà complementare* ha carattere multidimensionale ed è definita in relazione ad un indicatore sintetico ottenuto dalla combinazione di più indicatori semplici: oltre al reddito, considera il possesso di alcuni beni di consumo, le condizioni abitative, la capacità della famiglia di effettuare vacanze, di poter consumare un pasto proteico, di far fronte ai pagamenti programmati e necessari²⁰. In questo contesto ci limitiamo a considerare la povertà soggettiva sperimentata dagli individui negli otto anni di rilevazione, ormai lontani nel tempo e dunque utilizzabili solo come termine di confronto per le future indagini longitudinali che saranno effettuate attraverso la nuova indagine EU-SILC. Negli anni 1994-2001 si osserva che in media il 22.6% degli individui vive in famiglie che dichiarano di essere soggettivamente povere, con una diffusione pressoché costante nel corso degli anni, fatta eccezione per il 1996 e 1997 (Fig. 1.9). Il Mezzogiorno presenta valori di povertà soggettiva decisamente più alti rispetto al resto dell'Italia con il 34% delle persone che dichiara di arrivare alla fine del mese con difficoltà, contro il 12% registrato nel Nord. Nel Mezzogiorno risiede inoltre il 64% degli individui che vivono in famiglie soggettivamente povere.

Fig. 1.9 - Percentuale degli individui che vivono in famiglie soggettivamente povere sul totale degli individui. Anni 1994-2001



Considerando invece la durata della permanenza in povertà (numero di anni in povertà), ben il 56% della popolazione appartiene a famiglie che hanno avuto difficoltà ad arrivare alla fine del mese almeno in un anno tra il 1994 e il 2001, ovvero più della metà degli

Essendo le famiglie di dimensioni differenti il reddito è reso equivalente tramite la scala di equivalenza OECD modificata che, dà peso 1 al primo adulto della famiglia, 0.5 a tutti gli altri individui adulti presenti in famiglia, 0.3 agli individui con età inferiore a 14 anni. Per le analisi longitudinali si utilizza una linea di povertà pari al 60% del reddito mediano della prima onda; il livello viene aggiornato annualmente per le onde successive in base all'indice dei prezzi al consumo. Per le analisi trasversali, oltre alla linea di povertà utilizzata per le analisi longitudinali, ne viene calcolata un'altra pari al 60% del reddito mediano dell'onda in corso; il confronto è informativo rispetto a quelli che sono i cambiamenti nel tempo della distribuzione dei redditi familiari.

¹⁹ L'indicatore è rilevato a livello familiare: si domanda alla persona di riferimento della famiglia, come la famiglia arrivi alla fine del mese (*ability to make ends meet*). Ogni individuo appartenente ad una famiglia che dichiara di avere difficoltà ad arrivare a fine mese viene considerato come povero in termini soggettivi.

²⁰ Gli indicatori semplici comprendono: povertà oggettiva (mancanza di reddito); possesso di televisione; possesso di lavatrice; possesso di telefono; possibilità di riscaldare adeguatamente la propria abitazione; ritardo nel pagamento delle bollette; ritardo nel pagamento dell'affitto; presenza di acqua calda nell'abitazione; possibilità di andare in vacanza fuori casa almeno una volta all'anno; possibilità di mangiare carne o pesce almeno una volta ogni due giorni; ritardo nel pagamento di acquisti a rate o prestiti. Per poter creare un indicatore sintetico di povertà che tenesse conto di tutti gli aspetti sopra citati è stata applicata una metodologia basata sulla diffusione, nella popolazione osservata, dei beni o servizi presi in esame. Ovvero, il peso di ogni indicatore di deprivazione (pari al logaritmo dell'inverso della loro diffusione) è tanto minore quanto più è diffuso nella popolazione.

individui è stata soggettivamente povera per almeno un anno su otto (*Tab. 1.17*). Una frazione non trascurabile della popolazione, il 3,3%, è soggettivamente povero in ciascuno degli 8 anni, rappresentando un *continuum* della povertà di lungo periodo. Da questi risultati, inoltre, la durata media del periodo in povertà soggettiva per un individuo entrato nel panel e intervistato nei successivi otto anni è di 1,8 anni.

Tab. 1.17 - Numero di anni in povertà soggettiva (valori percentuali)

Numero di anni in povertà (x)	Tutto il campione		Poveri almeno una volta	
	%	Proporzione di poveri alla fine di x anni	%	Proporzione di poveri alla fine di x anni
0	44.28	100.00		
1	17.80	55.72	31.95	100.00
2	10.10	37.92	18.23	68.05
3	6.45	27.77	11.58	49.82
4	5.72	21.32	10.26	38.24
5	4.31	15.60	7.73	27.98
6	4.28	11.29	7.68	20.25
7	3.67	7.01	6.59	12.57
8	3.34	3.34	5.98	5.98
Totale	100.00		100.00	

Nota: Campione bilanciato pesato (sono stati selezionati gli individui che rispondono a tutte le interviste negli otto anni, che hanno l'indicatore di povertà soggettiva non missing e sono stati pesati con il peso *cross-section*)

Il confronto tra la povertà soggettiva e la povertà oggettiva, così come calcolata in ECHP, consente di verificare quanti individui risultino essere poveri rispetto a entrambi i criteri (*Tab. 1.18*).

Tab. 1.18 - Distribuzione percentuale dell'incrocio tra povertà soggettiva e povertà oggettiva
(valore medio sugli 8 anni)

Individui	Valori percentuali in media negli anni
poveri soggettivi ed oggettivi	9.16
poveri soggettivi ma non poveri oggettivi	13.43
non poveri soggettivi ma poveri oggettivi	8.53
né poveri soggettivi né poveri oggettivi	68.88
Totale	100.00

Nota: Campione bilanciato (individui che rispondono a tutte le interviste negli otto anni)

In media, negli otto anni considerati, il 69% della popolazione ha dichiarato di non essere povera né in termini oggettivi né soggettivi. Del restante 31% circa il 9% risulta essere povero sia soggettivamente che oggettivamente il 13% risulta essere solo soggettivamente povero e il 9% solo oggettivamente povero. Una parte della popolazione, quindi, pur avendo un reddito inferiore a quello che definisce la soglia di povertà, non avverte il disagio e dichiara di non avere difficoltà ad arrivare alla fine del mese. Le spiegazioni di questo andamento possono essere molteplici; in particolare è possibile che individui con un reddito da tempo classificabile come insufficiente abbiano strutturato strategie e forme di adattamento che permettono loro di vivere senza avvertire il disagio che effettivamente li colpisce.

Il confronto dei due indicatori in un'ottica longitudinale, mostra lo stesso risultato emerso nelle analisi trasversali: il numero di individui poveri soggettivi supera quello dei poveri oggettivi. Nel caso della povertà oggettiva il 46% della popolazione intervistata è povera per almeno un anno, mentre per la povertà soggettiva tale quota sale al 56%, dieci punti percentuali di differenza.

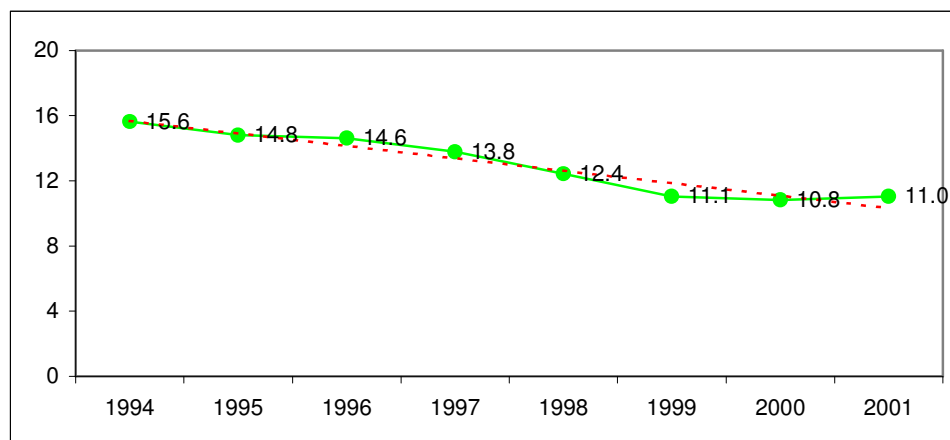
Rispetto ai tassi di entrata ed uscita dalla povertà, si nota che mentre è più semplice uscire dallo stato di povertà soggettiva che da quella oggettiva, i poveri soggettivi hanno una maggiore probabilità di tornare ad essere poveri dopo un anno di non povertà rispetto ai poveri oggettivi. Questi risultati confermano la maggiore flessibilità dell'indicatore di povertà soggettiva. Da rimarcare è il fatto che se in una famiglia sono presenti dei figli questa

famiglia è più soggetta a periodi di povertà (soggettiva e oggettiva) e nel caso in cui questa non sia povera, a parità di altre condizioni, ha molte più probabilità di diventarlo rispetto ad una famiglia dove non sono presenti ragazzi. Questo risultato, dovrebbe incentivare i *policy maker* a politiche di sostegno verso le famiglie con figli a carico in modo da ridurre il fenomeno della povertà per la semplice ragione di mettere al mondo dei figli.

Come indicato in precedenza la misura della *povertà complementare* offre la possibilità di rappresentare alcuni “sintomi” della condizione di deprivazione relativa che di per sé sfuggono alla semplice analisi del reddito; la tecnica utilizzata per la stima di questa proprietà multidimensionale individua, in concreto, soggetti fortemente disagiati, che si trovano nella impossibilità di possedere beni e di usufruire di servizi equiparabili a beni essenziali per via della loro larga diffusione nella società italiana.

Negli otto anni esaminati, più del 13% della popolazione è, in media, povera complementare: più di un individuo su 10 ha problemi economici tali da non poter soddisfare “bisogni” che possono quasi essere definiti primari (Fig. 1.10). Per come è stata definita la povertà complementare, appare naturale che tale percentuale risulti inferiore rispetto a quelle rilevate con la misurazione della povertà oggettiva e soggettiva. Tuttavia è opportuno sottolineare che nel caso della povertà complementare si parla di individui con condizioni di vita fortemente disagiate e difficili, rispetto al resto della collettività. C'è da notare, però, che l'andamento del fenomeno, sempre in un approccio *cross-section*, mostra una progressiva riduzione, di circa 4 punti percentuali, nel periodo di rilevazione.

Fig. 1.10 - Distribuzione percentuale degli individui che vivono in famiglie povere complementari. Anni 1994 - 2001



La prospettiva dinamica resa possibile dall'indagine longitudinale ECHP permette, in sintesi, di cogliere meglio sia l'incidenza della povertà sulla popolazione di riferimento sia alcune sue caratteristiche di fondo.

- Il fenomeno della povertà presenta un elevato turnover: da un anno all'altro un elevato numero di persone entra ed esce dallo stato di povertà;
- All'aumentare della permanenza in povertà diventa sempre più difficile uscire da questo stato con i propri mezzi (*negative duration dependance*);
- Benché la maggior parte degli individui riesca ad uscire relativamente in fretta dalla povertà, il pericolo di ricadute nell'immediato futuro rimane alto; ciò è ancor più significativo per tutti gli individui che vivono in condizioni particolarmente sfavorevoli;
- Particolari gruppi di popolazione hanno maggiori difficoltà a “sfuggire” dalla povertà: ossia sono sistematicamente più a rischio di cadere in povertà ed hanno minori probabilità d'uscita. In tutte le misure di povertà considerate, sono sistematicamente più a rischio di entrare e di non uscire dallo status di povertà le famiglie in cui sono presenti dei minori, la

persona di riferimento ha bassi livelli di istruzione o è anziana, il numero di occupati è minimo, la residenza è in regioni del Mezzogiorno.

- Sia nelle analisi trasversali che in quelle longitudinali, si osserva che il numero degli individui soggettivamente poveri supera quello degli oggettivamente poveri, tuttavia, una parte significativa della popolazione che ha un reddito inferiore a quello che definisce la soglia di povertà, non si sente a disagio e dichiara di non avere particolari difficoltà ad arrivare alla fine del mese.
- Tramite la rilevazione delle transizioni in povertà, si percepisce che è più semplice uscire dalla povertà soggettiva che da quella oggettiva e che gli individui che si definiscono soggettivamente poveri cadono in povertà più spesso ma per periodi più brevi rispetto agli individui oggettivamente poveri. La probabilità di ricadere in povertà soggettiva, per individui che sono appena usciti da un periodo di povertà, è più elevata rispetto agli individui interessati dalla povertà oggettiva, ma in questo caso la durata degli spells di povertà è molto minore nella misurazione soggettiva.
- Da questi risultati si desume che l'indicatore di povertà soggettiva è più flessibile e variabile rispetto a quello della povertà oggettiva, poiché la condizione di povertà soggettiva deriva da una valutazione anno per anno del proprio stato di disagio ed è, quindi, influenzata da sensazioni e fattori che non sono solo strettamente monetari. E' presumibile, al contrario, che un individuo classificato come povero oggettivo in un determinato anno, a meno di significative variazioni della situazione o del reddito familiare, resti povero più a lungo di un individuo dichiaratosi soggettivamente povero. Questo risultato appare ancor più evidente nel confronto tra la povertà soggettiva e la povertà complementare. Lo studio delle caratteristiche strutturali e degli eventi che influenzano le uscite e i rientri in povertà documenta infatti che variabili fortemente significative nella povertà soggettiva, quali ad esempio il cambiamento nello stato occupazionale, non vanno a spiegare la povertà complementare. Questa, infatti, è legata principalmente a caratteristiche strutturali quali ad esempio la zona di residenza della famiglia (Nord, Centro, Mezzogiorno), la dimensione familiare e il livello di istruzione della persona di riferimento.

1.6 I lavoratori a bassa retribuzione

Le informazioni diffuse annualmente dall'Istat sull'incidenza della povertà in Italia documentano da tempo una situazione per certi aspetti paradossale: mentre la disoccupazione è un fattore certo di aggravamento del rischio di povertà individuale e familiare, non è altrettanto scontato che basti avere un'occupazione per essere al riparo dalla povertà: anche coloro che svolgono un lavoro retribuito si trovano (in parte) al di sotto della soglia di povertà relativa e possono dunque essere definiti "lavoratori poveri" (*working poor*). Da qui la decisione di approfondire questa problematica attraverso uno specifico studio finalizzato ad analizzare le caratteristiche socio-economiche e le possibili politiche di sostegno dei lavoratori a bassa retribuzione.

In analogia con quanto avviene per la povertà, vi sono varie soluzioni convenzionalmente utilizzate in sede internazionale, per l'identificazione di una soglia al di sotto della quale si è in presenza di "basso salario". La soglia viene fissata, in alcuni casi, in *termini assoluti* rispetto a un qualche standard giudicato equo, in altri casi, in *proporzione fissa* rispetto ad un salario di riferimento rappresentativo della popolazione. Nel caso italiano, l'assenza di un salario minimo legale rende più arbitraria la scelta di una soglia assoluta e fa preferire il criterio relativo. Seguendo questo criterio, vengono considerati "lavoratori a bassa

retribuzione” tutti coloro che percepiscono una retribuzione oraria o mensile pari ai due terzi del valore mediano della rispettiva distribuzione tra tutti i lavoratori dipendenti²¹.

Secondo i dati dell’Indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d’Italia della Banca d’Italia²², nel 2004 i lavoratori a bassa retribuzione erano circa il 15% del totale dei lavoratori dipendenti; il 10% se si considerano solo quelli occupati a tempo pieno²³.

La probabilità di percepire un basso salario è più elevata per le donne, i giovani e le persone meno istruite; nel Mezzogiorno è all’incirca il doppio rispetto al Centro Nord. I bassi salari interessano prevalentemente specifici comparti economici (costruzioni, distribuzione al dettaglio, hotel e ristorazione) e imprese di piccole dimensioni e sono più diffusi laddove mancano o sono deboli le istituzioni del mercato del lavoro dirette a tutelare i lavoratori (sindacati, contrattazione collettiva, rete di protezione sociale). Oltre agli aspetti “strutturali”, vi sono anche le modalità “cicliche” ed “evolutive” con cui il fenomeno si manifesta: nelle fasi recessive e nelle trasformazioni dirette a “flessibilizzare” il sistema economico la diffusione dei bassi salari risulta maggiore. Concentrare l’attenzione solo sullo stato di “lavoratore a basso salario” può essere – dal punto di vista degli interventi di *policy* – fuorviante, visto che spesso il “basso salario” nello stato di occupazione non è, per molti lavoratori, che una fase in un ciclo in cui rientrano anche periodi di disoccupazione e non-partecipazione.

Secondo quanto riportato dall’OCSE nella prima metà degli anni novanta l’Italia si collocava tra i paesi con un grado intermedio di incidenza di lavoratori dipendenti a basso salario. Questo ordinamento risulta sostanzialmente confermato anche utilizzando altre fonti statistiche europee, come ESES e ECHP²⁴.

Tra questi ultimi, negli Stati Uniti e nel Regno Unito sono diffusi gli *in-work-benefits*, una sorta di riduzione del costo del lavoro operata attraverso la fiscalizzazione degli oneri sociali e i *job-vouchers*, buoni lavoro che il lavoratore porta con sé nella ricerca del posto di lavoro. Queste politiche cercano di produrre un doppio effetto mirato ai lavoratori del gruppo di riferimento: da un lato, cercano di aumentarne il tasso di occupazione e, dall’altro, contribuiscono ad incrementare la loro retribuzione (netta).

²¹ Tra le cause di questa larga diffusione, sicuramente figura l’adozione da parte del Consiglio d’Europa di tale livello salariale come definizione della ‘soglia minima di decenza’.

²² Questa indagine ha finora rappresentato la principale fonte statistica italiana per l’analisi della distribuzione dei redditi. Il campione di dati fornisce informazioni relativamente alle retribuzioni (nette) annue, al numero di ore lavorate, alle caratteristiche personali ed alle condizioni di lavoro di circa 8.000 famiglie per un totale di 18.000 individui. Per l’analisi dei bassi salari, si prendono generalmente in considerazione i soli lavoratori alle dipendenze e si escludono i lavoratori autonomi e occupati in altre forme di lavoro non-subordinato. Altre fonti di informazione statistiche sulle retribuzioni sono la Rilevazione continua delle forze di lavoro dell’Istat, ma solamente dal 2004, e gli archivi amministrativi dell’INPS.

²³ Banca d’Italia, *Relazione annuale sul 2005*, Roma, 2006, Tav. B27, p. 124.

²⁴ Lo European Community Household Panel (ECHP) e la European Structure of Earnings Survey (ESES) non sono direttamente confrontabili dal momento che una (ECHP) raccoglie informazioni campionarie dall’universo delle famiglie, mentre l’altra (ESES) dall’universo degli stabilimenti e dei lavoratori occupati all’interno degli stessi. Per ciò che riguarda i dati ECHP, i limiti principali sono costituiti dall’esiguo numero di individui intervistati (in particolar modo i percettori di reddito da lavoro), e dal fatto che non sono disponibili informazioni per coloro che lavorano meno di 15 ore alla settimana. Nel caso dell’indagine ESES, i limiti più evidenti sono l’esclusione di importanti settori dell’economia (il settore agricolo e quello pubblico, incluse sanità e istruzione) e delle imprese con meno di 10 dipendenti. Visto il ruolo preponderante della piccola impresa in Italia, questa seconda esclusione significa ignorare una parte rilevante della distribuzione dei redditi e probabilmente gran parte degli individui che percepiscono bassi salari. Un problema comune ad entrambe le fonti è che le informazioni statistiche sono disponibili solo con anni di ritardo. Per questa ragione non sono riprese qui le stime basate su queste due fonti e riferite al 1995 che sono riportate nel citato lavoro di Lucifora.

1.7 Povertà e immigrazione straniera²⁵

Nel quadro di una dinamica demografica che attribuisce al fenomeno della presenza straniera in Italia un rilievo sempre più importante, il tema della povertà in emigrazione si configura come oggetto di particolare interesse al fine di approfondire e di seguire l'evoluzione delle condizioni di vita degli oltre tre milioni di immigrati che oggi vivono sul territorio italiano. Per determinare una misura della povertà nell'ambito della popolazione straniera e per sviluppare l'analisi dei suoi aspetti differenziali occorrono tuttavia informazioni accurate che normalmente non sono disponibili attraverso le fonti statistiche ufficiali. Tra le iniziative che, quand'anche circoscritte a specifici ambiti territoriali, si prefiggono di colmare tali carenze un prezioso contributo è offerto dal sistema di indagini dell'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, attivato dalla Fondazione ISMU a partire dal 2001 su incarico della Regione Lombardia²⁶ allo scopo di approfondire la conoscenza dell'universo degli stranieri provenienti dai così detti "paesi a forte pressione migratoria (Pfpm)"²⁷ in tutte le sue componenti (regolari, residenti e non, ed irregolari). In tale ambito, parallelamente ai tanti temi (come la famiglia, l'istruzione, il lavoro, l'integrazione socio-culturale) indagati tramite le rilevazioni campionarie curate annualmente dall'Osservatorio, nel 2004 è stato introdotto, per incarico della Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, l'obiettivo di misurare il fenomeno della povertà entro la popolazione straniera proveniente dai Pfpm e presente in Lombardia²⁸. Il lavoro di cui si dà conto rappresenta la prosecuzione della prima esperienza pilota condotta nel 2004 e si conferma apprezzabile sia per le inedite informazioni offerte, sia per il tentativo di adottare un impianto metodologico consolidato di monitoraggio del fenomeno "povertà economica" su una popolazione nuova e in continuo mutamento.

La numerosità del campione è stata fissata, così come nelle precedenti rilevazioni, in 8.000 unità, selezionate casualmente e rappresentative dell'universo degli stranieri con almeno quindici anni di età provenienti dai Pfpm e presenti in Lombardia al momento dell'indagine stessa. La selezione è avvenuta con criteri di scelta probabilistici nel rispetto delle regole del "campionamento per centri o ambienti di aggregazione"²⁹ ad opera di una rete di intervistatori specializzati che hanno sottoposto, tramite interviste *face to face*, un questionario strutturato, a risposta chiusa, riguardante variabili anagrafiche, familiari e di contesto socio-economico (come il sesso, l'età, lo stato civile, la cittadinanza, l'istruzione, la religione, la regolarità rispetto al soggiorno, la residenza anagrafica, la condizione abitativa, l'attività economica, etc.). Al fine di misurare l'incidenza e l'intensità della povertà, nel questionario è stata inclusa una batteria di domande sulla spesa media mensile per consumi sostenuta dalla famiglia di

²⁵ Il paragrafo è tratto dal rapporto di ricerca redatto per incarico della Commissione da Paolo Bonomi, Elisa Barbiano di Belgiojoso, *L'incidenza della povertà nella popolazione straniera immigrata in Lombardia. I risultati dell'indagine 2005*, paper presentato al Convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione, Trento 11-12 novembre 2005 (cfr. Parte quinta del presente Rapporto).

²⁶ Informazioni e documentazione sull'attività dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità sono reperibili sul sito <http://www.ismu.org>

²⁷ Sostanzialmente i Paesi in via di Sviluppo e quelli Est Europei, ivi compresi i nuovi membri dell'Unione Europea dopo l'ultimo allargamento a 25 Paesi.

²⁸ Per la realizzazione di tale obiettivo si è reso necessario acquisire, mediante l'aggiunta di una serie di domande sui consumi all'interno del questionario somministrato alla popolazione target, una serie di informazioni supplementari, sostanzialmente equivalenti a quelle impiegate dall'Istat per realizzare le stime dell'incidenza della povertà riferibile al complesso delle famiglie residenti in Italia.

²⁹ Riguardo alla metodologia in tema di campionamento per la scelta delle singole unità da intervistare si veda: G.C. Blangiardo, "Il campionamento per centri o ambienti di aggregazione nelle indagini sulla presenza straniera", Aa. Vv., *Studi in onore di G. Landenna*, Giuffrè, Milano, 1996; e G.C. Blangiardo, Campionamento per centri nelle indagini sulla presenza straniera in Lombardia: una nota metodologica, in: Aa.Vv., *Studi in ricordo di Marco Martini*, Giuffrè, Milano, 2004.

ciascun intervistato distinta in tre grandi categorie³⁰. Per il calcolo degli indicatori di povertà è stato poi necessario richiedere il numero di componenti del nucleo/famiglia cui si riferiscono le spese indicate, a cui si è sommata l'indicazione del numero di eventuali ulteriori componenti a carico che risiedevano altrove e dell'ammontare mensile di rimesse inviate per il loro presumibile sostentamento.

Nel corso del 2005, il reddito medio netto mensile personale da lavoro degli stranieri è pari a 839 Euro, un valore inferiore di ben 80 euro rispetto all'anno precedente, ma la lettura del dato impone cautela. Infatti, l'andamento è in apparente contrasto con la spesa media mensile, invece cresciuta di 81 Euro (*Tab. 1.19*). In ogni caso, la stima del reddito medio a cui si è pervenuti è un valore coerente con quanto recentemente diffuso da una ricerca Inps-Caritas³¹. Il valore mediano del reddito da lavoro pro-capite rimane stabile sui 900 euro, presentando livelli di dispersione meno contenuti rispetto a quelli dell'anno precedente: la differenza tra il terzo ed il primo quartile (entro cui si addensa la metà dei casi) è cresciuta fino a 700 euro (dai 500 euro del 2004), a testimonianza di una possibile maggiore sperequazione tra i redditi.

Tab. 1.19- Consumi, reddito reale e ideale della popolazione straniera immigrata in Lombardia. Anno 2005
(valori in euro)

	<i>Media</i>	<i>Variazione 2005-04</i> (valori in Euro)	<i>Mediana</i>	<i>1° quartile</i>	<i>3° quartile</i>
Consumo equivalente (famiglia 2 componenti)	1.093	+63€	1.015	750	1.333
Spesa totale	1.032	+81€	950	700	1.250
Reddito medio mensile personale da lavoro (netto)	839	-80€	900	500	1.200
Reddito medio mensile di cui dovrebbe disporre una famiglia di 2 adulti e 2 figli per vivere adeguatamente	2.533	+59€	2.500	2.000	3.000

Osservando la distribuzione dei redditi è interessante notare che circa il 47% del campione percepisce un valore superiore alla “fatidica” soglia di povertà e sarebbe quindi in grado di mantenere un'altra persona; il vero problema si pone però se si considera la prospettiva di una famiglia più numerosa. Infatti, il divario tra il reddito medio mensile “ideale” di cui dovrebbe disporre una famiglia di due adulti e due figli per vivere adeguatamente e la realtà osservata è tale da non garantire il raggiungimento di tale livello nemmeno se entrambi gli adulti lavorassero. Questo si deduce dal fatto che il reddito medio mensile da lavoro moltiplicato per

³⁰ Le categorie di spesa specificate sono le seguenti: A) spesa per generi alimentari, abbigliamento, ecc.; B) spesa per la casa (affitto, mutuo, bollette, manutenzione, ecc.); C) Altre spese (trasporti, giocattoli, libri, tempo libero, ristoranti, ecc.). Riguardo alla categoria B si è effettuata la medesima correzione già effettuata l'anno precedente, ossia sono stati adottati alcuni adattamenti in corrispondenza di coloro che, in quanto proprietari dell'abitazione ovvero ospitati gratuitamente (da amici, dal datore di lavoro, in centri di accoglienza, ecc.), non dichiaravano valori congrui. In particolare, ai proprietari è stata attribuita la soglia minima di € 400 mensili (che coincide con l'importo medio mensile dichiarato da chi vive solo o con i propri familiari in un'abitazione in affitto con regolare contratto), mentre per gli altri casi di sistemazione gratuita si è adottata la soglia minima di € 212 (che coincide con l'importo medio mensile dichiarato da chi vive con altri immigrati in un'abitazione in affitto senza regolare contratto).

³¹ In tale ricerca, condotta su chi è stato coperto da almeno un contributo settimanale nel 2002, è stata calcolata che nelle regioni del Nord la retribuzione annua pro-capite risulta di 9.200 euro. Notevoli sono le differenze per settore di attività: a livello nazionale la retribuzione media annua è pari a 7.940 euro per le collaboratrici familiari, 167 euro per gli operai agricoli, 3.294 per i collaboratori domestici, 8.824 per i lavoratori dipendenti, 12.238 per i lavoratori autonomi. Per quanto riguarda le provenienze la retribuzione media annua è di 8.900 euro per gli africani, 7.200 per gli asiatici, mentre le comunità più presenti in Italia albanesi, marocchini e filippini guadagnano rispettivamente 8.400, 8.700 e 5.500 euro l'anno. E' stata altresì rilevata una sperequazione di genere: le donne hanno percepito mediamente 5.740 euro gli uomini 9.091 euro. Si tratta di dati interessanti, poiché troveranno alcune conferme nelle analisi differenziali della povertà che verranno riportate nei prossimi paragrafi.

due risulta pari solamente al 66,2% di quel reddito considerato ideale per vivere adeguatamente (pari a 2.533 Euro). Ben problematica può dirsi, a maggior ragione, la situazione delle famiglie monoreddito per le quali la presenza di figli si configura come un fattore decisivo nell'accrescere il rischio di povertà.

Adottando la soglia nazionale, non senza qualche osservazione critica di cui si dirà in seguito, la percentuale di famiglie straniere povere, presenti in Lombardia, è pari nel 2005 al 41,2%. Si tratta di un dato assolutamente preoccupante se si considera che nel 2004, secondo l'Istat, la percentuale di famiglie povere in Italia era pari all'11,7% e la Lombardia risultava la regione con l'incidenza di povertà più bassa d'Italia, (3,7%).

Nel contesto di un quadro problematico, va comunque precisato che, rispetto al 2004, si assiste ad una leggera diminuzione (- 2,1%) della percentuale delle famiglie straniere povere. In termini assoluti, vi sono 269 mila individui sicuramente poveri, 167.034 individui quasi poveri, per un totale di 436 mila poveri, equivalenti al 54% degli immigrati residenti in Lombardia³². Se in termini relativi si è osservato un lieve calo delle famiglie povere, in termini assoluti i soggetti poveri crescono di 66 mila unità rispetto al 2004 (*Tab. 1.20*).

Tab. 1.20 - Incidenza e intensità della povertà nella popolazione straniera immigrata Lombardia.
Anno 2005

	<i>Famiglie nel campione</i>			<i>Consumo medio equivalente in Euro di ogni tipologia</i>	<i>Variazione 2005-04</i>	<i>variazione % rispetto alla soglia di 919,98€</i>	<i>Individui</i>		
	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>Var. % ass. 2005-04</i>				<i>campione v.a.</i>	<i>campione %</i>	<i>Popolazione</i>
sicuramente povero	1.470	23,5	-2,3	569	+32€	-38,2	4.806	33,9	269.024
appena povero	1.105	17,7	+0,2	828	+37€	-10,0	2.984	21,0	167.034
quasi povero	1.042	16,7	+2,2	1.015	+61€	10,4	2.263	16,0	126.653
sicuramente non povero	2.635	42,1	+0,1	1.527	+71€	66,0	4.132	29,1	231.289
Totale	6.251	100,0	-	1.093	+63€	18,8	14.185	100,0	794.000

Contrariamente a quanto ci si potrebbe attendere, col crescere dell'anzianità migratoria non decresce necessariamente la probabilità di trovarsi in condizioni di povertà. Infatti, se è vero che l'incidenza e l'intensità della povertà più elevate si osservano tra chi è appena arrivato in Italia (oltre la metà delle famiglie degli intervistati approdati in Italia nel 2004-2005 sono povere), si deve anche aggiungere che le famiglie di chi è in Italia da oltre dieci anni sono più frequentemente povere rispetto a quelle degli stranieri presenti in Italia da un periodo più breve. La condizione migliore sembra essere quella delle coorti che sono in Italia da un medio-periodo (in particolare è in forte calo la percentuale di famiglie povere degli intervistati giunti negli anni 1996-1998), il che può essere causa di variazioni temporali nelle tipologie dei flussi in entrata come in uscita, ma può anche essere legato ad un insediamento ormai divenuto solido ma contraddistinto ancora dalla mancata ricostituzione (o costituzione) di un nucleo familiare che, come si vedrà in seguito, è sovente un fattore di crescita del rischio di caduta in povertà.

Le famiglie nelle condizioni economiche migliori sono quelle di chi ha anche la cittadinanza italiana (33,2% di famiglie povere) seguono quelle dei cittadini stranieri con carta di soggiorno (38,3%) e con permesso di soggiorno (38,9%); mentre tra chi è da sempre in una condizione di irregolarità la quota di famiglie povere è massima (68,5%). Molto interessante è il calcolo dell'incidenza delle famiglie povere tra gli stranieri residenti: la percentuale è pari al 32,3%. Considerando il numero di stranieri residenti in Lombardia al 31/12/2004, si può stimare che gli stranieri poveri fossero circa 200mila unità. Se a questo si aggiunge che i

³² Questo sotto l'ipotesi semplificatrice che tutti i componenti della famiglia dell'intervistato siano stranieri.

poveri in Lombardia nel 2004 si aggirano, secondo l'Istat, tra le 350 e le 400 mila unità, se ne deduce, con le opportune avvertenze, che in Lombardia più di un povero su due è straniero.

Stratificando il campione per grandi aree di provenienza, gli stranieri più poveri risultano i nord africani (47,3% di famiglie al di sotto della linea di povertà), mentre quelli con l'incidenza più bassa sono i latino americani (32,8% di famiglie povere). Le differenze di genere risultano determinanti sulla condizione di povertà: la percentuale di famiglie povere che fanno capo alle donne intervistate nel 2005 è quasi del 10%, superiore a quella degli intervistati uomini.

All'aumentare dei componenti, la percentuale di famiglie povere cresce inesorabilmente (e già per le famiglie con tre componenti viene superata la quota del 60%). Da rilevare il picco che si osserva tra le famiglie a due e quelle a tre componenti, in controtendenza rispetto a quanto si osserva in Italia dove anzi, la povertà delle famiglie a tre componenti risulta in leggera decrescita rispetto a quelle a due (poiché in queste ultime incide in misura maggiore la tipologia familiare "mono-genitore").

L'ultima considerazione trova conferma nell'incrocio tra povertà e tipologie familiari³³. Di fatti, la presenza di un coniuge è associata a tipologie familiari molto frequentemente in condizione di povertà (circa due terzi delle famiglie composte da "intervistato con coniuge/conviventi e figli" si trovano in condizione di povertà). Tuttavia, come già anticipato, è la presenza di figli ad aumentare il rischio della caduta in povertà; infatti, solamente 1/4 delle coppie che vivono sole e senza figli si colloca al di sotto della linea di povertà. I 40 punti percentuali di scarto che si registrano tra le coppie "con" e "senza figli" sono verosimilmente imputabili non solo alla presenza di figli da mantenere, ma anche agli impedimenti che questi creerebbero nel consentire ad entrambi i genitori di lavorare. Un ulteriore fattore di rischio povertà è dato dalla presenza di parenti, i quali sembrano incidere in misura rilevante solamente se accompagnati dalla presenza di un coniuge o, ancor di più, dei figli. Da segnalare infine, che in un contesto di leggero miglioramento, rispetto al 2004, risultano molto peggiorate le condizioni degli intervistati che vivono solamente con i propri figli (circa il 57% dei quali si trova sotto la linea di povertà relativa, con un'intensità della povertà che supera il 32%).

Come recentemente emerso dai risultati del Censimento 2001, il livello di istruzione della popolazione immigrata risulta più elevato di quello degli italiani³⁴. Diviene interessante valutare se un titolo di studio più elevato produca una sorta di effetto protettivo rispetto alla caduta sotto la soglia di povertà. Pur articolando il titolo di studio in numerose categorie, vi è un solo salto tra le varie modalità, che si verifica nel passare dagli stranieri che non sono andati oltre la scuola dell'obbligo, a quelli che hanno conseguito un diploma di scuola secondaria superiore. Non si osservano differenze statisticamente significative tra diplomati e laureati, anche se va rilevato che rispetto all'anno 2004 le distanze si sono ridotte notevolmente a sfavore dei laureati (le cui famiglie nel 36,8% versano in condizioni di povertà).

Solamente il 7,4% del campione si è dichiarato disoccupato e, anche focalizzando l'analisi sulla popolazione attiva, la quota di stranieri disoccupati è pur sempre inferiore al 10% (più precisamente l'8,4%). Le differenze tra il livello di disoccupazione dei lombardi (il cui tasso di disoccupazione al 2003 era pari al 3,6%) e quello degli stranieri non sembrano essere tali da giustificare l'enorme divario in termini di incidenza della povertà. Infatti, se è vero che la categoria degli stranieri disoccupati è quella che, standardizzando rispetto al numero di componenti, presenta l'incidenza di povertà più elevata (68,3% di famiglie povere), anche tra

³³ La tipologia familiare è stata determinata considerando unicamente i membri conviventi.

³⁴ Infatti la percentuale di laureati tra gli stranieri è il 12,1%, mentre tra gli italiani è solo il 7,5%. Si tratta di un risultato che ha sorpreso l'opinione pubblica, anche se è almeno in parte imputabile alla più giovane struttura per età degli stranieri.

gli occupati l'incidenza della povertà è notevole. A star meglio di tutti sono i lavoratori autonomi regolari (anche grazie ad un reddito medio di molto superiore alla media, circa 1.800 Euro mensili, questi presentano un'incidenza della povertà standardizzata pari al 26,6%), seguono gli occupati regolari (circa 35 famiglie povere su 100 e un'intensità della povertà minima, pari a 23,5%; non si riscontrano particolari differenze tra chi è assunto a tempo determinato o indeterminato). In maggiore difficoltà si trovano gli occupati irregolari, e tra questi la discriminante vera è costituita dalla stabilità della loro attività lavorativa (l'incidenza della povertà standardizzata tra gli occupati irregolari stabili è molto migliorata rispetto al 2004 essendo passata al 39,7%, tra chi lavora in modo saltuario è invece ben il 67,9%). Critica è anche la situazione delle casalinghe, standardizzando rispetto al numero di componenti la percentuale delle famiglie povere che fa capo ad intervistati che trovano in tale posizione: l'incidenza di povertà è per costoro pari al 45,7%, ma senza standardizzazione l'incidenza cresce al 67,9%, la più alta tra le categorie prese in considerazione.

L'esame dei dieci principali gruppi di professioni degli stranieri ordinati secondo il livello di povertà al 2005 (dalle professioni con l'incidenza di povertà più alta a quelle con l'incidenza più bassa) mostra al primo posto i domestici ad ore (44,6% di famiglie povere) che presentano anche il più basso reddito medio netto personale da lavoro (721 Euro al mese). Quasi altrettanto problematica è la situazione degli operai generici (peraltro la categoria più numerosa) nonostante il loro reddito medio sia nettamente superiore a quello dei domestici ad ore. Decisamente migliori sono le condizioni delle due categorie corrispettive: gli operai specializzati si trovano in sesta posizione (l'incidenza della povertà è pari al 34% quasi il 20% in meno rispetto agli operai generici) e i domestici fissi si trovano in ottava posizione (incidenza pari al 32% e intensità pari al 18,6%). Ancor meglio stanno i muratori (da notare che hanno il reddito medio più elevato, 1.322 Euro al mese) e ultimi in classifica i magazzinieri (l'incidenza scende al 22,6%). Rispetto al 2004 è migliorata, in relazione alle altre professioni, la situazione dei camerieri e dei manovali (rispettivamente in quarta e quinta posizione, partendo dalla prima e dalla seconda posizione del 2004). Nel complesso sono 75 i gruppi di professioni dichiarati dagli stranieri, si tratta per la quasi totalità di professioni a bassa qualifica e colpisce la scarsa variabilità in termini di reddito: ben il 90% degli stranieri lavoratori guadagna tra gli 800 e i 1.300 euro mensili. Quest'ultima soglia è superata solamente dal 5% del campione, e tra questi la professione principale esercitata è quella del muratore.

Da questa seconda analisi della povertà in immigrazione escono rafforzate alcune considerazioni solamente accennate l'anno scorso. L'approccio "assimilazionista", che equipara *tout court* i modelli di spesa della famiglia immigrata a quelli delle famiglie lombarde, presenta alcune inevitabili imperfezioni che si ritiene opportuno ricapitolare al fine di agevolare la comprensione del fenomeno povertà.

- In primo luogo, assimilare immediatamente una popolazione, in buona parte arrivata in Italia molto di recente, agli standard di vita del paese di approdo porta inevitabilmente a misure che non sono propriamente equiparabili, amplificando le distanze tra italiani e stranieri. Infatti, si è visto che l'incidenza di povertà decresce sensibilmente nel caso di anzianità migratorie di medio-lungo periodo.
- In secondo luogo, ma in fondo è una considerazione che si ricollega alla prima, la scala Carbonaro, con la quale si tiene conto dell'effetto del numero di componenti per il calcolo del consumo equivalente da confrontare con la soglia di povertà, risulta probabilmente inadeguata per la popolazione immigrata e andrebbe forse ripensata. E' stato osservato come, a differenza di quanto accade nella popolazione italiana, adottando tale scala il numero di componenti delle famiglie straniere finisce con l'incidere eccessivamente sul rischio di cadere in povertà, tanto da offuscare le relazioni tra la povertà ed alcune importanti variabili ad essa correlata (ad esempio lo status giuridico, la condizione abitativa e professionale). Si consideri poi il dato sulle rimesse, consumi

destinati a componenti della famiglia che si trovano all'estero, dove verosimilmente il costo della vita non è nemmeno lontanamente equiparabile a quello lombardo.

La metodologia adottata, senz'altro almeno in parte perfezionabile, appare la più adeguata in un'ottica di integrazione e radicamento degli immigrati. Le condizioni di vita degli stranieri non vanno sottovalutate, devono destare preoccupazione e indurre ad attivare politiche sociali mirate volte a contrastare il fenomeno della povertà così diffuso all'interno della popolazione immigrata. Il leggero miglioramento riscontrato rispetto al 2004 non è che un primo accenno alla riduzione dell'ingente divario tra popolazione autoctona e straniera che è auspicabile continui ad essere monitorato nei prossimi anni.

1.8 L'esclusione sociale secondo alcuni indicatori comunitari

La decisione di monitorare a livello europeo le problematiche della esclusione/ inclusione sociale ha portato, come noto, alla messa a punto di specifici Piani nazionali (NAP/inclusione) e alla adozione di un set di indicatori comuni – convenzionalmente definiti indicatori di Laeken - composti da 11 indicatori primari e da 9 indicatori secondari riportati nella *tabella 1.21*.

Tab. 1.21 Indicatori europei di esclusione sociale (indicatori di Laeken)

<i>Primo livello</i>	
1.	Rischio di povertà
2.	Rischio di povertà persistente
3.	Intensità del rischio di povertà
4.	Disuguaglianza dei redditi (rapporto tra le quote di reddito ai quintili estremi)
5.	Tasso di disoccupazione di lunga durata
6.	Popolazione in famiglie senza lavoro: minori di 18 anni e adulti (18-59 anni)
7.	Coesione regionale (coefficiente di variazione dei tassi d'occupazione regionale)
8.	Abbandono precoce degli studi (18-24enni senza titolo di studio secondario superiore)
9.	Scolari (15enni) con basse competenze di lettura
10.	Speranza di vita
11.	Stato di salute auto-percepito per livelli di reddito ³⁵
<i>Secondo livello</i>	
12.	Dispersione intorno alla soglia di rischio di povertà
13.	Rischio di povertà con soglia fissata nel tempo
14.	Rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali
15.	Rischio di povertà persistente con soglia al 50%
16.	Lavoratori in povertà
17.	Disuguaglianza dei redditi (indice di Gini)
18.	Incidenza della disoccupazione di lunga durata
19.	Tasso di disoccupazione di lunghissima durata
20.	Popolazione con basso livello d'istruzione

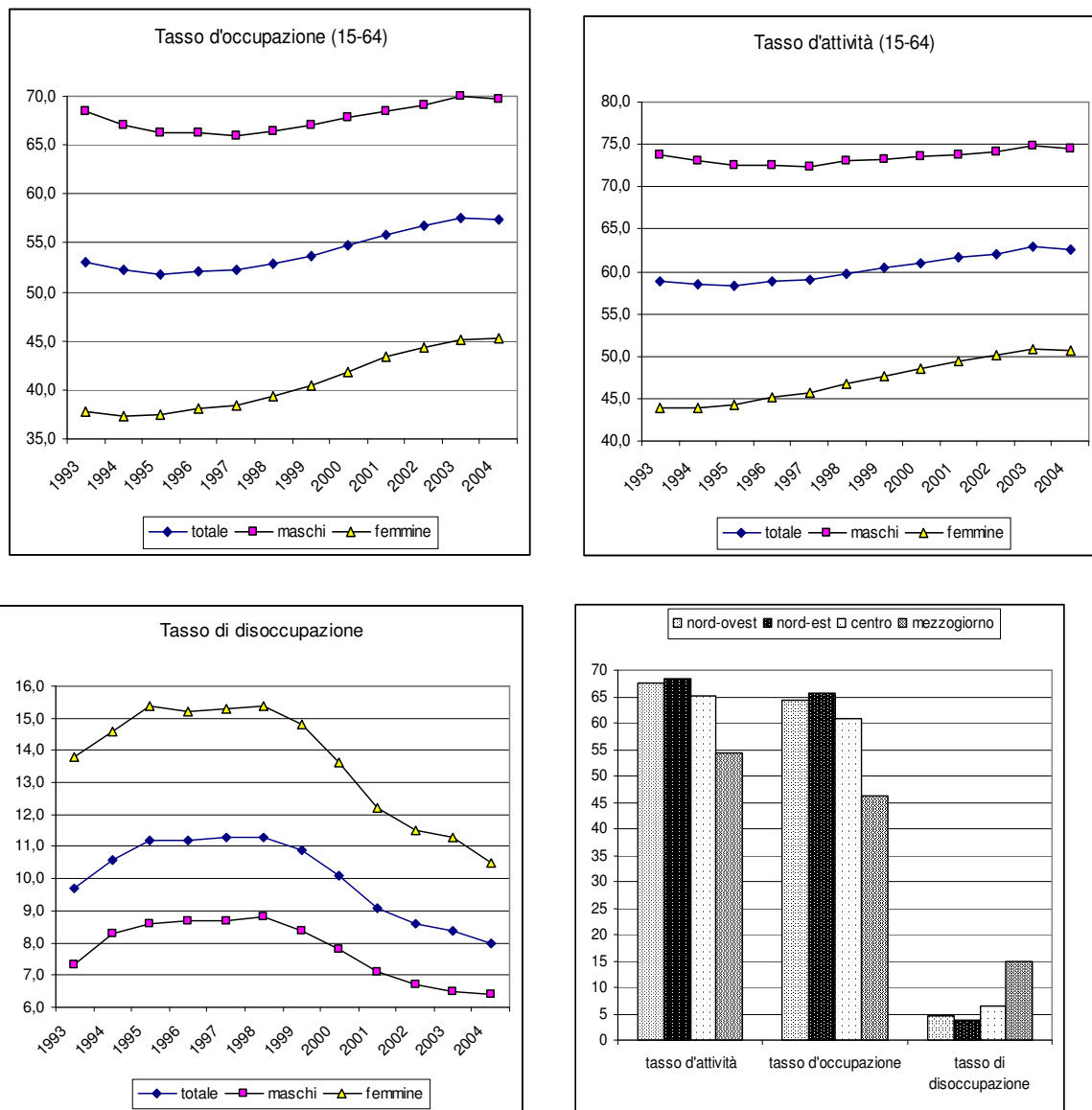
1.8.1 Disoccupazione ed esclusione sociale

Se ogni forma di disoccupazione è di per sé una potenziale fonte di indebolimento, sia della piena partecipazione alla vita economica e sociale dei singoli, sia della base di finanziamento delle politiche di inclusione, il rischio dell'esclusione dai legami sociali ed economici connessi al lavoro risulta particolarmente elevato quando la *disoccupazione* diventa *di lunga durata*, è *estesa a tutta la famiglia* (adulti e minori di 18 anni che vivono in famiglie senza lavoro), è distribuita in maniera diseguale sul territorio, ovvero è *concentrata*

³⁵ L'indicatore scelto in proposito – rapporto tra la quota di persone che si dichiarano in cattivo stato di salute nei quintili estremi della distribuzione dei redditi – non è stato comunque successivamente implementato, non essendosi rivelato un indicatore robusto quanto alla significatività delle variazioni nel tempo e tra paesi.

in misura elevata *in alcuni ambiti territoriali* (coefficiente di variazione dei tassi di occupazione regionale). E' dunque a questi tre indicatori che si deve guardare con particolare preoccupazione³⁶.

Fig. 1.11 – Il mercato del lavoro in Italia (tassi d'attività, d'occupazione e di disoccupazione), nuove serie storiche*, anni 1993-2004



Fonte: ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Note: *le serie sono quelle ricostruite retrospettivamente dall'ISTAT dopo il passaggio nel 2004 alla Rilevazione continua delle forze di lavoro

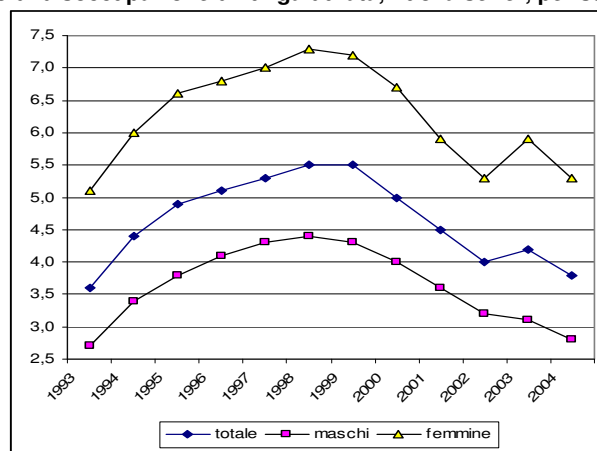
Accanto agli indicatori sulla povertà e la disuguaglianza – che in sede europea si riferiscono al reddito piuttosto che ai consumi – ve ne sono alcuni che riguardano il nesso tra disoccupazione, istruzione, coesione regionale, da un lato, e il rischio di esclusione sociale, dall'altro, che merita riprendere in questo nostro Rapporto, per arricchire la base informativa

³⁶ Con il passaggio dalla *Rilevazione trimestrale delle forze di lavoro* alla *Rilevazione continua*, avvenuto nel 2004, la serie storica della disoccupazione di lunga durata si è interrotta; le informazioni fornite dall'ISTAT sulla base di un confronto omogeneo tra gli ultimi tre trimestri del 2003 e del 2004 consentono però di ricostruire l'evoluzione "effettiva" del fenomeno, al netto dei mutamenti nella metodologia adottata

su cui si debbono innestare le politiche e le verifiche sulla loro efficacia³⁷. La riduzione del tasso di disoccupazione generale avvenuta negli ultimi anni (Fig. 1.11)³⁸ ha coinvolto solo in misura marginale i disoccupati di lunga durata: dei 3,3 punti di riduzione tra il 1998 e il 2004, circa la metà sono stati di riduzione del tasso di disoccupazione superiore all'anno, la struttura per durata mantenendosi relativamente costante³⁹.

Il tasso di disoccupazione di lunga durata (in % delle forze di lavoro) è stato comunque nel 2004 inferiore al 4%, circa due terzi dei quali sono da caratterizzarsi in realtà per durate della ricerca molto più lunghe (superiori ai due anni). Nel 2004 il tasso ha ripreso a scendere dopo un piccolo rimbalzo nell'anno precedente, dovuto alle donne, che strutturalmente comunque si caratterizzano per una maggiore incidenza delle durate lunghe (Fig. 1.12 e Tabb. 1.22 e 1.23).

Fig. 1.12 - Tasso di disoccupazione di lunga durata, nuova serie*, per sesso, anni 1993-04



Fonte: ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Note: *le serie sono quelle ricostruite retrospettivamente dall'ISTAT dopo il passaggio nel 2004 alla Rilevazione continua delle forze di lavoro

Tab. 1.22 - Tasso e incidenza di disoccupazione di lunga durata, per durata (uno o due anni e più di ricerca dell'occupazione), sesso, classe d'età e ripartizione territoriale, anno 2004

³⁷ I dati ed i commenti dei prossimi paragrafi sono ripresi dal *Rapporto di monitoraggio del piano d'azione nazionale per l'inclusione sociale 2003 – 2005* (con i relativi allegati statistici), elaborato dal gruppo di lavoro costituito presso la Direzione generale per la famiglia, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR) del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, diretta da Giovanni Daverio, con la collaborazione dell'Area Politiche sociali e pari opportunità dell'ISFOL. Al gruppo hanno preso parte Raffaele Tangorra (Presidenza del Consiglio dei Ministri), Pietro Checcucci, Federica Gaetano, Giovanna Giuliano, Valentina Menegatti, Annalisa Turchini (ISFOL), Rita Madureri e Patrizia Mignozzetti (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali). Il lavoro è stato coordinato da Isabella Menichini, Dirigente Div. II DG Famiglia, diritti sociali e responsabilità sociale delle imprese (CSR) - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e da Antonello Scialdone, Dirigente Area Politiche sociali e pari opportunità - ISFOL.

³⁸ Gli andamenti sono stati positivi soprattutto per le donne, il cui tasso d'occupazione è aumentato di un quinto tra il 1995 e il 2003 (da meno del 38% a più del 45%) e il tasso di disoccupazione si è ridotto di un terzo tra il 1998 e il 2004 (dal 15 al 10%), così restringendosi il differenziale con i maschi. Più stabili sono invece rimaste le differenze territoriali: il tasso di disoccupazione è nel Mezzogiorno tre volte che nel resto d'Italia, il tasso d'occupazione è 20 punti più basso che al Nord (15 rispetto al centro), essendo occupata meno della metà della popolazione in età da lavoro.

³⁹ Sulla base delle serie ricostruite dall'ISTAT, la quota di disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati appare non aver mai superato il 50%. L'Italia rimane tra i paesi con disoccupazione a più lunga durata, ma non è più l'ultimo e comunque è un po' meno distante dalla media comunitaria (poco superiore al 40%).

	Tasso di disoccupazione di lunga durata (un anno o più) (a)			Incidenza di disoccupazione di lunga durata (b)		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
<i>Ripartizione territoriale</i>						
Nord-Ovest	1,1	2,6	1,7	32,4	42,6	37,8
Nord-Est	0,6	1,7	1,1	24,0	29,8	28,2
Centro	2,0	3,9	2,8	40,8	44,8	43,1
Mezzogiorno	6,0	12,2	8,2	50,4	59,5	54,7
<i>Classe d'età</i>						
15-24 anni	8,2	12,0	9,9	39,7	44,2	42,0
25-49 anni	2,4	5,1	3,6	44,1	51,8	48,4
50-64 anni	2,1	2,6	2,3	57,1	61,4	58,8
65 o più anni	1,0	1,2	1,1	64,2	51,4	60,2
Totale	2,8	5,3	3,8	44,5	50,5	47,7
Tasso di disoccupazione di lunghissima durata (due anni o più) (c)						
	Maschi	Femmine	Totale			
15-24 anni	4,5	7,0	5,6			
25-49 anni	1,6	3,3	2,3			
50-64 anni	1,5	1,7	1,6			
65 o più anni	0,6	0,9	0,6			
Totale	1,8	3,4	2,4			

Fonte: ISTAT, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro*

Note: (a) persone in cerca di occupazione da 12 mesi e oltre in percentuale del totale delle forze di lavoro; (b) persone in cerca di occupazione da 12 mesi e oltre in percentuale del totale delle persone in cerca di occupazione; (c) persone in cerca di occupazione da 24 mesi e oltre in percentuale del totale delle forze di lavoro.

Tab. 1.23 – Tassi di disoccupazione di lunga durata e transizioni nell'occupazione e nella formazione per regioni. Anno 2004

	Tassi di disoccupazione di lunga durata			Transizioni nell'occupazione e nella formazione					
	% di persone in cerca di occupazione da 12 mesi o più sul totale delle forze di lavoro 15 anni e più			Persone di 15-64 anni che risultano NFL un anno prima					
				attualmente occupati			Attualmente partecipanti a corsi		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T
Nord-Ovest	1,3	2,9	1,9	40,1	43,1	37,7	5,5	3,9	6,7
Piemonte	2,0	3,4	2,6	38,9	41,4	36,7	5,2	(3,3)	6,8
Valle d'Aosta	-	0,9	0,5	40,9	40,6	41,2	-	-	-
Lombardia	1,0	2,4	1,6	42,3	45,5	39,8	5,7	-	6,6
Liguria	1,5	4,3	2,7	33,9	37,6	31,2	(5,4)	-	-
Nord-Est	0,7	1,9	1,2	43,5	47,8	40,5	7,6	(9,2)	6,6
Trentino-Alto Adige	0,3	0,9	0,5	47,6	49,2	46,3	(5,9)	-	-
Veneto	0,7	2,3	1,3	41,6	47,8	37,3	(7,2)	-	-
Friuli-Venezia Giulia	0,9	2,5	1,6	40,7	40,6	40,8	(11,0)	-	-
Emilia Romagna	0,8	1,6	1,1	46,2	49,9	43,7	(7,2)	-	-
Centro	2,5	4,4	3,3	33,6	35,5	32,2	7,3	6,2	8,3
Toscana	1,3	3,2	2,1	38,6	38,2	38,8	(5,7)	-	-
Umbria	1,7	4,1	2,7	39,0	38,4	39,4	-	-	-
Marche	1,4	2,3	1,8	36,7	39,9	34,1	(10,4)	-	-
Lazio	3,7	5,8	4,6	30,6	33,4	28,4	7,5	(6,6)	8,3
Mezzogiorno	7,3	13,8	9,6	24,5	29,7	18,7	5,1	3,9	6,5
Abruzzo	2,2	6,7	4,0	31,8	37,2	27,4	9,7	-	(8,1)
Molise	5,1	9,0	6,6	27,2	29,8	24,6	6,3	-	(9,1)
Campania	7,2	13,9	9,6	26,2	32,4	18,8	5,0	4,9	5,2
Puglia	7,9	14,6	10,2	22,8	28,1	17,2	4,5	3,2	6,0
Basilicata	5,3	12,9	8,1	28,0	34,2	21,8	4,7	-	(6,4)
Calabria	7,6	12,1	9,2	21,5	25,9	16,8	5,4	3,3	8,0
Sicilia	8,6	17,8	11,7	22,1	26,9	16,4	4,6	2,7	7,1
Sardegna	6,6	11,1	8,3	30,4	34,2	26,4	6,3	(5,1)	7,6
ITALIA	3,4	6,0	4,4	29,3	33,2	25,6	5,6	4,4	6,8

La disoccupazione di lunga durata è comunque un fenomeno tipicamente del Mezzogiorno: la quota di disoccupati da più di un anno sul totale dei disoccupati è qui addirittura doppia rispetto al Nord-Est (55% contro 28%) e comunque notevolmente più alta che nel Nord-Ovest (38%) e nel Centro (41%). Particolarmente difficile sembra essere il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori maturi (50-64 anni) che hanno perso l'occupazione: ad un tasso di disoccupazione che complessivamente rimane basso si associa una incidenza della

lunga durata prossima al 60%. All'altro estremo, nella fascia d'età d'ingresso nel mercato del lavoro (15-24 anni) si contano molti più disoccupati, ma la quota delle lunghe durate è decisamente più bassa (intorno al 40%).

1.8.2 Individui in famiglie senza lavoro

La disoccupazione dei singoli individui assume una diversa rilevanza a seconda della composizione del nucleo familiare di appartenenza e della posizione che essi hanno in tale nucleo (giovane, adulto, persona di riferimento); la condizione dei singoli disoccupati può essere in pratica aggravata dallo status occupazionale dell'intera famiglia che dunque diventa una variabile aggiuntiva da considerare ai fini della stima dei rischi di esclusione sociale⁴⁰. Pur avendo l'Italia uno dei tassi di "non occupazione" più alti d'Europa (quasi quattro 18-59enni su dieci non lavorano), non sembra esservi un problema di famiglie del tutto escluse dal mercato del lavoro: nel 2004 gli adulti in questa condizione erano meno del 10%, i minori meno del 6%, valori comunque inferiori alla media comunitaria e, nel caso dei minori, tra i più bassi dell'Unione (Tab. 1.24).

Tab. 1.24 - Quota di individui che vivono in famiglie in cui nessuno lavora, per sesso e classe d'età.
Anno 2004

	Individui in famiglie senza lavoro nel 2004			Variazione effettiva stimata* rispetto al 2003		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Minori di 18 anni			5,9			0,0
Adulti (18 – 59 anni)	8,2	10,7	9,5	+0,2	0,0	+0,1

Fonte: ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Note: *la stima della variazione sul 2003 è operata confrontando gli ultimi tre trimestri dell'anno sulla base della Rilevazione continua delle forze di lavoro

Il miglioramento del mercato del lavoro ha influenzato positivamente anche questi indicatori (Fig. 1.13), tuttavia l'andamento anteriore al 2004 può essere letto solo in termini qualitativi, giacché non è disponibile una ricostruzione delle serie dopo il passaggio alla *Rilevazione continua* quale quella vista per la disoccupazione di lunga durata. Anche in questo caso e soprattutto per i minori, il fenomeno sembra esser stato sovrastimato in passato, visto che i valori registrati per il 2004 con la *Rilevazione continua* sono più bassi di quelli della vecchia serie⁴¹.

1.8.3 Occupazione e coesione regionale

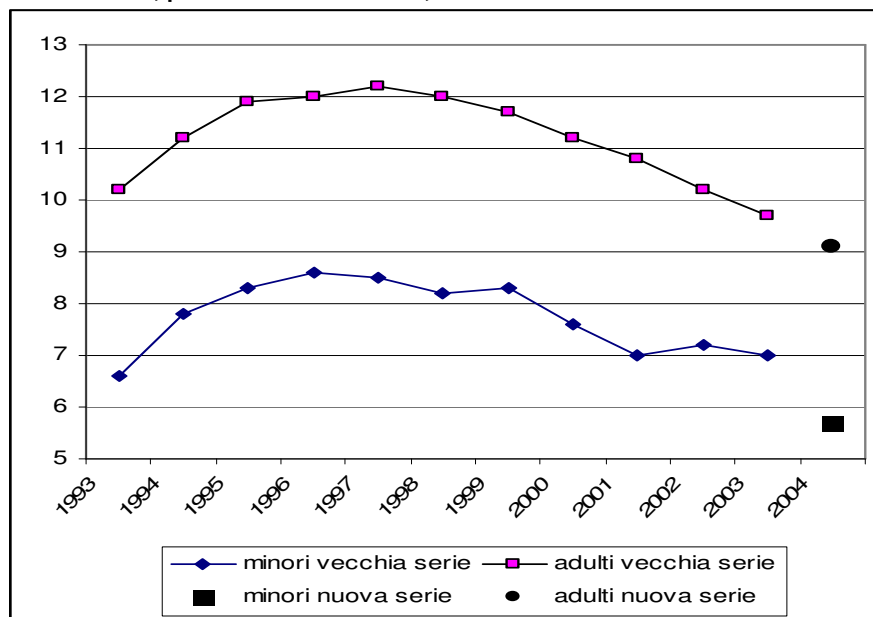
Il forte divario regionale che contraddistingue strutturalmente la realtà italiana viene adeguatamente stimato attraverso il coefficiente di variazione (cioè la deviazione standard normalizzata rispetto alla media) nelle performance del mercato del lavoro e focalizzando l'attenzione sui tassi d'occupazione regionale. Il valore che si registra per l'Italia - circa il 16% nel 2004 - è nettamente il più alto d'Europa, tuttavia il passaggio alla *Rilevazione continua* segnala, anche in questo caso, un ridimensionamento del fenomeno effettivo rispetto

⁴⁰ In questo indicatore non si distingue tra attivi o inattivi (cioè tra chi cerca o meno un'occupazione), così come i ritirati dal lavoro (potenzialmente portatori di reddito in famiglia) non sono esclusi dal computo: a rilevare è solo ed esclusivamente l'assenza di occupazione (non l'assenza di reddito), intesa quindi non solo come forma di contrasto alla povertà, ma anche come elemento d'inserimento attivo nella società. In particolare, l'assenza di un "modello" positivo di riferimento (nei termini suddetti) in famiglia può essere fattore di esclusione presente e prospettica soprattutto per i più giovani (0-17 anni), che vengono così distinti dagli adulti (18-59).

⁴¹ Nel confronto con il 2003 vi è quasi un punto e mezzo in meno per i minori e tale variazione è pressoché integralmente ascrivibile ai cambiamenti nell'indagine.

a quanto precedentemente misurato. In particolare per i tassi d'occupazione regionale femminili si assiste ad una riduzione di quattro punti del coefficiente di variazione (da 30 a 26: Fig. 1.14 e Tab. 1.25), anche se la dispersione per la componente femminile rimane più alta che per quella maschile.

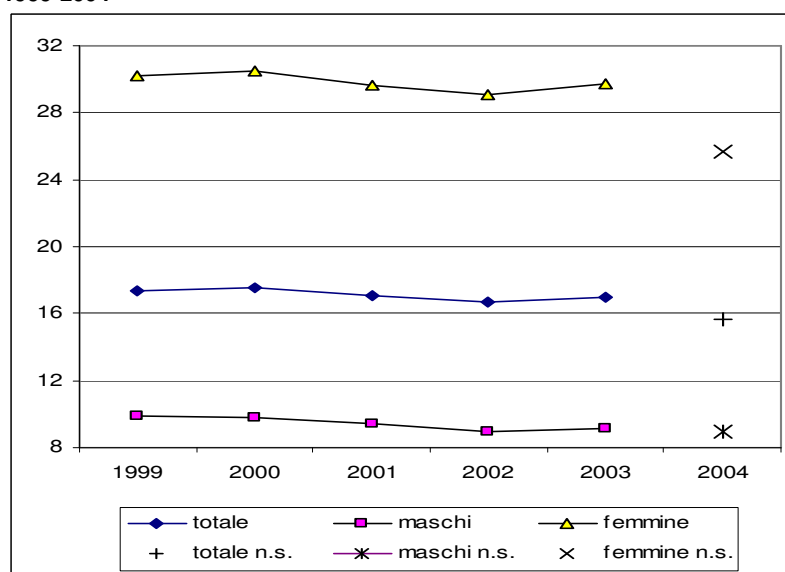
Fig. 1.13 - Quota di individui (minori di 18 anni e popolazione di 18-59 anni) che vivono in famiglie in cui nessuno lavora, per sesso e classe d'età, anni 1993-2004*



Fonte: Eurostat

Note: *il dato 2004 non è confrontabile con i precedenti a causa del passaggio alla Rilevazione continua delle forze di lavoro

Fig. 1.14 - Coesione regionale – coefficiente di variazione dei tassi di occupazione regionale, per sesso. Anni 1999-2004



Fonte: Eurostat

Note: *il dato 2004 non è confrontabile con i precedenti a causa del passaggio alla Rilevazione continua delle forze di lavoro

**Tab. 1.25 - Coesione regionale:coefficiente di variazione dei tassi di occupazione regionale, per sesso.
Anno 2004**

	Maschi	Femmine	Totale
Coefficiente di variazione 2004	9,0	25,7	15,7
Variazione effettiva stimata* rispetto al 2003	-0,2	-0,1	-0,1

Fonte: ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

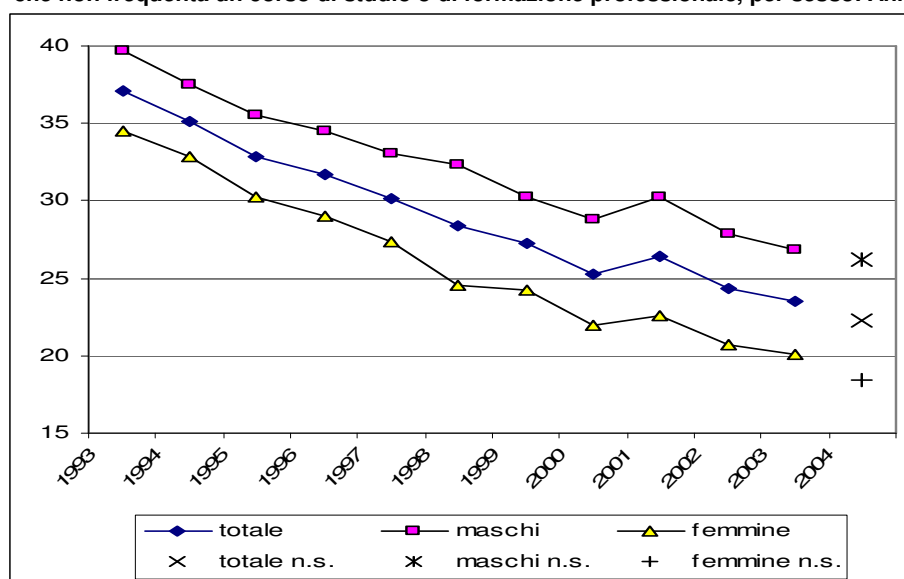
Note: *la stima della variazione sul 2003 è operata confrontando gli ultimi tre trimestri dell'anno sulla base della Rilevazione continua delle forze di lavoro

1.8.4 Istruzione ed esclusione sociale

Una fonte ulteriore di esclusione sociale definita nel set degli indicatori comunitari attiene al capitale umano, dalla cui dotazione dipendono le possibilità occupazionali e reddituali sia dei più giovani che degli adulti. L'istruzione non è peraltro un valore solo per i suoi effetti economici, ma anche per i suoi effetti sulla partecipazione alla vita sociale e culturale della propria comunità. L'intento è di misurare distintamente il *livello dell'istruzione* raggiunta dai giovani e la *qualità dell'istruzione ricevuta*. Un primo indicatore misura, in concreto, "l'abbandono precoce degli studi" (*early school leavers*), inteso come quota di giovani (18-24 anni) che hanno lasciato gli studi senza conseguire un diploma di scuola secondaria superiore.

Nell'ultimo decennio l'incidenza di questo fenomeno si è ridotta notevolmente, passando da valori superiori al 35% a valori inferiori al 25%, e per i prossimi anni potrebbe ridursi ulteriormente di circa un punto percentuale (Fig. 1.15 e Tab. 1.26).

Fig. 1.15 - Popolazione di 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore che non frequenta un corso di studio o di formazione professionale, per sesso. Anni 1993-2004



Fonte: Eurostat

Note: * il dato 2004 non è confrontabile con i precedenti a causa del passaggio alla Rilevazione continua delle forze di lavoro

Nonostante questa tendenza positiva, il valore italiano rimane tra i più alti dell'Unione Europea (solo Spagna, Portogallo e Malta hanno livelli maggiori)⁴². Il livello di istruzione delle giovani donne appare più alto che per gli uomini; si registra infatti un differenziale di circa 7 punti, con una leggera tendenza all'allargamento (era di cinque punti dieci anni prima).

⁴² Nell'ambito della Strategia di Lisbona è stato peraltro fissato un obiettivo comunitario volto a raggiungere il 10% entro il 2010.

Tab. 1.26 - Popolazione di 18-24 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore che non frequenta un corso di studio o di formazione professionale, per sesso. Anno 2004

	Maschi	Femmine	Totale
Giovani con basso livello d'istruzione 2004*	27,7	19,5	23,7
Variazione effettiva stimata** rispetto al 2003	-1,3	-0,3	-0,8

Fonte: ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Note: * media dei quattro trimestri di rilevazione; il dato Eurostat è calcolato sul solo trimestre primaverile.

** la stima della variazione sul 2003 è operata confrontando gli ultimi tre trimestri dell'anno sulla base della Rilevazione continua delle forze di lavoro

Il numero di persone senza titolo secondario cresce fortemente all'aumentare dell'età: tra i 25 e i 34 anni sono più di un terzo della popolazione nella corrispondente classe d'età, tra i 35 e i 54 anni circa metà, tra i 55 e i 64 anni quasi tre quarti, tra gli anziani (65 anni e oltre) si avvicina al 90% (Tab. 1.27). Differenziali così ampi per coorti evidenziano da un lato il ritardo con cui è partita la scolarizzazione di massa nel nostro paese, dall'altro mettono in luce la difficoltà delle generazioni più mature a competere sul mercato del lavoro con quelle più giovani. Il gap generazionale è particolarmente marcato per le donne, a causa dei livelli di scolarità alquanto ridotti nelle coorti più mature.

Tab. 1.27 - Popolazione di 25-64 anni con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore, per sesso e classe d'età. Anno 2004

	Maschi	Femmine	Totale
25-34 anni	40,3	32,4	36,4
35-44 anni	49,8	45,4	47,6
45-54 anni	53,9	58,3	56,2
55-64 anni	67,1	76,6	72,0
25-64 anni	51,8	51,9	51,9
65 o più anni	82,8	89,9	86,9

Fonte: ISTAT, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

Note: * media dei quattro trimestri di rilevazione

Quanto alle *competenze* acquisite a scuola, l'indicatore adottato fa riferimento alla capacità di uno studente quindicenne di comprendere e utilizzare testi scritti, identificando come a rischio di esclusione quelli con capacità di svolgere solo compiti elementari legati alla lettura. In pratica vengono utilizzati i risultati dei test linguistici e matematici somministrati ai quindicenni secolarizzati nell'ambito dell'indagine PISA (*Programme for International Student Assessment*), avviata nel 2000 e condotta ogni tre anni dall'OCSE⁴³.

Data la finalità di verificare il possesso di un set minimo di competenze atte a evitare fenomeni di esclusione sociale, in ambito comunitario si è scelto di considerare la quota di quindicenni scolarizzati che non supera il primo livello di una scala di performance articolata in 5 livelli⁴⁴.

I risultati dell'indagine PISA indicano che uno studente italiano su sette si colloca al livello 1 e quasi uno su dieci non è in grado di raggiungere nemmeno quel livello (Tabb. 1.28 e 1.29), il che colloca l'Italia quasi in coda rispetto agli altri paesi UE partecipanti all'indagine

⁴³ Le competenze di lettura sono state il focus della prima indagine, pur essendo comunque testate anche nelle altre. Il disegno dell'indagine prevede un focus a rotazione: la seconda indagine (2003) ha avuto come focus le competenze matematiche; la prossima (2006) si concentrerà sulle competenze scientifiche, mentre il focus tornerà ad essere le capacità di lettura nell'indagine del 2009.

⁴⁴ Il livello 1 identifica la capacità di svolgere solo compiti elementari legati alla lettura, quali identificare il tema principale di un testo e fare collegamenti semplici con le esperienze della vita quotidiana; non andare oltre il livello 1 implica una incapacità di associare alla lettura compiti leggermente più complessi, ma comunque di base, quali l'elaborazione del significato di una parte definita di un testo o l'uso di conoscenze esterne per comprenderlo.

(il dato è migliore solo rispetto a Grecia e Slovacchia)⁴⁵. Tra il 2000 e 2003 si registra inoltre un deterioramento. Anche per questo indicatore vi sono in Italia notevolissime differenze tra le ripartizioni territoriali: la performance degli studenti nelle scuole del Nord è tra le migliori d'Europa, quella nelle scuole del Mezzogiorno è tra le peggiori in ambito OCSE. Va infine segnalata la diversa performance a seconda della tipologia di scuola, tenuto conto che la varianza tra istituti scolastici spiega una quota elevata della variabilità complessiva⁴⁶.

Tab. 1.28 - Quota di studenti al livello 1 o inferiore nella scala delle competenze di lettura dell'indagine PISA dell'OCSE. Anni 2000 e 2003

Ripartizione geografica	2003			2000
	Sotto il livello 1	Livello 1	Livello 1 o inferiore	Livello 1 o inferiore
Nord-Ovest	4,2	8,5	12,7	-
Nord-Est	3,1	7,8	10,9	-
Centro	7,1	13,5	20,6	-
Mezzogiorno	13,6	20,7	34,3	-
Isole	15,0	20,8	35,8	-
Totale Italia	9,1	14,8	23,9	18,9

Fonte: OCSE, PISA 2003 e INValSI

Tab. 1.29 – Livello di istruzione e tassi di abbandono. Anno 2004

	Livello di istruzione			Tassi di abbandono		
	% di giovani di 20-24 anni con almeno il diploma di scuola secondaria			% di giovani (18-24 anni) con titolo di studio <= lic. Media inf. o profess. e non		
	M	F	T	M	F	T
Nord-Ovest	68,3	79,1	73,6	35,5	24,5	30,1
Piemonte	67,3	78,4	72,8	38,6	22,7	30,9
Valle d'Aosta	65,4	76,1	70,6	31,0	24,1	27,8
Lombardia	68,1	78,3	73,1	35,2	26,8	31,0
Liguria	72,8	88,0	80,4	27,9	13,5	20,5
Nord-Est	72,2	81,0	76,6	34,0	23,4	28,8
Trentino-Alto Adige	66,2	78,7	72,4	40,6	28,6	34,7
Veneto	71,1	82,9	76,9	35,8	24,5	30,2
Friuli-Venezia Giulia	79,5	81,9	80,7	28,1	19,7	24,0
Emilia Romagna	73,4	78,9	76,1	31,3	21,5	26,5
Centro	73,8	82,6	78,1	25,7	17,2	21,5
Toscana	67,1	80,7	73,8	31,4	18,0	24,8
Umbria	83,5	86,4	84,9	22,9	13,4	18,1
Marche	75,7	83,8	79,7	25,6	17,3	21,5
Lazio	75,6	82,7	79,2	22,8	17,4	20,1
Mezzogiorno	62,9	72,6	67,7	35,0	25,7	30,4
Abruzzo	73,7	86,9	80,2	24,4	13,7	19,1
Molise	73,1	86,8	79,8	24,3	11,8	18,1
Campania	64,6	70,0	67,3	33,7	28,8	31,2
Puglia	62,1	70,1	66,0	37,7	28,3	33,1
Basilicata	74,8	82,6	78,6	24,5	15,1	19,9
Calabria	72,3	78,1	75,2	28,7	20,4	24,6
Sicilia	57,0	71,3	64,1	38,2	27,6	33,0
Sardegna	50,3	69,5	59,7	44,5	22,6	33,6
ITALIA	67,6	77,2	72,3	33,3	23,5	28,5

⁴⁵ Si tratta di 20 paesi nel 2003, i Quindici della UE pre-allargamento e Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Lettonia e Slovacchia.

⁴⁶ Per maggiori dettagli si rinvia ai risultati del seminario che si è tenuto il 7 luglio 2005 nel quadro del processo di definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 per lo sviluppo e la coesione regionale (cfr. Seminario *Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo e coesione*” http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_seminari.asp#scuola).

PARTE SECONDA

Le dinamiche della povertà tra il 1997 e il 2004

2. LE DINAMICHE DELLA POVERTÀ EFFETTIVA E DELLA POVERTÀ RIVALUTATA⁴⁷

2.1. L'andamento della povertà delle famiglie tra il 1997 e il 2004

2.1.1 Premessa

L'andamento di una misura di povertà relativa nel tempo dipende dall'effettivo miglioramento/peggioramento della condizione dei poveri in termini assoluti, dalla variazione della disuguaglianza tra i gruppi di popolazione e dai cambiamenti individuali nei comportamenti e nella propensione al consumo. Tali modifiche sono spesso legate ad eventi economici e demografici che incidono in maniera significativa sulla misura e l'andamento del fenomeno. In particolare, la dinamica dei prezzi dei beni e servizi acquistati dalle famiglie può concorrere a determinare cambiamenti importanti nel livello e nella composizione della spesa per consumi; così come cambiamenti strutturali della popolazione, sia in termini di composizione familiare sia delle caratteristiche demografiche dei singoli componenti, possono indurre, nel caso in cui i gruppi di popolazione a maggiore (minore) rischio di povertà siano, nel corso del tempo, sempre più presenti, aumenti (diminuzioni) della stima del fenomeno.

Con l'obiettivo di analizzare l'andamento della povertà relativa tra il 1997 e il 2004, specificando gli effetti dovuti alla dinamica dei prezzi al consumo e quelli dovuti ai cambiamenti strutturali della popolazione, si è proceduto a tre analisi distinte.

La prima, riassume l'evoluzione della povertà secondo la metodologia abitualmente utilizzata ISPL⁴⁸ che adotta uno standard di riferimento relativo dato dalla spesa media pro capite in ciascun anno di indagine.

La seconda analizza l'andamento della povertà rispetto a uno standard che rimane costante nel tempo in termini reali: questo viene identificato con la linea di povertà relativa calcolata per il 1997 e viene aggiornata di anno in anno, con un opportuno indice di rivalutazione. A differenze delle stime relative effettuate nella prima analisi, queste stime si basano su una soglia di riferimento che tiene conto della sola variazione dei prezzi, ma non delle variazioni "reali" dei consumi.

La terza strategia di analisi ha l'obiettivo di valutare l'effetto dei cambiamenti strutturali della popolazione. La stima della povertà tramite ISPL è stata confrontata con quella ottenuta ipotizzando che, nel periodo considerato (1997-2004), le strutture familiari della popolazione non abbiano subito cambiamenti rispetto alla situazione del 1997.

Infine attenzione particolare è stata prestata al problema dell'inclusione nel calcolo della linea di povertà dei consumi relativi all'affitto pagato per l'abitazione ed in particolare all'affitto figurativo. E' stata perciò calcolata una linea di povertà al netto di questo tipo di spese per l'abitazione.

⁴⁷ Questo capitolo è stato elaborato per conto della Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (CIES) da un'equipe di ricerca formata da Nicoletta Pannuzi (Istat), Marta Buoncristiano, Cinzia Conti.

⁴⁸ International Standard Poverty Line

2.1.2 Povertà ed andamento dei prezzi

In Italia, dal 1997 al 2004, il fenomeno della povertà relativa è rimasto sostanzialmente stabile; nel 2004 la percentuale di famiglie povere è pari all'11,7%, 2 milioni 674 mila famiglie, per un totale di 7 milioni 588 mila individui (il 13,2% dell'intera popolazione).

Il fenomeno, molto caratterizzato rispetto al territorio, è maggiormente concentrato nelle regioni del Mezzogiorno, dove, nel 2004, si registra un'incidenza di povertà del 25%, di gran lunga più elevata rispetto a quella osservata nelle regioni del Centro (7,3%) e del Nord (4,7%). Inoltre l'analisi dell'intensità – che misura di quanto i poveri sono mediamente al di sotto della linea di povertà - mostra come a una più ampia diffusione del fenomeno nelle regioni meridionali, si accompagni anche una maggiore gravità del disagio (Tab. 2.1).

Tab. 2.1 - Famiglie e persone residenti, famiglie e persone povere, incidenza e intensità della povertà (in migliaia di unità e valori percentuali). Anni 1997-2004.

FAMIGLIE/PERSONE RESIDENTI INCIDENZA POVERTÀ*	ANNI							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ITALIA								
Famiglie residenti	21.459	21.644	21.771	21.967	22.192	21.864	22.251	22.813
Persone residenti	57.031	57.111	57.145	57.229	57.400	56.628	56.965	57.538
Famiglie povere	2.575	2.557	2.600	2.707	2.663	2.404	2.401	2.674
Persone povere	7.427	7.418	7.508	7.948	7.828	6.998	6.829	7.588
Incidenza di povertà								
Famiglie	12,0	11,8	11,9	12,3	12,0	11,0	10,8	11,7
Persone	13,0	13,0	13,1	13,9	13,6	12,4	12,0	13,2
Intensità di povertà								
Famiglie	21,5	22,4	22,9	22,5	21,1	21,4	21,3	21,9
NORD								
Famiglie residenti	10.204	10.300	10.384	10.507	10.634	10.480	10.691	10.993
Persone residenti	25.274	25.327	25.376	25.466	25.593	25.372	25.580	25.911
Famiglie povere	609	588	518	596	534	526	584	512
Persone povere	1.458	1.441	1.266	1.504	1.339	1.358	1.477	1.271
Incidenza di povertà								
Famiglie	6,0	5,7	5,0	5,7	5,0	5,0	5,5	4,7
Persone	5,8	5,7	5,0	5,9	5,2	5,4	5,8	4,9
Intensità di povertà								
Famiglie	18,6	18,9	19,2	19,2	17,5	19,4	18,8	17,4
CENTRO								
Famiglie residenti	4.158	4.195	4.220	4.252	4.304	4.255	4.335	4.460
Persone residenti	10.925	10.950	10.970	10.999	11.061	10.832	10.903	11.046
Famiglie povere	251	314	370	413	363	282	253	324
Persone povere	716	870	1.022	1.158	1.057	841	715	823
Incidenza di povertà								
Famiglie	6,0	7,5	8,8	9,7	8,4	6,6	5,8	7,3
Persone	6,6	7,9	9,3	10,5	9,6	7,8	6,6	7,4
Intensità di povertà								
Famiglie	18,5	19,1	19,5	20,4	17,8	19,9	18,0	16,9
MEZZOGIORNO								
Famiglie residenti	7.097	7.149	7.167	7.208	7.254	7.129	7.225	7.360
Persone residenti	20.832	20.834	20.799	20.764	20.746	20.423	20.482	20.581
Famiglie povere	1.715	1.655	1.712	1.698	1.766	1.596	1.564	1.837
Persone povere	5.253	5.107	5.220	5.286	5.432	4.798	4.637	5.494
Incidenza di povertà								
Famiglie	24,2	23,1	23,9	23,6	24,3	22,4	21,6	25,0
Persone	25,2	24,5	25,1	25,5	26,2	23,5	22,6	26,7
Intensità di povertà								
Famiglie	22,9	24,2	24,7	24,2	22,9	22,3	22,7	24,0

I profili strutturali della povertà, fenomeno stabile e profondamente radicato, sono definiti, ben delineati e costanti nel tempo. Il fenomeno che, come detto, è maggiormente diffuso tra le famiglie residenti nel Mezzogiorno, colpisce soprattutto quelle ampie, con due o più figli - soprattutto se minori -, le famiglie di e con anziani, quelle caratterizzate dalla presenza di componenti con livelli di istruzione molto bassi o non inseriti nel mercato del lavoro.

Nonostante la sostanziale stabilità del fenomeno, tuttavia, nel corso degli anni emergono, seppur deboli, elementi di dinamicità. Innanzi tutto la distanza tra il Nord e il Sud del paese è aumentata; nell'ultimo anno, le famiglie di cinque e più componenti hanno mostrato una

tendenza all'impoverimento. Al contrario la diffusione della povertà è diminuita tra le persone che vivono da sole, in particolare tra gli anziani, ma anche per gli anziani in coppia. Inoltre, la povertà è sempre più fortemente associata alla mancanza di lavoro (cresce tra le famiglie con al loro interno almeno un componente in cerca di occupazione), nonostante nel corso del tempo l'area della povertà abbia investito progressivamente anche alcune situazioni di stabilità lavorativa, caratterizzate da bassi profili professionali.

La metodologia attualmente in uso per la stima ufficiale della povertà relativa fa sì che la misura dipenda, da un lato, dalla dinamica dei prezzi al consumo, dall'altro, dalla variazione della distribuzione della spesa per consumi delle famiglie, ossia dai cambiamenti nei comportamenti di spesa. Il cambiamento del valore della linea di povertà nei diversi anni dipende strettamente dalle variazioni subite dalla distribuzione della spesa per consumi e quindi l'incidenza della povertà può aumentare anche in conseguenza di periodi di sviluppo o di maggiore benessere. Se infatti lo sviluppo determina un aumento della spesa per consumi generalizzato, ma più accentuato tra le famiglie con i livelli di spesa alti, si ottiene un aumento della disuguaglianza (le famiglie con consumi più contenuti hanno peggiorato la propria condizione relativa rispetto alle altre), un aumento del valore della soglia di povertà (anche in una situazione di invarianza dei prezzi) ed un incremento del numero di famiglie povere, nonostante queste ultime abbiano di fatto migliorato il proprio standard di vita. Viceversa anche nei periodi di recessione/stagnazione economica possono verificarsi situazioni di stabilità o di diminuzione delle misure di povertà relativa.

Gli indicatori di povertà relativa sono quindi influenzati dall'aumento e dalla diminuzione delle differenze sociali (determinate anche dal ciclo economico) che possono non coincidere con un reale peggioramento o miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

Poiché entrambi gli effetti agiscono congiuntamente sul calcolo della linea, una possibile tecnica per valutarli distintamente è quella di utilizzare una linea di povertà rivalutata, calcolata cioè sulla base del solo effetto dell'aumento dei prezzi⁴⁹. Il confronto tra il valore di questa linea e quello della linea standard permette di capire se la dinamica della spesa media delle famiglie è stata diversa da quella dei prezzi. Nel caso in cui si registri una crescita reale dei consumi, il confronto consente di stimare, tra l'altro, la quota di famiglie povere che lo sono in quanto il loro livello di spesa per consumi non permette di raggiungere lo standard reale degli anni precedenti e la quota di quelle che, invece, pur avendo raggiunto lo standard reale degli anni precedenti, risultano povere in conseguenza dell'aumento delle condizioni di vita medie della popolazione (*Tab. 2.2 e fig. 2.1*).

Dal 1997 al 2004, i consumi nazionali pro-capite delle famiglie, di conseguenza la linea di povertà, sono aumentati, a prezzi correnti, del 25%; la linea di povertà del 1997 aggiornata con il coefficiente di rivalutazione è invece aumentata del 23%. La spesa media dei consumi è quindi aumentata in termini reali di appena il 2% nell'intero periodo. La soglia per il 2004 risulta di 908 euro mensili invece di 920 euro della soglia standard e la quota di famiglie povere è pari all'11,3%. Tale porzione rappresenta le famiglie che nel 2004 hanno livelli di consumo tali da non permettere loro di raggiungere lo standard reale di povertà del 1997; il restante 0,4% (per raggiungere l'11,7% osservato nel 2004 con la linea di povertà ISPL) è rappresentato dalle famiglie che risultano povere in conseguenza dell'aumento della spesa media della popolazione. Di fatto, dato il carattere campionario dell'indagine utilizzata come fonte di dati, la differenza tra le due stime non risulta statisticamente significativa.

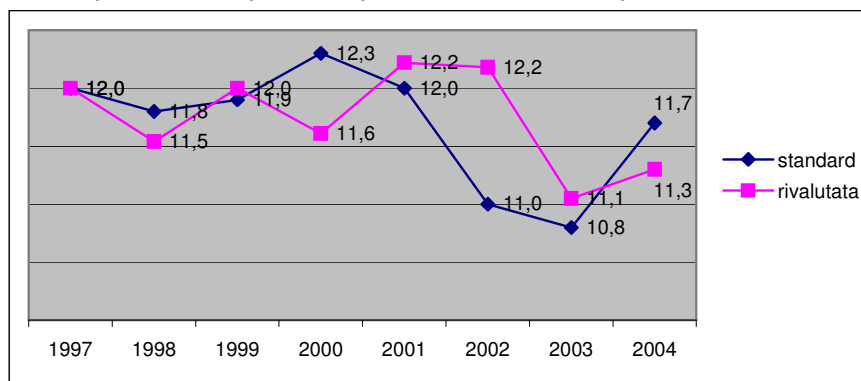
Tab. 2.2 - Incidenza della povertà relativa e totale famiglie povere per linee di povertà standard (in euro) e

⁴⁹ Nel caso specifico, poiché la spesa per consumi utilizzata nella stima della povertà include anche il valore dell'affitto ipotetico che, al contrario, non è considerato nell'indice dei prezzi al consumo, si è proceduto nel seguente modo: a) si è calcolato il peso medio dell'affitto ipotetico sulla spesa totale; b) si è calcolata la variazione dell'affitto ipotetico nei vari anni considerati; c) si è calcolato il coefficiente di rivalutazione come media ponderata della variazione dell'affitto ipotetico e della variazione dei prezzi, con pesi pari rispettivamente alla quota di spesa totale rappresentata dall'affitto ipotetico e alla quota rappresentata dalle altre voci di spesa.

linee di povertà rivalutate (in euro). Italia. Anni 1997-2004.

ANNI	POVERTÀ ISPL			POVERTÀ RIVALUTATA		
	Linee	Incidenza	n. famiglie povere	Linee	Incidenza	n. famiglie povere
1997	738,80	12,0	2.575.267	Anno standard	Anno standard	Anno standard
1998	762,31	11,8	2.556.663	755,83	11,5	2.498.095
1999	770,72	11,9	2.600.112	771,95	12,0	2.613.068
2000	810,21	12,3	2.706.794	794,08	11,6	2.551.331
2001	814,55	12,0	2.706.794	819,93	12,2	2.710.912
2002	822,17	11,0	2.403.599	850,07	12,2	2.662.048
2003	874,74	10,8	2.400.729	881,43	11,1	2.458.546
2004	919,98	11,7	2.673.894	907,63	11,3	2.577.357

Fig. 2.1 - Incidenza della povertà relativa per linee di povertà standard e linee di povertà rivalutate. Italia. Anni 1997-2004.



Rispetto alla misura standard, risulta significativa la riduzione osservata tra il 1997 e il 2002 (dal 12% al 11%), ancor più accentuata nel periodo dal 2000 al 2003. Tale diminuzione riflette il fatto che le famiglie più benestanti (appartenenti all'8, 9 e 10 decile) hanno mostrato un aumento dei loro livelli di spesa mediamente meno accentuato di quello osservato per il resto delle famiglie, in particolare quelle appartenenti al primo e secondo decile. Di conseguenza, la posizione relativa delle famiglie meno agiate è migliorata e si è ridotta l'incidenza di povertà (Tab. 2.3). Che il miglioramento sia esclusivamente dovuto a una riduzione della soglia reale di riferimento è confermato dal fatto che l'incidenza della povertà con la linea rivalutata era nel 2002 sullo stesso livello del 1997.

Tab. 2.3 - Decili della spesa equivalente mensile per l'analisi di povertà. Anni 1997-2004 (valori in euro)

Anni	DECILI								
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°
1997	698,41	892,61	1.063,29	1.228,92	1.405,17	1.609,67	1.893,53	2.288,72	3.056,29
1998	721,62	921,19	1.092,31	1.264,68	1.450,30	1.665,84	1.938,47	2.337,32	3.145,72
1999	721,03	933,67	1.106,02	1.276,26	1.472,14	1.682,71	1.959,13	2.354,13	3.103,98
2000	754,65	961,69	1.145,69	1.331,75	1.529,49	1.760,40	2.062,23	2.489,53	3.326,36
2001	769,98	977,14	1.160,26	1.346,39	1.534,04	1.785,05	2.095,72	2.532,13	3.340,35
2002	796,73	1.009,40	1.193,26	1.379,38	1.588,14	1.827,52	2.115,28	2.525,27	3.302,40
2003	857,17	1.078,27	1.270,57	1.467,17	1.682,33	1.935,80	2.250,06	2.703,30	3.543,86
2004	872,29	1.114,23	1.325,13	1.535,50	1.768,25	2.042,56	2.379,75	2.858,49	3.735,17

La situazione nel 2003 è diversa: un'ulteriore leggera diminuzione della disuguaglianza si è infatti accompagnata a un aumento della spesa per consumi decisamente più elevato della dinamica dei prezzi: l'incidenza della povertà si è quindi ridotta sia rispetto alla soglia relativa, anche se di poco, sia rispetto a quella del 1997 rivalutata per l'inflazione. Nel 2004, infine, entrambi gli indicatori segnalano un aumento della quota di famiglie povere, più forte per la misura relativa a causa della crescita più accentuata dei consumi delle famiglie più benestanti.

Disaggregando gli andamenti nazionali, tra il 1997 ed il 2004, si osserva un leggero miglioramento tra le famiglie del Nord, una sostanziale stabilità nel Mezzogiorno e un peggioramento nelle regioni centrali; peggiora la condizione delle famiglie in affitto e quelle composte da un 4 o più componenti, soprattutto quelle in cui convivono più generazioni (altra tipologia). D'altra parte migliora la condizione delle famiglie di un solo componente, in particolare gli anziani soli (*Tab. 2.4 e 2.5*).

Tab. 2.4 - Incidenza della povertà relativa per linee di povertà standard e linee di povertà rivalutate per alcune caratteristiche. Anni 1997-2004

CARATTERISTICHE	ANNI															
	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S
Ripartizione geografica																
Nord	-	6.0	5.5	5.7	5.0	5.0	5.2	5.7	5.1	5.0	5.7	5.0	5.7	5.5	4.5	4.7
Centro	-	6.0	7.3	7.5	8.8	8.8	9.0	9.7	8.6	8.4	7.4	6.6	5.9	5.8	6.8	7.3
Mezzogiorno	-	24.2	22.7	23.1	24.0	23.9	22.5	23.6	24.7	24.3	24.5	22.4	22.1	21.6	24.2	25.0
Titolo di occupazione dell'abitazione																
Affitto o subaffitto	-	19.2	19.0	19.3	18.6	18.4	18.8	19.6	20.7	20.4	20.7	19.5	20.6	20.2	20.9	21.6
Proprietà, usufrutto e uso gratuito	-	9.9	9.5	9.8	10.3	10.3	9.8	10.5	10.1	9.9	10.2	9.0	8.9	8.6	9.1	9.4
Caratteristiche delle famiglie																
Famiglie con almeno 1 minore	-	14.3	13.9	14.3	14.3	14.2	14.5	15.4	15.4	15.3	14.7	13.0	13.5	13.1	14.2	14.7
Almeno 1 anziano	-	15.5	14.9	15.2	15.8	15.7	14.7	15.6	15.4	15.1	16.0	14.6	14.6	14.3	14.4	15.0
Almeno una persona in cerca di occupazione	-	22.5	23.2	23.7	22.4	22.4	24.1	25.1	26.4	26.2	26.2	24.1	21.8	21.2	22.7	23.5
Ampiezza familiare																
1 componente	-	11.2	9.8	10.0	10.3	10.1	8.9	9.3	9.2	9.1	9.7	8.8	9.0	8.8	8.9	9.4
2 componenti	-	11.0	10.9	11.1	11.5	11.4	11.0	11.7	11.6	11.4	11.5	10.7	10.8	10.6	10.3	10.8
3 componenti	-	9.9	9.4	9.7	9.2	9.2	10.1	10.5	10.6	10.2	10.1	8.8	8.6	8.5	9.7	10.1
4 componenti	-	12.9	13.3	13.6	14.2	14.1	13.6	14.7	14.4	14.2	13.8	12.5	13.3	12.9	14.1	14.5
5 e più componenti	-	22.3	22.3	22.7	22.9	22.9	23.1	24.3	24.8	24.5	25.7	23.1	21.7	21.1	23.1	23.9
Tipologia familiare																
Persona sola < 65	-	4.9	4.6	4.8	3.2	3.2	4.2	4.4	3.5	3.4	3.5	3.1	4.2	4.0	4.1	4.3
Persona sola > 65	-	16.3	13.8	14.1	15.7	15.4	12.6	13.2	13.7	13.5	14.6	13.3	13.2	12.9	13.1	13.7
Coppia con p.r < 65	-	5.7	5.6	5.6	5.1	5.1	4.5	4.8	4.7	4.6	5.2	4.7	3.9	3.8	5.2	5.5
Coppia con p.r > 64	-	15.8	15.5	15.6	16.1	16.1	17.3	18.5	16.9	16.5	16.8	15.7	16.1	15.8	14.5	15.1
Coppia con 1 figlio	-	9.1	9.2	9.5	8.5	8.5	9.1	9.5	9.7	9.4	9.3	8.1	7.6	7.5	8.7	9.1
Coppia con 2 figli	-	12.8	13.0	13.4	13.6	13.5	13.3	14.5	14.1	14.0	13.4	12.2	13.0	12.5	13.5	13.9
Coppia con 3 figli e più	-	23.5	23.4	23.6	24.5	24.5	23.9	25.2	24.8	24.5	27.1	24.2	21.6	21.0	22.1	22.7
Monogenitore	-	12.1	11.2	11.7	14.2	14.2	12.3	13.0	13.0	13.0	12.7	11.4	12.0	11.8	12.5	12.8
Altro	-	14.9	15.5	15.9	16.3	16.3	16.8	17.6	19.0	18.8	17.0	15.7	17.0	16.7	17.9	18.5
Totale famiglie	-	12.0	11.5	11.8	12.0	11.9	11.6	12.3	12.2	12.0	12.2	11.0	11.1	10.8	11.3	11.7

R= linea di povertà rivalutata; S= linea di povertà ISPL standard

2.1.2 Povertà e strutture familiari

Allo scopo di evidenziare, come già accennato, l'effetto sulle stime di povertà dovuto ai cambiamenti nella struttura della popolazione e in quella per tipologia familiare, la stima della povertà è stata ottenuta ipotizzando che la composizione per tipologia familiare dal 1997 al 2004 sia rimasta identica. E' stata cioè calcolata l'incidenza di povertà standardizzata utilizzando come struttura tipo quella del 1997 in modo da neutralizzare gli effetti riconducibili alle variazioni di composizione per tipologia familiare e mantenendo i tassi di incidenza specifica di povertà che si sono registrati in ciascun anno. Si evidenzia come gli scarti tra le due incidenze siano decisamente ridotti, pure considerando le situazioni relative agli anni tra loro più distanti. In generale, quando le percentuali non coincidono, l'incidenza calcolata per la popolazione standardizzata è di poco superiore (al più due decimi di punto) a quella relativa alla popolazione rilevata. La differenza più elevata è quella osservata nel 2003 e nel 2004, quando il valore stimato sulla popolazione standardizzata è superiore (10,9% e 11,9% rispettivamente) a quello

sulla popolazione rilevata. Questi risultati indicano che i mutamenti demografici hanno impresso, ceteris paribus, una leggera tendenza discendente all'incidenza della povertà relativa.

Tab. 2.5 - Composizione percentuale dei poveri in base alle linee di povertà standard e alle linee di povertà rivalutate per alcune caratteristiche delle abitazioni e delle famiglie. Anni 1997-2004

CARATTERISTICHE	ANNI															
	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S	R	S
Ripartizione geografica																
Nord	-	23.7	22.7	23.0	19.9	19.9	21.6	22.0	20.1	20.1	22.6	21.9	24.6	24.3	19.0	19.2
Centro	-	9.7	12.3	12.3	14.3	14.2	14.9	15.3	13.7	13.6	11.8	11.7	10.5	10.5	11.8	12.1
Mezzogiorno	-	66.6	65.0	64.7	65.9	65.9	63.5	62.7	66.2	66.3	65.6	66.4	64.9	65.1	69.2	68.7
Titolo di occupazione dell'abitazione																
Affitto o subaffitto	-	35.1	34.4	34.1	30.5	30.4	31.0	30.4	33.2	33.3	31.7	32.9	34.4	34.6	34.3	34.2
Proprietà, usufrutto e uso gratuito	-	64.4	65.2	65.5	68.9	69.0	68.3	69.0	66.4	66.3	67.9	66.6	65.3	65.1	65.3	65.5
Caratteristiche delle famiglie																
Famiglie con almeno 1 minore	-	37.4	35.5	35.5	32.5	32.5	37.4	37.4	36.9	37.2	35.1	34.6	35.1	34.9	36.0	35.9
Almeno 1 anziano	-	42.9	45.2	45.0	49.2	49.2	43.6	43.5	44.8	44.6	46.8	47.6	47.1	47.3	45.9	46.0
Almeno una persona in cerca di occupazione	-	24.1	25.1	25.0	23.7	23.7	24.3	23.9	23.3	23.6	24.1	24.6	19.5	19.4	20.5	20.5
Ampiezza familiare																
1 componente	-	21.3	18.3	18.3	18.9	18.7	18.8	18.4	19.0	18.9	20.0	20.0	21.0	20.9	20.9	21.0
2 componenti	-	23.6	26.3	26.1	27.4	27.5	24.7	24.9	25.0	25.0	24.9	25.6	26.3	26.5	25.0	25.1
3 componenti	-	19.2	19.6	19.7	17.2	17.3	19.2	18.9	18.8	18.5	18.0	17.5	16.5	16.7	18.3	18.3
4 componenti	-	22.4	22.7	22.8	23.9	23.8	23.8	24.4	23.7	23.8	22.9	22.8	23.8	23.6	24.0	23.7
5 e più componenti	-	13.5	13.1	13.0	12.7	12.7	13.5	13.4	13.6	13.7	14.2	14.1	12.5	12.5	11.9	11.8
Tipologia familiare																
Persona sola < 65	-	4.1	3.8	3.9	2.5	2.5	4.0	3.9	3.2	3.2	3.2	3.1	4.4	4.3	4.5	4.5
Persona sola > 64	-	17.1	14.6	14.5	16.4	16.2	14.8	14.5	15.7	15.7	16.9	16.9	16.5	16.6	16.4	16.5
Coppia con p.r < 65	-	4.5	5.1	5.0	4.5	4.5	3.8	3.8	3.6	3.6	3.9	3.9	3.2	3.3	4.3	4.3
Coppia con p.r > 64	-	13.2	14.6	14.4	15.9	15.9	14.8	14.9	14.5	14.5	14.6	15.2	15.6	15.7	14.3	14.4
Coppia con 1 figlio	-	15.0	16.3	16.4	13.7	13.7	14.9	14.6	14.8	14.5	14.1	13.6	12.5	12.6	13.8	14.0
Coppia con 2 figli	-	20.3	20.3	20.4	20.8	20.7	21.4	22.0	21.4	21.5	20.4	20.5	21.3	21.1	21.3	21.0
Coppia con 3 figli e più	-	10.9	10.0	9.9	9.5	9.6	10.5	10.5	10.3	10.4	10.9	10.8	9.0	9.0	8.4	8.3
Monogenitore	-	7.8	7.3	7.4	8.2	8.2	7.7	7.6	7.7	7.8	7.8	7.7	8.2	8.3	8.8	8.7
Altro	-	7.1	8.2	8.2	8.6	8.7	8.2	8.1	8.8	8.9	8.3	8.5	9.1	9.2	8.4	8.3
Totale famiglie		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

R= linea di povertà rivalutata; S= linea di povertà ISPL standard

Per meglio comprendere tale evidenza si deve tenere conto dei molteplici mutamenti in atto nelle dinamiche e, conseguentemente, nell'assetto strutturale della popolazione. In particolare si osservino i cambiamenti che ha fatto rilevare negli ultimi anni la struttura delle famiglie.

Il processo di invecchiamento, ormai da tempo in corso nel nostro paese, si riflette inevitabilmente sulla composizione per tipologia familiare. Gli anziani soli sono passati dal 12,6% al 14,1% e le coppie di anziani dal 10,8% all'11,2%.

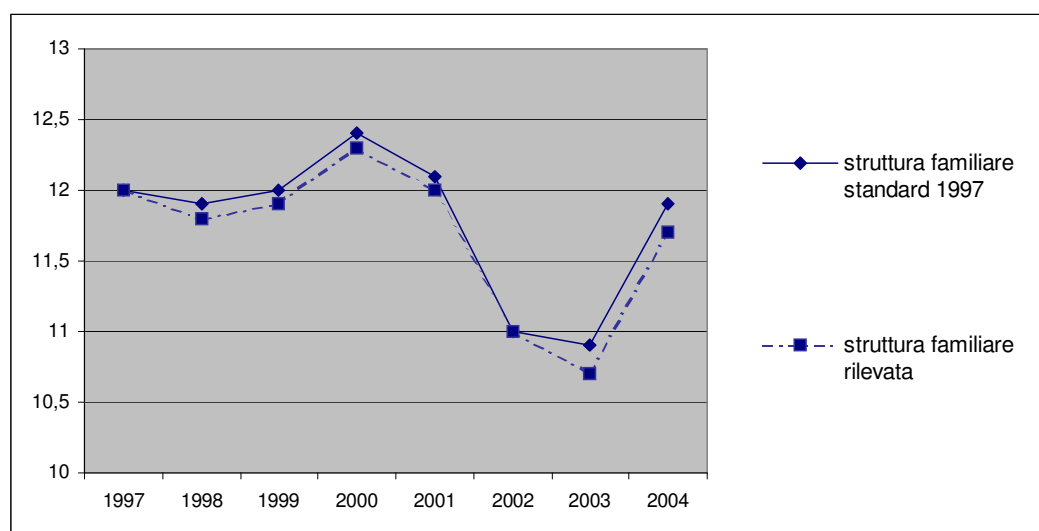
Non sfuggono le modifiche dovute alla bassa fecondità che caratterizza il nostro paese: diminuisce, infatti, la quota di coppie con figli; il decremento risulta più accentuato per le coppie con tre o più figli (da 5,6% a 4,3%); mentre appare sostanzialmente stabile la percentuale delle coppie di giovani-adulti, dei monogenitori e della famiglie con membri aggregati (riportati in tabella sotto la denominazione altra tipologia).

Interessante notare anche l'aumento dei single al di sotto dei 65 anni di età che sono passati dal 10,2% al 12,2%. Tali tendenze possono avere effetti diversi sulla povertà e, in qualche modo, contrastanti. L'aumento della presenza delle famiglie anziane, particolarmente soggette ad elevata incidenza di povertà, potrebbe, infatti, indurre un aumento della povertà a livello nazionale; d'altra parte tale aumento potrebbe essere compensato dalla diminuzione della presenza di coppie con tre o più figli, altra categoria a rischio di povertà elevato. Si spiegano dunque in questo modo le contenute differenze tra l'incidenza della povertà sulla popolazione effettiva e quella relativa alla popolazione standardizzata.

Per meglio comprendere l'effetto sulle stime dovuto alla diversa prevalenza della varie tipologie familiari può essere interessante osservare l'evoluzione della composizione percentuale delle famiglie povere rispetto alla popolazione rilevata e a quella standardizzata (Tab. 2.6 e fig. 2.2).

Tab. 2.6 e fig. 2.2 - Incidenza della povertà relativa per la struttura familiare rilevata ogni anno e strutture familiari standardizzate su quella del 1997. Anni 1997-2004

STRUTTURA	ANNI							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
struttura familiare standard 1997	12,0	11,9	12,0	12,4	12,1	11,0	10,9	11,9
struttura familiare rilevata	12,0	11,8	11,9	12,3	12,0	11,0	10,7	11,7



Negli ultimi anni si osserva, nella popolazione povera, una diminuzione di single giovani, adulti e anziani e delle coppie di anziani, nonostante la loro presenza nella popolazione totale sia, come già detto, cresciuta. Pertanto la diminuzione della povertà osservata negli ultimi anni, per queste tipologie, ha più che compensato la loro maggiore diffusione, determinando quindi una loro minore presenza tra la popolazione povera (Fig. 2.3).

Al contrario, la maggiore presenza negli ultimi anni tra le famiglie povere delle coppie con un figlio e delle coppie con tre o più figli dipende essenzialmente dal peggioramento della loro situazione relativa. Sostanzialmente stabile, tra le famiglie povere, la presenza di coppie giovani-adulte che, diminuendo fortemente sulla popolazione totale, evidenziano un peggioramento della loro condizione.

L'indice di prevalenza di povertà, definito come la differenza assoluta tra la quota di una certa tipologia familiare nella popolazione povera e la corrispondente quota nella popolazione totale, mette chiaramente in luce come risultino "sovrarappresentate", tra i poveri (valori positivi dell'indice), le tipologie "coppia con 2 figli" e soprattutto "coppia con 3 figli e più". Risultano, invece, meno rappresentate le persone sole con meno di sessantacinque anni, le coppie con persona di riferimento con meno di sessantacinque anni e le coppie con 1 figlio (Fig. 2.4).

Fig. 2.3 – Incidenza della povertà relativa in corrispondenza delle diverse tipologie familiari. Anni 1997-2004

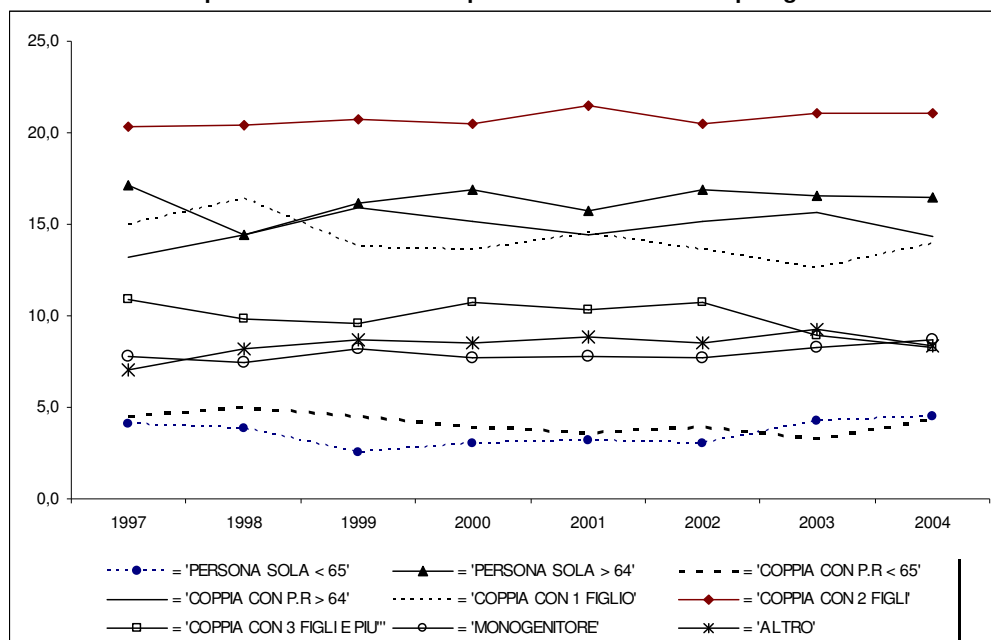
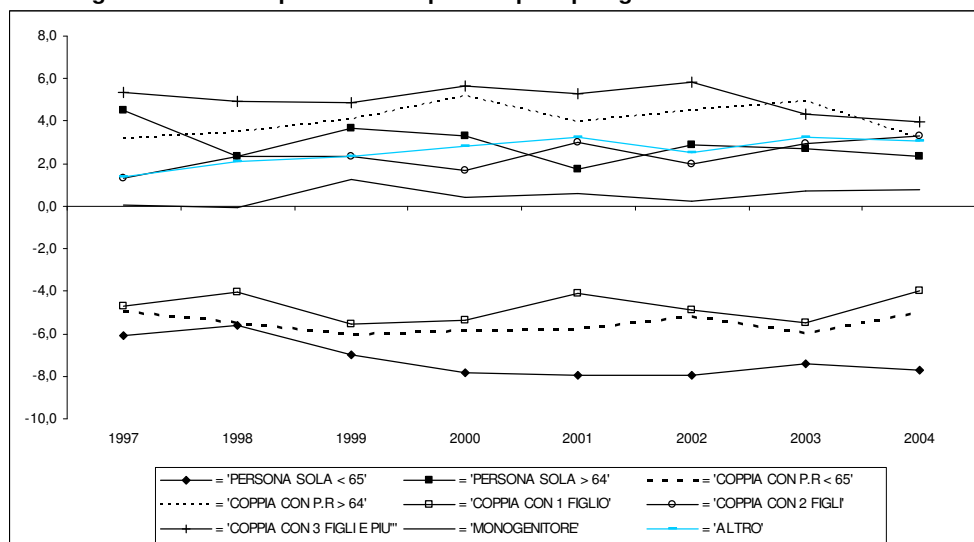


Fig. 2.4 – Indice di prevalenza di povertà per tipologia familiare. Anni 1997-2004



Raffrontando la composizione della popolazione povera rilevata e la composizione della popolazione povera nell'ipotesi che la struttura demografica fosse rimasta quella del 1997, si può derivare un indice differenziale di povertà. Un valore negativo di questo indice segnala che la tipologia familiare rappresenta una quota della popolazione povera maggiore di quella che avrebbe avuto se non vi fossero stati mutamenti demografici rispetto al 1997. Questo è il caso delle famiglie con persona di riferimento anziana. All'opposto, il valore positivo dell'indice differenziale per le famiglie con più di 3 figli suggerisce che la diminuzione del loro peso sui poveri è stata determinata in parte significativa dalla riduzione della loro quota sulla popolazione complessiva (Tabb. 2.7, 2.8 e fig. 2.5).

Tab. 2.7 – Composizione per tipologia familiare della popolazione rilevata e della popolazione povera, indice di prevalenza di povertà. Anni 1997-2004

TIPOLOGIA FAMILIARE	ANNI							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Popolazione totale rilevata								
Persona sola < 65	10,2	9,5	9,5	10,9	11,1	11,0	11,7	12,2
Persona sola > 64	12,6	12,1	12,5	13,6	14,0	14,0	13,9	14,1
Coppia con p.r < 65	9,4	10,5	10,5	9,7	9,4	9,1	9,2	9,3
Coppia con p.r > 64	10,0	10,9	11,8	10,0	10,5	10,6	10,7	11,2
Coppia con 1 figlio	19,7	20,5	19,3	19,0	18,6	18,5	18,1	18,0
Coppia con 2 figli	19,0	18,0	18,4	18,8	18,5	18,5	18,2	17,7
Coppia con 3 figli e più	5,6	4,9	4,7	5,1	5,1	4,9	4,6	4,3
Monogenitore	7,7	7,5	6,9	7,3	7,2	7,4	7,6	7,9
Altro	5,7	6,1	6,4	5,7	5,6	6,0	6,0	5,3
Popolazione povera rilevata								
Persona sola < 65	4,1	3,8	2,5	3,1	3,2	3,1	4,3	4,5
Persona sola > 64	17,1	14,5	16,2	16,9	15,7	16,9	16,6	16,5
Coppia con p.r < 65	4,5	5,0	4,5	3,9	3,6	3,9	3,3	4,3
Coppia con p.r > 64	13,2	14,4	15,9	15,2	14,5	15,2	15,7	14,4
Coppia con 1 figlio	15,0	16,4	13,7	13,6	14,5	13,6	12,6	14,0
Coppia con 2 figli	20,3	20,4	20,7	20,5	21,5	20,5	21,1	21,0
Coppia con 3 figli e più	10,9	9,9	9,6	10,7	10,3	10,7	9,0	8,3
Monogenitore	7,7	7,4	8,2	7,7	7,8	7,7	8,3	8,7
Altro	7,1	8,2	8,7	8,5	8,9	8,5	9,2	8,3
Indice di prevalenza della povertà								
Persona sola < 65	-6,1	-5,6	-7,0	-7,9	-7,9	-7,9	-7,4	-7,7
Persona sola > 64	4,5	2,3	3,7	3,3	1,8	2,9	2,7	2,4
Coppia con p.r < 65	-5,0	-5,5	-6,0	-5,8	-5,8	-5,2	-6,0	-5,0
Coppia con p.r > 64	3,2	3,5	4,1	5,2	4,0	4,5	4,9	3,2
Coppia con 1 figlio	-4,7	-4,0	-5,5	-5,4	-4,1	-4,9	-5,5	-4,0
Coppia con 2 figli	1,3	2,3	2,3	1,7	3,0	1,9	2,9	3,3
Coppia con 3 figli e più	5,3	4,9	4,9	5,6	5,3	5,9	4,4	4,0
Monogenitore	0,1	-0,1	1,3	0,4	0,6	0,3	0,7	0,8
Altro	1,4	2,1	2,3	2,8	3,2	2,5	3,3	3,0

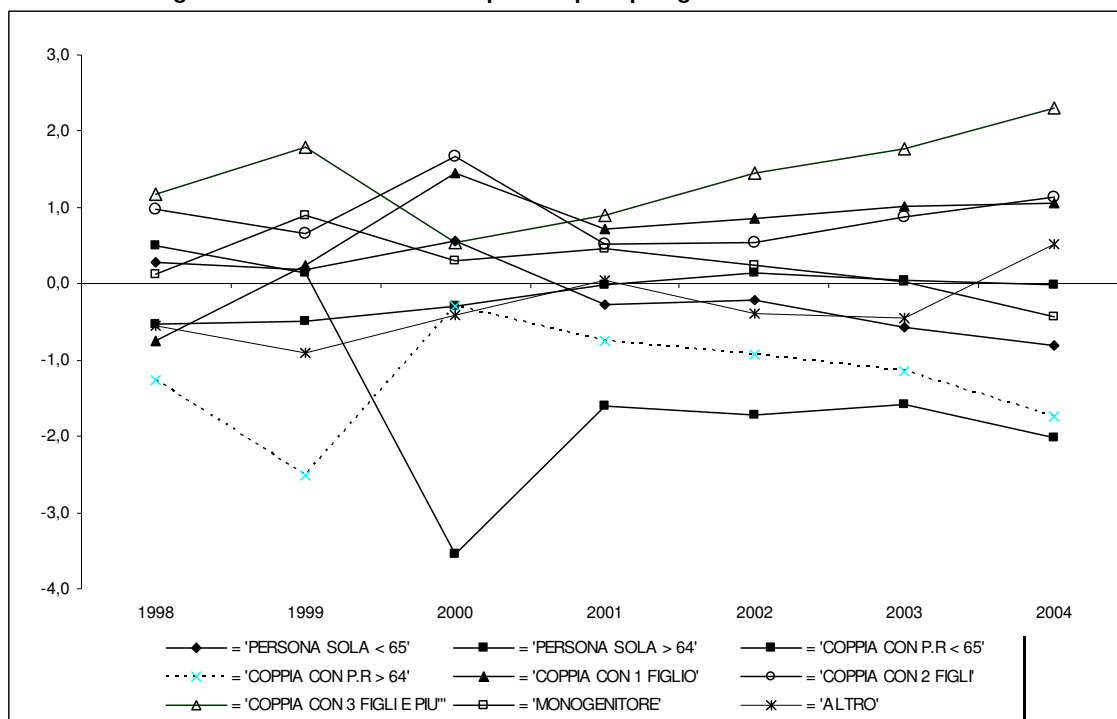
lpp (indice di prevalenza di povertà) = struttura della popolazione povera - struttura popolazione totale rilevata

Tab. 2.8 – Composizione per tipologia familiare della popolazione rilevata e della popolazione povera in base alla struttura standard 1997, indice differenziale di povertà. Anni 1997-2004

TIPOLOGIA FAMILIARE	ANNI							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Popolazione povera rilevata								
Persona sola < 65	4,1	3,8	2,5	3,1	3,2	3,1	4,3	4,5
Persona sola > 64	17,1	14,5	16,2	16,9	15,7	16,9	16,6	16,5
Coppia con p.r < 65	4,5	5,0	4,5	3,9	3,6	3,9	3,3	4,3
Coppia con p.r > 64	13,2	14,4	15,9	15,2	14,5	15,2	15,7	14,4
Coppia con 1 figlio	15,0	16,4	13,7	13,6	14,5	13,6	12,6	14,0
Coppia con 2 figli	20,3	20,4	20,7	20,5	21,5	20,5	21,1	21,0
Coppia con 3 figli e più	10,9	9,9	9,6	10,7	10,3	10,7	9,0	8,3
Monogenitore	7,7	7,4	8,2	7,7	7,8	7,7	8,3	8,7
Altro	7,1	8,2	8,7	8,5	8,9	8,5	9,2	8,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Popolazione povera in base alla struttura standard 1997								
Persona sola < 65	..	4,1	2,7	3,6	2,9	2,8	3,7	3,7
Persona sola > 64	..	15,0	16,3	13,4	14,1	15,2	15,0	14,5
Coppia con p.r < 65	..	4,4	4,0	3,6	3,6	4,0	3,3	4,3
Coppia con p.r > 64	..	13,2	13,4	14,9	13,7	14,2	14,5	12,6
Coppia con 1 figlio	..	15,7	14,0	15,0	15,2	14,5	13,6	15,0
Coppia con 2 figli	..	21,4	21,4	22,1	22,0	21,0	22,0	22,2
Coppia con 3 figli e più	..	11,0	11,3	11,3	11,3	12,2	10,7	10,6
Monogenitore	..	7,6	9,1	8,0	8,3	7,9	8,3	8,3
Altro	..	7,6	7,8	8,1	8,9	8,1	8,8	8,8
Totale	..	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Indice differenziale di povertà								
Persona sola < 65	..	0,3	0,2	0,6	-0,3	-0,2	-0,6	-0,8
Persona sola > 64	..	0,5	0,1	-3,5	-1,6	-1,7	-1,6	-2,0
Coppia con p.r < 65	..	-0,5	-0,5	-0,3	0,0	0,1	0,0	0,0
Coppia con p.r > 64	..	-1,3	-2,5	-0,3	-0,7	-0,9	-1,1	-1,7
Coppia con 1 figlio	..	-0,7	0,2	1,4	0,7	0,9	1,0	1,0
Coppia con 2 figli	..	1,0	0,7	1,7	0,5	0,5	0,9	1,1
Coppia con 3 figli e più	..	1,2	1,8	0,5	0,9	1,5	1,8	2,3
Monogenitore	..	0,1	0,9	0,3	0,5	0,2	0,0	-0,4
Altro	..	-0,6	-0,9	-0,4	0,0	-0,4	-0,4	0,5

Indice differenziale di povertà = popolazione povera rilevata - popolazione povera in base alla struttura standard del 1997.

Fig. 2.5 - Indice differenziale di povertà per tipologia familiare. Anni 1997-2004



2.1. 3 Costo della casa e povertà

La variabile della spesa per consumi, utilizzata anche per l'analisi della povertà, include la componente relativa all'affitto figurativo. Le spese per l'abitazione includono cioè l'importo che le famiglie che vivono in alloggi di proprietà o disponibili a titolo gratuito potrebbero ottenere affittando l'abitazione. Ovviamente non si tratta di una spesa realmente sostenuta, ma di una spesa virtuale che permette di utilizzare la spesa per consumi come *proxy* dello standard di vita della famiglia: si suppone cioè che, a parità di livello di spesa per consumi, una famiglia proprietaria dell'abitazione abbia uno standard di vita superiore ad un'altra famiglia che, con lo stesso importo, deve sostenere anche le spese per l'affitto. Di conseguenza la spesa per consumi (d'altra parte anche il reddito) delle famiglie che vivono in abitazioni di proprietà, in usufrutto o a titolo gratuito, vengono "aumentate" del valore dell'abitazione, stimato sulla base dell'affitto figurativo.

Il maggiore problema è rappresentato dall'avere una stima accurata di tale componente. Attualmente la stima utilizzata nell'indagine sui consumi è basata sulla valutazione soggettiva, da parte della famiglia, dell'importo che potrebbe mensilmente ottenere dall'affitto dell'abitazione in cui vive. Molti sono i limiti connessi a tale misura che, almeno per il momento, rappresenta comunque quella utilizzata anche nel contesto delle indagini sul reddito, in quanto la limitata diffusione del mercato degli affitti nella realtà italiana, unita ad una struttura dei prezzi molto rarefatta sul territorio, rende difficile l'uso di modelli econometrici e la possibilità di pervenire a stime basate su informazione esogene.

Al fine di valutare come questa componente agisca nel modificare la distribuzione della spesa per consumi e con l'obiettivo di rimanere comunque nell'ambito della confrontabilità tra gli aggregati di spesa, la stima della povertà è stata effettuata calcolando la linea di povertà sulla distribuzione della spesa per consumi al netto del costo dell'abitazione, al netto cioè dell'affitto realmente pagato o dell'affitto figurativo. La stima della linea di povertà ISPL e della relativa incidenza sono state confrontate con quelle ottenute a partire dalla distribuzione della spesa per

consumi al netto degli affitti. I valori delle linee di povertà, nel caso della distribuzione al netto degli affitti (reali o imputati) sono ovviamente più bassi rispetto a quelli standard ma, al contrario, l'incidenza della povertà risulta più elevata. L'escludere infatti questa componente determina un aumento della disuguaglianza nella distribuzione della spesa per consumi equivalente, anche se su livelli di spesa più bassi (*Tab. 2.9*).

Tab. 2.9 - Incidenza della povertà relativa e totale famiglie povere per linee di povertà standard (in euro) e linee di povertà al netto delle spese per affitto (in euro). Anni 1997-2004

ANNI	POVERTÀ STANDARD			POVERTÀ AL NETTO DELLE SPESE PER AFFITTO		
	linee	Incidenza	n. famiglie povere	Linee	Incidenza	n. famiglie povere
1997	738,80	12,0	2.575.267	616,47	17,2	3.691.980
1998	762,31	11,8	2.556.663	635,45	17,5	3.794.547
1999	770,72	11,9	2.600.112	638,67	17,6	3.836.352
2000	810,21	12,3	2.706.794	672,16	18,7	4.109.905
2001	814,55	12,0	2.706.794	667,70	18,3	4.059.536
2002	822,17	11,0	2.403.599	664,19	17,6	3.855.518
2003	874,74	10,7	2.400.729	703,60	17,4	3.864.657
2004	919,98	11,7	2.673.894	735,71	18,2	4.155.409

Il risultato è evidenziato dall'indicatore relativo al rapporto tra la quota di spesa sostenuta dalle famiglie appartenenti al 20% più ricco della popolazione e quella sostenuta dalle famiglie appartenenti al 20% più povero, maggiore è la disuguaglianza osservata, in quanto in una situazione di equidistribuzione il valore sarebbe pari ad uno (ogni 10% di famiglie sosterebbe infatti esattamente il 10% della spesa totale). La maggiore disuguaglianza della distribuzione al netto degli affitti è quindi evidenziata dai valori osservati che indicano come la quota di spesa delle famiglie dei due decimi superiori sia oltre 6 volte quella dei due decimi inferiori; i valori scendono a circa 5 volte nel caso della distribuzione della spesa equivalente secondo la definizione standard (*Tabb. 2.10 e 2.11*).

Tab. 2.10 - Decili della spesa equivalente per l'analisi di povertà (esclusi affitti effettivi e imputati). Anni 1997-2004 (valori in euro)

ANNI	DECILI								
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°
1997	496,21	656,15	801,97	950,59	1.112,76	1.303,40	1.546,90	1.914,00	2.614,83
1998	506,47	675,15	823,75	975,52	1.142,18	1.338,20	1.582,00	1.950,30	2.696,67
1999	499,91	677,11	825,90	976,69	1.147,36	1.349,60	1.595,59	1.955,24	2.655,10
2000	527,25	692,19	851,24	1.008,79	1.187,64	1.394,35	1.670,27	2.062,56	2.835,48
2001	527,70	696,93	854,50	1.007,41	1.182,13	1.392,62	1.687,50	2.078,51	2.811,11
2002	534,94	700,46	855,22	1.009,35	1.188,46	1.403,89	1.660,91	2.032,13	2.739,79
2003	575,00	747,96	913,23	1.076,55	1.259,81	1.482,66	1.762,14	2.174,03	2.939,23
2004	581,47	767,50	940,55	1.120,31	1.319,81	1.543,02	1.847,77	2.293,07	3.078,10

Tab. 2.11 - Rapporto della quota di spesa sostenuta dalle famiglie appartenenti agli ultimi due decili e quella sostenuta dalle famiglie appartenenti ai primi due. Anni 1997-2004

ANNI	DISTRIBUZIONE SPESA STANDARD	DISTRIBUZIONE AL NETTO DELLE SPESE PER GLI AFFITTI
1997	5,32	6,57
1998	5,26	6,59
1999	5,26	6,66
2000	5,44	6,86
2001	5,22	6,60
2002	5,04	6,43
2003	5,01	6,37
2004	5,09	6,51

L'andamento del fenomeno nel tempo appare leggermente differenziato per le due distribuzioni e in particolare diventa significativo l'aumento della povertà osservato tra il 1997 ed il 2000 per la distribuzione al netto degli affitti: l'incidenza passa dal 17,2% al 18,7%. L'effetto, ancora una volta, è imputabile all'aumento della disuguaglianza, indotto da una crescita della spesa per consumi decisamente più accentuata tra le famiglie benestanti (circa l'8% degli ultimi due decili contro il 6% dei primi due). Risulta infine confermata la diminuzione dell'incidenza dal 2000 al 2003, già evidenziata e commentata rispetto alla povertà standard.

Ancor più interessante è comunque analizzare l'effetto dell'uso della spesa per consumi al netto degli affitti per l'analisi della povertà sui sottogruppi di popolazione.

In generale, le famiglie proprietarie dell'abitazione presentano livelli di incidenza decisamente più contenuti se si considera la spesa standard: ciò sta ad indicare come, mediamente, l'affitto imputato è superiore all'affitto realmente pagato per due principali ordini di motivi. Il primo risiede nel fatto che non tutti gli affitti pagati sono ai prezzi correnti di mercato (ad esempio per le famiglie che occupano abitazioni di proprietà di enti pubblici), il secondo nel fatto che, mediamente, le abitazioni di proprietà presentano standard qualitativi più elevati e quindi valori ai prezzi di mercato più alti (*Tab. 2.12*).

Tab. 2.12 - Incidenza della povertà relativa per linee di povertà standard e linee di povertà al netto delle spese per affitto, per alcune caratteristiche delle abitazioni e delle famiglie. Anni 1997-2004

CARATTERISTICHE	ANNI															
	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S
Ripartizioni																
Nord	11,0	6,0	11,2	5,7	10,3	5,0	11,4	5,7	10,9	5,0	12,0	5,0	12,0	5,5	11,3	4,7
Centro	12,9	6,0	15,2	7,5	17,1	8,8	19,8	9,7	18,0	8,4	14,2	6,6	15,9	5,8	16,7	7,3
Mezzogiorno	28,8	24,2	28,1	23,1	28,5	23,9	28,7	23,6	29,3	24,3	27,9	22,4	26,3	21,6	29,6	25,0
Titolo di occupazione dell'abitazione																
Affitto o subaffitto	22,7	19,2	23,6	19,3	22,8	18,4	24,3	19,6	25,3	20,4	23,7	19,5	24,6	20,2	26,1	21,6
Proprietà, usufrutto e usogratuito	15,7	9,9	15,9	9,8	16,3	10,3	17,3	10,5	16,6	9,9	16,2	9,0	15,8	8,6	16,4	9,4
Caratteristiche delle famiglie																
famiglie con almeno un minore	17,0	14,3	17,0	14,3	16,9	14,2	18,5	15,4	17,5	15,3	16,2	13,0	16,2	13,1	18,0	14,7
famiglie con almeno 1 anziano	25,1	15,5	25,8	15,2	25,4	15,7	27,2	15,6	27,0	15,1	26,6	14,6	26,7	14,3	26,4	15,0
famiglie con almeno 1 persona in cerca di occupazione	24,9	22,5	27,4	23,7	25,6	22,4	28,5	25,1	29,4	26,2	27,8	24,1	25,0	21,2	26,5	23,5
Ampiezza della famiglia																
1 componente	21,5	11,2	21,4	10,0	20,8	10,1	21,2	9,3	21,5	9,1	21,0	8,8	21,1	8,8	20,2	9,4
2 componenti	16,8	11,0	17,6	11,1	18,0	11,4	18,4	11,7	18,1	11,4	18,4	10,7	17,5	10,6	18,5	10,8
3 componenti	13,3	9,9	13,6	9,7	12,8	9,2	15,2	10,5	14,2	10,2	13,3	8,8	12,7	8,5	14,3	10,1
4 componenti	15,6	12,9	15,8	13,6	16,7	14,1	17,6	14,7	17,0	14,2	15,0	12,5	16,0	12,9	17,8	14,5
5 e più componenti	23,0	22,3	23,8	22,7	25,0	22,9	25,9	24,3	24,5	24,5	24,0	23,1	22,6	21,1	24,1	23,9
Tipologia familiare																
Persona sola < 65	10,0	4,9	9,3	4,8	8,0	3,2	9,2	4,4	9,2	3,4	8,5	3,1	8,6	4,0	9,1	4,3
Persona sola > 64	30,7	16,3	30,9	14,1	30,5	15,4	30,8	13,2	31,3	13,5	30,9	13,3	31,6	12,9	29,7	13,7
Coppia con p.r < 65	9,5	5,7	9,3	5,6	9,2	5,1	9,2	4,8	7,9	4,6	9,1	4,7	7,0	3,8	10,2	5,5
Coppia con p.r > 64	23,9	15,8	23,6	15,6	25,2	16,1	27,7	18,5	26,3	16,5	26,0	15,7	26,1	15,8	25,2	15,1
Coppia con 1 figlio	12,3	9,1	13,1	9,5	12,0	8,5	13,7	9,5	13,2	9,4	12,5	8,1	11,3	7,5	13,3	9,1
Coppia con 2 figli	15,3	12,8	15,4	13,4	15,9	13,5	17,3	14,5	16,7	14,0	14,6	12,2	15,4	12,5	17,1	13,9
Coppia con 3 figli e più	23,8	23,5	24,4	23,6	26,1	24,5	26,6	25,2	24,6	24,5	24,4	24,2	21,4	21,0	23,1	22,7
Monogenitore	16,2	12,1	17,9	11,7	18,2	14,2	18,1	13,0	18,2	13,0	17,7	11,4	17,2	11,8	18,8	12,8
Altro	19,7	14,9	22,2	15,9	21,5	16,3	23,9	17,6	22,9	18,8	21,2	15,7	23,3	16,7	23,6	18,5
Totale famiglie	17,2	12,0	17,5	11,8	17,6	11,9	18,7	12,3	18,3	12,0	17,6	11,0	17,4	10,8	18,2	11,7
N.A. = linea di povertà al netto delle spese per affitto ed affitto imputato																
S= linea di povertà ISPL standard																

L'effetto è particolarmente evidente per le famiglie del Centro-Nord, dove l'incidenza di povertà calcolata sulla distribuzione al netto degli affitti è circa doppia rispetto a quella standard, ad indicare come il valore dell'abitazione abbia un peso sulla distribuzione totale della spesa superiore a quello osservato per le famiglie del Mezzogiorno (nel 2004 si parla del 22-23% contro il 17-18% rispettivamente).

La maggiore diffusione della proprietà dell'abitazione (compreso l'usufrutto e l'uso gratuito) tra le famiglie di e con anziani, determina per le specifiche tipologie familiari (famiglie con almeno un anziano, anziani soli e coppie di anziani) le differenze più accentuate tra i due indicatori: l'incidenza nel 2004 passa dal 15% al 26,4%, dal 13,7% al 29,7% e dal 15,1% al 25,2% rispettivamente. Al contrario le differenze meno evidenti si osservano tra le famiglie con componenti minori (di età inferiore ai 18 anni) e soprattutto tra le famiglie con almeno un componente in cerca di occupazione, tipologie per le quali la più bassa diffusione del possesso dell'abitazione è indotta sia da possibili forti vincoli di bilancio (si tratta di tipologie ad elevato rischio di povertà) sia dall'essere nella fase iniziale del ciclo di vita familiare.

Se, oltre all'incidenza, si considera anche la distribuzione percentuale della famiglie povere rispetto alle varie caratteristiche familiari, appare evidente come, utilizzando la distribuzione della spesa per consumi standard, siano maggiormente rappresentate le famiglie del Mezzogiorno, quelle locatarie dell'abitazione in cui vivono, quelle con almeno un figlio minore e con almeno un componente in cerca di occupazione, quelle con un elevato numero di componenti, in particolare coppie con figli, monogenitori e famiglie con membri aggregati (altra tipologia) (Tab. 2.13).

Tab. 2.13 - Composizione percentuale delle famiglie povere in base alle linee di povertà standard e alle linee di povertà al netto delle spese per affitto per alcune caratteristiche. Anni 1997-2004.

CARATTERISTICHE	ANNI															
	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S	N.A.	S
Ripartizione geografica																
Nord	30,3	23,7	30,3	23,0	27,9	19,9	29,1	22,0	28,6	20,1	32,7	21,9	33,2	24,3	29,8	19,2
Centro	14,5	9,7	16,8	12,3	18,8	14,2	20,5	15,3	19,1	13,6	15,7	11,7	17,8	10,5	17,9	12,1
Mezzogiorno	55,2	66,6	52,9	64,7	53,3	65,9	50,3	62,7	52,3	66,3	51,6	66,4	49,0	65,1	52,3	68,7
Titolo di occupazione dell'abitazione																
Affitto o subaffitto	28,9	35,1	28,1	34,1	25,6	30,4	25,0	30,4	27,0	33,3	24,9	32,9	26,1	34,6	26,6	34,2
Proprietà, usufrutto e uso gratuito	70,9	64,4	71,7	65,5	74,1	69,0	74,7	69,0	72,8	66,3	74,8	66,6	73,8	65,1	73,3	65,5
Caratteristiche delle famiglie																
Famiglie con almeno un minore	30,9	37,4	28,6	35,5	26,2	32,5	29,6	37,4	28,0	37,2	26,7	34,6	26,7	34,9	28,2	35,9
Famiglie con almeno 1 anziano	48,4	42,9	51,4	45,0	53,9	49,2	50,1	43,5	52,3	44,6	53,9	47,6	54,9	47,3	52,1	46,0
Famiglie con almeno 1 persona in cerca di occupazione	18,5	24,1	19,6	25,0	18,4	23,7	17,8	23,9	17,3	23,6	17,7	24,6	14,2	19,4	14,8	20,5
Ampiezza della famiglia																
1 componente	28,5	21,3	26,4	18,3	26,0	18,7	27,8	18,4	29,5	18,9	29,9	20,0	31,0	20,9	29,2	21,0
2 componenti	25,2	23,6	28,0	26,1	29,2	27,5	25,7	24,9	26,1	25,0	27,4	25,6	27,1	26,5	27,7	25,1
3 componenti	17,9	19,2	18,6	19,7	16,4	17,3	17,9	18,9	16,8	18,5	16,4	17,5	15,5	16,7	16,8	18,3
4 componenti	18,8	22,4	17,8	22,8	19,0	23,8	19,2	24,4	18,7	23,8	17,2	22,8	18,1	23,6	18,7	23,7
5 e più componenti	9,7	13,5	9,2	13,0	9,4	12,7	9,4	13,4	9,0	13,7	9,2	14,1	8,3	12,5	7,7	11,8
Tipologia familiare																
Persona sola < 65	6,0	4,1	5,0	3,9	4,3	2,5	5,3	3,9	5,6	3,2	5,3	3,1	5,8	4,3	6,1	4,5
Persona sola > 64	22,5	17,1	21,4	14,5	21,6	16,2	22,4	14,5	23,9	15,7	24,6	16,9	25,3	16,6	23,1	16,5
Coppia con p.r < 65	5,2	4,5	5,5	5,0	5,5	4,5	4,8	3,8	4,0	3,6	4,7	3,9	3,7	3,3	5,2	4,3
Coppia con p.r > 64	13,9	13,2	14,7	14,4	16,9	15,9	14,7	14,9	15,1	14,5	15,7	15,2	16,1	15,7	15,4	14,4
Coppia con 1 figlio	14,1	15,0	15,3	16,4	13,1	13,7	13,8	14,6	13,5	14,5	13,0	13,6	11,8	12,6	13,1	14,0
Coppia con 2 figli	16,9	20,3	15,9	20,4	16,6	20,7	17,3	22,0	16,9	21,5	15,3	20,5	16,1	21,1	16,7	21,0
Coppia con 3 figli e più	7,7	10,9	6,9	9,9	6,9	9,6	7,3	10,5	6,8	10,4	6,8	10,8	5,7	9,0	5,4	8,3
Monogenitore	7,2	7,8	7,7	7,4	7,1	8,2	7,0	7,6	7,2	7,8	7,5	7,7	7,5	8,3	8,2	8,7
Altro	6,5	7,1	7,7	8,2	7,8	8,7	7,2	8,1	7,1	8,9	7,2	8,5	8,0	9,2	6,8	8,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

N.A.= linea di povertà al netto delle spese per affitto ed affitto imputato; S= linea di povertà ISPL standard

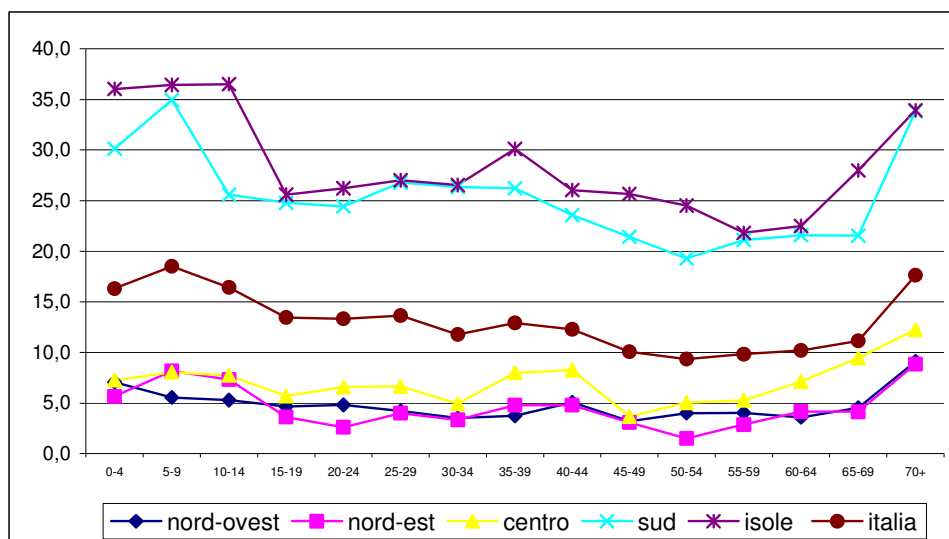
2.2. La povertà giovane nel 2004

In Italia nel 2004 risultavano appartenere a famiglie povere 7.587.850 individui, il 13,2% del totale della popolazione.

L'incidenza degli appartenenti a famiglie povere presenta un andamento diversificato a seconda dell'area di residenza. Nel Mezzogiorno emerge, in maniera più netta, rispetto a quanto avviene nelle altre ripartizioni, l'incidenza degli individui appartenenti a famiglie povere nelle età infantili.

Utilizzando una sintetica classificazione per età che tenga conto sia delle tradizionali suddivisioni del percorso di vita, sia dell'allungamento della giovinezza, si evidenzia chiaramente la debolezza dei minori e degli ultrasessantacinquenni, da sempre considerate fasce a rischio (Fig. 2.5). Ma, se è vero che bambini ed anziani incorrono più facilmente in situazioni di difficoltà economica, i giovani tra i 18 e i 34 anni non risultano poi così protetti; in questa fascia di età, infatti, l'incidenza di individui appartenenti a famiglie povere sul totale è di poco inferiore a quella registrata per il complesso della popolazione (Tab. 2.14).

Fig. 2.5 - Incidenza degli appartenenti a famiglie povere sul totale degli individui per area e classi di età. Anno 2004



Tab. 2.14 – Individui appartenenti a famiglie povere e incidenza di povertà per classe di età, valori assoluti e Percentuali. Anno 2004.

CLASSI DI ETÀ	INDIVIDUI APPARTENENTI A FAMIGLIE POVERE	
	Valori assoluti	Valori percentuali
0-17	1.648.356	16,5
18-34	1.604.490	12,9
35-64	2.630.880	10,9
65 e oltre	1.704.125	15,6
Totale	7.587.850	13,2

La letteratura classica sulla povertà per anni ha individuato nella giovinezza una fase della vita relativamente sicura. I giovani non erano considerati a rischio, come altre categorie, in quanto economicamente attivi e, in ipotesi, privi del peso di altre persone da loro dipendenti.

La portata di tale assunto appare oggi ridimensionata dai mutamenti verificatisi nel mercato del lavoro, nei percorsi formativi e nelle modalità di transizione alla vita.

In Italia, poi, la permanenza lunga dei giovani in famiglia li espone per più lungo tempo agli stessi rischi nei quali può incorrere una fascia di popolazione da sempre ritenuta fragile come quella dell'infanzia. Nonostante che i confini tra le diverse fasi della vita appaiano sempre più sfumati e siano sempre meno netti i momenti di passaggio, è necessario a fini descrittivi fissare

gli anni che individuano i giovani nella popolazione. Qui ci si concentra sulla fascia di età compresa tra i 18 e i 34 anni (Tab. 2.15).

Tab. 2.15 - Numero di individui appartenenti a famiglie povere e non povere e composizione percentuale dei poveri e dei non poveri per alcune caratteristiche degli individui e delle famiglie, distintamente per gli individui tra 18 e 34 anni e il totale della popolazione. Anno 2004

CARATTERISTICHE DELLA FAMIGLIA E DELL'ABITAZIONE	INDIVIDUI TRA 18 E 34 ANNI				TOTALE POPOLAZIONE			
	Non poveri		Poveri		Non poveri		Poveri	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Sesso								
Maschio	5.494.742	50,6	780.555	48,6	24.292.196	48,6	3.642.835	48,0
Femmina	5.358.480	49,4	823.935	51,4	25.657.634	51,4	3.945.015	52,0
Titolo di studio								
Dottorato o spec	..	..	..	..	166.681	0,3	3.998	0,1
Laurea	1.004.074	9,3	38.213	2,4	3.252.593	6,5	88.376	1,2
Laurea breve o diploma univ.	216.235	2,0	15.775	1,0	473.902	0,9	33.563	0,4
Diploma accesso università	5.314.140	49,0	570.273	35,5	12.494.956	25,0	1.038.134	13,7
licenza no università	924.203	8,5	86.389	5,4	2.950.169	5,9	199.071	2,6
Media	3.196.359	29,5	786.813	49,0	13.942.507	27,9	2.368.705	31,2
Elementari	..	..	..	..	10.362.786	20,7	2.128.959	28,1
Nessun titolo	31.314	0,3	18.249	1,1	6.306.236	12,6	1.727.045	22,8
Condizione occupazionale								
Occupato	6.041.100	55,7	544.255	33,9	20.277.303	47,0	1.812.927	29,3
Disoccupato	626.913	5,8	171.181	10,7	1.217.117	2,8	395.296	6,4
In cerca prima occupazione	708.755	6,5	261.551	16,3	819.549	1,9	320.496	5,2
Casalinga	652.816	6,0	283.131	17,6	5.822.187	13,5	1.434.783	23,2
Studente	2.645.996	24,4	308.003	19,2	4.063.127	9,4	511.071	8,3
Inabile	..	..	..	..	272.490	0,6	87.972	1,4
Ritirato dal lavoro	..	..	..	..	10.167.277	23,6	1.511.927	24,5
Leva o servizio civile	49.522	..	..	0,9	49.522	0,1	14.908	0,2
In altra condizione	83.022	..	..	0,7	451.318	1,0	93.562	1,5
<i>Popolazione totale</i>	10.853.222	100,0	1.604.490	100,0	49.949.830	100,0	7.587.850	100,0

Osservando comparativamente la composizione del totale della popolazione e delle persone tra i 18 e i 34 anni, si nota che la quota più elevata di appartenenti a famiglie povere è rappresentata dagli occupati (rispettivamente il 29,3% e il 33,9%), ma tra i giovani, sparendo la componente ritirati dal lavoro, gli occupati rappresentano una frazione più elevata di appartenenti a famiglie povere. Le donne rappresentano una quota leggermente più ampia degli uomini tra le persone che vivono in famiglie povere, senza grandi distinzioni tra giovani e popolazioni nel suo complesso.

Interessante anche quanto emerge rispetto al titolo di studio. E' evidente che, nel caso dei giovani, ci si trova di fronte a persone spesso ancora in formazione, ma si osserva in maniera inequivocabile un mutamento del profilo del povero nelle nuove generazioni: il titolo di studio modale, tra gli appartenenti a famiglie povere, resta la licenza di scuola media, ma per i giovani una quota rilevante (35,5%) è rappresentata comunque da persone che hanno un diploma che consente l'accesso all'università. Di poco, ma comunque, più ampio è il peso tra gli appartenenti a famiglie povere di coloro che hanno una laurea (2,4%) (Tab. 2.16).

Tra i giovani poveri, la percentuale di coloro che vive in affitto è del 40,3% mentre per il totale del campione si registra un 34,8%. Anche la distribuzione territoriale della "povertà giovanile" è diversa, maggiormente concentrata nel Mezzogiorno (79,0%).

Più interessante quanto emerge dall'analisi effettuata considerando le caratteristiche delle famiglie di appartenenza.

I giovani che appartengono a famiglie composte da due persone rappresentano una quota abbastanza contenuta degli appartenenti a famiglie povere (6,5%). Al contrario, considerando il totale della popolazione, la quota di appartenenti a famiglie povere di due persone diviene molto più consistente (17,7%). Viceversa tra i giovani la quota di appartenenti a famiglie povere di 3 componenti è più ampia di quella registrata per il totale della popolazione.

Quanto detto sulla numerosità familiare trova, ovviamente, corrispondenza in quanto emerge relativamente alla tipologia familiare. In particolare, tra i giovani, coloro che vivono in coppia

con figli e in famiglie monogenitore rappresentano una quota più rilevante degli appartenenti a famiglie povere.

Tab. 2.16 - Numero di individui appartenenti a famiglie povere e non povere e composizione percentuale dei poveri e dei non poveri per alcune caratteristiche delle abitazioni e delle famiglie, distintamente per gli individui tra 18 e 34 anni e il totale della popolazione, 2004.

CARATTERISTICHE DELLA FAMIGLIA E DELL'ABITAZIONE	INDIVIDUI TRA 18 E 34 ANNI				TOTALE CAMPIONE			
	Non poveri		Poveri		non poveri		Poveri	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Titolo di occupazione dell'abitazione								
Affitto o subaffitto	1.913.967	17,6	644.340	40,3	7.487.825	15,0	2.639.137	34,8
Proprietà	8.044.240	74,1	824.465	51,5	38.523.408	77,2	4.271.286	56,4
Usufrutto	137.994	1,3	18.683	1,2	839.776	1,7	150.347	2,0
Uso gratuito	754.550	7,0	113.196	7,1	3.078.061	6,2	514.908	6,8
Ripartizione								
Nord	5.085.823	46,9	199.460	12,4	24.639.329	49,3	1.271.215	16,8
Centro	2.125.673	19,6	136.929	8,5	10.223.648	20,5	822.577	10,8
Mezzogiorno	3641725	33,6	1.268.102	79,0	15.086.852	30,2	5.494.059	72,4
Ampiezza familiare								
1 componente	646.564	6,0	21.728	1,4	5.449.369	10,9	562.220	7,4
2 componenti	1.738.466	16,0	104.090	6,5	11.129.993	22,3	1.343.059	17,7
3 componenti	3.428.272	31,6	411.441	25,6	13.125.612	26,3	1.470.846	19,4
4 componenti	3.579.667	33,0	638.586	39,8	14.970.910	30,0	2.536.023	33,4
5 e più componenti	1.460.253	13,5	428.645	26,7	5.273.947	10,6	1.675.703	22,1
Tipologia familiare								
Persona sola < 65	646.564	6,0	21.728	1,4	2.664.566	5,3	120.821	1,6
Persona sola > 64	..	..	..	..	2.784.803	5,6	441.399	5,8
Coppia con p.r < 65	1.065.944	9,8	39.088	2,4	4.013.913	8,0	231.355	3,0
Coppia con p.r > 64	..	..	..	..	4.330.745	8,7	768.617	10,1
Coppia con 1 figlio	2.885.591	26,6	305.592	19,0	11.171.842	22,4	1.120.848	14,8
Coppia con 2 figli	3.287.682	30,3	562.051	35,0	13.937.757	27,9	2.249.644	29,6
Coppia con 3 figli e più	1.079.853	9,9	296.231	18,5	3.889.755	7,8	1.153.330	15,2
Monogenitore	1.081.355	10,0	177.523	11,1	3.733.712	7,5	619.578	8,2
Altro	799.421	7,4	199.403	12,4	3.422.738	6,9	882.258	11,6
Relazione con la persona di riferimento								
Persona di riferimento	1.977.415	18,2	212.198	13,2	20.139.296	40,3	2.673.894	35,2
Coniuge o convivente	1.848.507	17,0	307.065	19,1	12.534.399	25,1	1.754.793	23,1
Figlio della p. r.	6.690.938	61,6	1.004.434	62,6	15.940.534	31,9	2.803.519	36,9
Ascendente	..	..	..	..	387.003	0,8	65.596	0,9
Altro parente	264.379	2,4	75.211	4,7	792.688	1,6	273.457	3,6
Altro	71.982	0,7	5.582	0,3	155.911	0,3	16.591	0,2

Si deve considerare che all'interno della classe 18-34 anni vengono raccolti insieme giovani che si trovano in fasi del ciclo di vita familiare del tutto diverse. Tale molteplicità di situazioni è, senz'altro accentuata, dall'eterogeneità dei percorsi possibili.

Considerando l'incidenza della povertà per alcune caratteristiche dell'individuo, dall'*Indagine sui Consumi delle Famiglie* sembrerebbe emergere che un elevato titolo di studio per i giovani italiani non rappresenta più un fattore di protezione sicuro. Pur svolgendo ancora un ruolo di prevenzione dei rischi, anche la laurea non sembra più offrire (almeno non immediatamente) le garanzie che poteva dare in passato⁵⁰. I giovani laureati si trovano più spesso di quanto avvenga per le stesse categorie nel totale della popolazione a vivere in famiglie povere: per la laurea il 3,7% della classe 18-34, contro il 2,3% del complesso (Tab. 2.17).

La scuola media, fino a qualche anno fa il livello minimo previsto dall'obbligo scolastico, non protegge più da situazioni di povertà in cui si trovano quasi il 20% dei giovani rientranti in tale categoria⁵¹, mentre per il totale del campione l'incidenza di persone che vivono in famiglie povere per il titolo di studio "diploma di scuola media" scende al 14,5%.

⁵⁰ Cfr. Istat, *I laureati e lo studio*, Statistica in breve, 28 aprile, 2006

⁵¹ Si ricordi, tuttavia, che una parte della classe di età 18-34 potrebbe essere iscritta alle scuole superiori, pur non avendo ancora maturato il relativo titolo di studio.

Per quanto riguarda, invece, il genere si evidenzia, seppure non in maniera drastica, la ben nota fragilità femminile, con un'incidenza di povertà leggermente più elevata rispetto ai maschi.

In linea con la situazione emersa relativamente al genere, la condizione occupazionale maggiormente a rischio sembra essere quella delle casalinghe. Oltre il 30% delle persone rientranti in tale categoria nella fascia di età 18-34 anni vivono infatti in famiglie povere. Le casalinghe giovani appaiono particolarmente svantaggiate rispetto alle più anziane che solo nel 20% dei casi appartengono a famiglie povere.

Leggermente migliore appare la situazione dei disoccupati e delle persone in cerca di prima occupazione giovani rispetto agli individui nelle stesse condizioni, ma più avanti con gli anni.

Si può ipotizzare che in questo caso potrebbe trattarsi di giovani non ancora usciti dalla famiglia di origine, senza altre persone a carico e che possono contare sull'appoggio genitori per la gestione dei momenti difficili della disoccupazione.

L'analisi per stato civile suggerisce delle riflessioni – che verranno approfondite più avanti – sulla connessione tra situazione familiare e situazioni di povertà per i giovani. Si nota chiaramente che, al contrario di quanto avviene per la popolazione nel totale, nel caso dei giovani i coniugati fanno registrare un'incidenza di povertà più elevata rispetto ai celibi/nubili.

Tab. 2.17 - Incidenza della povertà relativa per il totale della popolazione e per gli individui tra i 18 e 34 anni, per alcune caratteristiche dell'individuo. Anno 2004

CARATTERISTICHE DELL'INDIVIDUO	TOTALE POPOLAZIONE	INDIVIDUI 18-34 ANNI
Sesso		
Maschio	13,0	12,4
Femmina	13,3	13,3
Titolo di studio		
Dottorato o specializzazione	2,3	..
Laurea	2,6	3,7
Laurea breve o diploma universitario	6,6	6,8
Diploma accesso università	7,7	9,7
Licenza no università	6,3	8,5
Media	14,5	19,8
Elementari	17,0	..
Nessun titolo	21,5	..
Stato civile		
Celibe/nubile	14,2	12,2
Coniugato	12,6	14,5
Separato di fatto	12,7	14,4
Separato legalmente	8,8	11,3
Divorziato	6,0	..
Vedovo	13,8	..
Condizione occupazionale		
Occupato	8,2	8,3
Disoccupato	24,5	21,4
in cerca di prima occupazione	28,1	27,0
Casalinga	19,8	30,3
Studente	11,2	10,4
Inabile	24,4	..
Ritirato dal lavoro	12,9	..
Leva o servizio civile sostitutivo	23,1	..
In altra condizione	17,2	..

Per quanto concerne la tipologia familiare, altro fattore considerato nella maggior parte degli studi sulla povertà giovanile, si può notare che i giovani single risultano meno a rischio delle persone che in altre fasce di età vivono da sole (ovviamente rientrano in questa categoria molti anziani). Situazione che si verifica anche nel caso della tipologia “coppia”. Al contrario i giovani sembrano essere più fragili della popolazione totale nel caso in cui appartengano a tipologie familiari come “coppia con 1 figlio” e “coppia con 2 figli” (Tab. 2.18)

Tab. 2.18 - Incidenza della povertà relativa per il totale del campione e per gli individui tra i 18 e 34 anni, per alcune caratteristiche dell'abitazione e della famiglia. Anno 2004

CARATTERISTICHE DELL'INDIVIDUO	TOTALE POPOLAZIONE	18-34 ANNI
Titolo di occupazione dell'abitazione		
Affitto o subaffitto	26,1	25,2
Proprietà	10,0	9,3
Usufrutto	15,2	11,9
Uso gratuito	14,3	13,0
Ampiezza familiare		
1 componente	9,4	3,3
2 componenti	10,8	5,6
3 componenti	10,1	10,7
4 componenti	14,5	15,1
5 e più componenti	24,1	22,7
Tipologia familiare		
Persona sola < 65	4,3	3,3
Persona sola > 64	13,7	..
Coppia con p.r < 65	5,4	3,5
Coppia con p.r > 64	15,1	..
Coppia con 1 figlio	9,1	9,6
Coppia con 2 figli	13,9	14,6
Coppia con 3 figli e più	22,9	21,5
Monogenitore	14,2	14,1
Altro	20,5	20,0

Tali risultati necessitano tuttavia di un ulteriore approfondimento. Come già sottolineato, ci si attendeva di cogliere una chiara relazione tra condizione familiare e situazioni di povertà che, utilizzando la tradizionale classificazione delle famiglie impiegata dall'Istat nelle analisi della povertà, emerge solo in parte.

Per i giovani, nel nostro paese, ciò che effettivamente sembra poter fare la differenza è l'uscita dalla casa dei genitori. Le persone che sono uscite dalla famiglia di origine più spesso si trovano ad appartenere a famiglie povere. La situazione appare particolarmente preoccupante per coloro che vivono in una situazione di coppia con 3 figli e più: per oltre il 40% appartengono a famiglie povere (*Fig. 2.6*). Non è, perciò, tanto il tipo di famiglia in cui si vive a fare la differenza, quanto il ruolo che si occupa all'interno di questa.

A parità di età, tralasciando la classe 18-21 anni poiché è estremamente esiguo il numero di persone di tale età che vivono autonomamente, si può notare che, tranne nel caso dell'ultima classe considerata, coloro che vivono fuori dalla famiglia fanno in genere registrare una maggiore incidenza di individui appartenenti a famiglie povere. Si può, quindi, ipotizzare che sia proprio il momento dell'uscita dalla casa dei genitori e di avvio di una vita autonoma quello di maggiore fragilità. La situazione di più elevata sicurezza dai rischi di povertà rilevata per le persone nella fascia di età 30-34 anni, sembrerebbe poter indicare che con il passar del tempo, superato un momento di emipasse, gli individui riescono poi a rafforzare il proprio status⁵².

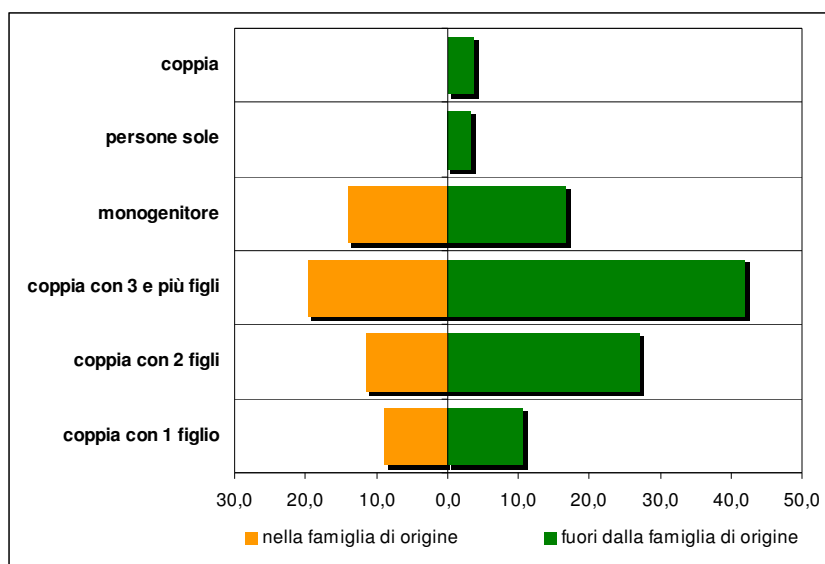
Si potrebbe, altresì, ipotizzare che l'uscita "precoce" dalla famiglia, quando, cioè non siano mature le condizioni dal punto di vista economico-lavorativo, possa esporre a percorsi di povertà.

E' infine necessario ricordare che sono le persone che prolungano gli studi - e quindi con un capitale umano più elevato - ad uscire più tardi dalla casa della famiglia di origine. Considerando che in Italia l'età media alla laurea è di oltre 27 anni⁵³, raramente chi porta a termine gli studi universitari avvia un percorso al di fuori della famiglia di origine prima dei 25 anni (*Tab. 2.19*)

⁵² Ovviamente trattandosi di una rilevazione per contemporanei e non longitudinale, quella avanzata rimane solo un'ipotesi da verificare.

⁵³ Cfr. *I laureati e lo studio*, Statistica in breve, 28 aprile 2006.

Fig. 2.6 - Percentuale di appartenenti a famiglie povere tra i giovani tra i 18 e i 24 anni per tipologia familiare e living arrangement (a)



Note: (a) In verde sono rappresentate le situazioni familiari che vedono il giovane come persona di riferimento o coniuge/convivente della persona di riferimento; in arancione le situazioni in cui il giovane ha il ruolo di figlio.

Tab. 2.19 – Numero di individui appartenenti a famiglie povere tra i giovani in età compresa tra 22 e 34 anni, per classi di età e tipo di living arrangement. Anno 2004

CLASSI DI ETÀ	LIVING ARRANGEMENT			
	fuori dalla famiglia di origine		nella famiglia di origine	
	v.a.	%	v.a.	%
22-25	44.941	14,0	1.919.191	12,2
26-29	158.446	13,5	1.573.772	12,1
30-34	288.432	10,9	969.156	12,3

Ma come si caratterizzano i giovani appartenenti a famiglie povere rispetto al “living arrangement”? Come si caratterizzano rispetto ai non poveri appartenenti alle stesse categorie?

Tralasciando la dimensione territoriale che vede una forte prevalenza tra i giovani poveri di coloro che risiedono nel Mezzogiorno, in generale, gli appartenenti a famiglie povere sono più giovani di coloro che vivono situazioni meno problematiche. La differenza nell’età media diviene particolarmente significativa per coloro che, vivendo autonomamente, hanno uno o, ancora di più, due figli. L’uscita in più giovane età dalla famiglia di origine, già si era ipotizzato, si associa ad un maggior rischio di incorrere in situazioni di povertà. A corroborare questa ipotesi concorre anche quanto emerge relativamente al titolo di studio. Tra coloro che vivono in famiglie povere, gli individui che abitano presso la casa della famiglia di origine, pur essendo più giovani, hanno un titolo di studio modale più elevato (diploma).

Evidenti differenze si segnalano tra gli appartenenti a famiglie povere ed appartenenti a famiglie non povere. I primi, nel caso di persone che hanno già intrapreso un cammino autonomo, mettono in luce un titolo di studio modale più basso, tranne nel caso della coppia con 2 o 3 e più figli. Per queste due tipologie anche il titolo di studio modale degli appartenenti a famiglie non povere si abbassa e coincide con la scuola media.

Dal punto di vista del genere si intuisce la maggiore velocità con cui le donne ancora oggi percorrono le tappe del ciclo di vita. La più forte incidenza femminile si coglie infatti per le tipologie familiari autonome dalla famiglia di origine. Come in una scala si può cogliere, sia nel caso di appartenenti a famiglie povere che di non appartenenti a famiglie povere, che più è avanzato il processo di formazione familiare, più è elevata l’incidenza delle donne sul totale.

Come già ricordato, per molteplici ragioni, la velocità del percorso sembra poter essere indizio di fragilità.

Tab. 2.20 - Caratteristiche dei giovani appartenenti a famiglie povere per tipologia familiare. Anno 2004

TIPOLOGIA FAMILIARE	APPARTENENTI A FAMIGLIE POVERE				APPARTENENTI A FAMIGLIE NON POVERE			
	Età media	Genere	Condizion e occupazion ale	Titolo di studio	Età media	Genere	Condizion e occupazion ale	Titolo di studio
Persone sole	28,4	Maschio (84,1%)	Occupato (88,6%)	Media (51,2%)	29,3	Maschio (57,2%)	Occupato (83,7%)	Diploma (44,4%)
Coppia	28,5	Maschio (50,0%) Femmina (50,0%)	Occupato (43,2%) Casalinga (24,1%)	Media (52,2%)	29,7	Femmina (56,0%)	Occupato (85,9%)	Diploma (47,3%)
Coppia con un figlio come figlio	25,9	Maschio (62,5%)	Occupato (37,4%) In cerca p.o. (23,6)	Diploma (43,4%)	25,5	Maschio (59,1%)	Occupato (51,4%) Studente (31,2%)	Diploma (51,5%)
Coppia con 1 figlio	29,6	Femmina (61,6%)	Occupato (44,8%) Casalinga (39,9%)	Media (56,7%)	30,5	Femmina (61,1%)	Occupato (70,2%)	Diploma (43,4%)
Coppia con due figli come figlio	24,1	Maschio (57,4%)	Studente (35,3) Occupato (27,6)	Diploma (46,5%)	23,9	Maschio (53,9%)	Studente (42,8%) Occupato (39,1%)	Diploma (54,5%)
Coppia con due figli	30,2	Femmina (68,3%)	Casalinga (51,9%) Occupato (39,0%)	Media (53,6%)	31,7	Femmina (71,8%)	Occupato (59,8%) Casalinga (32,6%)	Media (44,4%)
Coppia con 3 e più figli come figlio	23,1	Maschio (52,8%)	Studente (31,0%) In cerca p.o. (24,3%)	Media (51,2%)	23,4	Maschio (55,4%)	Studente (42,8%) Occupato (34,8%)	Diploma (55,5%)
Coppia con 3 e più figli	31,2	Femmina (80,5%)	Casalinga (51,8%) Occupato (25,1%)	Media (55,3%)	31,2	Femmina (70,9%)	Occupato (49,5%) Casalinga (42,3%)	Media (58,3%)
Monogenitore come figlio	25,6	Maschio (50,6%)	In cerca p.o. (26,8%) Occupato (26,8%)	Media (55,4%)	25,7	Maschio (57,5%)	Occupato (51,5%) Studente (31,2%)	Diploma (53,0)
Monogenitore	29,2	Femmina (100,0%)	Occupato (54,1%) Casalinga (18,9%)	Media (52,6%)	30,9	Femmina (85,9%)	Occupato (87,3%)	Diploma (48,3%)

I dati sulla condizione professionale sembrano suggerire che in Italia l'uscita dalla famiglia avvenga solo quando si è trovato un lavoro o un coniuge. Le condizioni modali, infatti, per le persone che non vivono con la famiglia di origine sono quella di occupato e casalinga. In particolare questa condizione si ritrova più spesso tra le persone che vivono in coppia con 2 o 3 e più figli. Interessante notare le differenze tra gli appartenenti a famiglie povere ed appartenenti a famiglie non povere.

Nel caso delle "coppie", come detto, per i poveri si riduce la quota degli occupati soprattutto a favore delle casalinghe, mentre per coloro che appartengono a famiglie non povere appare largamente preponderante la situazione di occupato.

Nel caso di coloro che vivono in famiglie povere e qualora la posizione sia quella di figlio assume grande rilevanza la quota di persone in cerca di prima occupazione (per la tipologia "monogenitore con figlio" è la modalità più rilevante insieme ad occupato), modalità che invece non assume mai particolare rilievo tra gli appartenenti a famiglie non povere.

In sostanza sembrerebbe che l'avvio di una vita autonoma, pur se rimandato nel tempo dalla maggior parte dei giovani italiani, rappresenti sempre una fase di perdita di sicurezze anche di

tipo economico, in particolare per coloro che si presentano sul mercato del lavoro con un titolo di studio non elevato.

Altro elemento che deve far riflettere è la difficoltà di avviare una vita familiare autonoma per i giovani nel caso in cui non lavorino entrambi i partner. Emerge, infatti, la difficoltà delle famiglie con casalinghe, mentre per coloro che vivono in coppia senza difficoltà la modalità occupazionale prevalente è quella di occupato. Il lavoro fuori dalle mura domestiche che in passato è stato per le donne una scelta di emancipazione sembra essere oggi, per le famiglie giovani, una necessità.

PARTE TERZA

**Le politiche sociali nel biennio 2004-2005:
le risorse**

3. LE RISORSE PER LA SPESA SOCIALE

3.1 Il Fondo Nazionale per le Politiche sociali

Sulla base della normativa in vigore, la principale fonte di finanziamento statale delle politiche sociali italiane è il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. Costituito originariamente nel 1997 (art 59, c. 44 Legge 27 dicembre 1997 n. 449), il Fondo ha acquisito maggiori funzioni con l'approvazione della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (art. 20 Legge n. 328 del 2000), orientata a fornire alle Regioni e alle Province autonome risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo delle politiche sociali, specie là dove più evidente era la debolezza strutturale degli enti locali⁵⁴. Le modalità di erogazione del Fondo sono state però modificate dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 che con l'art. 119 ha assegnato alle Regioni la potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza sociale ed ha imposto alla Stato di abbandonare ogni destinazione vincolata dei finanziamenti destinati a tali funzioni, come ribadito da varie sentenze della Corte Costituzionale, tra cui la n. 423/2004 proprio in tema di Fondo nazionale per le Politiche Sociali⁵⁵. Pur con queste modifiche, il Fondo mantiene immutato il suo ruolo nel sistema dei finanziamenti statali per le attività assistenziali, anche se – come vedremo – non rappresenta la quota principale dei finanziamenti complessivi destinati dalle Regioni e dai Comuni alle politiche sociali locali.

Per l'anno 2005, le risorse destinate al Fondo sono state pari a € 1.308.080.940, con una riduzione complessiva rispetto all'anno precedente di € 576.266.000, corrispondenti ad alcune variazioni nelle singole destinazioni (*Tab. 3.1*)⁵⁶. Mentre i fondi destinati ai Comuni metropolitani sono rimasti invariati, i fondi destinati all'INPS ed alle Regioni hanno subito una sensibile contrazione; sono invece aumentati i fondi destinati al Ministero per il finanziamento degli obiettivi istituzionali (senza peraltro raggiungere i livelli del 2003).

Al pari degli altri anni, i fondi attribuiti all'Inps sono andati a copertura degli interventi costituenti i diritti soggetti (*Tab. 3.2*), derivanti dalle norme che regolano: a) gli assegni ai nuclei familiari; b) gli assegni di maternità; c) le agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave; d) le indennità a favore dei lavoratori affetti da talassemia. La differenza rispetto al 2004 è dovuta principalmente all'assenza di oneri pregressi, ma incidono anche alcune modifiche, in negativo, negli importi per gli assegni ai nuclei familiari, gli assegni di maternità, e in positivo nelle agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave.

⁵⁴ Il Fondo nazionale per le politiche sociali, è stato istituito dall'articolo 59, comma 44 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (legge finanziaria 1998) e potenziato con la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 18 novembre 2000, n. 328); è annualmente ripartito tra le Regioni per la promozione ed il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale.

⁵⁵ In effetti, l'articolo 46 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria anno 2003), stabiliva al comma 1 che il Fondo venisse determinato tanto dagli stanziamenti previsti per gli interventi disciplinati dalle disposizioni legislative indicate dall'art. 80, comma 17 della legge n. 388 del 2000, quanto da quelli contemplati per gli interventi comunque finanziati a carico del Fondo medesimo, disciplinati da altre disposizioni, con la precisazione che tali stanziamenti affluiscono al Fondo senza vincoli di destinazione.

⁵⁶ cfr. *Decreto Interministeriale di riparto delle risorse del Fondo Nazionale per le politiche sociali per l'anno 2005* (G.U. n. 220 del 21-9-2005) (registrato alla Corte dei Conti al n. 5 foglio 131 il 6 settembre u.s.).

A fronte della riduzione complessiva del finanziamento alle Regioni, sta una assegnazione leggermente superiore delle risorse senza vincoli di destinazione (518.000.000 euro rispetto ai 479.565.306 euro del 2004) come indicato nella *Tab. 3.3.*

Tab. 3.1 - Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. Principali aree di riparto (anni 2003-2005)

	2003	2004	2005 (*)
Fondi destinati all'INPS			
Finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi (quali: assegni di maternità; assegni ai nuclei familiari; agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave; indennità a favore dei lavoratori affetti da talassemia major)	678.279.253	808.630.000	706.630.00
Fondi destinati alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (**) di cui euro 150.000.000 del fondo asili nido previsto (**) 896.823.876 (**) 1.000.000.000 dall'art. 70, legge n. 448 del 2001			518.000.000
Fondi destinati ai Comuni (metropolitani)			
Finanziamento degli interventi di competenza comunale di cui alla legge 285 del 1997 (Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza)	44.466.939	44.466.939	44.466.940
Fondi a gestione statale			
Fondi destinati al Dipartimento nazionale per le Politiche antidroga		14.000.000	
Fondi destinati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (*** di cui 1.700.000 euro da destinare al reddito di ultima istanza)	96.985.863	(***)17.250.001	38.984.000
TOTALE	1.716.555.931	1.884.346.940	1.308.080.940
Differenza anno 2005-2004			- 576.266.000

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Tab. 3.2 - Ripartizione dei fondi destinati all'Inps per il finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi

Tipologia intervento	Anno 2004	Anno 2005
Legge 23 dicembre 1998, n. 448		
Art. 65 - Assegni ai nuclei familiari ecc.	€ 366.000.000	€ 344.000.000
Art. 66 - Assegni di maternità ecc.	€ 275.000.000	€ 253.000.000
Legge 5 febbraio 1992, n. 104		
Art. 33 - Agevolazioni ai genitori di persone con handicap grave	€ 61.000.000	€ 106.000.000
Legge 28 dicembre 2001, n. 448		
Art. 39 - Indennità a favore dei lavoratori affetti da talassemia major	€ 3.630.000	€ 3.630.000
Totale onere pregresso	€ 103.000.000	
TOTALE	€ 808.630.000	€ 706.630.000
Differenza anno 2005-2004		€ 102.000.000

Tab. 3.3 - Risorse destinate alle Regioni e Province autonome (anno 2004 e 2005)

Regioni	Risorse indistinte 2005 (*)		Risorse indistinte 2004		Differenza 2005-2004 Euro
	%	Euro	%	Euro	
Abruzzo	2,45%	12.697.065	2,45%	11.754.965	942.100
Basilicata	1,23%	6.373.670	1,23%	5.900.755	472.915
Calabria	4,11%	21.301.779	4,11%	19.721.224	1.580.555
Campania	9,98%	51.711.493	9,98%	47.874.591	3.836.902
Emilia Romagna	7,05%	36.538.684	7,05%	33.827.577	2.711.107
Friuli Ven. Giulia	2,19%	11.362.073	2,19%	10.519.027	843.046
Lazio	8,60%	44.550.195	8,60%	41.244.649	3.305.546
Liguria	3,02%	15.639.425	3,02%	14.479.007	1.160.418
Lombardia	14,15%	73.295.508	14,15%	67.857.109	5.438.399
Marche	2,68%	13.858.666	2,68%	12.830.377	1.028.289
Molise	0,80%	4.131.902	0,80%	3.825.322	306.580
P.A. di Bolzano	0,82%	4.266.480	0,82%	3.949.914	316.566
P.A. di Trento	0,84%	4.372.844	0,84%	4.048.387	324.457
Piemonte	7,18%	37.198.411	7,18%	34.438.354	2.760.057
Puglia	6,98%	36.140.405	6,98%	33.458.850	2.681.555
Sardegna	2,96%	15.334.902	2,96%	14.197.079	1.137.823
Sicilia	9,19%	47.580.571	9,19%	44.050.176	3.530.395
Toscana	6,55%	33.952.805	6,55%	31.433.567	2.519.238
Umbria	1,64%	8.504.062	1,64%	7.873.075	630.987
Valle d'Aosta	0,29%	1.495.015	0,29%	1.384.088	110.927
Veneto	7,28%	37.694.045	7,28%	34.897.213	2.796.832
TOTALI	100,0%	518.000.000	100,0%	479.565.306	38.434.694

(*) Le risorse sono state ripartite utilizzando le medesime percentuali dell'anno 2004

La destinazione dei fondi ai Comuni metropolitani è rimasta invariata sia nell'ammontare complessivo che nei singoli importi ripartiti in quote percentuali come nel 2004 (*Tab. 3.4*).

La Legge Finanziaria 2006 (Legge n. 266 del 23 Dicembre 2005) ha previsto per il triennio 2006-2008 gli stanziamenti per il FNPS dai quali si evince una ulteriore riduzione rispetto al 2005 (*Tab. 3.5*).

Tab. 3.4 - Risorse destinate ai Comuni metropolitani. Anno 2005

	Importi 2005 (*)
Venezia	844.067
Milano	4.398.455
Torino	3.121.291
Genova	2.131.404
Bologna	1.036.835
Firenze	1.328.456
Roma	9.650.449
Napoli	7.238.648
Bari	1.930.891
Brindisi	959.388
Taranto	1.501.912
Reggio Calabria	1.745.163
Catania	2.386.538
Palermo	5.014.249
Cagliari	1.179.194
TOTALE	44.466.940

(*) Le risorse sono state ripartite come nell'anno 2004

Tab. 3.5 – Legge Finanziaria 2006: stanziamenti destinati al Fondo nazionale delle politiche sociali
(in migliaia di euro)

Oggetto del provvedimento	2006	2007	2008
Legge n. 328 del 2000: Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali: – Art. 20, comma 8: Fondo da ripartire per le politiche sociali (7.1.5.2 - Fondo per le politiche sociali - cap. 3671)	1.157.000	1.161.000	1.161.000
TOTALE	1.159.744	1.163.744	1.163.744

Fonte: Tabella C – Finanziaria 2006 (Fondo nazionale delle politiche sociali)

Nella medesima Legge finanziaria è stato reintrodotta l'assegnazione per i figli (Art. 1, commi 330-334) con un importo pari a 1000 euro per ogni figlio nato nel 2005 e nel 2006, con uno stanziamento complessivo di 696 milioni di euro sulle spese di competenza del 2006⁵⁷.

Nel 2004 l'erogazione di tale assegno a carico del bilancio del FNPS era stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale in quanto interveniva su una materia di competenza esclusiva delle Regioni, per la quale non è consentito alcun vincolo di destinazione⁵⁸.

L'evoluzione prospettica del FNPS per il prossimo triennio è in controtendenza rispetto alla dinamica dei finanziamenti che si è registrata dal 1998 (anno di avvio del Fondo) al 2004 quando è stato raggiunto il massimo storico⁵⁹ (*Tab. 3.6 e Figg. 3.1 e 3.2*)

⁵⁷ “Gli assegni possono essere riscossi, in deroga ad ogni disposizione vigente in materia di minori, dall'esercente la potestà sui figli di cui ai commi 331 e 332, sempreché residente, cittadino italiano ovvero comunitario ed appartenente a un nucleo familiare con un reddito complessivo, riferito all'anno 2004 ai fini dell'assegno di cui al comma 331 e all'anno 2005 ai fini dell'assegno di cui al comma 332, non superiore ad euro 50.000” (Art. 1, comma 333).

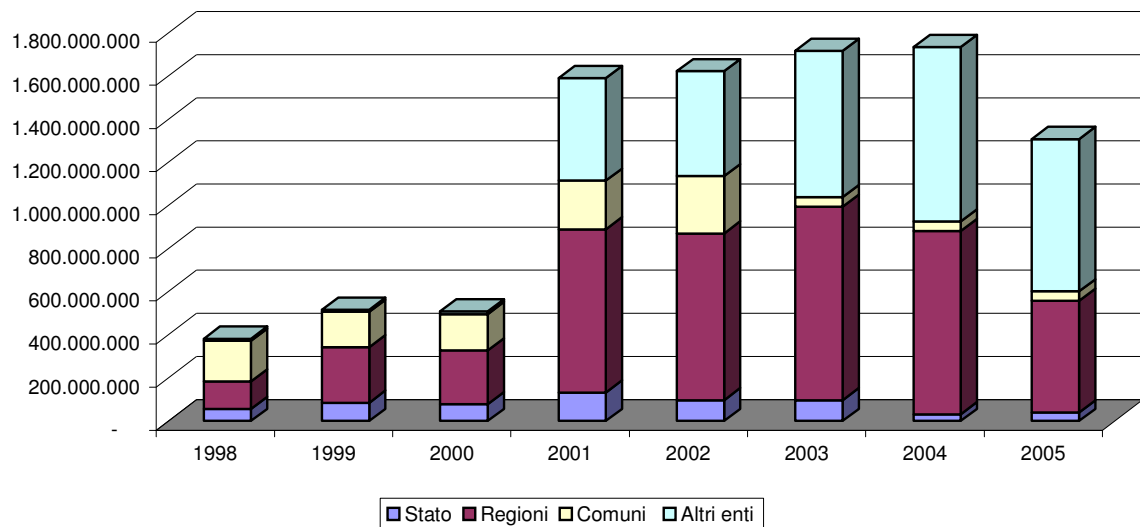
⁵⁸ Accogliendo il ricorso della Regione Emilia Romagna, la Corte Costituzionale ha stabilito con la sentenza n. 423 del 16 dicembre 2004 che “non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materia e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima dei principi fondamentali fissati con legge statale. D'altronde, come precisato con la sentenza n. 16 del 2004, ove non vi fossero tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli Enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente e quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.”

Tab. 3.6 – Finanziamenti al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS). Anni 1998-2005 (importi in euro)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004(*)	2005
381.455.065	516.276.139	508.116.120	1.590.713.072	1.622.889.199	1.716.555.931	1.734.346.940	1.308.080.940

(*) Da tale somma sono stati esclusi i 150.000.000 di euro inizialmente stanziati per gli asili nido e i micronidi aziendali poi dichiarati illegittimi dalla Corte Costituzionale con la sentenza 320/2004.

Con l'entrata in vigore della legge 328/2000 si evidenzia un incremento notevole della consistenza del FNPS che tra il 2000 e il 2001 aumenta del 200% passando da poco più di 500 milioni di euro a quasi 1 miliardo e 600 milioni. Tale incremento è sostanzialmente dovuto all'assegnazione di risorse per interventi specifici quali l'erogazione degli assegni di maternità e degli assegni ai nuclei familiari con tre figli, definiti nel complesso come diritti soggettivi (Fig. 3.1).

Fig. 3.1 - Ripartizione del FNPS per soggetti istituzionali
Anni 1998-2005 (valori assoluti euro)

Negli anni successivi, fino alla contrazione del 2005, il FNPS aumenta ancora la sua consistenza in modo costante, ma in maniera molto meno accentuata. Per quanto riguarda i soggetti beneficiari delle risorse del Fondo si deve evidenziare che, in tutti gli anni considerati, circa la metà delle risorse del Fondo sono state destinate alle Regioni e che i trasferimenti regionali hanno registrato, in termini assoluti e percentuali il maggior incremento (+ 32%) nel periodo 2001-2004. Negli stessi anni, ai Comuni sono state invece trasferite unicamente le risorse finanziarie relative al Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di cui alla legge 285/ 1997, con l'eccezione delle risorse relative alla sperimentazione del reddito minimo di inserimento (Rmi) erogate direttamente fino all'anno 2002.

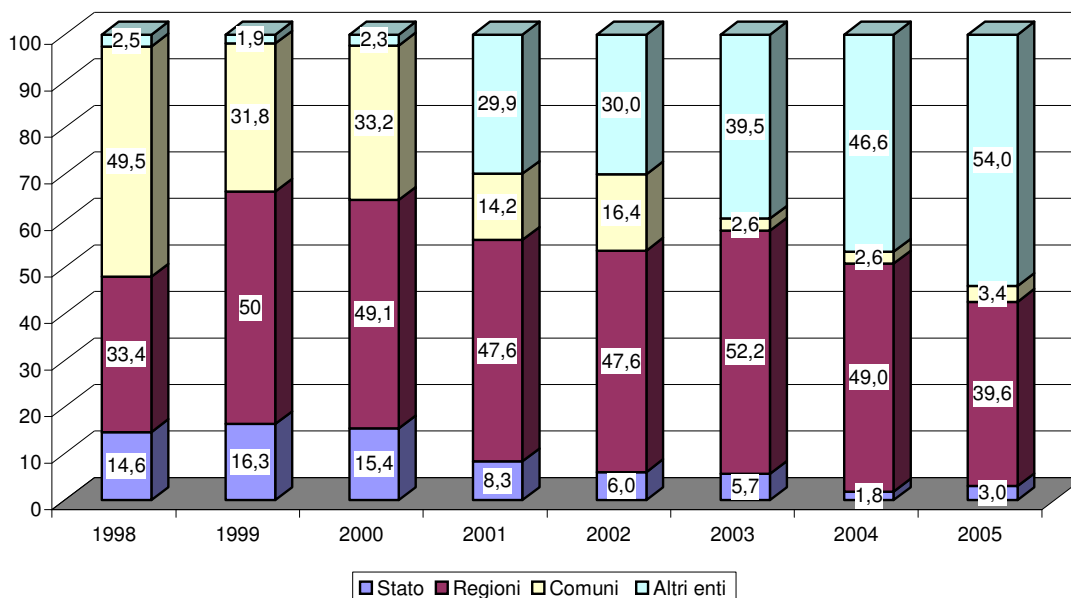
Un peso sempre più consistente l'hanno assunto i fondi destinati all'INPS per finanziare taluni interventi che costituiscono diritti soggettivi⁶⁰; complessivamente, questi finanziamenti sono passati dal 30% del totale delle risorse del Fondo nel 2001 (pari a 475 milioni di euro), al

⁵⁹ Cfr. *Rapporto di monitoraggio delle politiche sociali (settembre 2005)*, elaborato dalla Direzione Generale del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale in base al decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 14 settembre 2004.

⁶⁰ In particolare si tratta del cosiddetto assegno per il terzo figlio e degli assegni di maternità (l. 448/1998 artt. 65 e 66), delle agevolazioni concesse a favore dei genitori e familiari di persone con handicap grave (l. 104/1992 art. 33) e delle indennità a favore dei lavoratori affetti da talassemia major e drepanocitosi (l. 448/2001 art. 39).

54% del totale nel 2005 (pari 707 milioni di euro), avendo toccato nel 2004 il valore massimo in termini assoluti (808 milioni di euro), pari al 47% delle risorse stanziati (Fig. 3.2).

Fig. 3.2 - Ripartizione del FNPS per soggetti istituzionali. Anni 1998-2005 (valori percentuali)



3.2 Le risorse dei Comuni destinate alla spesa sociale

I finanziamenti erogati dal FNPS coprono solo una minima parte (4-8%)⁶¹ della spesa socio-assistenziale sostenuta dalle Regioni e dai Comuni per i loro cittadini. Per avere una visione aggiornata e trasparente dell'ammontare complessivo di tale spesa e verificarne la destinazione, nel corso del 2003-2004 sono state avviate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con l'Istat e altri Enti varie attività di monitoraggio e di valutazione, con risultati resi noti in parte nel 2004 (cfr. anticipazioni nel nostro Rapporto 2004)⁶² e in parte nel 2005, in occasione della redazione del *Primo rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali*⁶³ e della *Prima indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2003*⁶⁴.

⁶¹ Nel 2005 il FNPS ha coperto il 4% della spesa totale. Nel 2004 la copertura è stata pari all'8%.

⁶² Cfr. i risultati della *Indagine pilota sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati*. L'indagine pilota che ha coinvolto un campione di Comuni e associazioni di Comuni su base regionale è terminata nel giugno 2004. Nella seconda metà del luglio 2004 è stata avviata un'indagine censuaria da terminare entro la fine dello stesso anno. Oltre all'Istat, che ha avuto un compito di gestione e coordinamento, nonché di responsabilità scientifica, hanno svolto un ruolo attivo, in seguito alla stipulazione di convenzioni *ad hoc*, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e alcune Regioni attraverso il CISIS (Centro interregionale per il sistema informatico e il sistema statistico). In particolare gli uffici delle amministrazioni coinvolte nell'indagine sono: Servizio sanità e assistenza – Istat; Direzione Generale per la gestione del fondo nazionale delle politiche sociali e affari generali – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ragioneria Generale dello Stato – Ministero dell'Economia e delle Finanze (cfr. CISIS – Gruppo di lavoro Politiche sociali – *Il sociale in cifre. Contesto socio-assistenziale delle regioni e province autonome italiane*, Roma ottobre 2004 (bozza)).

⁶³ Il Rapporto è frutto di un gruppo di lavoro interistituzionale avviato nel giugno 2004. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale per la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale, Roma, settembre 2005.

⁶⁴ Cfr. Istat, *Statistiche in breve*, 5 dicembre 2005.

Nel corso del 2005 sono stati avviati anche i lavori per la predisposizione di una banca dati sui trasferimenti monetari pensionistici e non pensionistici (vedi infra par. 3.4) e per la messa a punto di approfondimenti specifici sui sistemi di offerta dei servizi sociali a cinque anni dal varo della legge di riforma del 2000⁶⁵. Tra gli obiettivi prioritari di queste attività di monitoraggio – che rientrano nelle prerogative specifiche dell’Amministrazione centrale – figura, in questa fase, sia la verifica dello stato di avanzamento della costruzione dei sistemi integrati dei servizi a livello regionale, sia l’acquisizione di elementi utili alla definizione degli standard di soddisfacimento dei diritti sociali (*livelli essenziali delle prestazioni*) previsti dalla riforma del titolo V della Costituzione e non ancora determinati.

Il complesso sistema di trasferimenti per i servizi sociali territoriali si basa su tre tipi di fonti:

1. lo Stato che agisce attraverso il Fondo nazionale per le politiche sociali (a carico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e attraverso i trasferimenti ai bilanci comunali a carico del Ministero degli Interni;
2. le Regioni che trasferiscono ai Comuni le risorse dei propri fondi sociali regionali, costituiti tanto da risorse trasferite dallo Stato (FNPS), quanto da risorse proprie;
3. i Comuni che finanziano le prestazioni con risorse derivanti dai tributi propri o da altre risorse.

La *tabella 3.7* e la *figura 3.3* ricostruiscono la serie storica (dal 2000 al 2003) di questo sistema di cofinanziamento della rete dei servizi sociali territoriali⁶⁶. Va rilevato come i trasferimenti con finalità sociali provenienti da Stato e Regioni, corrispondano ad una quota minoritaria, pur se crescente, della spesa comunale, che varia dal 15 al 18% tra il 1999 e 2003. Tra risorse fornite dallo Stato alle Regioni tramite il FNPS e risorse proprie delle Regioni sembra esservi una sorta di effetto di sostituzione nel finanziamento della spesa dei Comuni. Questo elemento è molto evidente nel passaggio dall’anno 2000 al 2001, ma si conferma anche nell’intero triennio 2001-2003: a fronte di una considerevole crescita del FNPS e dei trasferimenti da questo alle Regioni (in conseguenza del varo della Legge n. 328/2000), si registra un decremento delle risorse aggiuntive che le Regioni allocano ai Comuni sul sistema di servizi sociali.

Tab. 3. 7 - Riepilogo dei flussi di finanziamento del sistema dei servizi sociali territoriali (anni 2000-2003)

Anno	Trasferimenti regionali ai comuni e alle province per il settore assistenza (importi in conto capitale)	FNPS (erogato alle Regioni da parte dello Stato) (a)	FNPS (erogato ai Comuni da parte dello Stato) (a)	Quota di risorse proprie che le Regioni attribuiscono ai comuni in aggiunta al FNPS	Entrate regionali (previsioni finali su tributi propri e statali e contributi e assegnazioni statali)	Spese dei Comuni per interventi socio-assistenziali	Entrate comunali (tributi, contributi e trasferimenti correnti da Stato e proventi da servizi settore assistenza)	Proventi per servizi settore assistenza
2000	805.000.000	249.000.000	167.000.000	556.000.000	104.326.000.000	6.272.546.900	30.768.000.000	1.035.700.000
2001	1.007.000.000	758.000.000	(**)225.000.000	249.000.000	120.885.000.000	6.759.333.144	32.020.000.000	1.033.000.000
2001	1.007.000.000	758.000.000	44.000.000	249.000.000	120.885.000.000	6.759.333.144	32.020.000.000	1.033.000.000
2002	1.125.000.000	771.000.000	44.000.000	354.000.000	121.286.000.000	7.966.321.425	33.621.000.000	1.187.467.000
2003	1.207.407.966	1.000.000.000	44.500.000	310.500.000	=	7.975.100.274	34.179.968.663	1.198.000.000

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di Monitoraggio sulle politiche sociali*, Roma settembre 2005, p. 64

(**) di cui 181.000.000 per RMI

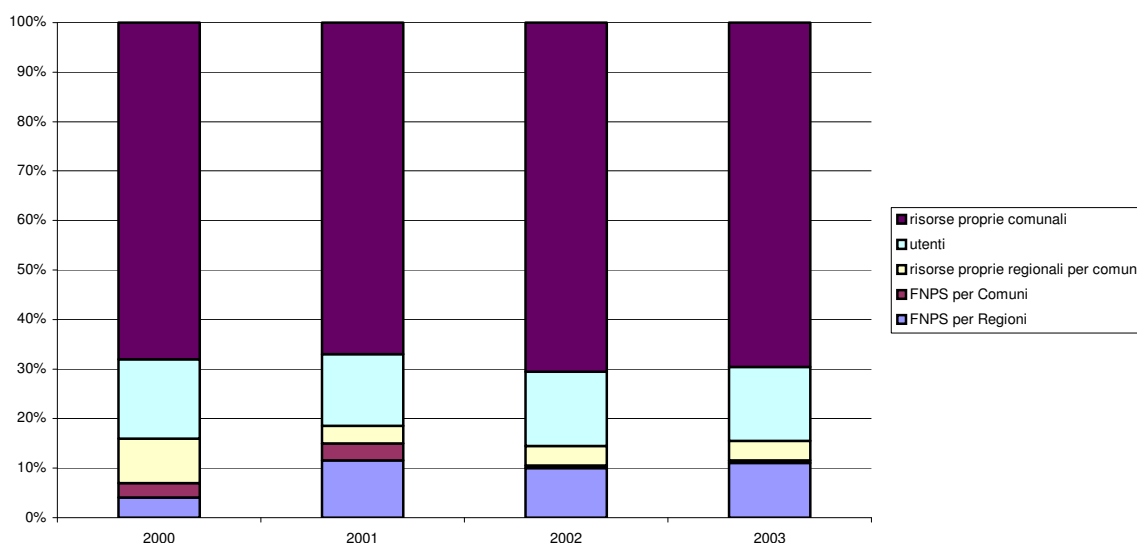
Queste tendenze sono congruenti con la natura indifferenziata delle risorse trasferite dallo Stato alle Regioni nell’ambito del FNPS e con la competenza delle Regioni in tema di organizzazione del sistema dei servizi (ai sensi della Legge n. 328 del 2000 ed ancor più ai sensi

⁶⁵ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto di Monitoraggio del Piano d’azione Nazionale per l’inclusione sociale 2003-2005*, Roma 2005, p.113.

⁶⁶ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di Monitoraggio sulle politiche sociali*, Roma settembre 2005, pp. 64-66

del nuovo titolo V della Costituzione). Ciò che colpisce è però il doppio passaggio dallo Stato alle Regioni e da queste ai Comuni, con cicli annuali macchinosi che ritardano la disponibilità dei flussi finanziari da parte dei destinatari finali (le Regioni rispetto allo Stato ed i Comuni rispetto alle Regioni). Il rischio è che la mancanza di prospettive e l'eccesso di costi transazionali facciano perdere i vantaggi di flessibilità che lo spostamento di competenze legislative alle Regioni e la natura indifferenziata del FNPS dovrebbe far conseguire. Sarebbe peraltro irrealistico pensare che un sistema tanto complesso ed interrelato sia governabile da un unico decisore centrale.

Fig. 3.3 - Composizione delle istituzioni e degli utenti alla spesa si settore. Anni 1999-2003



La *tabella 3.8a* e *3.8b* riportano l'andamento dei principali capitoli di spesa e del complesso della spesa comunale (di parte corrente) dal 1999 al 2003. Limitandoci alla sola spesa assistenziale, si rileva che l'ammontare degli impegni di spesa per prestazioni di servizi e trasferimenti è stato nel 2003 pari a 8 miliardi di euro. Depurando per l'andamento dei prezzi al consumo si evidenzia una notevole flessione (-6.1%) rispetto al 2002, flessione che fa però seguito alla notevole espansione, grosso modo di pari entità, registrata in tutti i singoli anni del triennio precedente. Come quota della spesa comunale complessiva, si evidenzia così una notevole crescita, che passa dal 15.2% del 1999 al 17.6% del 2002, con una marginale flessione nel 2003 (17.5%), quando la spesa comunale complessiva è pari a 45,6 miliardi di euro.

La tendenza espansiva della spesa sociale tra il 1999 e il 2002 è generalizzata a tutti e quattro i capitoli di spesa considerati. La massima espansione è nelle voci "Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona" (+28,7% a prezzi costanti), laddove la minima crescita si ha per "Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi" (+7,5% a prezzi costanti). Anche la flessione successiva è generalizzata a tutte e 4 le componenti; il più ampio calo si registra proprio per la voce maggiormente cresciuta in precedenza, che però, in un quadro di medio periodo, mantiene il primato di crescita. Nel 2003 il capitolo più rilevante (42.5% del totale della spesa sociale comunale, a fronte del 39.8% nel 1999) è dato da "Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona", seguito da "Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi" (29.2% del totale, a fronte del 31.5% registrato nel 1999).

Tab. 3.8a - Bilanci consuntivi dei comuni italiani. Anni 1999 - 2003 (Impegni correnti in euro)

Anno	a Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	b Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	c Strutture residenziali e di ricovero per anziani	d Assistenza beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	a+b+c+d Totale interventi socio-assistenziali	Totale generale spesa di parte corrente
1999	1.977.185.149	1.180.576.941	614.190.546	2.500.594.263	6.272.546.900	41.269.476.434
2000	1.975.604.430	1.278.918.101	571.653.834	2.933.156.778	6.759.333.144	42.080.342.618
2001	2.117.792.581	1.325.581.791	607.826.995	3.294.833.960	7.346.035.327	44.439.675.049
2002	2.293.677.744	1.429.853.137	771.691.190	3.471.099.353	7.966.321.425	45.066.191.658
2003	2.327.192.013	1.488.547.177	766.683.941	3.392.677.144	7.975.100.274	45.566.005.494

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Rapporto di Monitoraggio sulle politiche sociali*, Roma settembre 2005, p. 66

Tab. 3.8b - Bilanci consuntivi dei comuni italiani. Anni 1999 - 2003 (N.I. e composizione percentuale)

Anno	a Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi		b Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori		c Strutture residenziali e di ricovero per anziani		d Assistenza beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona		a+b+c+d Totale interventi socio-assistenziali		Totale generale spesa di parte corrente
	N.I. (base 1999=100	% di riga	N.I. (base 1999=100	% di riga	N.I. (base 1999=100	% di riga	N.I. (base 1999=100	% di riga	N.I. (base 1999=100	% di riga	N.I. (base 1999=100
1999	100	31,5	100	18,8	100	9,8	100	39,9	100	100,0	100
2000	99,9	29,2	108,3	18,9	93,1	8,5	117,3	43,4	117,3	100,0	102,0
2001	107,1	28,8	112,3	18,0	99,0	8,3	131,8	44,9	131,8	100,0	107,7
2002	116,0	28,8	121,1	17,9	125,6	9,7	138,8	43,6	138,8	100,0	109,2
2003	117,7	29,2	126,1	18,7	124,8	9,6	135,7	42,5	135,7	100,0	110,4

3.3 La spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali

Un'inedita serie di informazioni sugli interventi dei Comuni nel campo dei servizi sociali proviene – come si è segnalato – dalla *Prima indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati nell'anno 2003*⁶⁷, avviata nel luglio del 2004 a seguito di una precedente indagine pilota sui dati del 2002; attraverso i dati sulla spesa e sugli utenti⁶⁸ questa indagine consente in via principale di cogliere il grado di coinvolgimento dei Comuni nei confronti della domanda di servizi sociali, tenuto conto che alcune competenze possono variare da regione a regione; la forte disparità territoriale della spesa pro-capite che emerge dall'indagine non può essere meccanicamente interpretata come una mancanza (o abbondanza) di risorse e tanto meno come l'esito di una disparità dei trasferimenti pro-capite dello stato verso le singole regioni, quanto, piuttosto, come un effetto delle scelte compiute dai governi regionali e dalle singole amministrazioni locali. Questa chiave interpretativa è avvalorata da alcune considerazioni preliminari sulla spesa sociale complessiva nel nostro paese.

La spesa sociale della pubblica amministrazione comprende, tradizionalmente, gli interventi per l'istruzione, la sanità, le politiche abitative, l'assistenza, la previdenza e le politiche del lavoro. Con riferimento all'anno 2004, i *Conti territoriali della spesa*, elaborati dal Dipartimento dello Sviluppo del Ministero dell'Economia, individuano un esborso “consolidato” e complessivo pari a circa 436 miliardi di euro, con una incidenza sul PIL superiore al 32%. Tale importo è distribuito tra le regioni con un intervallo, in termini pro-capite, che va da oltre 9.000

⁶⁷ cfr. Istat, *Statistiche in breve*, 5 dicembre 2005. La realizzazione dell'indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni e delle loro associazioni ha visto coinvolti più livelli istituzionali del governo centrale e locale. Oltre al coinvolgimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) e, quindi, del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), hanno partecipato direttamente alla rilevazione il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Centro Interregionale per il Sistema Informatico e Statistico (CISIS) con alcuni enti locali (Liguria, Piemonte, Veneto, Provincia di Trento, Emilia Romagna, Toscana, Marche). Ad essi si aggiunge il contributo dei Comuni e delle associazioni che hanno fornito i referenti per l'indagine e compilato i rispettivi questionari.

⁶⁸ Le informazioni raccolte sono articolate in sette aree di utenza dei servizi: famiglia e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati, disagio adulti, multiutenza. Le aree sono state scelte tenendo conto delle indicazioni della legge quadro sull'assistenza (L. 328/2000), e della classificazione europea della protezione sociale (SESPROS). All'interno di ciascuna area, i servizi sono classificati in base ad una nomenclatura concordata a livello nazionale, in accordo con le diverse istituzioni coinvolte nella gestione dell'indagine.

Euro per la Provincia di Bolzano, la Liguria e il Lazio, a poco più di 6.000 Euro per Calabria, Sicilia e Puglia. Il minimo è raggiunto in Campania con circa 5.500 Euro (*Tab. 3.9*)

Tab. 3.9 - Distribuzione della spesa sociale pro capite nelle regioni (in euro). Anno 2004

Regioni	Spesa sociale totale	Assistenza e previdenza	Assistenza e lavoro
Piemonte	8.253	5.646	403
Valle d'Aosta	9.289	6.024	634
Lombardia	7.899	5.099	432
Prov. Autonoma di Bolzano	9.569	5.350	711
Prov. Autonoma di Trento	9.355	4.925	892
Veneto	6.861	4.453	403
Friuli-Venezia Giulia	8.710	6.010	646
Liguria	9.446	6.708	529
Emilia Romagna	8.432	5.666	512
Toscana	8.294	5.575	491
Umbria	8.848	5.617	637
Marche	7.646	4.977	526
Lazio	9.115	6.239	652
Abruzzo	7.039	4.445	602
Molise	6.660	4.308	492
Campania	5.516	3.132	501
Puglia	6.066	3.626	425
Basilicata	6.361	3.788	518
Calabria	6.099	3.582	549
Sicilia	6.033	3.578	654
Sardegna	7.009	4.251	720
ITALIA	7.457	4.793	518

Fonte: Ns. elaborazioni sui Conti Territoriali – Dipartimento per lo Sviluppo – Ministero dell'Economia

Tali differenze vanno attribuite ad un complesso di fattori riconducibili:

- alla struttura della popolazione (ad esempio una maggior presenza di anziani accresce le spese per la sanità e le prestazioni pensionistiche);
- alla dimensione territoriale (per effetto delle economie di scala nella produzione dei servizi le piccole regioni tendono a spendere proporzionalmente più delle grandi);
- al diverso sviluppo dell'economia (nel senso che una maggior ricchezza alimenta anche una maggior propensione alla spesa sociale);
- alla differente sensibilità rispetto all'intervento pubblico visto in alternativa ad una produzione privata degli interventi, ovvero alla diversa responsabilizzazione degli individui e delle famiglie.

Il diverso peso della spesa sociale per abitante, generalmente più elevato nelle regioni del Nord rispetto a quelle del Sud, non è comunque tale da annullare un importante effetto redistributivo. Il rapporto tra spesa sociale e PIL regionale ha infatti un andamento decrescente, nel senso di risultare molto maggiore nelle aree povere rispetto a quelle più ricche (*Fig. 3.4*).

Volendo fermare l'attenzione su un comparto più immediatamente riconducibile al contrasto della povertà, merita osservare i dati di spesa relativi al comparto delle politiche di assistenza e del lavoro. Tra tutte quelle considerate, tali spese sembrano evidenziare un andamento tendenzialmente redistributivo, già a livello di uscite pro capite (*Fig. 3.5*)

Stabilire un nesso tra questi andamenti e i possibili effetti della spesa pubblica territoriale, in termini di contrasto della povertà, rappresenta un'operazione tutt'altro che semplice. Anche solo per ragioni di mera quantificazione delle politiche.

In effetti l'intervento nel welfare, operato dai vari enti pubblici, non esaurisce il ventaglio degli strumenti presenti nel campo del sociale. Se si collocano tali politiche all'interno di un quadro di sussidiarietà, possiamo infatti riconoscere la presenza di altri attori che affiancano il pubblico: la famiglia, il mercato, il privato sociale nelle sue varie forme. In questo senso allora, un diverso livello di spesa pubblica non può necessariamente essere inteso come un diverso livello di benessere della popolazione o di capacità nell'alleviare le condizioni di chi si trova sfavorito, sia in termini assoluti che relativi. Un conto preciso del peso che riveste la componente rappresentata dagli interventi "extra-pubblici" non esiste e non è mai stato tentato. E' però

evidente che solo consolidando le varie componenti si possa ottenere un quadro realistico e, dunque, una piattaforma che consenta confronti alla pari tra le diverse realtà territoriali.

Fig. 3.4 – Spesa sociale in rapporto al Pil pro-capite regionale. Anno 2004

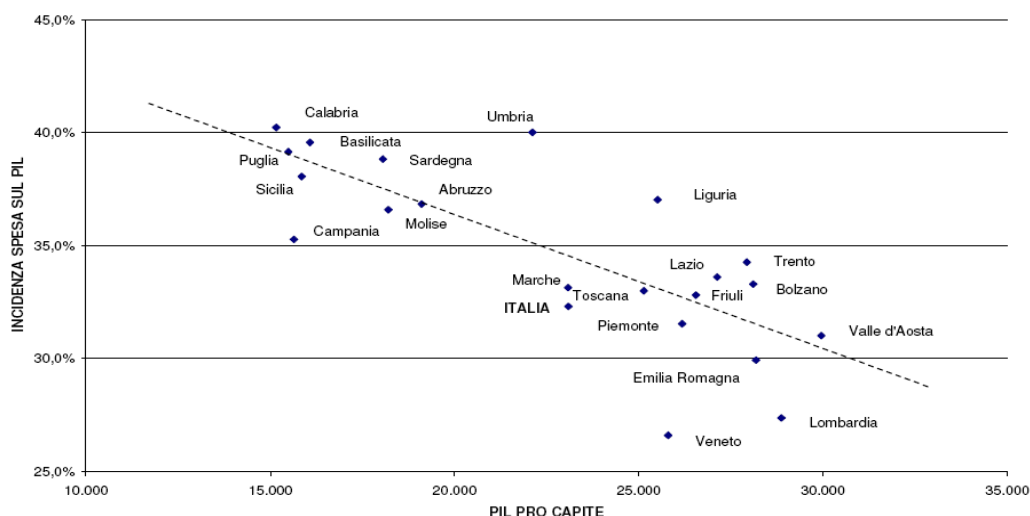
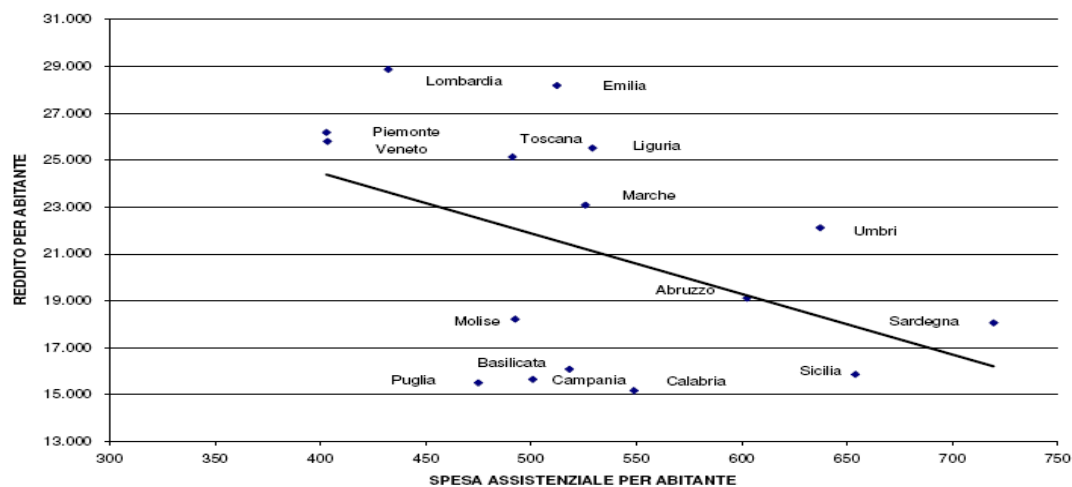


Fig. 3.5 – Confronto tra reddito e spesa assistenziale per abitante. Anno 2004



Si tratta di una considerazione che vale per tutti i comparti delle politiche di welfare: la scuola – pubblica ma anche privata e rappresentata non solo da attività curricolari, ma anche da una serie di altri servizi di natura complementare; le pensioni, con le componenti della previdenza complementare, ma anche del risparmio privato; la sanità nelle sue varie sfaccettature. Ma è forse nel campo delle politiche tradizionalmente definite di assistenza e beneficenza, che la sussidiarietà raggiunge la sua massima espressione. In effetti, con riferimento ai temi tipici dell'esclusione sociale e della povertà, pubblico, non profit nelle sue varie espressioni e privato coprono uno spettro molto ampio di interventi. Un discorso analogo può essere ripetuto per quanto concerne le responsabilità dei diversi livelli di governo. In questo ambito è infatti cruciale l'impatto esercitato dalla specifiche scelte istituzionali delle regioni.

Nella tabella seguente sono riportate le spese sostenute dalle amministrazioni provinciali di quattro importanti territori (*Tab. 3.10*). Da esse risulta evidente come, ad esempio, il tema dei

disabili non rientri tra le competenze delle Province dell'Emilia Romagna, oppure che il contrasto della povertà veda le province campane più coinvolte di quelle lombarde, dove probabilmente l'intervento è affidato ai comuni. Lo stesso vale per gli immigrati a livello di regione Veneto.

Tab. 3.10 – Spesa per interventi e servizi sociali erogati direttamente dalle amministrazioni provinciali.
Anno 2004 (euro)

REGIONI	AREE DI INTERVENTO						Totale
	Infanzia e maternità	Disabili	Anziani	Immigrati e nomadi	Contrasto alla povertà	Altro	
Lombardia	6.726.880	8.826.503	698.230	73.646	41.700	645.340	17.012.299
Veneto	1.387.138	5.291.577	19.625	2.942.603	29.873	205.507	9.876.323
Emilia-Romagna	4.127.376	482.619	304.077	273.899	220.136	6.160.535	11.568.642
Campania	5.924.792	3.606.913	24.620	77.465	2.232.347	35.000	11.901.137

Le considerazioni fin qui presentate aiutano ad interpretare in modo adeguato i dati sulla spesa dei Comuni per i servizi sociali. Nel 2003 la spesa complessiva per gli interventi e i servizi sociali erogati dai Comuni singoli e associati è stata pari a circa 5,3 miliardi di euro (0,4 % del Pil), distribuita per circa il 60% nelle regioni settentrionali, in misura più contenuta al Centro (21%) e più ridotta nelle regioni del Mezzogiorno (intorno al 19% del totale)⁶⁹. La spesa pro-capite nazionale è di circa 91 euro, assume il valore più alto nel Nord-Est (più di 142 euro) e tocca il minimo al Sud con quasi 39 euro (*Fig. 3.6 e Tab. 3.11*). I livelli più elevati si riscontrano nelle province di Bolzano⁷⁰ (più di 417 euro), di Trento⁷¹ (più di 220 euro) e in Valle d'Aosta⁷² (quasi 280 euro), mentre nelle altre regioni settentrionali la spesa varia tra 92 euro per abitante in Lombardia e 154 euro nel Friuli Venezia-Giulia. Al Centro, soltanto il Lazio (100 euro) e la Toscana (117 euro) si posizionavano al di sopra della media nazionale. Tra le regioni del Mezzogiorno (39 euro), la Calabria (27 euro) sostiene la spesa pro capite più bassa, mentre la Sardegna (125 euro) si colloca allo stesso livello di alcune regioni del Nord.

L'erogazione della spesa per interventi e servizi sociali è gestita da Comuni singoli per quasi il 75% per cento del totale; la componente residua viene erogata secondo due distinte forme associative a livello territoriale: distretti sociosanitari delle Asl, per oltre il 7,5%, e associazioni di Comuni, per poco meno del 18%. L'analisi regionale mostra il ruolo preminente delle associazioni di Comuni nella gestione della spesa al Nord, in particolare nelle Province autonome di Bolzano e Trento e in Liguria; nel resto d'Italia sono prevalentemente i Comuni singoli a erogare i servizi sociali, a eccezione del Veneto e della Toscana, dove la quota più rilevante di spesa è gestita su delega dei Comuni dai distretti sociosanitari delle Asl.

⁶⁹ Cfr. anche Istat, *Rapporto annuale 2005*, Roma, maggio 2006, pp. 281-283.

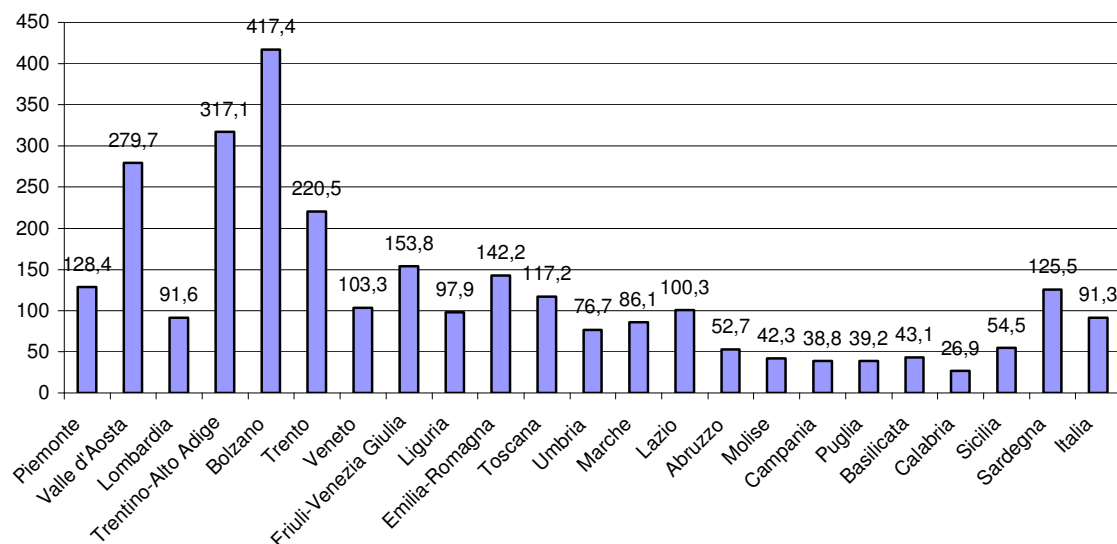
⁷⁰ La Provincia di Bolzano concentra tutte le competenze in materia sociale: pertanto i Comuni non hanno alcuna competenza e spesa propria. Nell'indagine la Provincia di Bolzano è stata considerata come una associazione di Comuni.

⁷¹ Nella provincia di Trento la rilevazione ha interessato i Comuni e gli enti gestori delle funzioni delegate dalla Provincia autonoma ai Comuni stessi (11 Comprensori e i Comuni di Trento e Rovereto). Tali funzioni sono finanziate dalla Provincia con apposito Fondo socio-assistenziale.

⁷² La Regione Valle d'Aosta mantiene il ruolo di ente che oltre a programmare gestisce le politiche sociali e non delega ai Comuni, singolarmente o associati nelle Comunità montane, l'esercizio di tali funzioni.

Considerando la distribuzione della spesa per le principali aree di utenza, la quota maggiore della spesa (83,8%) risulta impiegata nell'ambito di tre macroaree di utenza: "famiglie e minori"⁷³, per poco meno del 40%, "anziani"⁷⁴ e "disabili"⁷⁵, rispettivamente per circa un quarto e per poco più di un quinto del totale (Tab. 3.11). Le risorse impiegate per le altre aree di intervento sono modeste: la spesa per l'area "disagio adulti"⁷⁶ incide per meno del 7% sul totale; quella destinata all'area "immigrati"⁷⁷ per il 2,3%; infine l'area "multiutenza"⁷⁸ assorbe il 5,9% della spesa complessiva.

Fig. 3.6 - Spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali: valore medio pro capite per Regione e per Province autonome - Anno 2003 (in euro)



Fonte: Istat, Ragioneria generale dello Stato. Centro interregionale per il sistema informatico ed il sistema statistico, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati*

La quota di spesa assorbita a livello nazionale dagli interventi e servizi di supporto alle esigenze delle varie categorie di utenti⁷⁹ e quella destinata alle strutture⁸⁰ sono entrambe pari a circa il 37% della spesa totale; ai contributi economici per i cittadini bisognosi⁸¹ è destinata la quota restante (circa un quarto del totale).

⁷³ Interventi e servizi di supporto alla crescita dei figli e alla tutela dei minori. I beneficiari possono essere donne sole con figli, gestanti, giovani coppie, famiglie con figli, famiglie monoparentali.

⁷⁴ Interventi e servizi mirati a migliorare la qualità della vita delle persone anziane, nonché a favorire la loro mobilità, l'integrazione sociale e lo svolgimento delle funzioni primarie (compresi gli anziani malati del morbo di Alzheimer).

⁷⁵ Interventi e servizi a cui possono accedere utenti con problemi di disabilità fisica, psichica o sensoriale (comprese persone affette da Hiv o colpite da Tbc).

⁷⁶ Interventi e servizi per ex-detenuti, donne maltrattate, persone senza fissa dimora, indigenti, persone con problemi mentali e altre persone in difficoltà non comprese nelle altre aree.

⁷⁷ Interventi e servizi finalizzati all'integrazione sociale, culturale ed economica degli stranieri immigrati.

⁷⁸ Attività generali svolte dai comuni e costi sostenuti per esenzioni e agevolazioni offerti a più tipologie di utenti.

⁷⁹ Assistenza domiciliare, interventi per l'integrazione sociale di anziani, disabili, immigrati, interventi di sostegno socio educativo, per minori, eccetera.

⁸⁰ Strutture semiresidenziali di tipo socio assistenziale, di tipo ricreativo e per l'inserimento sociale, e strutture residenziali per le persone senza adeguato sostegno familiare.

⁸¹ Sostegno al reddito, alloggio, servizi scolastici eccetera.

Nell'area "famiglia e minori" la spesa pro-capite, riferita ad ogni componente delle famiglie con almeno un minore, varia tra poco più di 127 euro del Nord-Est e quasi 37 euro del Sud.

La spesa pro-capite per anziano, riferita alla popolazione di età pari o superiore ai 65 anni, è più alta a Nord-Est con circa 194 euro, seguono le isole con 101 euro, un valore superiore non soltanto a quello del Sud (circa 52 euro), ma anche a quello del Centro (quasi 95 euro).

La spesa pro-capite per disabile, riferita ai disabili che vivono nelle famiglie e nelle residenze, varia tra circa 3.761 euro del Nord-Est⁸² e i 419 euro del Sud.

Tab. 3.11 - Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni per area di utenza e ripartizione geografica.
Anno 2003 (valori assoluti, percentuali e valori medi pro capite)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Aree di utenza							Totale
	famiglie e minori	anziani	disabili	disagio adulti	immigrati	dipendenze	multiutenze	
Nord-Ovest	633.217.296	431.895.208	299.408.800	81.330.755	28.090.928	10.261.607	90.260.907	1.574.465.501
Nord-Est	497.224.642	427.112.402	385.917.399	72.423.909	32.995.091	24.313.369	99.973.822	1.539.960.634
Centro	454.915.001	216.953.067	223.875.681	102.786.875	44.184.077	9.768.203	74.837.955	1.127.320.859
Sud	249.681.275	120.358.006	85.346.083	38.521.025	8.116.519	6.170.738	33.136.110	541.329.756
Isole	179.833.521	114.800.590	90.378.439	64.722.288	5.127.544	8.119.406	14.559.228	477.541.016
Italia	2.014.871.735	1.311.119.273	1.084.926.402	359.784.852	118.514.159	58.633.323	312.768.022	5.260.617.766
composizioni percentuali								
Nord-Ovest	40,2	27,4	19,0	5,2	1,8	0,7	5,7	100,0
Nord-Est	32,3	27,7	25,1	4,7	2,1	1,6	6,5	100,0
Centro	40,4	19,2	19,9	9,1	3,9	0,9	6,6	100,0
Sud	46,1	22,2	15,8	7,1	1,5	1,1	6,1	100,0
Isole	37,7	24,0	18,9	13,6	1,1	1,7	3,0	100,0
Italia	38,3	24,9	20,6	6,8	2,3	1,1	5,9	100,0
valori medi pro capite (1)								
Nord-Ovest	116,4	140,3	1891,8	8,4	44,6	0,8	6,0	104,1
Nord-Est	127,4	194,2	3761,2	10,4	67,9	2,6	9,2	142,4
Centro	111,5	94,6	1751,4	14,6	1002,2	1,0	6,8	102,0
Sud	36,5	52,1	419,0	4,4	53,5	0,5	2,4	38,7
Isole	57,6	1001,0	910,4	15,4	73,3	1,5	2,2	72,0
Italia	86,3	118,0	1568,6	9,8	67,0	1,2	5,4	91,3

(1) I valori medi pro-capite sono il rapporto tra la spesa e la popolazione di riferimento per ogni area di utenza.

La popolazione di riferimento per l'area "famiglia e minori" è costituita dal numero di componenti delle famiglie con almenoun minore calcolati dai dati del Censimento della popolazione 2001.

La popolazione di riferimento per l'area "anziani" è costituita dalla popolazione con età maggiore di 65 anni - anno 2003.

La popolazione di riferimento per l'area "disabili" è costituita dal numero di disabili che vivono in famiglia quali risultano dall'indagine Multiscopo sulle "Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari 1999-2000" e dal numero di disabili ospiti nelle strutture residenziali quali risultano dalla "Rilevazione statistica sui presidi residenziali socio-assistenziali anno 2002".

La popolazione di riferimento per l'area "disagio adulti" è costituita dalla popolazione con età compresa tra i 18 e i 65 anni - anno 2003.

La popolazione di riferimento per l'area "immigrati e nomadi" è costituita dagli immigrati residenti - anno 2003.

La popolazione di riferimento per l'area "dipendenze" è costituita dalla popolazione con età maggiore di 15 anni - anno 2003.

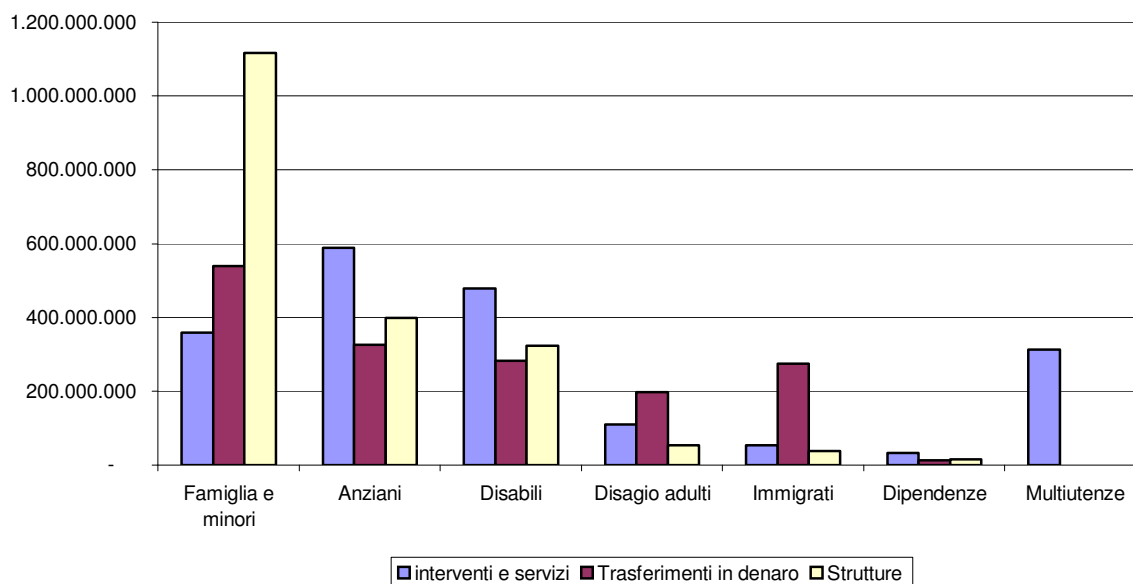
La popolazione di riferimento per l'area "multiutenza" è costituita dalla popolazione residente - anno 2003.

Per l'area "disagio adulti" i valori di spesa pro-capite, riferita alla popolazione con età compresa tra i 18 e i 65 anni, vanno dai circa 15 euro delle Isole e del Centro ai quasi 4 euro del Sud. La spesa pro-capite per gli immigrati, calcolata sulla base degli immigrati residenti, è più elevata al Centro (circa 102 euro) e vede all'ultimo posto il Nord-Ovest (quasi 45 euro).

Nell'area "famiglia e minori" la spesa per le strutture occupa il primo posto, impegnando più della metà della spesa totale. Nell'area "anziani" prevale la spesa per gli interventi e i servizi, che è pari al 45% del totale. Nelle aree "disabili" e "immigrati" è ancora la spesa per gli interventi e i servizi quella che assorbe la quota più rilevante, mentre nell'area "disagio adulti" la percentuale più consistente è rappresentata dai trasferimenti in denaro (*Fig. 3.7*).

⁸² Il valore elevato di Nord-Est è da attribuirsi alla provincia autonoma di Bolzano che paga con i suoi fondi le pensioni di invalidità per un ammontare di 62.340.000 euro.

Fig. 3.7 - Spesa dei Comuni singoli e associati per area di utenza e per macroarea di interventi e servizi - Anno 2003 (in milioni di euro)



Fonte: Istat, Ragioneria generale dello Stato. Centro interregionale per il sistema informatico ed il sistema statistico, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati*

Le differenze territoriali si confermano notevoli. Nelle regioni del Nord la spesa per ciascun gruppo di servizi è superiore a quella delle regioni del Mezzogiorno. Emerge, inoltre, che nel Mezzogiorno si modifica la gerarchia dell'incidenza delle voci di spesa: gli interventi e i servizi assorbono la quota maggiore delle uscite, mentre la quota destinata alle strutture risulta la meno rilevante. I trasferimenti monetari costituiscono, quindi, in tale ripartizione lo strumento principale per sopperire alle carenze nell'erogazione di servizi sociali per tutte le categorie di utenza (Fig. 3.8).

In ciascuna ripartizione geografica, i singoli servizi coprono in diversa misura il fabbisogno potenziale calcolato come rapporto tra la popolazione che ha usufruito del servizio e la popolazione che avrebbe potuto usufruirne⁸³. Nell'area "famiglia e minori", coloro che usufruiscono di fatto dei contributi economici sono 198 persone su diecimila a livello nazionale, con un minimo di 113 persone a Nord-Ovest e un massimo di 269 persone a Nord-Est.

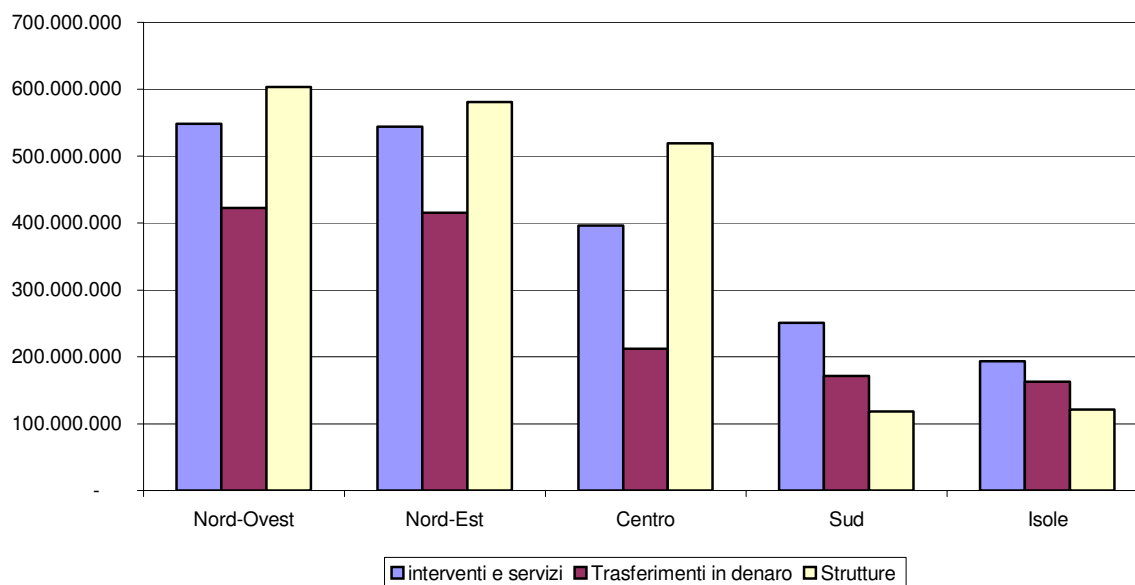
Le differenze tra le ripartizioni sono ancora più ampie se si considerano i bambini che effettivamente vanno all'asilo nido sul totale dei bambini in età 0-2 anni presenti in ogni ripartizione. L'Italia è spaccata tra il Sud e le Isole da una parte e il Centro e il Nord dall'altra: con un minimo di 239 bambini che frequentano l'asilo nido al Sud e un massimo di 1.359 bambini al Nord-Est (ogni 10.000 bambini).

Gli anziani che utilizzano il servizio di assistenza domiciliare, su diecimila possibili utenti, sono meno numerosi al Centro (266) e più numerosi a Nord-Est (853). Nel caso delle strutture

⁸³ La popolazione di riferimento per i servizi dell'area "famiglia e minori" sono tutte le persone appartenenti a famiglie con almeno un minore, ad eccezione degli asili nido per i quali la popolazione di riferimento sono i bambini di età 0-2 anni. Per l'area "anziani" la popolazione di riferimento è costituita dalla popolazione di età pari o superiore ai 65 anni. Per l'area "disabili" la popolazione di riferimento è costituita dal numero di disabili che vivono nelle famiglie e nelle residenze socio-assistenziali. L'indicatore di presa in carico da parte del servizio (utenti/popolazione di riferimento della ripartizione) mostra quante persone abbiano effettivamente fruito del servizio rispetto a 10.000 potenziali utenti in una determinata ripartizione territoriale.

residenziali la forbice tra le macroaree è più ampia, passando da 18 anziani su diecimila nel Sud a 136 nel Nord-Est.

Fig. 3.8 - Spesa sociale dei Comuni singoli e associati per macroarea di interventi e servizi e ripartizione geografica - Anno 2003 (in milioni di euro)



Fonte: Istat, Ragioneria generale dello Stato. Centro interregionale per il sistema informatico ed il sistema statistico, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati*

Nell'area "disabili" i soggetti presi in carico dai servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo variano tra meno di 350 disabili su diecimila nelle Isole a oltre 3.000 a Nord-Est; nel caso dei centri diurni i beneficiari vanno da un minimo di 92 su diecimila nelle isole ad un massimo di più di 1.000 a nord-est; delle strutture residenziali beneficiano infine 641 disabili su diecimila nel Nord-Est, e solo 10 su 10.000 al Sud⁸⁴.

I dati rilevati dall'indagine censuaria consentono anche di calcolare la *spesa media per utente* per ognuno degli interventi e dei servizi sociali selezionati. E' opportuno avvertire che le differenze di spesa per singolo servizio tra le diverse ripartizioni geografiche vanno interpretate con cautela, dato che possono riflettere una pluralità di fattori. Infatti la spesa del singolo servizio per i Comuni può dipendere in primo luogo dalla diversa compartecipazione alla spesa richiesta agli utenti, dalle caratteristiche degli utenti stessi, quali il loro grado di disabilità e di non autosufficienza e anche da livelli qualitativamente diversi delle prestazioni offerte. Oltre a questi fattori anche le specifiche modalità organizzative, la dotazione di risorse ed eventuali effetti di scala possono incidere in modo significativo sulla spesa per i servizi.

La maggior parte dei servizi selezionati è composta da strutture residenziali e semiresidenziali che hanno una spesa media per utente più elevata rispetto alle altre tipologie di interventi e di servizi sociali. Fra tutte, le strutture residenziali per disabili presentano la spesa media annua per utente più elevata, pari a 11.647 euro, di poco superiore a quella delle strutture residenziali per i minori (10.695 euro). Seguono i centri diurni per disabili con una spesa per utente di 6.775 euro e infine le strutture residenziali per anziani e gli asili nido, che comportano circa lo stesso ammontare medio (rispettivamente 5.766 euro e 5.739 euro).

Tra i servizi sono gli interventi e i servizi socio-educativi assistenziali e per l'inserimento lavorativo dei disabili che hanno la spesa media annua per utente (2.612 euro) più elevata,

⁸⁴ Queste informazioni e quelle del successivo paragrafo sono riprese da Istat, *Statistiche in breve*, 5 dicembre 2005

seguono l'assistenza domiciliare per gli anziani (984 euro) e i contributi economici per le famiglie con minori (498 euro).

L'analisi territoriale evidenzia che le strutture residenziali e semiresidenziali hanno una spesa media annua per utente piuttosto eterogenea per ripartizione geografica. Infatti le strutture residenziali per i disabili vanno da un minimo di 6.146 euro per utente al Sud a un massimo di 17.221 euro al centro, mentre le strutture residenziali per i minori hanno una spesa media annua che varia tra i 7.826 euro al Centro e i 12.590 euro a Nord-Ovest. I centri diurni per i disabili hanno una spesa media annua più bassa al sud (2.225 euro) e nelle isole (4.190 euro), mentre nelle altre ripartizioni i valori sono più alti, in particolare a Nord-Est (7.904 euro) e al Centro (7.398 euro). Le strutture residenziali per gli anziani hanno una spesa media annua per utente più bassa al Centro (4.439 euro) e più elevata a Nord-Ovest (6.940 euro), mentre le altre ripartizioni mostrano valori non lontani dal valore medio nazionale.

Gli asili nido presentano una spesa media per utente abbastanza omogenea sul territorio; l'unica differenza rilevante si ha al Centro dove tale valore raggiunge i 7.549 euro⁸⁵. Anche per gli interventi e i servizi socio-educativi assistenziali e per l'inserimento lavorativo dei disabili la spesa media è più elevata al Centro, dove è pari a 3.743 euro annui contro 2.612 euro riferiti all'Italia, mentre nelle altre ripartizioni i valori sono abbastanza omogenei.

L'assistenza domiciliare ha la spesa media annua più alta nelle Isole (1.321 euro), mentre il valore più basso è al Sud (828). Infine i contributi economici per le famiglie con minori mostrano i valori medi annui più bassi a Sud (348 euro) e i più elevati a Nord-Ovest (900 euro), mentre nelle altre ripartizioni i valori sono più allineati.

3.4 Le risorse destinate alle prestazioni pensionistiche di rilevanza sociale

Nell'ambito del monitoraggio della spesa sociale, una specifica monografia è dedicata alle "prestazioni pensionistiche di rilevanza più propriamente sociale, escludendosi quindi solo i trattamenti di vecchiaia non integrati al minimo"⁸⁶. La novità non è tanto nell'uso di una particolare fonte statistica – perché la principale fonte adoperata (oltre ai dati di bilancio) è il già noto Casellario centrale dei pensionati – ma nello sforzo di presentare un quadro esaustivo, in cui si guardi sia ai trattamenti che ai beneficiari degli stessi, tenendo in conto il complesso dei trattamenti che fanno capo ai diversi soggetti. Parti qualificanti della monografia ricostruiscono l'evoluzione della spesa per le diverse prestazioni, evidenziando il ruolo dei nuovi trattamenti, di quelli sopravvissuti e di quelli cessati, nonché dei pagamenti per arretrati che in taluni casi (in primis le invalidità civili) hanno una significativa rilevanza.

Rinviando, per la presentazione analitica dei risultati, alla monografia in questione, merita qui riprendere alcuni dati sintetici, utili per cogliere la dimensione e l'incidenza della spesa pensionistica sul totale della spesa italiana per la protezione sociale e le possibili forme di razionalizzazione che potrebbero rendere più trasparente ed efficiente il sistema, consentendo il ricupero di risorse da destinare alle persone indigenti.

Escludendo i trattamenti di vecchiaia non integrati al minimo, il numero delle prestazioni pensionistiche era - al 31 dicembre 2003 - pari a 14,1 milioni, per un importo complessivo annuo lordo di 76,14 miliardi di euro, pari al 5,85% del prodotto interno lordo (*Tab. 3.12*)⁸⁷. In media, il

⁸⁵ Nell'interpretazione di questo dato vanno tenute in considerazione i fattori citati all'inizio di questo paragrafo che possono influire sulla spesa del servizio: la compartecipazione degli utenti, le caratteristiche degli utenti, il livello e la qualità delle prestazioni e i fattori organizzativi.

⁸⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali parte II, I trasferimenti monetari per invalidità, pensioni sociali, integrazioni al minimo, pensioni di guerra e ai superstiti*, Roma, marzo 2006.

⁸⁷ In questa tavola i dati sono aggiornati al 2004, nella maggior parte della monografia l'aggiornamento analitico è invece fermo al 2003, in attesa degli aggiornamenti periodici previsti dal piano di Monitoraggio. In tutta la

valore di ciascuna prestazione è di 5.414 euro, con un massimo per le pensioni di inabilità e gli assegni ordinari di invalidità non integrati al minimo (7.629 euro) e un minimo per le pensioni di invalidità civile (2.825 euro).

Tab. 3.12 – Pensioni e importo complessivo annuo per tipo di prestazione. Anni 2002-2004
(importo complessivo in milioni di euro, importo medio in euro)

Tipologia di pensione	Funzione Esspros (a)	Settore Istat (b)	2002			2003			2004		
			numero	Importo compl.vo annuo	Importo medio annuo	numero	Importo compl.vo annuo	Importo medio annuo	numero	Importo compl.vo annuo	Importo medio annuo
1 Invalidità civile (capitolo 3), di cui:	INV	ASS	2.192.510	8.993	4.102	2.385.532	9.932	4.164	2.518.595	10.710	4.252
2 <i>Pensioni di invalidità civile</i>	INV	ASS	815.450	2.310	2.833	864.200	2.442	2.825	889.305	2.544	2.861
3 <i>Indennità di accompagnamento</i>	INV	ASS	1.377.060	6.683	4.853	1.521.332	7.491	4.924	1.629.290	8.166	5.012
4 Pensioni di inabilità e assegni ordinari di invalidità (capitolo 4), di cui:	VEC, INV	PREV	2.521.639	15.493	6.144	2.352.717	14.861	6.316	2.215.916	14.375	6.487
5 <i>non integrate al minimo</i>	VEC, INV	PREV	1.114.400	8.274	7.425	1.062.621	8.106	7.629	1.021.244	7.990	7.824
6 <i>integrate al minimo</i>	VEC, INV	PREV	1.407.239	7.219	5.130	1.290.096	6.754	5.236	1.194.672	6.385	5.345
7 Rendite per infortunio sul lavoro (incluse le indirette) (capitolo 5)	VEC, INV, SUP	PREV	1.155.328	4.262	3.689	1.110.150	4.288	3.862	1.078.420	4.313	3.999
8 Pensioni e assegni sociali (cap. 6), di cui:	VEC	ASS	741.230	3.042	4.104	743.232	3.109	4.184	755.487	3.262	4.318
9 <i>ex pensioni di invalidità civile</i>	VEC	ASS	331.557	1.239	3.736	336.490	1.294	3.845	343.779	1.378	4.008
10 Pensioni integrate al minimo (c) (cap. 7), di cui:	VEC, INV, SUP	PREV	4.837.108	24.373	5.039	4.711.792	24.267	5.150	4.614.504	24.297	5.265
11 <i>pensioni di vecchiaia/anzianità</i>	VEC, INV, SUP	PREV	2.192.151	11.040	5.036	2.192.624	11.289	5.149	2.194.209	11.552	5.265
12 <i>pensioni di invalidità IVS</i>	VEC, INV, SUP	PREV	1.407.239	7.219	5.130	1.290.096	6.754	5.236	1.194.672	6.385	5.345
13 <i>pensioni ai superstiti</i>	VEC, INV, SUP	PREV	1.237.718	6.114	4.940	1.229.072	6.224	5.064	1.225.623	6.360	5.189
14 Pensioni di guerra (incluse le indirette) (capitolo 8)	VEC, INV, SUP	ASS	459.111	1.687	3.675	460.518	1.576	3.423	421.686	1.558	3.694
15 Pensioni ai superstiti (capitolo 9), di cui:	VEC, SUP	PREV	4.823.095	30.322	6.287	4.818.602	31.084	6.451	4.903.213	32.723	6.674
16 <i>non integrate al minimo</i>	VEC, SUP	PREV	3.585.377	24.208	6.752	3.589.530	24.860	6.926	3.677.590	26.363	7.169
17 <i>integrate al minimo</i>	VEC, SUP	PREV	1.237.718	6.114	4.940	1.229.072	6.224	5.064	1.225.623	6.360	5.189
18 Pensioni di vecchiaia (inclusa anzianità), di cui:	VEC	PREV	10.757.401	125.496	11.666	10.957.614	132.227	12.067	11.254.661	141.033	12.531
19 <i>non integrate al minimo</i>	VEC	PREV	8.565.250	114.456	13.363	8.764.990	120.938	13.798	9.060.452	129.481	14.291
20 <i>integrate al minimo</i>	VEC	PREV	2.192.151	11.040	5.036	2.192.624	11.289	5.149	2.194.209	11.552	5.265
21 Totale trattato in questo Rapporto (1+4+7+8+10+14+16)			14.085.064	74.840	5.313	14.063.375	76.140	5.414	14.087.526	78.493	5.572
22 Totale trattamenti pensionistici (21+19) (per memoria)			22.650.314	189.295	8.357	22.828.365	197.078	8.633	23.147.978	207.973	8.985

(a) VEC = Vecchiaia, INV = Invalidità, SUP = Superstiti, (b) PREV = Previdenza, ASS = Assistenza
(c) Gli importi delle pensioni integrate al minimo comprendono trattamento base e integrazione
Fonte: ISTAT-INPS

monografia la spesa, ove non altrimenti specificato, fa riferimento all'importo annuo complessivo implicito nei trattamenti in essere al 31 dicembre secondo il Casellario centrale dei pensionati ed è ottenuta moltiplicando l'importo unitario dei trattamenti relativo al dicembre per il numero di mensilità spettanti a ciascuno di questi. A titolo di confronto, la Tab. 3.12 riporta anche le informazioni sulle pensioni di vecchiaia non integrate al minimo che non fanno parte dei successivi approfondimenti.

Riaggregando le diverse voci in base alla *funzione economica* come identificata in ESSPROS, ossia al rischio o al bisogno coperto dalla prestazione, si osserva che nel 2003 la maggior parte dei trattamenti pensionistici considerati rientra nella funzione *vecchiaia*. Essa raggruppa 10,8 milioni di prestazioni, per una spesa di circa 60,6 miliardi di euro ed un importo medio annuo di 5.600 euro (Tab. 3.13). La funzione *invalidità*⁸⁸ rappresenta il secondo rischio economico coperto dal sistema pensionistico, in termini sia di numero di pensioni, sia di importo complessivo annuo erogato. Nel 2003 questo è stato pari a 9,4 miliardi di euro (di cui il 14,4% è attribuito al rischio derivante da infortunio sul lavoro e malattia professionale) e ha riguardato 2,2 milioni di prestazioni, con un importo medio annuo di 4.223 euro. Nella funzione *superstiti*⁸⁹, infine, rientrano circa un milione di prestazioni con un importo complessivo annuo pari a 6,2 miliardi di euro e un importo medio pari a 6.025 euro annui. Rispetto al 2002, la maggiore crescita della spesa per pensioni si rileva per le prestazioni comprese nella funzione invalidità (+2,4%) e nella funzione vecchiaia (+1,9%) che hanno fatto registrare un aumento nel loro importo medio (+2,2% e +1,8%), contrariamente a quanto osservato per le pensioni incluse nella funzione superstiti per le quali si è registrato un calo nel numero (-2,9 per cento) e una variazione positiva del loro importo medio annuo (+2,3 per cento).

Dal punto di vista della distribuzione del reddito e della riflessione sulla popolazione che vive al di sotto delle soglie di povertà, merita considerare gli importi medi corrispondenti a ciascuna tipologia previdenziale ed assistenziale (integrata al minimo) (cfr. *Prospetti 1.1-1., 1.7* e la sintesi della Tab. 3.14 che distingue tra prestazioni a base contributiva-previdenziale e prestazioni a base assistenziale), importi che per lo più non hanno alcuna relazione con le soglie di povertà e con le relative scale di equivalenza.

Per l'anno 2005, gli importi prevalenti sono di 233,87 euro (per 13 mensilità), con punte di 443,83 euro (per 12 mensilità) nel caso delle indennità di accompagnamento agli invalidi civili totali e di 669,21 euro (per 12 mensilità) nel caso delle indennità di accompagnamento ai ciechi civili assoluti.

Meno prevedibili sono i benefici per chi usufruisce della pensione sociale o dell' *assegno sociale* in quanto gli importi possono variare in base al reddito e allo stato civile del richiedente, ovvero se è coniugato o meno⁹⁰. L'importo percepito aumenta di anno in anno in misura corrispondente a quanto è stabilito per il trattamento minimo delle pensioni Inps che nel 2005 è diventato pari a 420,23 euro.

Tab. 3.13 – Pensioni e importo complessivo annuo per funzione ESSPROS. Anni 2002-2003
(importo complessivo in migliaia di euro, importo medio in euro)

Funzione economica	numero	2002		numero	2003	
		Importo complessivo annuo	Importo medio		Importo complessivo annuo	Importo medio
Vecchiaia	10.817.622	59.486	5.499	10.822.507	60.607	5.600
Invalidità	2.212.149	9.139	4.131	2.216.011	9.359	4.223
Superstiti	1.055.293	6.213	5.888	1.024.857	7.174	6.025
Totale	14.085.064	74.839	5.313	14.063.375	76.140	5.414

Fonte: Istat-Inps (cfr. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali*, parte II, Roma marzo 2006, p. 15).

⁸⁸ La funzione invalidità include le prestazioni che assicurano il rischio di incapacità totale o parziale ad esercitare un'attività lavorativa. Sono escluse le prestazioni di invalidità erogate ad ultrasessantacinquenni, perché incluse nella funzione vecchiaia.

⁸⁹ La funzione superstiti include i trattamenti pensionistici, permanenti o temporanei corrisposti a persone che hanno perduto il coniuge o un parente stretto che generalmente costituiva la fonte primaria di sostentamento. Tali trattamenti sono classificati nella funzione superstiti se gli aventi diritto hanno un'età inferiore a 65 anni; in caso contrario sono attribuiti alla funzione vecchiaia.

⁹⁰ Dal 1° gennaio 1996 l'*assegno sociale* ha sostituito la *pensione sociale*, che continua comunque ad essere erogata a coloro che, avendone i requisiti, ne hanno fatto domanda entro il 31 dicembre 1995.

Dal 2002, al compimento dei 70 anni, i titolari di assegno o pensione sociale, (così come quelli che continuano a godere di pensioni di invalidità civile e i titolari di pensioni contributive) hanno diritto ad un incremento della maggiorazione sociale per garantire un importo di pensione pari a € 516,46 al mese per tredici mensilità, elevata per l'anno 2005 a € 544,20. La maggiorazione è subordinata a limiti di reddito personali pari per l'anno 2005 a € 7.074,60 annui (se non coniugato) e € 11.972,31 annui se è coniugato (i redditi personali si cumulano con quelli del coniuge).

Tab. 3.14 - Prospetto sintetico dei trattamenti economici di tipo previdenziale ed assistenziale, integrati al minimo. Anno 2005 e 2006

Tipologia del trattamento	Importo mensile 2005	N. mensilità	Totale annuo	Importo mensile 2006	Totale annuo
Previdenziale					
Invalidità civile totale	233,87	13	3.040,31	238,07	3.094,91
pensione contributiva integrata al minimo (importo base)	420,43	13	5.465,59	-	-
con diritto alla maggiorazione sociale	544,2	13	7.074,60	551,35	7.167,55
Assistenziale					
assegno mensile di assistenza (per invalidi parziali)	233,87	13	3.040,31	238,07	3.094,91
Indennità di accompagnamento ad invalidi civili totali	443,83	12	5.325,96	-	-
Indennità di frequenza per invalidi civili parziali	233,87	13	3.040,31	238,07	3.094,91
pensione di cecità totale	252,91	13	3.287,83	257,47	3.347,11
pensione di cecità parziale	233,87	13	3.040,31	238,07	3.094,91
Indennità di accompagnamento per ciechi civili assoluti	669,21	12	8.030,52	689,56	8.274,72
indennità speciale per ciechi civili parziali	161,3	12	1.935,60	164,92	1.979,04
pensione ai sordomuti	233,87	13	3.040,31	238,07	3.094,91
indennità di comunicazione	223,38	12	2.680,56	226,53	2.718,36
pensione sociale (importo base)	309,32	13	4.021,16	-	-
Pensione sociale con diritto alla maggiorazione sociale	544,2	13	7.074,60	551,35	7.167,55
assegno sociale	375,33	13	4.879,29	-	-
Assegno sociale con diritto alla maggiorazione sociale per < 70 anni	388,25	13	5.047,25	394,64	5.130,32
Assegno sociale con diritto alla maggiorazione sociale per => 70 anni	544,2	13	7.074,60	551,35	7.167,55

Nel 2005 la pensione sociale base è pari a 309,32 euro, ma poiché tale prestazione non viene più liquidata dal 1996, tutti i percettori hanno superato i 70 anni e possono godere (fatti salvi i requisiti di reddito per le maggiorazioni sociali, non coincidenti con quelli per l'ottenimento della prestazione base) dell'aumento a 544,20 euro mensili (551,35 nel 2006). Nello stesso anno 2005 l'assegno sociale è di 375,33 euro, cui vanno aggiunte le maggiorazioni sociali – anch'esse subordinate ad ulteriori requisiti reddituali – che portano il totale mensile nel 2005 a 388,25 euro (544,20 euro per gli ultrasettantenni) che per il 2006 salgono a 394,64 euro (551,35 per gli ultrasettantenni) (Tab. 3.15).

Entrambi queste prestazioni hanno natura assistenziale, sono finalizzate a fornire un reddito di ultima istanza ai cittadini italiani, comunitari e extracomunitari titolari di carta di soggiorno che hanno raggiunto i 65 anni di età, risiedono stabilmente in Italia e hanno redditi inferiori ai limiti previsti dalla legge, a causa del mancato o insufficiente versamento dei contributi previdenziali nel corso della propria carriera lavorativa. La pensione o l'assegno sociale non sono soggetti a tassazione Irpef e non sono reversibili. In assegno sociale sono convertiti, al compimento del 65° anno di età del titolare, la pensione di invalidità e l'assegno mensile di assistenza erogati agli invalidi civili, nonché la pensione non reversibile erogata alle persone sordomute.

Tab. 3.15 – Valore in euro di pensioni, assegni sociali e integrazioni al minimo nel 2005 (dati definitivi)

Tipologia di trattamento	Base annuale	Base mensile	maggiorazione		Totale	Totale mensile	Ulteriore integrazione annua
			annue	mensili			
Assegno sociale							
fino a 69 anni	4.879,29	375,33	167,96	12,92	5.047,25	388,25	
dai 70 anni **	4.879,29	375,33	2.195,31	168,87	7.074,60	544,20	
Pensione sociale (dai 70 anni)**	4.021,16	309,32	3.053,44	234,88	7.074,60	544,20	
Integrazione al minimo							
60-64 anni	5.465,59	420,43	335,79	25,83	5.801,38	446,26	154,94
65-69 anni	5.465,59	420,43	1.074,32	82,64	6.539,9	503,07	154,94
dai 70 anni**	5.465,59	420,43	1.609,01	123,77	7.074,60	544,20	154,94

* dal 2002 l'ulteriore integrazione annua di 154,94 euro non è cumulabile con le maggiorazioni.

** L'integrazione a 516 euro mensili introdotta nel 2002 (aggiornata negli anni successivi) è sottoposta alla prova dei mezzi, è applicata dopo i 70 anni, ma il requisito può scendere in determinati casi

*** dal 1996 non vengono più liquidate pensioni sociali. Dunque tutti i percettori hanno più di 70 anni

Anche i titolari di pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS) - che hanno un presupposto, diretto o indiretto, di natura contributiva - hanno diritto ad un'integrazione fino al raggiungimento di un minimo, stabilito annualmente per legge, tali integrazioni essendo destinate a venir meno col passaggio al cd. Metodo contributivo (L. 335/95). Ai fini dell'ottenimento del beneficio sono annualmente definiti i limiti di reddito personali e coniugali, pari a 26 volte l'importo mensile del trattamento minimo⁹¹. Come per pensioni e assegni sociali, dal 2002 al compimento dei 70 anni, i titolari di pensione contributiva integrata al minimo hanno diritto ad un incremento della maggiorazione sociale per garantire un importo di pensione pari a € 516,46 al mese per tredici mensilità, elevato per l'anno 2005 a € 543,79. Ai fini dell'ottenimento della maggiorazione, i titolari dei suddetti trattamenti previdenziali o assistenziali devono però essere in possesso dei requisiti di reddito menzionati in precedenza.

In sintesi, la eterogeneità dei trattamenti integrati al minimo tende a scomparire al compimento dei 70 anni, ma resta elevata prima di tale soglia. Questa intensa differenziazione genera non soltanto un'innegabile complessità gestionale, ma è anche fonte di alcune disparità di trattamento tra i soggetti più svantaggiati che andrebbero appianate attraverso l'introduzione di un trattamento minimo comune. In questa direzione è andata la "maggiorazione sociale" per gli ultrasessantenni varata con la legge finanziaria per il 2002, meglio nota con la formula "un milione al mese", di cui si è trattato ampiamente nel Rapporto 2004. Questa stessa logica perequativa e razionalizzatrice andrebbe verosimilmente estesa ad una platea più vasta di beneficiari (abbassando le soglie di reddito per l'accesso e/o l'integrazione al minimo), utilizzando parametri omogenei in tutti i casi in cui è necessario garantire un minimo vitale individuale (in assenza di altre fonti di reddito accertate mediante idonee prove dei mezzi) e rideterminando i rimanenti importi in funzione di questa soglia, in modo da tener conto – con opportune scale di equivalenza – delle maggiori necessità derivanti da specifiche cause invalidanti.

⁹¹ L'importo mensile, per il 2005 pari a € 420,43, e, in presenza di ulteriori requisiti, può essere incrementato di una maggiorazione. Se il reddito è pari a € 5.465,59, l'integrazione spetta nella misura intera; per un reddito compreso tra € 5.465,59 e € 10.931,18 (420,43x26) spetta un'integrazione ridotta. Il limite di reddito è innalzato a € 16.380,78 se cumulato con quello del coniuge, e per l'integrazione ridotta il reddito è compreso tra € 16.396,78 e € 21.862,36. Per le persone coniugate, l'integrazione al minimo non può essere riconosciuta se il reddito personale supera i limiti di legge, anche se il reddito cumulato è inferiore. Analogamente, non può essere riconosciuta se il reddito personale è inferiore al limite indicato, ma il reddito cumulato lo supera.

Prospetto 1.2 – Ciechi

PRESTAZIONI ECONOMICHE	IMPORTO	BENEFICIARI	CONDIZIONI MEDICO-LEGALI	ALTRE CONDIZIONI	RIFERIMENTI NORMATIVI
Pensione di cecità E' compatibile con altri trattamenti di invalidità a qualsiasi titolo concessi per minorazioni diverse	Importo 2005: 252,91; € 233,87 (se ricoverato) Importo 2006: € 257,47; €238,07(se ricoverato) x13 mensilità	Ciechi civili assoluti	Essere riconosciuto cieco assoluto	- essere cittadino italiano residenti in Italia o straniero titolare di carta di soggiorno - età compresa tra il 18° al 65° anno - non ricoverati reddito annuo per il 2005 non superiore a € 13.973,26; per il 2006 € 13.973,26	L. 66/1962, art. 8 L. 382/1970 L. 33/1980 L. 660/1984 L. 508/1988
Pensione di cecità E' compatibile con altri trattamenti di invalidità a qualsiasi titolo concessi per minorazioni diverse	Importo 2005: € 233,87 Importo 2006: € 238,07 x13 mensilità	Ciechi civili parziali	essere stato riconosciuto cieco parziale cioè con un residuo visivo non superiore al totale di un ventesimo in entrambi gli occhi anche con eventuale correzione	 età compresa tra il 18° al 65° anno reddito annuo per il 2005 non superiore a € 13.973,26; per il 2006 € 13.973,26	L. 382/1970 L. 33/1980 L. 660/1984 L. 508/1988
Indennità di accompagnamento E' compatibile con l'indennità prevista per gli invalidi civili e con l'attività lavorativa	Importo 2005: 669,21 Importo 2006: € 689,56 x12 mensilità	Ciechi civili assoluti	Essere riconosciuto cieco assoluto	- essere cittadino italiano residente in Italia, o essere straniero titolare di carta di soggiorno - nessun altra condizione	L. 405/1968 art. 4 L. 682/1979, art. 1, 2 L. 18/1980, art. 1 L. 508/1988, art. 1 L. 429/1991, art. 1
Indennità speciale E' erogata anche in caso di ricovero; è cumulabile con la pensione di cecità; è incompatibile con l'indennità di frequenza o con altre indennità simili concesse per causa di servizio, di lavoro o di guerra.	Importo 2005: € 161,30 Importo 2006: € 164,92 X12 mensilità	Ciechi civili parziali (ventesimisti)	essere stato riconosciuto cieco parziale cioè con un residuo visivo non superiore al totale di un ventesimo in entrambi gli occhi anche con eventuale correzione	- essere cittadino italiano residente in Italia, o essere straniero titolare di carta di soggiorno - nessun altra condizione	L. 508/1988, art. 3

Prospetto 1.3 – Sordomuti

PRESTAZIONI ECONOMICHE	IMPORTO	BENEFICIARI	CONDIZIONI MEDICO-LEGALI	ALTRE CONDIZIONI	RIFERIMENTI NORMATIVI
Pensione E' incompatibile con altre provvidenze concesse a seguito della stessa menomazione per causa di guerra, servizio lavoro. Al compimento del sessantacinquesimo anno di età, la pensione viene trasformata in assegno sociale. Non è reversibile	Importo 2005: € 233,87 Importo 2006: € 238,07 x13 mensilità	sordomuti	Essere riconosciuto sordomuto.	- essere cittadino italiano residenti in Italia o straniero titolare di carta di soggiorno - età compresa fra i 18 e i 65 anni di età - non disporre di un reddito personale superiore a € 13.739,69 annui; per il 2006 € 13.973,26	L. 33/1980, art. 14 septies; L. 381/70 art. 10; L. 854/73, art. 10 come modificato da L. 211/89).
Indennità di comunicazione - E' incompatibile con l'indennità di frequenza ai minori - E' compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa dipendente o autonoma, con la titolarità di una patente di guida - E' cumulabile con l'indennità di accompagnamento concessa agli invalidi civili e ai ciechi civili - Spetta anche in caso di ricovero in istituto	Importo 2005: € 223,38 Importo 2006: € 226,53 x 12 mensilità.	sordomuti	Essere riconosciuto sordomuto (per i minori di 12 anni l'ipoacusia deve essere pari o superiore a 60 decibel di media tra le frequenze 500, 1000, 2000 hertz nell'orecchio migliore) per i soggetti di età non inferiore a 12 anni, l'ipoacusia deve essere pari o superiore a 75 decibel e l'insorgenza della minorazione deve essere precedente ai 12 anni.	- essere cittadino italiano residente in Italia, o essere straniero titolare di carta di soggiorno; - essere stato riconosciuto sordomuto (con le precisazioni di cui sopra); - non ci sono limiti di età - non ci sono limiti di reddito	L. 508/1988, art. 4 D.M. 5.2.1992

Prospetto 1.7 - Pensione e assegno sociale

TIPOLOGIA PRESTAZIONE	IMPORTO	BENEFICIARI	CONDIZIONI	RIFERIMENTI NORMATIVI
Pensione sociale (Sostituito dal 1996 dall'assegno sociale per quanto riguarda i nuovi trattamenti liquidati)	L'importo può variare in base al reddito e allo stato civile del richiedente, ovvero se è coniugato o meno. L'importo percepito aumenta di anno in anno tanto di quanto aumenta il trattamento minimo delle pensioni Inps.	• Ultrasessantacinquenni	Cittadini italiani residenti in Italia, privi di reddito o con reddito inferiore a quello della stessa pensione sociale che ne hanno maturato i requisiti con domanda presentata entro il 1995. Sono equiparati ai cittadini italiani: gli abitanti di San Marino, i rifugiati politici, i cittadini di uno Stato dell'Unione europea residenti in Italia e i cittadini extracomunitari in possesso di carta di soggiorno.	L. 153/1969, art. 26
Assegno sociale	L'importo percepito può variare in base al reddito e allo stato civile del richiedente, ovvero se è coniugato o meno. L'importo percepito aumenta di anno in anno tanto di quanto aumenta il trattamento minimo delle pensioni Inps.	• Ultrasessantacinquenni	Cittadini italiani residenti in Italia, privi di reddito o con reddito inferiore a quello della stesso assegno sociale che ne hanno maturato i requisiti con domanda presentata dopo il 1995. Sono equiparati ai cittadini italiani: gli abitanti di San Marino, i rifugiati politici, i cittadini di uno Stato dell'Unione europea residenti in Italia e i cittadini extracomunitari in possesso di carta di soggiorno.	L. 335/1995 art. 3, c. 6

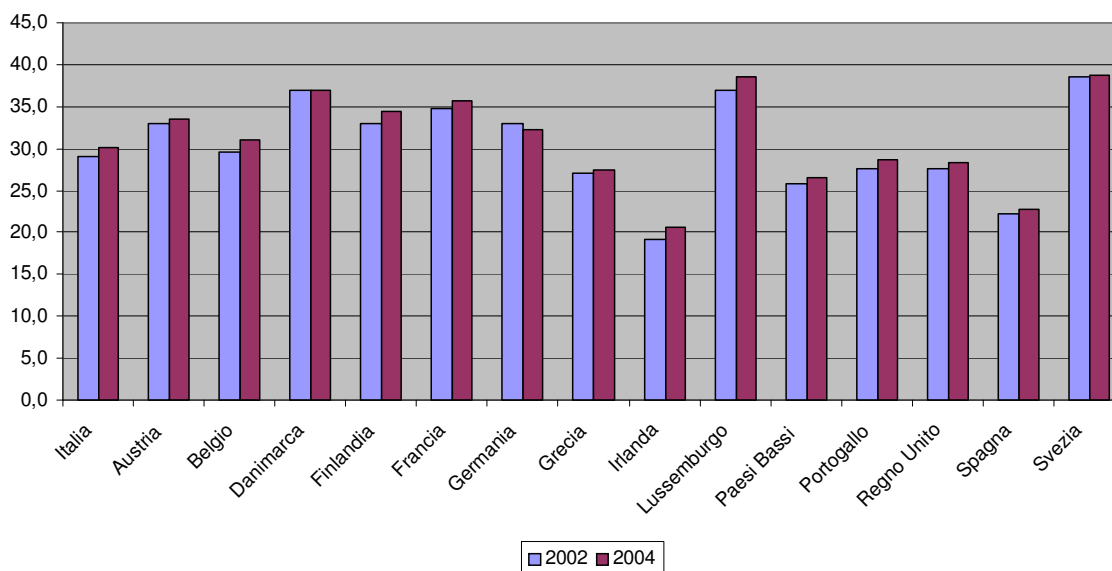
3.5 – La spesa sociale dell'Italia nel contesto dell'Unione Europea

Il recente Rapporto annuale dell'Istat su *La situazione del Paese nel 2005* presenta un confronto aggiornato sulla spesa sociale nell'Unione Europea a 15 – comprendente le spese per la salute, l'istruzione e la protezione sociale (previdenza e assistenza) - che merita di essere ripreso nel nostro Rapporto al fine di verificare sia le peculiarità del nostro sistema, sia gli eventuali progressi nella nostra posizione relativa. I dati meno recenti indicavano infatti che l'Italia aveva una spesa sociale in rapporto al Pil inferiore di circa 2 punti percentuali rispetto alla media europea e che pertanto una parte dei nostri storici squilibri territoriali dipendesse da impieghi insufficienti oltre che da impieghi inefficienti. I dati illustrati dell'Istat offrono, in proposito, segnali contrastanti: indicano che la spesa sociale dell'Italia è cresciuta negli ultimi anni sia in termini assoluti che in termini relativi rispetto al Pil e alla spesa pubblica; questi progressi si verificano però anche nei maggiori paesi europei e perciò la distanza da essi resta per lo più inalterata. La crescita della spesa italiana va totalmente a vantaggio della sanità, tanto più perchè che nel frattempo si riduce la quota destinata alla protezione sociale e – dato allarmante – all'istruzione; resta in ogni caso confermato il gap tra le macroaree territoriali del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, come evidenziato anche nei paragrafi precedenti.

In Italia, l'incidenza della spesa sociale in rapporto al Pil è pari al 30,2% nel 2004, collocandosi in una posizione intermedia nella graduatoria dei paesi europei; due punti percentuali al di sotto della Germania e un punto al di sopra del Regno Unito. Nei paesi della Ue i valori variano dal 20,7% dell'Irlanda al 38,7% per cento della Svezia. Il gruppo dei paesi nordici fa registrare i rapporti più consistenti (*Fig. 3.9*).

La spesa sociale presenta andamenti differenziati negli anni presi in considerazione, se rapportata al Pil. L'Italia (28% nel 1996) mostra, insieme a Portogallo e Grecia, una costante tendenza alla crescita del rapporto. I rimanenti paesi hanno un andamento decrescente nell'intervallo 1996-2000, con tendenza all'incremento delle quote relative nel periodo successivo. In particolare nel Regno Unito e in Francia l'incidenza della spesa sociale sul Pil nel 2004 è superiore a quella del 1996.

**Fig. 3.9 - Spesa pubblica di tipo sociale nei paesi dell'Unione europea: valori percentuali sul Pil
Anni 2002-2004**



In rapporto alla spesa pubblica totale, in Italia la quota destinata alla spesa sociale è stata nel 2004 pari al 62,2%, valore inferiore di oltre quattro punti percentuali rispetto alla media Ue. Nell'ambito dei paesi membri si riscontra un campo di variazione di 14 punti percentuali. Le quote più elevate spettano ancora alla Danimarca, alla Svezia e alla Germania (circa 69%), la Grecia, al contrario, è il paese dove la quota percentuale risulta minima (55%) (Tab. 3.16).

L'esame dell'evoluzione dei comportamenti della spesa sociale in relazione alla spesa pubblica totale indica che nel periodo 1996-2004 l'Italia è il Paese per il quale si registra la più forte crescita: circa nove punti percentuali, oltre il doppio di quella media dei paesi della Ue. A partire dal 2000 l'Italia supera la quota del 60%, diminuendo la distanza dalla media europea. Appena al di sotto del dato italiano figurano le variazioni di crescita dell'incidenza registrate in Portogallo (che ha seguito una dinamica comparabile, partendo da bassi valori di incidenza nel 1996 per attestarsi su valori di poco superiori a quello italiano nel 2004) e in Svezia. In generale, tutti i paesi sperimentano variazioni positive, le quali risultano più contenute in Belgio e Francia (sotto i due punti percentuali). Anche per Germania e Regno Unito si registrano incrementi di spesa, compresi tra i due e i tre punti percentuali.

Tab. 3.16 - Spesa pubblica di tipo sociale nei paesi dell'Unione europea: valori percentuali sul totale della spesa pubblica. Anni 1996-2004

PAESI	1996	1998	2000	2002	2004
Italia	53,6	57,4	61,6	61,3	62,2
Austria	63,7	65,2	67,0	66,2	67,4
Belgio	59,1	59,6	59,1	60,4	60,7
Danimarca	65,2	65,7	66,9	68,3	69,7
Finlandia	64,8	65,5	66,0	67,3	67,9
Francia	64,9	66,1	66,0	66,2	66,7
Germania	66,6	66,9	70,6	68,2	68,8
Grecia	51,5	54,2	51,4	54,8	55,3
Irlanda	55,5	55,9	55,7	58,9	61,6
Lussemburgo	68,1	67,7	67,5	67,9	68,4
Paesi Bassi	57,9	57,4	57,6	56,9	58,2
Portogallo	55,7	58,7	59,5	62,2	63,2
Regno Unito	63,5	64,2	64,9	66,3	66,3
Spagna			58,0	58,1	58,9
Svezia	61,0	61,7	64,3	65,9	68,4
UE 15	62,4	63,3	64,9	65,2	66,3

Fatta pari a cento la *spesa di tipo sociale*, in Italia la *protezione sociale* assorbe il 61% del totale, mentre la *sanità* e l'*istruzione* pesano, rispettivamente, per il 22 e il 17%. Tale composizione è allineata a quella dell'Unione europea (rispettivamente 62%, 20% e 18%). Per la protezione sociale (dove la componente delle prestazioni in denaro di tipo pensionistico risulta predominante) i massimi livelli di incidenza sulla spesa sociale si osservano in Grecia (70%) e in Germania (69%), i minimi in Irlanda (44%). Tra i paesi di maggior peso demografico, la Francia presenta la medesima quota dell'Italia, mentre il Regno Unito ne ha una inferiore di cinque punti percentuali.

L'incidenza per la *spesa sanitaria* sul complesso di quella di tipo sociale è massima in Irlanda (34%) ed è superiore di quattro punti percentuali al valore medio Ue nel Regno Unito e in Spagna. Le quote minime si osservano nei Paesi Bassi (17%) e in Grecia (18%). Al di sotto del dato italiano (22%) si collocano sia la Francia (21%) sia la Germania (19%). Infine, l'incidenza della *spesa per istruzione* varia dal 13% della Germania al 25% del Portogallo. La Francia spende per l'istruzione una quota equivalente a quella media Ue, mentre il Regno Unito ne spende una superiore di due punti percentuali.

Considerando l'andamento delle singole funzioni in *rapporto al totale della spesa sociale*, in Italia la quota relativa alla *spesa sanitaria* cresce di circa tre punti percentuali tra il 1996 e il 2004, mentre si riduce l'incidenza delle quote destinate alla *protezione sociale* (meno due punti percentuali) e all'*istruzione* (circa un punto percentuale in meno). In quest'ultimo caso la tendenza nell'area Ue è esattamente opposta a quella italiana: la quota destinata all'istruzione aumenta infatti, in media, di quasi un punto percentuale.

Per meglio mettere in luce la spesa destinata ai servizi sociali si può considerare quella al netto dei trasferimenti in denaro (tra cui le pensioni) e delle uscite in conto capitale, prendendo in esame la sola spesa per consumi finali (Tab. 3.17).

Anche in base a questo indicatore l'Italia spende meno dei principali paesi europei: 11,8% del Pil, pari a circa un punto in meno rispetto alla media dei paesi considerati, oltre tre punti al di sotto della Francia, quasi un punto al di sotto del Regno Unito e poco più di mezzo punto meno della Germania. Spendono meno dell'Italia solo Lussemburgo, Grecia, Irlanda e Austria.

La graduatoria tra le singole funzioni di spesa si modifica e, in particolare, emerge che, come atteso, la *spesa per consumi finali di tipo sociale* è concentrata prevalentemente sulle funzioni *sanità* e *istruzione*. Per quanto riguarda l'istruzione, l'incidenza della spesa sul Pil (stabilmente pari a circa il 4,5% in tutti gli anni di osservazione) colloca l'Italia in una posizione intermedia rispetto agli altri paesi membri. Anche nel resto dei paesi della Ue si riscontra un andamento tendenziale sostanzialmente stabile. La geografia del fenomeno non muta e, infatti, le variazioni non raggiungono il punto percentuale nel periodo 1996-2004. Rimane così la Svezia il paese con le quote più elevate di consumi finali per la funzione istruzione e, all'opposto, l'Irlanda il paese caratterizzato da quelle più contenute.

Tab. 3.17 - Spesa pubblica per consumi finali per sanità, istruzione e protezione sociale nei paesi dell'Unione Europea: valori percentuali sul Pil. Anni 1996-2004

	Sanità					Istruzione					Protezione sociale				
	1996	1998	2000	2002	2004	1996	1998	2000	2002	2004	1996	1998	2000	2002	2004
Italia	5,1	5,2	5,6	6,2	6,5	4,5	4,5	4,4	4,5	4,5	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8
Austria	5,3	4,8	4,8	5,0	5,1	5,3	5,2	5,1	5,0	4,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7
Belgio	6,1	5,9	6,0	6,2	6,6	6,2	6,0	5,7	6,0	6,0	1,3	1,3	1,3	1,5	1,6
Danimarca	6,5	6,4	6,1	6,5	6,6	5,7	5,8	5,9	6,1	6,3	5,0	5,3	5,3	5,8	5,8
Finlandia	5,5	5,0	4,9	5,4	5,7	5,2	4,6	4,4	4,5	4,5	3,5	3,4	3,3	3,6	3,8
Francia	5,7	5,6	5,7	6,4	7,0	5,3	5,2	5,1	5,1	5,1	3,1	3,0	3,2	3,0	2,9
Germania	6,2	6,0	6,0	6,2	5,9	3,7	3,6	3,5	3,5	3,4	3,1	3,0	3,0	3,0	3,1
Grecia	3,5	3,6	3,7	3,1	2,9	2,9	3,1	3,1	3,5	3,8	2,6	2,7	2,8	0,8	0,5
Irlanda	5,2	4,9	4,9	5,8	6,3	2,8	2,4	2,3	2,5	2,7	1,1	1,0	0,9	0,9	1,0
Lussemburgo	4,8	4,1	3,6	4,2	4,5	4,4	4,1	3,8	4,1	4,2	1,1	0,9	1,4	1,5	1,7
Paesi Bassi	3,5	3,9	4,0	4,1	4,4	4,3	4,2	4,1	4,3	4,5	5,3	4,8	4,9	5,3	5,4
Portogallo	4,8	4,9	5,4	5,7	5,3	5,3	5,4	5,8	6,1	6,2	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9
Regno Unito	5,5	5,3	5,5	6,0	6,7	3,4	3,2	3,3	3,6	3,6	1,9	1,8	1,9	2,1	2,3
Spagna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Svezia	6,2	6,1	6,1	6,7	6,7	6,1	6,2	6,0	6,6	6,7	5,9	5,8	5,7	6,0	6,0

Per quel che concerne la funzione sociale di più bassa spesa in termini di consumi finali, l'Italia è uno dei paesi che destina ai *servizi di protezione sociale* una delle quote minori, tra lo 0,6 e lo 0,8% del Pil negli anni considerati. Le incidenze maggiori si rilevano nei paesi del Nord d'Europa; le variazioni più consistenti in termini di crescita della spesa si osservano in Danimarca (+0,8 punti percentuali), in termini di riduzione si osservano, invece, in Grecia (-2,1 punti percentuali). Infine, per la sanità l'incidenza della spesa sul Pil in Italia è pari al 6,5% nel 2004; tra le più elevate in Europa e in forte aumento dal 5,1% del 1996.

PARTE QUARTA

**Le politiche contro la povertà
nella XIV legislatura**

4. LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ NELLA XIV LEGISLATURA

4.1 Dalle linee programmatiche alle scelte

Il rapporto che intercorre tra le linee programmatiche – enunciate ex ante per orientare l'azione – e le scelte concretamente adottate è solo raramente diretto e consequenziale, sia a causa dell'insorgere di eventi imprevisti, che rendono impraticabili gli iniziali propositi, sia a causa di un vero e proprio cambiamento di rotta, che è tanto più percepibile quanto più il programma risulta chiaramente definito nei suoi obiettivi e nel suo timing.

Dal punto di vista delle politiche sociali, nel quinquennio da poco terminato va registrata una duplice svolta dagli effetti cumulativi: una prima svolta, di tipo istituzionale, determinata dalla riforma del titolo V della Costituzione, e una seconda svolta, di tipo politico-culturale, determinata dagli orientamenti programmatici della coalizione che ha sostenuto il Governo in carica nel corso della XIV Legislatura.

Attribuendo, in via esclusiva, alle Regioni la potestà legislativa sulle materie di carattere socio-assistenziale, la riforma del titolo V ha introdotto sostanziali modifiche nell'attuazione della Legge 328/2000, che assegnava al Governo centrale un determinante potere di indirizzo sulle singole politiche sociali, sia in sede di definizione delle priorità che di attribuzione e ripartizione delle risorse finanziarie di competenza statale. La riforma del Titolo V ha recepito un orientamento improntato al principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale, ha conferito più potere ed autonomia alle Regioni, ha reso obbligatoria l'attribuzione “senza vincoli di destinazione” dei finanziamenti di competenza del FNPS. A questo cambiamento di ordine istituzionale, ha corrisposto un orientamento “regionalista” del Governo in carica dal giugno del 2001 all'aprile 2006, che ha contribuito – non senza resistenze interne - alla transizione verso il nuovo sistema di relazioni tra governo nazionale e governi regionali in tema di politiche sociali.

L'impostazione pre-riforma del titolo V della Costituzione è ben visibile nel Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali per il 2001-2003 (entrato in vigore nell'aprile del 2001 a norma dell'Art. 18, comma 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328) là dove definisce lo *Schema generale del processo di allocazione delle risorse con i relativi criteri e parametri di riparto*, anche se si tende a riconoscere il carattere non vincolante del riparto per le singole aree di intervento (cfr. PAN 2001-2003, parte III, cap. 3). I documenti programmatici successivi – a partire dal *Libro Bianco sul Welfare* e dal NAP 2003-2005 (con le relative integrazioni) – recepiscono invece progressivamente la svolta impressa dalla riforma costituzionale, rimarcando i precisi compiti di indirizzo, monitoraggio e verifica dello Stato e quelli più direttamente decisionali ed operativi delle Regioni e dei Comuni.

Come evidenziato nel NAP/inclusione 2003-2005, il nuovo assetto ha previsto un sistema nel quale: a) alle Regioni sono assegnate le funzioni regolative, di indirizzo e programmazione del sistema di offerta dei servizi erogati a livello locale; b) allo stato rimane in via esclusiva la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) a garanzia della tutela dei diritti civili e sociali; c) rimangono inoltre appannaggio del livello centrale le funzioni di monitoraggio, raccordo e scambio informativo, valutazione e consulenza strategica, strettamente collegate agli obiettivi perequativi determinati con i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e ai connessi poteri finanziari e sostitutivi. I LEP rappresentano quindi lo strumento prioritario per la garanzia del rispetto dei diritti sociali in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. In tal senso l'Amministrazione centrale, in coerenza con i principi di “leale collaborazione tra i diversi organi dello Stato” che ispirano il dettato costituzionale in vigore, ha avviato il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, in collaborazione con le regioni. Il documento

messo a punto finora (cfr. Rapporto Cies 2004) non fornisce un elenco di prestazioni, monetarie o reali, ma individua piuttosto i criteri di costruzione del sistema dei diritti sociali e le modalità realizzative di tale sistema, che deve conciliare sia le esigenze dell'uniformità che quelle della differenziazione. Sono questi i due profili da comporre in un quadro organico capace di assicurare l'indivisibilità della Repubblica e della cd. "cittadinanza sociale", da un lato, e dall'altro tenere conto delle diversità socio-economiche e territoriali che caratterizzano il Paese.

Ciò che è stato fin qui realizzato di comune accordo tra lo Stato e le Regioni corrisponde alle seguenti fasi:

- definizione di un glossario condiviso;
- individuazione dei criteri generali per definire i livelli essenziali in relazione al nucleo di diritti costituzionalmente protetti e alle ulteriori prestazioni;
- definizione del catalogo delle prestazioni e servizi sulla base del confronto con Regioni e Comuni;
- costruzione dei sistemi di monitoraggio e verifica;
- definizione delle risorse finanziarie in forma di cofinanziamento.

Il documento sui LEP fa riferimento al principio di *esigibilità immediata ed esigibilità sostenibile*. Nell'ambito della sfera relativa alle prestazioni "immediatamente esigibili" sono ricomprese tutte quelle prestazioni che comportano trasferimenti monetari per obbligo di legge, indirizzati al singolo cittadino o al nucleo familiare. Per il resto delle prestazioni si ritiene che la loro identificazione debba scaturire nell'ambito del confronto tra Stato e Regioni. L'allegato al LEP presenta un inventario dettagliato delle prestazioni ad esigibilità immediata e di quelle ad esigibilità sostenibile, con le relative fonti normative. A seguito del monitoraggio della spesa sociale questo prospetto normativo potrebbe ora essere corredato anche dal relativo prospetto finanziario.

Dal punto di vista programmatico, nel corso della XIV legislatura (maggio 2001-aprile 2006) si possono riscontrare sia elementi di continuità che elementi di discontinuità, a giudicare almeno dai documenti che hanno enunciato le linee guida che si volevano perseguire operativamente.

Il primo (ed unico) Piano Nazionale Sociale 2001-2003 (approvato nel giugno-luglio 2001) individua cinque obiettivi prioritari, articolati in una serie di obiettivi specifici e di misure operative, così come indicato nel **prospetto A**.

Prospetto A – Obiettivi indicati nel Piano Nazionale Sociale 2001-2003

Obiettivi prioritari	Obiettivi specifici	Misure
1. valorizzare e sostenere le responsabilità familiari	<i>1.1 promuovere e sostenere la libera assunzione di responsabilità</i>	Sostenere attivamente le scelte relative all'avere uno o più figli e quelle relative all'assunzione di responsabilità verso persone parzialmente autosufficienti nella propria rete familiare
	<i>1.2 sostenere e valorizzare le capacità genitoriali</i>	- riconoscere il costo economico legato alla presenza di uno o più figli - facilitare la conciliazione delle responsabilità genitoriali con la partecipazione al lavoro remunerato delle madri e dei padri, in un'ottica di pari opportunità e di prevenzione della vulnerabilità economica - sostenere, valorizzare e integrare le capacità genitoriali, fornendo strumenti per affrontare le normali fasi di cambiamento e i momenti di crisi, in un'ottica di prevenzione
	<i>1.3 sostenere le pari opportunità e la condivisione delle responsabilità tra uomini e donne</i>	Nel rispetto delle libertà di scelta individuale, e nella consapevolezza che esistono diversi modelli culturali e valoriali di famiglia, il <i>Piano nazionale Sociale 2001-2003</i> propone che le Regioni e gli enti locali nel progettare il sistema integrato di interventi e servizi affrontino esplicitamente il problema relativo all'abbandono del lavoro da parte delle donne: a) nel periodo di maternità protetta e b) in occasione della nascita di un figlio.
2. rafforzare i diritti dei minori		- Attivare forme di <i>partecipazione degli adolescenti</i> alla vita della loro comunità locale - creare <i>spazi di socializzazione</i> e per il tempo libero "protetti", anche in collaborazione con gli istituti scolastici - rafforzare ed estendere l' <i>affidamento familiare</i> come modalità di risposta al disagio familiare, in alternativa alla istituzionalizzazione - programmare <i>campagne informative</i> e di consulenza sulle dipendenze e sulle possibilità di affrancamento da esse, in particolare mediante gruppi di auto-mutuo aiuto - realizzare almeno una <i>struttura di accoglienza</i> per minori a carattere familiare per ciascun ambito territoriale definito dalla Regione - attivare servizi con educatori di strada e simili
Obiettivi prioritari	Obiettivi specifici	Misure

3. potenziare gli interventi a contrasto della povertà	<i>3.1 promuovere la partecipazione al lavoro e l'accesso, da parte di tutti, alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi.</i>	- promuovere l'inserimento nei piani di zona delle azioni a contrasto della povertà - estendere e uniformare progressivamente le forme di sostegno al reddito di chi si trova in povertà - creare le condizioni organizzative e professionali necessarie per la messa a regime del RMI - sviluppare forme di accompagnamento sociale e di integrazione sociale personalizzate mirate al raggiungimento della autonomia economica - ridurre l'evasione scolastica
	<i>3.2. prevenire i rischi di esclusione</i>	
	<i>3.3 favorire azioni per i più vulnerabili</i>	- generalizzare sul territorio i servizi e le azioni che consentono di prendere contatto con i senza dimora e di offrire loro condizioni di riduzione del danno e percorsi di recupero. - approntare, per i diversi livelli subterritoriali (quartieri/zone) di particolare frequentazione dei senza dimora, almeno un servizio di bassa soglia - sviluppare almeno un servizio di seconda accoglienza e di accompagnamento - avviare iniziative di collaborazione tra servizi sociali, sanitari, del lavoro (oltre che con il volontariato) per consentire il progressivo re-inserimento nei servizi di tutti
	<i>3.4 mobilitare l'insieme degli attori</i>	
4. sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti (in particolare le persone anziane e le persone con disabilità gravi)		- favorire la permanenza a domicilio, o l'inserimento presso famiglie, persone o strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, di persone anziane e/o disabili con problemi di non auto sufficienza, in particolare delle disabilità gravi, sostenendone l'autonomia e limitando quanto più possibile il ricorso all'istituzionalizzazione, - sostenere i nuclei familiari nelle responsabilità di cura domiciliare di persone anziane e/o disabili non autosufficienti, in particolare di quelli gravi - sostenere e sviluppare tutta l'autonomia e le capacità possibili delle persone non autosufficienti, in particolare dei disabili gravi - rimuovere gli ostacoli che aggravano la condizione di disabilità - creare condizioni di pari opportunità - sostenere, ma anche sollevare le famiglie - monitorare, attraverso una commissione permanente attivata presso la segreteria della Conferenza Stato/Regioni, i livelli di attivazione degli interventi per disabili gravi nei termini di misure assistenziali, educative, riabilitative e scolastiche
5. perseguire l'inserimento degli immigrati, la prevenzione delle droghe, l'attenzione agli adolescenti	<i>5.1 inclusione degli immigrati</i>	Prestare specifica attenzione – attraverso i piani di zona – ai problemi legati a: - la tutela dei diritti dei minori immigrati - la condizioni abitativa degli immigrati - l'accesso ai servizi alla persona.
	<i>5.2 prevenzione delle dipendenze</i>	Le Azioni di prevenzione, soprattutto dell'uso di droghe sintetiche, devono comprendere: - aiuto e sostegno alle famiglie e alla scuola - interventi di riqualificazione del tessuto urbano e sociale e creazione, per i giovani, di opportunità di aggregazione e di partecipazione alla vita della comunità - misure volte a costruire relazioni di fiducia fra le generazioni, a supportare motivazioni e le capacità dei giovani, a sviluppare il senso di appartenenza positiva all'ambiente in cui vivono - interventi volti a promuovere modelli e stili di vita che rifiutino il ricorso a sostanze tossicodipendenti o all'abuso di alcool, - interventi di informazione sugli effetti dell'uso delle sostanze tossicodipendenti, e in particolare delle droghe sintetiche

Già in questo documento è attribuita una forte rilevanza alle politiche di *sostegno alle responsabilità familiari e genitoriali* che implicano un più deciso sostegno per le famiglie con figli minori, fino al riconoscimento del costo dei figli. Sull'attenzione prioritaria alla famiglia e ai suoi diversi componenti insisterà in modo marcato anche il *Libro Bianco sul welfare* del 2003 ed il *NAP/inclusione 2003-2005* che ne traduce operativamente le indicazioni di principio.

Nell'ambito degli interventi a contrasto della povertà, il Piano Nazionale 2001-2003 assegna un ruolo prioritario innanzitutto alle *politiche attive del lavoro*, unitamente alle *politiche di sviluppo locale* e alle *politiche formative*. Un ruolo strategico viene però assegnato anche all'introduzione del *Reddito minimo di inserimento (RMI)* previsto dall'art. 23 della 328/2000 e dalla sperimentazione messa in atto in 312 comuni italiani, appartenenti prevalentemente alle zone Obiettivo 1. Tale strumento è considerato complementare e non sostitutivo delle politiche dell'occupazione e del lavoro; è considerato inoltre come lo strumento di base di una politica di alleviamento della povertà per chi, in modo più o meno temporaneo, non ha le risorse personali o le opportunità necessarie per essere economicamente autonomo. Ad esso devono accompagnarsi: politiche di sostegno e incentivazione alla formazione (per i giovani); politiche di riqualificazione (per gli adulti); politiche di facilitazione all'utilizzo dei servizi sociali, formativi e sanitari da parte di chi si trova in condizioni di particolare vulnerabilità. In via di

principio, l'accesso al Rmi viene collegato allo stato di bisogno economico piuttosto che all'appartenenza ad una categoria particolare; in questo senso viene definito come provvedimento "universale" piuttosto che "categoriale"; in ogni caso, l'Rmi richiede una prova dei mezzi, sia in ingresso che in itinere, e adeguate misure di accompagnamento sociale per evitare che si traduca in uno strumento assistenziale senza contropartite e dunque incapace di promuovere la responsabilità individuale, la mobilitazione e la fuoriuscita dallo stato di necessità.

Sul Reddito minimo di inserimento si manifesta il *principale punto di discontinuità* tra gli orientamenti programmatici del PAN 2001-2003 – di fatto predisposto al termine della XIII Legislatura dal Governo allora uscente – e i successivi documenti ed atti del Governo in carica durante tutta la XIV legislatura. Merita segnalare che l'impostazione seguita dal PAN è ricalcata anche dal NAP/inclusione 2001-2003 che pure impegna per la prima volta il Governo in carica ad esplicitare i propri orientamenti programmatici in tema di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. E' piuttosto nel *NAP/inclusione 2003-2005* che si ritrova l'impronta tipica impressa dal Governo alle politiche di inclusione sociale; la priorità è assegnata in questo caso alle *politiche attive del lavoro*, nella convinzione che la via maestra da percorrere sia lo sviluppo delle occasioni di lavoro mediante incentivi agli investimenti e alla contestuale flessibilizzazione delle prestazioni di lavoro così come previste dal *Libro Bianco sulla riforma del mercato del lavoro* e dalla legge di riforma n. 30/2003, più nota come "Legge Biagi". In questo contesto, si indica in un primo tempo, nella Legge Finanziaria per il 2004, l'intenzione di sostituire il *Reddito Minimo di Inserimento*, la cui esperienza viene giudicata negativamente, con il *Reddito di Ultima Istanza*. Le caratteristiche del *Reddito di Ultima Istanza* non vengono tuttavia precisate e la misura scompare dalle linee di azione successive.

Il *Piano di Azione Nazionale per l'Inclusione Sociale 2003 – 2005* (NAP/inclusione) ha proposto un approccio strategico alle problematiche del settore, sulla scia di quanto già delineato nel *Libro Bianco sul Welfare*, presentato dal Ministero del Lavoro all'inizio del 2003⁹². Gli otto ambiti di intervento prioritari che esso individua⁹³ possono sostanzialmente essere aggregati in tre gruppi.

1) Un primo gruppo di *policy* consolidate, che fanno capo all' *intervento su gruppi bersaglio* dai confini più o meno ben delineati (persone con disabilità, anziani, minori e fasce deboli).

2) Un secondo gruppo di interventi che individuano la *dimensione lavorativa* quale strumento di inclusione sociale e che fanno capo alle riforme in corso nel mercato del lavoro, con particolare riguardo alla partecipazione femminile ed al prolungamento della vita attiva.

3) Un terzo gruppo, che punta ad affrontare le problematiche dell'esclusione agendo a *partire dalla famiglia*, intesa quale soggetto protagonista delle politiche di welfare, volano di inclusione e attore di una nuova solidarietà tra le generazioni.

L'asse portante della strategia per l'inclusione è individuato nella *centralità assegnata alla famiglia*, quale strumento cruciale per controbilanciare la crisi demografica e la segmentazione dei sistemi di *welfare*. Nel contesto della ridefinizione delle politiche sociali, le politiche per la famiglia assumono una valenza trasversale, piuttosto che una "politica di settore". La famiglia è infatti considerata come un vero e proprio "attore di sistema", piuttosto che un destinatario passivo di *policies* residuali. Sul sostegno alla famiglia devono quindi convergere, secondo l'impostazione del Piano, anche parte degli sforzi indirizzati verso gli altri target, con particolare riguardo agli impegni di cura (disabili e anziani), alla condizione dei minori (diffusione

⁹² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul Welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*, Roma, febbraio 2003.

⁹³ 1. Politiche a favore della famiglia e della natalità; 2. Misure per il sostegno alle persone disabili; 3. Politiche di lotta alle povertà estreme; 4. Interventi per contrastare la non autosufficienza; 5. Politiche attive del lavoro; 6. Interventi contro il disagio minorile e a favore delle fasce deboli; 7. Politiche per favorire l'eguaglianza tra uomo e donna; 8. Politiche di integrazione degli immigrati.

dell'affido, lotta alla dispersione scolastica), al lavoro femminile (asili nido e altri servizi di supporto).

Nell'aggiornamento al NAP/inclusione 2003 – 2005 (settembre 2004) il punto di riferimento è rappresentato dalla strategia di Lisbona per la piena occupazione attraverso la creazione di *more and better jobs*, il miglioramento della capacità d'inserimento professionale, l'investimento nel capitale umano e nella formazione attraverso tutto l'arco della vita; da qui passa l'impegno per la promozione delle pari opportunità per le donne e in generale per la promozione delle persone svantaggiate. La strategia scelta è del tipo *welfare to work* centrata sulla *rimessa del mercato del lavoro*⁹⁴, sulla riorganizzazione del *collocamento ordinario* (varata precedentemente con il decreto legislativo 297/2002) e su un'ulteriore *rimessa delle pensioni* (che dovrebbe avere piena attuazione nel 2008) orientata ad elevare gradualmente l'età pensionabile, per lo più su base volontaria, e a sviluppare la previdenza complementare, da affiancare a quella pubblica, prevedendo al tempo stesso, per il periodo 2004-2007, incentivi economici per coloro che, in possesso dei requisiti per la pensione di anzianità, decidano di continuare l'attività lavorativa.

All'interno della *politiche attive del lavoro* finalizzate a contrastare l'esclusione delle persone svantaggiate viene posta particolare attenzione all'*inserimento lavorativo delle persone svantaggiate* nel mercato del lavoro e delle persone con disabilità. In entrambi i casi sono previsti (e si fa leva su) programmi mirati, gestiti congiuntamente da operatori pubblici e privati, finalizzati al coinvolgimento di cooperative sociali nelle quali sono occupati lavoratori svantaggiati. Si punta inoltre a sfruttare maggiormente le possibilità di creazione di posti di lavoro nell'economia sociale, mediante *convenzioni quadro* che incentivano le imprese ad assegnare loro commesse di lavoro. La riforma del mercato del lavoro prevede per i lavoratori svantaggiati nuovi modelli contrattuali quali *il contratto di inserimento* e *il lavoro accessorio*, anche per promuovere un lavoro regolare e non precario e fornire tutele effettive. Nel complesso, viene valorizzata l'integrazione tra il settore pubblico, il settore privato profit ed il settore privato-sociale non profit, dando concrete possibilità di espressione al metodo della sussidiarietà orizzontale.

Le *politiche di sostegno della famiglia* – che costituiscono un punto qualificante degli orientamenti del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali durante l'intera legislatura – sono concentrate sulla *conciliazione dei tempi* di cura e del lavoro, sullo *sviluppo del sistema dei servizi*, su misure di *sostegno al reddito* finalizzate al rilancio del tasso di natalità più che all'aumento dei consumi. Tale misura si traduce, in via immediata, nell'istituzione di un bonus di 1000 € a favore delle madri, italiane e comunitarie, per ogni figlio successivo al primo e per ogni figlio adottato, nati o adottati tra l'1/12/03 ed il 31/12/04⁹⁵. Si tratta di una misura a carattere sperimentale (attivata per il periodo 1.12.2003 – 31.12.2004) e di carattere effettivamente *universale* perché non vincolata ad alcun livello di reddito né sottoposta alla prova dei mezzi, ed erogata direttamente dall'INPS previa istruttoria del Comune. L'universalità della misura lo rende evidentemente uno strumento classificabile solo in senso lato tra quelli di contrasto alla povertà.

Nell'integrazione al NAP 2003-2005 vengono preannunciate, in vista dell'approvazione della manovra finanziaria per il 2005, anche alcune misure di carattere finanziario e fiscale volte sia a favorire il rilancio del *trend demografico*, sia a tenere nella dovuta considerazione i *carichi per figli o persone anziane non autosufficienti*. In concreto, si ipotizza *l'aumento degli assegni familiari* (fino a un massimo di € 600), *l'ampliamento dei beneficiari dell'assegno di 1000 €*

⁹⁴ Cfr. Legge delega 30/2003 (Legge Biagi), con il successivo Decreto legislativo 276/2003 del 24 ottobre 2003 attuativo delle deleghe, al quale sono seguiti una serie di ulteriori provvedimenti per la puntuale regolamentazione dei diversi ambiti toccati dalla riforma (quali il DM 18.11.2003 sull'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate; la circolare 9 del 18.3.2004 sul part-time, il Decreto ministeriale 21.7.04 per la istituzione delle commissioni di certificazione dei contratti di lavoro; ecc.).

⁹⁵ cfr. D.L. n. 269/2003, convertito con la legge 24/11/03, n. 326

estendendolo anche ai primogeniti, la *riduzione delle imposte* attraverso l'aumento delle deduzioni per carichi famigliari, soprattutto in caso di famiglie monoreddito.

La legge finanziaria per il 2005 (Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art.1 c. 349) ha in effetti avviato il processo di ridefinizione del sistema fiscale nel senso indicato, modificando le detrazioni per famigliari a carico in deduzioni dal reddito ed aumentando i tetti massimi. Attenzione è stata data inoltre al riconoscimento del lavoro di cura svolto in maniera formale per famigliari non autosufficienti rendendo possibile una deduzione dal reddito complessivo fino ad un massimo di 1.820 euro (*Tab. 4.1*)

Tab. 4.1 - Quadro riassuntivo delle deduzioni fiscali (in Euro)

	Deduzioni
Famigliari a carico	
Coniuge non separato	3.200,00
Ciascun figlio età inferiore 3 anni	3.450,00
Figli o famigliari a carico	2.900,00
Figli con disabilità grave	3.700,00
Primo figlio in assenza altro genitore, se contribuente non coniugato, separato ecc.	3.200,00
Familiari non autosufficienti	1.820,00

Gli sgravi introdotti dalla riforma fiscale⁹⁶ – sono stati in parte ridimensionati dalla decurtazione del potere di acquisto dovuto all'operare del drenaggio fiscale, poiché non sono state applicate le norme che nel nostro ordinamento ne prevedono la restituzione automatica. E' stato stimato che circa la metà dell'ammontare degli sgravi complessivamente concessi negli anni 2000-05 (24 miliardi di euro) è servito a compensare gli effetti dell'inflazione sul carico fiscale⁹⁷.

Le novità introdotte dalla leva fiscale si sono aggiunte ad alcune misure stabili di sostegno al reddito individuale o familiare sviluppatesi (in forma non sempre omogenea) negli anni precedenti, comprendenti: l'assegno sociale⁹⁸, l'integrazione al minimo pensionistico e il complesso sistema delle indennità e delle pensioni per invalidità (*vedi cap. 3, par. 4*), la maggiorazione sociale per i pensionati a basso reddito oltre i 70 anni di età⁹⁹, l'assegno unico al nucleo familiare (ex assegni familiari), l'assegno alle famiglie numerose (assegno al nucleo), l'assegno di maternità, indirizzati specificamente al soggetto famiglia. Non direttamente riconducibile all'area dei sussidi per le famiglie a rischio povertà è l'assegno unico al nucleo

⁹⁶ Le misure fiscali a favore della famiglia realizzate nella legislatura 2001-2006 prendono avvio con l'aumento delle detrazioni fiscali per i figli a carico, contenute nell'art.2 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria 2002), a cui seguono: le disposizioni del primo modulo di riforma dell'Irpef e l'introduzione della no-tax area, contenute nell'art. 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Finanziaria 2003); la legge di riforma del sistema fiscale italiano (legge 7 aprile 2003, n. 80); la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005), che ha provveduto alla revisione delle aliquote fiscali e delle classi di reddito.

⁹⁷ Si veda M. Rosaria Marino, Giovanna Messina, Alessandra Staderini, *Gli effetti redistributivi della recente riforma dell'imposta sul reddito*, paper presentato al Convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione sociale", Trento 11-12 novembre 2005.

⁹⁸ L'assegno sociale viene erogato ai cittadini italiani e comunitari e ai cittadini extracomunitari, se in possesso di carta di soggiorno, ultrasessantacinquenni privi di reddito. Per l'anno 2005, l'importo mensile dell'assegno è di 374,97 euro (per 13 mensilità), con possibili integrazioni subordinate ad ulteriori requisiti reddituali.

⁹⁹ A decorrere dal 1° gennaio 2002, la legge finanziaria ha stabilito un incremento della maggiorazione sociale che garantiva agli anziani *over 70* un importo di pensione fino a 516,46 euro al mese per tredici mensilità (Euro 6.713,98), aumentato nel 2005 a Euro 544,20 (7.074,60 all'anno). Sono previsti casi di erogazione anche per persone sotto i 70 anni in considerazione degli anni di contribuzione maturati (ogni 5 anni comportano un abbassamento del limite di età per l'accesso; per le persone disabili il limite è a 60 anni). Attualmente sono circa 1 milione 300 mila le persone in possesso dei requisiti di eleggibilità.

familiare (ex assegni familiari)¹⁰⁰. A queste misure di carattere strutturale – che richiederebbero una armonizzazione nei criteri e nei parametri – sono state affiancate misure una tantum come il già citato “bonus” per i neonati, introdotto nel 2004 e reiterato (con alcune modifiche) anche per il biennio 2005-2006 dalla legge finanziaria per il 2006¹⁰¹. Le richieste dell’assegno al secondo figlio sono state nell’anno 2004 circa 258 mila, con significative concentrazioni (in valore assoluto) in Lombardia, Campania, Sicilia Puglia, Lazio (Tab. 4.2).

Tab. 4.2 - Assegno al secondo figlio. Richieste valide al 10/02/2005 (valori espressi in Euro)

Regione	Richieste	Importo Bonus
ABRUZZO	5.296	5.363.000
BASILICATA	2.950	2.982.000
CALABRIA	10.622	10.758.000
CAMPANIA	36.520	37.112.000
EMILIA ROMAGNA	15.029	15.234.000
FRIULI VENEZIA GIULIA	4.267	4.311.000
LAZIO	22.230	22.540.000
LIGURIA	4.876	4.957.000
LOMBARDIA	38.631	39.152.000
MARCHE	5.673	5.734.000
MOLISE	1.396	1.419.000
PIEMONTE	15.782	15.974.000
PUGLIA	22.728	23.017.000
SARDEGNA	6.530	6.611.000
SICILIA	28.524	28.955.000
TOSCANA	12.327	12.479.000
UMBRIA	2.970	3.011.000
VALLE D'AOSTA	527	533.000
VENETO	20.368	20.641.000
Totale Nazionale	257.246	260.783.000

Fonte: INPS

L’assegno al nucleo familiare e l’assegno di maternità possono essere considerati a tutti gli effetti misure di contrasto della povertà e, in certa misura, una forma di ammortizzatore sociale anche per chi è fuori dal mercato del lavoro. L’assegno mensile di maternità viene erogato dall’Inps sulla base dei dati forniti dai comuni ed ha raggiunto nell’anno 2005 l’importo di 283,92 euro mensili per cinque mensilità¹⁰². L’assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli è una misura di sostegno ai nuclei familiari numerosi, concesso dai Comuni ed erogato dall’Inps. L’accesso alla misura è determinato in base al calcolo ISEE; se spettante in misura intera l’assegno è pari a 118,38 euro al mese per tredici mensilità¹⁰³.

¹⁰⁰ Nel 2003, questa misura ha fatto registrare un impegno di spesa pari a circa 5.137.000.000 di euro. Lo stesso impegno nel 2004 è stato, relativamente al solo comparto del lavoro privato, di oltre 4.671.000.000 di Euro.

¹⁰¹ Con la legge Finanziaria del 2006 è stato costituito, presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, un Fondo di 1.140 milioni di euro per la realizzazione di interventi volti al sostegno delle famiglie, della solidarietà e dello sviluppo socio-economico con cui è stata finanziata anche l'erogazione di un bonus di 1000 € per ogni figlio nato o adottato nell'anno 2005 e per ogni figlio nato secondo o ulteriore per ordine di nascita, o adottato, nell'anno 2006.

¹⁰² Nell’anno 2005 l’assegno mensile di maternità (ai sensi dell’art. 66, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modifiche e integrazioni) è pari a euro 278,35 se spettante nella misura intera; per le domande relative al medesimo anno, il valore dell’indicatore della situazione economica, con riferimento a nuclei familiari composti da tre componenti, è pari a euro 29.596,45. L’importo dell’assegno è rivalutato al 1° gennaio di ogni anno sulla base dei prezzi al consumo per le famiglie di operai o impiegati calcolato dall’ISTAT.

¹⁰³ Nell’anno 2005 l’assegno mensile per il nucleo familiare (ai sensi dell’art. 65, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modifiche e integrazioni) è pari a euro 116,06 se spettante nella misura intera; il valore dell’indicatore della situazione economica, con riferimento a nuclei familiari composti da cinque componenti, è pari

L'importo erogato dall'Inps per questi assegni è stato finanziato in modo permanente dal FNPS di cui rappresenta una voce vincolata. Nel 2004 hanno beneficiato dell'assegno di maternità oltre 132 mila donne, con una spesa complessiva di oltre 186 milioni di euro. Particolarmente rilevante, in valore assoluto, è il numero dei beneficiari residenti in Campania, Sicilia e Puglia. L'assegno per le famiglie numerose ha riguardato oltre 350 beneficiari, con una spesa complessiva di quasi 267 milioni di euro. Anche in questo caso, particolarmente elevati sono i beneficiari residenti in Campania, Sicilia e Puglia. (Tab. 4.3).

L'impegno a favore della famiglia e dei suoi componenti più fragili trova un significativo riscontro a livello della spesa complessiva (Tab. 4.4) gestita in parte a livello regionale e in parte (consistente) a livello comunale (Tab. 4.5).

**Tab. 4.3 - Prestazioni Sociali - Anno di riferimento della prestazione 2004.
Richieste valide al 10/02/2005 (cifre espresse in Euro)**

Regione	Beneficiari Assegno di maternità art. 66	Beneficiari assegno per il nucleo numerico art 65	Importi art. 66	Importi art. 65
ABRUZZO	2.604	6.310	3.672.053	4.840.051
BASILICATA	2.384	6.133	3.369.943	5.149.282
CALABRIA	8.373	32.240	11.801.472	25.187.545
CAMPANIA	33.817	106.183	47.897.407	81.821.505
EMILIA ROMAGNA	3.103	5.995	4.367.887	4.522.259
FRIULI VENEZIA GIULIA	987	1.245	1.396.636	972.129
LAZIO	10.878	19.160	15.391.138	14.103.906
LIGURIA	1.239	2.210	1.745.176	1.627.056
LOMBARDIA	6.869	14.300	9.709.112	10.681.179
MARCHE	1.415	2.299	1.990.040	1.863.542
MOLISE	944	2.365	1.332.668	1.819.901
PIEMONTE	3.686	8.802	5.204.894	6.428.418
PUGLIA	15.464	44.373	21.808.492	33.318.994
SARDEGNA	4.751	11.907	6.694.199	9.072.376
SICILIA	27.897	72.399	39.366.573	54.645.886
TOSCANA	3.206	6.054	4.534.741	4.549.807
UMBRIA	936	1.672	1.319.614	1.317.852
VALLE D'AOSTA	98	91	137.808	70.411
VENETO	3.545	6.419	4.996.711	4.846.365
Totale Nazionale	132.196	350.157	186.736.564	266.838.464

Fonte: INPS

Tab. 4.4 - Dati INPS - Competenza economica di bilancio (in milioni di euro)

TIPO DI INTERVENTO	ONERI GIAS				ONERI GPT			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
3 - Oneri trattamenti famiglia	2.221	2.807	2.470	2.492	2.697	2.605	2.856	3.026
- Assegni familiari ai CD-CM	12	10	9	5				
- Assegni familiari concessi dai Comuni	316	350	336	326				
- Assegni di maternità concessi dai Comuni	183	258	247	231				
- Famiglie con handicap - prestazioni	35	153	79	121				
- Famiglie con handicap - coperture figurative	6	11	16	27				
- Sostegno maternità e pat. - prestazioni	-	142	42	42				
- Sostegno maternità e pat. - coperture figurative	-	214	72	71				
- Assegni al nucleo familiare	1.669	1.669	1.669	1.669	2.674	2.582	2.833	3.003
- Assegni per congedi matrimoniali					23	23	23	23
4 - Oneri per tbc e maternità	631	642	531	649	1.022	974	1.458	1.506
- Indennità per la TBC prestazioni	70	64	61	54				
- Indennità per la TBC coperture figurative	159	151	146	141				
- Prestazioni economiche maternità e paternità	402	427	324	454	1.022	974	1.458	1.506
TOTALE	2.852	3.449	3.001	3.141	3.719	3.579	4.314	4.532

Fonte: INPS

a euro 21.309,43. L'importo dell'assegno è rivalutata al 1° gennaio di ogni anno sulla base dei prezzi al consumo per le famiglie di operai o impiegati calcolato dall'ISTAT.

Tab. 4.5 – Interventi a favore della famiglia e della natalità livello regionale e locale.
Tipologia di risorse finanziarie utilizzate (in Euro)

	2.003		2.004	
	nord-centro	sud e isole	nord-centro	sud e isole
Fondi nazionali	7.456.570,12	6.157.825,95	11.169.064,81	8.959.964,28
Fondi regionali	8.340.549,15	2.372.662,86	8.694.986,31	1.529.205,33
Fondi provinciali	1.415.853,00	-	-	-
Fondi comunali	22.097.837,78	1.646.253,79	20.254.130,82	946.892,53
Fondi ASL	18.145.855,40	1.713.008,42	18.665.746,91	339.228,07
Fondo sociale europeo	-	-	38.333,33	-
Fondo europeo di sviluppo regionale	17.435,18	0,00	88.529,19	-
Iniziative comunitarie (Equal, Urban ecc.)	-	-	12.443,39	-

Fonte: Elaborazione Isfol su dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Tra le misure di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà una particolare attenzione merita il già ricordato *assegno sociale* che viene erogato ai cittadini italiani e comunitari e ai cittadini extracomunitari in possesso di carta di soggiorno, ultrasessantacinquenni privi di reddito. Per l'anno 2005, l'importo mensile dell'assegno è di 374,97 euro (per 13 mensilità), con possibili integrazioni subordinate ad ulteriori requisiti reddituali sottoposti a prova dei mezzi. Nel caso di persone titolari di una pensione, questa è integrata fino a 420 euro mensili, che costituisce il cosiddetto “minimo” (cfr. cap. 3 par. 4). L'ammontare dell'assegno sociale coincide, di fatto, con una soglia implicita di minimo vitale, al di sotto del quale si apre il baratro della povertà estrema. L'importo base resta però inferiore alla soglia di povertà assoluta per una persona sola stimata dall'Istat in 382,66 euro nel 2002 (ultimo anno disponibile in via ufficiale). Questo minimo vitale dovrebbe dunque essere ulteriormente rivalutato e preso a riferimento (a livello nazionale) per tutte le forme minimali di sostegno al reddito.

Nel documento di valutazione del NAP 2003-2005, richiesto dalla Commissione europea, sono indicati i punti di forza e di debolezza delle politiche sociali dell'ultimo quinquennio che qui riproponiamo come utili termini di riferimento anche per i futuri sviluppi.

OBIETTIVI UE	PIANO NAZIONALE 2003 - 2005
1.1. Promuovere la partecipazione all'occupazione	Ingresso nella vita e nel mondo del lavoro
a) Favorire l'accesso a un'occupazione stabile e di qualità per tutte le donne e tutti gli uomini in grado di lavorare. b) Prevenire l'esclusione delle persone dal mondo del lavoro sviluppando la capacità di inserimento professionale, grazie alla gestione delle risorse umane, l'organizzazione del lavoro e la formazione lungo tutto l'arco della vita.	Realizzazioni: - Politiche e sperimentazioni per una migliore conciliazione dei tempi professionali, familiari e sociali, una maggior attenzione all'interazione scuola-famiglia, - misure di organizzazione del tessuto urbano per aumentare la qualità della vita, misure per favorire l'inserimento dei giovani nelle varie fasi della vita sociale, nonché misure particolari per le categorie più deboli. - Flessibilizzazione del mercato del lavoro. Problemi aperti: - Insufficiente messa a regime delle misure di <i>governance</i> locale per aumentare la qualità della vita nei contesti metropolitani. - Insufficiente integrazione fra i Servizi pubblici per l'impiego e i Servizi sociali rivolti alle fasce più deboli della popolazione. - Permanenza di ampie fasce di lavoro sommerso.
1.2. Promuovere l'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi	Il diritto ai servizi universali mediante una nuova solidarietà
a) Organizzare i sistemi di protezione sociale in maniera da produrre effetti redistributivi b) Attuare politiche il cui obiettivo sia l'accesso di ciascuno a un alloggio decente e salubre, nonché ai servizi essenziali necessari, considerato il contesto locale, a un'esistenza normale in tale alloggio (elettricità, acqua, riscaldamento ...). c) Attuare politiche il cui scopo sia l'accesso di ciascuno alle cure necessarie al proprio stato di salute, anche in caso di dipendenza. d) Sviluppare a favore delle persone a rischio di esclusione, servizi e misure di accompagnamento che consentano un accesso effettivo all'istruzione, alla giustizia e agli altri servizi pubblici e privati, quali la cultura, lo sport, il tempo libero.	Realizzazioni: - Avvio della riforma fiscale in favore dei nuclei familiari. - Riforma del sistema previdenziale, a partire dal 2008. - Riforma del sistema scolastico e formativo. - Sperimentazioni di <i>voucher</i> e strumenti analoghi, per migliorare le condizioni di accesso ai servizi, nonché miglioramento ed incremento delle reti di solidarietà e di mutuo aiuto familiare. - Interventi per la prevenzione, il contrasto e la cura delle sindromi da dipendenza. - Interventi per il reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti. Problemi aperti: - Difficoltà di integrazione delle reti di solidarietà con gli attori pubblici e privati già operanti nel settore.

	• Misure abitative ancora insufficienti rispetto alla domanda. • Insufficiente integrazione tra gli interventi rivolti a soggetti affetti da sindromi da dipendenza, le politiche del lavoro e quelle abitative. • Insufficienti interventi per garantire l'accesso alla giustizia della popolazione immigrata.
2. Prevenire i rischi di esclusione	L'inclusione sociale
a) Sfruttare pienamente il potenziale della società dei saperi e delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, facendo in modo che nessuno ne sia escluso, prestando fra l'altro un'attenzione particolare alle esigenze dei disabili. b) Attuare politiche intese a evitare crisi esistenziali che possano portare a situazioni di esclusione sociale, segnatamente per quanto concerne i casi di indebitamento eccessivo, esclusione scolastica o perdita dell'alloggio. c) Attuare azioni intese a salvaguardare la solidarietà familiare in tutte le sue forme.	Realizzazioni: • Normativa sull'accessibilità dei siti Internet. • Attivazione di percorsi per l'inclusione sociale, rivolti alle diverse fragilità sociali e alle fasce in condizione di marginalità o a maggior rischio di esclusione. • Sperimentazioni a livello regionale del reddito minimo di inserimento. Problemi aperti: • Costituzione di reti capaci di attivare la solidarietà intergenerazionale e di favorire l'inclusione di soggetti e gruppi a rischio di esclusione, valorizzando il ruolo della famiglia.
3. Intervenire a favore delle persone più vulnerabili	L'autonomia psico-fisica
a) Favorire l'integrazione sociale delle donne e degli uomini i quali, segnatamente a causa del loro handicap o della loro appartenenza a un gruppo sociale con particolari difficoltà di inserimento ad esempio migranti, rischiano di dover affrontare situazioni di povertà persistente. b) Eliminare situazioni di esclusione sociale che colpiscono i minori e offrire loro tutte le possibilità di un buon inserimento sociale. c) Sviluppare azioni globali a favore delle regioni confrontate al problema dell'esclusione.	Realizzazioni: • Programmi nazionali e locali per l'inserimento delle persone con disabilità nel contesto produttivo del paese • Reti di assistenza, con particolare enfasi all'iniziativa organizzata delle famiglie. • Misure e interventi nazionali e locali rivolti all'inclusione sociale dei minori e alla prevenzione dell'abbandono scolastico. Problemi aperti: • Insufficienti interventi volti all'integrazione sociale e lavorativa delle minoranze etniche (zingari) e dei migranti. • Difficoltà di messa a regime di interventi integrati territoriali contro l'esclusione sociale.
4. Mobilitare l'insieme degli attori	Misure di carattere orizzontale
a) Promuovere, secondo le prassi nazionali, la partecipazione attiva delle persone in situazione di esclusione, con particolare riguardo alla loro condizione, alle politiche e alle azioni avviate nei loro confronti; b) Garantire l'integrazione della lotta contro le esclusioni nell'insieme delle politiche c) Promuovere il dialogo e il partenariato fra tutti gli attori pubblici e privati interessati	Realizzazioni: • Apertura del dialogo sociale a livello nazionale e locale con le associazioni di categoria. • Utilizzo degli strumenti della programmazione negoziata, in partenariato con le Autonomie Locali e le Parti Sociali. Problemi aperti: • Sviluppo dei servizi di informazione ai cittadini ancora non pienamente rispondente alla domanda • Necessità di maggior integrazione fra i vari sistemi e livelli di monitoraggio degli interventi. • Difficoltà di sviluppo e applicazione degli strumenti di partecipazione attiva dei cittadini.

La consolidata attenzione alle *problematiche psicologiche e sociali dei minori e degli adolescenti* si è concentrata in modo particolare sull'elaborazione del piano straordinario per la chiusura degli istituti ai sensi dell'art. 5 legge n. 149/01, sulla campagna per la promozione dell'affido familiare, sulla programmazione di interventi per contrastare lo sfruttamento del lavoro minorile.

Alla realizzazione dei singoli obiettivi indicati nel NAP/inclusione 2003-2005 hanno offerto un apporto determinante i fondi e i progetti del *programma Equal*, consentendo, tra l'altro, la sperimentazione di soluzioni innovative ai problemi di discriminazione sul mercato del lavoro di alcuni target specifici.

Nuovi, potenziali, protagonisti delle politiche di welfare sono emersi, nel corso dell'ultimo quinquennio, attraverso il Progetto Responsabilità sociale delle imprese (CSR-SC) – attivato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in attuazione di direttive europee rimaste a lungo disattese. Dalla prima fase – destinata a promuovere, su base volontaria, l'adesione al progetto da parte delle imprese grandi e piccole e culminata nella creazione del Forum Italiano per la CSR - può in effetti prendere avvio una fase maggiormente operativa che integri le esigenze dello sviluppo con le esigenze delle fasce deboli del mercato del lavoro e dei soggetti in gravi difficoltà. Anche il Progetto CSR-CS potrebbe, in pratica, diffondere la cultura della

partnership tra istituzioni, imprese e terzo settore che già ha prodotto buone pratiche nel campo della formazione, del lavoro, dell'assistenza.

Tra i settori di intervento meno curati vi è quello del disagio abitativo, determinato non solo dalla carenza di risorse economiche, ma in primo luogo dal degrado degli alloggi (per lo più pubblici) e dei quartieri, come esito di anni di incuria. Insieme al risanamento sarebbero auspicabili finanziamenti per il recupero e la costruzione di alloggi da dare in locazione a canone calmierato, là dove più forti sono le tensioni abitative. Se la competenza diretta di questo problema compete (nella XIV legislatura) al Ministero delle infrastrutture sarebbe oltremodo opportuno raggiungere un miglior coordinamento con il settore delle politiche sociali, come già avviene nei contesti locali-municipali.

Una questione da tempo dibattuta ma non ancora adeguatamente affrontata sul piano politico-normativo riguarda il piano di aiuto alle persone non autosufficienti, per lo più di età avanzata.

2. Problemi e prospettive

In Italia, le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale non hanno mai assunto un carattere prioritario ed organico tenuto conto che l'incidenza di questi fenomeni è rimasta sostanzialmente simile nel corso dell'ultimo decennio e specificamente nel periodo 1997-2004 per il quale disponiamo di dati direttamente comparabili. Ciò che è stato fatto, in via diretta o indiretta, è riuscito solo a mantenere sotto controllo le dimensioni complessive del problema, ma non è riuscito ad imprimere una decisa e stabile inversione di tendenza, specie per quanto riguarda i forti squilibri territoriali che – anche sotto questo profilo – caratterizzano strutturalmente il nostro paese.

Qualche segnale incoraggiante si è avuto sul versante della povertà relativa della popolazione anziana, per effetto dei trasferimenti monetari di natura previdenziale ed assistenziale richiamati nei paragrafi e nei capitoli precedenti.

Decisamente allarmante è invece la concomitante crescita della povertà dei minori – a causa della sempre più elevata incidenza della povertà tra le famiglie con figli piccoli – e della povertà nelle classi di età giovanili, come documentato nel capitolo 2 del presente Rapporto. La povertà delle famiglie con minori e con giovani adulti rappresenta una obiettiva emergenza economica e sociale, che le competenti autorità nazionali, regionali e locali debbono affrontare nei prossimi anni.

Colpisce in modo particolare, in un giudizio retrospettivo sull'ultima legislatura, il contrasto stridente tra la reiterata attenzione programmatica per la famiglia e l'esiguità delle risorse addizionali di fatto destinate alle famiglie con redditi modesti e minori a carico. Se si eccettua il bonus per il secondo figlio, che non è stato concepito, né può essere considerato come misura di contrasto alla povertà, il sostegno economico a queste famiglie si è avvalso di strumenti introdotti o rafforzati nella legislatura precedente, come l'assegno di maternità, l'assegno per i nuclei numerosi o gli assegni per il nucleo familiare. L'esperimento del Reddito minimo di inserimento, già modesto ed inadeguato nella dimensione, è stato semplicemente terminato, nel pressoché totale disinteresse nel dibattito politico e mediatico.

Una fonte particolarmente insidiosa di potenziale svantaggio ed esclusione sociale è rappresentata – come si è visto nel capitolo 1 – non solo dall'ancora basso tasso di scolarizzazione superiore della popolazione giovanile (a causa dei fenomeni di dispersione ed abbandono scolastico) quanto dal basso livello di competenza raggiunta mediamente dalla popolazione scolastica italiana, come viene documentato dal progetto PISA cui partecipano tutti i paesi aderenti all'OCSE. Se le scarse opportunità economiche e sociali di una ingente parte della popolazione giovanile si cumulano con il basso risultato qualitativo dell'apprendimento e delle performance scolastiche non è difficile immaginare l'inevitabile aumento dello svantaggio culturale e professionale cui costoro vanno incontro. La presenza di un forte gap culturale tra i giovani segnala quanto importante sia migliorare la qualità della istruzione e della formazione,

agendo sia sui mezzi (economici e strumentali) a disposizione, sia sulla motivazione di chi deve insegnare e di chi deve apprendere.

Se il contrasto della povertà delle famiglie passa (almeno in parte) attraverso i trasferimenti economici, un aspetto importante è rappresentata dal trattamento fiscale delle famiglie. Come è stato ripetutamente osservato (cfr. anche Rapporto Cies 2004), il sistema fiscale italiano non tiene tuttavia sufficientemente conto del costo dei figli e dall'eventuale scelta di uno dei due coniugi di dedicare parte del proprio tempo a curare, crescere ed educare i figli. Molto resta da fare per una riforma fiscale incentrata sulla famiglia (ad esempio mediante il "quoziente familiare"). A ciò si aggiunge l'impossibilità di attribuire alle deduzioni e detrazioni fiscali un ruolo di sostegno economico alle famiglie povere, per il noto problema dell'incapienza dei redditi più bassi..

All'inadeguatezza della sola leva fiscale per quanti hanno redditi imponibili al di sotto della no tax area e che perciò vengono definiti incapienti, si lega direttamente la questione del "minimo vitale" garantito a tutti, in modo da impedire lo sprofondamento nella povertà estrema e nella emarginazione cronica. Per la parte più anziana della popolazione la garanzia del minimo vitale è stata perseguita – come si è visto – attraverso la leva pensionistica e specificamente attraverso forme di integrazione al minimo o forme di maggiorazione sociale, ovvero attraverso la leva assistenziale, come nel caso degli assegni sociali e delle indennità di invalidità (in questo caso non solo per gli anziani) che nel loro insieme interessano circa 14 milioni di posizioni Inps (cfr. cap. 3, par 4).

Il principio dell'integrazione al reddito per chi è a rischio di povertà è stato reso operativo anche nei confronti delle giovani madri prive dell'indennità di maternità perché in condizione non lavorativa (assegno di maternità); il provvedimento ha però misura temporanea (cinque mesi) e non è risolutivo per chi non riesce ad accedere ad un lavoro stabile ed adeguatamente remunerato. Una forma di integrazione al reddito è stata riconosciuta anche nei confronti delle famiglie numerose mediante l'assegno al nucleo con almeno tre figli minori. L'incidenza di questa tipologia di famiglia è peraltro sempre più ridotta, mentre crescono le difficoltà anche tra le famiglie con meno figli, specie quando vivono di un monoreddito per di più di basso livello. Sarebbe in ogni caso opportuno incrementare i contributi unitari, rivedendo anche i requisiti reddituali richiesti per accedere alla misura.

Da forme di reddito di "ultima istanza" continuano a rimanere esclusi coloro che non rientrano nelle categorie indicate in precedenza e tuttavia non riescono a guadagnare un "minimo vitale" soddisfacente, in rapporto alle proprie condizioni personali e familiari. Il problema riguarda, come si è visto nel capitolo 1, non solo chi è in condizione non professionale o disoccupato, ma anche chi ha un lavoro a basso reddito.

Il dibattito sul reddito minimo è stato aperto nel nostro paese dall'attivazione, in forma sperimentale, del Reddito minimo di inserimento (Rmi) per il periodo 1998-2002; a favore di questa misura vi è la funzione di sostegno temporaneo che essa è in grado di svolgere per coloro che si trovano in difficoltà economiche in alcune fasi del ciclo di vita, con il risultato di rendere possibile un (re)inserimento nel circuito della formazione e del lavoro. Questa misura non può essere sostitutiva di politiche del lavoro e in genere di politiche di sviluppo, ma dovrebbe anzi accompagnarle in modo virtuoso. A sfavore di questa misura vi è la sua problematica generalizzazione nelle zone ad elevata incidenza della povertà, della disoccupazione, dell'economia sommersa, non soltanto per ragioni di costo, ma anche per ragioni politico-sociali; in questi casi è forte infatti il rischio di alimentare il disincentivo a forme di lavoro e di guadagno regolare e di favorire dunque le cosiddette trappole della povertà.

Le non poche esperienze locali in cui si utilizzano politiche di minimo vitale mostrano a questo proposito che per evitare gli effetti perversi è decisiva la capacità di gestire la prova dei mezzi in ingresso e in itinere da parte delle strutture amministrative e di servizio sociale; in caso contrario il rischio di produrre un dispendioso e inefficace assistenzialismo risulta più che probabile.

I vantaggi e gli svantaggi sinteticamente segnalati non impediscono di trovare un ragionevole equilibrio, ma in base alle norme costituzionali vigenti¹⁰⁴, appare evidente la prioritaria responsabilità dei governi regionali nella gestione di questo processo e l'impossibilità di trovare un unico modello gestionale a livello nazionale. Ciò che si può e si deve decidere a livello nazionale sono alcuni parametri oggettivi per definire le soglie minime da garantire a tutti (cioè, agendo sui Lep), evitando di intervenire con (co)finanziamenti statali a piè di lista.

La rinnovata esigenza di avviare una riflessione sul tema è resa urgente anche dall'avvio di forme di reddito di ultima istanza a carattere regionale, in alcuni casi elaborate con alcune criticità certamente evitabili: per questa ragione va necessariamente recuperata e diffusa, con maggiore attenzione del passato l'esperienza della sperimentazione nazionale, in un quadro di comparazione europea.

Ciò consentirebbe una valutazione delle attuali forme di sostegno al reddito che superi approcci localistici, inadeguati sul piano elaborativo. Si ritiene che insieme alla riflessione sulla sostenibilità economica, vada chiarito il punto prioritario di come progettare – nello spirito del coordinamento aperto – una forma tipica di azione di contrasto alla povertà – diffusa in tutti i paesi dell'Unione a 15 con la sola eccezione della Grecia.

Altamente problematica resta, in questo contesto, la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che lasciano incerta la fruizione di prestazioni socio-assistenziali essenziali e di qualità in tutte le Regioni e comuni, contribuendo ad aggravare il nodo delle disparità regionali, tanto più che gli effetti dell'art 117 della Costituzione e le successive sentenze interpretative della Corte Costituzionale (in particolare la già richiamata 423/2004) ha prodotto l'esito – sul piano formale – di rendere illegittima qualsiasi ulteriore misura legislativa di carattere nazionale in tema di politiche sociali¹⁰⁵.

L'esigenza di garantire a tutti il diritto al "servizio universale" (servizi di base sociali e servizi di base in senso allargato) è stata legata sia dalla legge 328/2000 che dal *Libro bianco sul welfare* (che ha costituito di fatto l'agenda sociale del Governo per il periodo 2003-2006) anche allo sviluppo di *reti di solidarietà formali e informali*. All'attivo di questa prospettiva sussidiaria vi è la valorizzazione in sede legislativa dell'associazionismo sociale (L. 383/2000) e del terzo settore in generale. Da segnalare è la legge "più dai-meno versi" (L. 80/2005) che consente notevoli vantaggi fiscali per le donazioni a enti non profit, e la recente disposizione "cinque per mille", che attraverso la dichiarazione dei redditi 2005 consente di destinare all'associazionismo una quota del proprio reddito (senza oneri per il contribuente). Si tratta di misure promettenti di cui però sarà necessario valutare quanto prima l'efficacia rispetto all'obiettivo enunciato.

Le politiche per l'inclusione incontrano un loro cruciale banco di prova rispetto all'immigrazione che per le sue caratteristiche in termini di età, genere, nazionalità non può che partire dalle politiche del lavoro e della formazione, senza trascurare quelle propriamente educative su cui il mondo della scuola ha mostrato notevole impegno, non privo di positivi risultati. Qualunque revisione della legislazione sull'immigrazione non dovrebbe prescindere dalla necessità di adottare una programmazione degli ingressi in funzione delle possibilità di svolgere un lavoro legale e di trovare un'abitazione decente.

L'accesso al lavoro e all'assistenza richiede attenzioni particolari quando ci si riferisce a soggetti che presentano gravi limitazioni alla loro autonomia fisica e psichica. Rispetto a questi soggetti deboli si deve riconoscere che non è stato varato il *Piano nazionale per la non autosufficienza*, malgrado importanti traguardi in tema di amministratore di sostegno e di tutela

¹⁰⁴ Le competenze di carattere regionale in materia di reddito di ultima istanza sono state ribadite dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 423 del 2004 che ha recepito le eccezioni di illegittimità proposte dalla Regione Emilia-Romagna.

¹⁰⁵ Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...]determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazione. Appare necessario riaprire la riflessione sulle prospettive di misure nazionali per la non autosufficienza, in collaborazione con le Regioni, connesse a forme di tutele e riconoscimento per il lavoro domestico di cura, prestato direttamente dai familiari o da questi sostenuti sul piano economico.

Rispetto alla promozione della coesione sociale degli individui e delle famiglie mediante la costituzione di reti capaci, da un lato, di attivare la solidarietà intergenerazionale, e, dall'altro, di favorire l'inclusione di soggetti e gruppi a rischio di esclusione le strade da percorrere sono inevitabilmente molte, a causa della multiformità del problema. Un ruolo rilevante compete anche in questo campo alle realtà del terzo settore e alle loro forme organizzative di tipo associativo ed economico, che in ogni caso non sono in grado di fornire la soluzione complessiva al problema. E' in proposito importante l'approvazione della *legge sull'impresa sociale* (L. 118/2005), anche per il proficuo dibattito parlamentare e civile che ne ha accompagnato la nascita.

Significativo è stato l'impegno del Ministero del welfare sul tema della Responsabilità sociale d'impresa (Csr) che ha avviato una collaborazione tra imprese e mondo non profit in tema di riorganizzazione del welfare italiano.

La messa a punto di una serie di strumenti atti a favorire l'esecuzione delle misure di cui ai punti precedenti e la loro verifica ha trovato la sua migliore applicazione nel varo di *forme nazionali di monitoraggio* dell'attività e della spesa sociale a livello locale, con un coinvolgimento del sistema informativo nazionale ugualmente utile sia sul piano della ricerca, sia della valutazione e del supporto alle decisioni politiche.

PARTE QUINTA

Sintesi dei contributi presentati nel Convegno "Povertà Lavoro e Politiche per l'inclusione sociale" Trento 11-12 novembre 2005



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale

Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione sociale

Università degli Studi di Trento - Dipartimento di Economia
Sala Conferenze, C.so Rosmini 44
Convegno, 11-12 novembre 2005



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

11 novembre

11.00 apertura dei lavori
Salvo: tema
settori a rilevanza di merito
e come iniziative
autogestite ministero del lavoro
e delle politiche sociali
e società civile residente come

11.15 introduzione e coordinamento
L'idea che si ha di un
lavoro che si fa con la
e qualità della vita - rifari
volontà e la loro interazione
sociale e personale che la povertà si abbia
analisi dei meccanismi di esclusione delle
e i comportamenti dei diversi paesi europei
crisi di sviluppo
avanzato tendenze economiche
della famiglia - stati
i progetti di lavoro e la nuova politica
occupazionale per l'Europa allargata

11.30 discussione
11.45 lunch
12.15 introduzione e coordinamento
Salvo: tema
settori a rilevanza di merito
e come iniziative
autogestite ministero del lavoro
e delle politiche sociali
e società civile residente come

12.30 introduzione e coordinamento
L'idea che si ha di un
lavoro che si fa con la
e qualità della vita - rifari
volontà e la loro interazione
sociale e personale che la povertà si abbia
analisi dei meccanismi di esclusione delle
e i comportamenti dei diversi paesi europei
crisi di sviluppo
avanzato tendenze economiche
della famiglia - stati
i progetti di lavoro e la nuova politica
occupazionale per l'Europa allargata

12 novembre

12.15 introduzione e coordinamento
Salvo: tema
settori a rilevanza di merito
e come iniziative
autogestite ministero del lavoro
e delle politiche sociali
e società civile residente come

12.30 introduzione e coordinamento
L'idea che si ha di un
lavoro che si fa con la
e qualità della vita - rifari
volontà e la loro interazione
sociale e personale che la povertà si abbia
analisi dei meccanismi di esclusione delle
e i comportamenti dei diversi paesi europei
crisi di sviluppo
avanzato tendenze economiche
della famiglia - stati
i progetti di lavoro e la nuova politica
occupazionale per l'Europa allargata

12.45 discussione
13.00 lunch
13.15 introduzione e coordinamento
Salvo: tema
settori a rilevanza di merito
e come iniziative
autogestite ministero del lavoro
e delle politiche sociali
e società civile residente come

13.30 introduzione e coordinamento
L'idea che si ha di un
lavoro che si fa con la
e qualità della vita - rifari
volontà e la loro interazione
sociale e personale che la povertà si abbia
analisi dei meccanismi di esclusione delle
e i comportamenti dei diversi paesi europei
crisi di sviluppo
avanzato tendenze economiche
della famiglia - stati
i progetti di lavoro e la nuova politica
occupazionale per l'Europa allargata

5. SINTESI DEI CONTRIBUTI PRESENTATI AL CONVEGNO

Nel giorni 11 e 12 novembre 2005 si è svolto nella sede della Facoltà di Economia dell'Università di Trento il secondo Convegno nazionale della Commissione di Indagine sulla Povertà e l'Esclusione Sociale dedicato in via principale ad una riflessione sul rapporto tra povertà e lavoro, due aspetti considerati solitamente antitetici, giacché il lavoro è considerato, in via ordinaria, la principale fonte di riscatto dalla indigenza economica e dall'esclusione sociale.

Al di là del titolo, anche questo secondo Convegno è stato un'occasione di riflessione su un'ampia serie di tematiche di rilevante peso teorico, metodologico e politico, sia quando a tema sono state poste le nuove metodologie per lo studio del reddito e delle condizioni di vita delle famiglie, sia quando sono state ripercorsi, in chiave storica, i vari tentativi di esaminare le cause e le espressioni della povertà nel contesto italiano, in un arco di tempo che dagli anni cinquanta giunge fino ai tempi nostri. La duplice valenza analitica e politico culturale che ha animato l'intero Convegno ha caratterizzato anche la tavola rotonda tra coloro che hanno presieduto le Commissioni povertà dall'origine (1984) fino al presente (2005). Lo svolgimento del Convegno è avvenuto al termine di un anno attraversato da intense polemiche politiche e sociali a riguardo degli effetti redistributivi delle due manovre applicative della riforma fiscale varata dal Governo nel corso del 2004-2005. Le misure fiscali sono in effetti state varate dapprima per migliorare le condizioni economiche delle classi di reddito medio-basse, e successivamente per restituire anche alle classi più agiate maggiori risorse e dunque maggiori possibilità di espandere i loro consumi.

Per il secondo anno consecutivo la Commissione ha assegnato all'ISMU uno studio sulla povertà degli immigrati in Lombardia, utilizzando l'indagine campionaria che consente da sei anni il monitoraggio del fenomeno migratorio nella regione più affluente d'Italia e dunque anche maggiormente attrattiva per gli immigrati. Un'altra ricerca promossa dalla Commissione e presentata nella parte finale del Convegno ha invece coinvolto il *progetto "Pronto Banco"* in alcune province della Sicilia, basato sulla costruzione di reti di aiuto e di promozione sociale, attraverso l'integrazione tra postazioni telefoniche remote e servizi pubblici e privati operanti in contesti territoriali e sociali specifici.

Al buon andamento del Convegno hanno contribuito non soltanto i relatori, ma anche coloro che dal pubblico o in qualità di discussants hanno preso parte al vivace ed intenso scambio di vedute.

5.1 Un'analisi della povertà in Italia: soggettività, oggettività e multidimensionalità a confronto¹⁰⁶

Il fenomeno della povertà viene analizzato da un duplice punto di vista: la percezione che le famiglie hanno del proprio stato di deprivazione (*povertà soggettiva*); l'elaborazione di un indicatore sintetico che affianca al reddito altre informazioni di carattere economico-monetario (*povertà complementare*). Mentre l'analisi della povertà complementare permette di arrivare ad una misura "oggettiva" più completa, la misura soggettiva consente di "quantificare" la percezione della povertà da parte della popolazione di riferimento.

¹⁰⁶ Valentina Gualtieri, *Un'analisi della povertà in Italia: soggettività, oggettività e multidimensionalità a confronto*, paper presentato al Convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione, Trento 11-12 novembre 2005.

Sia nell'approccio soggettivo che in quello oggettivo assume rilevanza fondamentale lo studio della *dinamica di povertà*, un importante e recente approccio in grado di evidenziare la frequenza e la lunghezza dei periodi di povertà di un individuo. Tramite l'analisi longitudinale è possibile descrivere i processi socio-economici associati alla povertà e distinguere la *povertà a carattere transitorio* da quella *a carattere permanente*. Tale distinzione riveste fondamentale importanza soprattutto per la messa a punto di politiche contro la povertà. Viene infatti stimata la probabilità di entrare ed uscire dallo stato di povertà (*poverty dynamics*) e la sua persistenza in Italia negli anni '90, attingendo all'indagine longitudinale ECHP (European Community Household Panel) 1994-2001. Combinando le stime dei tassi d'uscita con quelli di rientro, vengono calcolate misure di persistenza che tengono conto degli spells ripetuti in povertà. Vengono altresì condotte delle analisi multivariate (modelli di durata a tempo discreto) per isolare i fattori familiari ed individuali, associati alle transizioni da e verso la povertà.

Nell'ambito soggettivo, la povertà è definita in relazione alla percezione che gli individui hanno della propria capacità di arrivare alla fine del mese, date le risorse a disposizione. L'indicatore è stato rilevato a livello familiare: ne consegue che ogni individuo identificato come povero in termini soggettivi è un individuo che vive in una famiglia che dichiara di avere difficoltà ad arrivare alla fine del mese con le risorse a propria disposizione (le analisi sono state sempre condotte a livello individuale).

Nell'ambito oggettivo, lo stato della povertà è individuato considerando diversi aspetti che concorrono a identificare le condizioni di vita come condizioni di deprivazione. Nello specifico, la *povertà complementare* è definita in relazione ad un indicatore sintetico ottenuto dalla combinazione di vari indicatori semplici (in grado di rappresentare "sintomi" della condizione di deprivazione) quali: povertà oggettiva (basso livello di reddito), possesso di televisione, possesso di lavatrice, possesso di telefono, possibilità di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, ritardo nel pagamento delle bollette, ritardo nel pagamento dell'affitto, presenza di acqua calda nell'abitazione, possibilità di andare in vacanza fuori casa almeno una volta all'anno, possibilità di mangiare carne, pollo, pesce o equivalenti vegetariani almeno una volta ogni due giorni, ritardo nel pagamento di acquisti a rate o prestiti.

Dati gli indicatori scelti, la misura individua soggetti fortemente disagiati: la condizione di povertà è infatti identificata con l'impossibilità di possedere beni e di usufruire di servizi a larga diffusione e perciò equiparati, di fatto, a "beni essenziali". Il peso assegnato a ogni indicatore (pari al logaritmo dell'inverso della loro diffusione) è tanto maggiore quanto più il bene è diffuso nella popolazione.

Dal confronto tra l'analisi della povertà soggettiva con quella complementare sono emersi dei risultati comuni degni di nota:

- La quota di popolazione povera aumenta notevolmente quando ai classici indicatori *cross-section* si affiancano indicatori che sfruttano la dinamica temporale. La prospettiva dinamica sembra dunque in grado di cogliere meglio l'incidenza della povertà sulla popolazione di riferimento;
- Il fenomeno della povertà presenta un elevato turnover: da un anno all'altro un elevato numero di persone entra ed esce dallo stato di povertà. Appare, quindi, più corretto misurare il fenomeno della persistenza in povertà considerando periodi di povertà non necessariamente costituiti da anni consecutivi;
- All'aumentare della permanenza in povertà diventa sempre più difficile uscire da questo stato con i propri mezzi (*negative duration dependance*);
- Benché la maggior parte degli individui riesca ad uscire relativamente in fretta dalla povertà, il pericolo di ricadute nell'immediato futuro rimane alto; ciò è ancor più significativo per tutti gli individui che vivono in condizioni particolarmente sfavorevoli;
- Particolari gruppi di popolazione hanno maggiori difficoltà a sfuggire dalla povertà: ossia sono sistematicamente più a rischio di cadere in povertà ed hanno minori probabilità d'uscita. In tutte le misure di povertà considerate, sono sistematicamente più a rischio di

entrare e di non uscire dallo status di povertà le famiglie in cui sono presenti dei minori, la persona di riferimento ha bassi livelli di istruzione o è anziana, il numero di occupati è minino, la residenza è in regioni del Mezzogiorno.

Un ulteriore importante aspetto del lavoro è dato dal confronto tra gli indicatori di povertà soggettiva e quelli di povertà oggettiva (misurata solamente tramite il reddito). Sia nelle analisi trasversali che in quelle longitudinali si osserva che il numero degli individui soggettivamente poveri supera quello degli oggettivamente poveri. Nelle analisi *cross-section* si evince che, in media, negli otto anni presi in esame il 69% della popolazione dichiara di non essere povera né in termini oggettivi, né soggettivi. Circa il 9% risulta invece povero sia soggettivamente che oggettivamente, il 13% è solo soggettivamente povero e il 9% solo oggettivamente povero. Pur avendo un reddito inferiore a quello che definisce la soglia di povertà, una parte significativa della popolazione non si sente a disagio e dichiara di non avere particolari difficoltà ad arrivare alla fine del mese. Tramite la rilevazione delle transizioni in povertà si percepisce che è più semplice uscire dalla povertà soggettiva che da quella oggettiva e che gli individui che si definiscono soggettivamente poveri cadono in povertà più spesso, ma per periodi più brevi rispetto agli individui oggettivamente poveri. La probabilità di ricadere in povertà soggettiva, per individui che sono appena usciti da un periodo di povertà, è più elevata rispetto agli individui interessati dalla povertà oggettiva, ma in questo caso la durata degli spells di povertà è molto minore nella misurazione soggettiva.

5.2 Il progetto EU-SILC: una nuova indagine comparativa per l'Europa allargata¹⁰⁷

Nel 2003 è stato pubblicato il Regolamento del Parlamento europeo relativo alle statistiche comunitarie sul reddito e le condizioni di vita EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*) che risponde alla crescente domanda di informazioni da parte delle istituzioni nazionali ed europee, della comunità scientifica e della pubblica opinione sui fenomeni della povertà, dell'esclusione sociale e, più in generale, della qualità della vita delle famiglie. Il progetto EU-SILC - che sostituisce il precedente panel europeo sulle famiglie (EHP) e che grazie ad importanti avanzamenti metodologici consentirà di migliorare la qualità, la tempestività e la comparabilità delle informazioni raccolte - costituisce una delle principali fonti di dati per i rapporti periodici dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulla diffusione della povertà nei paesi membri.

L'Italia partecipa al progetto con una nuova indagine sulle condizioni di vita delle famiglie, condotta ogni anno a partire dal 2004, che fornisce statistiche comparabili sia a livello trasversale che longitudinale (le famiglie permangono nel campione per quattro anni consecutivi). Inoltre, sebbene il Regolamento EU-SILC richieda solamente la produzione di indicatori a livello nazionale, in Italia la nuova indagine è stata disegnata per assicurare stime affidabili anche a livello regionale.

Tra le sfide più impegnative accolte da questo progetto sul piano metodologico va ricordata la rilevazione, a partire dal 2007, dei redditi lordi. Per questo aspetto EU-SILC consentirà un rilevante avanzamento dello stato dell'arte e, soprattutto, permetterà di calcolare i principali indicatori economico-sociali (povertà relativa, persistenza nello stato di povertà, dispersione intorno alla linea di povertà, disuguaglianza dei redditi) prima e dopo l'imposizione fiscale e i trasferimenti sociali. Ne risulterà un significativo ampliamento e miglioramento delle tecniche di valutazione delle politiche di *welfare* nell'Unione Europea. Fino al 2007 il progetto EU-SILC prevede la rilevazione e la diffusione di microdati sui redditi netti e sulle condizioni di vita delle famiglie. E' già pronta la prima edizione dell'indagine, i cui risultati saranno diffusi nella prima

¹⁰⁷ Cristina Freguja (Istat), *Il progetto EU-SILC: una nuova indagine comparativa per l'Europa allargata*, paper presentato al Convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione, Trento 11-12 novembre 2005.

parte del 2006, dopo il processo di valutazione comparata da parte di Eurostat e dei paesi membri.

5.3 L'Italia in ricostruzione e l'inchiesta parlamentare sulla miseria del 1951-53¹⁰⁸

La relazione costituisce una rilettura degli *Atti della Commissione parlamentare d'Inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla* con l'obiettivo di guardare soprattutto all'idea di "miseria" che emerge dagli scritti di quelli che vi parteciparono.

L'inchiesta si realizzò tra il 1951 e il 1953, contemporaneamente a quella sulla *Disoccupazione* e immediatamente prima di quella sulle *Condizioni dei lavoratori*. Si tratta di tre iniziative assunte per conoscere la realtà del Paese, collocate allo stesso livello delle grandi inchieste parlamentari dell'Ottocento e del primo Novecento, sia per la profondità dell'analisi e la vastità delle questioni affrontate, sia per la quasi totale assenza di atti di governo idonei ad affrontare i problemi emersi.

L'inchiesta prese avvio nel novembre del 1951, quando l'XI Commissione della Camera approvò una proposta dei deputati socialdemocratici Ezio Vigorelli, che poi presiedette la Commissione¹⁰⁹, Saragat, Zagari, Cornia, Tremelloni, Chiaramello e Belliardi. L'inchiesta venne realizzata con mezzi scarsi e in circostanze politiche agitatissime che sottrassero tempo e attenzione al Parlamento, ma non impedirono il grande coinvolgimento di studiosi e politici appartenenti a diversi ambiti disciplinari, interessati e competenti. Il materiale prodotto dall'indagine riempì 14 volumi, relazione generale compresa, che trattarono l'argomento da una molteplicità di punti di vista, offrendo una mole considerevole di riflessioni e di informazioni, anche quantitative, davvero notevole per la serietà, l'esperienza e la competenza degli autori.

Le condizioni economiche che contraddistinguono l'Italia di quel periodo risentono ancora del crollo del reddito nazionale totale e pro-capite - già abbastanza basso in rapporto a quello dei paesi europei - e dell'elevatissimo tasso di inflazione immediatamente successivo alla guerra. Drammatica risulta specialmente la caduta della produzione dei beni alimentari di base. Non meraviglia perciò constatare come la classificazione merceologica degli aiuti internazionali erogati dalle diverse agenzie degli Alleati, ma fondamentalmente dagli americani, mostri come la parte preponderante degli stessi fosse costituita da cereali. Tra il 1944 e il 1947, su un totale di merci importate in Italia del valore di 1.516 milioni di dollari, la voce sopra indicata aveva assorbito il 53%. Ma anche negli anni del Piano Marshall, e, più precisamente, tra l'aprile del 1948 e il giugno del 1949, su 667 milioni di dollari di merci, i soli cereali avevano raggiunto 172 milioni, cioè il 25,6%.

Tra il 1943 e il 1947 un processo di inflazione, che aveva portato il livello dei prezzi a crescere di circa 50 volte rispetto all'anteguerra, aveva ridotto drasticamente il potere d'acquisto delle retribuzioni del lavoro dipendente e delle erogazioni previdenziali e aveva polverizzato i risparmi investiti in depositi e in titoli di credito privati e pubblici, aveva cioè prosciugato una delle, sia pur modeste, fonti di reddito di una parte almeno delle classi popolari, facendo diventare la povertà e la miseria una condizione davvero di massa.

Quando poi, nel 1947, l'andamento dei prezzi tornò sotto controllo, la situazione di molta parte del paese non migliorò sensibilmente perché, almeno sino ai primi anni Cinquanta, il livello delle attività economiche e, quindi, il tasso di sviluppo del reddito non fu così elevato da assorbire tutta l'offerta di lavoro disponibile. Di conseguenza, la persistente ed elevata

¹⁰⁸ Alberto Cova, *L'Italia in ricostruzione e l'inchiesta parlamentare sulla miseria del 1951-53*, paper presentato al Convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione, Trento 11-12 novembre 2005.

¹⁰⁹ Gli altri membri furono: Lodovico Montini, vicepresidente, Cesare Benzi ed Ermenegildo Bertola segretari; Mario Alicata, Gaetano Ambrico, Laura Bianchini, Maria Luisa Cinciari Rodano, Alfredo Covelli, Umberto Delle Fave, Beniamino De Maria, Salvatore Mannironi, Giuliana Nenni, Maria Nicotra, Giovanni Palazzolo, Luigi Palmieri, Luigi Polano, Adolfo Quintieri, Ercole Rocchetti, Domenico Sartori, Riccardo Walter, membri.

disoccupazione finiva con l'essere, forse non la sola come moltissimi ritenevano, ma certamente una delle cause principali della povertà e della miseria.

L'elemento di maggiore debolezza della situazione era rappresentato dal forte dualismo economico e sociale visto, soprattutto, nei suoi aspetti territoriali, dualismo del quale la stessa Commissione non aveva mancato di dare una convincente rappresentazione. Alle aree del Nord-Ovest situate ad un livello di sviluppo paragonabile ad altri sistemi, si contrapponeva, al polo opposto, la situazione del Meridione continentale e delle Isole, con le regioni del Centro in una condizione intermedia. Perciò non si trattava solo di modificare la struttura dell'apparato produttivo e di scambio e di far crescere l'economia, ma di mettere in marcia un processo di sviluppo orientato al superamento di esistenti e consolidati squilibri.

Per quanto concerne propriamente la diffusione della miseria, a parte la già rilevata consapevolezza della gravità del fenomeno almeno nei suoi caratteri più evidenti, tutti pensavano che, con la povertà, essa trovasse la causa principale nella disoccupazione a sua volta dipendente da un'economia così poco dinamica e con così ampie aree di arretratezza e di inefficienza da non consentire la piena utilizzazione del capitale umano. Dare alla politica economica il compito primario di realizzare la piena occupazione significava, quindi, creare le condizioni per eliminare la causa principale della miseria, cioè il non lavoro.

Il "non lavoro", dunque, e la conseguente impossibilità di provvedere in modo minimamente soddisfacente ai bisogni della pura sopravvivenza e di vivere una vita dignitosa, era considerata la causa di tutto.

Tra gli autori dell'inchiesta vi era però anche chi pensava che la miseria non potesse essere combattuta con misure solamente economiche perché non era condivisa l'idea che il miglioramento dell'economia fosse la condizione necessaria e sufficiente per l'eliminazione del fenomeno in tutte le sue forme.

5.4 Le Commissioni sulla povertà e le politiche sociali nell'Italia che cambia (tavola rotonda)¹¹⁰

La decisione di promuovere nell'ambito del Convegno una ricostruzione storica delle analisi e dei dibattiti sulla povertà in Italia ha preso le mosse dalla constatazione che da oltre vent'anni opera nel nostro paese una Commissione di indagine sui temi della povertà che ha contribuito, in vario modo, a suscitare o a tener desta l'attenzione su un fenomeno tanto scomodo quanto persistente. Nessun governo ha mai amato confrontarsi con i dati sull'incidenza della povertà, resi noti all'opinione pubblica dapprima da studi pionieristici e poi dagli stessi organi statistici ufficiali, con cadenza annuale; anche gli organi di informazione, per lungo tempo, hanno manifestato scarso interesse ad amplificare i risultati di questi studi, in parte in ossequio al fastidio dei governanti, in parte per la difficoltà a comunicare questioni complesse, di non immediata comprensione da parte del vasto pubblico. La maggior propensione odierna a mettere in prima pagina le notizie sulla povertà non ha risolto del tutto queste difficoltà: si pensi alla frequente confusione tra "povertà oggettiva" e "povertà soggettiva" di cui si è alimentato il dibattito, per lo più impressionistico, sull'"impoverimento" degli italiani.

La storia della "Commissione povertà" inizia nel 1984. La prima *Commissione di Indagine sui temi della povertà* (1984/85) viene istituita nel gennaio 1984 e viene presieduta da Ermanno Gorrieri¹¹¹. Gorrieri si dimise, per ragioni di salute, nel 1985 e dopo un periodo di

¹¹⁰ Alla tavola rotonda partecipano, in qualità di Presidenti delle Commissioni povertà: Giovanni Sarpellon, Pierre Carniti, Chiara Saraceno, Giancarlo Rovati. Introduce e coordina il dibattito Andrea Brandolini, rappresentante della Banca d'Italia nelle Commissioni povertà dal 1993.

¹¹¹ Componenti: Claudio Calvaruso (Labos), Carmela D'Apice (Università di Cassino), Gino Faustini (ISPE), Guido Modesti (Istat), Paolo Roberti (OCSE), Chiara Saraceno (Università di Trento), Giovanni Sarpellon (Università di Venezia), Carlo Tresoldi (Banca d'Italia), Giuliano Vecchi (Ministero del Lavoro), Daniela Viglione (Finmeccanica), Nazareno Vori, poi Massimo Saraz (INPS).

sospensione dei lavori, la Commissione viene riavviata sotto la Presidenza di Giovanni Sarpellon, che la guida con successivi rinnovi.

Nel 1990¹¹² il nome della Commissione viene modificata per Legge (n.354, del 22 novembre 1990) e diventa la *Commissione di Indagine sulla povertà e sull'emarginazione*. Alla Presidenza viene riconfermato Giovanni Sarpellon, che la guida fino al 1993¹¹³.

Nel 1993 viene nominato Presidente della nuova composizione della Commissione, Pierre Carniti, che rimane in carica fino al 1997¹¹⁴.

Chiara Saraceno presiede la Commissione dall'agosto 1997 fino al 2000¹¹⁵, quando una nuova Legge (n. 328, dell'8 novembre 2000) sancisce la istituzione della *Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale* (CIES).

E' la stessa Saraceno a presiedere la prima Commissione CIES nel 2001 che termina anzitempo il suo mandato triennale a causa delle dimissioni di tutti i suoi componenti¹¹⁶.

Giancarlo Rovati è il Presidente della seconda Commissione CIES, dal 2002 al 2005¹¹⁷, confermato poi, con successivo rinnovo, alla Presidenza della terza Commissione, per il triennio 2005-2008¹¹⁸.

In questo arco di tempo la Commissione ha mutato denominazione e status giuridico, con una progressiva istituzionalizzazione, sancita da leggi, che ne hanno chiaramente definito i compiti e

⁷ Componenti 1990: Aris Accornero (Università di Roma), Claudio Calvaruso (Labos), Gino Faustini (Confindustria), Mariella Mazzarini (Università Bocconi), Claudio Moriani (Istat), Giuseppe Pasini (Caritas italiana), Paolo Roberti (Ministero del Tesoro), Massimo Saraz (INPS), Daniela Viglione(ENI), Giorgio Zen (Banca d'Italia).

¹¹³ Componenti 1991/92: Aris Accornero (Università di Roma), Salvatore Cacciola (Osservatorio meridionale), Claudio Calvaruso (Labos), Luigi Cannari, poi Giovanni D'Alessio (Banca d'Italia), Gino Faustini (esperto), Alessandro Franchini (esperto), Claudio Moriani, poi Laura Leoni (Istat), Giuseppe Pasini (Caritas italiana), Massimo Saraz, (INPS), Daniela Viglione (esperta), Elisabetta Zuanelli (Università di Venezia).

¹¹⁴ Componenti 1993/98: Andrea Brandolini (Banca d'Italia), Giuliano Cazzola (INPDAP), Mario Colombo (INPS), Luigi Di Liegro, poi Elvio Damoli(Caritas italiana), Paolo Garonna (Istat), Massimo Livi Bacci (Università di Firenze), Giovanni Moro (esperto), Armando Sanguini (Ministero degli Esteri), Chiara Saraceno (Università di Torino), Ugo Trivellato (Università di Padova).Esperti invitati permanenti: Guido Bolaffi (Dipartimento per gli Affari Sociali), Giuliana Coccia (Istat), Viviana Egidi (Istat), Donatella Grassi (Istat), Sergio Lugaesi (Istat), Maurizio Manente, Mauro Maselli (Istat), Mario Marazziti (Comunità di S.Egidio), Nicoletta Pannuzi (Istat), Carlo Trevisan.

¹¹⁵ Componenti 1999-2001: Componenti: Enrica Amato (Università Federico II di Napoli), Paolo Bosi (Università di Modena), Andrea Brandolini (Banca d'Italia), Elvio Damoli (Caritas italiana), Maurizio Ferrera (Università di Pavia), Paolo Garonna (UNECE), Nuccio Iovene (Forum III Settore), Mario Marazziti (Comunità di S.Egidio), Alberto Remondini (Federazione italiana organismi per le persone senza dimora), Ugo Trivellato (Università di Padova). Osservatrice: Viviana Egidi (Istat).

¹¹⁶ Componenti 2001: Enrica Amato (Università Federico II di Napoli), Paolo Bosi (Università di Modena), Andrea Brandolini (Banca d'Italia), Elvio Damoli (Caritas italiana), Viviana Egidi (Istat), Maurizio Ferrera (Università di Pavia), Paolo Garonna (UNECE), Nuccio Iovene (Forum III Settore), Mario Marazziti (Comunità di S. Egidio), Alberto Remondini (Federazione italiana organismi per le persone senza dimora), Enrico Rettore (Università di Padova), Francesca Zajczyk (Università di Milano Bicocca).

¹¹⁷ Componenti 2002-2005: Gian Carlo Blangiardo (Università di Milano Bicocca), Andrea Brandolini (Banca d'Italia), Gianfranco Cerea (Università di Trento), Viviana Egidi, poi Linda Laura Sabbadini (Istat), Marco Lucchini (Banco Alimentare), Mario Marazziti (Comunità di S.Egidio), Giancarlo Perego (Caritas italiana), Pietrantonio Ricci (Istituto di Medicina Sociale), Stefano Zoani (S.Vincenzo de Paoli). Invitato permanente: Giovanni Daverio (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

¹¹⁸ Componenti 2005-2008: Gian Carlo Blangiardo (Università di Milano Bicocca), Andrea Brandolini (Banca d'Italia), Gianfranco Cerea (Università di Trento), Marco Lucchini (Banco Alimentare), Mario Marazziti (Comunità di S.Egidio), Francesco Marsico (Caritas italiana), Paola Olivelli (Università di Macerata), Linda Laura Sabbadini (Istat), Stefano Zoani (S.Vincenzo de Paoli). Invitato permanente: Giovanni Daverio (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

l'autonomia rispetto al Governo. Lo status giuridico più solido, non ha però reso, come era auspicabile e logico attendersi, più agevole il funzionamento, specie sotto il profilo della certezza e regolarità dei finanziamenti, indispensabili per una programmazione almeno annuale delle attività. Tra i cambiamenti intervenuti nel corso degli anni va segnalata la collaborazione sempre più diretta con l'Istat: in un primo tempo le Commissioni hanno effettuato in proprio alcune indagini pionieristiche sulla povertà in Italia, contribuendo a sperimentare e a mettere a punto le tecniche per la misurazione della povertà relativa e di quella assoluta. Fondamentali restano gli studi promossi da Giovanni Sarpellon sulla povertà in Europa e in Italia che hanno prodotto anche i primi rapporti ufficiali, presi a riferimento anche per le attività guidate da Pierre Carniti; dal 1997 è invece l'Istat ad assumere la responsabilità ufficiale di stimare l'incidenza e l'intensità della povertà, sia pure con una diretta partecipazione degli esperti della Commissione all'analisi e al commento dei dati. Il contributo dato dalla Commissione all'affinamento teorico e metodologico in tema di misurazione della povertà va senz'altro ascritto tra i meriti permanenti da tutti riconosciuti; grazie a questo contributo l'analisi della povertà è entrata a far parte delle attività istituzionali dell'Istat, prima ancora che questo compito venisse definito in sede europea. Non meno rilevante è stato, specie in alcune fasi, il ruolo della Commissione sul versante delle proposte politico-culturali per il contrasto della povertà: il caso più noto è quello legato alla proposta e alla messa a punto – sotto la presidenza di Chiara Saraceno – della misura del Reddito minimo di inserimento (Rmi) nell'anno 1998 e la partecipazione, almeno nelle fasi iniziali, al processo di valutazione della prima sperimentazione in 34 comuni.

La seconda Commissione sull'esclusione e l'indagine sociale (Cies) – presieduta da Giancarlo Rovati – ha dovuto misurarsi con una inedita condizione istituzionale, determinata dalla riforma del titolo V della Costituzione (Cost. 3/2001), per la quale le competenze esclusive in tema di politiche sociali sono passate alle Regioni. La Legge 238/2000, che ha istituito anche Cies, è stata concepita dentro ad un altro orizzonte, che prevedeva un forte potere di indirizzo dello stato, anche attraverso la leva del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. Una prima conseguenza, sul versante conoscitivo, è stata la necessità di disporre di informazioni statistiche sulla povertà disaggregate a livello regionale, proprio per consentire un monitoraggio più accurato. E' stato questo il primo problema posto al rappresentante dell'Istat dentro alla Commissione e in effetti questa esigenza è stata colmata. L'affinamento delle stime su base regionale continua peraltro ad essere un problema avvertito sia a livello centrale che regionale, in considerazione delle forti differenziazioni territoriali che connotano il nostro paese. Un ulteriore tratto distintivo della seconda e della terza Commissione Rovati è la forte presenza quantitativa e qualitativa dei rappresentanti di organizzazioni del terzo settore, direttamente impegnati nel contrasto alle diverse forme di povertà economica e culturale. Di questa caratteristica si è tenuto conto in sede di studi ed analisi, dando particolare attenzione alle risposte gestite dalle organizzazioni non profit, protagoniste indiscusse della sussidiarietà orizzontale. La collaborazione organica tra il settore pubblico ed il terzo settore costituisce già oggi uno dei pilastri del nostro sistema di welfare, che da welfare statale tende a diventare welfare regionale, con inedite opportunità sul piano della aderenza ai bisogni del territorio e della responsabilizzazione delle classi politiche locali, ma anche con ulteriori rischi di accentuazione delle disuguaglianze.

Questa transizione apre scenari nuovi per l'azione della Commissione nazionale, che dovrebbe poter partecipare più direttamente alle attività di monitoraggio già validamente avviate dalla amministrazione centrale e in questo senso dovrebbe disporre di risorse economiche ed organizzative più adeguate. Nella logica della regionalizzazione delle politiche sociali, non è affatto remota l'eventualità che si moltiplichino anche le Commissioni di indagine regionali (già in parte costituite) e che dunque la Commissione nazionale si trovi ad operare dentro ad un sistema a rete, con possibili funzioni di coordinamento.

5.5 Gli effetti redistributivi della recente riforma dell'imposta sul reddito¹¹⁹

La riforma dell'imposta sul reddito realizzata con i moduli introdotti nel 2003 e nel 2005 viene esaminata sotto il profilo dei suoi effetti redistributivi. La riforma ha, da un lato, comportato una riduzione del prelievo e, dall'altro, aumentato il grado di progressività dell'imposta. Da quest'ultimo dipendono le potenzialità dell'imposta di operare una redistribuzione del reddito tra gli individui e la reattività complessiva del gettito all'aumento del reddito nominale. Relativamente al primo punto, nel lavoro viene effettuata un'analisi degli effetti redistributivi sulla base dei dati dell'*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nel 2002* condotta dalla Banca d'Italia; un'attenzione particolare è stata rivolta agli effetti della progressività sulla porzione di popolazione rappresentata dalle famiglie a basso reddito. Relativamente al secondo punto, nel lavoro si fornisce una stima degli effetti del drenaggio fiscale tra il 2000 e il 2005 e una valutazione del risultato netto tra questi ultimi e quelli prodotti dagli sgravi fiscali concessi nello stesso periodo.

Dall'analisi degli effetti redistributivi è emerso che dalle modifiche all'imposta è derivata una distribuzione del reddito netto più ugualitaria. Il primo e il secondo modulo della riforma hanno determinato effetti positivi anche sulle famiglie a basso reddito: sono diminuiti gli indici di diffusione e di intensità della povertà. L'indice di Sen, che tiene conto contemporaneamente di entrambi gli effetti, evidenzia una riduzione della disuguaglianza tra queste famiglie. Tuttavia, va sottolineato che le modifiche alla struttura dell'imposta sul reddito coinvolgono solo marginalmente le famiglie a basso reddito mettendo in evidenza i limiti di questo strumento per effettuare politiche redistributive in favore di questi soggetti. Misure efficaci nei loro confronti devono essere basate su altri strumenti di sostegno pubblico quali, per esempio, l'imposta negativa o altre forme di sussidio, che non trovino limiti nell'esiguo debito d'imposta.

Negli ultimi anni, al rafforzamento del grado di progressività dell'imposta ha fatto riscontro la non applicazione delle norme che nel nostro ordinamento prevedono la restituzione automatica del drenaggio fiscale (nel caso l'inflazione sia superiore al 2 per cento). Questo significa che gli sgravi concessi con la riforma hanno in parte compensato la collettività per la decurtazione del potere d'acquisto dovuto all'operare del drenaggio fiscale: è stato stimato che circa la metà dell'ammontare degli sgravi sia servito a compensare gli effetti dell'inflazione sul carico fiscale. Complessivamente, negli anni 2000-05, sono stati concessi sgravi per un ammontare dell'ordine di 24 miliardi di euro a fronte di risorse assorbite dal drenaggio fiscale stimabili in 12 miliardi.

5.6 Distribuzione dei redditi familiari e rischi di povertà¹²⁰

Il lavoro propone alcuni approfondimenti in relazione all'analisi dell'evoluzione della distribuzione del reddito familiare in Italia negli anni '90. La banca dati utilizzata è costituita dall'archivio storico dell'indagine campionaria della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane.

Si descrive innanzitutto l'evoluzione della distribuzione del reddito netto disponibile (mensile, reale, per adulto equivalente) dal 1989 al 2002 utilizzando delle stime non-parametriche delle funzioni di densità del reddito nei diversi anni. Nell'arco dell'intero periodo considerato, l'aumento complessivo della disuguaglianza – avvenuto principalmente nei primi

¹¹⁹ M. Rosaria Marino, Giovanna Messina, Alessandra Staderini (Banca d'Italia, Servizio Studi, Direzione Finanza pubblica), *Gli effetti redistributivi della recente riforma dell'imposta sul reddito*, paper presentato da M. Rosaria Marino al Convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione", Trento 11-12 novembre 2005.

¹²⁰ Gabriella Berloff, Paola Villa, *Distribuzione dei redditi familiari e rischi di povertà*, paper presentato da Gabriella Berloff al Convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione", Trento 11-12 novembre 2005

anni del decennio – si accompagna ad una sostanziale stabilità della *posizione* della distribuzione del reddito. Tale stabilità è in realtà il risultato di uno spostamento della distribuzione verso la coda sinistra avvenuto nei primi anni '90 e un successivo spostamento verso la coda destra nella seconda parte del decennio.

Il primo approfondimento proposto riguarda l'incidenza del costo dei servizi abitativi su tali dinamiche. La misura di reddito considerata comprende infatti gli affitti imputati, ossia l'affitto che *presumibilmente* le famiglie con case in proprietà potrebbero ottenere se affittassero la propria abitazione a terzi (come da loro stessi dichiarato). Includere tale stima soggettiva nella misura di reddito può avere conseguenze rilevanti, sia perché modifica il reddito di circa l'80% delle famiglie, sia perché l'importo mediano di tale stima rappresenta circa il 20-25% del reddito dichiarato, con un'incidenza che è andata aumentando nel corso degli anni. Contemporaneamente, anche l'importo degli affitti pagati è rilevante ed è andato aumentando nel tempo (la mediana passa dal 10 al 18%). Considerare il reddito al lordo o al netto dei servizi abitativi, perciò, non solo modifica la distribuzione dei redditi familiari, ma anche l'evoluzione della stessa nel tempo: i differenziali tra reddito al lordo e al netto dei servizi abitativi sono infatti andati aumentando nel corso degli anni '90.

Per valutare le conseguenze dell'incidenza dei servizi abitativi sulla distribuzione del reddito familiare si è proceduto ad un confronto tra tre gruppi di famiglie: quelle giovani (con capofamiglia di 30-40 anni), quelle centrali (45-55 anni) e quelle anziane (60-70 anni). I dati mostrano uno spostamento verso sinistra nella distribuzione dei redditi delle famiglie con capofamiglia giovane (30-40 anni), ma ciò non si osserva per gli altri due gruppi di famiglie (con capofamiglia di 45-55 anni e di 60-70 anni). L'evoluzione della distribuzione del reddito, al netto dei servizi abitativi, è quindi andata a svantaggio principalmente delle famiglie più giovani.

Oltre all'incidenza dei servizi abitativi, le famiglie giovani sembrano essere svantaggiate rispetto alle altre anche per quanto riguarda l'evoluzione del reddito effettivamente dichiarato. Per comprendere le ragioni di tale svantaggio, si è considerato l'andamento della distribuzione di due tipologie di reddito: da lavoro e da pensione. Nel periodo 1989-2002 la distribuzione dei redditi da lavoro si è spostata verso sinistra, mentre quella dei redditi da pensione verso destra. Tali modifiche possono perciò spiegare in parte le diverse dinamiche dei redditi familiari. Ovvero, le famiglie "giovani" hanno risentito della riduzione dei redditi da lavoro, mentre quelle "anziane" hanno beneficiato dell'aumento dei redditi da pensione.

I risultati ottenuti, sebbene descrittivi ed ancora a carattere esplorativo, aiutano a spiegare alcune tendenze nell'evoluzione della povertà in Italia. L'evoluzione delle famiglie "giovani" sul totale delle famiglie povere è aumentata nel tempo, mentre è diminuita l'incidenza delle famiglie "anziane".

5.7 I lavoratori a bassa retribuzione in Italia: caratteristiche socio-economiche e politiche di contrasto¹²¹

L'esistenza di posti di lavoro a basso salario costituisce una delle nuove forme di povertà. Mentre tradizionalmente la povertà era principalmente concentrata tra i "senza lavoro" (disoccupati, inattivi e pensionati) negli anni più recenti un numero consistente di persone – i cosiddetti *working poor* – si trova in condizioni di povertà relativa pur avendo un lavoro. La diffusione dei lavori a basso salario non comporta solo un minor potere di acquisto dei lavoratori e delle loro famiglie, ma anche un generale malfunzionamento del mercato del lavoro in cui il livello dei salari viene distorto verso il basso dall'operare di meccanismi non competitivi. Inoltre, le conseguenze dei bassi salari non sono riducibili alla mancanza di potere di acquisto

¹²¹ Claudio Lucifora, *I lavoratori a bassa a bassa retribuzione in Italia: caratteristiche socio-economiche e politiche di contrasto*, paper presentato al Convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione", Trento 11-12 novembre 2005.

ma si estendono a molti aspetti della vita delle persone, come il loro inserimento sociale e le prospettive di lavoro presenti e future, fino a interessare aspetti più tipicamente socio ambientali come la criminalità e la salute.

Un elemento qualificante dell'analisi dei lavoratori a basso salario consiste nell'individuazione di quel livello retributivo al di sotto del quale un salario possa considerarsi "basso". Con una soglia 'relativa' – per esempio, pari a due terzi della retribuzione mediana – si sottolinea il fatto che l'appartenenza alla coda inferiore della distribuzione dei salari può costituire un problema anche quando la distanza dalla media non è particolarmente elevata: per esempio perché lo status di *working poor* persiste nel tempo o perché un'occupazione a basso salario è fattore di esclusione sociale.

Secondo quanto riportato dall'OCSE nella prima metà degli anni novanta l'Italia si collocava tra i paesi con un grado intermedio di incidenza di lavoratori dipendenti – nel settore non agricolo - a basso salario (pari circa al 12 per cento). Stime più recenti – tratte dall'Indagine Banca d'Italia del 2002 - confermano che l'incidenza complessiva non è particolarmente elevata rispetto ad altri paesi (circa 20 per cento in Spagna e Gran Bretagna), ma indicano una minor diffusione dei bassi salari tra le donne e un aumento tra i giovani. In particolar modo, i giovani mostrano una probabilità (non condizionata) circa tre volte superiore (30 per cento) a quella degli adulti (10 per cento) di percepire un basso salario. La probabilità di percepire un basso salario, inoltre, decresce al crescere dell'istruzione: i laureati hanno una probabilità tre volte inferiore (7 per cento) rispetto a chi ha solo l'obbligo scolastico (21 per cento). Tra il 2000 e il 2002 è quasi triplicata l'incidenza dei bassi salari nelle famiglie mononucleari e in quelle numerose (5 o più componenti). I bassi salari, dunque, interessano principalmente alcuni gruppi di lavoratori (giovani/anziani, donne, bassa qualifica), determinate caratteristiche socio-economiche (marginalità sociale, famiglie numerose, occupazione instabile, residenza in aree economicamente depresse), specifici comparti economici (costruzioni, distribuzione al dettaglio, hotel e ristorazione) e imprese di piccole dimensioni. Sono più diffusi laddove mancano o sono deboli le istituzioni del mercato del lavoro dirette a tutelare i lavoratori (sindacati, contrattazione collettiva, rete di protezione sociale). La loro diffusione nel Mezzogiorno è all'incirca doppia (18 per cento) che nel Centro-Nord (9-10 per cento). L'evidenza empirica suggerisce inoltre come l'aumento del costo del lavoro determinato dall'incremento del cuneo fiscale – a fronte di vincoli determinati dalla crescente concorrenza sui mercati internazionali e alla ricerca di una flessibilità che il sistema produttivo consente per le fasce più deboli – si sia in parte trasferito sui salari, penalizzando in particolar modo alcune tipologie di lavoratori ed aumentando le disuguaglianze sul mercato del lavoro.

In questo contesto dovrebbe essere chiaro come concentrare l'attenzione solo sullo stato di "lavoratore a basso salario" dal punto di vista degli interventi di *policy* possa essere fuorviante, visto che spesso il "basso salario" nello stato di occupazione non è, per molti lavoratori, che una fase in un ciclo in cui rientrano anche periodi di disoccupazione e non-partecipazione.

Quali politiche di contrasto possono risultare più efficaci per proteggere i lavoratori a basso salario? Nonostante possa sembrare ovvio, vale la pena ricordare che il modo migliore per ridurre la diffusione dei lavoratori a basso salario e la povertà relativa associata è quello di intervenire affinché i lavoratori a "basso salario" guadagnino di più, facendo in modo che la distribuzione di posti di lavoro tra "buoni" e "cattivi" si modifichi a favore dei primi; in alternativa, si possono introdurre sussidi per integrare i "bassi redditi" associati ai "bassi salari". Nel primo caso, le politiche riguardano principalmente interventi di lungo periodo diretti ad aumentare il capitale umano dei lavoratori che hanno competenze e abilità (gli *skills*) insufficienti per il mercato del lavoro. Nel secondo caso, gli interventi più diffusi sono: l'introduzione di "salari minimi legali" (*minimum wage*); principi legislativi che richiamano un "salario equo" (*fair wage*), per ovviare a fenomeni di discriminazione sul mercato del lavoro; misure che cercano di conciliare le necessità redistributive con la partecipazione al mercato del lavoro – come un sistema di sussidi per integrare i bassi redditi da lavoro congiuntamente a

meccanismi che favoriscano e incoraggino un maggiore attaccamento al posto di lavoro. Relativamente a quest'ultimo punto, una linea di intervento che ha avuto grande diffusione negli Stati Uniti e in Gran Bretagna riguarda i cosiddetti *in-work-benefits* una sorta di riduzione del costo del lavoro operata attraverso la fiscalizzazione degli oneri sociali, o la corresponsione di *job-voucher* (buoni lavoro che il lavoratore porta con se nella ricerca del posto di lavoro). Questo tipo di politiche cercano di produrre un doppio effetto mirato ai lavoratori del gruppo di riferimento: da un lato, cercano di aumentarne il tasso di occupazione e, dall'altro, contribuiscono ad incrementare la loro retribuzione (netta).

5.8 L'incidenza della povertà nella popolazione straniera immigrata in Lombardia. I risultati dell'indagine 2005¹²²

Nel quadro di una dinamica demografica che attribuisce al fenomeno della presenza straniera in Italia un rilievo sempre più importante, il tema della povertà in emigrazione si configura come oggetto di particolare interesse al fine di approfondire e di seguire l'evoluzione delle condizioni di vita degli oltre tre milioni di immigrati che oggi vivono sul territorio italiano. Per determinare una misura della povertà nell'ambito della popolazione straniera e per sviluppare l'analisi dei suoi aspetti differenziali occorrono tuttavia informazioni accurate che normalmente non sono disponibili attraverso le fonti statistiche ufficiali. Tra le iniziative che, quand'anche circoscritte a specifici ambiti territoriali, si prefiggono di colmare tali carenze, un prezioso contributo è offerto dal sistema di indagini dell'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, attivato dalla Fondazione ISMU a partire dal 2001 su incarico della Regione Lombardia¹²³ allo scopo di approfondire la conoscenza dell'universo degli stranieri provenienti dai così detti "paesi a forte pressione migratoria (Pfpm)"¹²⁴ in tutte le sue componenti (regolari, residenti e non, ed irregolari).

Nel corso del 2005, il reddito medio netto mensile personale da lavoro degli stranieri è pari a 839 Euro, un valore inferiore di ben 80 euro rispetto all'anno precedente, ma la lettura del dato impone cautela, infatti l'andamento è in apparente contrasto con la spesa media mensile, invece cresciuta di 81 Euro. Il valore mediano del reddito da lavoro pro-capite rimane stabile sui 900 euro, presentando livelli di dispersione meno contenuti rispetto a quelli dell'anno precedente.

La percentuale di famiglie straniere povere, presenti in Lombardia, è pari nel 2005 al 41,2%. Si tratta di un dato assolutamente preoccupante se si considera che nel 2004, secondo l'Istat, la percentuale di famiglie povere in Italia era pari all'11,7% e la Lombardia risultava la regione con l'incidenza di povertà più bassa d'Italia (3,7%).

Nel contesto di un quadro problematico, va precisato che, rispetto al 2004, si assiste ad una leggera diminuzione (- 2,1%) della percentuale delle famiglie straniere povere e ad un contemporaneo aumento degli individui poveri. In termini assoluti, vi sono 269.024 individui sicuramente poveri, 167.034 individui quasi poveri, per un totale di 436.058 poveri, equivalenti al 54% degli immigrati residenti in Lombardia.

Gli stranieri più poveri risultano i nord africani (47,3% di famiglie al di sotto della linea di povertà), mentre quelli con l'incidenza più bassa sono i latino americani (32,8% di famiglie povere). Le differenze di genere risultano determinanti sulla condizione di povertà: la percentuale di famiglie povere che fanno capo alle donne intervistate nel 2005 è quasi del 10%,

¹²² Paolo Bonomi, Elisa Barbiano di Belgiojoso, *L'incidenza della povertà nella popolazione straniera immigrata in Lombardia. I risultati dell'indagine 2005*, paper presentato al Convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione, Trento 11-12 novembre 2005.

¹²³ Informazioni e documentazione sull'attività dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità sono reperibili sul sito <http://www.ismu.org>

¹²⁴ Sostanzialmente i Paesi in via di Sviluppo e quelli Est Europei, ivi compresi i nuovi membri dell'Unione Europea dopo l'ultimo allargamento a 25 Paesi.

superiore a quella degli intervistati uomini. All'aumentare dei componenti, la percentuale di famiglie povere cresce inesorabilmente (e già per le famiglie con tre componenti viene superata la quota del 60%). Da rilevare il picco che si osserva tra le famiglie a due e quelle a tre componenti, in controtendenza rispetto a quanto si osserva in Italia dove, anzi, la povertà delle famiglie a tre componenti risulta in leggera decrescita rispetto a quelle a due (poiché in queste ultime incide in misura maggiore la tipologia familiare "mono-genitore").

L'ultima considerazione trova conferma nell'incrocio tra povertà e tipologie familiari, considerando unicamente i membri conviventi. E' la presenza di figli ad aumentare il rischio della caduta in povertà; infatti, solamente 1/4 delle coppie che vivono sole e senza figli si colloca al di sotto della linea di povertà. I 40 punti percentuali di scarto che si registrano tra le coppie "con" e "senza figli" sono verosimilmente imputabili non solo alla presenza di figli da mantenere, ma anche agli impedimenti che questi creerebbero nel consentire ad entrambi i genitori di lavorare. In un contesto di leggero miglioramento, rispetto al 2004, risultano molto peggiorate le condizioni degli intervistati che vivono solamente con i propri figli (circa il 57% dei quali si trova sotto la linea di povertà relativa, con un'intensità della povertà che supera il 32%).

Come recentemente emerso dai risultati del Censimento 2001, il livello di istruzione della popolazione immigrata risulta più elevato di quello degli italiani¹²⁵. Diviene interessante valutare se un titolo di studio più elevato produca una sorta di effetto protettivo rispetto alla caduta sotto la soglia di povertà. Pur articolando il titolo di studio in numerose categorie, vi è un solo salto tra le varie modalità, che si verifica nel passare dagli stranieri che non sono andati oltre la scuola dell'obbligo, a quelli che hanno conseguito un diploma di scuola secondaria superiore. Non si osservano differenze statisticamente significative tra diplomati e laureati, anche se va rilevato che rispetto all'anno 2004 le distanze si sono ridotte notevolmente a sfavore dei laureati (le cui famiglie nel 36,8% versano in condizioni di povertà).

Da questa seconda analisi della povertà in immigrazione escono rafforzate alcune considerazioni solamente accennate l'anno scorso. L'approccio "assimilazionista", che equipara *tout court* i modelli di spesa della famiglia immigrata a quelli delle famiglie lombarde, presenta alcune inevitabili imperfezioni che si ritiene opportuno ricapitolare al fine di agevolare la comprensione del fenomeno povertà.

- In primo luogo, assimilare immediatamente una popolazione, in buona parte arrivata in Italia molto di recente, agli standard di vita del paese di approdo porta inevitabilmente a misure che non sono propriamente equiparabili, amplificando le distanze tra italiani e stranieri. Infatti, si è visto che l'incidenza di povertà decresce sensibilmente nel caso di anzianità migratorie di medio-lungo periodo.
- In secondo luogo, ma in fondo è una considerazione che si ricollega alla prima, la scala Carbonaro, con la quale si tiene conto dell'effetto del numero di componenti per il calcolo del consumo equivalente da confrontare con la soglia di povertà, risulta probabilmente inadeguata per la popolazione immigrata e andrebbe forse ripensata. E' stato osservato come, a differenza di quanto accade nella popolazione italiana, adottando tale scala il numero di componenti delle famiglie straniere finisce con l'incidere eccessivamente sul rischio di cadere in povertà, tanto da offuscare le relazioni tra la povertà ed alcune importanti variabili ad essa correlata (ad esempio lo status giuridico, la condizione abitativa e professionale). Si consideri poi il dato sulle rimesse, consumi destinati a componenti della famiglia che si trovano all'estero, dove verosimilmente il costo della vita non è nemmeno lontanamente equiparabile a quello lombardo.

¹²⁵ Infatti la percentuale di laureati tra gli stranieri è il 12,1%, mentre tra gli italiani è solo il 7,5%. Si tratta di un risultato che ha sorpreso l'opinione pubblica, anche se è almeno in parte imputabile alla più giovane struttura per età degli stranieri.

5.9 Reti di aiuto e promozione sociale: il progetto prontobanco¹²⁶

Nell'ambito degli interventi di pronto aiuto e di promozione sociale, Pronto Banco si caratterizza per il fatto di essere un servizio telefonico, collegato organicamente ad una rete di enti istituzionali, di enti non profit o di enti caritativi in grado di rispondere ai bisogni di chi è in gravi difficoltà di natura economica, sanitaria, psicologica e non sa a chi rivolgersi direttamente. La richiesta di aiuto inoltrata a Pronto Banco viene in primo luogo esaminata dai suoi operatori attraverso uno o più contatti telefonici; le persone prese in carico vengono successivamente indirizzate agli enti più idonei e seguite nel loro percorso fino alla piena assunzione di responsabilità dei singoli enti. Chi si rivolge a Pronto Banco non riceve solo un generico servizio informativo, ma può contare – nei limiti del possibile – su un vero e proprio accompagnamento nella ricerca della soluzione. Nato per iniziativa della Fondazione Banco Alimentare-Onlus, Pronto Banco ha preso avvio, in forma sperimentale, nel luglio 2004 in Sicilia e punta ad estendersi progressivamente su tutto il territorio nazionale. Lo studio effettuato sull'esperienza di Pronto Banco si basa sull'analisi dei dossier qualitativi compilati dagli operatori e contenenti la "storia della persona" e spesso della sua famiglia. Attraverso una accurata codifica delle informazioni contenute, in modo non standardizzato, in queste ricche fonti di informazione sul disagio sociale si è proceduto ad elaborare un profilo degli utenti, dei loro disagi e delle relative cause e ad una valutazione dell'efficacia del servizio offerto e degli invii agli enti siciliani che collaborano in rete con Pronto Banco. Pronto Banco dispone di un rapporto di collaborazione con 2599 enti siciliani a cui si rivolge segnalando gli utenti a seconda del bisogno.

Nel corso del periodo considerato – dal 1° luglio 2004 al 30 giugno 2005 - Pronto Banco ha ricevuto 5999 telefonate e ne ha effettuate 7058; le telefonate in ingresso hanno dato vita all'apertura di 1595 dossier qualitativi; mentre le telefonate in uscita hanno dato origine a 2590 dossier.

L'insieme degli utenti analizzati nel corso di questo studio è limitato a 570 casi (estratti dai 1595 dossier in arrivo). L'universo è stato indagato dapprima mediante la valutazione delle principali caratteristiche strutturali e familiari e successivamente mediante l'esame delle cause per cui l'utente si è rivolto al servizio (analisi delle fragilità principali, che si collocano a monte dei bisogni dell'utente, ed analisi dei bisogni stessi). La maggior parte degli utenti (70%) è composta da donne, esse sono tendenzialmente più giovani degli uomini, mentre in generale la classe d'età più consistente è quella compresa fra i 35 e i 44 anni (36% degli utenti). Per quanto riguarda la professione è risultato che il 36% degli utenti è disoccupato, fra gli uomini il 42% svolge un'occupazione a basso profilo e fra le donne il 27% è casalinga.

La struttura familiare o la convivenza dell'utente è generalmente caratterizzata dalla presenza di 2, 3 o 4 componenti (nel 60% dei casi) e dalla presenza di due generazioni (nel 66% dei casi); va inoltre segnalato che nel 16% dei casi l'utente vive solo e che nella metà dei nuclei di due componenti sono presenti due generazioni (genitore solo con figlio). Le principali cause di fragilità degli utenti sono riconducibili alla disoccupazione o a difficoltà economiche temporanee e permanenti; particolarmente diffusa è la fragilità cronica.

L'analisi delle fragilità per categoria professionale conferma il prevalere delle cause economiche, ma indica anche la presenza di altre cause, soprattutto nei pensionati (16% dei casi con fragilità di salute) e negli utenti con lavoro sia di basso profilo (7% con problemi psicologici e 6% di salute) che di medio profilo (7% di salute).

L'operatore di Pronto Banco segnala per ogni utente il bisogno prevalente, in modo da indirizzare l'utente verso l'ente più adatto. Si è osservato come circa la metà degli utenti abbia

¹²⁶ Gisella Accolla e Giorgia Teruzzi, *Reti di aiuto e promozione sociale: il progetto prontobanco*, paper presentato al Convegno CIES "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione", Trento 11-12 novembre 2005.

solo un bisogno e come la quota di utenti decresca all'aumentare del numero di bisogni. Anche per quanto concerne i bisogni si è rilevato che nella maggior parte dei casi (l'81%) l'utente ha bisogni economici o lavorativi, tuttavia va segnalata la presenza di utenti con bisogni legati all'immigrazione (comprendenti non solo problemi materiali, economici o lavorativi ma anche la necessità di corsi di formazione o di lingua, di mediazione linguistica o culturale, di informazioni legali o mediche e di centri d'ascolto).

Per quanto concerne i tempi di gestione dei casi si è osservato che mediamente passano 4 giorni tra la prima chiamata (apertura del caso) e il primo invio ad un ente, e inoltre 55 giorni tra il primo invio e la chiusura del caso, per un periodo complessivo di circa un mese e mezzo. Nel primo anno di attività del servizio, 493 utenti su 570 casi gestiti sono stati messi in contatto con almeno un ente; complessivamente sono stati effettuati 1019 invii ad enti con una media di 1,79 enti coinvolti per utente.

Gli esiti della collaborazione fra Pronto Banco e gli enti sono stati monitorati mediante l'utilizzo di follow-up che hanno mostrato il generale successo del servizio. Il 66% degli invii ha infatti avuto esito positivo poiché Pronto Banco è riuscito a creare l'incontro fra utente e centro di aiuto e quest'ultimo ha deciso di seguire il caso fino alla risoluzione del bisogno.