

**COMMISSIONE DI INDAGINE
SULL'ESCLUSIONE SOCIALE**

(Istituita ai sensi dell'art. 27 Legge 8 novembre 2000, n. 328)

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

Anno 2004

**MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE**

Presidente

Giancarlo Rovati

Membri

*Gian Carlo Blangiardo, Andrea Brandolini, Gianfranco Cerea,
Marco Lucchini, Mario Marazziti, Giancarlo Perego,
Linda Laura Sabbadini, Pietrantonio Ricci, Stefano Zoani*

Segretario

Nicola Baldassarre

Il Rapporto è responsabilità collegiale della Commissione. Alla sua preparazione hanno collaborato:
*Raimondo Cagiano de Azevedo, Luigi Campiglio,
Enrica Chiappero Martinetti, Francesco Devicienti,
Valentina Gualtieri, Walter Nanni,
Carlo Federico Perali, Luca Pesenti*

COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE

RAPPORTO SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE - ANNO 2004

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 5
---------------------	--------

PARTE PRIMA

MISURE DELLA POVERTÀ E DELL'ESCLUSIONE SOCIALE

1. LE DINAMICHE DELLA POVERTÀ E DELL'ESCLUSIONE SOCIALE NELLE REGIONI ITALIANE	pag. 19
1.1 Le famiglie in povertà nel 2003	pag. 19
1.2 Le dinamiche della povertà nel periodo 1997-2003	pag. 26
1.3 Le famiglie povere nel dettaglio regionale	pag. 30
<i>1.3.1 I mobili confini della povertà</i>	pag. 32
<i>1.3.2 Il deficit e il surplus delle famiglie</i>	pag. 34
1.4 Povertà e disuguaglianza	pag. 38
<i>1.4.1 Quintili e rapporto interquintilici</i>	pag. 38
<i>1.4.2 Indice di concentrazione di Gini</i>	pag. 39
1.5 Povertà oggettiva e povertà soggettiva	pag. 41
1.6 Costo della vita e stima della povertà	pag. 46
1.7 La persistenza in stato di povertà	pag. 47
1.8 Povertà e immigrazione straniera	pag. 49
1.9 La dinamica degli indicatori di esclusione sociale	pag. 52
<i>1.9.1 Il disagio abitativo</i>	pag. 53
<i>1.9.2 L'accesso ai servizi sanitari</i>	pag. 54
<i>1.9.3 L'accesso ai servizi per l'infanzia</i>	pag. 55
<i>1.9.4 La povertà alimentare</i>	pag. 56
<i>1.9.5 Povertà e aiuti informali</i>	pag. 58
<i>1.9.6 Povertà monetaria ed esclusione sociale</i>	pag. 59

PARTE SECONDA

LE POLITICHE SOCIALI NEL BIENNIO 2003-2004

INIZIATIVE E PROVVEDIMENTI

2. LE POLITICHE DI CONTRASTO DELLA ESCLUSIONE SOCIALE NEL BIENNIO 2003-2004	pag. 65
2.1 Le risorse per la spesa sociale	pag. 65
<i>2.1.1 Il Fondo Nazionale delle Politiche Sociali nel 2004</i>	pag. 65
<i>2.1.2 Indagine sulla spesa sociale dei Comuni</i>	pag. 67
<i>2.1.3 Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali</i>	pag. 68

2.2 Verso la definizione dei Liveas	pag. 69
2.3 Le politiche a sostegno della genitorialità	pag. 70
2.3.1 <i>Le misure di sostegno al reddito della famiglia attraverso le riforme fiscali</i>	pag. 70
2.3.2 <i>L'assegno a partire dal secondo figlio</i>	pag. 73
2.3.3 <i>Assegni di maternità e al nucleo familiare</i>	pag. 73
2.3.4 <i>Finanziamento alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa</i>	pag. 74
2.3.5 <i>Reddito di ultima istanza</i>	pag. 74
2.3.6 <i>Le misure di conciliazione tra tempo di lavoro e di cura</i>	pag. 75
2.3.7 <i>L'efficacia delle misure fiscali a sostegno della famiglia: valutazioni e proposte</i>	pag. 75
2.4 Lo sviluppo del sistema dei servizi	pag. 85
2.4.1 <i>Asili nido e micronidi aziendali</i>	pag. 86
2.4.2 <i>I congedi straordinari</i>	pag. 86
2.5 Minori e adolescenti	pag. 87
2.6 Le politiche del lavoro per contrastare l'esclusione delle persone svantaggiate e promuovere le pari opportunità	pag. 87
2.7 Politiche di integrazione degli immigrati in Italia	pag. 90
2.7.1 <i>Il processo di regolarizzazione</i>	pag. 90
2.7.2 <i>La formazione all'estero dei lavoratori non comunitari</i>	pag. 90
2.7.3 <i>L'utilizzo dei mediatori culturali</i>	pag. 91
2.7.4 <i>Il progetto "Case alloggio" di accoglienza/formazione</i>	pag. 91
2.7.5 <i>Progetto per l'accesso al credito e ai servizi bancari da parte degli imprenditori immigrati</i>	pag. 91
2.8 Le integrazioni al reddito dei pensionati poveri: il caso della maggiorazione sociale	pag. 92
2.8.1 <i>I pensionati settantenni</i>	pag. 92
2.8.2 <i>I titolari di assegno di accompagnamento</i>	pag. 94
2.8.3 <i>I titolari della maggiorazione sociale</i>	pag. 95
2.8.4 <i>Sistema previdenziale e contrasto della povertà economica</i>	pag. 100
2.9 Amministrazione della giustizia ed esclusione sociale	pag. 101

PARTE TERZA

SINTESI DEI CONTRIBUTI PRESENTATI NEL CONVEGNO

"MISURE DELLA POVERTÀ E POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE"

19-20 NOVEMBRE 2004

3. SINTESI DEI CONTRIBUTI PRESENTATI AL CONVEGNO	pag. 107
3.1 Stime della povertà e differenze territoriali nel costo della vita: simulazioni e interventi	pag. 107
3.2 Stime della povertà e scale di equivalenza: il costo del mantenimento di un bambino	pag. 109
3.3 Multidimensionalità della povertà	pag. 111
3.4 Misure ed analisi dell'esclusione sociale nel panorama europeo	pag. 113
3.5 Dinamiche e persistenze della povertà in Italia	pag. 115
3.6 Politiche sociali e welfare regionale in Italia: alcune analisi comparate	pag. 117
3.7 Le problematiche dell'inclusione sociale degli immigrati attraverso l'esperienza dei centri di prima accoglienza	pag. 119
3.8 La povertà degli immigrati in Lombardia: un'analisi dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità	pag. 120

INTRODUZIONE

1. Il Rapporto 2003-2004 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia copre un periodo che ha visto l'insorgere di un'insolita attenzione verso questi temi, sull'onda dell'allarme per il rialzo del livello dei prezzi che si è associato all'introduzione dell'euro e la conseguente perdita del potere d'acquisto dei redditi fissi, in un contesto di bassa crescita economica.

Molto in effetti si è detto sul *rischio di impoverimento* di ceti sociali che si riteneva fossero al riparo da tale eventualità, non altrettanta attenzione è stata però rivolta alle migliaia di famiglie che già si trovano al di sotto della linea ufficiale della povertà assoluta e relativa, per le quali è evidente la difficoltà di arrivare a fine mese ed urgente l'intervento di adeguate politiche di sostegno. Scarsa attenzione è stata, in generale, riservata al fatto che la povertà colpisce intensamente anche i minori oltre che gli anziani e che la povertà delle famiglie cresce sensibilmente al crescere del numero dei figli in giovane età.

Nel dibattito più recente, i riflettori si sono di fatto accesi su un'altra platea, rappresentata da coloro che nell'ultimo biennio hanno visto diminuire il potere d'acquisto del loro reddito ed hanno dovuto ridurre (più o meno intensamente) il loro tenore di vita. Il fenomeno è ovviamente di grande importanza economica e sociale e si iscrive nel più generale problema della crescita e della competitività del nostro sistema paese. La precisazione tuttavia non è inutile perché aiuta a mantenere una linea di distinzione tra ciò che afferisce alla crescita e alla redistribuzione del reddito e la povertà specificamente intesa. Una cosa sono l'estensione della vulnerabilità economico-sociale e i timori che ne conseguono, altra cosa è invece ritrovarsi al di sotto della soglia di povertà relativa o, addirittura, assoluta. Con queste premesse, è forte il rischio che a beneficiare dell'allarme "povertà" non siano i poveri effettivi, ma le categorie ed i ceti che hanno maggiore peso nel mercato del consenso politico e sindacale.

2. L'abbondante ricorso a termini come "povertà" e "impoverimento" ha rinverdito il dibattito tra gli studiosi e gli analisti delle dinamiche economiche e sociali orientate principalmente a:

- riprecisare il senso specifico del concetto di povertà;
- verificare il fondamento empirico delle tesi sull'impoverimento della popolazione italiana, con particolare riguardo ai ceti medi, sulla base dei metodi convenzionalmente usati in sede nazionale ed internazionale e dei dati ricavati dalla loro rigorosa applicazione;
- intraprendere nuove prospettive metodologiche e di ricerca per colmare le carenze conoscitive derivanti dagli approcci puramente monetari alle problematiche dell'esclusione sociale.

Alle complessità metodologiche di ordine generale, legate alla misurazione della povertà e dell'esclusione sociale, si aggiungono i problemi legati alla elevata differenziazione economico-territoriale del nostro paese che si manifesta, non solo con una incidenza della povertà nelle regioni del Mezzogiorno che è doppia rispetto alla media nazionale, ma anche nella esistenza di livelli dei prezzi e dei corrispondenti costi della vita nient'affatto omogenei, che rendono oltremodo problematico l'utilizzo di parametri standard per stimare l'effettivo livello di benessere e di povertà della popolazione residente nei diversi contesti. Alle problematiche e al dibattito di ordine tecnico-metodologico, connesse alla misurazione delle fonti di disagio economico e sociale, si collegano le discussioni attorno alle politiche più idonee per contrastare la povertà e l'esclusione sociale, tanto a livello nazionale che a livello regionale e locale.

3. Per le ragioni qui brevemente richiamate, la Commissione ha quest'anno puntato ad approfondire nuovamente le problematiche connesse alle misure della povertà, da cui sono scaturite alcune proposte che vengono affidate alla riflessione della comunità scientifica, tanto quanto alla declinazione operativa di chi è responsabile delle decisioni politiche.

Poiché i compiti istituzionali della Commissione non si esauriscono nella produzione di analisi accurate dei fenomeni, ma includono anche la valutazione delle politiche pubbliche e l'eventuale formulazione di proposte, anche il Rapporto 2003-2004 si articola in tre distinte parti:

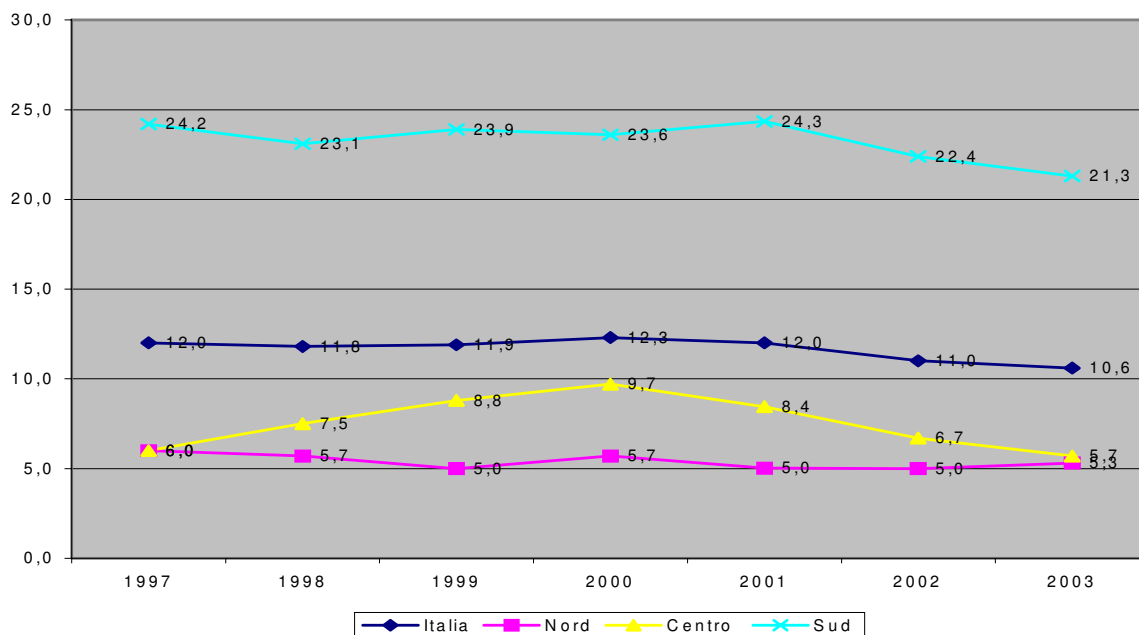
- 1) la prima parte esamina le stime ufficiali sulla povertà e l'esclusione sociale, elaborate come di consueto dall'Istat, dando particolare rilievo al confronto tra le singole Regioni grazie alla disaggregazione dei dati fino a questo dettaglio per gli anni 2002 e 2003;
- 2) la seconda parte ricostruisce e valuta le politiche adottate dal Parlamento e dal Governo per contrastare la povertà e l'esclusione sociale a livello individuale e familiare, con particolare riferimento a due specifiche linee di intervento: a) il trattamento fiscale delle famiglie; b) gli effetti dell'innalzamento a "un milione al mese" (516,46 euro che per effetto delle rivalutazioni di legge sono giunte nel 2004 a 540 euro) delle pensioni per gli anziani che hanno raggiunto o superato i 70 anni di età;
- 3) la terza parte offre una sintetica presentazione dei principali risultati emersi dagli approfondimenti tematici che la Commissione ha affidato ad esperti esterni e che sono stati presentati in forma più ampia nel corso del Convegno "*Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale*" organizzato dalla Commissione il 19 e 20 novembre 2004 nella sede dell'Università Cattolica di Milano, con la partecipazione, in qualità di discussant, di esperti appartenenti al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Ministero dell'Economia, alla Presidenza del Consiglio, all'Istat e all'Isae.

4. Come indicano gli ultimi dati diffusi dall'Istat (ottobre 2004), le famiglie italiane che nel 2003 hanno vissuto in condizioni di povertà relativa sono 2 milioni e 360 mila, pari al 10,6% delle famiglie residenti, per un totale di 6 milioni 786 mila individui. Questa stima deriva dall'adozione di una soglia convenzionale della povertà relativa pari a 869,50 euro mensili (per una famiglia di due componenti) con un aumento (+5,6%) superiore all'inflazione (+2,7%) sul corrispondente valore di 823,45 euro dell'anno 2002; la spesa media per consumi su cui si basa la linea di povertà è dunque cresciuta in termini reali.

Da tale innalzamento ci si poteva attendere – in linea con quanto osservato nel corso degli anni precedenti – una crescita dell'incidenza della povertà che però non si è verificata; essa, al contrario, è lievemente calata dall'11% al 10,6% e di fatto si può considerare stabile (Fig. 1). Anche i risultati derivanti dall'utilizzo di due soglie aggiuntive, corrispondenti all'80% e al 120% di quella standard, confermano la sostanziale stabilità sia delle famiglie *sicuramente povere* (4,9% nel 2003 rispetto al 5,1% nel 2002) che delle famiglie *appena povere* (5,7% rispetto al 5,9%) e *quasi povere* (7,9% rispetto all'8%).

Un'ulteriore conferma viene dalla *intensità della povertà* – che misura di quanto, in media, la spesa delle famiglie povere è percentualmente al di sotto della linea della povertà – che rimane attestata al 21,4%, senza variazioni rispetto al 2002. In base a queste informazioni ufficiali, la tesi del generale "*impoverimento delle famiglie*" sembrerebbe dunque priva di fondamento. Le fonti ufficiali mostrano comunque che le tradizionali caratteristiche della povertà relativa non accennano a ridursi. Già questa tendenza è (o dovrebbe essere) un motivo di preoccupazione, visto che i Piani Nazionali per l'inclusione (NAP/inclusione 2001-2003, 2003-2005) hanno fatto proprio l'obiettivo di ridurre ogni anno l'incidenza e l'intensità della povertà.

Fig. 1 - Povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 1997-2003



In effetti, le famiglie numerose, con cinque o più componenti, e le famiglie con tre o più figli minori continuano a presentare livelli di povertà elevati (pari, in entrambi i casi, al 20,9%), ma già le coppie con due figli hanno un rischio superiore alla media (12,2%) 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 procapite disponibili in ciascun nucleo familiare. Persistentemente critica appare anche la condizione degli anziani singoli (12,7%) o in coppia (15,6%); livelli di povertà lievemente superiori alla media si riscontrano anche per le famiglie monogenitori (11,4%), mentre decisamente contenuti sono i valori rilevati tra le giovani coppie (3,5%) e i single giovani-adulti (3,9%).

Il contributo dell'occupazione alla riduzione della povertà è innegabile, anche se è principalmente la presenza di più redditi da lavoro a mettere al riparo dal rischio dell'indigenza economica. La disoccupazione eleva, per contro, il rischio di povertà (20,8%); particolarmente grave è la situazione quando a cercare un'occupazione è la persona di riferimento nel contesto familiare: in questo caso l'incidenza della povertà relativa risulta tre volte superiore (28%) a quella delle famiglie con persona di riferimento lavoratore dipendente (8,2%), oltre quattro volte superiore a quelle con a capo un lavoratore autonomo (6,4%) e poco più di due volte superiore a chi si è ritirato dal lavoro (12%) per pensionamento o altro.

Questa situazione di forte squilibrio denuncia la persistente assenza di adeguati ammortizzatori economici per chi è fuori dal mercato del lavoro.

Le differenze tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno restano notevoli con un rapporto di 1 a 4 famiglie povere; a queste differenze tra ripartizioni territoriali si aggiungono le differenze tra le regioni che appartengono alle stesse macroaree, con dinamiche che andrebbero seguite più attentamente a livello regionale, specie in considerazione del passaggio in via esclusiva alle Regioni delle competenze in materia di politiche sociali per effetto della riforma del titolo V della Costituzione.

Il gap economico delle famiglie povere – già indicato in via sintetica dalla misura della *intensità della povertà* – è tanto maggiore quanto più elevato è il *deficit* rispetto alla linea della povertà.

Nell'anno 2002 le famiglie povere (2 milioni 456 mila unità) hanno registrato un deficit medio mensile dalla corrispondente linea di povertà di 224,52 euro. Nel 2003 il deficit medio ha raggiunto i 232,44 euro, ha subito cioè un incremento del 3,5% rispetto all'anno precedente, superiore al tasso di inflazione (+2,7%), ma inferiore all'aumento complessivo del valore monetario dei consumi (+5,6%).

Questo andamento implica un allontanamento (relativo) delle famiglie povere dal tenore di vita medio; in particolare il numero delle famiglie povere con un deficit superiore a 200 euro passa dal 43,2% al 45,7%, calano invece le famiglie povere con deficit più contenuto (23,8% da 100 a 199 euro e 30,5% fino a 100 euro).

I dati sul deficit medio consentono di stimare – a titolo puramente contabile – l'ammontare delle risorse che sarebbe necessario trasferire per eliminare la povertà nel caso ipotetico che null'altro cambiasse: per gli anni 2002 e 2003 tale cifra avrebbe dovuto corrispondere a 6,6 miliardi di euro all'anno (circa 12.800 miliardi di lire).

5. La povertà monetaria rappresenta, come noto, solo uno degli indicatori di malessere delle famiglie e va rapportata agli indicatori di esclusione sociale, basati sulle difficoltà di accesso a beni e servizi fondamentali per la tutela e la promozione delle capacità individuali e collettive, comprendenti la qualità dei quartieri e delle abitazioni, i servizi sanitari, i servizi all'infanzia, il sostegno all'acquisto di beni di prima necessità (cfr. par. 1.9).

La sola analisi della povertà monetaria non consente infatti una comprensione adeguata dell'arretratezza o dello sviluppo di una data area e non offre, di per sé, indicazioni per i corrispondenti interventi di *policy*. Le misure redistributive del reddito – necessarie per contrastare la povertà monetaria – vanno dunque combinate con le politiche per lo sviluppo dei servizi e delle opportunità lavorative che nessuna misura puramente redistributiva può affrontare.

6. Le politiche di contrasto della povertà vanno diversamente modulate in funzione della *durata in stato di povertà* di coloro che vi entrano. Appare allora rilevante sapere non solo quale percentuale di persone viva al di sotto della linea di povertà in un dato anno, ma anche se questa condizione colpisca prevalentemente le stesse persone o se invece si tratti di un evento di breve durata cui potenzialmente tutta la popolazione è esposta. Le politiche da raccomandare nei due casi sono generalmente diverse.

Se la povertà può potenzialmente colpire chiunque, ma per *periodi* piuttosto *brevi*, allora è presumibile che la presenza di adeguati strumenti assicurativi, assieme a mercati finanziari sufficientemente sviluppati, sia sufficiente ad alleviare i disagi che comunque essa comporta. Compito delle politiche in questo caso è principalmente di garantire un corretto funzionamento dei mercati, quelli finanziari e del lavoro in particolare, e di *predisporre adeguati schemi di assicurazione sociale* che accompagnino le transizioni nel mercato del lavoro, minimizzando eventuali effetti che disincentivano l'accesso a un lavoro regolare.

Se invece il fenomeno riguarda principalmente determinate tipologie di individui ed è *ricorrente e persistente*, allora il tipo di interventi richiesto può mutare. Un'elevata *persistenza nello stato di povertà* richiede di spostare il focus degli interventi sulle *cause* che ne determinano l'entrata e/o ne possono ostacolare l'uscita. Sono le loro stesse caratteristiche – incluse quelle non osservabili – a confinare alcuni individui al di sotto della linea di povertà o è piuttosto il fatto stesso di entrare nello stato di povertà che ne pregiudica le future possibilità d'uscita? L'analisi empirica del fenomeno povertà, in entrambe le sue *dimensioni statica e dinamica*, deve dunque essere al centro dei dibattiti sulle *policies*.

Un importante approfondimento in questa direzione è stato compiuto dalla Commissione sugli unici dati al momento disponibili, purtroppo fermi al periodo 1994-2001, offerti dalla indagine longitudinale ECHP (*European Community Household Panel*), in attesa che siano disponibili i dati della prima rilevazione europea Eu-Silc (anno 2004) (cfr. par. 1.7 e la parte

terza del presente Rapporto). Combinando le stime dei tassi di uscita con quelli di rientro, l'analisi indica che nel periodo 1994-2001 circa il 46% della popolazione si è trovata al di sotto della soglia di povertà in almeno uno degli 8 anni. Le stime forniscono un quadro di alto turnover in povertà per la maggior parte della popolazione, mentre tra il 7 e il 14% ha la probabilità di rimanere al di sotto della soglia per tutti e sette gli anni (Tab. 1).

Tab. 1- Numero di anni in povertà (valori percentuali)

Numero di anni In povertà (x)	Tutto il campione			Poveri almeno una volta		
	Frequenza	%	Proporzione di poveri alla fine di x anni	%	Proporzione di poveri alla fine di x anni	
0	6.272	54,00	100,00	-	-	
1	1560	13,43	46,00	29,20	100,00	
2	850	7,32	32,57	15,91	70,80	
3	738	6,35	25,25	13,81	54,89	
4	484	4,17	18,90	9,06	41,08	
5	476	4,10	14,73	8,91	32,02	
6	365	3,14	10,63	6,83	23,11	
7	464	3,99	7,49	8,68	16,28	
8	406	3,50	3,50	7,60	7,60	
Totale	11.615	100,0		100,0		

L'entità del fenomeno rende necessario individuare misure mirate di assistenza pubblica. Poiché gli schemi di integrazione del reddito tendono ad essere costosi, diventa cruciale identificare correttamente quei gruppi della popolazione che tendono a soffrire più a lungo e in maniera ricorrente la povertà e che in quanto tali necessitano anno dopo anno dell'assistenza pubblica. E' anche chiaro che per queste famiglie occorrono trasferimenti più che deduzioni/detrazioni fiscali.

7. In occasione della rilevazione sui consumi per l'anno 2002 l'Istat ha raccolto contemporaneamente informazioni utili per stimare tanto la *povertà oggettiva* – misurata con le linee standard – quanto la *povertà soggettiva* sulla base dell'autopercezione da parte degli intervistati sia della loro condizione economica complessiva, sia della difficoltà a sostenere spese necessarie per mangiare, pagare bollette o cure mediche.

E' stato in tal modo possibile comparare tra loro alcuni approcci multidimensionali alla povertà – a cui la Commissione ha dedicato un approfondimento critico (vedi parte terza) – che tengono conto anche del ruolo delle aspettative. Ciò che è balzato in primo piano da questo confronto è che la povertà soggettivamente intesa è avvertita in misura più circoscritta rispetto alla povertà oggettivamente intesa (8,7% delle famiglie a fronte dell'11%) (Tab. 2).

Tab. 2 - Incidenza della povertà oggettiva e della povertà soggettiva nelle famiglie italiane. Anno 2002 (valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Incidenza % povertà oggettiva	Incidenza % povertà soggettiva	Incidenza % almeno una difficoltà
<i>Nord</i>	5,0	7,7	6,5
<i>Centro</i>	6,7	5,6	9,9
<i>Mezzogiorno</i>	22,4	12,1	18,4
ITALIA	11,0	8,7	11,0

Fonte: Istat, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003

Questa tendenza generale è però, significativamente, contraddetta nelle regioni del Nord, nelle quali il numero delle famiglie che si considerano *soggettivamente povere* (7,7%) è più ampio di quelle che figurano *oggettivamente povere* (5%).

In questi dati si trova un segnale eloquente di qualcosa che finora è stato trascurato: nelle regioni più ricche il sentimento di deprivazione relativa delle famiglie risulta più alto, sia perché le loro aspettative sono più elevate, sia perché esse si confrontano con costi e livelli di consumo più elevati rispetto ai valori nazionali; in pratica, anche una parte di chi si trova oggettivamente al di sopra della linea di povertà nazionale fatica a mantenere gli standard medi dell'area in cui vive e dunque si considera relativamente povero.

La discrepanza tra le stime della *tabella 2* indica differenze di rilievo nell'incidenza della povertà nelle principali aree geografiche a seconda dell'indicatore utilizzato. In presenza di significative variazioni territoriali del costo della vita, l'uso di un'unica linea di povertà nazionale porta a una sottostima dell'incidenza nelle aree dove il livello dei prezzi è più elevato e a una sovrastima in quelle dove invece è più basso.

Una corretta valutazione della diffusione dell'indigenza nel nostro paese richiederebbe quindi di fissare un'unica soglia nazionale *in termini reali* e di utilizzare un indice del costo della vita territoriale per trasformare questa soglia in tanti *livelli nominali* quante sono le aree geografiche considerate.

L'adozione di questo approccio consentirebbe una stima più fedele della parte di popolazione che incontra difficoltà ad arrivare a fine mese e fornirebbe termini di confronto più realistici per valutare l'efficacia delle politiche pubbliche già intraprese o in via di realizzazione. Alcune elaborazioni attualmente in corso da parte dell'Istat dovrebbero rendere in futuro possibili queste valutazioni.

La percezione della povertà soggettiva risente in modo rilevante delle caratteristiche non solo delle Regioni ma anche delle dimensioni del comune di residenza: aumenta al crescere della popolazione comunale, raggiungendo il suo massimo nelle grandi metropoli dove più ampi sono gli squilibri di status oltre che le differenze economiche e sociali. Nei comuni più piccoli, dove la povertà oggettiva supera i valori medi, la povertà relativa è invece meno percepita dalla popolazione a causa della maggiore omogeneità delle situazioni, cioè, verosimilmente, della minore frustrazione rispetto alla aspettative e alle condizioni generali (*Tab. 3*).

Tab. 3 - Incidenza della povertà oggettiva e della povertà soggettiva nelle famiglie italiane per dimensione dei comuni. Anno 2002 (valori percentuali)

Popolazione residente	povertà oggettiva	Povertà soggettiva
Fino a 10.000	12,0	6,5
da 10.001 a 50.000	11,2	8,4
da 50.001 a 200.000	10,8	9,5
da 200.001 a 1.000.000	9,0	12,0
Oltre 1.000.000	9,0	13,7
Totale	11,0	8,7

La combinazione tra i dati sulla *povertà oggettiva* con quelli sulla *povertà soggettiva* permette di specificare ulteriormente sia le dinamiche attraverso cui si manifesta il problema della indigenza sia la necessaria flessibilità delle misure per contrastarla. Tale combinazione dà origine a quattro situazioni tipo con famiglie:

- oggettivamente e soggettivamente povere che possiamo definire *consapevolmente povere*;
- oggettivamente povere che però non si considerano soggettivamente povere e che possiamo definire *apparentemente povere*;
- oggettivamente non povere che però si considerano povere e che possiamo definire in senso stretto *solo soggettivamente povere*;

d) né oggettivamente né soggettivamente povere e che possiamo definire *consapevolmente non povere*.

Per effetto di questa combinazione le famiglie coinvolte oggettivamente o soggettivamente con la povertà relativa sarebbero 3 milioni 863 mila pari al 17,3% del totale (nel 2002) (Tab. 4 e Fig. 2).

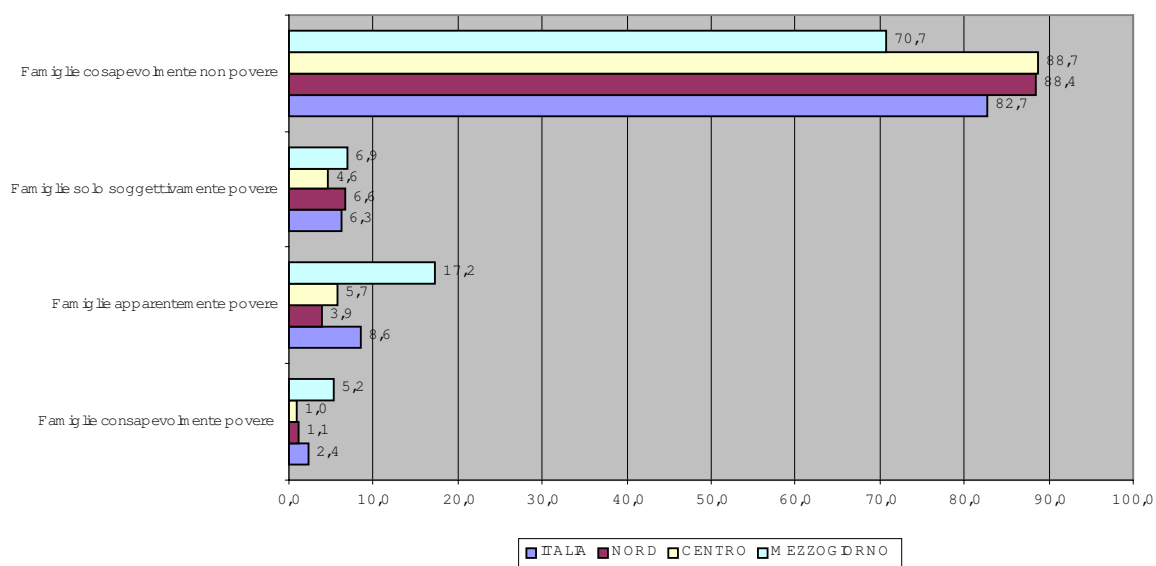
Questo risultato è assai prossimo a quello che si raggiunge usando la linea integrativa della povertà pari al 120% di quella standard, che – come si è visto – identifica l'accesso al sottoinsieme delle famiglie "quasi povere": in questo caso, il complesso delle famiglie italiane a rischio di povertà economica (povere e quasi povere) è infatti pari al 18,5%. La distribuzione per ripartizioni e regioni di questi stock è però, come si è detto, sensibilmente differente.

Tab. 4 - Combinazione tra famiglie oggettivamente e soggettivamente povere. Anno 2002 (valori assoluti e percentuali)

	Famiglie consapevolmente povere	Famiglie apparentemente povere	Famiglie solo soggettivamente povere	Famiglie consapevolmente non povere	Totale famiglie residenti
Nord					
Valori assoluti	114.435	422.819	710.148	9.434.820	10.682.222
Valori %	1,1	3,9	6,6	88,4	100,0
Centro					
Valori assoluti	43.339	245.587	197.776	3.838.464	4.325.166
Valori %	1,0	5,7	4,6	88,7	100,0
Mezzogiorno					
Valori assoluti	374.790	1.254.732	501.360	5.131.895	7.262.777
Valori %	5,2	17,2	6,9	70,7	100,0
ITALIA					
Valori assoluti	537.799	1.917.903	1.406.827	18.407.636	22.270.165
Valori %	2,4	8,6	6,3	82,7	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003.

Fig. 2 - Povertà "oggettiva" e "soggettiva" per ripartizione. Anno 2002 (valori %)



La presenza del gruppo di famiglie che abbiamo definite *solo soggettivamente povere* spiega le ragioni del diffuso stato di incertezza che coinvolge anche una parte dei ceti sociali che in senso oggettivo sembrerebbero al riparo dall'indigenza. Gli appartenenti a questo insieme di famiglie non rientrano normalmente nelle politiche di contrasto della povertà – che come abbiamo visto debbono essere anzitutto mirate a chi è in povertà effettiva – si sentono dunque ignorati dai decisori pubblici e sono spinti ad alimentare forme di protesta o di disimpegno politico. In entrambi i casi sono protagonisti di un disagio che compromette il senso di appartenenza alla collettività e concorre al logoramento della coesione sociale. La maggiore incidenza della povertà nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro Nord resta confermata, ma sensibilmente diversa risulta la reazione delle popolazioni ai disagi sottesi agli elementi oggettivi e soggettivi della povertà.

8. Alle differenze territoriali e alle percezioni soggettive si collega, in via diretta, la problematica del diverso costo della vita tra le regioni, i centri urbani e le aree metropolitane, da cui dipende non solo l'effettivo valore dei redditi, ma anche l'intensità della povertà, nonché la deprivazione relativa avvertita dagli individui e dalle famiglie.

Un approfondimento in questa direzione compiuto per conto della Commissione (vedi parte terza) ha portato alla proposta di utilizzare un concetto di povertà economica – basata sulla stima del *risparmio negativo* – che tenga conto simultaneamente del reddito e del sottoinsieme dei consumi non durevoli come i beni alimentari, i trasporti o l'abbigliamento; il metodo proposto si basa su dati ricavabili dalle indagini della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane e stima la povertà come comportamento rivelato dall'analisi di alcuni parametri anziché attraverso una esplicita rilevazione diretta. L'ipotesi sottostante al calcolo della *povertà rivelata* è che in tal modo sia possibile tenere conto del diverso sistema dei prezzi a livello territoriale, riducendo la componente distorsiva nel valutare il divario tra le aree più sviluppate e quelle più svantaggiate. La proposta – che presenta punti controversi – sarà oggetto di ulteriori approfondimenti da parte della Commissione.

Alle esigenze conoscitive da cui siamo partiti potrebbero corrispondere in modo più valido ed attendibile le elaborazioni attualmente in corso da parte dell'Istat sui livelli dei prezzi al consumo nelle diverse aree territoriali.

Una possibile soluzione al diverso fabbisogno economico delle famiglie che vivono in povertà o che comunque debbono gestire situazioni altamente problematiche (elevato numero di minori, anziani a carico, disoccupazione, disabilità, ecc.) può derivare dall'utilizzo, in sede di politiche locali, di appropriate scale di equivalenza per parametrare la prova dei mezzi richiesta per l'accesso ai servizi sociali ed assistenziali. La messa a punto di scale di equivalenza differenziate in funzione delle tipologie familiari corrisponde anche ad esigenze di ordine più generale come quelle legate alla riforma degli assegni familiari o degli ammortizzatori sociali. Uno dei problemi nel calcolo delle scale di equivalenza sta nell'assunzione di una divisione equa delle risorse familiari monetarie e di tempo tra i membri. Questo implica che i livelli di benessere, e conseguentemente della povertà, siano gli stessi per ogni componente. Di fatto, possono però verificarsi situazioni asimmetriche, con casi limite di bambini "poveri" in famiglie ricche e di bambini "ricchi" in famiglie povere (vedi parte terza).

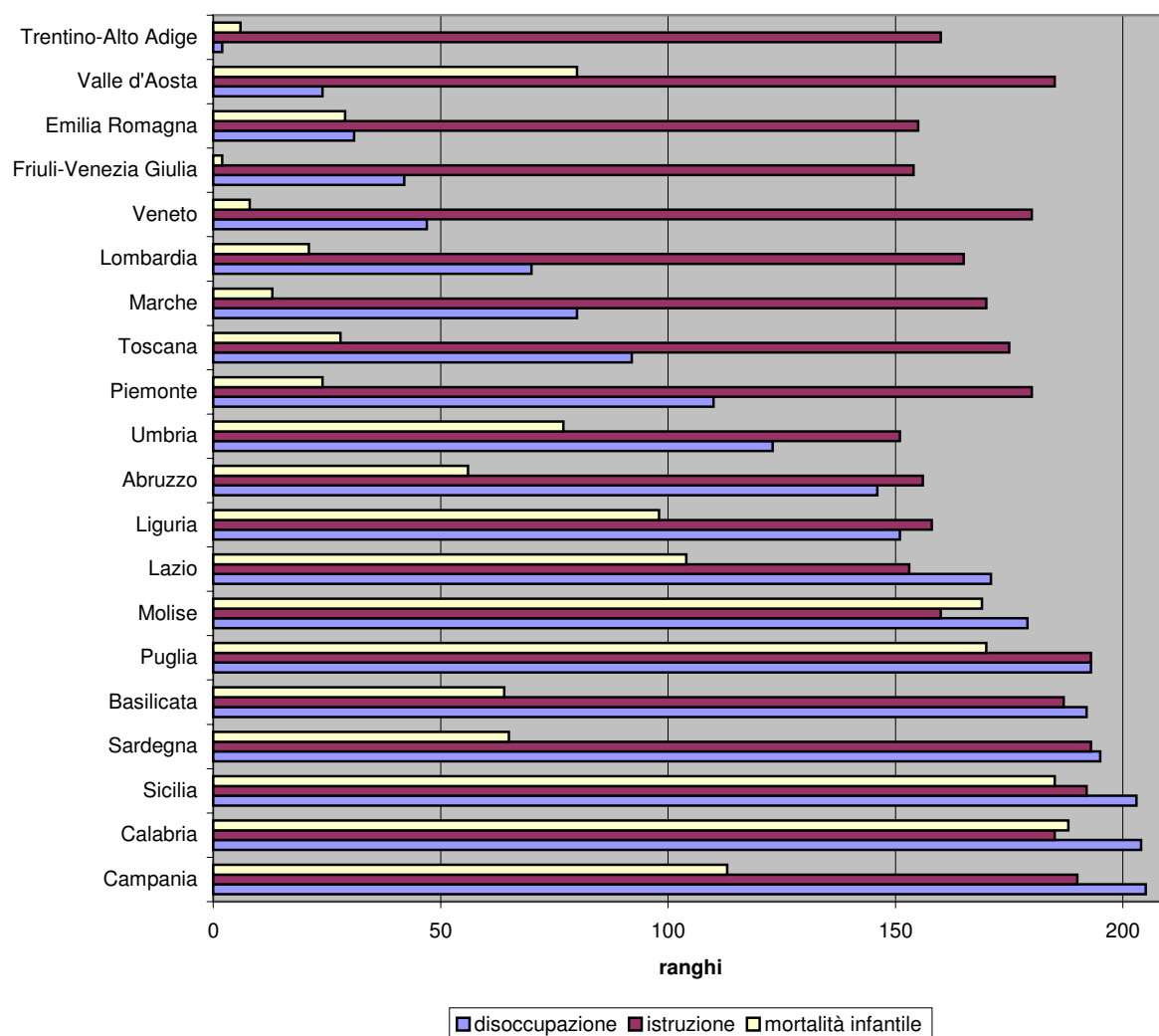
9. Nelle rilevazioni e nelle analisi nazionali ed internazionali sulla povertà ricorre spesso il richiamo alla sua natura complessa, soltanto di rado, tuttavia, si trova una formulazione a livello teorico di che cosa sia la *povertà multidimensionale* e di come possa essere studiata sul piano tecnico metodologico.

La Commissione ha pertanto ritenuto opportuno approfondire questa tematica con una ricognizione del dibattito corrente, degli strumenti e delle ricerche disponibili e la formulazione di alcune proposte, con una particolare attenzione al *capability approach* formulato da Amartya

Sen, forse uno fra i più ricchi ed articolati approcci multidimensionali per lo studio della povertà oggi a disposizione (vedi parte terza).

10. L'esigenza di disporre di adeguate conoscenze sulle cause e sulle dinamiche della povertà e dell'esclusione sociale trascende i confini nazionali ed accomuna da tempo gli Stati membri dell'Unione Europea che al Consiglio Europeo di Lisbona (2000), di Nizza (2000) e di Laeken (2001) hanno ridefinito una serie di obiettivi comuni tanto nel campo delle politiche di contrasto della vulnerabilità (attraverso l'elaborazione di Piani nazionali per l'inclusione – Nap/inclusione) quanto nel campo degli strumenti conoscitivi. Questo orientamento coinvolge oggi anche i paesi entrati a far parte dell'Unione dopo il 1° maggio 2004 e la mappa delle vulnerabilità economiche e sociali tenderà ad arricchirsi di nuovi elementi e profili. Utilizzando gli indicatori concordati in sede comunitaria ed applicando l'analisi alle 207 regioni appartenenti ai quindici stati membri dell'Unione Europea prima dell'allargamento¹, è possibile ottenere informazioni aggiuntive anche sulle fonti di potenziale esclusione sociale presente nelle regioni italiane (Fig. 3).

Fig. 3 – Rango delle regioni italiane in alcuni indicatori di disagio



(*) i ranghi vanno da 1 a 207. Per ogni indicatore di disagio viene rappresentato, in ascissa, il rispettivo rango

¹ L'Unione Europea dei quindici comprende 211 regioni (Nuts 2). Dall'analisi sono stati esclusi i territori d'oltremare francesi.

L'istruzione sembra essere la variabile che discrimina maggiormente le regioni italiane rispetto al resto dell'Unione dei quindici. Alcune aree del territorio italiano (Sicilia, Calabria, Puglia, Molise) si caratterizzano per l'accumularsi di condizioni di relativo disagio nelle tre dimensioni considerate, mentre si notano aree (Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, per citare solo due esempi) caratterizzate da condizioni di vita particolarmente favorevoli, ma con problemi specifici in termini di istruzione. Altre aree con livelli relativamente elevati di disagio sociale (in termini di disoccupazione e istruzione) sembrano invece vantare posizioni relativamente favorevoli in termini di salute pubblica (vedi parte terza).

11. L'ormai vasta letteratura internazionale riguardante i recenti sviluppi delle politiche sociali in Europa e le modificazioni nei rapporti tra istituzioni pubbliche e organizzazioni del cosiddetto privato sociale, ha ampiamente tematizzato l'esistenza di forme di "*welfare mix*" in cui le organizzazioni di terzo settore e (seppur in misura minore) le componenti del cosiddetto settore informale appaiono sempre più coinvolte nella determinazione e/o nell'implementazione delle politiche pubbliche. Questo cambiamento si è verificato anche in Italia ed ha trovato la sua traduzione legislativa sia nella legge quadro per la riforma delle politiche socio-assistenziali (Legge 328/2000) sia nella riforma del Titolo V della Costituzione attuata nel biennio 2001-2002 che ha riconosciuto solennemente il principio di sussidiarietà ed ha trasferito alle Regioni poteri esclusivi in materia di politiche sociali. Gli effetti di questa transizione, già considerati dalla Commissione nel suo Rapporto 2002/03, vengono approfonditi anche in questo Rapporto all'interno di una prospettiva teorica e tipologica sui modelli socio-assistenziali adottati dalle Regioni a statuto ordinario (vedi parte terza).

12. Alle tradizionali fonti di povertà e di esclusione sociale che colpiscono i cittadini italiani si sono aggiunte, da oltre un decennio, alcune specifiche forme di vulnerabilità che colpiscono in modo particolare gli immigrati. Le norme più recenti – ispirate al principio della governabilità del fenomeno e all'intento di garantire agli immigrati regolari le tutele che spettano a chi lavora – hanno favorito il processo di regolarizzazione dei nuovi immigrati ed hanno posto le basi per una migliore integrazione, mentre permangono difficoltà di inserimento per la mancanza di adeguati servizi di accoglienza ed accompagnamento. Gli studi finora compiuti hanno mostrato l'emergere di notevoli differenziazioni professionali, economiche e abitative tra gli immigrati, nonché modalità specifiche attraverso cui si autoregolano le catene migratorie dei diversi gruppi etnici; nell'immaginario collettivo permane però una automatica identificazione degli immigrati con gli esclusi ed i poveri che a parere della Commissione merita di essere chiarita. Da queste evidenze è nata la scelta di esplorare gli *aspetti irrisolti della prima accoglienza* – in collaborazione con Caritas italiana – e *l'incidenza della povertà tra gli immigrati* in collaborazione con la Fondazione ISMU (vedi par. 1.8 e parte terza).

13. Tra le misure adottate dal Governo a favore delle famiglie a basso reddito nel corso dell'ultimo biennio figurano le modifiche della disciplina fiscale avviate nel 2002 con l'aumento delle detrazioni fiscali per i figli a carico (Finanziaria 2002) e poi proseguite nel 2003 sia con l'applicazione del primo modulo di riforma dell'Irpef - comprendente l'introduzione della no-tax area (Finanziaria 2003) - sia con la legge di riforma del sistema fiscale (L. 80/2003), per culminare con la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) che ha provveduto alla ulteriore revisione delle aliquote fiscali e delle classi di reddito. Sull'efficacia di tali misure fiscali per migliorare la condizione delle famiglie a basso reddito molto si è discusso, con riflessioni critiche che coinvolgono l'applicazione sia del principio di *equità verticale*, che del principio di *equità orizzontale*.

Un particolare punto di dibattito riguarda il mancato effetto positivo della no-tax area sui contribuenti *incapienti* (cioè con reddito inferiore alle quote esenti) che pure dovrebbero rappresentare un target privilegiato delle politiche redistributive finalizzate al contrasto della

povertà. Un problema di ordine più generale riguarda il trattamento fiscale delle famiglie, specialmente di quelle più numerose, che sono sottoposte ai maggiori rischi di cadere in stato di povertà relativa. Queste problematiche vengo analiticamente affrontate nella seconda parte del Rapporto, qui dunque si segnalano solo le principali conclusioni.

L'efficacia redistributiva delle politiche fiscali a favore delle famiglie a basso reddito incontra il suo limite maggiore nella incapacità che paradossalmente viene però incrementata dalla estensione della no-tax area; in questa situazione, eventuali aumenti delle detrazioni o delle deduzioni non modificano la spesa dei contribuenti che si trovano nella fascia di esenzione. Il problema può essere superato consentendo il *rimborso* delle detrazioni o delle deduzioni incapienti, oppure con *trasferimenti diretti* alle famiglie sotto forma di assegni familiari o integrazioni/ maggiorazioni del trattamento previdenziale. L'adozione di tali misure richiede però una adeguata prova dei mezzi e di fatto si ricollega alla necessità di determinare un reddito di ultima istanza (Rui) corrispondente alla misura monetaria da trasferire a chi si trova nelle condizioni previste (cfr. par. 2.3.5).

Le politiche fiscali si trovano al crocevia di molteplici esigenze non sempre tra loro convergenti: le esigenze connesse alla finanza pubblica – che potrebbero richiedere un aumento del prelievo complessivo – possono trovarsi in contrasto con le necessità di sgravi fiscali per promuovere i consumi, lo sviluppo e la competitività economica; le esigenze di maggiore equità verticale possono trovarsi in contrasto con le esigenze di maggiore equità orizzontale; la redistribuzione a favore dei ceti con redditi più bassi può incontrare la resistenza dei ceti con redditi medi e medio-alti, notoriamente dotati di un rilevante potere contrattuale nel mercato politico, in quanto ago della bilancia tra gli opposti schieramenti.

Sotto il profilo delle politiche familiari, dopo una prima fase orientata principalmente alle famiglie più povere (2001-2003), negli ultimi mesi (2004-2005) il Governo ha puntato maggiormente sulle famiglie con fasce di reddito medio-alte, lasciando inalterata la leva dei trasferimenti, rappresentata di fatto solo dagli assegni familiari, in mancanza di concreti provvedimenti sugli ammortizzatori sociali e il reddito di ultima istanza.

Le politiche fiscali ed economiche non esauriscono il bisogno di protezione e di inclusione sociale delle famiglie e dei loro singoli componenti, specialmente per chi appartiene alle fasce di reddito più basse o per chi sperimenta condizioni di particolare vulnerabilità (per disabilità, malattia, isolamento, disoccupazione, ecc.); debbono dunque essere integrate con politiche dell'istruzione, del lavoro, della salute, della previdenza e dell'assistenza, ovvero con politiche dei servizi in ciascuno di questi ambiti². Questo approccio di ordine generale va adottato a maggior ragione nel caso delle politiche contro la povertà che richiedono di distribuire risorse aggiuntive, sulla base del principio di equità verticale evitando al contempo di disincentivare l'uscita dalle trappole della povertà.

Osservate *dal lato del contrasto della povertà* le politiche fiscali sono chiamate ad operare principalmente a *livello preventivo*, per evitare cioè il peggioramento del tenore di vita di chi è più vulnerabile, piuttosto che a *livello riparativo*, a meno di non prevedere – come si è detto – una restituzione di risorse: in questo senso le politiche fiscali vanno orientate alla fascia dei contribuenti che possono trarre beneficio dalle deduzioni fiscali in misura quantitativamente significativa, compatibilmente con le esigenze del bilancio pubblico.

Nel processo di riforma delle politiche fiscali ancora in corso è opportuno dare maggiore considerazione alle caratteristiche delle famiglie con redditi medio bassi. In questo contesto occorre:

² Alcune di queste misure adottate dal Governo – come l'assegno a partire dal secondo figlio (cfr. par 2.3.2), l'eventuale cofinanziamento al reddito di ultima istanza (cfr. par. 2.3.5), – sono state peraltro dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale, su ricorso di alcune Regioni, perché ritenute in contrasto con le competenze regionali riconosciute nel nuovo titolo V della Costituzione (art. 117).

- definire l'ammontare della no-tax area in funzione delle caratteristiche familiari (unipersonale, monoparentale, coppie con figli o senza, ecc..) oltre che delle fonti e dell'ammontare del reddito individuale;
- considerare una curva redistributiva più favorevole ai redditi medio bassi;
- prestare in ogni caso attenzione alle famiglie con figli a carico per contribuire allo sviluppo della natalità e alla valorizzazione del capitale umano. Insieme al contrasto della povertà, le politiche fiscali debbono oggi, in via prioritaria, contribuire anche al sostegno della natalità e dello sviluppo del capitale umano, debbono dunque sostenere le famiglie con figli a carico in funzione di una logica di equità sia verticale che orizzontale. Nel momento in cui tutti riconoscono la drammaticità dei problemi legati alla bassa natalità e all'insufficiente tasso di ricambio della popolazione, sarebbe del tutto paradossale permettere che le famiglie diventino più povere per il solo fatto di mettere al mondo dei figli.

14. Nel Rapporto 2003 – riferito al biennio 2001-2002 – la Commissione ha dedicato una apposita sezione tematica agli effetti sociali delle politiche previdenziali approfondendo in particolare il problema della tutela delle fasce deboli nei sistemi previdenziali italiani ed europei. Nel Rapporto di quest'anno la riflessione è proseguita esaminando le sorti del provvedimento varato nel 2001 per innalzare ad “un milione al mese” il trattamento previdenziale dei “pensionati poveri” che in senso tecnico coincide con la cosiddetta *maggiorazione sociale*.

Di questo interessante tentativo di contrasto dei rischi di povertà mediante trasferimenti diretti, vengono esaminate le dinamiche quantitative rispetto al numero dei destinatari e alle condizioni socio-professionali di partenza, con alcune puntualizzazioni sull'efficacia della prova dei mezzi adottata per selezionare gli aventi diritto. Le operazioni effettuate nel 2002 e le informazioni sulle ulteriori possibili fasce di pensionati destinatari dell'aumento avevano portato a stimare una platea complessiva di 1.800.000 beneficiari. A seguito delle verifiche reddituali previste dalla legge, i beneficiari effettivi hanno però raggiunto un numero inferiore già nel primo anno di riferimento (1.600.000 unità nel 2002) e sono poi calati a 1.500.000 unità nel 2003 e a circa 1.400.000 unità nel 2004 (1° gennaio: dati provvisori).

15. Attraverso le analisi già in parte contenute in questo Rapporto e le riflessioni che sono nel frattempo proseguite, la Commissione ha identificato alcuni temi da sviluppare nel prossimo anno, sia rispetto alla povertà che all'esclusione sociale, tra i quali qui si segnalano gli effetti della amministrazione della giustizia e le problematiche dei lavoratori a basso reddito.

16. Nel ringraziare tutti coloro che nell'anno 2003-2004 hanno dato il loro contributo teorico e metodologico ai lavori della Commissione e alla realizzazione del Convegno pubblico del novembre 2004, una menzione particolare va a Sir Tony Atkinson che ci ha onorato con il suo intervento su *Poverty and the Social Inclusion Process in an Enlarged Europe*.

Il Presidente
prof. Giancarlo Rovati

PARTE PRIMA

Misure della povertà e dell'esclusione sociale

1. LE DINAMICHE DELLA POVERTÀ E DELL'ESCLUSIONE SOCIALE NELLE REGIONI ITALIANE

L'uso invalso all'inizio degli anni '90 di aggiungere alla povertà economica (considerata tradizionale) le cosiddette "nuove povertà" per indicare tutte le forme di svantaggio non dovute a carenza di reddito, ma a fattori relazionali (crisi di coppia, conflitti intrafamiliari), sanitari (malattie invalidanti) o sociali (segregazione ed emarginazione di particolari gruppi) ha avuto certamente il merito di richiamare l'attenzione su una pluralità di fattori che debilitano gravemente le capacità degli individui e delle loro famiglie, ma ha anche contribuito a distogliere l'attenzione dalla persistenza di una forma di disagio che già di per sé è fonte di esclusione da una serie di chances e benefici sociali.

Basti pensare, a titolo esemplificativo, agli effetti della mancanza di mezzi economici sulle carriere scolastiche dei più giovani o sulle possibilità di avere una dieta alimentare e una tutela della propria salute adeguate.

La povertà economica può essere vista contemporaneamente come una causa e come una conseguenza di vicende di diversa natura; in questo senso si può parlare di caratteristiche multidimensionali della povertà, ma anche di povertà multidimensionale quando essa dipende dalla concentrazione di più fonti di disagio nello stesso individuo o nella stessa famiglia con effetti cumulativi che rischiano di intrappolare in una via senza ritorno.

Se la povertà economica non è – come si vedrà – la fonte esclusiva delle molteplici forme di disagio sociale, essa tuttavia è di per sé una causa di *incapacitazione*, che impedisce non solo di raggiungere standard di vita più favorevoli, ma anche di realizzare le proprie aspirazioni e potenzialità³.

Le ultime informazioni diffuse dall'Istat nell'ottobre 2004⁴ offrono un profilo aggiornato della incidenza della povertà tra le famiglie italiane e permettono di confrontare gli andamenti intervenuti nel corso degli ultimi 7 anni (1997-2003), accomunati dallo stesso metodo di rilevazione; ulteriori elementi informativi emergono dalla disaggregazione dei dati su base regionale, limitatamente all'ultimo biennio (2002-2003).

La ripresa di questo approccio analitico (interrotto nel 1996) non può che essere salutato con favore perché consente di avere una base conoscitiva più solida per valutare anche nel dettaglio territoriale gli effetti delle politiche di contrasto della povertà.

1.1 Le famiglie in povertà nel 2003

La povertà viene calcolata dall'Istat sulla base di due distinte soglie convenzionali:

- una soglia "relativa", determinata annualmente rispetto alla spesa media mensile procapite per consumi delle famiglie italiane a cui si applica una scala di equivalenza a seconda del numero dei componenti delle singole famiglie. In base a questo criterio è considerata povera una famiglia di due persone con una spesa mensile per consumi pari o inferiore alla spesa media procapite nazionale;

³ Questo punto di vista è illustrato da A. Sen in varie sue opere tra cui si segnala il volume *Lo sviluppo è libertà*, (Mondadori, Milano 2002), con particolare riferimento al capitolo 6 dedicato per l'appunto alla povertà come incapacitazione.

⁴ I dati ufficiali dell'Istat vengono elaborati e presentati nell'estate successivo all'anno di riferimento, pertanto gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2003 (cfr. Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2003*, "Statistiche in breve", Roma 13 ottobre 2004).

- una soglia "assoluta" basata sul valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali, aggiornato ogni anno tenendo conto della variazione dei prezzi al consumo⁵

Sia la povertà relativa che la povertà assoluta sono misurate in senso "oggettivo", cioè attraverso parametri standard, anche se, come vedremo, sono disponibili misurazioni della povertà anche in senso "soggettivo", derivante dalla percezione che le famiglie hanno della propria condizione economica. Nell'anno 2003 la soglia di povertà relativa per una famiglia di due persone è risultata pari a 869,50 Euro, corrispondente alla spesa media pro-capite per consumi di quell'anno⁶, con una oscillazione tra 521,70 euro per un solo componente e 2.086,80 euro per sette o più componenti; la soglia della povertà assoluta non è invece stata calcolata ufficialmente dall'Istat perché è in via di ridefinizione il paniere dei beni da considerare indispensabili per condurre una vita minimamente dignitosa in base agli standard vigenti nel nostro paese⁷ (Tab. 1.1).

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

Ampiezza della famiglia	povertà relativa *			povertà assoluta **		
	2002	2003	Scala Carbonaro	2002	2003	Scala implicita
1	494,07	521,70	0,60	382,66		0,67
2 (linea standard)*	823,45	869,70	1,00	573,63		1,00
3	1.095,19	1.156,44	1,33	814,77	Valori	1,42
4	1.342,22	1.417,29	1,63	1.031,77	non	1,80
5	1.565,56	1.652,05	1,90	1.300,42	stimati	2,27
6	1.779,65	1.878,12	2,16	1.498,82		2,61
7 o più	1.976,28	2.086,80	2,40	1.691,30		2,95

* 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 non stata è stimata perché è in via di ridefinizione il metodo di calcolo.
Fonte: Istat, *La povertà delle famiglie italiane*, anno 2002 e 2003

In base a questi parametri, nel 2003 sono risultate a rischio di *povertà relativa* 2 milioni 360 mila famiglie (10,6% del totale), pari a 6 milioni 786 mila individui (11,8% dell'intera popolazione)⁸ (Tab. 1.2).

⁵ La scelta di stimare lo stato di benessere-malessere economico in base ai consumi consente stime meno fluttuanti e più affidabili rispetto a quelle conseguibili attraverso i dati sul reddito a causa delle minori resistenze a dichiarare le proprie spese piuttosto che i propri guadagni. D'altra parte il tasso di povertà calcolato sui redditi è una misura più neutra rispetto alle scelte degli individui di destinare le proprie risorse ai consumi o ai risparmi. A minori consumi potrebbero corrispondere maggiori risparmi e viceversa. La rilevazione dei consumi è, in ogni caso, più laboriosa rispetto a quella dei redditi, in quanto richiede una registrazione sistematica delle spese sostenute nell'arco di un mese da parte degli intervistati, con evidenti difficoltà di copertura delle categorie socio-economiche maggiormente deprivilegiate. Per la stima della povertà relativa si rinvia a: Coccia, Pannuzi, *La stima ufficiale della povertà in Italia*, Istat, Argomenti n. 24, Roma 2002. Per l'analisi critica delle procedure di stima della povertà assoluta fin qui utilizzata, si rinvia a Istat, *La povertà assoluta. Metodologia di stima e prospettive future*, Approfondimenti, Roma, 3 maggio 2004.

⁶ Rispetto all'anno 2002 – quando la spesa procapite era di 823,45 euro - vi è stato dunque un aumento della spesa (+5,6%) superiore all'inflazione (+2,7%); i consumi reali sono dunque mediamente aumentati.

⁷ Nell'ipotesi di adottare gli stessi metodi di calcolo degli anni scorsi, la soglia della povertà assoluta risulterebbe attestata a 589,11 euro per una famiglia di due persone, con una oscillazione tra 329,99 euro e 1.736,96 euro a seconda dei componenti.

⁸ 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.

Tab. 1.2 – Povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2002 e 2003 (migliaia di unità e valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Migliaia di unità								
Famiglie povere	537	566	289	246	1.630	1.548	2.456	2.360
Famiglie residenti	10.682	10.682	4.325	4.325	7.263	7.263	22.270	22.270
Persone povere	1.384	1.437	870	706	4.886	4.642	7.140	6.786
Persone residenti	25.668	25.668	11.096	11.096	20.734	20.734	57.498	57.498
Composizione percentuale								
Famiglie povere	21,9	24,0	11,8	10,4	66,3	65,6	100,0	100,0
Famiglie residenti	48,0	48,0	19,4	19,4	32,6	32,6	100,0	100,0
Persone povere	19,4	21,2	12,2	10,4	68,4	68,4	100,0	100,0
Persone residenti	44,6	44,6	19,3	19,3	36,1	36,1	100,0	100,0
Incidenza della povertà (%) (*)								
Famiglie	5,0	5,3	6,7	5,7	22,4	21,3	11,0	10,6
Persone	5,4	5,6	7,9	6,4	23,6	22,4	12,4	11,8
Intensità della povertà (%) (**)								
Famiglie	19,3	19,1	20,0	18,2	22,3	22,8	21,4	21,4

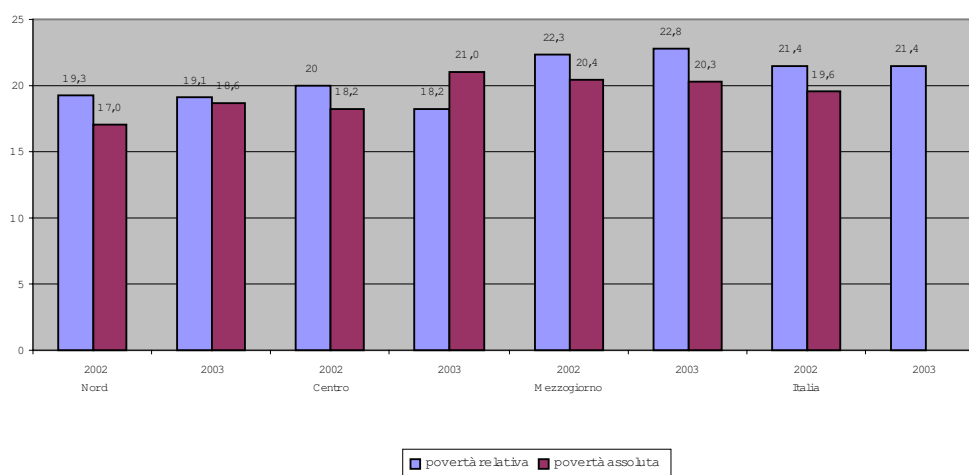
(*) L'incidenza della povertà corrisponde al rapporto tra il numero delle famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti.

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

Per avere un'idea sintetica del tenore di vita delle famiglie in povertà relativa si stima anche l'intensità della povertà (sia relativa che assoluta) che misura in percentuale di quanto la spesa media mensile della famiglie povere è al di sotto della linea ufficiale di povertà⁹.

Se l'intensità aumenta significa che la situazione dei poveri peggiora e viceversa. Nel biennio 2002-2003 l'intensità della povertà relativa rimane stazionaria a livello nazionale, con segnali di miglioramento nel Centro e di aggravamento nel Mezzogiorno; in quest'ultima area le famiglie povere sono diminuite ma sono (mediamente) diventate più povere (Fig. 1.1).

Fig. 1.1 - Intensità della povertà relativa ed assoluta. Anni 2002 e 2003 (valori %)



⁹ 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.

Dalla *tabella 1.3* emerge che i più esposti al rischio di povertà relativa sono le famiglie più numerose (20,9% con 5 o più componenti), le coppie con almeno tre figli (20,9%) e le coppie con persona di riferimento con almeno 65 anni (15,6%). L'incidenza della povertà aumenta, in particolare, all'aumentare dei minori a carico, con valori superiori alla media già a partire da due minori (15,3%) e una punta del 21,8% 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 (12,6%) che in presenza di due anziani (16,7%).

Tab. 1.3 - Incidenza della povertà relativa per ampiezza della famiglia e tipologia familiare. Anni 2002-2003 (valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		ITALIA	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Ampiezza della famiglia								
1 componente	4,9	5,0	3,7	3,1	20,0	19,6	8,8	8,7
2 componenti	4,7	5,5	7,4	7,2	24,0	21,9	10,7	10,3
3 componenti	3,9	3,8	5,8	5,2	19,5	17,3	8,9	8,1
4 componenti	5,7	6,1	8,0	6,2	21,1	21,5	12,5	12,5
5 o più componenti	11,6	10,3	15,0	10,0	32,4	29,8	23,4	20,9
Tipologia familiare (°)								
Persona sola con meno di 65 anni	1,7	2,4	*	*	8,9	9,3	3,1	3,9
Persona sola con 65 anni e più	7,7	7,4	6,7	4,2	26,4	25,7	13,3	12,7
Coppia con p.r. con meno di 65 anni	1,8	1,9	*	*	12,7	10,5	4,8	3,5
Coppia con p.r. con almeno 65 anni	7,3	9,3	10,9	11,8	32,5	28,2	15,7	15,6
Coppia con un figlio	3,5	3,4	4,8	4,8	18,6	15,4	8,1	7,2
Coppia con due figli	5,4	5,6	8,2	5,8	20,2	21,1	12,2	12,2
Coppia con almeno tre figli	13,0	11,1	11,7	*	31,8	28,1	24,4	20,9
Monogenitore	6,0	5,9	7,1	6,8	21,4	22,4	11,5	11,4
Altre tipologie	7,3	8,3	11,4	9,7	35,0	31,6	15,7	16,2

(°) intestatario della scheda anagrafica

Fonte: Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2003*, "Statistiche in breve", 13 ottobre 2004. (*) dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Tab. 1.4 – Incidenza della povertà relativa per numero di figli minori e di anziani in famiglia, per ripartizione geografica. Anni 2002-2003 (valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		ITALIA	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Famiglie con figli minori								
Con 1 figlio minore	4,2	3,8	6,0	4,1	18,3	19,2	9,2	9,2
Con 2 figli minore	7,6	7,7	9,8	7,8	23,2	24,5	15,2	15,3
Con 3 o più figli minori	16,7	11,0	*	*	32,9	31,3	25,9	21,8
Famiglie con anziani								
Con 1 anziano	7,3	6,5	6,8	6,1	27,2	25,2	13,4	12,6
Con 2 anziani	8,0	10,7	13,6	12,5	33,3	28,7	17,4	16,7
Con almeno 1 anziano	7,5	7,8	9,1	8,4	29,2	26,3	14,7	13,9

(*) dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria

Fonte: Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2003*, "Statistiche in breve", 13 ottobre 2004.

Le tendenze appena indicate si ripresentano in ciascuna delle ripartizioni geografiche, con punte più pronunciate nel Mezzogiorno ma parimenti significative anche nelle regioni del Nord. In quest'ultimo caso l'incidenza della povertà nelle famiglie con tre o più figli minori (11%) è quasi tre volte superiore a quella delle famiglie con un solo minore (3,8%) e circa una volta e mezzo quella osservata quando i minori sono due (7,7%).

La diffusione della povertà è più contenuta tra le persone sole con meno di 65 anni, cioè tra i single giovani-adulti (3,9%), le coppie con persona di riferimento d'età inferiore ai 65 anni, cioè le coppie giovani-adulte (3,5%) ed anche le coppie con un solo figlio (8,1%) 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 procapite disponibili in ciascun nucleo familiare.

Il genere della persona di riferimento non determina variazioni significative a livello nazionale (incidenza della povertà del 10,5% per i maschi e del 10,8% per le femmine), ma questo andamento è il risultato di dinamiche differenziate nelle singole ripartizioni geografiche, ove la condizione delle donne risulta più sfavorevole nelle regioni del Mezzogiorno (24,2% rispetto al 20,4%) (Tab. 1.5)¹⁰.

Più discriminante è il livello d'istruzione raggiunto dalle persone di riferimento: risulta povero soltanto il 4% delle famiglie con a capo una persona in possesso almeno della licenza media superiore, contro il 17,5% delle famiglie con a capo una persona senza titolo di studio o con solo la licenza elementare. Il divario è particolarmente importante nelle regioni del Nord e del Centro (Tab. 1.5).

Tab. 1.5 - Incidenza della povertà relativa per alcune caratteristiche della persona di riferimento. Anni 2002-2003 (valori percentuali)

Genere della persona di riferimento	Nord		Centro		Mezzogiorno		ITALIA	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Maschio	4,5	5,2	7,1	5,9	22,0	20,4	10,9	10,5
Femmina	6,3	5,6	5,5	5,2	23,7	24,2	11,3	10,8
Titolo di studio								
Nessuno-elementare	8,9	9,6	11,2	10,3	32,8	31,8	17,8	17,5
Media inferiore	4,5	4,3	6,1	5,7	23,5	21,2	11,1	10,3
Media superiore e oltre	1,6	2,1	2,9	1,8	7,7	8,9	3,7	4,0

La mancanza di lavoro incide ancor più pesantemente sulla condizione di povertà. Un quinto delle famiglie con un componente in cerca d'occupazione è povero. Il valore sale a un terzo (33,4%) nel caso in cui i componenti in cerca di lavoro siano due o più (Tab. 1.6).

Tab. 1.6 - Incidenza della povertà relativa per numero di componenti della famiglia in cerca di occupazione. Anno 2003 (valori percentuali)

Numero componenti	Nord (*)		Centro (*)		Mezzogiorno (*)		ITALIA	
Nessuna persona	-	-	-	-	-	-	9,4	9,5
1 persona	-	-	-	-	-	-	21,1	18,0
2 o più persone	-	-	-	-	-	-	37,3	33,4
Almeno una persona	-	-	-	-	-	-	24,2	20,8

(*) dato non disponibile

La situazione appare più grave quando è la persona di riferimento a cercare un'occupazione: l'incidenza della povertà relativa risulta in questo caso tre volte superiore (28%) a quella delle famiglie con persona di riferimento lavoratore dipendente (8,2%), oltre quattro volte superiore a quelle con a capo un lavoratore autonomo (6,4%) e poco più di due volte superiore a chi si è ritirato dal lavoro (12%) per pensionamento o altro (Tab. 1.7).

Questa situazione di forte squilibrio denuncia la persistente assenza di adeguati ammortizzatori economici per chi è fuori dal mercato del lavoro.

In generale, le famiglie di lavoratori autonomi sono meno interessate dal fenomeno della povertà: tra queste è povero il 6,7%, contro l'8,2% rilevato per le famiglie di dipendenti e il 12% dei ritirati dal lavoro. La differenza tra i lavoratori autonomi e quelli dipendenti tende però a scomparire nel Nord (3,4% vs 3,5%) verosimilmente per l'effetto dovuto all'aumento

¹⁰ Si deve tener presente che anche queste stime si basano su consumi equivalenti e che pertanto alle donne viene assegnata la stessa spesa della persona di riferimento con la quale convivono; questo procedimento tende a ridurre le differenze nel tenore di vita che nella realtà potrebbero essere più ampie.

dei lavoratori parasubordinati, legalmente autonomi, ma di fatto equiparabili ai lavoratori dipendenti sotto il profilo della capacità di spesa.

Tab. 1.7 - Incidenza della povertà relativa per condizione e posizione professionale della persona di riferimento. Anni 2002-2003 (valori percentuali)

condizione e posizione professionale	Nord		Centro		Mezzogiorno		ITALIA	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Dipendente	3,4	3,5	5,3	3,6	17,6	17,5	8,5	8,2
Autonomo	3,0	3,4	2,6	2,9	15,0	14,6	6,4	6,7
In cerca di occupazione	*	*	*	*	40,7	36,4	32,2	28,0
Ritirato dal lavoro	6,2	7,1	8,7	8,0	26,2	23,9	12,3	12,0

(*) dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria

Al profilo della povertà calcolato in termini di *rischio di povertà* (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 del rischio di 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. 1.8).

Tab. 1.8 Distribuzione degli individui poveri e della popolazione italiana per diverse caratteristiche. Anni 2002-2003 (valori percentuali)

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

* Dato non significativo a causa della bassa numerosità campionaria
Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 2002 e 2003*

Si deve anzitutto notare che non sempre i gruppi con il rischio di povertà maggiore costituiscono allo stesso tempo la quota maggiore di poveri e viceversa. I nuclei familiari composti da genitori con tre o più figli a carico, che – come abbiamo visto – presentano il rischio di povertà più elevato (21,8%), rappresentano, ad esempio, solo il 8,8% delle persone povere (anno 2003); al contrario, le famiglie senza figli a carico, che presentano un rischio di povertà di gran lunga inferiore alla media, costituiscono il 35,6% delle famiglie povere (anno 2003)¹¹. La loro consistenza numerica (e dunque il loro peso politico) è pertanto maggiore rispetto alle altre tipologie e li rende di fatto interlocutori non meno importanti delle famiglie con rischio di povertà più elevato. Da sottolineare nuovamente è la situazione dei minori di 18 anni, il cui peso percentuale tra le persone povere (22,1%) è praticamente identico a quello delle persone anziane (22,6%), con la sensibile differenza che i minori non hanno il diritto di voto. Quanto al titolo di godimento della casa, i poveri proprietari sono più del doppio dei poveri affittuari pur avendo questi ultimi un rischio di povertà doppio rispetto ai primi. 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 2003, merita mettere a confronto il tenore di vita delle famiglie povere per tipologia familiare con la corrispondente situazione delle famiglie italiane (Tab. 1.9 e Fig. 1.2)¹².

Tab.1.9 - Spesa media mensile delle famiglie povere e del totale delle famiglie per tipologia familiare. Anni 2002-2003

tipologia familiare	2002		2003	
	famiglie Povere	Totale Famiglie (**)	Famiglie povere	Totale Famiglie (**)
Persona sola < 35 anni	423,51	1.677,38	434,41*	1.851,20
Persona sola 35-64 anni	391,07	1.646,89	394,27	1.740,56
Persona sola >= 65 anni	387,60*	1.066,65	411,17	1.131,27
Coppia senza figli con persona di riferimento < 35 anni	697,48	2.397,64	744,21*	2.368,62
Coppia senza figli con persona di riferimento 35-64 anni	675,87	2.276,41	704,01	2.496,05
Coppia senza figli con persona di riferimento >= 65 anni	647,17*	1.692,98	673,99	1.831,22
Coppia con 1 figlio	875,66	2.544,15	930,54	2.699,97
Coppia con 2 figli	1.064,70	2.742,63	1.144,93	2.852,18
Coppia con 3 o più figli	1.235,11	2.650,89	1.329,43	2.860,83
Monogenitore	760,45	2.078,50	798,22	2.204,31
Altra tipologia	994,57	2.466,40	1.002,86	2.446,60
Totale famiglie	813,53	2.126,00	855,50	2.244,89

* 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 anch'esse escluse dalla spesa per consumi

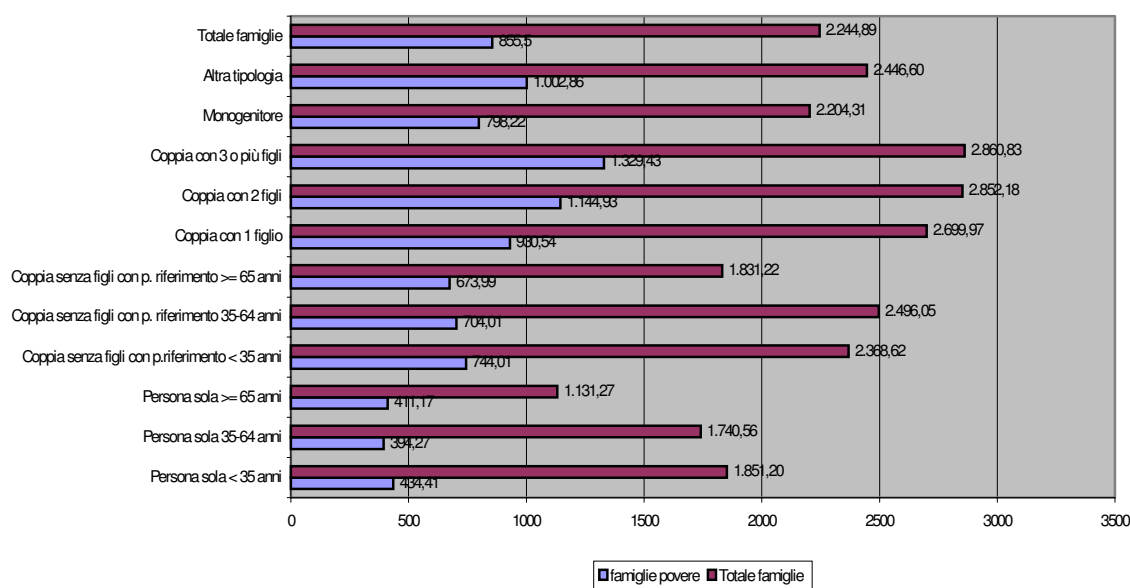
Nell'anno 2003, le famiglie povere hanno una spesa media (855 euro) pari al 38% della spesa media del totale delle famiglie italiane (2.245 euro) A seconda delle tipologie familiari, la spesa delle famiglie povere va dai 394 euro (per persone sole con 35-64 anni) ai 1.329 euro (coppia con tre o più figli), ed è tra le persone povere che vivono da sole che si registra il maggiore gap rispetto ai corrispondenti standard medi. Anche questa elaborazione mostra un gap crescente al crescere dei familiari a carico, non solo per quanto riguarda le famiglie

¹¹ Da questo calcolo sono escluse le persone sole.

¹² Rispetto al dato sulla intensità della povertà relativa, questa elaborazione mostra in modo più dettagliato quanto è ampio e come distribuisce il gap delle famiglie povere rispetto alla spesa media per consumi dell'intera popolazione.

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 2.860 euro) sia praticamente identica a quella delle coppie con 2 figli (2.852 euro) e di poco superiore a quella delle coppie con 1 figlio (2.700 euro). Più che un segnale virtuoso delle economie di scala connesse al numero dei componenti, si scorge in questo dato soprattutto la difficoltà delle famiglie più numerose ad espandere le loro spese a causa delle loro limitate risorse, che impongono un orientamento semiforzato alla parsimonia¹³.

Fig. 1.2 - Spesa media mensile delle famiglie povere e del totale famiglie.
Anno 2003 (valori assoluti)



1.2 Le dinamiche della povertà nel periodo 1997-2003

La valutazione delle tendenze più recenti trae giovamento dall'osservazione di quanto è avvenuto nel corso degli ultimi 7 anni, dato che le metodologie utilizzate per misurare l'incidenza della povertà relativa ed assoluta sono rimaste le stesse¹⁴.

Le variazioni più significative riguardano la povertà relativa che è rimasta sostanzialmente invariata fino al 2001 e poi ha registrato un'importante flessione nel 2002, confermata nel 2003.

La povertà assoluta ha registrato maggiori oscillazioni nel periodo 1997-2000 (dal 4,6% al 4,3%), si è poi assestata sul 4,2% nel 2002 (ultimo anno disponibile) (Fig. 1.3).

Nell'ambito della povertà relativa, le maggiori oscillazioni si registrano nelle regioni del Centro, che dopo una fase negativa in cui la povertà sale dal 6% del 1997 al 9,7% del 2000, entrano in una congiuntura favorevole a cui corrisponde una progressiva diminuzione fino al 5,7% del 2003.

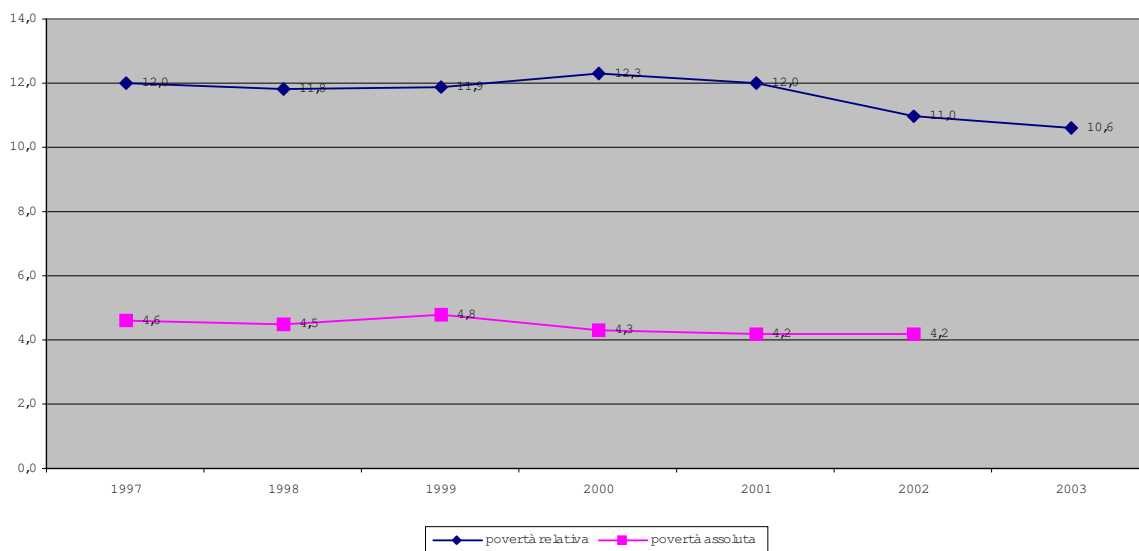
¹³ I livelli di spesa più contenuti tra le famiglie numerose sono anche giustificati dal fatto che la maggioranza di tali famiglie risiede nel Mezzogiorno del paese.

¹⁴ Fa eccezione la stima della povertà assoluta per l'anno 2003, in via di revisione da parte dell'Istat.

Più lineare è il trend nelle regioni del Nord, ove la povertà passa dall'iniziale 6% al 5,3% del 2003, dopo aver raggiunto il livello più favorevole (5%) negli anni 2001 e 2002, rispetto ai quali si registra dunque un lieve peggioramento.

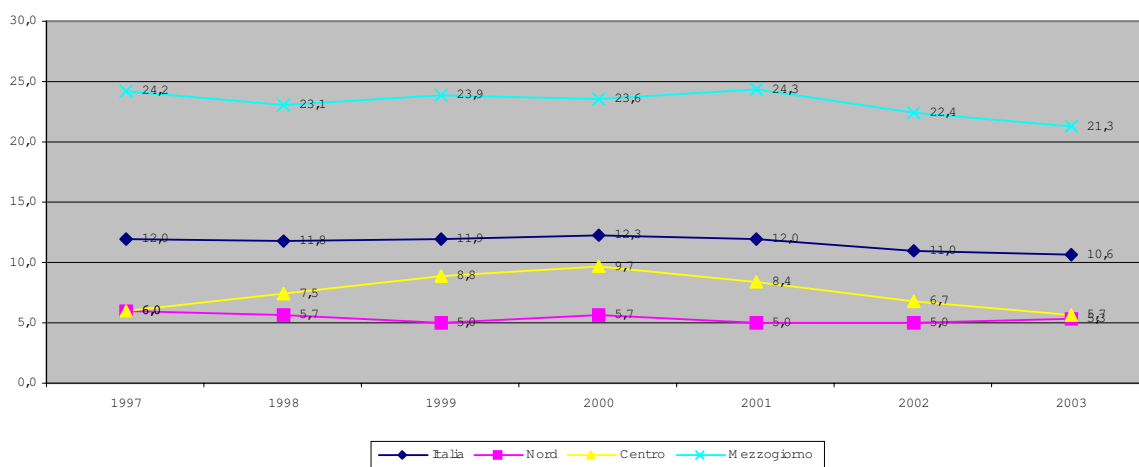
L'andamento nelle regioni del Mezzogiorno è decisamente stazionario dal 1997 al 2001, con valori oscillanti attorno al 23-24%; mostra poi incoraggianti segnali di miglioramento sia nel 2002 che nel 2003, con una riduzione annua di un punto percentuale.

Fig. 1.3 - Povertà relativa ed assoluta. Anni 1997-2003 (incidenza %)



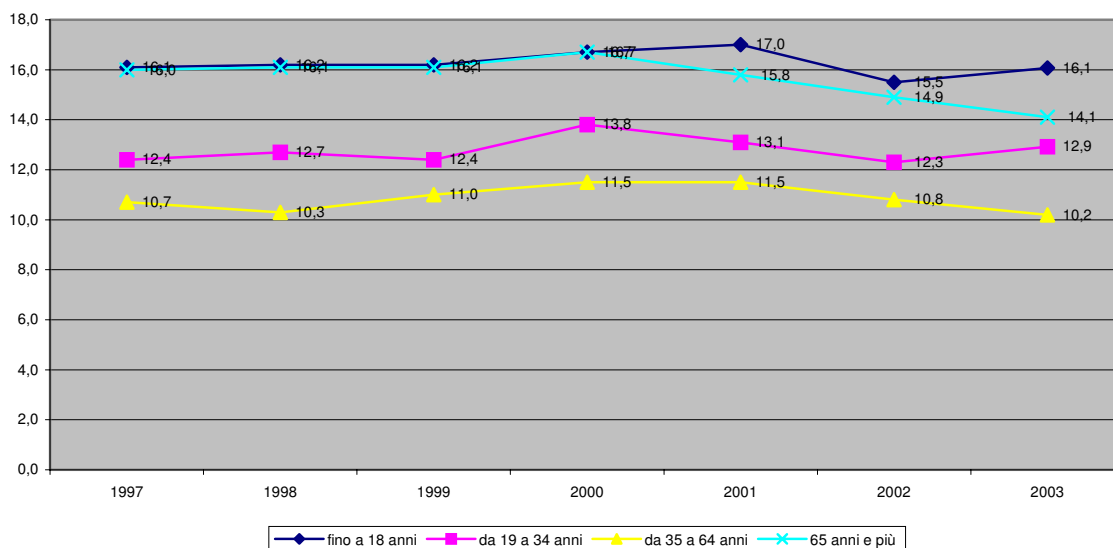
A fronte di questi segnali positivi resta il fatto che nelle regioni meridionali l'incidenza della povert  rimane due volte superiore rispetto alla media nazionale; qui si concentrano tuttora i 2/3 delle famiglie disagiate in senso relativo, per un totale di 1 milione 548 mila unit , corrispondenti a 4 milioni 642 mila individui (Fig. 1.4).

Fig. 1.4 - La povert  relativa per ripartizione geografica. Anni 1997-2003 (incidenza %)



Osservando la sostanziale stabilità della povertà relativa e della povertà assoluta nel periodo dal 1997 al 2003 si deve concludere che le politiche di contrasto fin qui adottate hanno svolto principalmente un'azione di contenimento del fenomeno, ma non sono riuscite ad incidere più in profondità, in modo da ridurre progressivamente le dimensioni. Alle regolarità di ordine generale emerse dalla precedente ricognizione, corrispondono altre regolarità per quanto riguarda i soggetti maggiormente penalizzati. Le più colpite dalla povertà relativa sono le famiglie più numerose (con 5 o più componenti), specialmente quelle con 3 o più figli, seguite dalle famiglie (unipersonali e coniugali) con persona di riferimento con 65 anni o più. Insieme agli anziani, i soggetti più a rischio di povertà sono i minori di 18 anni (16% nel 1997 e 16,1% nel 2003 a livello nazionale) (*Fig. 1.5*), con una punta del 25,1% nel Mezzogiorno (anno 2003), assai vicina alla quota degli ultra 65enni (26,5%).

Fig. 1.5 - Diffusione della povertà relativa ed età degli individui.
Anni 1997-2003 (incidenza %)



Il rischio di povertà diminuisce all'aumentare del livello di istruzione della persona di riferimento, con dinamiche costanti nel tempo, come si evince dal rapporto tra i tre livelli qui considerati. Quando la persona di riferimento non ha alcun titolo di studio o al più la licenza elementare, l'incidenza della povertà risulta oltre 4 volte superiore alla corrispondente situazione di chi ha conseguito almeno la licenza media superiore (17,5% vs 4% nel 2003) (*Fig. 1.6*).

L'incidenza della povertà relativa tra le donne si è progressivamente ridotta nel corso degli anni, fino ad eguagliare nel biennio 2000-2001 i corrispondenti valori maschili, salvo poi riprendere lievi differenziazioni percentuali (*Fig. 1.7*).

Sulla povertà relativa grava in misura preponderante la mancanza di occupazione della persona di riferimento (anno 2003: 28% a livello nazionale e 36,4% nel Mezzogiorno), a conferma del circolo vizioso tra disoccupazione e povertà; tuttavia non è sufficiente avere un lavoro dipendente per essere al riparo dall'indigenza, determinante è infatti la qualità del lavoro e del reddito relativo. A fare la differenza è anche la presenza (o l'assenza) di un secondo percettore di reddito nello stesso nucleo familiare, dato che le famiglie monoreddito sono, in generale, le più vulnerabili dal punto di vista economico.

Fig. 1.6 - Povertà relativa e titolo di studio della persona di riferimento. Anni 1997-2003
(incidenza %)

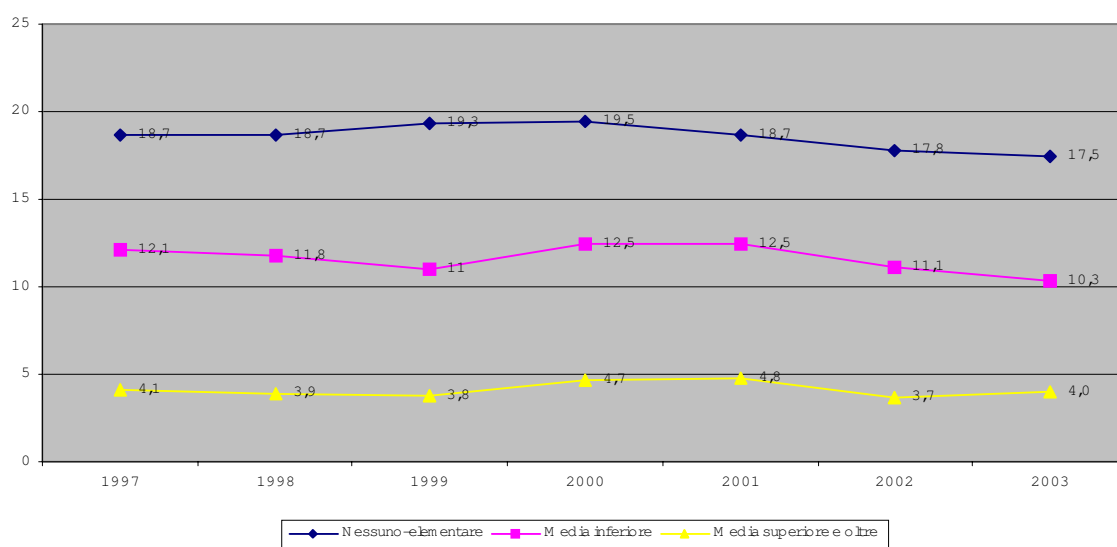
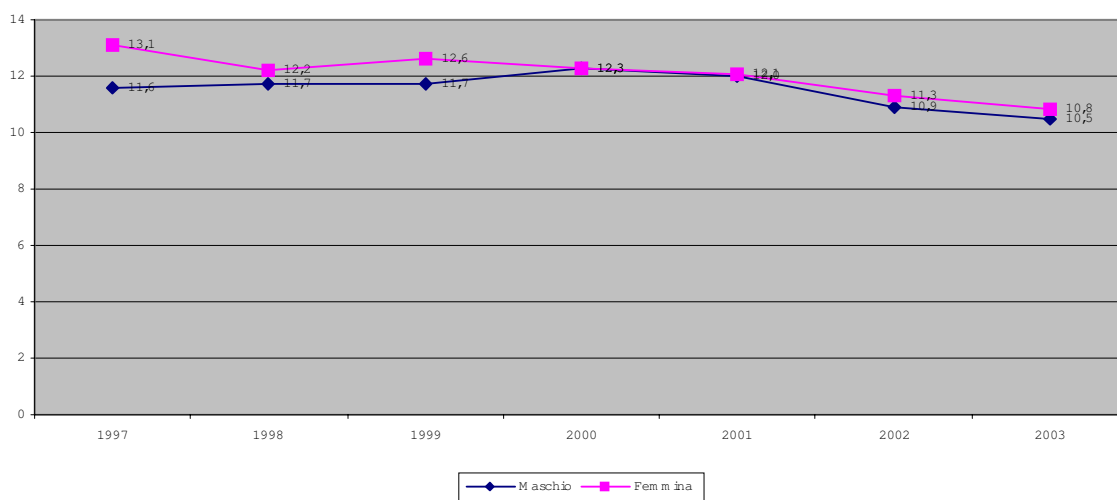
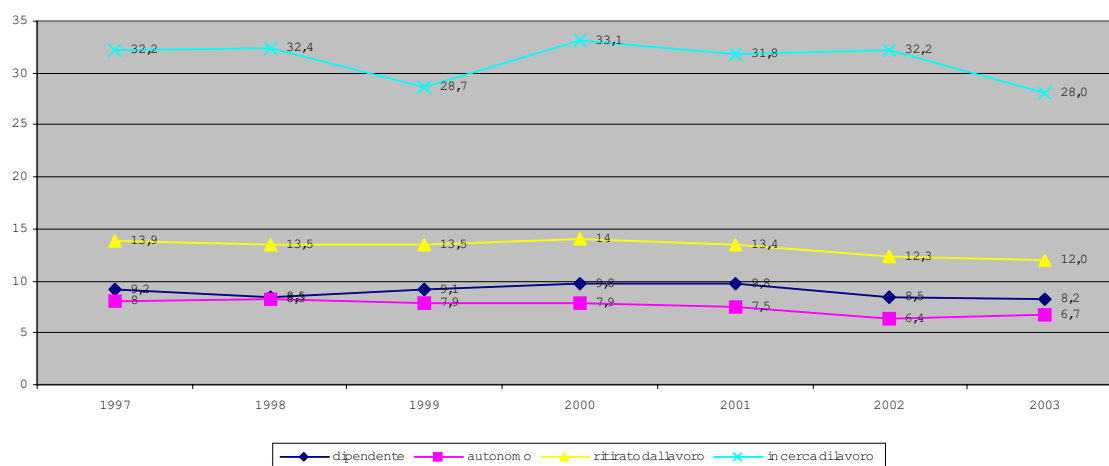


Fig. 1.7 - Povertà relativa in base al genere. Anni 1997-2003 (incidenza %)



L'area dei lavoratori dipendenti poveri in senso relativo ha subito oscillazioni abbastanza ridotte nell'arco di tempo che va dal 1997 (9,2%) al 2003 (8,2%), con una contrazione più apprezzabile nell'ultimo biennio. Tra i lavoratori autonomi l'incidenza della povertà resta sempre inferiore a quella dei lavoratori dipendenti, ma nell'ultimo anno la distanza si è ridotta. A fare la differenza è, in ogni caso, il fatto di avere o non avere un lavoro retribuito. Tra chi è disoccupato o in cerca di occupazione l'incidenza della povertà risulta all'incirca quattro volte superiore a quella delle famiglie con persona di riferimento con un lavoratore dipendente e all'incirca cinque volte superiore a quelle con a capo un lavoratore autonomo (Fig. 1.8).

Fig. 1.8 - Povertà relativa e condizione professionale della persona di riferimento. Anni 1997-2003 (incidenza %)



1.3 Le famiglie povere nel dettaglio regionale

Una caratteristica distintiva della situazione italiana è la enorme differenziazione territoriale delle condizioni economico-sociali della popolazione residente; questa situazione – che richiede l’adozione di politiche selettive per ridurre gli squilibri più macroscopici – necessita di un’organizzazione altrettanto dettagliata delle informazioni statistiche che fanno da supporto alla comprensione dei singoli problemi e alle decisioni operative per risolverli.

In questo contesto, è risultato altamente positivo l’accordo tra il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero dell’Economia e l’Istat¹⁵ per elaborare i dati sulla povertà relativa non solo per grandi ripartizioni geografiche, ma anche per singole Regioni¹⁶, fornendo una descrizione ufficiale delle specificità e delle differenze da lungo avvertite da tutti i protagonisti delle politiche socio-assistenziali. Nell’interpretare questi dati è opportuno ricordare che essi forniscono un’indicazione non solo sulla quantità di famiglie che vivono in condizioni svantaggiate rispetto al totale delle famiglie, ma anche una misura sintetica del grado di benessere/malessere esistente nell’intera società.

Le informazioni ufficiali sulla incidenza della povertà in ciascuna delle 20 Regioni italiane (Tab. 1.9) evidenziano in modo ancora più netto quanto grande sia la distanza tra le regioni più benestanti del Nord – guidate da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna – e quelle più disagiate del Sud – guidate da Basilicata, Calabria e Sicilia –; l’incidenza della povertà presenta in questi casi un rapporto di 1 a 6, quando il corrispondente rapporto tra le

¹⁵ Questa iniziativa è stata finanziata nell’ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS) che ha previsto, tra l’altro, la costruzione di sistemi informativi per monitorare le politiche di sviluppo regionale (cfr. Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, *Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale*, Materiali UVAL, Roma, gennaio 2005 (www.dps.tesoro.it/materialiuval)).

¹⁶ La numerosità del campione di famiglie povere osservato nelle singole Regioni, rende sufficientemente affidabile la disaggregazione dei dati sulla povertà relativa, ma non quelli sulla povertà assoluta; in ogni caso si richiede una certa cautela nell’interpretazione risultati relativi alle Regioni meno popolate, che presentano errori campionari e intervalli di confidenza piuttosto ampi (resi noti nelle tabelle ufficiali pubblicate dall’Istat ma qui non riportati). Per le stesse ragioni vanno interpretate con cautela le limitate differenze intervenute tra il 2002 e il 2003 che per le fonti ufficiali risultano statisticamente non significative (Cfr. Istat, *La povertà e l’esclusione sociale nelle regioni italiane*, “Statistiche in breve”, 17 dicembre 2003 e *La povertà relativa in Italia*, “Statistiche in breve”, 13 ottobre 2004, alle quali facciamo riferimento).

circoscrizioni territoriali è di poco superiore a 1 a 4. Del tutto inattesa risulta l'elevata incidenza della povertà in Trentino-Alto Adige (con differenze tra la provincia di Trento e di Bolzano che malgrado le apparenze non sono statisticamente significative in nessuno dei due anni) per ragioni apparentemente legate ad una significativa concentrazione di famiglie numerose¹⁷, notoriamente più a rischio di povertà, ma di fatto dovuta alle caratteristiche peculiari del welfare vigente in questa regione a statuto speciale, ove molti beni e servizi sono rese disponibili alle famiglie in forma gratuita e non vanno quindi ad incidere sul livello della spesa per consumi. Sintomatica è anche la situazione della Sardegna e dell'Abruzzo che mostrano valori inferiori alla media dell'intero Mezzogiorno.

**Tab. 1.9 - Incidenza e intensità della povertà relativa tra le famiglie.
Anno 2002 e 2003 (valori percentuali)**

AREA GEOGRAFICA	2002		2003	
	Incidenza%	Intensità %	Incidenza% (*)	Intensità
Piemonte	7,0	19,6	6,9	20,7
Valle d'Aosta	7,1	18,8	7,4	19,6
Lombardia	3,7	18,1	4,5	18,2
Trentino-Alto Adige	9,9	21,9	8,7	22,5
<i>Trento</i>	<i>11,1</i>	<i>22,4</i>	<i>6,6</i>	<i>24,0</i>
<i>Bolzano</i>	<i>8,6</i>	<i>21,4</i>	<i>11,1</i>	<i>20,3</i>
Veneto	3,9	19,5	4,0	17,1
Friuli-Venezia Giulia	9,8	20,4	9,2	20,3
Liguria	4,8	16,4	6,2	14,9
Emilia Romagna	4,5	20,5	4,3	20,4
Nord	5,0	19,3	5,3	19,1
Toscana	5,9	18,4	4,1	20,7
Umbria	6,4	15,5	8,4	19,6
Marche	4,9	16,4	5,7	18,2
Lazio	7,8	22,0	6,4	22,5
Centro	6,7	20,0	5,7	18,2
Abruzzo	18,0	22,9	15,4	22,8
Molise	26,2	25,1	23,0	24,5
Campania	23,5	22,3	20,7	22,4
Puglia	21,4	20,2	20,0	23,4
Basilicata	26,9	24,5	25,1	25,8
Calabria	29,8	23,9	24,0	23,9
Sicilia	21,3	22,0	25,5	22,3
Sardegna	17,1	24,1	13,1	20,8
Mezzogiorno	22,4	22,3	21,3	22,8
ITALIA	11,0	21,4	10,6	21,4

Fonte: Istat, *La povertà relativa in Italia*, "Statistiche in breve", Roma 13 ottobre 2004

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, tanto nel 2002 che nel 2003. Nel 2002, a fronte di un valore medio del 21,4% – che per una famiglia di due persone corrisponde ad una spesa

¹⁷ Nel 2002 risultano residenti in Trentino Alto Adige 369.317 famiglie pari a 935.583 individui con una media di 2,53 unità per famiglia. I corrispondenti dati per la provincia di Bolzano (173.610 famiglie e 460.859 individui) indicano una media di 2,65 unità per famiglia; per la provincia di Trento la dimensione media delle famiglie è pari a 2,42 unità (195.707 famiglie e 474.724 individui). Nello stesso anno la dimensione media delle famiglie a livello nazionale è di 2,58 unità, mentre nella circoscrizione Nord – cui appartiene il Trentino Alto Adige – il corrispondente dato è pari a 2,40 unità.

media mensile di circa 647 euro – la maggior parte delle regioni del Nord e del Centro presenta un'intensità inferiore al 20%, con valori particolarmente bassi in Umbria (15,5%), Marche e Liguria (16,4%) dove, dunque, le famiglie povere sembrano patire un disagio economico meno grave. 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 della Puglia con il 20,2%) e raggiunge punte del 24,5% in Basilicata e del 25,1% nel Molise. I corrispondenti dati dell'anno 2003 confermano queste tendenze e registrano un sensibile miglioramento nelle regioni del Centro. A fronte di un valore medio nazionale del 21,4% – che per la famiglia di due persone corrisponde a circa 683 euro – nel Centro l'intensità della povertà si attesta sul 18,2%; un dato incoraggiante, tanto più perché unito alla riduzione del numero di famiglie povere rispetto al 2001-2002.

1.3.1 I mobili confini della povertà

Il riferimento ad una linea standard per stimare chi è povero e chi non lo è ha l'indubbio vantaggio di semplificare i confronti, rischia però di distogliere l'attenzione dal fatto che i confini della povertà sono mobili o addirittura fluttuanti: in concreto, una parte della popolazione può trovarsi ufficialmente al di sopra (o al di sotto) della soglia di povertà e tuttavia avere una certa probabilità di peggiorare (o migliorare) la sua condizione¹⁸.

Una prima via per tenere in considerazione i contorni sfumati che separano l'area dei poveri da quella dei non poveri, consiste nel distinguere la popolazione in base ad altre due linee di povertà, pari rispettivamente all'80% e al 120% di quella standard. Si tratta di una strategia che, utilizzando lo stesso metodo nella costruzione della soglia, consente di articolare la condizione di povertà e di individuare quattro specifiche categorie: (a) le famiglie *sicuramente povere*, con consumi inferiori all'80% della linea di povertà; (b) le famiglie *appena povere*, con consumi compresi tra l'80% e la linea stessa; (c) le famiglie *quasi povere*, con consumi compresi tra il valore della soglia, ma non oltre il 20%; (d) le famiglie *sicuramente non povere*, con consumi superiori al 120% del valore della soglia (Tab. 1.10 e Fig. 1.9).

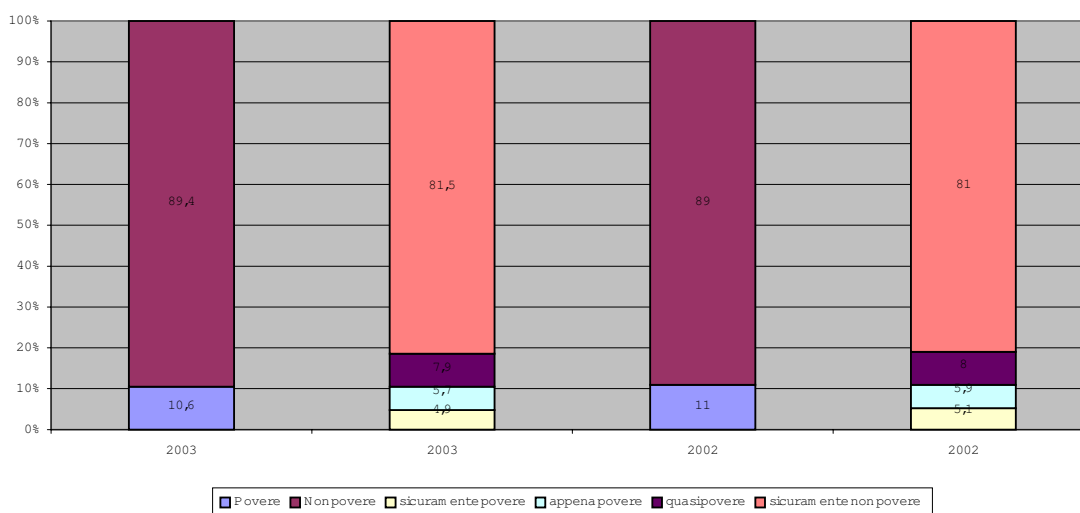
Tab. 1.10 - Famiglie povere e non povere in base a tre diverse linee di povertà.
Anni 2001, 2002, 2003 (composizioni percentuali)

	Tipo di famiglie	2001	2002	2003
	Non povere di cui:	88,0	89,0	89,4
	<i>Sicuramente non povere</i>	80,0	81,0	81,5
Linea al 120% di quella standard: euro		977,46	988,14	1.043,40
	<i>Quasi povere</i>	8,0	8,0	7,9
Linea standard: euro		814,55	823,45	869,50
	Povere di cui:	12,0	11,0	10,6
Linea all' 80% di quella standard: euro		651,64	658,76	695,60
	<i>Appena povere</i>	6,6	5,9	5,7
	<i>Sicuramente povere</i>	5,4	5,1	4,9

Fonte: Istat, *La povertà relativa in Italia*, "Statistiche in breve", Roma 13 ottobre 2004

¹⁸ Questo accenno al carattere mobile della povertà non va confuso con la stima della permanenza delle singole famiglie e degli individui in uno stato di povertà, di cui si dirà in seguito. Questa ultima forma di mobilità può essere stimata solo attraverso l'analisi longitudinale di un campione di popolazione, come di fatto avviene nell'*European Community Household Panel* (ECHP) che però fornisce dati tra loro comparabili limitatamente al periodo 1994-2001 (vedi par. 1.7).

Fig. 1.9 - Famiglie povere e non povere in base a tre diverse linee di povertà
Anno 2002-2003



Adottando questo criterio si osserva come il 10,6% delle famiglie povere nel 2003 si compone di un 4,9% di famiglie *sicuramente povere* e di un 5,7% di famiglie *appena povere*. Analogamente, l'89,4% di famiglie non povere si compone di un 7,9% di famiglie a rischio di povertà, in quanto immediatamente sopra la linea standard di povertà, e di un 81,5% di famiglie che si possono considerare al riparo da questa eventualità.

Per ciascuna delle 3 linee di povertà qui considerate¹⁹, la situazione del 2003 è mediamente più favorevole rispetto all'anno 2002; alla luce di questi dati, la sensazione di un generale peggioramento del tenore di vita delle famiglie non sembra dunque trovare conferma.

Applicando il medesimo procedimento alla stima della povertà nelle singole regioni (Tab. 1.11) si osserva che nel 2002 in Calabria, Lazio, Sicilia e Sardegna le famiglie *sicuramente povere* rappresentano circa il 50% del totale delle famiglie povere in base alla linea standard; in Molise e Basilicata tale valore raggiunge rispettivamente il 54% e 58%. In tutte le altre regioni è predominante la quota di famiglie *appena povere*; in particolare in Liguria, Umbria e Marche (dove, come si è visto, l'intensità della povertà raggiunge i valori più bassi) due famiglie su tre risultano appena povere. Per contro, l'8% delle famiglie italiane è quasi povero, cioè presenta il rischio di cadere in povertà, avendo livelli di spesa per consumi molto vicini a quelli delle famiglie povere²⁰.

¹⁹ Questa procedura consente di valutare la sensitività dei risultati rispetto alle possibili variazioni del livello di spesa che separa i poveri dai non poveri: la 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. Questi dati confermano, in altri termini, la sostanziale stabilità della distribuzione delle risorse economiche nelle fasce medio-basse, che è una delle caratteristiche tipiche della nostra struttura economica e sociale. Le elaborazioni sui dati nazionali per il periodo 1997-2002 mostrano che le tre linee forniscono indicazioni analoghe sull'evoluzione della povertà (cfr. A. Brandolini, *A proposito di povertà e disuguaglianza*, Servizio Studi della Banca d'Italia, dattiloscritto, Roma 2004).

²⁰ Cfr. Coccia G., Masi A., *L'analisi degli indicatori di povertà regionale*, paper presentato al seminario "Povertà regionale ed esclusione sociale" Istat, Roma, 17 dic. 2003.

**Tab. 1.11 – Famiglie povere e non povere in base a tre diverse linee di povertà per Regione.
Anno 2002 e 2003 (composizione percentuale)**

AREA GEOGRAFICA	2002				2003			
	sicuramente povere	appena povere	quasi povere	sicuramente non povere	sicuramente povere	appena povere	quasi povere	sicuramente non povere
Piemonte	3,0	4,0	6,1	86,9	3,1	3,8	5,8	87,3
Valle d'Aosta	3,1	4,0	5,8	87,1	2,7	4,7	7,1	85,5
Lombardia	1,5	2,2	3,9	92,4	1,6	2,9	4,0	91,5
Trentino-Alto Adige	4,4	5,5	7,2	82,9	4,4	4,3	6,8	84,5
<i>Bolzano</i>	4,6	6,5	8,2	80,7	5,9	5,2	5,0	83,9
<i>Trento</i>	4,2	4,4	6,0	85,4	3,0	3,6	8,4	85,0
Veneto	1,5	2,4	4,8	91,3	1,4	2,6	4,8	91,2
Friuli-Venezia Giulia	4,4	5,4	9,2	81,0	4,0	5,2	8,9	81,9
Liguria	1,6	3,2	6,2	89,0	1,8	4,4	6,4	87,4
Emilia Romagna	2,1	2,4	5,7	89,8	1,5	2,8	5,6	90,1
<i>Nord</i>	2,1	2,9	5,3	89,7	2,0	3,3	5,2	89,5
Toscana	2,2	3,7	6,6	87,5	1,2	2,9	4,8	91,1
Umbria	2,2	4,2	8,2	85,4	3,0	5,4	6,4	85,2
Marche	1,5	3,4	6,2	88,9	2,1	3,6	7,0	87,3
Lazio	3,8	4,0	6,4	85,8	2,7	3,7	7,4	86,2
<i>Centro</i>	2,9	3,9	6,6	86,7	2,2	3,5	6,4	87,9
Abruzzo	8,5	9,5	9,5	72,6	7,3	8,1	10,0	74,6
Molise	14,2	12,0	13,5	60,3	13,5	9,5	10,8	66,2
Campania	11,3	12,2	14,5	62,0	10,1	10,6	14,2	65,1
Puglia	9,5	11,9	13,1	65,5	10,4	9,6	12,4	67,6
Basilicata	15,5	11,4	11,4	61,7	15,3	9,8	13,9	61,0
Calabria	14,7	15,1	12,1	58,1	12,5	11,5	14,8	61,2
Sicilia	10,6	10,8	12,9	65,8	12,7	12,8	12,6	61,9
Sardegna	8,7	8,4	9,4	73,5	5,0	8,1	10,5	76,4
<i>Mezzogiorno</i>	10,9	11,5	12,8	64,8	10,7	10,6	12,9	65,8
ITALIA	5,1	5,9	8,0	81,0	4,9	5,7	7,9	81,5

Le differenze regionali registrate nel 2002 restano sostanzialmente simili anche nel 2003, ma mostrano qualche segnale di peggioramento in Sicilia, Marche, Liguria e Lombardia; i segnali positivi sono più marcati nella ripartizione e nelle singole regioni del centro (escluse le Marche) e in subordine nelle regioni del Mezzogiorno (esclusa la Sicilia) tra cui si segnalano il Molise, la Campania e la Sardegna.

1.3.2 Il deficit e il surplus delle famiglie

La condizione delle famiglie che si trovano al di sotto o al di sopra delle linee della povertà è documentabile in modo ancor più approfondito considerando la distribuzione per classi di ampiezza del deficit o del surplus nella capacità di spesa delle famiglie povere e non povere. Mentre il deficit della spesa indica la quantità di reddito aggiuntivo di cui una famiglia avrebbe bisogno per uscire dalla condizione di povertà, il livello del surplus indica i margini di sicurezza di cui le famiglie ufficialmente non povere dispongono rispetto al rischio di cadere in stato di povertà. Il gap economico delle famiglie povere – già indicato in via sintetica dalla misura della *intensità della povertà* - è tanto maggiore quanto più elevato è il deficit rispetto alla linea della povertà²¹, così come è indicato nella *tabella 1.12* relativa all'anno 2002 e 2003.

²¹ Il deficit della famiglie povere 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).

Tab. 1.12 – Deficit della spesa mensile dalla linea di povertà relativa per le famiglie povere Anno 2002 e 2003 (valori in euro e composizione percentuale)

AREA GEOGRAFICA	2002					2003				
	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	37,4	25,0	37,6	128.260	188,26	34,0	24,4	41,7	126.357	199,59
Valle d'Aosta	47,2	22,3	30,5	3.820	192,91	33,8	26,1	40,1	3.996	177,28
Lombardia	42,8	26,9	30,3	138.788	168,92	37,9	25,5	36,6	168.651	174,08
Trentino-Alto Adige	31,7	26,0	42,3	36.624	211,62	30,3	28,2	41,5	32.181	236,05
Veneto	34,2	24,6	41,2	67.969	189,32	42,1	25,2	32,7	69.206	172,05
Friuli-Venezia Giulia	40,5	21,8	37,7	49.774	172,11	39,2	20,9	40,0	46.455	185,76
Liguria	42,9	22,3	34,8	35.909	169,18	52,8	19,0	28,2	45.921	158,92
Emilia Romagna	35,7	30,7	33,7	76.110	192,55	33,8	31,8	34,3	72.749	196,15
Nord	38,5	25,8	35,7	537.254	182,86	37,9	25,3	36,9	565.516	185,65
Toscana	34,1	28,5	37,4	83.302	182,17	48,5	22,8	28,6	58.462	184,80
Umbria	43,6	28,0	28,4	20.474	165,58	30,4	32,7	36,9	26.900	209,37
Marche	38,1	28,5	33,4	26.933	168,36	42,2	23,1	34,7	31.432	162,47
Lazio	24,6	30,4	45,0	158.217	249,61	33,4	25,0	41,6	129.462	218,65
Centro	30,0	29,5	40,5	288.926	216,64	37,8	25,1	37,1	246.255	202,43
Abruzzo	34,5	23,6	41,9	84.841	205,65	31,6	17,5	50,9	72.463	245,13
Molise	29,1	23,0	47,9	31.896	229,79	26,0	19,9	54,1	27.956	233,98
Campania	29,0	24,0	47,1	453.584	239,22	26,5	23,3	50,2	399.709	255,90
Puglia	32,2	22,7	45,1	299.884	234,52	25,3	21,6	53,1	280.420	260,83
Basilicata	24,2	30,7	45,1	57.581	218,39	20,0	26,6	53,3	53.625	276,31
Calabria	26,8	26,7	46,5	214.346	251,55	24,1	22,0	53,9	172.723	267,31
Sicilia	27,7	26,0	46,3	387.601	239,36	28,0	24,6	47,5	464.661	243,92
Sardegna	27,8	23,9	48,4	99.789	276,97	29,9	25,1	44,9	76.229	256,66
Mezzogiorno	29,1	24,8	46,2	1.629.522	239,65	26,6	23,1	50,3	1.547.787	254,32
ITALIA	31,2	25,6	43,2	2.455.702	224,52	30,5	23,8	45,7	2.359.558	232,44
% su totale famiglie	3,4	2,8	4,8	11,0		3,2	2,5	4,8	10,6	

Nell'anno 2002 le famiglie povere (2 milioni 456 mila unità) hanno un deficit medio mensile di 224,52 euro. Circa 766 mila famiglie (pari al 31,2% delle famiglie povere e al 3,4% 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 25,6% delle famiglie povere e al 2,8% del totale) con un deficit compreso tra 100 e 200 euro mensili (pari ad una spesa mensile per una coppia adulta oscillante tra 723 e 623 euro) – assai prossimo alla soglia dell'80% della linea della povertà – abbiamo uno spaccato più analitico delle famiglie che abbiamo definite *appena povere* (pari propriamente al 5,9%). Infine, circa 1 milione 61 mila famiglie (43,2% delle famiglie povere e 4,8% 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 5,1%) tra le quali sono incluse anche le famiglie in povertà assoluta.

Anche in questo caso il Mezzogiorno presenta la situazione più grave: oltre il 46% delle famiglie povere ha un deficit superiore a 200 euro mensili. Al di sotto della media nazionale si trovano invece le regioni del Centro (40,5%) e del Nord (35,7%) ove prevalgono le famiglie limitatamente povere (38,5%), quantomeno rispetto agli standard nazionali. Questa tendenza si riscontra in particolare in Valle d'Aosta (47,2%), Lombardia (42,8%), Liguria (42,9%) e Umbria (43,6%) seguite dal Friuli Venezia Giulia (40,5%), le Marche (38,1%) e il Piemonte (37,4%). La situazione dell'Emilia Romagna si distingue rispetto a tutte le altre regioni italiane per una più omogenea ripartizione delle famiglie povere nei differenti livelli di deficit (comprese tra il 30,7 e il 35,7%). La regione con la più alta percentuale di famiglie estremamente povere è la Sardegna (48,4%), alla quale seguono il Molise (47,9%) e la Campania (47,1%). Attorno al 45% troviamo non soltanto le altre regioni del Mezzogiorno (con l'eccezione del Molise: 41,9%), ma anche il Lazio (45%). Nella circoscrizione Nord

particolarmente critica si conferma la situazione del Trentino Alto Adige e quella del Veneto con percentuali di famiglie estremamente povere comprese tra il 42,3 e il 41,2%²².

Nel 2003 il deficit medio raggiunge 232,44 euro, subisce cioè un incremento del 3,5% rispetto all'anno precedente, superiore al tasso di inflazione (+2,7%), ma inferiore all'aumento complessivo del valore monetario dei consumi (+5,6%). Questo andamento implica un allontanamento (relativo) delle famiglie povere dal tenore di vita medio; in effetti, il numero delle famiglie povere con un deficit superiore a 200 euro passa dal 43,2% al 45,7%, calano invece le famiglie povere con deficit più contenuto (23,8% da 100 a 199 euro e 30,5% fino a 100 euro). La povertà si intensifica nel Mezzogiorno (50,3% di famiglie con deficit superiore a 200 euro) e nel Nord (36,9%), si contrae invece nelle regioni del Centro (37,1%) che raggiungono di fatto gli standard del Nord nella classe di deficit da 100 a 199 euro e in quella fino a 100 euro. L'Emilia-Romagna conserva un'identica proporzione tra i tre gruppi di famiglie povere (31,8-34,3%). La regione con la più alta proporzione di famiglie estremamente povere diventa il Molise (54,1%), seguita da Calabria (53,9%), Basilicata (53,3%) e Puglia (53,1%); migliora invece lievemente la situazione in Sardegna e in Sicilia.

I dati forniti dalla *tabella 1.12* consentono di stimare – a titolo puramente contabile – l'ammontare delle risorse che sarebbe necessario trasferire per eliminare il gap rispetto alla corrispondente soglia di povertà nel caso ipotetico che null'altro cambiasse: per gli anni 2002 e 2003 tale cifra avrebbe dovuto corrispondere a *6,6 miliardi di euro all'anno* (circa 12.800 miliardi di lire).

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. 1.13*).

Nel 2002 il loro numero è stato prossimo ai 20 milioni di unità con un surplus medio di 1.343,27 euro. In questo sottoinsieme si trovano però circa 911 mila famiglie (4,6% sul totale delle famiglie non povere, 4,1% 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 1 milione 169 mila famiglie (5,6% delle famiglie non povere e 5,2% delle famiglie italiane) con surplus compreso tra 100 e 199 euro che rientrano in buona misura tra le famiglie che abbiamo definite quasi povere (8% delle famiglie italiane) in base alla linea di povertà più elevata (120%). Le famiglie non povere a maggior rischio di povertà sono concentrate in Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, 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%), Veneto (2,6%) e in Emilia Romagna (2,9%).

Nel 2003 le famiglie che superano la soglia della povertà, ma che possono rientrare nel numero delle *quasi povere* (cioè fino a 199 euro di surplus) si contraggono (8,4% rispetto al 9,3% delle famiglie totali); crescono invece le famiglie con oltre 200 euro di surplus (81% del totale) convenzionalmente considerate fuori pericolo²³. Le famiglie non povere a maggior rischio di povertà sono concentrate nel Mezzogiorno (8,2%) ed in particolare in Basilicata (10,2%) e Calabria (10%), sono invece meno presenti in Lombardia (1,9%) e in Veneto (2,6%).

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

²² Per l'analisi dei dati 2002 si rinvia a Cfr. Coccia G., Masi A., *L'analisi degli indicatori di povertà regionale*, paper presentato al seminario "Povertà regionale ed esclusione sociale" Istat, Roma, 17 dic. 2003.

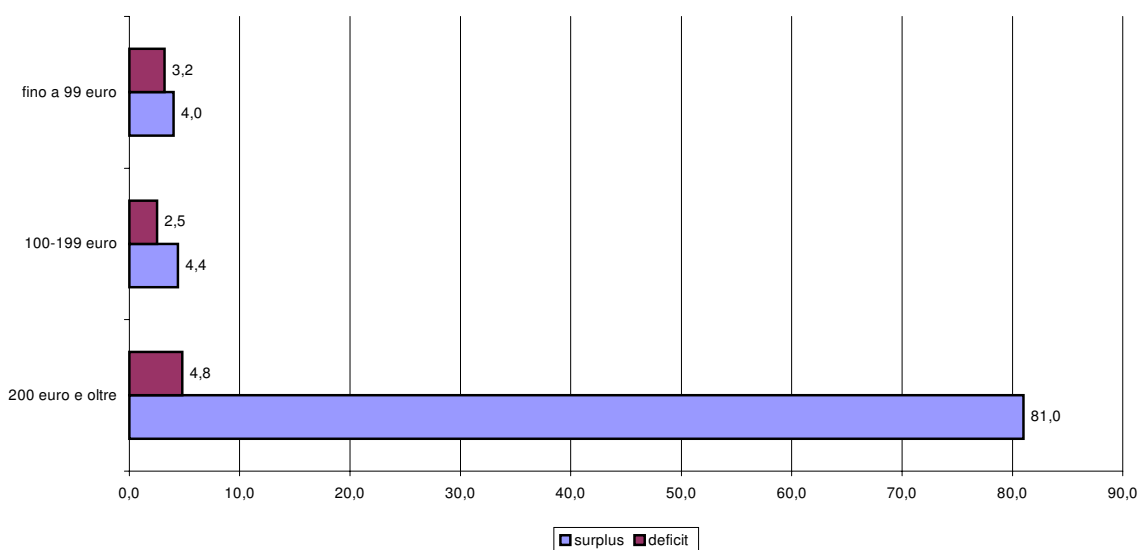
²³ In analogia con le stime effettuate sugli aiuti economici che andrebbero erogati alle famiglie povere per allinearle ai consumi medi, è possibile stimare anche l'ammontare del surplus che viene speso dalle famiglie non povere. Nel 2002 la cifra in questione si avvicina ai 319.394 milioni di euro all'anno (618.433 miliardi di lire), mentre nel 2003 si attesta attorno 337.229 milioni di euro all'anno (pari a 652.967 miliardi di lire).

economiche, si può concludere che 7 famiglie italiane su 100 vivono in quella che possiamo chiamare una *povertà fluttuante* (Fig. 1.10).

Tab. 1.13 - Surplus della spesa mensile dalla linea di povertà relativa per le famiglie non povere. Anno 2002 e 2003 (valori in euro e composizione percentuale)

AREA GEOGRAFICA	2002					2003				
	da 0 a 99 euro	Surplus Da 100 a 199 euro	200 euro e oltre	Famiglie non povere (=100%)	surplus medio mensile	da 0 a 99 euro	surplus Da 100 a 199 euro	200 euro e oltre	Famiglie non povere (=100%)	Surplus medio mensile
Piemonte	3,9	4,0	92,1	1.715.023	1.417,24	3,5	3,8	92,7	1.716.926	1.467,33
Valle d'Aosta	3,6	5,2	91,1	50.328	1.423,29	4,7	5,0	90,2	50.152	1.465,74
Lombardia	2,0	3,2	94,8	3.621.076	1.579,91	1,9	3,0	95,0	3.591.213	1.703,67
Trentino-Alto Adige	4,3	6,4	89,3	332.693	1.376,58	3,9	4,4	91,7	337.136	1.569,60
Veneto	2,6	3,6	93,8	1.660.116	1.518,26	2,6	2,1	95,3	1.658.879	1.598,03
Friuli-Venezia Giulia	6,3	7,4	86,3	456.402	1.305,19	5,0	6,3	88,7	459.721	1.341,08
Liguria	3,9	4,8	91,3	708.105	1.220,64	4,2	4,1	91,7	698.093	1.295,37
Emilia Romagna	2,9	4,9	92,2	1.601.225	1.539,89	3,5	3,1	93,5	1.604.586	1.675,87
Nord	3,0	4,1	92,9	10.144.968	1.491,12	2,9	3,3	93,8	10.116.706	1.591,53
Toscana	3,7	4,9	91,4	1.341.676	1.498,18	2,4	3,6	94,0	1.366.516	1.554,64
Umbria	4,3	5,9	89,8	299.529	1.362,60	3,9	4,9	91,2	293.103	1.433,64
Marche	3,9	4,4	91,7	523.053	1.448,93	3,2	3,3	93,5	518.554	1.422,70
Lazio	3,2	4,3	92,4	1.871.982	1.373,29	3,5	4,3	92,2	1.900.737	1.442,13
Centro	3,6	4,6	91,8	4.036.240	1.423,81	3,1	4,0	92,9	4.078.911	1.476,74
Abruzzo	6,1	8,0	86,0	386.334	1.236,31	5,3	8,4	86,4	398.712	1.205,57
Molise	9,8	11,2	78,9	89.877	1.057,27	6,7	7,6	85,6	93.817	1.181,75
Campania	9,7	11,1	79,2	1.474.833	934,30	9,3	8,9	81,8	1.528.708	966,21
Puglia	8,2	9,3	82,6	1.104.428	1.026,97	7,8	7,9	84,3	1.123.892	1.129,23
Basilicata	9,5	7,9	82,6	156.480	1.091,89	10,2	8,6	81,2	160.436	1.066,25
Calabria	7,4	12,4	80,2	504.528	920,06	10,0	9,5	80,5	546.151	925,05
Sicilia	9,0	10,5	80,5	1.433.738	1.017,42	8,2	8,8	83,0	1.356.678	963,21
Sardegna	5,5	6,3	88,2	483.037	1.166,35	5,9	5,7	88,3	506.597	1.297,05
Mezzogiorno	8,4	10,0	81,6	5.633.255	1.019,30	8,2	8,4	83,4	5.714.990	1.046,00
ITALIA	4,6	5,9	89,5	19.814.463	1.343,27	4,5	4,9	90,6	19.910.607	1.411,43
N. famiglie	911.465	1.169.053	17.733.944			895.977	975.620	18.039.010		
% su totale famiglie	4,1	5,2	79,6			4,0	4,4	81,0		

Fig. 1.10 - Famiglie in deficit o in surplus rispetto alla soglia di povertà relativa (valori percentuali su totale famiglie italiane)



1.4 Povertà e disuguaglianza

Se è implicita nel concetto di povertà relativa l'esistenza di una distribuzione diseguale delle risorse economiche tra le famiglie e tra gli individui, il tenore di vita di chi è povero e di chi è ricco è tanto più distante quanto più accentuata è la disuguaglianza che intercorre tra i primi ed i secondi. Una prima stima di questo parametro proviene, come si è visto, dal calcolo della intensità della povertà (*povertà gap*), che però tiene conto solo di chi sta peggio, in quanto considera solo la distanza dalla soglia minima e non anche della soglia massima; più appropriato è il ricorso a due altre classiche misure della disuguaglianza basate rispettivamente: a) sul rapporto interquintilico; b) sull'indice di concentrazione di Gini che vengono qui di seguito illustrate.

Le variazioni intervenute tra il 2002 e il 2003 consentono di valutare se le disuguaglianze economiche sono cresciute o diminuite, ovvero in che direzione è andato il processo di redistribuzione delle risorse tra chi ha di più e chi ha di meno. Mentre questo processo dovrebbe idealmente portare ad una riduzione delle disuguaglianze economiche tra le fasce estreme della popolazione, e dunque alla promozione di una maggiore coesione economico-sociale, nei fatti, non è detto che questi effetti si manifestino nella forma desiderata: il processo redistributivo potrebbe essere troppo debole o addirittura non indirizzato a favore di chi è più svantaggiato, senza contare che tale processo potrebbe essere neutralizzato nei suoi effetti positivi se non si accompagna ad un reale sviluppo complessivo delle risorse a disposizione dell'intero paese.

1.4.1 Quintili e rapporti interquintilici

L'analisi per quintili della spesa media mensile familiare equivalente dà una misura ulteriore degli squilibri tra le regioni del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord (*Tab. 1.14*)²⁴.

In particolare, Basilicata, Molise e Sardegna presentano al loro interno una più marcata asimmetria nel rapporto interquintilico (Q4/Q1), con valori che oscillano tra il 2,56 (in Basilicata) e il 2,38 (Campania e Puglia). Le macroaree più ricche del Centro e del Nord sono anche caratterizzate da un rapporto interquintilico più basso (2,29 e 2,35), 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.

Per l'anno 2003 il rapporto interquintilico resta invariato a livello generale: risaltano tuttavia sia le differenze tra le ripartizioni territoriali, che le peculiarità di alcune regioni le quali presentano al loro interno accentuate disparità di condizione tra famiglie povere e famiglie agiate; l'intensità della disuguaglianza è particolarmente accentuata nella provincia di Bolzano (2,68), in Valle d'Aosta (2,59), in Molise e Basilicata (2,58); è invece particolarmente bassa in Veneto (2,18), Marche (2,19), Campania (2,20), Liguria e Toscana (2,27). Questi dati – che possono subire oscillazioni di un certo rilievo per ragioni legate all'intervallo di confidenza del campione – documentano la relativa autonomia tra il grado di (dis)uguaglianza e il grado di benessere: alla bassa disuguaglianza (tipica ad esempio della Campania) non corrisponde necessariamente un tenore di vita medio più alto rispetto ad aree con maggiore dispersione nella distribuzione della spesa per consumi (come ad esempio in

²⁴ Tra le diverse tecniche di calcolo del rapporto interquintilico sono qui utilizzati i valori di soglia o di ripartizione dei corrispondenti percentili. In particolare viene messa a confronto la parte meno povera delle famiglie povere (20° percentile pari al valore soglia del 1° quintile) con la parte meno ricca delle famiglie ricche (20° percentile pari al valore soglia del 4° quintile). Si è adottato questo sistema di calcolo per rendere confrontabili i dati del 2003 con l'elaborazione sui dati del 2002 diffusa dall'Istat (cfr. Istat, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, Roma dicembre 2003).

Lombardia); in altri termini, un numero elevato di famiglie povere è compatibile con una situazione relativamente egualitaria e dunque apparentemente dotata di minori squilibri economico sociali, così come una situazione più diseguale è compatibile con un numero più ridotto di famiglie povere²⁵. Il riferimento a degli indicatori sintetici – indubbiamente utili sul piano tecnico-metodologico – non deve mai far perdere di vista le grandezze effettive dei fenomeni considerati e dunque i valori assoluti delle variabili che vengono messe a confronto.

Tab. 1.14 - Quintili della distribuzione della spesa familiare mensile equivalente e rapporto interquintilico. Anno 2002 e 2003 (valori in euro)

AREA	Anno 2002				Anno 2003			
	quintili			Rapporto interquintilico	quintili			Rapporto interquintilico
GEOGRAFICA	Q1	mediana	Q4	(Q4/Q1)	Q1	mediana	Q4	(Q4/Q1)
Piemonte	1.168,89	1.767,05	2.730,18	2,34	1.208,88	1.846,09	2.936,66	2,43
Valle d'Aosta	1.149,65	1.801,35	2.821,75	2,45	1.176,08	1.821,25	3.043,44	2,59
Lombardia	1.301,68	1.916,65	2.923,82	2,25	1.340,41	2.008,32	3.189,40	2,38
Trentino-Alto Adige	1.045,44	1.573,12	2.591,58	2,48	1.133,35	1.799,55	2.872,88	2,53
<i>Bolzano</i>	<i>1.116,84</i>	<i>1.787,08</i>	<i>2.903,12</i>	<i>2,60</i>	<i>1.168,02</i>	<i>1.852,75</i>	<i>3.133,54</i>	<i>2,68</i>
<i>Trento</i>	<i>995,44</i>	<i>1.459,34</i>	<i>2.281,34</i>	<i>2,29</i>	<i>1.118,09</i>	<i>1.741,39</i>	<i>2.686,90</i>	<i>2,40</i>
Veneto	1.206,53	1.801,67	2.709,78	2,25	1.324,19	1.916,70	2.891,33	2,18
Friuli-Venezia Giulia	1.014,63	1.556,31	2.463,53	2,43	1.113,08	1.694,39	2.642,82	2,37
Liguria	1.157,13	1.756,85	2.556,73	2,21	1.222,71	1.789,76	2.772,68	2,27
Emilia Romagna	1.216,45	1.877,64	2.825,66	2,32	1.323,15	2.020,31	3.172,35	2,40
Nord	1.209,23	1.829,43	2.770,74	2,29	1.279,57	1.931,01	3.024,97	2,36
Toscana	1.139,10	1.765,77	2.796,22	2,45	1.299,53	1.902,00	2.946,07	2,27
Umbria	1.106,95	1.609,71	2.549,82	2,30	1.143,69	1.769,07	2.666,44	2,33
Marche	1.153,17	1.655,99	2.610,59	2,26	1.202,80	1.736,08	2.638,59	2,19
Lazio	1.128,51	1.711,04	2.574,99	2,28	1.174,09	1.793,50	2.839,78	2,42
Centro	1.133,36	1.712,64	2.658,80	2,35	1.212,76	1.822,58	2.842,83	2,34
Abruzzo	862,07	1.356,88	2.150,47	2,49	963,35	1.413,80	2.307,64	2,40
Molise	748,32	1.121,46	1.882,42	2,52	826,61	1.304,55	2.134,86	2,58
Campania	781,63	1.128,04	1.856,93	2,38	861,95	1.249,71	1.892,61	2,20
Puglia	810,03	1.230,50	1.929,46	2,38	869,59	1.300,43	2.063,37	2,37
Basilicata	740,86	1.173,61	1.899,71	2,56	772,86	1.225,20	1.991,23	2,58
Calabria	708,81	1.103,41	1.767,31	2,49	806,05	1.197,20	1.928,31	2,39
Sicilia	800,74	1.192,29	1.919,32	2,40	794,78	1.214,52	1.871,10	2,35
Sardegna	882,07	1.425,68	2.241,27	2,54	980,44	1.485,03	2.447,26	2,50
Mezzogiorno	792,01	1.193,27	1.923,24	2,43	848,40	1.270,45	2.016,57	2,38
ITALIA	1.010,33	1.590,47	2.528,73	2,50	1.075,94	1.678,94	2.693,59	2,50

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 considerata²⁶. Nel biennio 2002 e 2003 i valori nazionali dell'indice sono quasi identici, con oscillazioni tra 0,323 e 0,321; inalterati restano anche i valori tra ciascuna regione e ripartizione, in

²⁵ Per stare all'esempio citato, mentre in Campania il primo quintile delle famiglie residenti vive con una spesa mensile di 861,95 euro (inferiore alla linea di povertà relativa per una famiglia di due persone), in Lombardia le famiglie del primo quintile possono (e devono) spendere una cifra mensile 1,6 volte maggiore (1.340,41 euro). Analoga situazione si riscontra tra le famiglie benestanti del quarto quintile che in Campania spendono 1.892,61 euro e in Lombardia spendono 1,7 volte di più (3.189,40 euro).

²⁶ A differenza dei rapporti interquintilici che considerano solo alcuni valori, l'indice di Gini considera tutti i valori della distribuzione e dunque è più accurato.

conformità con la consueta stabilità delle distribuzioni dei consumi e dei redditi propria dell'Italia²⁷ (Tab. 1.15).

Il dato nazionale 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 Nord ed il massimo nel Mezzogiorno. La variabilità regionale dell'indice non sempre determina variazioni statisticamente significative. Nel 2003 le situazioni estreme sono rappresentate da Veneto, Toscana, Umbria, Marche e Lazio (con un indice inferiore a 0,30) e da Basilicata, Sardegna, Trentino Alto Adige e Molise (con indici vicini al massimo). L'analoga graduatoria per il 2002 registrava una posizione più favorevole per la Lombardia, meno favorevole per le regioni del Centro – che dunque nel 2003 compiono anche sotto questo profilo dei significativi passi in avanti – e per alcune regioni del Mezzogiorno (Abruzzo e Basilicata).

Tab. 1.15 - Indice di concentrazione di Gini della distribuzione della spesa familiare mensile equivalente, errore campionari e intervallo di confidenza ($\alpha=0,05$). Anno 2002 e 2003.

AREA GEOGRAFICA	Anno 2002				Anno 2003			
	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	0,314	2,849	0,296	0,332	0,312	2,363	0,297	0,326
Valle d'Aosta	0,345	4,627	0,314	0,376	0,322	4,033	0,296	0,347
Lombardia	0,298	2,507	0,283	0,313	0,305	2,397	0,290	0,319
Trentino-Alto Adige	0,353	2,967	0,332	0,374	0,338	3,027	0,318	0,358
Veneto	0,291	2,514	0,277	0,305	0,294	3,025	0,276	0,311
Friuli-Venezia Giulia	0,326	3,739	0,302	0,350	0,320	3,218	0,300	0,341
Liguria	0,299	4,582	0,272	0,326	0,302	2,713	0,285	0,318
Emilia Romagna	0,307	2,557	0,292	0,322	0,314	3,107	0,295	0,334
NORD	0,306	1,208	0,299	0,313	0,308	1,184	0,301	0,315
Toscana	0,313	2,524	0,298	0,328	0,293	3,702	0,271	0,314
Umbria	0,312	3,672	0,290	0,334	0,286	4,355	0,261	0,310
Marche	0,300	3,120	0,282	0,318	0,281	2,232	0,269	0,293
Lazio	0,310	2,903	0,292	0,328	0,295	2,090	0,283	0,307
CENTRO	0,311	1,668	0,301	0,321	0,292	1,631	0,283	0,302
Abruzzo	0,325	3,555	0,302	0,348	0,305	2,740	0,289	0,321
Molise	0,355	3,276	0,332	0,378	0,351	3,571	0,326	0,375
Campania	0,301	2,238	0,288	0,314	0,295	1,955	0,283	0,306
Puglia	0,304	2,643	0,288	0,320	0,315	2,491	0,300	0,331
Basilicata	0,338	4,264	0,310	0,366	0,324	3,054	0,304	0,343
Calabria	0,310	2,701	0,294	0,326	0,306	2,111	0,293	0,318
Sicilia	0,318	1,536	0,308	0,328	0,311	1,980	0,299	0,323
Sardegna	0,316	2,484	0,301	0,331	0,333	3,723	0,309	0,357
MEZZOGIORNO	0,314	0,948	0,308	0,320	0,312	0,953	0,306	0,318
ITALIA	0,323	0,698	0,319	0,327	0,321	0,687	0,317	0,325

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

²⁷ Cfr. T. Boeri, A. Brandolini, *The age of discontent: italian households at the beginning of the decade*, in "Giornale degli economisti e Annali di Economia" vol. 63 – N. 3-4, dicembre 2004, pp. 449-487.

1.5 Povertà oggettiva e povertà soggettiva

La rilevazione sui consumi delle famiglie italiane condotta dall'Istat nell'anno 2002²⁸ offre per la prima volta la possibilità di operare un confronto diretto tra la *povertà oggettiva* – definita in base ai parametri convenzionali già esaminati – e la *povertà soggettiva* sulla base dell'autopercezione da parte degli intervistati sia della loro condizione economica complessiva, sia della difficoltà a sostenere spese necessarie per mangiare, pagare bollette o cure mediche. E' stato in tal modo possibile comparare tra loro alcuni approcci multidimensionali alla povertà – a cui la Commissione ha dedicato un approfondimento critico (vedi parte terza)²⁹ – che tengono conto anche del ruolo delle aspettative. Ciò che balza in primo piano da questo confronto è che la povertà soggettivamente intesa è avvertita in misura più circoscritta rispetto alla povertà oggettivamente intesa (8,7% delle famiglie a fronte dell'11%) (Tab. 1.16)³⁰.

Tab. 1.16 – Incidenza della povertà oggettiva e della povertà soggettiva nelle famiglie italiane. Anno 2002 (valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Incidenza % povertà oggettiva	Incidenza % povertà soggettiva
Piemonte	7,0	10,6
Valle d'Aosta	7,1	4,0
Lombardia	3,7	7,9
Trentino-Alto Adige	9,9	5,9
<i>Bolzano</i>	8,6	8,9
<i>Trento</i>	11,1	3,3
Veneto	3,9	5,9
Friuli-Venezia Giulia	9,8	5,5
Liguria	4,8	7,7
Emilia Romagna	4,5	7,2
Nord	5,0	7,7
Toscana	5,9	5,7
Umbria	6,4	3,4
Marche	4,9	3,6
Lazio	7,8	6,5
Centro	6,7	5,6
Abruzzo	18,0	5,1
Molise	26,2	6,8
Campania	23,5	12,3
Puglia	21,4	11,0
Basilicata	26,9	7,8
Calabria	29,8	8,6
Sicilia	21,3	14,8
Sardegna	17,1	18,3
Mezzogiorno	22,4	12,1
ITALIA	11,0	8,7

Fonte: Istat, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003.

Questa tendenza generale è però, significativamente, contraddetta nelle regioni del Nord, nelle quali il numero delle famiglie che si considerano soggettivamente povere (7,7%) è più

²⁸ Cfr. Istat, *La Povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane*, Roma, 17 dicembre 2003 (con dati riferiti al 2002).

²⁹ Cfr. E. Chiappero Martinetti, *Multidimensionalità della povertà*, paper presentato al convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale", Milano 19-20 novembre 2004.

³⁰ Il dato non è insolito perché corrisponde a tendenze consolidate. Si rinvia, ad esempio, a quanto indicato anche nell'Appendice statistica al NAP/inclusione 2003-2005, pp. 35-38.

ampio di quelle che figurano oggettivamente povere (5%). In questi dati si trova la conferma che nelle regioni più ricche il sentimento di deprivazione relativa delle famiglie risulta più alto, sia perché le loro aspettative sono più elevate, sia perché esse si confrontano con costi e livelli di consumo più elevati rispetto ai valori nazionali; in pratica, anche una parte di chi si trova oggettivamente al di sopra della linea di povertà nazionale fatica a mantenere gli standard medi dell'area in cui vive e dunque si considera relativamente povero.

La discrepanza tra le stime della *tabella 1.16* indica differenze di rilievo nell'incidenza della povertà nelle principali aree geografiche a seconda dell'indicatore utilizzato. In presenza di significative variazioni territoriali del costo della vita, l'uso di un'unica linea di povertà nazionale porta a una sottostima dell'incidenza nelle aree dove il livello dei prezzi è più elevato e a una sovrastima in quelle dove invece è più basso. Una corretta valutazione della diffusione dell'indigenza nel nostro paese richiederebbe quindi di fissare un'unica soglia nazionale *in termini reali* e di utilizzare un indice del costo della vita territoriale per trasformare questa soglia in tanti *livelli nominali* quante sono le aree geografiche considerate.

L'adozione di questo approccio consentirebbe una stima più fedele della parte di popolazione che incontra difficoltà ad arrivare a fine mese e fornirebbe termini di confronto più realistici per valutare l'efficacia delle politiche pubbliche già intraprese o in via di realizzazione. Alcune elaborazioni attualmente in corso da parte dell'Istat dovrebbero rendere in futuro possibili queste valutazioni³¹.

La percezione della povertà soggettiva risente in modo rilevante delle caratteristiche non solo delle Regioni ma anche delle dimensioni del comune di residenza: aumenta al crescere della popolazione comunale raggiungendo il suo massimo nelle grandi metropoli dove più ampi sono gli squilibri di status oltre che le differenze economiche e sociali. Nei comuni più piccoli, dove la povertà oggettiva supera i valori medi, la povertà relativa è invece meno percepita dalla popolazione a causa della maggiore omogeneità delle situazioni, cioè, verosimilmente, della minore frustrazione rispetto alla aspettative e alle condizioni generali (*Tab. 1.17*).

Tab. 1.17 – Incidenza della povertà oggettiva e della povertà soggettiva nelle famiglie italiane per dimensione dei comuni. Anno 2002 (valori percentuali)

Popolazione residente	povertà oggettiva	povertà soggettiva
Fino a 10.000	12,0	6,5
da 10.001 a 50.000	11,2	8,4
da 50.001 a 200.000	10,8	9,5
da 200.001 a 1.000.000	9,0	12,0
Oltre 1.000.000	9,0	13,7
Totale	11,0	8,7

La combinazione tra i dati sulla *povertà oggettiva* con quelli sulla *povertà soggettiva* permette di specificare ulteriormente sia le dinamiche attraverso cui si manifesta il problema della indigenza, sia la necessaria flessibilità delle politiche per contrastarla. Tale combinazione dà origine a quattro situazioni-tipo con famiglie:

- a) oggettivamente e soggettivamente povere che possiamo definire *consapevolmente povere*;
- b) oggettivamente povere che però non si considerano soggettivamente povere e che possiamo definire *apparentemente povere*;

³¹ Cfr. Istat – Direzione centrale delle statistiche sui prezzi e il commercio estero, *Le informazioni statistiche sui livelli dei prezzi al consumo per l'analisi della povertà*, dattiloscritto, Roma febbraio 2005.

- c) oggettivamente non povere che però si considerano povere e che possiamo definire in senso proprio *solo soggettivamente povere*;
- d) né oggettivamente né soggettivamente povere che possiamo definire *consapevolmente non povere*.

La presenza del gruppo di famiglie che abbiamo definite *solo soggettivamente povere* spiega le ragioni del diffuso stato di incertezza che coinvolge anche una parte dei ceti sociali che in senso oggettivo sembrerebbero al riparo dall'indigenza. Gli appartenenti a questo insieme di famiglie non rientrano normalmente nelle politiche di contrasto della povertà – che come abbiamo visto debbono essere anzitutto mirate a chi è in povertà assoluta –, si sentono dunque ignorate dai decisori pubblici e sono spinti ad alimentare forme di protesta o di apatia politica. In entrambi i casi sono protagonisti di un disagio che compromette il senso di appartenenza alla collettività e concorre al logoramento della coesione sociale. La maggiore incidenza della povertà nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro Nord resta confermata, ma sensibilmente diversa risulta la reazione delle popolazioni ai disagi sottesi agli elementi oggettivi e soggettivi della povertà.

Ciascuno dei sottogruppi sopra indicati è quantificabile sia a livello nazionale che regionale, con risultati tanto interessanti quanto paradossali (Tab. 1.18 e Figg. 1.11-1.12).

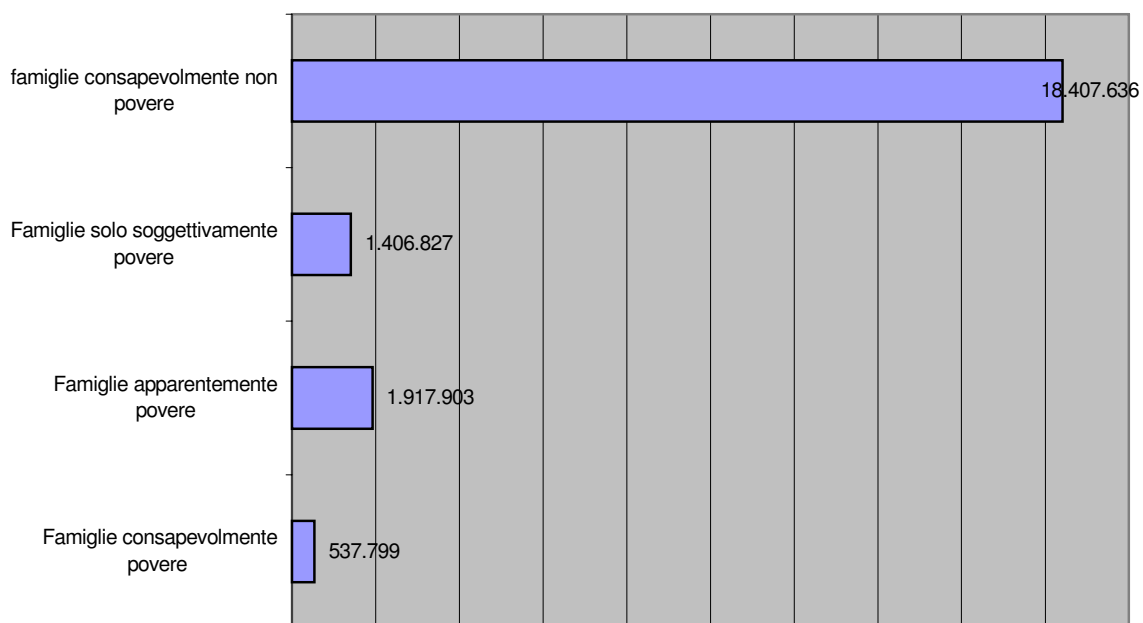
Tab. 1.18 – Combinazione tra povertà oggettiva e povertà soggettiva per regione.
Anno 2002 (valori percentuali su totale famiglie residenti)

AREA GEOGRAFICA	Famiglie oggettivamente povere		Famiglie oggettivamente non povere	
	Famiglie consapevolmente povere	Famiglie apparentemente povere	Famiglie soggettivamente povere	Famiglie consapevolmente non povere
Piemonte	1,6	5,4	8,9	84,1
Valle d'Aosta	0,0	7,1	3,5	89,4
Lombardia	1,0	2,7	6,8	89,5
Trentino-Alto Adige	1,2	8,7	4,7	85,4
<i>Bolzano</i>	1,8	6,8	7,1	84,3
<i>Trento</i>	0,0	11,1	-	88,9
Veneto	0,6	3,3	5,3	90,8
Friuli-Venezia Giulia	1,6	8,2	3,9	86,3
Liguria	1,0	3,8	6,7	88,5
Emilia Romagna	1,0	3,5	6,2	89,3
Nord	1,1	3,9	6,6	88,4
Toscana	1,0	4,9	4,7	89,4
Umbria	0,0	6,4	3,0	90,6
Marche	0,0	4,9	2,9	92,2
Lazio	1,3	6,5	5,3	86,9
Centro	1,0	5,7	4,6	88,7
Abruzzo	2,2	15,8	2,8	79,2
Molise	3,9	22,3	2,9	70,9
Campania	6,1	17,4	6,3	70,2
Puglia	4,5	16,9	6,6	72,0
Basilicata	4,7	22,2	3,1	70,0
Calabria	4,3	25,5	4,3	65,9
Sicilia	5,7	15,6	9,1	69,6
Sardegna	6,5	10,6	11,9	71,0
Mezzogiorno	5,2	17,2	6,9	70,7
ITALIA	2,4	8,6	6,3	82,7
valori assoluti	537.799	1.917.903	1.406.827	18.407.636

La stragrande maggioranza delle famiglie oggettivamente povere dichiara di non esserlo, mentre una parte significativa delle famiglie oggettivamente non povere si considera tale, a conferma dell'importanza che, anche in questo campo, hanno le percezioni soggettive³².

Quest'ultimo dato spiega le ragioni del diffuso stato di incertezza che coinvolge anche una parte delle famiglie che in senso oggettivo sembrerebbero al riparo dall'indigenza. Meno univoco da interpretare è l'atteggiamento di quanti negano di essere (molto o abbastanza) poveri, pur presentando livelli di consumo inferiori alla linea convenzionale di povertà (relativa ed assoluta). In prima battuta si sarebbe tentati di dire che i risultati scontano l'inevitabile imprecisione delle stime della povertà basate sui bassi consumi che possono derivare, in parte, da stili di vita molto sobri (tipici, ad esempio, degli anziani o di chi vive in aree non metropolitane) piuttosto che da proporzionale mancanza di reddito. Le proporzioni del fenomeno³³ chiamano però in causa, anche in questo caso, i meccanismi con cui si formano le rappresentazioni sociali e le definizioni della situazione³⁴.

Fig. 1.11 - Povertà "oggettiva" e povertà "soggettiva": Italia (valori assoluti)



Entrambi questi meccanismi hanno natura comparativa, dipendono cioè dalle aspettative personali, dalle situazioni ambientali, dai gruppi sociali che si prendono a riferimento per formulare le proprie valutazioni: chi vive in situazioni di benessere diffuso si pone traguardi più ambiziosi e tende a confrontarsi con chi sta meglio; chi, al contrario, vive in situazioni con

³² Su 100 famiglie oggettivamente povere (pari a 2 milioni 455 mila 702 unità) 78 dichiarano di non considerarsi tali (1 milione 917 mila 903 famiglie); su 100 famiglie oggettivamente non povere (19 milioni 814 mila 463) 7 si considerano invece povere (1 milione 406 mila 827 famiglie). L'insieme delle famiglie che si sono dichiarate soggettivamente povere (8,7% del totale), sono per 1/3 composte da famiglie al di sotto della linea standard di povertà e per i 2/3 al di sopra di essa.

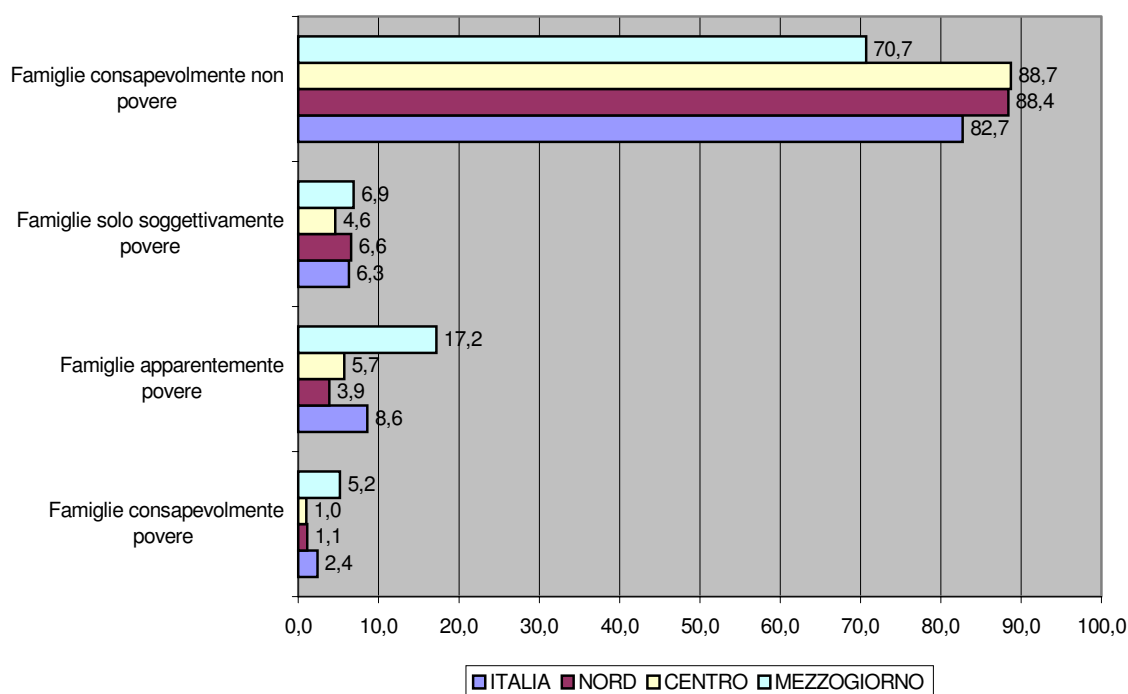
³³ In effetti, le famiglie che abbiamo definite consapevolmente povere (2,4% delle famiglie italiane) sono meno della metà delle famiglie definite sicuramente povere (5,1%) in base alle tre linee di povertà esaminate nel paragrafo 4 (cfr. Tab. 1.10) e il 60% circa delle famiglie stimate in povertà assoluta (4,2% nel 2002).

³⁴ Osserva in proposito la nota dell'Istat del dicembre 2003 che "gli indicatori di povertà soggettiva focalizzano l'attenzione sugli obiettivi individuali (valori, preferenze, convinzioni personali) valorizzano le percezioni personali e le definizioni culturalmente e localmente situate di benessere e di povertà" (cfr. Istat, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane*, cit., p. 15).

standard più modesti e con più modeste possibilità di miglioramento tende a confrontarsi principalmente con i suoi pari e ad avvertire più limitati sentimenti di deprivazione relativa. In aggiunta a queste dinamiche psico-sociali si deve tener conto anche delle reazioni al significato culturale del termine povertà, che ha connotati negativi e stigmatizzanti da cui tende a rifuggire proprio chi è in posizione più precaria per non veder compromessa anche la propria autostima, oltre che il proprio tenore di vita.

Alla luce di queste considerazioni analitiche è sintomatico osservare che le famiglie che abbiamo definite *apparentemente povere* – ma che potrebbero anche essere definite “volontaristicamente non povere” – siano presenti in misura doppia rispetto alla media (17,2% vs 8,6%) nelle regioni del Mezzogiorno (con valori oscillanti tra il 10,6% della Sardegna e il 25,5% della Calabria), dove la povertà oggettiva ha valori parimenti doppi rispetto alla media nazionale (22,4% vs 11%) e il livello dei redditi e dei consumi è – di tutta evidenza – più basso che nel resto del paese (Fig. 1.12).

Fig. 1.12 -Povertà "oggettiva" e "soggettiva" per ripartizione. Anno 2002 (valori %)



Per converso, merita osservare che le famiglie che abbiamo definite *soggettivamente povere* (6,3% del totale) sono diffuse in misura quasi identica nelle regioni del Mezzogiorno (6,9%) e del Nord (6,6%), principalmente, in via di ipotesi, nei contesti metropolitani (dove il costo della vita è più elevato) e nei settori più toccati dalle recenti trasformazioni economico-professionali, dove più facile è sperimentare la mobilità ascendente-discendente e il timore di squilibri di status negativi. Per queste stesse ragioni si comprende anche perché le famiglie residenti nelle regioni del Centro – cioè in regioni con minori squilibri economico-sociali per via del loro sistema urbano di dimensioni medie (ad eccezione di Roma) e della loro struttura economica basata sulla piccola impresa e sul settore pubblico – si sentano in minor misura soggettivamente povere e deprivilegiate.

Oltre alle notevoli differenze rispetto all'approccio convenzionale, i dati della *tabella 1.17* mostrano un'interessante convergenza con quanto emerso dall'uso delle tre linee di povertà relativa (cfr. par. 1.3.1 tab. 1.10): in entrambi i casi – riferiti al 2002 –, risulta

anzitutto simile il numero delle famiglie *sicuramente non povere* (81%, pari a 18 milioni 38 mila 833 unità) – cioè con spesa per consumi superiore al 120% della linea standard di povertà – e di quelle che si considerano *non povere* (82,7%, pari a 18 milioni 407 mila 636 unità) comprendenti quelle che si sono definite molto ricche, ricche e né ricche né povere). Per converso, risulta assai simile la quantità delle famiglie che – in via oggettiva o soggettiva – sono o si sentono minacciate dal rischio di povertà (rispettivamente il 19% e il 17,3%)³⁵. Un'ulteriore convergenza è data dalle famiglie consapevolmente povere, pari al 2,4% del totale, e la quantità minima di famiglie (2,7%) a cui potrebbe essere erogato un reddito di ultima istanza³⁶.

La resistenza collettiva a considerarsi “povere” da parte di molte famiglie che oggettivamente risultano a forte rischio di povertà ha rilevanti implicazioni non solo di ordine metodologico, ma anche culturale che potrebbero orientare le politiche nazionali e locali per contrastare il fenomeno della povertà. Una via di fuga da evitare è quella di considerare gli orientamenti soggettivi dei “poveri oggettivi”: a) come una “misura” della diffusione effettiva della povertà, che dunque sarebbe assai minore di quanto si ritiene convenzionalmente e meno pressante sul piano della domanda politica; b) come un'espressione di “falsa coscienza” di masse rassegnate allo status quo, a cui bisognerebbe dunque spiegare in quali condizioni vivono “veramente”, per rendere più pressante la loro domanda politica. In entrambi i casi, si otterrebbe un identico disimpegno delle classi politiche e delle politiche pubbliche che già tendono a stare in attesa di congiunture più favorevoli, piuttosto che a varare efficaci interventi selettivi.

Il paradosso sopra evidenziato sembra piuttosto che identifichi un'ampio spazio per azioni che facciano leva non tanto sullo spettro della “povertà” – tanto drammatico quanto demoralizzante – quanto sul termine “sviluppo” che chiama in causa l'*achievement* – cioè l'ambizione a migliorare la propria condizione e la mobilitazione personale per raggiungere nuovi traguardi – piuttosto che il vittimismo e la rassegnazione da cui scaturiscono solo insostenibili pressioni assistenziali. L'assunzione di questa prospettiva – che è cosa ben diversa da un puro espediente ideologico-retorico – non esime le politiche pubbliche dall'obbligo di investimenti promozionali ed anticipatori, ma dovrebbe consentire di superare le antiche prassi assistenziali e clientelari, che si sono rivelate incapaci di ridurre strutturalmente le cause degli squilibri esistenti.

1.6 Costo della vita e stima della povertà

Alle differenze territoriali e alle percezioni soggettive si collega, in via diretta, la problematica del diverso costo della vita tra le regioni, i centri urbani e le aree metropolitane, da cui dipende non solo l'effettivo valore dei redditi, ma anche l'intensità della povertà, nonché la deprivazione relativa avvertita dagli individui e dalle famiglie.

³⁵ In pratica, poco meno di 1/5 delle famiglie italiane è coinvolto direttamente o indirettamente in problemi connessi alla carenza di consumi e di reddito.

³⁶ Cfr. P. Sestito e V. Nigro, *La sensibilità alle regole di accesso della spesa aggregata e della composizione dei beneficiari nel sostegno al reddito di ultima istanza: alcune valutazioni*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma, febbraio 2004 ove a p. 8 si dice testualmente “Lo schema base di RUI, con le precisazioni di cui sopra, arriverebbe a coprire il 2,7% delle famiglie (Tab. 1a). Tenuto conto dell'erogazione da garantire ai nuclei familiari coinvolti, in media 2.925€ annui, il fabbisogno finanziario complessivo si cifrerebbe in 1,67 miliardi di euro”. Sui problemi relativi alla stima dei potenziali beneficiari del reddito minimo di inserimento (Rmi) si veda anche il recente documento Isae, *Finanza pubblica e redistribuzione*, Roma, ottobre 2004.

Un approfondimento in questa direzione compiuto per conto della Commissione³⁷ ha portato alla proposta di utilizzare un concetto di povertà economica – basata sulla stima del *risparmio negativo* – che tenga conto simultaneamente del reddito e del sottoinsieme dei consumi non durevoli come i beni alimentari, i trasporti o l’abbigliamento; il metodo proposto si basa sui dati ricavabili dalle indagini della Banca d’Italia sui bilanci delle famiglie italiane e stima la povertà come comportamento rivelato dall’analisi di alcuni parametri anziché attraverso una esplicita rilevazione diretta. L’ipotesi sottostante al calcolo della *povertà rivelata* è che in tal modo sia possibile tenere conto del diverso sistema dei prezzi a livello territoriale riducendo le stime sul divario tra le aree più sviluppate e quelle più svantaggiate.

La proposta – che presenta punti controversi – sarà oggetto di ulteriori approfondimenti da parte della Commissione.

Alle esigenze conoscitive da cui siamo partiti potrebbero corrispondere in modo più valido ed attendibile le elaborazioni attualmente in corso da parte dell’Istat sui livelli dei prezzi al consumo nelle diverse aree territoriali³⁸.

Una possibile soluzione al diverso fabbisogno economico delle famiglie che vivono in povertà o che comunque debbono gestire situazioni altamente problematiche (elevato numero di minori, anziani a carico, disoccupazione, disabilità, ecc.) può derivare dall’utilizzo, in sede di politiche locali, di appropriate scale di equivalenza per parametrare la prova dei mezzi richiesta per l’accesso ai servizi sociali ed assistenziali. La messa a punto di scale di equivalenza differenziate in funzione delle tipologie familiari corrisponde anche ad esigenze di ordine più generale come quelle legate alla riforma degli assegni familiari o degli ammortizzatori sociali³⁹.

Uno dei problemi nel calcolo delle scale di equivalenza sta nell’assunzione di una divisione equa delle risorse familiari monetarie e di tempo tra i membri. Questo implica che i livelli di benessere, e conseguentemente della povertà, siano gli stessi per ogni componente. Di fatto, possono però verificarsi situazioni asimmetriche, con casi limite di *bambini “poveri” in famiglie ricche* e di *bambini “ricchi” in famiglie povere* (vedi parte terza)⁴⁰.

1.7 La persistenza in stato di povertà

Nell’analisi della povertà un’attenzione particolare deve essere dedicata non solo all’incidenza complessiva del fenomeno, ma alla sua evoluzione dinamica ovvero al carattere transitorio o persistente della povertà per le stesse persone e famiglie.

La stima di questo fenomeno richiede l’uso di indagini longitudinali come in effetti è stato fatto nell’ambito della ECHP (*European Community Household Panel* 1994-2001), l’unica fonte disponibile al momento (anche se interrotta nel 2001)⁴¹ in attesa che siano

³⁷ Cfr. L. Campiglio, *Stime della povertà e differenze territoriali nel costo della vita: simulazioni e interventi*, paper presentato al convegno CIES “Misure della povertà e politiche per l’inclusione sociale”, Milano 19-20 novembre 2004 (si rinvia anche alla terza parte del Rapporto).

³⁸ Cfr. Istat – Direzione centrale delle statistiche sui prezzi e il commercio estero, *Le informazioni statistiche sui livelli dei prezzi al consumo per l’analisi della povertà*, dattiloscritto, Roma febbraio 2005.

³⁹ Su questo punto si rinvia a R. Tangorra, P. Sestito, *Rapporto ISEE 2004*, Dipartimento Affari Economici della Presidenza del Consiglio e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma 2004.

⁴⁰ F. Perali, *Stime della povertà e scale di equivalenza. Il costo di mantenimento di un bambino*, paper presentato al convegno CIES “Misure della povertà e politiche per l’inclusione sociale”, Milano 19-20 novembre 2004 (vedi terza parte del Rapporto).

⁴¹ Si tratta di un’indagine campionaria 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.

disponibili i dati della prima rilevazione europea Eu-Silc (anno 2004). Nel 2001 il 9% della popolazione UE (15 stati) pari a circa 25 milioni di persone era in condizione di povertà persistente (con un reddito inferiore alla soglia per almeno due dei precedenti tre anni), ma salvo che in alcuni paesi (GB) non è stata finora compiuta una analisi accurata delle sue dinamiche.

La nostra Commissione ha pertanto scelto di colmare questa lacuna, di rilevante importanza conoscitiva ed operativa, con una apposita analisi sul rischio di persistenza in stato di povertà delle famiglie italiane⁴².

Combinando le stime dei tassi di uscita con quelli di rientro, l'analisi indica che nel periodo 1994-2001 circa il 46% della popolazione si è trovata al di sotto della soglia di povertà in almeno uno degli 8 anni. Le stime forniscono un quadro di alto turnover in povertà per la maggior parte della popolazione: circa 48% di quelli che cadono in povertà riescono ad uscirne dopo solo un anno e tra il 19 e il 25% di coloro che escono vi rientrano dopo il primo anno; tra il 33 e il 40% di coloro che entrano in povertà ha la probabilità di rimanervi per un totale di almeno 4 anni su sette, circa il 30% vi rimane solo per un anno su sette, mentre tra il 7 e il 14% ha la probabilità di rimanere al di sotto della soglia per tutti e sette gli anni (Tab. 1.19). Considerando le diverse caratteristiche degli intervistati risulta che alcuni sottogruppi siano a rischio di *trappole della povertà*, sistematicamente rimanendo al di sotto della soglia più a lungo che il resto della popolazione.

La distinzione tra analisi statica e dinamica ha importanti implicazioni per il disegno delle *misure per la lotta alla povertà*. Appare infatti rilevante non solo sapere quale percentuale di persone viva al di sotto della linea di povertà in un dato anno, ma anche se questa condizione colpisca prevalentemente le stesse persone o tipologie familiari, o se invece si tratti di un evento di breve durata cui potenzialmente tutta la popolazione è esposta. Le politiche da raccomandare nei due casi sono generalmente diverse.

Se la povertà può potenzialmente colpire chiunque, ma per *periodi* piuttosto *brevi*, allora è presumibile che la presenza di adeguati strumenti assicurativi, assieme a mercati finanziari sufficientemente sviluppati, sia sufficiente ad alleviare i disagi che comunque essa comporta. Cadute temporanee del reddito sono generalmente affrontate dalle famiglie attingendo ai risparmi accumulati o prendendo a prestito, o ricorrendo agli strumenti pubblici di sostegno del reddito nel caso di momentanei periodi di disoccupazione.

Tab. 1.19 - Numero di anni in povertà (valori percentuali)

Numero di anni In povertà (x)	Frequenza	Tutto il campione		Poveri almeno una volta	
		%	Proporzione di poveri alla fine di x anni	%	Proporzione di poveri alla fine di x anni
0	6272	54,00	100,00	-	-
1	1560	13,43	46,00	29,20	100,00
2	850	7,32	32,57	15,91	70,80
3	738	6,35	25,25	13,81	54,89
4	484	4,17	18,90	9,06	41,08
5	476	4,10	14,73	8,91	32,02
6	365	3,14	10,63	6,83	23,11
7	464	3,99	7,49	8,68	16,28
8	406	3,50	3,50	7,60	7,60
Totale	11.615	100,0		100,0	

⁴² F. Devicienti, *Dinamiche e persistenze 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.

Compito delle politiche in questo caso è principalmente di garantire un corretto funzionamento dei mercati, quelli finanziari e del lavoro in particolare, e di *predispone adeguati schemi di assicurazione sociale* che accompagnino le transizioni nel mercato del lavoro minimizzando eventuali effetti disincentivanti.

Se invece il fenomeno riguarda principalmente determinate tipologie di individui/famiglie ed è *ricorrente e persistente*, allora il tipo di interventi richiesto può mutare. Da una parte, può rendersi necessario un *targeting selettivo delle misure di assistenza pubblica*: poiché gli schemi di integrazione del reddito tendono ad essere costosi, diventa cruciale identificare correttamente quei gruppi della popolazione che tendono a soffrire più a lungo e in maniera ricorrente di povertà e che in quanto tali rimangono eleggibili anno dopo anno per l'assistenza pubblica. Inoltre, un'elevata *persistenza nello stato di povertà* richiede di spostare il focus degli interventi sulle *cause* che ne determinano l'entrata e/o ne possano ostacolare l'uscita. Sono le loro stesse caratteristiche – incluse quelle non osservabili – a confinare alcuni individui al di sotto della linea di povertà o è piuttosto il fatto stesso di entrare nello stato che ne pregiudica le future possibilità d'uscita? L'analisi empirica del fenomeno povertà, in entrambe le sue *dimensioni statica e dinamica*, non può che essere al centro dei dibattiti sulle *policies*.

1.8 Povertà e immigrazione straniera

Sulle stime della povertà relativa nel nostro paese ha pesato scarsamente, fino a questo momento, la popolazione immigrata a causa della bassa probabilità di essere inclusa nel campione di famiglie residenti utilizzato per l'indagine sui consumi. La progressiva crescita numerica di tale popolazione, unita al crescente processo di stabilizzazione sul territorio dovrebbe, in prospettiva, modificare questa situazione, facendo emergere aspetti finora non conosciuti eppure di rilevante importanza sul piano generale. Di fatto, le fonti ufficialmente delegate a descrivere la realtà migratoria nel nostro Paese non sembrano ancora in grado di fornire un'adeguata rappresentazione degli standard di vita che caratterizzano la popolazione immigrata, né tanto meno delle modalità e dell'intensità con cui possono manifestarsi il disagio e l'esclusione sociale entro l'universo di chi è chiamato a vivere in Italia la condizione di "straniero".

Tra le iniziative che si propongono di supplire alle carenze di un panorama informativo ancora limitato, un posto di indubbio rilievo va riconosciuto alle attività dell'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, attivato dalla Fondazione ISMU nel 2001 su incarico della Regione Lombardia⁴³.

Da qui la decisione della Commissione di stipulare un'apposita convenzione con l'ISMU⁴⁴ per introdurre nella rilevazione campionaria del 2004 – rivolta a circa 8000 stranieri presenti in Lombardia e provenienti dai così detti "paesi a forte pressione migratoria (Pfp)"⁴⁵ tradizionalmente impiegato per le analisi dell'Osservatorio - un complesso di informazioni

⁴³ Informazioni e documentazione sull'attività dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità sono reperibili sul sito <http://www.ismu.org>

⁴⁴ Il rapporto di ricerca è stato redatto da E. Barbiano di Belgiojoso e S. Rimoldi, *Povertà e immigrazione straniera: resoconto dell'esperienza di un'indagine pilota nella realtà lombarda*, Cies-Fondazione ISMU, Roma 2004 (vedi parte terza del presente Rapporto: G. C. Blangiardo, *La povertà degli immigrati in Lombardia: un'analisi dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità*, paper presentato al convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale", Milano 19-20 novembre 2004.

⁴⁵ 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.

aggiuntive, sostanzialmente assimilabili a quelle raccolte dall'Istat per realizzare gli studi sulla povertà per il complesso della popolazione residente⁴⁶.

Il lavoro proposto in questa sede – che ha le caratteristiche di “esperienza pilota” – intende per l'appunto fornire, *sulla base di indicatori analoghi a quelli adottati nelle indagini sulla povertà in Italia*, un esempio di misurazione oggettiva sia dell'incidenza e dell'intensità del fenomeno tra la popolazione straniera presente in Lombardia, sia degli aspetti differenziali e dei fattori di rischio che ne accompagnano le manifestazioni. Insieme a questo approfondimento la Commissione ha affidato anche un approfondimento di taglio qualitativo, per tracciare un profilo del difficile percorso compiuto dagli immigrati dal momento dell'arrivo nei centri di prima accoglienza fino all'inserimento nelle comunità locali⁴⁷. L'indagine campionaria evidenzia che l'ordine di grandezza del consumo familiare e del reddito (individuale da lavoro) mediano si colloca attorno a 900 euro mensili e presenta livelli di dispersione relativamente contenuti (Tab. 1.20).

Tab. 1.20 - Consumi, reddito reale e ideale della popolazione straniera immigrata in Lombardia. Anno 2004

	Mediana	Media	1° quartile	2° quartile	3° quartile
	(Valori in Euro)				
Consumo equivalente (famiglia di 2 componenti)	938	1.030	687	938	1.283
Spesa totale comprensiva di fitti figurativi	900	951	660	900	1.162
Reddito da lavoro (solo intervistato)	900	919	700	900	1.120
Reddito medio mensile di cui dovrebbe disporre una famiglia di 2 adulti e 2 bambini per vivere adeguatamente	2.200	2.474	1.800	2.200	3.000

Fonte: elaborazione su dati Fondazione ISMU-Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità.

I risultati mostrano un debole ma preoccupante divario tra la somma mediamente necessaria per soddisfare i consumi e il corrispondente importo medio delle risorse che caratterizzano un ipotetico nucleo monoreddito. E' dunque agevole rendersi conto come la presenza di soggetti a carico (siano essi il coniuge, i figli o altri parenti) vada configurandosi come fattore che accresce il rischio di povertà, a meno che – come spesso accade – non vi sia il sostegno di uno o più redditi aggiuntivi.

D'altra parte, non è casuale che valori mediamente corrispondenti a poco più di un doppio reddito da lavoro vengano per l'appunto indicati dagli immigrati come necessari allorché li si interroga su quanto necessario per assicurare risorse adeguate ad una ipotetica coppia con due figli. Lo squilibrio negativo consumi e reddito (più consumo medio che reddito) è diffusamente presente nel folto gruppo di lavoratori che percepiscono non più di 1000 euro mensili.

Si tratta di oltre il 55% degli immigrati presenti sul territorio lombardo, un collettivo cui verosimilmente afferiscono due differenti categorie: da un lato, sembra identificabile un gruppo di soggetti che risultano privi di reddito o con redditi talmente bassi da rendere altamente probabile l'ipotesi di una loro convivenza con un soggetto economicamente più forte. Paradossalmente ciò potrebbe renderli meno esposti al rischio di caduta in povertà di quanto non accada, viceversa, per l'altro sottogruppo, quello formato da soggetti il cui maggior reddito (tra 500 e 1000 euro) può forse giustificare l'assenza del supporto di altri

⁴⁶ Si veda, ad esempio, il più recente resoconto: Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2003*, Statistiche in breve, 13 ottobre 2004.

⁴⁷ Cfr. W. Nanni, *Le problematiche dell'inclusione sociale degli immigrati attraverso l'esperienza dei centri di prima accoglienza*, paper presentato al convegno CIES “Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale”, Milano 19-20 novembre 2004 (parte terza del presente Rapporto).

redditieri, ma non è detto che sia sufficiente ad assicurare piena compensazione del loro livello medio di consumo familiare (nell'ordine di 800-850 euro). E' dunque entro questa categoria che vanno forse identificate le situazioni di maggiore fragilità.

I dati mostrano anche la presenza di un 45% di soggetti il cui reddito da lavoro supera i 1000 euro mensili e per i quali il problema della quadratura del bilancio familiare sembrerebbe attenuarsi. Così come probabilmente diventa meno essenziale per questo gruppo la disponibilità di uno o più redditi aggiuntivi entro il loro nucleo familiare, se non per estendere il potere d'acquisto oltre i confini del bisogno strettamente primario. Le valutazioni sull'incidenza della povertà tra la popolazione immigrata presente sul territorio lombardo a metà del 2004 conducono a stimare nel 43,4% la proporzione di famiglie con un livello di consumi al di sotto della così detta "soglia di povertà relativa", fissata in € 869,50 al mese per una famiglia di due componenti (con gli appropriati adattamenti per numerosità diverse) (Tab. 1.21).

Tab. 1.21 - Incidenza e intensità della povertà nella popolazione straniera immigrata in Lombardia. Anno 2004

Tipologia	Famiglie nel campione		Consumo medio equivalente di ogni tipologia	Variazione % rispetto alla soglia di 869,50 euro	Individui		
	Valore assoluto	%			Nel campione	Nella popolazione	Valore assoluto
sicuramente povero	1.623	25,8	537,2	-38,2	5.174	36,9	239.000
Appena povero	1.102	17,5	790,9	-9,0	2.868	20,5	133.000
quasi povero	916	14,5	953,7	9,7	1.978	14,1	91.000
sicuramente non povero	2.657	42,2	1.455,9	67,4	3.984	28,4	184.000
Totale	6.299	100,0	1.029,7	18,4	14.004	100,0	647.000

Fonte: elaborazione su dati Fondazione ISMU-Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità

Nel complesso, applicando opportunamente la suddetta stima agli ultimi dati forniti dall'Osservatorio Regionale lombardo riguardo al numero di stranieri presenti alla stessa data, si calcola che vi siano circa 370 mila immigrati che, stante il confronto con il parametro-soglia che identifica a livello nazionale il confine di accesso alla povertà, potrebbero venire etichettati come "poveri". Vale ancora la pena di segnalare come, in una regione per la quale le più recenti stime Istat accreditano la presenza di solo il 5% delle unità familiari sotto la soglia di povertà, ciò che emerge con riferimento al sottoinsieme di quelle immigrate è una quota che - a parità di procedure e di parametri di riferimento - risulta ben 10 volte più grande.

Riguardo all'intensità della povertà - intesa come distanza percentuale del valore medio dei consumi della componente povera dalla soglia di riferimento - i dati mostrano che è complessivamente pari al 26,4% (un valore poco diverso dal 21,4% determinato dalle stime Istat a livello nazionale), ma raggiunge il 38,2% in corrispondenza del gruppo di famiglie identificate come *sicuramente povere*. Un sottoinsieme che accentra ¼ delle famiglie straniere e poco più di 1/3 dei corrispondenti individui ed è costituito dalle realtà familiari che si spingono sotto la soglia di povertà per oltre il 20%. Sul fronte opposto, il gruppo di coloro che sono stati etichettati come *sicuramente non poveri* (superano la soglia per oltre il 20%) comprende unicamente il 42,2% delle famiglie straniere presenti in Lombardia ed aggrega un insieme di 184 mila individui. L'ampio ventaglio di informazioni acquisite nel corso dell'indagine campionaria che ha fatto da supporto alle presenti analisi consente di valutare l'incidenza e l'intensità della povertà in immigrazione anche in relazione ai punti qualificanti del progetto migratorio e alle caratteristiche personali, familiari e di contesto socio-economico dei soggetti che ne sono coinvolti.

La regolarità rispetto al soggiorno non sembra incidere in senso chiaramente negativo o positivo sulla frequenza di famiglie povere, anche se chi ha sempre vissuto in Italia clandestinamente mostra un'incidenza del 55%, là dove chi ha il permesso di soggiorno o sta

regolarizzandosi si attesta attorno al 40%. Ciò che va tuttavia messo in evidenza è la quota straordinariamente elevata di povertà (50,49%) tra le famiglie di coloro che sono entrati in possesso delle carta di soggiorno. Si tratta di un'apparente anomalia che trova spiegazione proprio nella particolare composizione di tali famiglie (che presentano altresì una maggiore anzianità migratoria): la loro spiccata caratterizzazione nucleare, generalmente accompagnata dalla presenza di figli, le espone ad un più alto rischio di caduta in povertà.

Sul fronte della *provenienza*, gli immigrati relativamente meno poveri sono gli asiatici, mentre quelli con l'incidenza più alta sono gli africani dell'area sub-sahariana.

Sotto il profilo della *composizione familiare* la situazione che si rivela più protettiva rispetto alla povertà è quella della semplice convivenza in coppia (25% di famiglie sotto la soglia) o in alternativa quella della famiglia unipersonale (29%). La presenza di figli genera nel complesso più che un raddoppio dell'incidenza (dal 32% al 67%), ma è soprattutto nelle forme familiari allargate alla convivenza con altri parenti, ovvero determinate dalla coabitazione con altri soggetti (parenti e non) che si identificano le condizione di povertà più accentuata, con punte di intensità che superano l'80% delle famiglie.

Decisamente evidente è anche la correlazione diretta tra incidenza della povertà e dimensione familiare: è inferiore alla media per i soggetti soli o per le famiglie di due componenti, mentre si raggiungono valori già nell'ordine del 75% per quelle formate da quattro persone. Di fatto è la presenza dei figli ad identificare il fattore di più vasto impatto nel determinare la caduta in povertà delle famiglie immigrate. A conferma di quanto già da tempo rilevato attraverso le indagini Istat sul complesso delle famiglie residenti in Italia, anche per l'universo degli immigrati (almeno per quelli dell'area oggetto di attenzione) sono i membri aggregati (i familiari di cui si è detto) e i figli il vero punto debole.

Se è vero che la *disponibilità di un lavoro* – e quindi di un reddito – si configura come naturale strategia di contrasto al rischio della caduta in povertà, verrebbe da credere che, stante il basso livello di disoccupazione degli stranieri presenti in Lombardia, tale rischio sia largamente scongiurato. Il fatto che ciò non accada per un considerevole numero di occupati, induce a riflettere sull'adeguatezza delle loro condizioni di impiego e, ancor di più, dei corrispondenti salari.

Di fatto, posto uguale a 100 il tasso di incidenza della povertà per la condizione di lavoratore dipendente regolare e a tempo indeterminato (tasso il cui reale valore è 35,6%), tra coloro che lavorano irregolarmente l'indicatore sale a 125 se si tratta di occupazione stabile e a 129 in caso contrario. Lo stesso indicatore risulta uguale a 134 per i lavoratori autonomi non regolari, sale a 195 per i disoccupati e a più di 200 per le famiglie la cui persona di riferimento è studente, casalinga o in altra condizione non lavorativa. Famiglie, queste ultime quattro richiamate, ove presumibilmente sussistono altri titolari di reddito, ma che altrettanto verosimilmente vengono pur sempre a trovarsi nella scomoda posizione di famiglia monoreddito.

1.9 La dinamica degli indicatori di esclusione sociale

Se la povertà monetaria è di per sé una fonte di svantaggio sociale, anche chi gode di un reddito sufficiente può sperimentare difficoltà di accesso a beni e servizi essenziali di rilevante impatto sul costo e sulla qualità della vita: è questo il caso dei servizi legati ai bisogni sanitari, assistenziali e scolastici che concorrono in modo rilevante a definire non solo il benessere individuale ma anche il grado di sviluppo complessivo di un territorio. E' per queste ragioni che l'accesso a di tali servizi è diventato indicatori convenzionali di benessere o, al contrario, di esclusione sociale.

Le politiche di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale debbono in effetti puntare non solo su politiche di redistribuzione del reddito, ma anche sullo sviluppo dei servizi

formativi, socio-sanitari, socio-assistenziali, ecc. tenuto conto che per molte forme di disagio estremo il punto di partenza non coincide necessariamente con la scarsità di risorse economiche ma con problemi personali (disabilità, malattie, dipendenze, ecc.) o ambientali non affrontabili sul piano puramente monetario.

Sulle reali condizioni di vita dei nuclei familiari incidono non solo il livello della spesa, ma anche l'insorgere di difficoltà occasionali o permanenti che impediscono di destinare le proprie risorse per l'acquisto di maggiori beni, fino al caso estremo di non poter acquistare beni di prima necessità. Al pari dell'accesso ad alcuni servizi basilari, anche queste forme di privazione sono convenzionalmente considerate un sintomo di malessere e di esclusione sociale.

1.9.1 Il disagio abitativo

Il *disagio abitativo* può derivare sia dalle condizioni dell'abitazione (scarsa luminosità, infiltrazioni di acqua, infissi e pavimenti fatiscenti) sia da problemi legati alla zona di residenza (sporczia nelle strade, criminalità, atti vandalici o di violenza, presenza in strada di persone che si drogano, ubriacano o prostituiscono); il 16,3% delle famiglie italiane dichiara di avere almeno un problema nella sua abitazione e tale situazione è particolarmente avvertita tra le famiglie oggettivamente povere (24,6%) rispetto alle non povere (13,2%) a conferma del legame diretto con la minore o maggiore disponibilità di risorse monetarie (Tab. 1.22).

Tab. 1.22 – Famiglie che dichiarano problemi in relazione all'abitazione per ripartizione geografica. Anno 2002 (valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	scarsa luminosità	Infiltrazioni di acqua	Infissi pavimenti fatiscenti	Almeno un problema		
				Famiglie povere	Famiglie non povere	Totale famiglie
Piemonte	9,3	7,9	4,2	30,8	15,4	16,4
Valle d'Aosta	5,6	3,3	3,1	*	8,0	8,7
Lombardia	6,5	7,6	3,7	24,6	13,2	13,6
Trentino-Alto Adige	5,2	5,6	6,1	15,1	12,6	12,8
<i>Bolzano</i>	6,2	7,5	10,7	*	17,0	17,8
<i>Trento</i>	4,3	3,9	1,9	*	8,5	8,4
Veneto	5,5	10,3	3,6	24,4	15,0	15,4
Friuli-Venezia Giulia	4,6	9,9	4,4	26,5	12,5	13,9
Liguria	9,5	4,6	2,6	20,3	12,9	13,3
Emilia Romagna	5,1	8,7	3,6	19,1	13,1	13,4
Nord	6,7	8,1	3,8	24,5	13,7	14,3
Toscana	7,3	6,3	3,5	17,3	13,1	13,3
Umbria	8,6	9,5	4,8	19,6	17,4	17,5
Marche	6,0	8,9	3,4	27,0	14,1	14,7
Lazio	10,5	7,2	4,6	23,8	15,0	15,7
Centro	8,8	7,3	4,1	21,9	14,4	14,9
Abruzzo	7,4	7,1	3,2	16,9	13,8	14,3
Molise	11,5	10,5	5,0	27,2	16,9	19,6
Campania	13,4	6,3	5,7	28,2	16,2	19,1
Puglia	9,7	6,7	4,6	19,8	15,4	16,4
Basilicata	14,9	10,0	5,3	34,1	20,0	23,8
Calabria	12,0	11,4	5,8	26,5	20,2	22,1
Sicilia	14,4	10,2	6,1	30,6	21,5	23,5
Sardegna	12,8	14,7	6,1	33,3	21,5	23,5
Mezzogiorno	12,4	8,8	5,4	26,9	18,2	20,1
ITALIA	8,9	8,1	4,4	25,8	15,1	16,3

(*) il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003.

Il disagio legato alla zona di residenza non si associa invece strettamente alla condizione di povertà bensì all'aumentare dell'ampiezza del comune di residenza, con una incidenza particolarmente marcata nei comuni con popolazione superiore ai 200.000 abitanti⁴⁸. Se però si tiene conto di chi avverte contemporaneamente almeno un problema nell'abitazione e nella zona di residenza (7% del totale delle famiglie) il divario tra poveri e non poveri torna a farsi evidente, con valori rispettivamente del 13% e del 7,1%. Il Mezzogiorno è la ripartizione con la quota più elevata di famiglie che dichiarano entrambe le difficoltà (11,3%), ma la quota di famiglie povere che è in questa stessa situazione è più elevata nei comuni del Nord con più di 200.000 abitanti (20,3%) che non in quelli del Mezzogiorno (19,7%).

1.9.2 L'accesso ai servizi sanitari

Nel contesto di un sistema di welfare che voglia garantire a tutti i cittadini alcuni servizi essenziali, le difficoltà di accesso a tali servizi costituiscono un obiettivo impedimento al pieno godimento dei diritti di cittadinanza, specie al crescere del fabbisogno di tali servizi per ragioni di necessità, come nel caso della popolazione anziana o inferma.

Una prima spiegazione di tali difficoltà è riconducibile alle caratteristiche dell'offerta in termini di distribuzione territoriale, di adeguatezza dimensionale e di efficienza, con effetti di razionamento che colpiscono la popolazione residente nel relativo bacino di utenza. Non è però scontato constatare che chi è povero economicamente incontra più difficoltà (17,1%) di chi non lo è (10,3%) ad accedere ai servizi sanitari offerti dalla ASL e/o dai pronto soccorso, specie nelle regioni del Nord (15%) e del Sud (18,9%). In Piemonte, Valle d'Aosta, e Liguria la difficoltà tra i poveri è più che doppia rispetto ai non poveri. Nelle regioni del Mezzogiorno lo scarto tra le famiglie povere e non povere è meno pronunciato, ad indicare che le cause dei disagi sono innanzitutto di ordine strutturale, in quanto i servizi non sono equamente distribuiti sul territorio⁴⁹ (*Tabella 1.23*).

Questa selezione negativa verso i più deboli – che sembra risolta dalle regioni del Centro - richiede un impegno specifico delle istituzioni attraverso un sistema integrato di servizi sanitari e sociali, che sappiano orientare e accompagnare chi incontra maggiori ostacoli, sia per ragioni di età – posto che tra gli anziani l'incidenza della povertà è, in generale, superiore alla media – sia perchè ha minori capacità di ricevere informazioni, essendo anche questo un tratto caratteristico di chi ha un reddito molto basso. Le informazioni a disposizione (*Tab. 1.23*) indicano in effetti che le famiglie con maggiori difficoltà di utilizzo dei servizi delle Asl o dei pronto soccorso sono più spesso costituite da anziani soli (14% per Asl e 16,2% per pronto soccorso), da coppie senza figli con persona di riferimento anziana (9% per Asl e 11,4% per pronto soccorso) e da famiglie monogenitore (7,4% per ASL e 10,3% per pronto soccorso).

⁴⁸ La percentuale di famiglie povere e non povere che dichiarano di avere almeno uno di questi problemi è all'incirca la stessa (34,2% vs. 31,2% rispetto al valore medio nazionale del 31,5%); variano invece dal 20% al 50% le famiglie che avvertono lo stesso problema a seconda che risiedano in comuni fino a 10.000 abitanti o in comuni con oltre 200.000 abitanti.

⁴⁹ E' sintomatico che sia nel Mezzogiorno che nelle altre ripartizioni le maggiori difficoltà di accesso a uno o ad entrambi i servizi si registrano nei comuni di dimensioni piccole (fino a 10.000 abitanti) e in quelli grandi (oltre 50.000 persone).

Tab. 1.23 – Difficoltà di accesso ai servizi sanitari. Anno 2002 (valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	ASL	Pronto soccorso	Famiglie che hanno dichiarato molte difficoltà nell'utilizzo di servizi offerti dalla ASL e/o dal pronto soccorso		
			famiglie povere	famiglie non povere	Totale famiglie
Piemonte	7,8	8,1	22,4	9,8	10,7
Valle d'Aosta	3,6	10,0	22,1	10,7	11,5
Lombardia	5,2	7,4	15,4	8,5	8,7
Trentino-Alto Adige	2,8	10,4	15,2	10,2	10,7
<i>Bolzano</i>	2,8	14,5	*	15,0	15,0
<i>Trento</i>	2,7	6,7	*	5,9	6,9
Veneto	6,4	6,8	14,7	8,5	8,7
Friuli-Venezia Giulia	3,0	3,1	*	3,8	3,9
Liguria	7,0	10,3	22,5	11,1	11,6
Emilia Romagna	4,6	7,1	*	7,9	7,7
Nord	5,7	7,5	15,0	8,6	9,0
Toscana	3,8	6,1	*	6,7	6,5
Umbria	5,7	7,7	*	8,1	8,4
Marche	3,8	4,5	*	5,6	6,0
Lazio	6,9	12,4	13,7	13,4	13,4
Centro	5,4	9,0	10,9	9,8	9,8
Abruzzo	4,5	6,1	*	7,3	6,8
Molise	6,5	9,1	13,3	9,4	10,4
Campania	13,2	13,3	19,3	15,5	16,4
Puglia	9,0	10,1	18,6	10,6	12,3
Basilicata	10,1	11,9	17,2	11,3	12,9
Calabria	10,8	16,2	20,8	15,6	17,1
Sicilia	8,8	11,5	18,9	12,5	13,8
Sardegna	9,9	22,7	29,6	23,9	24,9
Mezzogiorno	10,0	12,7	18,9	13,7	14,9
ITALIA	7,0	9,5	17,1	10,3	11,1

(*) il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003.

1.9.3 L'accesso ai servizi per l'infanzia

Tra le famiglie con bambini tra 0 e 5 anni sono state rilevate le difficoltà incontrate nell'utilizzo di servizi offerti da asili nido o scuola materna. Poco più del 50% delle famiglie interessate riferisce di non aver incontrato alcuna difficoltà nell'accesso a questo tipo di servizi; meno del 20% dichiara di avere avuto molte o qualche difficoltà e poco meno del 30% non esprime opinione al riguardo (*Tabella 1.24*).

Le Regioni con la quota più elevata di famiglie in difficoltà sono il Piemonte (28,4%), la Sicilia (22,2%) e il Friuli-Venezia Giulia (20,7%). Tra le regioni con la maggior quota di famiglie che non hanno avuto alcuna difficoltà, al primo posto si trova l'Umbria (72,4%), seguita dalla Puglia (67%) e dalle Marche (64,3%).

Va peraltro osservato che l'elevata quota di famiglie che hanno avuto difficoltà può dipendere sia da un'offerta oggettivamente bassa, sia da un'offerta oggettivamente più alta, ma insufficiente. È quello che si sta verificando in situazioni di elevati tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro, dove la forte domanda del servizio non riesce ad essere soddisfatta malgrado la presenza di un'offerta comparativamente più elevata.

Tab. 1.24 – Famiglie con bambini da 0 a 5 anni per livello di difficoltà nell'utilizzo di servizi offerti dall'asilo nido o dalla scuola materna per regione. Anno 2002 (valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Molte o qualche difficoltà	Nessuna difficoltà	Non so	Totale famiglie (=100%)
Piemonte	28,4	5,1	26,5	187.297
Valle d'Aosta	18,5	41,5	40,0	5.629
Lombardia	12,6	56,2	31,2	403.793
Trentino-Alto Adige	18,8	59,8	21,4	48.019
<i>Bolzano</i>	27,1	57,4	15,5	26.037
<i>Trento</i>	*	62,7	28,3	21.982
Veneto	16,7	62,1	21,2	193.566
Friuli-Venezia Giulia	20,7	47,6	31,7	43.138
Liguria	6,6	62,1	31,3	60.098
Emilia Romagna	13,4	61,4	25,2	163.631
Nord	16,4	56,2	27,4	1.105.171
Toscana	17,7	56,4	25,9	134.325
Umbria	8,7	72,4	18,9	29.395
Marche	13,2	64,3	22,5	62.354
Lazio	13,1	58,8	28,1	208.820
Centro	14,2	59,8	26,0	434.893
Abruzzo	19,9	55,4	24,7	58.094
Molise	16,2	54,1	29,7	13.387
Campania	17,9	52,3	29,8	284.790
Puglia	13,1	67,0	19,9	184.180
Basilicata	14,9	53,1	32,0	27.368
Calabria	14,6	57,4	28,0	95.116
Sicilia	22,2	34,1	43,7	261.757
Sardegna	11,0	58,2	30,8	69.508
Mezzogiorno	17,4	51,3	31,3	994.200
ITALIA	16,4	54,9	28,7	2.534.265

(* il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: Istat, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*, dicembre 2003.

1.9.4 La povertà alimentare

Le *Indagini Multiscopo sulle famiglie*, condotte ogni anno dall'Istat, segnalano da tempo una diffusa difficoltà delle famiglie italiane ad acquistare beni e servizi essenziali, come cibo, utenze per l'abitazione (gas, luce, telefono, ecc.) o cure mediche. Nel 2002 anche l'indagine sui consumi ha approfondito questo aspetto nel tentativo di metterlo in relazione con la povertà monetaria, registrando che il pagamento delle utenze domestiche è la spesa che mette in difficoltà il maggior numero di famiglie (8,9%), seguite dalle spese per cure mediche o per l'acquisto di medicinali (6%) e dalle spese per comprare cibo necessario (3,6%) (Tab. 1.25).

La quota di famiglie che dichiara di aver avuto almeno una difficoltà tra le diverse tipologie considerate raggiunge l'11%, con livelli più elevati in quasi tutte le regioni del Mezzogiorno e nel Lazio. Nel sottogruppo delle famiglie povere queste soglie, già di per sé consistenti, si raddoppiano a livello nazionale (23,3%), con punte superiori al 30% nel caso della Sicilia, e della Campania. Tra le famiglie povere, le difficoltà per l'acquisizione dei beni e servizi essenziali sembra legata all'ampiezza del comune di residenza: la difficoltà sale dal 16,4%, per chi risiede nei comuni con meno di 10.000 abitanti, al 28,7% per chi risiede in comuni con oltre 50.000 abitanti, con un andamento più accentuato tra le regioni del Mezzogiorno.

Tab. 1.25 – Famiglie che spesso o qualche volta hanno avuto difficoltà per comprare cibo necessario, pagare bollette, sostenere spese per cure mediche, per condizione di povertà e per regione. Anno 2002 (valori percentuali)

AREA GEOGRAFICA	Comprare cibo necessario	Pagare bollette	Pagare spese per cure mediche	Almeno una difficoltà		
				Famiglie povere	Famiglie non povere	Totale
Piemonte	3,3	7,0	4,9	19,2	8,5	9,2
Valle d'Aosta	Non sign.	1,7	1,7	Non sign.	2,8	2,7
Lombardia	2,5	4,4	2,8	15,0	6,0	6,3
Trentino-Alto Adige	1,8	2,2	1,3	Non sign.	3,2	3,3
<i>Bolzano</i>	2,8	3,0	1,8	Non sign.	4,7	4,6
<i>Trento</i>	Non sign.	Non sign.	Non sign.	Non sign.	1,9	2,2
Veneto	2,6	4,8	3,2	13,2	6,2	6,5
Friuli-Venezia Giulia	1,7	4,5	3,5	17,1	4,5	5,8
Liguria	2,1	3,9	3,7	Non sign.	5,3	6,0
Emilia Romagna	2,0	4,1	2,2	14,3	4,5	4,9
Nord	2,5	4,7	3,2	15,3	6,0	6,5
Toscana	2,1	6,0	3,9	16,7	6,8	7,3
Umbria	1,2	4,1	3,4	Non sign.	5,8	5,9
Marche	2,0	4,2	2,8		5,3	5,7
Lazio	4,3	11,7	6,8	23,1	12,7	13,5
Centro	3,0	8,3	5,1	19,2	9,3	9,9
Abruzzo	1,5	8,7	3,2	12,5	8,9	9,6
Molise	4,9	9,7	5,4	16,6	8,5	10,6
Campania	5,8	15,5	11,3	30,3	14,6	18,3
Puglia	3,8	11,3	8,5	19,6	13,5	14,8
Basilicata	4,5	12,7	8,1	20,9	12,5	14,7
Calabria	5,2	14,4	8,7	20,3	15,2	16,7
Sicilia	7,8	22,7	16,8	37,3	23,1	26,1
Sardegna	6,9	12,0	6,8	22,3	13,2	14,8
Mezzogiorno	5,6	15,5	10,8	26,7	15,9	18,4
ITALIA	3,6	8,9	6,0	23,3	9,3	11,0

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie*, 2002

Ancorché minoritario sul piano statistico, decisamente preoccupante è il numero delle famiglie che ha dichiarato di avere avuto "spesso" o "qualche volta" *difficoltà ad acquistare beni alimentari* di prima necessità (3,6%, pari a 802 mila unità e a circa 2 milioni 330 mila persone). Le cifre sono imponenti e danno un'idea allarmante sia delle difficoltà sperimentate da una parte notevole dei residenti, sia del potenziale fabbisogno di aiuti (diretti e indiretti) per sovvenire a questo tipo di disagio economico-sociale. A fronte della estensione quantitativa di quella che possiamo definire la *povertà alimentare* sperimentata dalle famiglie italiane, non è difficile concludere che le diverse forme di aiuto alimentare già oggi in atto riescono a rispondere solo alla parte emersa dell'iceberg e che pertanto necessitano di essere ulteriormente sostenute ed incrementate per essere maggiormente all'altezza della domanda effettiva e potenziale⁵⁰. Anche in questo caso, l'incidenza del fenomeno è superiore nelle regioni del Mezzogiorno (5,6%) rispetto al resto del paese, ma non è di poco conto osservare che anche nelle regioni del Nord la *povertà alimentare* colpisce in modo stabile o saltuario il 2,5% delle famiglie residenti pari a circa 267 mila nuclei familiari.

⁵⁰ L'estensione del fenomeno fornisce, in particolare, una misura di quanti sono i soggetti potenzialmente interessati ad una o più delle diverse forme di aiuto alimentare erogate sul territorio nazionale dagli oltre 6500 enti non profit che - in base ai dati forniti dalla Fondazione Banco Alimentare (*Rapporto Annuale 2003*, Milano 2004) - hanno distribuito nel 2002-2003 viveri sufficienti al fabbisogno quotidiano di circa 1 milione di persone bisognose.

Il dato è ancor più sintomatico perché in tali regioni opera una fitta rete di centri di aiuto per lo più gestiti da organizzazioni non profit di tipo locale o sovralocale che per l'appunto hanno come loro missione quella di distribuire beni di prima necessità in modo stabile e sistematico a chiunque ne faccia richiesta.

1.9.5 Povertà e aiuti informali

Le famiglie in difficoltà si trovano in condizioni più o meno gravi a seconda della possibilità che hanno di ricevere aiuti sia dalle istituzioni che dalle reti di sostegno sociale di natura parentale, associativa e volontaria. Sotto questo profilo risultano particolarmente significativi i dati sulle famiglie che sempre nel corso del 2002 hanno ricevuto aiuti informali in natura e/o in denaro da parte di vari soggetti. Se per un verso questi dati danno una misura dello stato di bisogno delle famiglie, da un altro punto di vista rivelano anche in che misura operano alcune reti di solidarietà sociale senza delle quali i fenomeni di povertà e di esclusione sarebbero ancora più ampi (Tab. 1.26).

Tab. 1.26 - Famiglie che hanno ricevuto aiuti informali in natura e/o in denaro nei dodici mesi precedenti l'intervista, per regione e per ripartizione geografica. Anno 2002 (valori percentuali)

	Aiuti in natura	Aiuti in denaro	Ammontare medio degli aiuti in denaro (euro)	Almeno un aiuto
Piemonte	3,8	1,6	3.625,34	5,4
Valle d'Aosta	2,4	*	*	3,4
Lombardia	3,1	2,1	2.193,16	4,5
Trentino-Alto Adige	4,4	1,0	2.384,61	5,6
<i>Bolzano</i>	4,2	1,3	1.247,56	5,7
<i>Trento</i>	4,6	*	*	5,5
Veneto	2,7	1,5	3.536,06	4,0
Friuli-Venezia Giulia	3,3	1,8	3.383,52	4,7
Liguria	4,0	1,5	1.341,76	5,0
Emilia Romagna	3,3	1,9	2.837,59	4,7
Nord	3,3	1,9	2.837,59	4,7
Toscana	2,6	2,0	2.526,90	4,0
Umbria	2,4	1,1	3.063,37	2,9
Marche	5,5	1,4	3.336,34	6,6
Lazio	3,1	2,0	2.605,99	4,6
Centro	3,2	1,9	2.669,97	4,5
Abruzzo	*	3,2	2.126,80	4,2
Molise	6,3	3,0	2.826,40	7,8
Campania	4,5	2,9	2.189,75	6,0
Puglia	3,6	2,2	1.800,52	4,8
Basilicata	1,8	*	*	2,1
Calabria	3,0	1,4	1.226,12	4,1
Sicilia	3,7	2,9	2.086,88	5,7
Sardegna	5,4	2,4	2.090,62	7,1
Mezzogiorno	3,8	2,5	2.043,33	5,4
ITALIA	3,4	2,1	2.493,45	4,9

(*) il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Le famiglie che hanno dichiarato di aver ricevuto una qualche forma di aiuto sono nel complesso il 4,9%; tra queste, circa i 2/3 hanno beneficiato di aiuti informali (3,4% del totale) e 4 su 10 hanno beneficiato di aiuti economici (2,1% del totale) per un ammontare medio di 2 mila 493 euro. La rete informale appare più estesa nel Mezzogiorno (5,4%), tanto più che sia gli aiuti in natura (3,8%) che quelli in denaro (2,5%) si collocano sopra la media nazionale; guardando invece all'ammontare medio degli aiuti, la rete informale appare più intensa nelle regioni del Nord (con 2.837 euro). In questa ripartizione, la regione con l'importo più elevato è il Piemonte (con 3.625 euro), seguita dal Veneto (3.536 euro) e dall'Emilia Romagna (2.837 euro). Alla luce dei dati sulla incidenza della povertà, merita osservare che nel Trentino Alto Adige la percentuale delle famiglie che hanno potuto usufruire di almeno un aiuto informale

(5,6%) supera sia i valori medi nazionali che quelli della ripartizione Nord; la rete solidaristica – che è un indicatore sociale positivo – è dunque piuttosto attiva, specie per quanto riguarda gli aiuti in natura. Il sistema degli aiuti informali raggiunge valori particolarmente elevati anche nelle Marche (6,6%), nel Molise (7,8%) e in Sardegna (7,1%), mentre risulta inferiore alla media in Umbria (2,9%), Basilicata (2,1%), Valle d'Aosta (3,4%).

La tipologia dei beneficiari degli aiuti vede in primo piano i single con meno di 65 anni (7,7%), seguono a distanza i single anziani (6,8%), le famiglie monogenitore (6,5%) e le coppie con tre o più figli (6%), che sul piano monetario ottengono però una cifra inferiore alla media. A ricevere l'aiuto economico più consistente sono le coppie senza figli con persona di riferimento di età inferiore ai 65 anni (3.160 euro), mentre l'aiuto economico più contenuto è andato alle coppie con due figli (1.855 euro) (Tab. 1.27).

Tab. 1.27 – Famiglie che hanno ricevuto aiuti informali in natura e/o denaro nei dodici mesi precedenti l'intervista, per tipologia familiare. Anno 2002 (valori percentuali)

Tipologia familiare	Aiuti		Ammontare medio degli aiuti in denaro (euro)	Almeno un aiuto
	in natura	in denaro		
Persona sola con meno di 65 anni	5,8	3,7	2.812,76	7,7
Persona sola con 65 anni e più	5,7	1,5	1.951,54	6,8
Coppia con p.r. con meno di 65 anni	2,6	1,7	3.160,05	3,7
Coppia con p.r con almeno 65 anni	1,5	0,5	2.389,79	1,8
Coppia con un figlio	2,7	1,8	2.850,35	4,0
Coppia con due figli	2,4	2,3	1.855,23	4,4
Coppia con almeno tre figli	3,4	3,3	2.196,98	6,0
Monogenitore	4,1	3,4	2.624,32	6,5
Altre tipologie	2,7	1,5	3.033,68	4,0
ITALIA	3,4	2,1	2.493,45	4,9

p.r. : persona di riferimento, intestatario della scheda anagrafica

A fornire gli aiuti sia in natura che in denaro sono nella gran parte dei casi i parenti, che dunque esercitano una forma di solidarietà spontanea e primaria, al fuori delle particolari mediazioni motivazionali ed organizzative a cui rispondono invece le reti di solidarietà secondarie (come quelle di tipo caritative, filantropiche, umanitarie). Questa prevalente modalità di intervento – di cui è indubbia l'utilità pratica immediata – risulta particolarmente esposta alle risorse (e ai limiti) dei donatori che potrebbero essere incapaci di sostenere da soli gli sforzi necessari per superare o per condividere stabilmente i problemi. Da qui la necessità di politiche istituzionali orientate alla redistribuzione delle opportunità sociali (economiche, professionali, formative, assistenziali) all'interno di una logica sussidiaria delle (insostituibili) solidarietà primarie.

1.9.6 Povertà monetaria ed esclusione sociale

Il confronto tra la povertà monetaria e gli indicatori di esclusione sociale condotta dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia e della Finanze fa emergere correlazioni ma anche specificità interessanti per tracciare una valutazione sintetica⁵¹. Il forte divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno è in generale confermato anche dai valori regionali degli indicatori di esclusione sociale, si registra tuttavia una elevata variabilità fra le regioni, specialmente al Sud. La graduatoria delle regioni in base agli indicatori di esclusione sociale cambia a seconda degli indicatori considerati, mostrando che essi sono in

⁵¹ La correlazione con la povertà monetaria è significativa per gli indicatori di inadeguatezza delle abitazioni e di difficoltà ad acquistare beni di prima necessità (pari in entrambi i casi allo 0,75).

grado di catturare diversi aspetti delle condizioni di vita in una stessa regione. La Basilicata, la Calabria ed il Molise – che mostrano i tre valori più alti per la povertà monetaria – registrano, ad esempio, una performance migliore rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno se si considerano alcuni indicatori di esclusione sociale. Analoghe situazioni si verificano in Trentino Alto Adige e nel Friuli Venezia-Giulia (Tab.1.28).

Tab. 1.28 - Graduatoria regionale (all'interno delle due macro aree) per l'indicatore di povertà monetaria e gli indicatori di esclusione. Anno 2002 (1= caso peggiore, 12 = caso migliore)

	ORDINAMENTO PER MACRO AREE (dal caso peggiore al migliore)	Povertà monetaria	Inadeguatezza delle abitazioni	Difficoltà nell'utilizzo dei servizi sanitari	Difficoltà nell'utilizzo dei servizi per l'infanzia	Difficoltà a comprare beni di prima necessità
Centro-Nord	Trentino Alto Adige	1	11	4	3	11
	Friuli Venezia Giulia	2	6	12	2	8
	Lazio	3	3	1	9	1
	Valle d'Aosta	4	12	3	4	12
	Piemonte	5	2	4	1	2
	Umbria	6	1	8	11	7
	Toscana	7	9	10	5	3
	Marche	8	5	11	8	9
	Liguria	9	9	2	12	6
	Emilia Romagna	10	8	9	7	10
	Veneto	11	4	6	6	4
	Lombardia	12	7	6	10	5
Mezzogiorno	Calabria	1	4	2	6	3
	Basilicata	2	1	5	5	6
	Molise	3	5	7	4	7
	Campania	4	6	3	3	2
	Puglia	5	7	6	7	4
	Sicilia	6	2	4	1	1
	Abruzzo	7	8	8	2	8
	Sardegna	8	2	1	8	4

Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (gennaio 2005) su dati Istat, anno 2002.

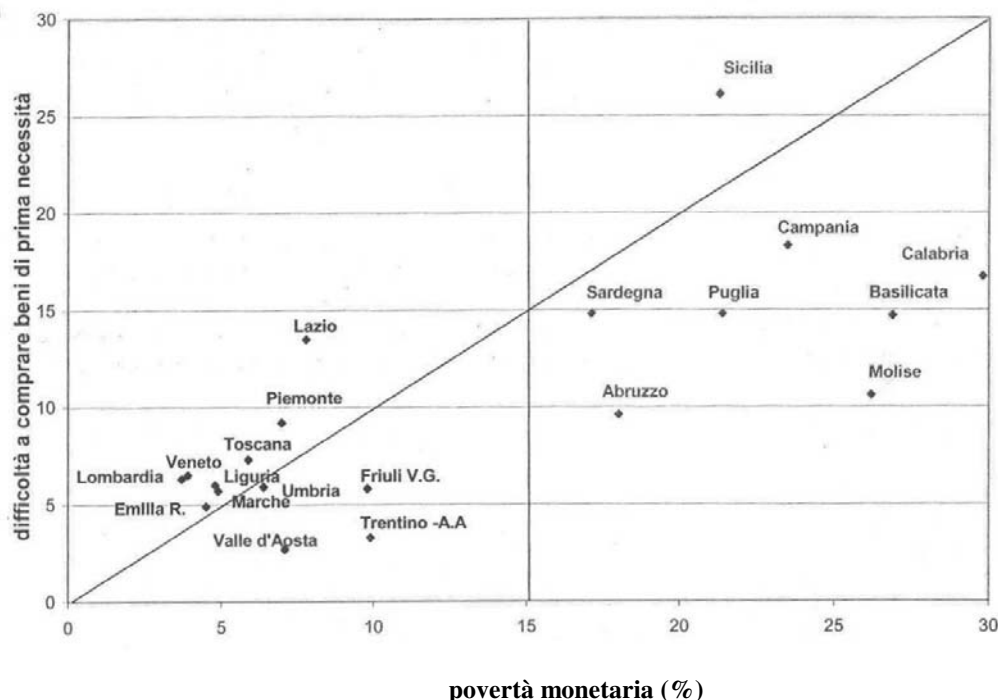
Se si assume la difficoltà ad acquistare beni di prima necessità (beni alimentari, spese mediche, bollette) come predittore diretto del disagio economico, si constata che la sua correlazione con il livello di spesa per consumi non è ovunque significativa, specie nelle regioni del Sud dove le difficoltà monetarie vengono percepite come meno gravi che nelle regioni del Centro-Nord. La povertà monetaria appare dunque una misura insufficiente per descrivere il benessere-malessere delle famiglie, al contrario degli indicatori di esclusione sociale, che hanno anche il vantaggio di fornire indicazioni di *policy* più puntuali ed immediate⁵² (Fig. 1.13).

La povertà monetaria appare dunque una misura insufficiente per descrivere il benessere-malessere delle famiglie, al contrario degli indicatori di esclusione sociale, che hanno anche il vantaggio di fornire indicazioni di *policy* più puntuali ed immediate⁵³.

⁵² Il Documento curato dal DPS del Ministero dell'Economia e delle Finanze dichiara a questo proposito che "le misure unidimensionali (ndr. del benessere) non consentono una comprensione adeguata dell'arretratezza o dello sviluppo di una data area, né offrono indicazioni per l'azione pubblica", in particolare "la povertà monetaria non fornisce molte indicazioni per gli interventi di *policy*. Invocando di fatto misure redistributive, essa oscura completamente i problemi di accesso ai servizi e alle opportunità, che nessuna misura redistributiva potrà mai affrontare" (cit. pp. 20-21).

⁵³ Il Documento curato dal DPS del Ministero dell'Economia e delle Finanze dichiara a questo proposito che "le misure unidimensionali (ndr. del benessere) non consentono una comprensione adeguata dell'arretratezza o dello sviluppo di una data area, né offrono indicazioni per l'azione pubblica", in particolare "la povertà monetaria non fornisce molte indicazioni per gli interventi di *policy*. Invocando di fatto misure redistributive, essa oscura completamente i problemi di accesso ai servizi e alle opportunità, che nessuna misura redistributiva potrà mai affrontare" (cit. pp. 20-21).

Fig. 1.13 – Distribuzione regionale della povertà monetaria e della difficoltà a comprare beni di prima necessità (valori percentuali)



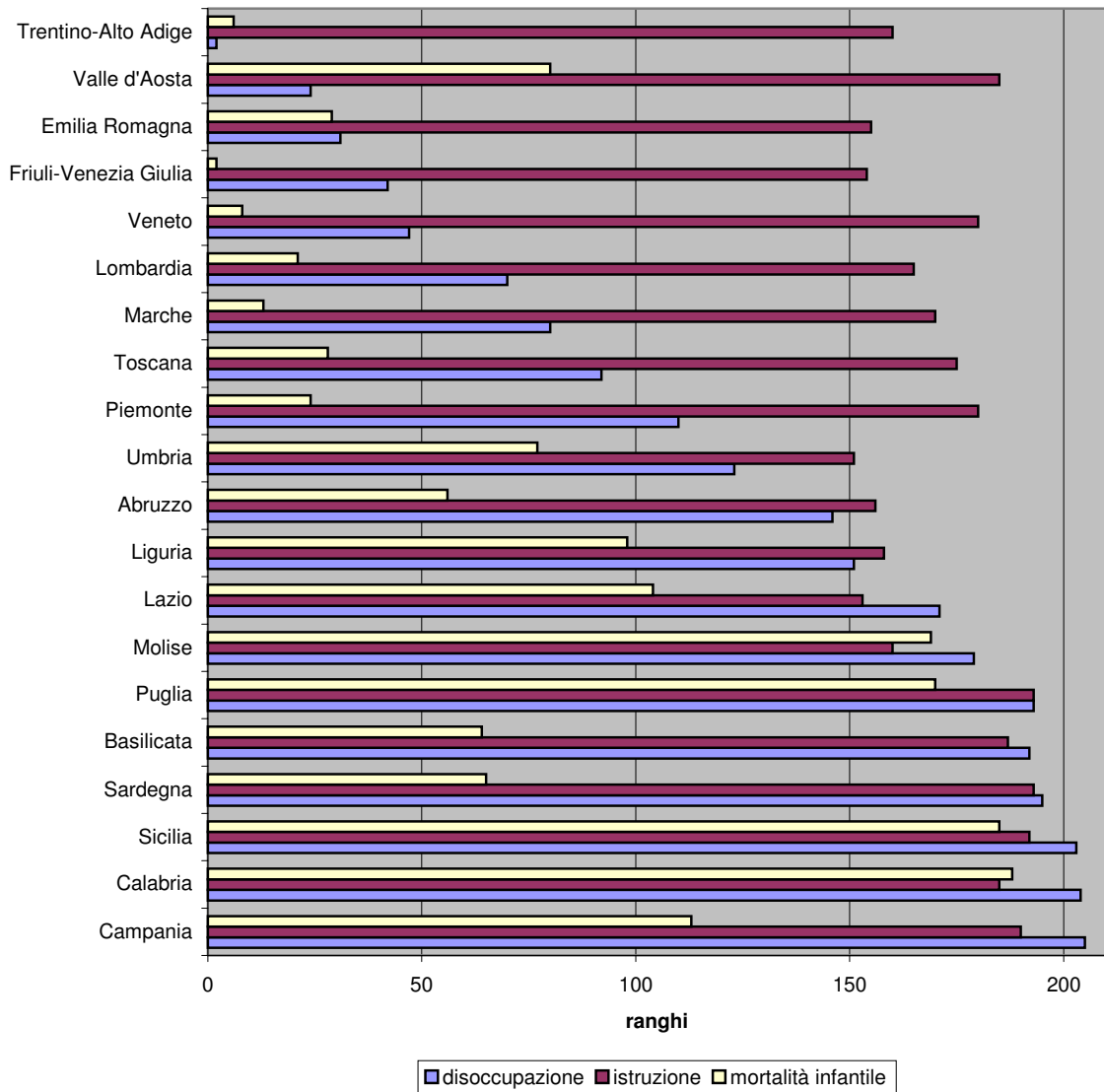
Fonte: Elaborazioni del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (gennaio 2005) su dati Istat, anno 2002.

L'esigenza di disporre di adeguate conoscenze sulle cause e sulle dinamiche della povertà e dell'esclusione sociale trascende i confini nazionali ed accomuna da tempo gli stati membri dell'Unione Europea che al Consiglio europeo di Lisbona, di Nizza (anno 2000) e di Laeken (anno 2001) hanno ridefinito una serie di obiettivi comuni tanto nel campo delle politiche di contrasto della vulnerabilità (attraverso l'elaborazione di Piani nazionali per l'inclusione – Nap/inclusione) quanto nel campo degli strumenti conoscitivi. Questo orientamento coinvolge oggi anche i paesi entrati a far parte dell'Unione dopo il 1° maggio 2004 e la mappa delle vulnerabilità economiche e sociali tenderà ad arricchirsi di nuovi elementi e profili. Utilizzando gli indicatori concordati in sede comunitaria, ma introducendo anche ulteriori integrazioni sulle condizioni abitative e di salute che possono influenzare notevolmente la qualità della partecipazione sociale, la Commissione ha elaborato su scala nazionale e regionale un profilo dei rischi di esclusione sociale in Italia⁵⁴ (Figura 1.14).

L'istruzione sembra essere la variabile che discrimina maggiormente le regioni italiane rispetto al resto dell'Unione dei quindici. Alcune aree del territorio italiano si caratterizzano per l'accumularsi di condizioni di relativo disagio nelle tre dimensioni considerate (Sicilia, Calabria, Puglia, Molise), mentre si notano aree caratterizzate da condizioni di vita particolarmente favorevoli, ma con problemi specifici in termini di istruzione (Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, per citare solo due esempi). Altre aree con livelli relativamente elevati di disagio sociale (in termini di disoccupazione e istruzione) sembrano invece vantare posizioni relativamente favorevoli in termini di salute pubblica.

⁵⁴ Cfr. R. Cagiano de Azevedo, *Misure e analisi dell'esclusione sociale nel panorama europeo*, paper presentato al Convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione", Milano 19-20 novembre 2004. L'analisi proposta si riferisce a 207 regioni (su 211) appartenenti ai quindici stati membri dell'Unione Europea prima dell'allargamento, indicate dalla normativa europea come "NUTS 2". Nella analisi effettuate sono stati esclusi i territori d'oltremare francesi (4).

Fig. 1.14 – Rango delle regioni italiane in alcuni indicatori di disagio



I ranghi vanno da 1 a 207. Per ogni indicatore di disagio viene rappresentata, in ascisse, il rispettivo rango

PARTE SECONDA

Le politiche sociali nel biennio 2003-2004
Iniziative e provvedimenti

2. LE POLITICHE DI CONTRASTO DELLA ESCLUSIONE SOCIALE NEL BIENNIO 2003-2004

Per valutare le politiche adottate nel biennio 2003-04 è opportuno assumere come punto di riferimento le linee programmatiche enunciate dal Governo in carica nel *Libro bianco sul Welfare* del 2003 e nel *Piano Nazionale Inclusione per il 2003-2005* (NAP/inclusione 2003-05); entrambi questi documenti puntano in modo esplicito sulla centralità della famiglia come destinatario e come protagonista delle politiche sociali e disegnano attorno a questo attore sia l'analisi dei problemi di lungo periodo – come quelli legati alla natalità, all'invecchiamento e, in genere, alle dinamiche demografiche – sia le azioni di prevenzione e di contrasto delle molteplici forme di svantaggio sperimentate dalle famiglie e dai loro singoli componenti.

L'obiettivo complessivo indicato nel *Libro bianco sul Welfare* è di potenziare le risorse destinate ai servizi alla persona, prevedendo incentivi alla formazione di nuove famiglie, maggiori deduzioni fiscali per le famiglie con figli, aiuti alle giovani coppie, sostegni ai nuclei familiari con persone conviventi non autosufficienti, sviluppo degli asili nido e di quelli aziendali, la defiscalizzazione delle spese di accesso ai servizi del privato sociale. L' *Agenda sociale* contenuta nel *Libro bianco* traccia il profilo delle sfide e delle priorità da affrontare non definisce però scadenze precise, né opera stime sulle risorse finanziarie disponibili e di quelle da reperire; questo compito è affidato ad una programmazione specifica, di cui è parte integrante il Piano di Azione Nazionale sulla inclusione sociale. Il Nap/inclusione 2003-2005 si collega in via diretta all'impostazione strategica del *Libro bianco sul Welfare*, compiendo un passo ulteriore attraverso l'enunciazione delle linee guida operative per il biennio di competenza, ridefinite nell'aggiornamento di medio periodo del settembre 2004⁵⁵ con informazioni sulle azioni ed i progetti messi in atto e/o da varare in relazione a:

- le risorse per la spesa sociale;
- le politiche a sostegno della genitorialità;
- la tutela e la promozione dei diritti dei minori;
- il sostegno alle persone disabili;
- il riordino della istruzione e della formazione professionale;
- le politiche del lavoro;
- i flussi migratori;
- il sistema previdenziale;

All'esame di questi elementi è dedicata questa parte del Rapporto con una scansione che tiene conto dapprima dei provvedimenti di carattere generale e in secondo luogo dei provvedimenti più specifici, ricollegandoli al ciclo di vita dei destinatari, vale a dire i minori, gli adulti, gli anziani.

2.1 Le risorse per la spesa sociale

2.1.1 Il Fondo Nazionale delle Politiche Sociali nel 2004

Lo stanziamento ordinario dello Stato per le politiche sociali afferisce al Fondo Nazionale delle Politiche Sociali che dal 2003, di concerto col Ministero dell'Economia e delle Finanze, viene ripartito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a favore delle Regioni e delle

⁵⁵ L'aggiornamento di medio termine è stato previsto in sede europea per verificare il percorso compiuto.

Province Autonome senza vincolo di destinazione⁵⁶. La legge finanziaria 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350) ha assegnato al Fondo Nazionale 1 miliardo e 884 milioni di euro, con un incremento del 10% rispetto al 2003 (Tab. 2.1).

Tab. 2.1 - Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. Principali aree di riparto

	2003	2004	Differenza 2003/2004
Fondi destinati all'INPS			
Finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi	678.279.253	808.630.000	130.350.747
Fondi destinati alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (di cui euro 150.000.000 del fondo asili nido previsto dall'art. 70, legge n. 448 del 2001)	896.823.876	1.000.000.000	103.176.124
Fondi destinati ai Comuni			
Finanziamento degli interventi di competenza comunale di cui alla legge 285 del 1997	44.466.939	44.466.939	-
Fondi destinati al Dipartimento nazionale per le Politiche antidroga		14.000.000	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	- 79.735.862
Totale	1.716.555.931	1.884.346.940	167.791.009

L'ammontare complessivo è stato ripartito nel modo seguente:

1. il 43% del Fondo, pari a 808,63 milioni di euro è andato all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) per il finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi (nel 2003 era stato di circa il 40%);
2. poco più della metà del Fondo, pari a 1 miliardo di euro, è stato destinato alle Regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano senza alcun vincolo di destinazione;
3. poco più del 2%, pari a circa 44,5 milioni di euro, è stato assegnato ai Comuni per finanziare gli interventi di cui alla legge 285/97 in materia di *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*;
4. la restante quota dell'1% – pari a 17,2 milioni di euro – è stata destinata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a fronte del 6% nel 2003 (97 milioni di euro); questa forte variazione è dovuta anche al fatto che a partire dal 2004 una quota del Fondo è destinata al Dipartimento Nazionale per le Politiche Antidroga, istituito con la legge finanziaria 2004 che lo ha inserito tra le strutture generali e permanenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

All'interno di ciascuna macroarea di spesa si è proceduto ad ulteriori ripartizioni in ottemperanza agli obblighi di legge o agli accordi raggiunti durante le trattative in sede tecnico-politica.

I fondi destinati all'Inps vanno a copertura degli obblighi 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. Gli ulteriori stanziamenti servono per coprire una serie di oneri pregressi (Tab. 2.2).

⁵⁶ 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.

Tab. 2.2 - Ripartizione dei fondi destinati all'Inps per il finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi

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

Le risorse destinate alle Regioni e alle Province autonome sono state ripartite con le percentuali utilizzate negli anni precedenti sia per il totale complessivo che per le singole voci (Tab. 2.3).

Tab. 2.3 - Fondo nazionale delle politiche sociali: riparto delle risorse destinate alle Regioni

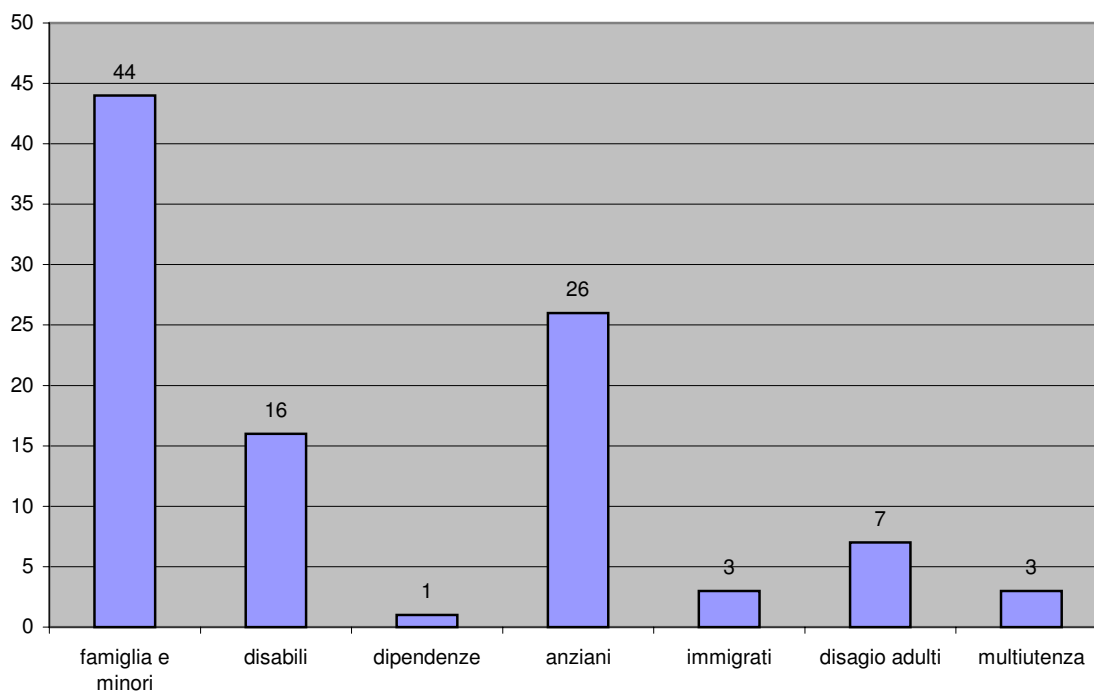
REGIONI	Totale risorse trasferite 2003	%	Risorse FNPS 2004	Risorse fondo asili nido 2004	Totale risorse trasferite 2004
Abruzzo	21.108.898	2,45%	20.834.953	3.676.756	24.511.709
Basilicata	10.853.710	1,23%	10.458.724	1.845.657	12.304.382
Calabria	41.301.496	4,11%	34.954.657	6.168.469	41.123.125
Campania	103.772.555	9,98%	84.854.766	14.974.371	99.829.137
Emilia Romagna	60.745.641	7,05%	59.957.300	10.580.700	70.538.000
Friuli Ven. Giulia	18.889.470	2,19%	18.644.328	3.290.175	21.934.503
Lazio	75.290.951	8,60%	73.103.603	12.900.636	86.004.238
Liguria	26.387.239	3,02%	25.663.149	4.528.791	30.191.940
Lombardia	122.178.458	14,15%	120.272.552	21.224.568	141.497.120
Marche	23.040.062	2,68%	22.741.054	4.013.127	26.754.182
Molise	7.335.331	0,80%	6.780.148	1.196.497	7.976.645
P.A. di Bolzano	61.842.439	0,82%	7.000.980	1.235.467	8.236.448
P.A. di Trento	7.093.032	0,84%	7.175.516	1.266.268	8.441.784
Piemonte	7.269.863	7,18%	61.039.864	10.771.741	71.811.604
Puglia	67.328.454	6,98%	59.303.753	10.465.368	69.769.121
Sardegna	25.696.413	2,96%	25.163.448	4.440.609	29.604.057
Sicilia	80.953.332	9,19%	78.076.227	4.440.609	29.604.057
Toscana	56.446.613	6,55%	55.714.063	9.831.893	65.545.957
Umbria	14.138.021	1,64%	13.954.542	2.462.566	16.417.108
Valle d'Aosta	2.485.466	0,29%	2.453.210	432.919	2.886.130
Veneto	62.666.432	7,28%	61.853.163	10.915.264	72.768.427
TOTALI	896.823.876	100%	850.000.000	150.000.000	1.000.000.000

2.1.2 Indagine sulla spesa sociale dei Comuni

Per rendere più trasparente l'ammontare e la destinazione della componente pubblica della spesa socio-assistenziale erogata a livello locale, nella prima metà del 2004 è stata realizzata un'Indagine pilota sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati

relativamente all'anno 2002⁵⁷. Nel corso dell'indagine sono stati raccolti dati sulle aree di intervento famiglia e minori, disabili, anziani, dipendenze, immigrati, disagio adulti; è stato in tal modo possibile accertare il profilo dei beneficiari, delle tipologie di servizi offerti, delle modalità di gestione e delle reti organizzative (Fig. 2.1).

Fig. 2.1 - Spesa impegnata dai comuni capoluogo di regione per area di intervento: anno 2002 (valori percentuali)



2.1.3 Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali

L'esigenza di disporre di conoscenze più approfondite e direttamente comparabili è all'origine del *Gruppo di lavoro interistituzionale* avviato nel giugno 2004 per realizzare il primo rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali.

Il lavoro ha come obiettivo principale quello di ricostruire le tipologie di prestazioni su cui si basa l'intero sistema assistenziale italiano, mettendo in rete le diverse fonti informative (Istat, Inps, Ministero del lavoro e delle politiche sociali); il monitoraggio si collega alla necessità di definire, a livello nazionale, i Livelli essenziali della spesa socio-assistenziale (Liveas) ed è concepito come strumento istruttorio per arrivare a definire tali livelli in modo adeguato e sostenibile.

⁵⁷ 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)).

Il rapporto di monitoraggio si svilupperà su tre direttrici principali:

- il *quadro generale di riferimento* sul sistema di offerta dei servizi e delle prestazioni sociali tenendo conto sia della distinzione tra assistenza e previdenza, sia del processo di trasformazione del sistema di protezione sociale italiano e dei suoi attori (dal decentramento delle funzioni negli anni '80, all'approvazione della legge 328/200, alla riforma del titolo V della Costituzione), sia ancora del nuovo strumento normativo che permane in capo allo stato: i livelli essenziali delle prestazioni;
- il *sistema dell'offerta delle prestazioni* distinto tra prestazioni disciplinate da norme nazionali e prestazioni disciplinate da norme regionali, con un approfondimento rispetto alle prestazioni a forte connotazione assistenziale, che sono state determinate nei LEA sanitari e di conseguenza finanziate dai fondi sanitari regionali;
- la *distribuzione territoriale della spesa sociale* ed il finanziamento dell'intero sistema, attraverso la realizzazione di tabelle che, su base regionale, presentino la distribuzione della spesa di tutte le tipologie di prestazioni individuate, allo scopo di costruire un indice capitario di spesa sociale regionale e verificare le divergenze territoriali. In tal modo è possibile anche dare evidenza della partecipazione dei diversi livelli di governo al finanziamento della spesa sociale.

2.2 Verso la definizione dei Liveas

La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione italiana, ha profondamente inciso sul riparto delle competenze legislative ed amministrative tra Stato e Regioni configurate dalla Carta costituzionale del 1948, invertendo il principio stesso del riparto e conferendo alle Regioni la più ampia autonomia decisionale in tutte quelle materia non ricomprese tra gli elenchi relativi alle competenze esclusive dello Stato e a quelle concorrenti. Tale riforma richiede che sia lo Stato a definire con proprie norme e in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali (art. 117 Cost., II comma, lett. m), mentre spetta alle Regioni determinare ogni ulteriore intervento nel settore, in modo quindi almeno virtualmente differenziato Regione per Regione. In questo mutato contesto, spetta ai livelli essenziali mantenere le differenze tra le regioni all'interno di un quadro coerente, che – in contrappeso al rischio della frammentazione – sia capace di rendere ragione sia della dovuta indivisibilità della Repubblica e della cd. “cittadinanza sociale” sia delle diversità socio-economiche e territoriali che contraddistinguono il nostro paese.

A differenza di quanto è avvenuto nel campo dei diritti alla salute e all'istruzione – ove si è raggiunta una condivisa standardizzazione degli obiettivi e dei criteri anche a livello internazionale – nel settore dell'assistenza la standardizzazione risulta assai più problematica, per via della elevata differenziazione che si è creata con l'andare del tempo e delle discordanti stime sugli impatti finanziari delle politiche nazionali, regionali e locali fin qui adottate. Per tali ragioni, le riflessioni fin qui elaborate si sono concentrate sulla individuazione di un glossario dei contenuti e dei significati da anettere al linguaggio normativo da utilizzare nei decreti attuativi .

A complicare la necessaria chiarificazione vi è infatti l'ambigua attribuzione del carattere “essenziale” tanto a un nucleo di diritti irrinunciabili, quanto a un insieme di prestazioni per le quali solitamente si applica il concetto di “livello minimo”.

Dal punto di vista concettuale si è convenuto che nell'ambito dei livelli essenziali siano incluse “tutte quelle prestazioni che sono considerate oggi diritti soggettivi perfetti individuati dalla legislazione speciale in tema di indennità”⁵⁸.

⁵⁸ Cfr. Documento del Gruppo di lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *I livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza*, Roma, marzo 2004.

Accanto a tali prestazioni ad “esigibilità immediata” sono prevedibili prestazioni esigibili secondo una certa sequenza temporale, a seconda anche delle risorse che saranno rese disponibili (principio della “esigibilità sostenibile”).

Sul piano pratico si è convenuto che “nel processo di ridefinizione dei livelli essenziali vanno ricomprese le prestazioni configurate dal legislatore come diritti soggettivi immediatamente esigibili (i.e. le indennità); a cui va aggiunto tutto quanto si ritiene di garantire al cittadino, attraverso una progressività programmata in un arco temporale medio” di cui fanno parte: a) gli assegni per il nucleo familiare; b) gli assegni per il nucleo familiare con almeno tre figli minori; c) l’assegno di maternità; d) l’assegno sociale.

Per tutto il resto, sarà il processo in atto di confronto tra attori statali e regionali ad individuare altre prestazioni da inserire nella “lista” dei livelli essenziali, individuando quelli da qualificare come immediatamente esigibili e quelli da qualificare invece come esigibili secondo tempi e modalità anch’esse da definire.

Nel catalogo delle prestazioni riferite all’area della povertà – catalogo predisposto con l’accordo delle Regioni e dell’Anci anche in vista dell’indagine pilota sulle prestazioni dei comuni (singoli o associati) e sulle spese ad esse correlate – compaiono al momento: a) l’assegno sociale; b) l’integrazione al minimo previdenziale. Tra le prestazioni riferite all’area della famiglia compaiono: 1) gli assegni per il nucleo familiare; 2) l’indennità di maternità; 3) l’assegno di maternità; 4) i congedi parentali.

Si tratta di prestazioni già in essere che non modificano la quantità delle risorse già oggi impegnate. L’espansione dell’area del minimo esigibile dipende con tutta evidenza dalle risorse economiche disponibili oggi o nel prossimo futuro, deve cioè rispondere al principio di *sostenibilità economica*. Al rispetto di questo criterio basilare si ritiene debbano concorrere anche tre altri criteri complementari:

- a. *trasparenza*, per avere una quantificazione certa dell’entità delle risorse destinate al sistema di protezione sociale da ciascun livello di governo e dal settore privato;
- b. *cofinanziamento*, trattandosi di materia da sempre finanziata dai diversi livelli di governo coinvolti nella programmazione;
- c. *premierità*, prevedendo sistemi incentivanti che attribuiscono quote di finanziamento aggiuntivo (dallo Stato alle Regioni ed enti locali) per coloro che attivano funzioni di sistema (ed esempio per quegli ambiti territoriali che partecipano ai programmi di monitoraggio e valutazione, o per quelli che raggiungono un determinato target di spesa procapite per determinati settori). Va precisato, tuttavia, che la premierità non può essere una forma velata di incremento della sperequazione e va pertanto innestata laddove siano state colmate le più evidenti disparità nella erogazione dei servizi tra le diverse aree del paese.

2.3 Le politiche a sostegno della genitorialità

2.3.1 Le misure di sostegno al reddito della famiglia attraverso le riforme fiscali

Le principali misure a favore della famiglia che il Governo ha realizzato in questi anni coincidono con la modifica della disciplina fiscale, avviata con l’aumento delle detrazioni fiscali per i figli a carico, contenute nell’art.2 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria 2002), proseguita con 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), alla quale ha fatto seguito la legge di riforma del sistema fiscale italiano (legge 7 aprile 2003, n. 80), e da ultimo la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005), che ha provveduto alla revisione delle aliquote fiscali e delle classi di reddito.

I principi fiscali che hanno ispirato in questi anni le politiche di sostegno per la famiglia sono stati:

1. l'introduzione di un'area di esenzione del reddito dall'imposizione fiscale (no-tax area);
2. la trasformazione delle detrazioni d'imposta per carichi di famiglia in deduzioni per oneri familiari;
3. la riduzione del numero delle aliquote e la revisione degli scaglioni di reddito e di conseguenza un nuovo sistema di determinazione dell'imponibile e di calcolo dell'imposta.

In particolare, la manovra del 2002 è stata interamente concentrata sulle detrazioni per i figli a carico, per un importo di 516,46 euro, nei seguenti casi (art. 2, comma 1, legge n. 448/2001) di:

- contribuenti con reddito complessivo non superiore a 36.151,98 euro con un figlio a carico;
- contribuenti con reddito complessivo non superiore a 41.316,55 euro con due figli a carico;
- contribuenti con reddito complessivo non superiore a 46.481,12 euro con tre figli a carico;
- contribuenti con almeno quattro figli a carico.

La detrazione sale a 774,69 euro per ogni figlio con disabilità.

Nella determinazione dei livelli di reddito per chi ha figli a carico è implicita una valutazione del costo di ogni figlio successivo al primo pari a 5164,57 euro (lordi); sarebbe dunque logico prevedere un trasferimento equivalente a favore delle famiglie con più figli a carico che non dispongono del reddito aggiuntivo sopra ipotizzato. In questa linea può essere collocato il versamento dell'assegno di 1000 euro per ogni figlio nato (o adottato) successivamente al primogenito nel periodo 1 dicembre 2003 – 31 dicembre 2004 (vedi oltre par. 2.3.3).

Anticipando la legge delega di riforma del fisco, la Finanziaria per il 2003 ha modificato anche il sistema di tassazione delle persone fisiche al fine di comportare un risparmio d'imposta per i redditi medio-bassi per circa 5,5 miliardi di euro.

Ha introdotto un primo riordino delle aliquote e degli scaglioni di reddito (*Tab. 2.4*) ha inoltre riconosciuto a tutti i contribuenti una deduzione base di 3.000 euro, incrementandola di 4.500 euro per i lavoratori dipendenti, di 4.000 euro per i pensionati e di 1.500 euro per i lavoratori autonomi e per i titolari di redditi di impresa minore.

Tab. 2.4 - Mappa delle aliquote e degli scaglioni di reddito: confronto tra i diversi regimi di tassazione

fino al 31 dicembre 2002		dal 1 gennaio 2003 al 31 dicembre 2004		dal 1 gennaio 2005	
Scaglioni di reddito	aliquote	Scaglioni di reddito	aliquote(*)	Scaglioni di reddito	Aliquote
Fino a 10.329,14 euro	18%	Fino a 15.000 euro	23%	Fino a 26.000 euro	23%
Da 10.329,14 euro fino a 15.493,71	24%	Oltre 15.000 euro fino a 29.000 euro	29%	oltre 26.000 euro fino a 33.500 euro	33%
Oltre 15.493,71 euro fino a 30.987,41	32%	Oltre 29.000 euro fino a 32.600 euro	31%	oltre 33.500 euro fino a 100.000 euro	39%
Oltre 30.987,41 euro fino a 69.721,68	39%	Oltre 32.600 euro fino a 70.000 euro	39%	Oltre 100.000 euro	43%
Oltre 69.721,68	45%	Oltre 70.000 euro	45%		

(*) L'aumento dell'aliquota minima dal 18% al 23% non si è tradotta in un aumento dell'imposta per effetto dell'introduzione della no-tax area e per l'aumento delle detrazioni familiari (cfr. *Irpef: guida pratica al nuovo sistema di tassazione del reddito delle persone fisiche*, in "L'Agenzia informa" n. 5/2003, p. 3 (rivista della Agenzia delle Entrate).

A differenza della deduzione base, la deduzione aggiuntiva per i lavoratori dipendenti e per i titolari di pensione è stata rapportata sia all'effettivo periodo di lavoro o di percezione della pensione nell'anno, sia all'ammontare del reddito, con una riduzione progressiva del beneficio per i redditi medio-alti. La legge delega n. 80/2003 ha previsto una modifica sostanziale del sistema fiscale statale italiano basato su due sole aliquote: una del 23% per i redditi fino a

100.000 euro e una del 33% per i redditi superiori. La legge delega ha inoltre esteso la no-tax area per escludere dalla tassazione il reddito equiparabile alla soglia di povertà, puntando sulla sostituzione del regime delle detrazioni (sconti d'imposta) con quello delle deduzioni (sconti sul reddito imponibile) da concentrare su alcuni valori di riferimento (famiglia, casa, sanità, istruzione, formazione, ricerca, previdenza, assistenza all'infanzia).

La Finanziaria per il 2005 (legge n. 311/2004), ispirandosi nelle linee generali ai principi dettati dalla legge n. 80/2003, ha infine provveduto alla riduzione e al riordino delle aliquote e degli scaglioni di reddito; in pratica, ha fissato 3 aliquote di base (23% fino a 26.000 euro, 33% da 26.001 euro fino a 33.500 euro, 39% oltre i 33.500 euro), aggiungendo un contributo di solidarietà del 4% per la parte di reddito eccedente i 100.000 euro, cui dunque si applica un'aliquota marginale del 43% (Tab. 2.4).

La Finanziaria 2005 ha provveduto ad aumentare ulteriormente le deduzioni dal reddito imponibile in funzione dei familiari fiscalmente a carico del (o dei) percettore(i) del reddito:

- 3200 euro per il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
- 2900 euro (da ripartire tra coloro che hanno diritto alla deduzione) per ogni figlio a carico che passa a 3450 euro per ogni figlio a carico di età inferiore a 3 anni;
- 3200 euro per il primo figlio se l'altro coniuge manca;
- 3700 euro per ogni figlio portatore di handicap;
- 2900 euro per i soggetti indicati dall'articolo 433 del codice civile;
- un importo massimo di 1.820 euro per l'assistenza personale dei soggetti non autosufficienti.

Le deduzioni devono essere rapportate ai mesi in cui il soggetto è fiscalmente a carico nella condizione definita per la deduzione. Per effetto delle nuove deduzioni, il limite della no-tax area è stato innalzato fino a 14.000 euro, con modulazioni anch'esse decrescenti al crescere del reddito.

Nell'ambito degli interventi strutturali a favore della famiglia è stato da più parti sottolineata la necessità di ripensare alle politiche fiscali in modo da riconoscere maggiormente i costi *socialmente meritevoli* sostenuti dalle famiglie, comprendenti i costi di mantenimento, istruzione ed educazione. In questa direzione sono andati da tempo i sistemi di tassazione basati sullo *splitting* o sul *quoziente familiare* ai fini della determinazione del reddito imponibile, come accade in Belgio, Germania, Lussemburgo, Portogallo e Francia⁵⁹. Questa scelta di campo non è però mai stata adottata nel nostro paese, dove è stata preferita una formula composita basata sulla erogazione di assegni familiari (ora assegno al nucleo familiare) e sulle detrazioni d'imposta e le deduzioni dal reddito, con valori rimasti però a lungo irrisori rispetto all'effettivo costo delle persone a carico. L'impostazione individuale è stata confermata anche nelle più recenti modifiche della disciplina fiscale, ivi compresa quella prevista dalla legge Finanziaria per il 2005 che pure ha introdotto maggiori attenzioni ai costi di mantenimento dei familiari a carico.

Il dibattito su questi punti prosegue però in Parlamento e ad esso è opportuno riferirsi per valutare sia le scelte compiute dalla legge Finanziaria 2005 che le altre proposte in discussione (vedi par. 2.3.7).

⁵⁹ Il quoziente familiare presuppone di sommare i redditi di tutti componenti il nucleo familiare (ad es: i coniugi più i figli) e di dividere il risultato per un numero di parti, risultante dall'attribuzione di un coefficiente a ciascun componente; lo *splitting* consiste invece nel sommare solo i redditi dei coniugi, dividere la somma in due parti, applicando al risultato l'aliquota corrispondente e raddoppiando l'imposta così calcolata. In Francia, ove si applica il quoziente familiare, si attribuisce una quota ad ognuno dei genitori, mezza quota è attribuita al primo e secondo figlio, mentre quota intera è attribuita dal terzo figlio in poi. Sull'intera problematica si rinvia al recente documento redatto dall'Istituto di Studi e Analisi Economica (Isae), *Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno*, Roma, 20 ottobre 2004.

2.3.2 L'assegno a partire dal secondo figlio

Per sostenere il reddito familiare e contribuire, indirettamente, al tasso di natalità tuttora attestato a livelli molto bassi – malgrado alcuni segnali di ripresa nelle regioni del Nord Ovest – nel novembre 2003 è stato istituito un *assegno di 1.000 euro per ogni figlio nato successivamente al primogenito o adottato* nel periodo tra il 1° dicembre 2003 e il 31 dicembre 2004, da madri italiane o comunitarie residenti nel nostro Paese⁶⁰.

Anche se l'importo previsto è stato di gran lunga inferiore ai costi aggiuntivi affrontati dalla famiglia per la nascita di un figlio, il provvedimento ha avuto il merito di tenere desta l'attenzione ed il dibattito sul valore sociale della natalità, in vista dei successivi provvedimenti in tema di trattamento fiscale della famiglia (cfr. par. 2.3.7).

Mentre l'istruttoria e la decisione di merito spetta ai Comuni, l'erogazione dell'assegno è effettuata direttamente dalle sedi locali dell'Inps, entro trenta giorni dal ricevimento dei dati trasmessi dai Comuni.

Diversamente da tutte le misure di sostegno al reddito familiare, che sono sottoposte alla *prova dei mezzi*, l'assegno al secondo figlio non è stato sottoposto ad alcun tetto di reddito, ha dunque avuto *carattere universale*.

Nel periodo considerato, gli assegni stanziati sono stati 244 mila 330, corrispondenti a 241 mila 81 madri per via di alcuni parti gemellari e di adozioni multiple.

La norma sull'assegno al secondo figlio non è stata rifinanziata per il 2005 perché dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 423/2004⁶¹.

2.3.3 Assegni di maternità e al nucleo familiare

Nel biennio 2003-2004 sono state rifinanziate due misure di carattere assistenziale già in vigore, anch'esse basate sulla erogazione diretta di un contributo economico a famiglie con figli e redditi inferiori agli standard previsti:

- l'assegno per i nuclei familiari *con almeno tre figli minori* (articolo 65, legge 23 dicembre 1998, n. 448 – Finanziaria 1999);
- l'assegno di maternità *per le donne non lavoratrici* (articolo 66, legge 23 dicembre 1998, n. 448 – Finanziaria 1999).

Entrambi questi assegni sono stati rivalutati per l'anno 2005 in conformità all'indice Istat dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati (+ 2%); con l'occasione sono stati rivalutati anche i valori dell'indicatore della situazione economica (Ise) previsti per la prova dei mezzi⁶².

L'assegno al nucleo familiare, se spettante per intero, è passato a 118,38 euro mensile e il corrispondente valore ISE riferito a nuclei familiari composti da cinque componenti è ora pari a

⁶⁰ L'assegno per il secondo figlio è stato istituito in via sperimentale con il D.L. n. 269/2003, convertito con la legge 24 novembre 2003, n. 326, con durata limitata al periodo 1°/12/03 ed il 31/12/04. L'esclusione dal provvedimento delle madri extracomunitarie residenti nel nostro paese ha destato varie critiche.

⁶¹ Accogliendo il ricorso della Regione Emilia Romagna, la Corte Costituzionale ha stabilito 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.”

⁶² La rivalutazione per l'anno 2005 della misura degli assegni e dei requisiti economici è avvenuta ai sensi degli articoli 65, comma 4, (assegno per il nucleo familiare numeroso) e 66, comma 4, (assegno di maternità), della legge 23 dicembre 1998, n.448 e successive modifiche e integrazioni.

Euro 21.309,43; l'assegno per maternità, è passato a 283,92 euro mensile e il valore ISE, riferito a nuclei familiari composti da tre componenti, è ora pari a Euro 29.596,45. Entrambi gli assegni sono erogati solo ai nuclei più bisognosi (selezionati attraverso l'ISE) ed hanno carattere assistenziale.

2.3.4 Finanziamento alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa

Di natura diversa è il finanziamento alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa perché in questo caso prevale la facilitazione alla costituzione dei nuclei familiari regolari, piuttosto che il sostegno diretto alla natalità e al carico familiare⁶³.

Per questo provvedimento, la legge Finanziaria 2003 (art. 46, comma 2, L. n.289/2002) ha stabilito la destinazione e il vincolo del 10% del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e pertanto il Ministero ha trasferito alle Regioni e alle Province autonome 161 milioni di euro.

A causa di tale vincolo di destinazione, il provvedimento è stato però impugnato dalle Regioni Umbria ed Emilia Romagna davanti alla Corte Costituzionale che lo ha ritenuto illegittimo con la sentenza n. 423/2004, per le motivazioni già ricordate nel paragrafo sul secondo figlio (vedi 2.2.3).

2.3.5 Reddito di ultima istanza

La legge finanziaria 2004 (L. 289/2003) ha sancito l'intenzione del legislatore di sostituire il Reddito minimo di inserimento (Rmi) con il Reddito di ultima istanza (Rui) previsto dal "Patto per l'Italia" stipulato tra il Governo e alcune organizzazioni sindacali nel luglio 2003. Dallo scarno testo normativo si desume che si tratterebbe di uno strumento cofinanziato da Stato e Regioni.

Non risulta peraltro chiaro se il nuovo strumento debba essere ritenuto parte di quei livelli essenziali di assistenza che lo stato dovrebbe garantire oppure se la presenza e i contorni dell'intervento vadano definiti a livello regionale.

Nel primo caso le caratteristiche essenziali dello strumento dovrebbero essere definite a livello nazionale; nella seconda ipotesi il cofinanziamento statale dovrebbe comunque far riferimento a un qualsivoglia parametro oggettivo per definire le soglie di bisogno delle diverse aree, senza intervenire a piè di lista, finendo, per ipotesi, col finanziare le Regioni più ricche e più in grado di avviare interventi simili⁶⁴.

In attesa di queste necessarie specificazioni, il Fondo nazionale per le politiche sociali ha previsto uno stanziamento vincolato di 1 milione e 700 euro (all'interno della quota di competenza del Ministero) per eventuali cofinanziamenti.

Nel frattempo è però intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 423 del 2004 in cui, rispondendo a un ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna e per certi aspetti anche dalla Regione Umbria è stata deliberata "l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 101, della predetta legge 24 dicembre 2003, n. 350, limitatamente alle parole (...) "lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale, ed i cui componenti non siano beneficiari di

⁶³ Cfr. articolo 46, comma 1, legge 27 dicembre 2002, n. 289 – Finanziaria 2003.

⁶⁴ Cfr. P. Sestito e V. Nigro, *La sensibilità alle regole di accesso della spesa aggregata e della composizione dei beneficiari nel sostegno al reddito di ultima istanza: alcune valutazioni, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali*, Roma, marzo 2004.

ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro". Ogni eventuale intervento dello Stato in questa già controversa materia è stato pertanto bloccato sul nascere⁶⁵.

Uno studio di fattibilità del Rui, elaborato per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha peraltro stimato in circa il 2,7% le famiglie italiane che potrebbero essere ammesse al beneficio e in 1,67 miliardi di euro il fabbisogno finanziario annuo⁶⁶.

2.3.6 *Le misure di conciliazione tra tempo di lavoro e di cura*

Il tema della conciliazione dei tempi di lavoro e di cura è stato posto tra le priorità dell'agenda sociale del Libro Bianco sul Welfare e ampiamente ripreso nel NAP/inclusione.

Un ulteriore impulso in questo ambito è venuto dal finanziamento nei mesi scorsi dell'articolo 9 della legge 53/2000 (*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*), che dispone l'erogazione di contributi per aziende che applichino accordi contrattuali che prevedono azioni positive per la flessibilità. Si è in tal modo registrato un positivo incremento sia nell'aumento del numero di progetti presentati che in quello dei progetti approvati.

I progetti presentati nel corso del 2003 sono stati in totale 94; di questi 47 sono stati ammessi a finanziamento e 47 sono invece stati respinti. Per quanto riguarda i progetti ammessi a finanziamento 15 sono stati ammessi per l'intero importo richiesto, mentre 32 sono stati ammessi in modo parziale. Nel corso del 2004 sono stati valutati i primi 23 progetti (giunti entro il mese di giugno)⁶⁷, mentre sono in corso di valutazione gli ulteriori progetti presentati nel mese di ottobre.

2.3.7 *L'efficacia delle misure fiscali a sostegno della famiglia: valutazioni e proposte*

La Commissione Finanze e Tesoro del Senato (6^a Commissione) ha avviato nell'ottobre 2004 una *Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno* per verificare la possibilità di rivedere profondamente il trattamento fiscale delle famiglie dando un maggior peso al numero dei suoi componenti e dunque al reddito pro-capite effettivamente disponibile per ciascuno di essi.

Merita dunque segnalare le alternative dibattute in questa sede con l'apporto di specifiche audizioni⁶⁸, anche al fine di valutare il senso e l'efficacia della via fin qui intrapresa.

⁶⁵ A giudizio della Corte "Il reddito di ultima istanza, cui fa riferimento la norma in esame – essendo destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale e dunque a favore di soggetti che si trovano in situazione di estremo bisogno – costituisce una misura assistenziale riconducibile alla materia "servizi sociali" (sentenza n. 287 del 2004) di competenza legislativa delle Regioni. Né può ritenersi che l'oggetto della disciplina attenga alla potestà legislativa esclusiva statale di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ex art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Ciò in quanto a prescindere dal rispetto delle procedure di determinazione e di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, il legislatore non ha posto «norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite [...] senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza n. 282 del 2004), ma, al contrario, ha rimesso all'iniziativa legislativa delle singole Regioni l'istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l'istituto".

⁶⁶ Cfr. Sestito P. e Nigro V., op. cit.

⁶⁷ Di questi 23 progetti ne sono stati approvati 12, di cui 2 assunti in modo totale.

⁶⁸ Fino a metà febbraio 2005 sono state ascoltati dalla Commissione i rappresentanti di Isae, Istat, Banca d'Italia, Forum delle famiglie, Cnel, Ministro dell'Economia e delle Finanze (Secit); devono inoltre essere ascoltati il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministro per le Pari Opportunità, gli organismi rappresentativi degli Enti locali, le associazioni di categoria, i Sindacati, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e il Consiglio

Lo sguardo retrospettivo sulle politiche fiscali adottate nel nostro paese e le analisi comparate sulle politiche attualmente adottate nei diversi paesi europei – ma il confronto può essere esteso ai paesi appartenenti all'OCSE⁶⁹ – indicano la necessità di combinare tra loro tre diversi obiettivi:

- 1) *ridistribuire verticalmente il reddito* in favore dei nuclei familiari in condizioni di povertà, promuovendo la cosiddetta *equità verticale* tra nuclei o individui con diversi livelli di reddito;
- 2) *ridistribuire orizzontalmente il reddito* per ridurre le disparità di trattamento fiscale tra famiglie con reddito identico ma diverso numero di percettori (famiglie monoreddito o plurireddito) e di familiari a carico (coniuge, figli, altri familiari), promuovendo la cosiddetta *equità orizzontale*;
- 3) *incentivare la natalità* in presenza di una dinamica demografica sfavorevole sotto il profilo sociale ed economico;

Nel primo caso, l'obiettivo è quello di ridurre l'esposizione delle famiglie al rischio di povertà che deriva dalla presenza di persone che non svolgono alcuna attività lavorativa (i figli e/o il coniuge). Tale rischio è – come noto – direttamente correlato alla numerosità del nucleo familiare, pertanto, un livello di reddito di per sé medio, può diventare insufficiente se si associa ad un numero elevato di familiari a carico.

Lo scopo della equità orizzontale è di non discriminare fiscalmente, a parità di reddito, tra famiglie con un diverso numero di percettori e/o di persone a carico. Si tratta di evitare che la presenza di un numero elevato di carichi familiari penalizzi la capacità di spesa della famiglia e renda oltremodo gravosa la scelta di mettere al mondo più figli per la generalità delle famiglie che ha redditi medi e medio bassi. Le politiche orientate all'equità orizzontale concorrono dunque, in via di fatto, ad incentivare o a disincentivare le scelte procreative delle famiglie.

L'obiettivo demografico presuppone l'esistenza di una discrepanza fra interesse individuale e interesse collettivo relativamente al livello, alla dinamica e alla composizione della popolazione, come sta accadendo da molti anni con l'insufficiente tasso di sostituzione della popolazione che, insieme all'invecchiamento progressivo, determina effetti negativi sulla produttività del lavoro e sulla sostenibilità della spesa pubblica per la previdenza e l'assistenza sanitaria e sociale.

Il trattamento fiscale della famiglia può avvenire scegliendo come unità impositiva *l'individuo* o *il nucleo familiare*. La scelta di tassare separatamente ciascun individuo parte dal presupposto che la capacità di spesa di ogni familiare sia indipendente da quella degli altri membri. La scelta di tassare il nucleo familiare presuppone invece che le decisioni di spesa all'interno del nucleo familiare siano prese congiuntamente, ma soprattutto che si possa tutelare in modo più diretto il beneficio dato all'intera collettività dalla famiglia sotto il profilo procreativo, educativo, economico ed assistenziale.

Nel contesto dell'esperienza europea si possono identificare *tre sistemi* prevalenti di *tassazione della famiglia*:

- a) il *regime del cumulo*: prevede che l'imposta sia calcolata sulla somma dei redditi dei due coniugi (al netto degli oneri personali e con compensazione delle perdite di un coniuge con i redditi dell'altro). Il cumulo permette di parificare il trattamento fiscale delle famiglie monoreddito e bireddito, penalizzando tuttavia queste ultime rispetto all'ipotesi di tassazione a livello individuale;
- b) lo *splitting*: prevede che i redditi dei coniugi siano sommati e il risultato diviso per due. Al reddito convenzionale così ottenuto si applica la scala di aliquote e scaglioni ordinaria e la

nazionale dei ragionieri, il Cer, l'Osservatorio sulla famiglia e i Centri di ricerca universitari nonché esperti e studiosi della materia.

⁶⁹ Cfr. Documento predisposto da Giancarlo Morcaldo, Direttore Centrale Area Ricerca Economica della Banca d'Italia, per l'audizione alla 6^a Commissione del Senato, Roma 9 novembre 2004 (in particolare *Appendice, tavole e figure*).

relativa imposta si moltiplica per due. In tal modo, a parità di reddito cumulato, si ha un abbassamento dell'aliquota media delle famiglie rispetto al contribuente senza coniuge. Per evitare sperequazioni, questo risparmio d'imposta può essere limitato a un certo ammontare o a una certa percentuale dell'imposta gravante, a parità di reddito, sul contribuente senza coniuge;

- c) il *quoziente*: può essere visto come un'evoluzione dello *splitting*, che consente di tenere conto della presenza di altri componenti familiari diversi dai coniugi. Con questo metodo, basato sul principio teorico delle scale di equivalenza, è attribuito ai vari membri del nucleo familiare un peso ed il reddito cumulato della famiglia viene poi diviso per la somma dei pesi. Individuato il reddito convenzionale, si procede come nello *splitting*. Si parla di *quoziente coniugale* se il reddito viene ripartito in quote differenti fra i coniugi e di *quoziente familiare* se la suddivisione riguarda anche altri componenti familiari⁷⁰.

Relativamente ai problemi di *equità*, va rilevato che il *cumulo* e lo *splitting* consentono di equiparare, a parità di reddito, il trattamento dei nuclei monoreddito e bireddito; al contrario la tassazione separata accorda, in genere, un vantaggio alle coppie bireddito rispetto a quelle monoreddito.

Nella maggior parte dei paesi dell'OCSE il modello di tassazione è individuale, mentre il modello familiare è minoritario; vi sono però anche paesi che lasciano al contribuente la possibilità di scegliere tra i due modelli⁷¹.

Nei *sistemi con tassazione individuale* si ricorre a tre strategie tra loro complementari per ponderare l'onere tributario dei singoli percettori con la situazione familiare:

- a) si adotta un *minimo familiare esente* (no tax area), fissando la soglia di esenzione in funzione della composizione del nucleo familiare;
- b) si concedono *detrazioni* d'imposta o *deduzioni* dal reddito per i familiari a carico, parametrizzate alle caratteristiche dei componenti del nucleo;
- c) si erogano *trasferimenti* diretti sotto forma di *assegni familiari*.

A ciascuna di queste soluzioni corrispondono finalità ed effetti diversi che richiedono per lo più di essere conciliate tra di loro secondo un mix che riflette le culture politiche dei singoli paesi, ma anche le valutazioni sulle priorità da conseguire in una certa fase storica o in una certa congiuntura economico sociale.

Dal punto di vista tecnico, la definizione di un *minimo familiare esente* (no-tax area) si può basare sulla identificazione di soglie di povertà relativa o assoluta, utilizzando scale di equivalenza per ciascun familiare a carico; possono però essere definite soglie diverse a seconda

⁷⁰ Cfr. Documento predisposto dalla Banca d'Italia per l'audizione alla 6^a Commissione del Senato, Roma 9 novembre 2004, pp. 5-6.

⁷¹ Sulla base dei dati relativi al 2003, 17 paesi dell'OCSE su 30 utilizzano il modello di tassazione su base individuale. La tassazione su base puramente familiare è applicata in quattro paesi (Francia, Lussemburgo, Portogallo e Svizzera); in due (Corea e Islanda) la tassazione familiare è riservata ai redditi di capitale. In sette paesi (Belgio, Germania, Irlanda, Norvegia, Polonia, Spagna e Stati Uniti) al contribuente viene lasciata la facoltà di scelta tra i due sistemi. I meccanismi utilizzati nell'ambito della tassazione del nucleo vanno dal quoziente familiare (Francia) o coniugale (Belgio) a sistemi di *splitting* (Germania e Portogallo). In diversi casi (Irlanda, Stati Uniti e Svizzera) alla tassazione su base familiare si associa l'adozione di strutture di aliquote differenziate per le diverse categorie di contribuenti. Circa i due terzi dei paesi prevede agevolazioni legate alla presenza del coniuge a carico o con reddito inferiore a una certa soglia (tra le eccezioni, Finlandia, Nuova Zelanda, Norvegia, Regno Unito e Svezia). Anche le agevolazioni per figli o altri familiari a carico sono previste in circa i due terzi dei paesi: in Austria, Belgio, Canada, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Stati Uniti prevale il modello delle detrazioni; in Corea, Francia, Giappone, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Spagna e Svizzera si ricorre alle deduzioni. L'Italia è l'unico paese in cui sono previsti assegni familiari anche per il coniuge a carico. Nei paesi scandinavi e in Nuova Zelanda il sostegno fiscale alle famiglie è affidato esclusivamente ai trasferimenti.

che gli obiettivi siano legati principalmente al contrasto della povertà o anche al sostegno dei consumi.

Le *detrazioni* e le *deduzioni* possono essere definite in misura fissa o variabile. Con la progressività dell'imposta, le *detrazioni* stabilite in misura fissa accentuano la redistribuzione in favore delle classi meno abbienti; con questa scelta però si tutela fiscalmente solo il livello prefissato dei costi di mantenimento dei familiari, mentre si ignorano i costi aggiuntivi (che tendono a crescere in funzione del livello del reddito), muovendo dal presupposto che vadano tutelate solo alcune spese minime necessarie e quelle legate a stato di necessità (inabilità al lavoro di familiari a carico, disoccupazione, malattia, ecc.), piuttosto che quelle dipendenti dalle scelte procreative che in questa impostazione sono considerate indifferenti per la collettività.

Le *deduzioni* stabilite in misura fissa comportano un vantaggio crescente con il reddito; in tal modo, si tiene conto del fatto che, di norma, il costo del mantenimento della prole aumenta con il reddito dei genitori. Se però l'importo viene ridotto al crescere del reddito, le deduzioni assumono un ruolo redistributivo a favore delle fasce di reddito medio-basse, con effetti analoghi a quelli ottenibili con le detrazioni in misura fissa.

In pratica, sia con il metodo delle detrazioni, che con quello delle deduzioni si possono raggiungere risultati molto simili sotto il profilo redistributivo.

Per le fasce di reddito più basse le detrazioni o le deduzioni possono non trovare *capienza* nell'imposta; eventuali aumenti del loro importo non modificano cioè la capacità di spesa dei contribuenti che si trovano nella fascia di esenzione. Il problema può essere superato consentendo il *rimborso* delle detrazioni o delle deduzioni incapienti, oppure con *trasferimenti diretti* alle famiglie sotto forma di assegni familiari o di integrazioni/maggiorazioni del trattamento previdenziale.

Nel corso degli anni Novanta le politiche fiscali hanno prestato attenzione non solo agli obiettivi di redistribuzione del reddito ma anche ad obiettivi più specifici quali:

- a) l'attenuazione del disincentivo all'ingresso (o reingresso) nel mercato del lavoro regolare per il coniuge a carico;
- b) la concentrazione delle agevolazioni sulle famiglie con redditi più bassi, evitando al contempo le "trappole della povertà" di cui è parte integrante il disincentivo all'offerta di lavoro in presenza di sussidi particolarmente vantaggiosi (quantomeno in termini relativi).

In questa prospettiva sono stati introdotti strumenti di prova dei mezzi.

Il riferimento agli obiettivi e ai metodi sopra indicati consente di valutare sia le istanze a favore di un diverso trattamento fiscale delle famiglie, sia le scelte compiute nel corso degli anni dal Governo e dal Parlamento.

Nella storia del trattamento fiscale della famiglia italiana⁷² un primo punto di svolta è rappresentato dalla sentenza della Corte Costituzionale del 1976 che dichiarando illegittimo il cumulo esortò il Legislatore ad apprestare un "differente sistema di tassazione (...) che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice". Questo monito rimase inascoltato e nella sentenza n. 76 del 1983 la Corte lamentò il perdurare delle sperequazioni a carico dei nuclei monoreddito.

Nel 1990 l'Esecutivo fu delegato ad adottare un sistema di tassazione familiare ispirato all'esperienza francese del "quoziente familiare"⁷³, la delega decadde però alla fine del 1992 senza avere alcun seguito; essa non trovò applicazione principalmente a causa del consistente

⁷² Per questa ricostruzione si rinvia al già citato Documento della Banca d'Italia in occasione dell'Audizione alla 6^a Commissione del Senato, Roma 4 novembre 2004, pp. 9 e ss..

⁷³ La delega, conferita con legge n. 408 del 1990, prevedeva l'attribuzione di coefficienti differenziati per i membri della famiglia (1 per il capofamiglia e non superiori a 0,5 per gli altri; maggiorazioni per disabili e anziani con più di 65 anni) e un tetto allo sgravio d'imposta (L. 400.000 per ciascun familiare diverso dal primo). Confrontando questo limite con le detrazioni per coniuge e figli a carico del 1991 (L. 675.433 e L. 78.035), il "quoziente italiano" avrebbe penalizzato i nuclei monoreddito e agevolato quelli numerosi.

impatto negativo sul gettito (stimato in 7.000 miliardi di lire) e del concentrarsi del vantaggio sulle classi più abbienti, con problemi di iniquità verticale.

Nel 1995 numerosi furono gli inviti a rivedere l'architettura del sistema impositivo in senso più favorevole alla famiglia (tra cui la sentenza n. 358 della Corte Costituzionale), anche potenziando il quadro normativo già esistente. Ne è scaturita un'opera di rafforzamento dell'impianto delle detrazioni e dei sussidi.

Tra il 1989 e il 1995 le detrazioni erano rimaste invariate in termini reali grazie all'introduzione di un meccanismo di recupero automatico del drenaggio fiscale ai fini dell'Irpef.

A partire dal 1996 la leva fiscale è stata orientata verso i contribuenti con redditi bassi e familiari a carico: le detrazioni per carichi familiari sono state aumentate per i redditi più bassi (con importi decrescenti al crescere del reddito imponibile) e loro entità è stata rapportata alla numerosità del nucleo di appartenenza; inoltre sono state previste misure *ad hoc* per i figli di età inferiore a 3 anni o disabili. Nel 1996, in luogo della restituzione del *fiscal drag*, le detrazioni per coniuge a carico sono state incrementate e differenziate in relazione al reddito imponibile del fruitore, nel limite complessivo di spesa di 990 miliardi di lire.

Nell'ambito della riforma dell'Irpef del 1998, l'architettura del sistema delle detrazioni è stata rivista in senso estensivo e le misure incrementate. La disciplina in vigore da quell'anno si presenta profondamente innovativa, specie nella parte dedicata ai figli: viene abolito il limite d'età per quelli a carico e l'unica condizione di spettanza rimane quella del limite di reddito posseduto dal familiare. Per i nuclei bireddito la ripartizione delle spese per i figli a carico non è più presunta in parti uguali tra i genitori, ma è fruita in proporzione all'onere effettivamente sostenuto.

L'anno 2000 si è contraddistinto per un ulteriore rafforzamento dei bonus per carichi familiari diversi dal coniuge. Nel triennio 2000-02 è stato previsto un aumento progressivo delle detrazioni per figli e altri carichi familiari, ed è stata introdotta una maggiorazione per i figli di età inferiore a tre anni.

Nel 2001 è stata avviata un'azione redistributiva in favore delle famiglie meno abbienti e più numerose: le detrazioni per figli diminuiscono se il reddito supera una certa soglia e, dato il livello di reddito, è fissata una misura più elevata per i figli successivi al primo.

Nel 2002 l'attenzione per le situazioni familiari caratterizzate da maggior disagio economico è stata accentuata correlando maggiormente le misure spettanti alle fasce di reddito e al numero dei figli a carico: alle famiglie con più di quattro figli compete sempre la misura massima della detrazione a prescindere dal reddito⁷⁴.

Nel 2003 la legge delega per la riforma fiscale (legge del 7 aprile 2003, n. 80) ha previsto, tra l'altro, che le detrazioni venissero sostituite da deduzioni, concentrate sui redditi medio-bassi; la famiglia è stata definita "soggetto centrale, anche nell'economia fiscale". L'attuazione del primo modulo di questa riforma è stata in parte anticipata già con la finanziaria per il 2003 L. 27 dicembre 2002, n. 289). In questa fase il sostegno fiscale per carichi familiari è rimasto imperniato sulle detrazioni, invariate nella struttura e nella misura⁷⁵.

⁷⁴ In Italia i nuclei familiari con figli sono 11.650.000; quasi la metà (48,9%) sono costituiti da famiglie monogenitore e da coppie con un solo figlio, mentre solo il 10,6% ha al proprio interno tre o più figli. Quest'ultima tipologia familiare è maggiormente diffusa nel Mezzogiorno, dove le famiglie con tre o più figli rappresentano il 16 % del totale (Fonte Istat: cfr. Audizione di Luigi Biggeri, Presidente dell'Istat, alla 6^a Commissione del Senato, Roma 27 ottobre 2004)

⁷⁵ Le detrazioni vigenti nel 2004 per il coniuge a carico variano da 546,18 euro (per un reddito familiare complessivo fino a 15.493,71 euro) a 422,23 euro (per un reddito familiare complessivo uguale o superiore a 51.645,70 euro). Le detrazioni vigenti nel 2004 per 1 figlio a carico va da 516,46 euro (per un reddito familiare complessivo fino a 36.151,98 euro) a 285,08 euro (per un reddito familiare complessivo uguale o maggiore di a 51.645,70 euro). Le medesime soglie di detrazione si applicano anche nel caso di 2 figli (qualora il reddito non superi i 41316,55 euro o sia uguale o maggiore a 51.645,70 euro) e di 3 figli (qualora il reddito non superi i 4.481,12 euro o sia uguale o maggiore a 51.645,70 euro).

Questo primo modulo è stato oggetto di critiche, in quanto il sistema accentua le discriminazioni nei confronti dei nuclei monoreddito nelle fasce di reddito medio-basse, principalmente per effetto della previsione di una no-tax area su base individuale anziché familiare: a parità di reddito monetario, le famiglie bireddito ne possono beneficiare due volte mentre le monoreddito solo una⁷⁶. Da qui la necessità di prestare maggiore attenzione all'equità orizzontale per le famiglie monoreddito, che peraltro risultano più concentrate nel Mezzogiorno.

Anche l'orientamento ad utilizzare due sole aliquote (23% e 33%) è stato criticato perché comporterebbe vantaggi più cospicui alle famiglie più abbienti, oltre che produrre una riduzione del gettito non compatibile con lo stato delle finanze pubbliche. Si è così giunti al compromesso sancito dalla Finanziaria per il 2005 – che ha varato il secondo modulo della riforma dell'Irpef-Ire – il cui intento principale è stato di contribuire al rilancio dei consumi piuttosto che ad una redistribuzione del reddito a favore delle fasce medio-basse e basse, come era avvenuto nel periodo 2001-2003.

Questo secondo modulo procede nella sostituzione delle *detrazioni* con le *deduzioni* per carichi di famiglia (coniuge e minori) con interventi di favore nei confronti dei minori di meno di 3 anni o portatori di handicap e deduzioni per spese per servizi di cura. Scompaiono, in pratica, le vecchie detrazioni per familiari a carico e anche la detrazione speciale per dipendenti, autonomi e pensionati. Il passaggio dalle detrazioni alle deduzioni ha il pregio di coinvolgere anche chi non percepisce redditi da lavoro, come nel caso dei disoccupati non indennizzati. Viene inoltre estesa la no-tax area che in via di principio tende a semplificare gli adempimenti amministrativi (prova dei mezzi e controlli) richiesti nel caso dei trasferimenti diretti.

Nessun aumento è stato invece effettuato per gli *assegni familiari* (come ipotizzato inizialmente), che rappresentano una leva importante per i trasferimenti diretti alle famiglie ed hanno il vantaggio di raggiungere anche i lavoratori dipendenti ed i pensionati *incapienti*, non tenuti cioè a pagare l'Ire per effetto dell'introduzione della no-tax area; garantiscono dunque un effetto redistributivo aggiuntivo rispetto alle altre misure⁷⁷.

Alla luce della breve ricostruzione storica delle politiche fiscali italiane, si deve sottolineare che nel quadro di una *tassazione dei redditi su base individuale* la tutela fiscale delle famiglie italiane risulta affidata da oltre 30 anni a due tipi di misure:

1. le detrazioni e, più recentemente, le deduzioni per carichi familiari, *forfetariamente* legate alla sola presenza di familiari "a carico" variamente definiti;
2. le detrazioni e deduzioni per specifiche spese *documentate* nei campi dell'istruzione, formazione, sanità, assistenza e servizi per la casa e l'abitazione;

⁷⁶ Nel 2003 l'incidenza delle famiglie senza occupati è stata del 10,6%, con una diminuzione di 2,2 punti percentuali rispetto al 1995. L'incidenza delle famiglie con un solo occupato è pari al 45% (anche questa in leggera diminuzione) ed è diminuita dal 1995 di 5,7 punti percentuali, mentre l'incidenza delle famiglie con due o più occupati ha raggiunto il 44,6% con aumento di 8 punti percentuali (Fonte Istat: ibidem).

⁷⁷ L'ammontare degli assegni e la loro ripartizione richiedono peraltro un riordino complessivo giacché attualmente seguono una scala di equivalenza implicita non conforme ai parametri seguiti in altri tipi di benefici basati sulla prova dei mezzi. Scrivevamo in proposito nel Rapporto del 2003 che "dopo un lungo periodo in cui le entrate per assegni familiari sono state destinate prevalentemente per finanziare i trattamenti pensionistici, dal 1994 si è avuto un rilancio dell'istituto attraverso l'aumento sia degli importi che del numero dei beneficiari, arrivando a distribuire interamente le entrate. Le modifiche introdotte negli anni Novanta hanno creato anche un certo disordine nella struttura delle prestazioni. Gli aumenti sono stati decisi talora a favore delle famiglie molto numerose, talora di quelle monoparentali e di quelle con soggetti inabili, con misure variabili a seconda dell'entità delle risorse messe a disposizione e senza un criterio univoco nel tempo. Il risultato è che gli importi degli assegni variano da nucleo a nucleo, da reddito a reddito, senza alcun riferimento a scale d'equivalenza, tanto che non risulta possibile definire con esattezza la logica entro cui si muove oggi l'istituto" (Cfr. *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, aprile 2003). In una prospettiva *de iure condendo* viene proposta la costituzione di un assegno familiare che assorba le deduzioni familiari Irpef e sia di universale applicazione.

3. a queste misure si aggiunge l'istituto dell' *assegno per il nucleo familiare* che, pur non essendo uno strumento strettamente tributario e di tipo universalistico, è affine alle detrazioni di imposta forfettarie ⁷⁸.

Nel nostro ordinamento non ha invece mai trovato applicazione un sistema di aliquote e di scaglioni che tenga conto della numerosità e della composizione qualitativa del nucleo familiare. In questo quadro vanno dunque letti e valutati gli strumenti e gli effetti redistributivi del primo (2003) e secondo modulo (2005) della riforma dell'Irpef.

In base ai dati resi noti dal SeCIT l'applicazione dei due moduli di riforma ha comportato una "significativa riduzione del prelievo Irpef", con uno sgravio complessivo nel triennio 2003-2005 di 11,7 miliardi di euro (comprese le variazioni delle addizionali locali). La riduzione del prelievo coinvolge l'insieme della platea dei contribuenti e delle famiglie italiane ⁷⁹. Mentre il primo modulo (2003) ha concentrato i suoi benefici sulle famiglie più povere, il secondo (2005) ne ha integrato gli effetti comportando vantaggi soprattutto per le classi di reddito medio-alte (Tab. 2.5 e Fig. 2.2).

Tab. 2.5 – Le famiglie italiane e la riforma dell'Irpef

Classi di reddito familiare 2005 (migliaia euro)	Numero famiglie Fiscali	composizione % famiglie fiscali	Effetti riforma 2005 (2° modulo)		Effetti riforme 2003 e 2005 (1° e 2° modulo)	
			variazioni assolute (euro)	var %	variazioni assolute (euro)	var %
Fino a 5	1.636.222	5,9	1	0	-85	-4,0
Da 5 a 10	3.751.415	13,6	-2	0	-184	-2,4
Da 10 a 15	4.348.605	15,7	-22	-0,2	-273	-2,2
Da 15 a 20	4.551.462	16,5	-57	-0,3	-302	-1,7
Da 20 a 25	3.644.697	13,2	-140	-0,6	-403	-1,8
Da 25 a 30	2.540.541	9,2	-301	-1,1	-513	-1,9
Da 30 a 35	1.681.290	6,1	-319	-1	-553	-1,7
Da 35 a 40	1.246.631	4,5	-324	-0,9	-583	-1,6
Da 40 a 45	957.167	3,5	-380	-0,9	-647	-1,5
Da 45 a 50	714.095	2,6	-465	-1	-712	-1,5
Da 50 a 60	910.316	3,3	-546	-1	-739	-1,4
Da 60 a 75	677.482	2,5	-552	-0,8	-700	-1,1
Da 75 a 100	501.106	1,8	-680	-0,8	-816	-1,0
oltre 100	454.972	1,6	-2662	-1,6	-2801	-1,7
Totale	27.616.001	100,0	-206	-0,8	-426	-1,7

Fonte: Se.C.I.T – *Indagine conoscitiva sul trattamento fiscale del reddito familiare e sulle relative politiche di sostegno*, Documento audizione 6^a Commissione del Senato della Repubblica, Roma 15 febbraio 2005.

Dalla *tabella 2.5* si evince che le famiglie a basso reddito (fino a 10 mila euro) rappresentano il 19,5% del totale (35,3% fino a 15 mila euro) e che l'introduzione della no-tax area ha migliorato in senso relativo anche la loro situazione; i risparmi in valore assoluto sono peraltro assai contenuti (da -85 a -184 euro all'anno) e praticamente irrilevanti per modificare le

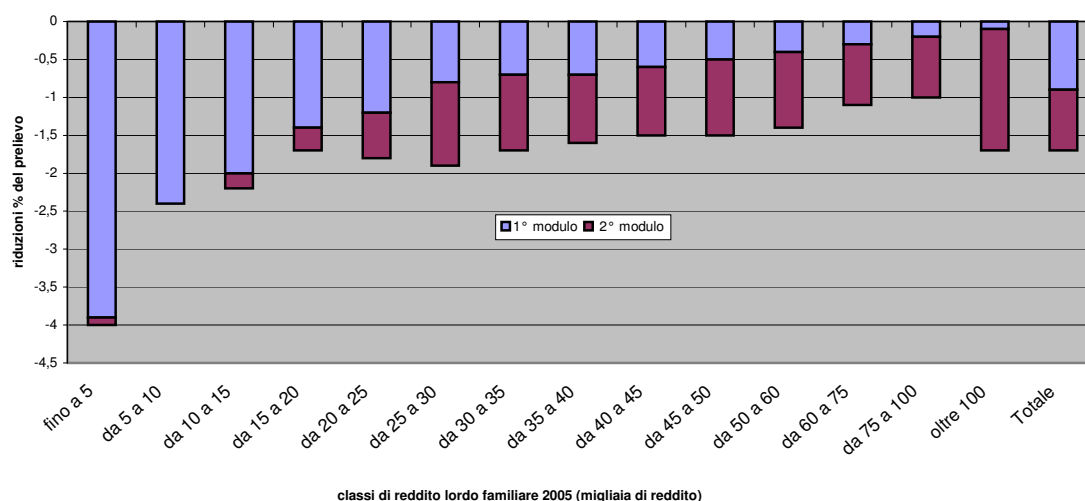
⁷⁸ Qui e di seguito vengono riprese le informazioni contenute nel Documento predisposto da Salvatore Tutino, Direttore del Servizio Consultivo e Ispettivo Tributario (Se.C.I.T) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per l'audizione alla 6^a Commissione del Senato, Roma 15 febbraio 2005.

⁷⁹ La distribuzione a livello familiare è calcolata dal Secit in base al suo modello di microsimulazione che considera un campione rappresentativo di titolari di reddito tratto dall'Anagrafe Tributaria, composto da 250 mila soggetti, e che consente di identificare le "famiglie fiscali" comprendenti i coniugi più i familiari a carico, con esclusione di ogni altro convivente ed in particolare di genitori e figli non a carico (Ibidem, pp. 4-5).

condizioni di povertà relativa ed ancor più quella assoluta, a conferma dell'insufficienza della sola leva fiscale per fronteggiare questa eventualità⁸⁰.

Per le attuali famiglie a basso reddito ogni eventuale incremento delle detrazioni o delle deduzioni a livello generale non produrrebbe alcun vantaggio a causa della loro *incapienza*, a meno di non prevedere il rimborso dei mancati benefici e, in genere, forme di integrazione del reddito mediante assegni al nucleo familiare o forme di "reddito di ultima istanza". Simili misure richiederebbero di definire dei livelli minimi di reddito familiare al di sotto dei quali far scattare i trasferimenti, in modo da evitare alcune classiche trappole della povertà (come il disincentivo al lavoro) e lo spreco di risorse⁸¹.

Fig. 2.2 - Gli sgravi dei due moduli di riforma Irpef



In sede di "aggiustamenti" al sistema previsto per il 2005, si potrebbe almeno estendere la no-tax area per le famiglie più numerose oltre l'attuale limite dei 14.000 mila euro, adeguandola al livello della linea della povertà relativa (da rivalutare ogni anno) delle famiglie con più figli a carico⁸².

Dal punto di vista macroeconomico lo sgravio complessivo, misurato in rapporto al reddito, appare abbastanza distribuito nel periodo 2003-2005, con un beneficio medio per l'insieme delle famiglie pari a 1,6 punti (il prelievo scende dal 19,7% del 2002 al 18,1% del 2005) con riduzioni lievemente più significative per i nuclei con reddito più basso (Fig. 2.3).

A livello più generale, il documento del SeCIT cui facciamo riferimento ipotizza di ridurre gli "effetti regressivi" dello sconto fiscale per le famiglie a basso reddito rivedendo gli attuali criteri di determinazione della no-tax-area, restringendo l'area dei beneficiari del meccanismo delle deduzioni ad una soglia di reddito di circa 45.000 euro invece degli attuali 78-90.000

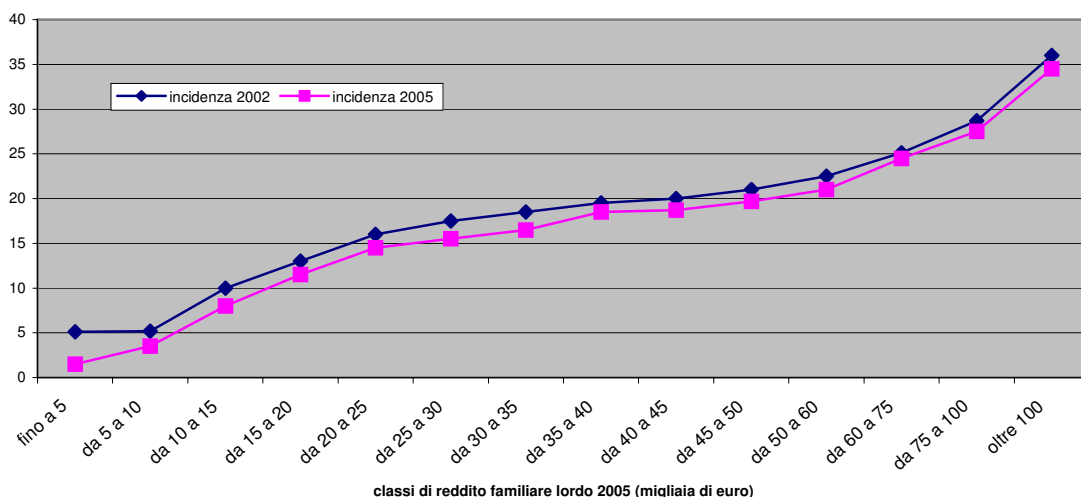
⁸⁰ Come già sottolineato (cfr. parr. 1.8.6 e 2.3.1), il contrasto della povertà richiede non solo trasferimenti (selettivi e consistenti), ma anche forme di accesso agevolato ai servizi di varia natura (scuola, formazione, collocamento lavorativo, sanità, assistenza).

⁸¹ Questa soluzione richiede come noto adeguate prove dei mezzi che però vanno affidate alle amministrazioni locali e/o ai sostituti d'imposta, dato che sono difficilmente gestibili a un livello centralizzato, quale è quello tributario.

⁸² A titolo esemplificativo, segnaliamo che nel 2003 le coppie povere con un figlio a carico hanno speso mediamente una cifra di 13.877 euro (a fronte dei 33.492 euro delle corrispondenti famiglie non povere), mentre le coppie povere con tre o più figli a carico hanno speso 19.825 euro (a fronte dei 35.220 euro delle corrispondenti famiglie non povere): entrambi questi tipi di famiglie povere necessitano quindi di un reddito lordo decisamente superiore a tale soglia per ottenere una esenzione fiscale piena.

euro⁸³. Questa scelta opererebbe, in altri termini, una manovra redistributiva a vantaggio delle famiglie con redditi bassi, escludendo da ogni beneficio le famiglie con reddito medio-alto.

Fig. 2.3 - Incidenza dell'Irpef sul reddito familiare fra il 2002 e il 2005 (in % del reddito lordo)



In una prospettiva *de iure condendo* vengono vagliate dal SeCIT due ipotesi di riforma della tassazione che sono presenti nel dibattito contemporaneo ma eccedono il sistema di prelievo vigente. La prima ipotesi prevede la costituzione di un nuovo tipo di *assegno familiare* che assorba le deduzioni familiari Irpef e sia di universale applicazione; in quanto erogazione monetaria diretta, gli assegni per il nucleo familiare possono essere corrisposti anche ai nuclei particolarmente poveri e non pongono dunque problemi di incapacità⁸⁴. La seconda ipotesi considera la possibilità di introdurre il sistema del *quoziente familiare* così come è praticato nell'ordinamento francese, assumendo una serie di obiettivi "irrinunciabili", tra cui il contenimento della perdita del gettito su base annua pari circa un punto di Pil (13,5 miliardi) e la diffusione dello sgravio fiscale su tutta la platea⁸⁵. I vantaggi coinvolgerebbero tutte le famiglie e le diverse classi di reddito e oscillerebbero da uno 0,4% dei redditi molto bassi al 2,5% dei redditi medio-bassi (Fig. 2.4).

Dal confronto tra l'incidenza del prelievo nel 2002 (prima dell'avvio della riforma Irpef) per le diverse tipologie familiari e l'incidenza determinata con l'applicazione del quoziente familiare risulta che il maggior beneficio assoluto e relativo va alle famiglie monoreddito (Fig. 2.5).

⁸³ *Ibidem*, pp. 10-11. Nel seguito di tale Documento viene presentata una simulazione che rispettando il vincolo della parità di gettito muterebbe la distribuzione dei benefici a favore dei nuclei con i redditi più bassi (fino a circa 30 euro), a fronte di una riduzione dei benefici oggi conseguibili dalle famiglie a reddito più elevato (cfr. pp. 13-14). Il documento esamina anche l'antica questione delle differenze di prelievo subite dalle famiglie monoreddito e bireddito, da un lato, ma anche delle famiglie bireddito con redditi dei coniugi altamente differenziati, segnalando che per risolvere in modo soddisfacente tale problematica bisognerebbe superare il sistema Irpef basato sulla tassazione individuale a favore di un approccio legato alla tassazione familiare (cfr. pp. 15-16).

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 18-19.

⁸⁵ Tra gli altri obiettivi "irrinunciabili" figurano: il raccordo con la tassazione individuale vigente dal 2005; l'obbligatorietà del nuovo regime familiare, con clausola di salvaguardia rispetto alla somma dei carichi individuali 2002; assenza di penalizzazione per il contribuente single rispetto alla normativa 2005 (*Ibidem*, pp. 19-20).

Fig. 2.4 - Il quoziente familiare: effetti per classi di reddito
(variazione % del prelievo rispetto al sistema vigente)

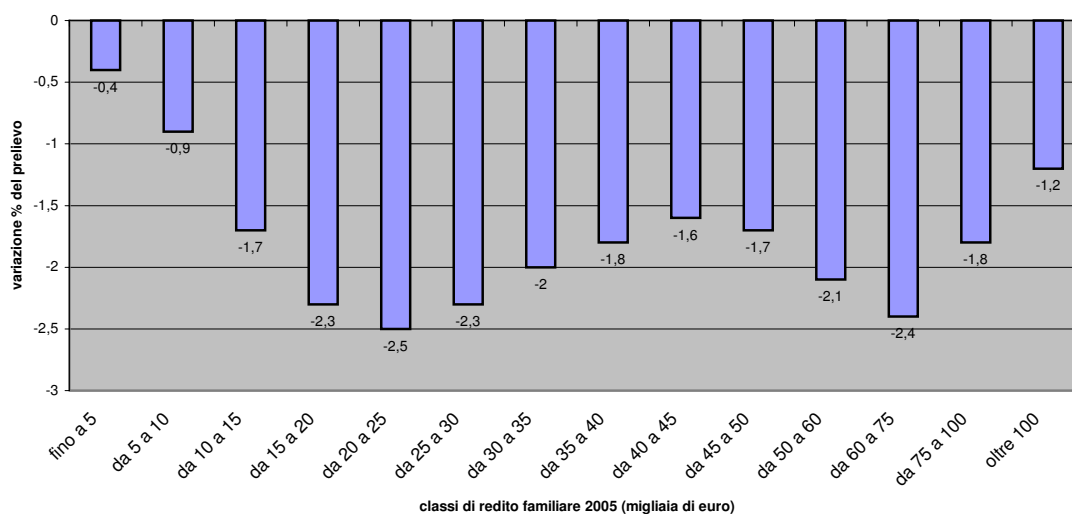
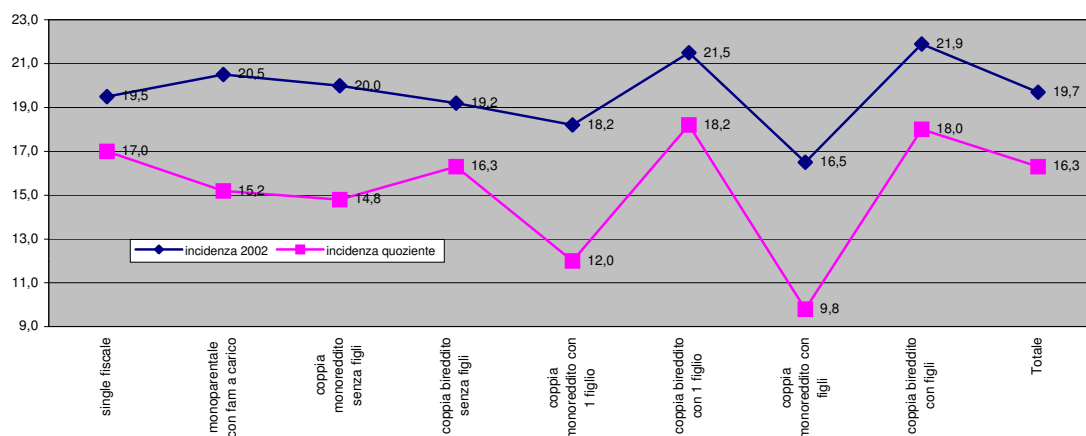


Fig. 2.5 - Il quoziente familiare: effetti per tipologia del nucleo
(variazione % del prelievo rispetto al sistema vigente)



Le politiche fiscali si trovano al crocevia di molteplici esigenze non sempre tra loro convergenti: le esigenze connesse alla finanza pubblica – che potrebbero richiedere un aumento del prelievo complessivo – possono trovarsi in contrasto con la necessità di sgravi per promuovere i consumi, lo sviluppo e la competitività economica; le esigenze di maggiore equità verticale possono trovarsi in contrasto con le esigenze di maggiore equità orizzontale; la redistribuzione a favore dei ceti con redditi più bassi può incontrare la resistenza dei ceti con redditi medi e medio-alti, notoriamente dotati di un rilevante potere contrattuale nel mercato politico, in quanto ago della bilancia tra gli opposti schieramenti.

Sotto il profilo delle politiche familiari, dopo una prima fase orientata principalmente alle famiglie più povere (2001-2003), negli ultimi mesi (2005) il Governo ha puntato maggiormente sulle famiglie con fasce di reddito medio-alte, lasciando inalterata la leva dei trasferimenti, rappresentata di fatto solo dagli assegni familiari, in mancanza di concreti provvedimenti sugli ammortizzatori sociali e il reddito di ultima istanza.

Le politiche fiscali ed economiche non esauriscono il bisogno di protezione e di inclusione sociale delle famiglie e dei loro singoli componenti, specialmente per chi appartiene alle fasce di reddito più basse o per chi sperimenta condizioni di particolare vulnerabilità (per disabilità, malattia, isolamento, disoccupazione, ecc.); debbono dunque essere integrate con politiche dell'istruzione, del lavoro, della salute, della previdenza e dell'assistenza, ovvero con politiche dei servizi in ciascuno di questi ambiti.⁸⁶ Questo approccio di ordine generale va adottato a maggior ragione nel caso delle politiche contro la povertà che richiedono di distribuire risorse aggiuntive, sulla base del principio di equità verticale evitando al contempo di disincentivare l'uscita dalle trappole della povertà.

Osservate *dal lato del contrasto della povertà* le politiche fiscali sono chiamate ad operare principalmente a *livello preventivo*, per evitare cioè il peggioramento del tenore di vita di chi è più vulnerabile, piuttosto che a *livello riparativo*, a meno di non prevedere – come si è detto – una restituzione di risorse: in questo senso le politiche fiscali vanno orientate alla fascia dei contribuenti che possono trarre beneficio dalle deduzioni fiscali in misura quantitativamente significativa, compatibilmente con le esigenze del bilancio pubblico. Nel processo di riforma delle politiche fiscali ancora in corso è opportuno dare maggiore considerazione alle caratteristiche delle famiglie con redditi medio bassi. In questo contesto si potrebbe:

- definire l'ammontare della no-tax area in funzione delle caratteristiche familiari (unipersonale, monoparentale, coppie con figli o senza, ecc..) oltre che delle fonti e dell'ammontare del reddito individuale;
- considerare una curva redistributiva più favorevole ai redditi medio bassi;
- prestare in ogni caso attenzione alle famiglie con figli a carico per contribuire allo sviluppo della natalità e alla valorizzazione del capitale umano. Insieme al contrasto della povertà, le politiche fiscali debbono oggi, in via prioritaria, contribuire anche al sostegno della natalità e dello sviluppo del capitale umano, debbono dunque sostenere le famiglie con figli a carico in funzione di una logica di equità sia verticale che orizzontale. Nel momento in cui tutti riconoscono la drammaticità dei problemi legati alla bassa natalità e all'insufficiente tasso di ricambio della popolazione, sarebbe del tutto paradossale permettere che le famiglie diventino più povere per il solo fatto di mettere al mondo dei figli⁸⁷.

2.4 Lo sviluppo del sistema dei servizi

Se il trasferimento di risorse monetarie alle famiglie rappresenta il primo pilastro per sostenere in modo diretto, personalizzato e flessibile alcune necessità di base, il secondo pilastro è costituito dallo sviluppo di un sistema di servizi capillari ed accessibili, in grado di far fronte ad esigenze di cura insostenibili dal singolo nucleo familiare, sia per la natura dei bisogni (istruzione, salute, assistenza), sia per la necessità di conciliare i tempi della cura con i tempi del lavoro.

Particolarmente avvertita è la necessità di servizi rivolti ai minori, agli anziani, ai soggetti non autosufficienti per ragioni temporanee o durevoli. Un caso emblematico per la sua crescente diffusione è rappresentato dalla necessità di servizi domiciliari a favore di persone non autosufficienti.

⁸⁶ Alcune misure previste in tal senso dal Governo – come l'assegno al secondo figlio (cfr. par 2.3.2), l'eventuale cofinanziamento al reddito di ultima istanza (cfr. par. 2.3.5) – sono state peraltro dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale, su ricorso di alcune Regioni, perché ritenute in contrasto con le competenze regionali riconosciute nel nuovo titolo V della Costituzione (art. 117).

⁸⁷ Alcune stime elaborate a fine anni Novanta e riprese anche nel Libro Bianco sul welfare indicavano che "chi mette al mondo dei figli diminuisce il suo tenore di vita di oltre il 30 per cento per il primo figlio, fino ai sette anni di vita, e del 42 per cento dopo i sette anni di vita del bambino" (cfr. anche resoconto stenografico audizione della 6^a Commissione del Senato con i rappresentanti del Forum delle famiglie del 3 novembre 2004, p. 5).

Se la competenza per la progettazione e l'erogazione di tali servizi è interamente nelle mani delle Regioni e degli enti locali, restano in capo agli organi centrali i compiti di monitoraggio e controllo, la predisposizione di incentivi o cofinanziamenti per l'avvio di sperimentazioni innovative da diffondere in altri contesti⁸⁸, il varo di piani di intervento straordinari per far fronte a situazioni di particolare svantaggio.

2.4.1 Asili nido e micronidi aziendali

All'interno di questa logica di indirizzo e di potenziamento dei servizi, il Governo ha attivato il *fondo per gli asili nido* (con l'articolo 70 della Finanziaria 2002⁸⁹), ha inoltre costituito un *fondo di rotazione* di 10 milioni di euro in favore dei datori di lavoro che realizzino nei luoghi di lavoro dei *micronidi aziendali* destinati ai figli di dipendenti di età compresa tra i 3 mesi e i 3 anni (articolo 91, legge 27 dicembre 2002, n. 289 – Finanziaria 2003).

Le domande presentate sono state 227 e i progetti ammessi a finanziamento 97. Quest'ultimo provvedimento è stato però impugnato da alcune Regioni (Emilia Romagna, Toscana e Veneto) davanti alla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 320/2004, ne ha riconosciuto l'illegittimità per violazione delle competenze delle Regioni, giacché la disciplina degli asili nido aziendali concerne la materia dell'istruzione e della tutela del lavoro, che è affidata alla potestà legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, della Costituzione, per cui lo Stato deve determinare soltanto i principi fondamentali e non può dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva, in quanto non sono state stanziare «risorse aggiuntive per finalità perequative», ma sono state vincolate impropriamente risorse ordinarie.

2.4.2 I congedi straordinari

Al fine di rendere sempre più organica la disciplina in materia di congedi, con la Finanziaria per il 2004 sono state modificate in senso estensivo alcune norme sull'utilizzo dei congedi biennali straordinari per i genitori con figli disabili gravi a carico (modifica articolo 42, comma 5, del D.Lgs n.151/2001), nonché alcune norme in materia di assegnazione temporanea ad altre Amministrazioni di lavoratori con figli sotto i tre anni, dipendenti dalle Amministrazioni pubbliche, , sede di lavoro dell'altro genitore per favorire il riavvicinamento alla sede di lavoro dell'altro genitore. (cfr. modifica articolo 42, del D.Lgs n.151/2001; articolo 42 bis)⁹⁰.

⁸⁸ Ciò anche allo scopo di sperimentare e successivamente diffondere in altre aree del paese modelli innovativi che garantiscano un efficace ed efficiente utilizzo delle risorse umane e finanziarie.

⁸⁹ Entro il 30 settembre di ogni anno il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede con proprio decreto a ripartire tra le Regioni le risorse del Fondo. Le Regioni, quindi, provvedono a ripartire le risorse finanziarie tra i comuni, singoli o associati, che ne fanno richiesta per la costruzione e la gestione degli asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro. L'ammontare complessivo del Fondo è stato di 300 milioni di euro, di cui 50 milioni per il 2002 (già assegnati alle Regioni nell'ottobre 2002), 100 per l'anno corrente e 150 milioni per il 2004. Per quanto riguarda i datori di lavoro e le famiglie, le spese di partecipazione alla gestione dei micro-nidi e dei nidi nei luoghi di lavoro sono detraibili dall'imposta sul reddito.

⁹⁰ Alcune modifiche all'articolo 70 del D.Lgs. n.151/2001 (testo unico delle norme sulla maternità e paternità) introdotte rispettivamente con il D.Lgs n.115/2003 e n.289/2003, hanno assicurato una razionalizzazione in relazione all'erogazione ed all'entità dell'indennità di maternità per le libere professioniste. Una delle due modifiche, in particolare, ha previsto che l'indennità di maternità fosse calcolata sul "solo reddito professionale percepito e denunciato a fini fiscali come reddito da lavoro autonomo" e non sul reddito percepito e denunciato a fini fiscali", come in precedenza.

2.5 Minori e adolescenti

Nell'ambito delle politiche per la tutela e promozione dei diritti dei minori e degli adolescenti, vanno segnalate le misure varate nel corso del 2004 per l'attuazione delle norme contenute nella legge 149/2001 che prevedono la chiusura degli istituti di assistenza ai minori entro il 31 dicembre 2006; tali misure, discusse ed approvate dall'*Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, contengono le linee da seguire per la redazione, da parte del Governo, del *Piano straordinario per la deistituzionalizzazione dei minori*, in linea con quanto già previsto dal Piano d'azione per l'infanzia approvato dal Consiglio dei Ministri per il biennio 2003-2004; esse puntano alla promozione dell'affido familiare e al contrasto dello sfruttamento del lavoro minorile che pur non essendo un fenomeno esteso – come indicato dalla indagine del 2003 condotta dall'Istat per incarico dell'Osservatorio⁹¹ – costituisce un rischio sempre in agguato, specie nell'ambito dell'economia sommersa e di quella illegale.

Delle politiche generali di tutela e promozione dei minori fanno parte integrante le politiche scolastiche da cui dipendono lo sviluppo della singola persona, la crescita e la competitività delle risorse umane, la diffusione delle pari opportunità formative e lavorative.

In questo contesto si inserisce la riforma del sistema scolastico, approvata nel marzo 2003 e l'emanazione dei successivi decreti attuativi sui percorsi educativi e formativi basati – dopo la scuola dell'infanzia – su due cicli: il primo dei quali comprendente la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, il secondo comprendente il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

In ciascuna fase del percorso scolastico risultano determinanti le azioni di monitoraggio e contrasto degli abbandoni scolastici che segnalano situazioni di disagio personale e familiare non interamente affrontabili all'interno della scuola.

2.6 Le politiche del lavoro per contrastare l'esclusione delle persone svantaggiate e promuovere le pari opportunità

Per la popolazione in età lavorativa, le politiche del lavoro rappresentano una fonte primaria di inclusione economica e sociale, anche se non è sufficiente avere un'occupazione per essere immune dal rischio della povertà relativa, specie se si hanno altri familiari a carico, un solo reddito basso, limitazioni delle capacità operative.

In tema di lavoro, il biennio 2003-2004 si caratterizza per una serie di importanti misure legislative: con la legge delega n. 30 del 14 febbraio 2003 viene varata la *riforma del mercato del lavoro* che trova la sua declinazione operativa nel Decreto legislativo 276 del 9 ottobre 2003 e nei successivi provvedimenti per la regolamentazione dei diversi ambiti toccati dalla riforma (Decreto ministeriale 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.).

La *riforma del mercato del lavoro* si integra con la precedente riorganizzazione del *collocamento ordinario* (Decreto legislativo 297/2002) e persegue tre obiettivi principali:

- la modernizzazione dei servizi per l'impiego, pubblici e privati, collegati in rete;
- l'introduzione e la regolamentazione di forme di lavoro più flessibili;
- il rafforzamento della sinergia tra lavoro e formazione lungo tutto l'arco della vita.

⁹¹ Dall'indagine svolta dall'Istat nel 2000 è che i minori di 15 anni coinvolti in forme di lavoro minorile ammontavano a 144.285 unità, pari al 3,1% dell'universo formato da circa 4 milioni e 500 mila unità (Cfr. Istat e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Bambini, lavori e lavoretti. Verso un sistema informativo sul lavoro minorile. Primi risultati*, Roma 2002).

Con riguardo alla materia dei *servizi per l'impiego*, viene ampliata la platea dei soggetti che erogano servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e viene disciplinato un regime unico di accreditamento regionale per l'abilitazione ad erogare i servizi al lavoro da parte degli operatori pubblici e privati (Agenzie per il lavoro e Agenzie di somministrazione). Tutti gli operatori autorizzati sono obbligati a collegarsi tra loro in rete mediante la *borsa continua nazionale del lavoro*, banca dati on line, che assicura un sistema aperto e trasparente di incontro domanda/offerta di lavoro.

Per quanto attiene all'*integrazione delle persone svantaggiate* nel mercato del lavoro, la riforma punta all'utilizzo combinato di misure finalizzate alla creazione di opportunità di impiego e di incentivi all'assunzione per i datori di lavoro. In pratica, sono previsti *programmi mirati* gestiti dalle Agenzie per il lavoro autorizzate all'esercizio della somministrazione che stipulano convenzioni con gli operatori pubblici (Comuni, Province, Regioni) e di *incentivi* per le aziende che affidano commesse a *cooperative sociali* nelle quali sono occupati lavoratori svantaggiati. Vantaggi specifici sono previsti per le Agenzie di somministrazione che gestiscono piani di inserimento e reinserimento di lavoratori svantaggiati con interventi formativi idonei.

Le sperimentazioni avviate hanno puntato principalmente alla creazione di posti di lavoro nell'economia sociale, utilizzando un sistema di convenzioni quadro tra le imprese e le cooperative sociali; mentre quest'ultime usufruiscono di agevolazioni economiche se occupano lavoratori svantaggiati, le imprese che forniscono lavoro alle cooperative sociali assolvono all'obbligo di assumere un certo numero di persone iscritte al collocamento obbligatorio (che si occupa dell'inserimento mirato di persone disabili o di altre categorie protette).

A favore dei lavoratori svantaggiati la riforma prevede anche nuovi modelli contrattuali quali il *contratto di inserimento* e il *lavoro accessorio*, al fine di promuovere un lavoro regolare e non precario e fornire tutele effettive.

Il *lavoro accessorio* può avere per oggetto varie attività svolte dal lavoratore a beneficio di famiglie, di società senza scopo di lucro e di enti pubblici, soggetti non imprenditori o, se imprenditori, al di fuori dell'esercizio della propria attività, attraverso prestazioni di assistenza familiare e domestica, aiuto e cura ad ammalati o portatori di handicap, sorveglianza di bambini, lavori leggeri di giardinaggio, insegnamento supplementare, collaborazione a manifestazioni socio-culturali o sportive o di beneficenza, collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di solidarietà o di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi

Il *contratto di inserimento* (della durata compresa tra 9 e 18 mesi, con estensione fino a 36 mesi per gli assunti con grave handicap fisico, mentale o psichico) ha lo scopo di favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di giovani di età compresa tra 18 e 29 anni; disoccupati di lunga durata tra 29 e 32 anni; lavoratori con più di 50 anni privi del posto di lavoro; lavoratori che intendono riprendere un'attività e che non hanno lavorato per almeno due anni; donne di qualsiasi età che risiedono in aree geografiche in cui il tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del 20% di quello maschile, oppure quello di disoccupazione superiore del 10%; persone riconosciute portatrici di un grave handicap fisico, mentale o psichico, attraverso un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del singolo a un determinato contesto lavorativo. L'elemento cruciale del contratto è la redazione del piano di inserimento lavorativo, che deve garantire l'acquisizione di competenze professionali attraverso la formazione *on the job*⁹².

Il conseguimento di traguardi significativi per assicurare alle persone con disabilità solidi percorsi di integrazione dipende fortemente dalla capacità di coniugare, da una parte, politiche di sviluppo ed esigenze di competitività con la tutela e la promozione dei diritti dei soggetti svantaggiati, e dall'altra di potenziare la capacità di lavorare in rete da parte degli operatori dei

⁹² In attesa di una regolamentazione specifica, l'11 febbraio 2004 è stato siglato un accordo interconfederale per la definizione di alcuni elementi del contratto di inserimento necessari per consentirne una prima applicazione.

servizi pubblici, soggetti privati e parti sociali sulla base di regole condivise e da formalizzare attraverso convenzioni finalizzate al soddisfacimento delle specificità della comunità locale. La relazione presentata nel luglio 2004 sullo stato di attuazione della legge 68/99 (che regola l'inserimento lavorativo dei disabili) assicura un quadro di riferimento importante per calibrare al meglio le nuove azioni intraprese, fornendo dati aggiornati sulla popolazione disabile in cerca di occupazione, sul numero e le tipologie di inserimenti lavorativi realizzati, sull'istituzione dei servizi per il collocamento mirato, sullo stato di realizzazione delle convenzioni. Essa rappresenta quindi uno strumento prezioso per monitorare nelle diverse aree del Paese la sensibilità e la capacità progettuale innovativa delle istituzioni e degli attori sociali di lavorare in rete, per favorire al meglio il *matching* tra domanda e offerta di lavoro per le persone disabili e lo scambio di buone pratiche.

Nel quadro dello sviluppo delle politiche per la disabilità e per l'occupabilità delle persone disabili si inserisce l'impegno ad introdurre in Italia la nuova *Classificazione internazionale del funzionamento, della salute e disabilità* (ICF) assunto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in occasione dell'anno europeo delle persone con disabilità (2004)⁹³. Sostanzialmente, le persone disabili non saranno più valutate soltanto in relazione al proprio stato di salute e alle cose che non sono in grado di fare, ma in base alle loro capacità e in connessione alle condizioni ambientali e sociali.

D'intesa con le Associazioni delle persone disabili, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si è impegnato a promuovere una azione di carattere sperimentale per favorire la migliore applicazione dell'articolo 14 del D. Lgs. n. 276/2003, tenendo anche presenti gli elementi di collegamento con la legge 68/99, e partendo da quelle buone pratiche già realizzate sul territorio. Il progetto prevede l'individuazione e la messa in atto di procedure e di prassi gestionali che, concertate territorialmente, consentano di procedere agli inserimenti lavorativi di persone disabili con particolari situazioni di svantaggio, all'accertamento delle condizioni di successo ovvero di difficoltà che dovessero presentarsi. Il progetto prevede la sperimentazione del percorso in più territori significativi per la presenza e qualità dei servizi d'inserimento lavorativo dei disabili, dei sistemi di cooperazione sociale, di relazioni concertative a livello locale ed è rivolto in particolare ai rappresentanti delle associazioni imprenditoriali, delle cooperative sociali di tipo B, dei sindacati dei lavoratori, delle associazioni delle persone disabili e loro famiglie, nonché agli operatori e ai responsabili a livello regionale e provinciale di enti locali e strutture dedicate allo sviluppo delle politiche attive del lavoro.

Anche gli interventi in questo ambito sono stati distinti a seconda che fossero destinati a soggetti autosufficienti o meno. Nel primo caso, infatti, si è trattato di predisporre una serie di strumenti volti a consentire alle persone disabili di esprimere a pieno le proprie potenzialità sia nel contesto lavorativo che nella vita di relazione. Nelle situazioni di non autosufficienza si sono rese necessarie, tra l'altro, appropriate *azioni di sostegno in favore dei nuclei familiari* chiamati a svolgere, quotidianamente, compiti spesso gravosi di cura ed assistenza; ciò in base ad una prospettiva fondata su un profondo senso di solidarietà, che configura la non autosufficienza come una questione rispetto alla quale la società nel suo complesso deve assumersi le relative responsabilità.

Uno stanziamento di 15 milioni di euro è stato reso disponibile per il finanziamento di progetti innovativi e sperimentali relativi a piani di azione a valenza socio-assistenziale, con particolare riguardo alle strutture di accoglienza per persone con handicap grave prive di adeguata assistenza familiare; con tale iniziativa, denominata "*dopo di noi*", si è inteso favorire condizioni di maggior autonomia e di vita indipendente delle persone. Le strutture in via di finanziamento risultano essere 53. Di particolare rilievo risulta la figura dell'*amministratore di*

⁹³ La nuova classificazione è stata definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e punta a diffondere tra tutti gli operatori la cultura del "lavorare in rete", partendo dalla valutazione delle abilità e potenzialità del persone disabili, ai fini del loro inserimento mirato ed adeguato nel mondo del lavoro. Il progetto fa quindi particolare riferimento al ruolo svolto dai Servizi per l'Impiego.

sostegno per l'assistenza delle persone che non siano in grado di provvedere, anche temporaneamente, ai propri interessi a causa di minorazioni fisiche o psichiche, senza la necessità di ricorrere all'interdizione.

2.7 Politiche di integrazione degli immigrati in Italia

2.7.1 Il processo di regolarizzazione

Il processo di regolarizzazione degli immigrati in Italia al 30 giugno 2002, previsto dalla legge sull'immigrazione (cfr. art.33 della L. 189/2002 e art.1 del D.L. n.195/2002, convertito nella L. n. 222/2002), ha consentito a 641.630 cittadini stranieri di ottenere nell'anno 2003-2004 il permesso di soggiorno e di fuoriuscire più facilmente da una delle principali cause della loro vulnerabilità economica e sociale. Il permesso di soggiorno consente infatti di accedere a condizioni contrattuali, a garanzie giuridiche e ad una serie di servizi pubblici di fatto preclusi agli irregolari ed ai clandestini. La regolarizzazione costituisce dunque un importante passo in avanti per la inclusione giuridica, economica e sociale degli immigrati, anche se non mette al riparo dalle incognite del mercato del lavoro e dalle difficoltà dell'inserimento abitativo.

L'allargamento a 25 dell'Unione Europea ha peraltro modificato lo status dei lavoratori divenuti nel frattempo "comunitari" ed ha richiesto il varo di nuove procedure per la definizione delle quote di immigrati da ammettere annualmente nel nostro Paese.

Queste intense trasformazioni di ordine quantitativo e qualitativo hanno di fatto contribuito a modificare il profilo della popolazione immigrata e determinano l'esigenza di arricchire il patrimonio delle informazioni fin qui disponibili nella banca dati dell' *Osservatorio sui movimenti migratori* al fine di adottare un'efficace programmazione delle politiche in materia di immigrazione.

A tale fine è stata finanziata un'attività di ricerca sugli effetti prodotti dal processo di regolarizzazione dei lavoratori non comunitari, con particolare riferimento al mercato del lavoro e all'integrazione sociale nelle Regioni del Sud Italia . Tale attività – tuttora in corso – si inserisce nell'ambito del Programma Operativo Nazionale *Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006*, finanziato con i fondi strutturali che dovrebbe permettere un salto di qualità sia nella percezione del fenomeno migratorio, sia nella vigilanza sulle eventuali forme di discriminazione verso tutti i lavoratori.

2.7.2 La formazione all'estero dei lavoratori non comunitari

La normativa sull'immigrazione attribuisce agli stranieri che abbiano frequentato corsi di formazione nel loro paese di origine un diritto di prelazione ai fini dell'ingresso in Italia per motivi di lavoro (art. 19, legge n.189/2002,); per rendere operativa tale norma si sono intrapresi progetti che prevedono corsi di formazione professionale e di lingua italiana, organizzati nei paesi di origine degli stranieri che intendono fare ingresso nel nostro paese.

Tali programmi, preventivamente approvati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero dell'Istruzione, sono realizzati da regioni, enti locali, nonché da organizzazioni nazionali degli imprenditori, organismi internazionali ed enti e associazioni operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni.

L'attività di formazione è finalizzata a: 1) inserimento lavorativo mirato nei settori produttivi italiani che operano all'interno dello Stato; 2) inserimento lavorativo mirato nei settori produttivi italiani che operano all'interno dei Paesi di origine; 3) sviluppo delle attività produttive o imprenditoriali autonome nei Paesi di origine.

Questa innovazione permette ai datori di lavoro italiani, tramite le proprie associazioni di categoria, di formare e selezionare risorse umane nei paesi di origine sulla base del fabbisogno

qualitativo e quantitativo interno, facilitando l'incontro tra domanda e offerta di manodopera straniera; facilita inoltre i percorsi di integrazione in Italia degli stranieri che vi fanno ingresso.

In attesa dell'entrata in vigore del Regolamento di attuazione, in seguito al quale tale dispositivo potrà operare a pieno regime, nel corso del 2004 sono stati effettuati alcuni progetti pilota che lasciano ben sperare in queste nuove modalità di gestione dei flussi di ingresso. In particolare, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sta curando, in collaborazione con il governo tunisino, la realizzazione di un progetto pilota per la selezione e formazione di lavoratori tunisini disponibili all'inserimento nel mercato del lavoro italiano. Progetti analoghi stanno per essere realizzati in altri paesi di origine dei flussi migratori, quali lo Sri Lanka e la Moldavia.

2.7.3 L'utilizzo dei mediatori culturali

L'inserimento degli immigrati nel mondo del lavoro italiano è da tempo facilitato dall'utilizzo – da parte delle istituzioni e delle associazioni locali – di mediatori culturali previsti anche dall'art. 42, D.L.vo n. 286/98 modificato dalla legge n. 189/2002). Sulla base di queste esperienze, nelle sei regioni del Sud che partecipano al *Programma operativo nazionale per la Sicurezza e lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia* (finanziato dai fondi comunitari 2000-2006), sono impiegati sessanta mediatori culturali, a supporto dell'attività delle amministrazioni locali nei settori della sanità, dell'impiego, dell'istruzione e dei servizi sociali.

A supporto delle Direzioni provinciali del lavoro è previsto l'impiego di altri trenta mediatori culturali che presteranno la propria funzione allo scopo di informare e rispondere alle esigenze dell'utenza immigrata sulla disciplina in materia di immigrazione, sui diritti e doveri degli stranieri residenti nel territorio nazionale, sulle procedure di rilascio di documenti, ecc.

2.7.4 Il progetto "Case alloggio" di accoglienza/formazione

Nell'ambito del medesimo *Programma operativo nazionale per la Sicurezza e lo Sviluppo del mezzogiorno d'Italia* è stato finanziato, con il Fondo sociale europeo, un progetto destinato alla creazione di corsi di formazione professionale rivolti a donne regolarmente presenti sul territorio nazionale che versano in condizione di disagio e donne in stato di gravidanza, accolte in strutture già attive sul territorio.

Tali corsi, da realizzarsi in Puglia, Calabria, e Sicilia sono finalizzati al successivo inserimento nel mercato del lavoro italiano e/o all'acquisizione di professionalità spendibili nel proprio paese di origine al momento del rimpatrio.

2.7.5 Progetto per l'accesso al credito e ai servizi bancari da parte di imprenditori immigrati

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con la Confartigianato e la Banca Popolare Etica ha promosso la realizzazione di un progetto cofinanziato dalla Commissione Europea sull'accesso al credito ed ai servizi bancari da parte di imprenditori immigrati. Il progetto si inserisce nell'ambito del Programma di azione comunitaria di lotta alla discriminazione (2001-2006) voluto dalla Commissione Europea e si pone l'obiettivo di promuovere la diffusione di nuovi strumenti di accesso al credito, anche alla luce di buone prassi già sperimentate negli Stati dell'Unione Europea, al fine di eliminare qualunque forma di discriminazione nei confronti degli immigrati. Il progetto si concluderà a dicembre 2004.

2.8 Le integrazioni al reddito dei pensionati poveri: il caso della maggiorazione sociale

Nel Rapporto 2003 – riferito al biennio 2001-2002 – la Commissione ha dedicato una apposita sezione tematica agli *effetti sociali delle politiche previdenziali* approfondendo in particolare il problema della *tutela delle fasce deboli* nei sistemi previdenziali italiani ed europei. Nel Rapporto di quest'anno si intende approfondire le sorti del provvedimento varato nel 2001 per innalzare ad “un milione al mese” il trattamento previdenziale dei “pensionati poveri” che in senso tecnico coincide con la cosiddetta “maggiorazione sociale”.

L' art. 38 della legge finanziaria per il 2002 (legge 8 dicembre 2001 n. 446) ha in effetti previsto, a decorrere del 1° gennaio 2002, l'aumento delle "maggiorazioni sociali" fino a garantire un reddito mensile di 516,46 Euro (rivalutabili in base all'inflazione programmata) a favore di soggetti disagiati in presenza di particolari requisiti di età e di reddito⁹⁴. L'aumento poteva essere erogato sia ai titolari di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria o dei fondi sostitutivi, sia ai titolari di pensioni sociali o dell'assegno sociale, nonché ai titolari di prestazioni di invalidità civile, ai ciechi e ai sordomuti.

Le operazioni effettuate nel 2002 e le informazioni sulle ulteriori possibili fasce di pensionati destinatari dell'aumento avevano portato a stimare una platea complessiva di 1.800.000 beneficiari. A seguito delle verifiche reddituali previste dalla legge, i beneficiari effettivi hanno però raggiunto un numero inferiore già nel primo anno di riferimento (1.600.000 unità nel 2002) e sono poi calati a 1.500.000 unità nel 2003 e a circa 1.400.000 unità nel 2004 (1° gennaio: dati provvisori)⁹⁵.

Questo gruppo rappresenta l'8,6% del totale dei pensionati (cfr. *Tab. 2.11*) e assorbe il 7,59% dell'importo complessivo annuo della spesa pensionistica italiana⁹⁶. La diminuzione della platea potenziale è riconducibile al fatto che il numero dei nuovi beneficiari è stato inferiore alle uscite per decesso o per superamento dei limiti reddituali accertato dalle verifiche successive.

2.8.1 I pensionati settantenni

Al fine di valutare l'estensione delle maggiorazioni sociali ai pensionati con 70 anni e più, merita osservare quanti sono i componenti di questo sottoinsieme e come si caratterizzano in

⁹⁴ Con riferimento all'età, i beneficiari devono avere compiuto i 70 anni; il limite di età è ridotto fino ad un massimo di 5 anni, di un anno ogni 5 di contribuzione fatta valere dal pensionato; per i titolari di pensione di inabilità ex art. 1 n. 222/84 e di prestazioni in qualità di invalidi civili totali o ciechi civili assoluti o sordomuti il limite di età è di 60 anni.

Con riferimento al reddito il beneficiario non deve possedere redditi propri per un importo annuo pari o superiore a Euro 7.713,98 annui; il beneficiario non deve possedere redditi cumulati con quelli del coniuge per un importo pari o superiore a 6.713,98 euro, incrementati dell'importo annuo dell'assegno sociale; è escluso il reddito derivante dalla casa di abitazione.

⁹⁵ I dati più recenti forniti alla Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale dall'Ufficio Statistico dell'Inps (gennaio 2004) indicano che i beneficiari della maggiorazione sociale sono circa 1 milione 370 mila per il 90% con età uguale o superiore ai 70 anni e per il restante 10% con età inferiore. In questo sottoinsieme le donne sono sovrarappresentate (essendo pari al 73% dei beneficiari), a conferma della loro condizione particolarmente svantaggiata e della loro elevata necessità di trattamenti perequativi. Un dato di particolare interesse viene dalla disaggregazione dei beneficiari della maggiorazione sociale rispetto ai fondi pensionistici di afferenza; le categorie professionali relativamente più rappresentate provengono infatti dal mondo dei lavoratori autonomi e precisamente dagli *artigiani* e dai *coltivatori diretti* che, come si è visto, usufruiscono di rendite pensionistiche mediamente basse.

⁹⁶ Ci riferiamo ai dati provvisori comunicati alla Commissione dall'Inps nel mese di febbraio 2004, riferiti ai trattamenti previdenziali ed assistenziali in essere al 1° gennaio 2004: i beneficiari erano 15.910.569 pari ad una spesa complessiva annua di 127.788 milioni di euro; la spesa complessiva per i pensionati con maggiorazione sociale risulta invece pari a 8.809 milioni di euro a cui vanno aggiunti 894 milioni di euro che rappresentano la spesa complessiva annua della maggiorazione.

base al *genere* e al *trattamento economico* sia in termini complessivi, sia in rapporto alla categoria previdenziale e ai fondi di afferenza.

I pensionanti con almeno 70 anni sono 9.065.391, pari al 57% dei 15.910.569 pensionati complessivi (Tab. 2.6).

La loro ripartizione in base al fondo di afferenza registra valori superiori alla media generale tra gli ex lavoratori dipendenti (66,1% rispetto al 61,1%) e tra gli ex lavoratori autonomi dell'agricoltura (coltivatori diretti, ecc.: 13,6% rispetto al 12,3%) in corrispondenza al maggior peso di queste categorie di lavoratori nella struttura produttiva dei decenni più remoti.

Per le ragioni demografiche già indicate, non sorprende che la platea dei potenziali beneficiari delle maggiorazioni sociali sia costituita, principalmente, da donne (5.879.126 rispetto ai 3.186.265 uomini), pari ad un rapporto percentuale di 64,8% a 35,2% (Tab. 2.7).

Tab. 2.6 – Pensionati con età uguale o superiore a 70 anni per fondo di afferenza (valori assoluti)

Categoria	Fondo lavoratori dipendenti	Coltivatori diretti, mezzadri e coloni	Artigiani	Commerciati	Fondi speciali	Totale
Vecchiaia	2.539.332	401.874	210.946	305.025	52.696	3.509.873
<i>di cui prepensionamenti</i>	180.615				17	180.632
Anzianità	396.189	69.158	63.364	23.554	34.927	587.192
Invalidità	1.029.242	434.443	118.693	98.893	6.481	1.687.752
Superstiti	2.028.654	324.505	159.611	145.826	63.780	2.722.376
Pensioni ed assegni sociali						499.024
Pensioni agli invalidi civili						59.174
TOTALE	5.993.417	1.229.980	552.614	573.298	157.884	9.065.391
Composizione % dei settantenni e oltre	66,1	13,6	6,1	6,3	1,7	100,0
Composizione % sul totale dei pensionati	61,1	12,3	8,1	7,1	2,0	100,0

Fonte: Inps, pensioni in vigore al 1° gennaio 2004.

Tab. 2.7 – Pensionati con età uguale o superiore a 70 anni per genere in rapporto al totale dei pensionati di ogni età (valori assoluti e valori percentuali)

Categoria	Pensionati con età uguale o superiore a 70 anni			Incidenza % dei settantenni e più sul totale dei pensionati		
	Totale	maschi	femmine	Totale	maschi	femmine
Vecchiaia	3.509.873	1.629.544	1.880.329	65,0	76,4	57,6
<i>di cui prepensionamenti</i>	180.632	154.698	25.934	46,7	50,8	31,5
<i>prepensionamenti in età inferiore età di vecchiaia</i>						
Anzianità	587.192	513.313	73.879	20,2	21,2	15,2
<i>di cui in età inferiore a quella di vecchiaia</i>						
Invalidità	1.687.752	618.696	1.069.056	72,3	61,5	80,5
<i>di cui in età infer. a quella di vecchiaia</i>						
Superstiti	2.722.376	298.780	2.423.596	72,1	69,0	72,5
Pensioni ed assegni sociali	499.024	110.156	388.868	67,0	56,0	71,0
Pensioni agli invalidi civili	59.174	15.776	43.398	8,0	4,9	10,3
TOTALE	9.065.391	3.186.265	5.879.126	57,0	48,9	62,6
% maschi e femmine su totale pensionati con età uguale o superiore a 70 anni	100,0	35,2	64,8			

Fonte: Inps, pensioni in vigore al 1° gennaio 2004.

Nel loro insieme le donne con almeno 70 anni usufruiscono di un reddito previdenziale o assistenziale medio pari a 447,8 euro, a fronte di un equivalente importo medio degli uomini di 687,67 euro e di un importo medio complessivo di 531,64 euro (Tab. 2.8). Assumendo questo valore come base di riferimento (resa uguale a 100), i corrispondenti valori indicizzati del

gruppo femminile oscillano tra un massimo di 160 punti, per i trattamenti di anzianità (pari mediamente a 848,78 euro) e un minimo di 44 punti, per i trattamenti di invalidità civile (pari mediamente a 234,64 euro). Lo svantaggio delle donne rispetto al sottogruppo degli uomini è evidenziato dal fatto che i valori indicizzati oscillano per costoro tra un massimo di 201 punti (per i trattamenti di anzianità) e un minimo di 44 punti (per i trattamenti di invalidità civile) (Tab. 2.8).

Con la sola eccezione dell'esiguo numero di donne ultrasettantenni che usufruiscono di una pensione di anzianità (circa 74.000) la rimanente parte, formata da circa 5 milioni 800 mila unità, non raggiunge mai la soglia media dei fatidici 516 euro mensili (cioè 1 milione di vecchie lire) e potrebbe dunque, teoricamente, rientrare nella potenziale platea di beneficiari della maggiorazione sociale. Se a questo numero, di per sé già cospicuo, si aggiungono i circa 400 mila uomini (esattamente 424.712) che percepiscono trattamenti medi inferiori ai 516 euro, i potenziali beneficiari salgono a circa 6 milioni e 200 mila unità.

Tab. 2.8 – Pensionati con età uguale o superiore a 70 anni: importi medi mensili lordi (valori assoluti e valori indicizzati)

Categoria	Importi medi mensili			N.I. degli importi medi mensili Base = 100		
	Totale	maschi	femmine	Totale	maschi	femmine
Vecchiaia	588,72	715,74	478,63	111	135	90
<i>di cui prepensionamenti</i>	1.113,43	1.155,06	865,10	209	217	163
<i>prepensionamenti in età inferiore età di vecchiaia</i>						
Anzianità	1.038,70	1.066,03	848,78	195	201	160
<i>di cui in età inferiore a quella di vecchiaia</i>						
Invalidità	466,73	559,86	412,83	88	105	78
<i>di cui in età infer. a quella di vecchiaia</i>						
Superstiti	430,68	300,53	446,73	81	57	84
Pensioni ed assegni sociali	339,19	342,55	338,24	64	64	64
Pensioni agli invalidi civili	233,83	231,58	234,64	44	44	44
TOTALE	531,64	687,67	447,08	100	129	84

Base = 100

Assumendo la soglia di 521,70 euro di spesa pro-capite mensile che indica lo stato di povertà relativa di un individuo che nell'anno 2003 viveva da solo⁹⁷, si scopre che 6 milioni 229 mila 959 pensionati con 70 anni e più potrebbero teoricamente essere a rischio di povertà relativa. Di questo vasto gruppo fanno parte anche 856 mila 978 anziani che percepiscono una rendita di importo inferiore alla soglia di povertà assoluta (393 euro di spesa media mensile nel 2003)⁹⁸. In questo caso, comunque, le verifiche reddituali adottate per concedere la maggiorazione sociale agli aventi diritto ci consentono – come si vedrà nel paragrafo 2.8.4 – di operare una stima puntuale dei soggetti che erano in stato di indigenza (relativa o assoluta).

2.8.2 I titolari di assegno di accompagnamento

In parte coincidente e in parte distinto dall'insieme dei pensionati settantenni si inseriscono i beneficiari di assegni di accompagnamento in quanto colpiti da malattie gravemente invalidanti

⁹⁷ Ci riferiamo alle soglie di povertà dell'anno 2003, illustrate nella prima parte di questo Rapporto.

⁹⁸ La stima della povertà assoluta nel 2003 – che, come indicato nella prima parte del Rapporto, non è stata resa nota dall'Istat – è stimata con il metodo seguito dall'Istat per il periodo 1997-2002.

che rendono ancor più difficoltosa ed economicamente gravosa la vita quotidiana dei più anziani (Tabb. 2.9 e 2.10).

Tab. 2.9 – Titolari di assegni di accompagnamento (valore assoluto e percentuale)

	Totale		con meno di 70 anni		con 70 anni e più	
	v.a	%	V.a	%	v.a	%
Maschi	464.190	36,3	238.992	52,2	225.198	27,5
Femmine	813.247	63,7	218.999	47,8	594.248	72,5
Totale	1.277.437	100,0	457.991	100,0	819.446	100,0
- di cui con pensione di invalidità civile associata	321.945	25,2	263.286	57,5	58.659	71,6
Composizione %		100,0		35,9		64,1

Tab. 2.10 – Importo medio mensile lordo degli assegni di accompagnamento (valori assoluti e valori indicizzati)

	Importo medio mensile			Importo medio mensile: N. I. (base = 100)		
	Totale	con meno di 70 anni	con 70 anni e più	Totale	con meno di 70 anni	con 70 anni e più
Maschi	410,92	393,69	429,20	99	95	103
Femmine	417,94	392,22	427,41	101	94	103
Totale	415,39	392,99	427,90	100	95	103
	<i>Base= 100</i>					
- di cui con pensione di invalidità civile associata	399,05	410,30	348,58	96	99	84

Sul totale di 1.277.437 beneficiari, i soggetti con 70 e più anni sono circa 820.000 (64,1%), costituiti per i $\frac{3}{4}$ da donne. Il reddito medio mensile di questo gruppo di uomini e donne è superiore alla media dell'universo (415,39 euro) ed è sostanzialmente identico (prossimo in entrambi i casi alla media di 427,90 euro); è superiore a quello degli under 70 nelle stesse condizioni (valore medio di 392,99 euro); resta però inferiore (soprattutto per gli uomini) al trattamento previdenziale ed assistenziale mediamente usufruito dal loro universo di riferimento (pari a 687,67 euro per gli uomini e a 447,08 euro per le donne) (cfr. Tab. 2.8).

2.8.3 I titolari della maggiorazione sociale

A beneficiare delle maggiorazioni sociali sono state in misura preponderante le donne (73,3%) che, come si è visto, risultano più numerose sia rispetto al totale dei pensionati (59% su 41%), sia tra coloro che hanno 70 anni o più (64,8% su 35,2%). In questo caso esse rappresentano quasi i $\frac{3}{4}$ del totale, a conferma della loro condizione particolarmente svantaggiata e della loro elevata necessità di trattamenti perequativi (Tab. 2.11).

Ai sensi della legge istitutiva, non a tutti i beneficiari della maggiorazione sociale si applica il vincolo dei 70 anni compiuti; il loro numero rappresenta in effetti solo l'89,9% del totale e per conseguenza essi rappresentano una parte ancora più ridotta dei settantantenni potenzialmente beneficiari (Tab. 2.12).

Rispetto alla categoria previdenziale, i beneficiari più numerosi provengono dal ramo vecchiaia (29,7%) e superstiti (29,4%), seguiti dai pensionati per invalidità (20,7%) e dai titolari di pensioni assistenziali (17,4%); assai scarsi sono invece coloro che usufruiscono di pensioni di anzianità (2%) (Tab. 2.13).

Tab. 2.11 – Beneficiari della maggiorazione sociale per genere

Categoria	Valori assoluti			Incidenza % dei maschi e delle femmine sul totale	
	Totale	maschi	femmine	maschi	femmine
Vecchiaia	406.815	167.659	239.156	41,21	58,79
<i>di cui prepensionamenti</i>	596	252	344	42,28	57,72
Anzianità	27.830	23.130	4.700	83,11	16,89
Invalidità	283.246	113.916	169.330	40,22	59,78
Superstiti	402.554	5.983	396.571	1,49	98,51
TOTALE PENSIONI PREVIDENZIALI	1.120.445	310.688	809.757		
PENSIONI ASSISTENZIALI (pensioni e assegni sociali)	237.718	49.513	188.205	20,83	79,17
pensioni agli invalidi civili	10.398	4.448	5.950	42,78	57,22
TOTALE COMPLESSIVO	1.368.561	364.649	1.003.912	26,64	73,36
Composizione % sul totale dei pensionati	8,6	5,6	10,6		

Tab. 2.12 - Beneficiari della maggiorazione sociale con meno di 70 anni e con 70 anni e più (valori assoluti e percentuali)

	Pensioni previdenziali	Pensioni assistenziali	Pensioni di invalidità civile	Totale	%
Con meno di 70 anni	124.594	5.331	8.304	138.229	10,1
<i>composizione % su totale pensionati con meno di 70 anni</i>				2,0	
Con 70 anni o più	995.851	232.387	2.094	1.230.332	89,9
<i>composizione % su totale pensionati con 70 anni e più</i>				13,6	
Totale	1.120.445	237.718	10.398	1.368.561	100,0

Tab. 2.13– Beneficiari della maggiorazione sociale per categoria e fondo di afferenza

Categoria	Fondo lavoratori dipendenti	Coltivatori diretti, mezzadri e coloni	Artigiani	Commercianti	Fondi speciali	Totale
Vecchiaia	231.166	78.504	53.868	43.151	126	406.815
<i>di cui prepensionamenti</i>	596					596
Anzianità	1.626	20.836	3.795	1.566	7	27.830
Invalidità	148.284	82.760	35.199	16.983	20	283.246
Superstiti	334.578	6.915	41.349	18.685	1.027	402.554
TOTALE PENSIONI PREVIDENZIALI	715.654	189.015	134.211	80.385	1.180	1.120.445
PENSIONI ASSISTENZIALI (pensioni e assegni sociali)						237.718
pensioni agli invalidi civili						10.398
TOTALE	715.654	189.015	134.211	80.385	1.180	1.368.561
composizione %	52,3	13,8	9,8	5,87	0,09	100,00
Composizione % dei settantenni e oltre	66,1	13,6	6,1	6,3	1,7	100,00
Composizione % sul totale dei pensionati	61,1	12,3	8,1	7,1	2,0	100,00

La disaggregazione dei beneficiari rispetto ai fondi pensionistici indica inoltre che la categoria relativamente più rappresentata è quella degli artigiani e dei coltivatori diretti, che in questo caso hanno un peso superiore (pari rispettivamente al 9,8% e al 13,8%) a quello che hanno sul totale dei pensionati (8,1% e 12,3%) e dei settantenni ed oltre (6,1% e 13,6%) (Tab. 2.13). L'aumento del trattamento previdenziale ottenuto sia dalle donne che dagli uomini è stato abbastanza contenuto in termini assoluti (in media 50,26 euro), anche se il vantaggio in termini

relativi non è di poco conto (Tab. 2.14); considerando infatti che prima dell'integrazione il trattamento pensionistico medio dei beneficiari era di 496,24 euro, l'incremento monetario è risultato mediamente del 10,1%.

Tab. 2.14 – Importi medi mensili della maggiorazione sociale

Categoria	Fondo lavoratori dipendenti	Coltivatori diretti, mezzadri e coloni	Artigiani	Commercianti	Fondi speciali	Totale	Maschi	Femmine
Vecchiaia	31,12	30,41	33,86	32,53	29,00	31,50	31,84	31,25
<i>di cui prepensionamenti</i>	29,51					29,51	28,79	30,03
Anzianità	28,16	32,83	31,71	32,38	37,09	32,38	32,61	31,23
Invalità	29,86	28,92	31,19	30,23	33,70	29,78	29,82	29,75
Superstiti	30,49	31,86	34,14	33,88	29,66	31,04	31,74	31,03
TOTALE PENSIONI REVIDENZIALI	30,56	29,74	33,23	32,35	29,66	30,88	31,04	30,83
PENSIONI ASSISTENZIALI (pensioni e assegni sociali)						133,22	141,09	131,14
INVALIDI CIVILI						237,39	252,51	226,09
TOTALE	30,56	30,08	33,18	32,36	29,71	50,26	48,78	50,79

Il miglioramento è risultato però più contenuto per chi usufruiva di pensioni previdenziali (in media 30,88 euro, pari al 6,1% del corrispondente importo medio mensile di 503,95 euro); è stato invece decisamente più ampio per coloro che usufruivano di pensioni assistenziali (pensioni ed assegni sociali) e pensioni di invalidità civile, a causa del loro minor trattamento iniziale (pari mediamente a 461,59 - 488,12 euro) (Tab. 2.15), cui corrisponde un beneficio medio (pari a 133,22 - 237,39 euro) che in questo caso è più elevato per gli uomini (141,09-252,51 euro) che per le donne (131,14-226,09 euro).

Tab. 2.15 – Importi medi mensili della pensione

Categoria	fondo lavoratori dipendenti	coltivatori diretti, mezzadri e coloni	artigiani	commercianti	Fondi speciali	Totale	Maschi	Femmine
Vecchiaia	500,29	484,81	511,59	502,69	532,02	499,06	484,30	509,41
<i>di cui prepensionamenti</i>	528,15					528,15	524,31	530,96
Anzianità	488,63	481,43	508,03	498,33	498,94	486,43	486,53	485,92
Invalità	507,87	490,10	511,04	499,77	522,96	502,59	493,60	508,63
Superstiti	507,94	504,18	524,43	522,72	512,40	510,27	508,33	510,30
TOTALE PENSIONI PREVIDENZIALI	505,41	487,46	515,30	506,64	514,59	503,95	488,76	509,77
PENSIONI ASSISTENZIALI (pensioni e assegni sociali)						461,59	490,36	454,03
pensioni agli invalidi civili						488,12	496,99	481,50
TOTALE	505,41	487,46	515,30	506,64	514,59	496,24	488,72	498,97

Come già è stato notato, la maggiorazione sociale è andata a vantaggio di titolari sia di pensioni propriamente previdenziali – legate cioè al versamento di contributi per un certo numero di anni –, sia di pensioni assistenziali, il cui ammontare è definito per legge, indipendentemente da ogni forma di contribuzione, per sopperire a condizioni di estremo disagio economico. Quest'ultimo tipo di pensione è stato più volte al centro di polemiche per l'uso distorto che talora se ne è fatto, seguendo criteri di tipo particolaristico piuttosto che rigorose prove dei mezzi. Il modesto contributo erogato – mediamente inferiore all'importo mensile delle altre tipologie, tanto che ha richiesto un'integrazione di gran lunga superiore alla media generale – ha in pratica contribuito ad una duplice distorsione:

- lo spreco di denaro pubblico, distribuito a pioggia in modo da accontentare il maggior numero di soggetti;

b. l'assegnazione ai singoli beneficiari di somme sostanzialmente modeste, di per sé insufficienti a far fronte a condizioni di reale indigenza.

Sotto questo profilo, la decisione di erogare la maggiorazione sociale ha permesso di compiere verifiche supplementari sulle risorse dei singoli e del loro nucleo familiare nonché sul loro effettivo stato di bisogno.

Con queste premesse, merita osservare, a livello regionale, il rapporto tra pensioni previdenziali e pensioni assistenziali nell'ambito dei beneficiari della maggiorazione sociale (Tab. 2.16).

In prima battuta si nota che in alcune regioni il peso dei titolari della maggiorazione sociale che usufruivano di *pensione assistenziale* supera i valori medi complessivi (17,4%). Alla testa di questa particolare classifica vi è la regione *Lazio* (24,2%) seguita da *Sicilia* (22%), *Campania* (21,8%), *Puglia* (19,9%), *Liguria* (19,3%), *Lombardia* (18%). Sembrerebbe, in pratica, che in queste regioni i controlli sui redditi assistenziali abbiano fatto emergere una particolare concentrazione di indigenti nei confronti dei quali è stato predisposto finalmente qualche provvedimento.

Nelle Regioni dove invece i valori percentuali delle pensioni assistenziali sono inferiori alla media, si direbbe che i controlli aggiuntivi hanno fatto emergere situazioni meno disagiate di quanto si poteva supporre ed abbiano quindi funzionato in modo virtuoso, sia sul piano del numero degli aventi diritto, che degli effetti redistributivi.

Tab. 2.16 – La maggiorazione sociale per tipo di pensione e per Regione

Regioni	Pensioni previdenziali			Totale pensioni previdenziali	Pensioni assistenziali	Invalidi civili	Totale %	v.a.
	Vecchiaia	Invalità	Superstiti					
Piemonte	41,5	19,0	24,4	85,0	14,4	0,6	100,0	80.705
Valle d'Aosta	34,7	31,3	22,1	88,1	11,9		100,0	1.635
Lombardia	41,0	9,0	31,1	81,1	18,0	0,9	100,0	144.337
Liguria	36,8	17,3	25,8	79,9	19,3	0,8	100,0	38.452
Trentino	50,0	15,9	24,8	90,7	9,3	0,0	100,0	17.523
Veneto	41,5	11,2	33,6	86,3	13,1	0,7	100,0	106.445
Friuli-Venezia Giulia	32,3	14,2	42,8	89,3	10,0	0,6	100,0	33.127
Emilia-Romagna	41,2	17,8	21,0	86,2	13,0	0,8	100,0	69.586
Toscana	31,0	18,6	33,4	83,0	16,3	0,6	100,0	77.258
Umbria	30,3	28,9	27,4	86,5	12,7	0,7	100,0	19.990
Marche	31,9	33,1	24,8	89,8	9,6	0,5	100,0	40.956
Lazio	27,2	20,0	27,8	75,1	24,2	0,7	100,0	125.006
Abruzzo	31,2	29,2	24,9	85,3	14,0	0,7	100,0	44.301
Molise	36,0	36,7	18,5	91,2	8,3	0,6	100,0	13.012
Campania	26,1	24,3	26,8	77,2	21,8	1,0	100,0	161.545
Puglia	27,6	19,6	32,0	79,2	19,9	0,9	100,0	87.737
Basilicata	30,7	34,8	24,3	89,9	9,5	0,6	100,0	20.413
Calabria	28,4	28,2	27,3	83,9	15,4	0,7	100,0	70.882
Sicilia	21,1	21,9	34,2	77,2	22,0	0,8	100,0	170.089
Sardegna	23,0	35,9	27,5	86,4	12,7	0,9	100,0	46.462
ITALIA	31,7	20,7	29,4	81,8	17,4	0,8	100,0	1.368.561

Anche la distribuzione delle maggiorazioni sociali legate alle pensioni previdenziali offre indicazioni altrettanto interessanti. La rendita pensionistica bassa è riconducibile in questo caso principalmente alle basse retribuzioni di partenza dei titolari e, a maggior ragione, dei

superstiti⁹⁹. Si direbbe, in altri termini, che le regioni con più pensionati previdenziali che hanno ottenuto la maggiorazione sociale sono quelle caratterizzate dai salari medi più bassi (nel caso di pensioni di vecchiaia¹⁰⁰), dal limitato numero di invalidi (nel caso delle pensioni di invalidità lavorativa), dall'elevato tasso di femminilizzazione degli anziani (nel caso di pensionati superstiti)¹⁰¹.

Se alle pensioni propriamente assistenziali aggiungiamo le pensioni di invalidità che hanno ottenuto la maggiorazione sociale, arriviamo ad una stima più realistica delle pensioni di carattere non previdenziale e ad una nuova classifica sintetica del tasso di assistenzialismo presente in ogni regione, che vede nel gruppo di testa tutte le regioni del Mezzogiorno (a partire dalla Sardegna e dalla Campania rispettivamente con il 48,6% e il 46,6%) e del Centro (esclusa la Toscana), cui si aggiunge ancora una volta la Valle d'Aosta (43,2%) (Tab. 2.17).

Tab. 2.17 – Maggiorazione sociale e pensioni non previdenziali
(somma pensioni assistenziali e pensioni previdenziali di invalidità)

Regioni	Pensioni previdenziali di invalidità	Pensioni propriamente assistenziali	Totale pensioni non-previdenziali
Piemonte	19,0	14,4	33,4
Valle d'Aosta	31,3	11,9	43,2
Lombardia	9,0	18,0	27,0
Liguria	17,3	19,3	36,6
Trentino	15,9	9,3	25,2
Veneto	11,2	13,1	24,3
Friuli-Venezia Giulia	14,2	10,0	24,3
Emilia-Romagna	17,8	13,0	30,8
Toscana	18,6	16,3	34,9
Umbria	28,9	12,7	41,6
Marche	33,1	9,6	42,7
Lazio	20,0	24,2	44,2
Abruzzo	29,2	14,0	43,2
Molise	36,7	8,3	44,9
Campania	24,3	21,8	46,2
Puglia	19,6	19,9	39,5
Basilicata	34,8	9,5	44,3
Calabria	28,2	15,4	43,6
Sicilia	21,9	22,0	43,8
Sardegna	35,9	12,7	48,6
ITALIA	20,7	17,4	38,1

⁹⁹ Tenuto conto che il metodo di calcolo della pensione dei settantenni ed oltre è avvenuta con il metodo retributivo e non con l'attuale metodo pro-rata o contributivo puro, la durata del periodo contributivo non ha avuto in questo caso particolare rilievo sull'ammontare della pensione.

¹⁰⁰ Dato che ci si riferisce a soggetti con 70 anni o più, non compaiono qui le pensioni di anzianità legate a chi non ha ancora compiuto 60 o 65 anni di età.

¹⁰¹ Gli accenni alle distorsioni dell'assistenzialismo ricevono ulteriori specificazioni dal peso talora anomalo delle pensioni di invalidità (lavorativa) sul totale delle pensioni previdenziali. Le Regioni dove l'anomalia risulta più pronunciata e dove più pesante è il deficit di reddito risultano, in questo caso, nell'ordine: il Molise (36,7%), la Sardegna (35,9%), la Basilicata (34,8%), le Marche (33,1%), la Valle d'Aosta (31,3%), l'Abruzzo (29,2%) e l'Umbria (28,9%). Con la sola eccezione della Val d'Aosta, sono principalmente rappresentate le Regioni del Mezzogiorno e del Centro. La situazione dei superstiti risulta invece più problematica nel Friuli-Venezia Giulia (42,8% rispetto al valore medio del 29,4%), in Sicilia (34,2%), in Veneto (33,6%), in Toscana (33,4%), in Puglia (32%).

2.8.4 Sistema previdenziale e contrasto della povertà economica

Le informazioni sui pensionati esaminate nelle pagine precedenti documentano in modo eloquente l'elevata frammentazione del nostro sistema previdenziale, emerso attraverso una serie di provvedimenti di natura categoriale, che mentre hanno avuto l'effetto di amplificare la platea dei beneficiari, non sono però riusciti ad introdurre elementi di maggiore equità nel rapporto costi-benefici sia a livello di adeguatezza dei trattamenti pensionistici individuali che di sostenibilità della spesa complessiva. A queste esigenze ha in effetti posto mano la riforma del sistema previdenziale varata con la legge 335/1995, ma i tempi necessariamente lunghi della transizione dal vecchio meccanismo retributivo a quello contributivo non hanno finora corretto le antiche distorsioni. Ai problemi connessi con le pensioni propriamente previdenziali – collegate cioè, in qualche misura, a forme di contribuzione – si aggiungono quelli delle pensioni propriamente assistenziali, idealmente collegate allo stato di bisogno di milioni di cittadini anziani e all'intento di fornire loro un *reddito minimo di sussistenza* (RMS).

In questo caso ha però prevalso la distribuzione a pioggia piuttosto che una logica selettiva basata su attendibili prove dei mezzi, con il duplice risultato di aiutare in misura insufficiente i più bisognosi e di disperdere una crescente quantità di risorse. Le notevoli disparità esistenti tra le diverse categorie di pensioni previdenziali (vecchiaia, anzianità, invalidità, superstiti) ed assistenziali (pensioni ed assegni sociali) e, all'interno di queste, tra i diversi fondi di afferenza emergono in modo evidente dall'analisi degli importi medi mensili lordi percepiti dai singoli, importi che rapportati ad un numero indice di base (619,42 euro = 100) oscillano tra un valore massimo di 240 e un valore minimo di 36 punti (Tab. 2.18). La categoria professionale con la rendita complessivamente più bassa è quella dei coltivatori diretti (N.I. = 71), mentre quella con la rendita più elevata è formata dal composito mondo degli appartenenti ai fondi speciali (N.I. = 239)..

Tab. 2.18 – Importi medi mensili lordi delle pensioni per categoria e fondo di afferenza
(Numeri Indice: media generale = 100)

Categoria	Fondo Lavoratori dipendenti	Coltivatori diretti, mezzadri e coloni	Artigiani	Commer- cianti	Fondi speciali	Totale
Vecchiaia	103	66	78	79	243	97
<i>di cui prepensionamenti</i>	196	0	0	0	281	199
<i>prep. in età <età di vecchiaia</i>	236	0	0	0	279	240
Anzianità	216	111	146	148	307	188
<i>Di cui in età infer. a quella di vecchiaia</i>	235	132	158	163	322	208
Invalidità	84	64	72	69	206	79
<i>Di cui in età infer. a quella di vecchiaia</i>	97	68	85	84	220	95
Superstiti	77	42	59	52	142	72
pensioni ed assegni sociali						52
pensioni agli invalidi civili						36
Numeri Indice: media generale = 100	112	71	96	86	239	100

A titolo di confronto, si tenga presente che l'ultima indagine della Banca d'Italia sui redditi delle famiglie italiane (anno 2002) attribuisce ai pensionati un reddito medio annuo pro-capite netto di 11.081 euro, corrispondenti a 923,41 euro mensili (per 12 mesi) o a 852,38 euro mensili (per 13 mesi). Il reddito familiare annuo netto dei pensionati è invece di 21.911 euro, corrispondente al 78,6% del reddito familiare annuo netto delle famiglie italiane (27.868 euro).

Una caratteristica paradossale del nostro sistema previdenziale – che deriva sia dalla storia contributiva delle generazioni più anziane sia di una serie di disposizioni normative – è che i

trattamenti medi dei pensionati per vecchiaia (pari a 598,93 euro) sono sistematicamente più bassi di quelli praticati per le pensioni di anzianità (media generale di 1.165,90 euro). In pratica, fino a questo momento, è risultato più conveniente andare in pensione con i requisiti d'età previsti per la pensione di anzianità, piuttosto che con quelli più impegnativi previsti per la pensione di vecchiaia. Un esempio eloquente di questa situazione è fornito dal fatto che quanti godono di una pensione di vecchiaia per effetto di provvedimenti di prepensionamento (376.368 individui) hanno una rendita quasi doppia (1.216,29 euro, con N.I. = 196) rispetto all'intero gruppo di riferimento (635,32 euro, con N.I. = 103); la rendita è inoltre ancora più elevata (1.461,97 euro, con N.I. = 236) per il sottogruppo di chi è stato prepensionato in età inferiore all'età di vecchiaia (92.454 individui).

Nell'ambito dei trattamenti propriamente previdenziali va segnalata la condizione assai precaria dei 3 milioni 683 mila 551 *superstiti* (che da soli rappresentano più di 1/5 di tutti i pensionati) che mediamente ricevono meno di 445 euro lordi al mese, cioè un cifra di per sé inferiore alla soglia di povertà relativa per le famiglie di un componente fissata dall'Istat a 521,70 euro di spesa pro-capite mensile nel 2003. Ad essere in situazioni più critiche sono sistematicamente le donne che nel loro insieme ricevono importi mensili medi di circa 469 euro a fronte degli 836 euro percepiti dagli uomini, mentre la media complessiva è attestata sui 620 euro. Entrambi questi trattamenti medi si riducono al crescere dell'età dei pensionati come dimostrano coloro che hanno un'età uguale o superiore a 70 anni. La rendita media complessiva di questo sottoinsieme di oltre 9 milioni di pensionati (pari al 57% dell'universo) è infatti di 532 euro, con oscillazioni che vanno dai 688 euro degli uomini ai 448 euro delle donne. Con la sola eccezione dell'esiguo numero di donne ultrasettantenni che usufruiscono di una pensione di anzianità (circa 74.000) la rimanente parte, formata da circa 5.800.000 unità, non raggiunge mai la soglia media dei fatidici 516 euro mensili (cioè 1 milione di lire) e potrebbe dunque, teoricamente, rientrare nella potenziale platea di beneficiari della maggiorazione sociale. Se a questo numero, di per sé già cospicuo, si aggiungono i circa 400.000 uomini (esattamente 424.712) che percepiscono trattamenti medi inferiori ai 516 euro, i potenziali beneficiari salirebbero a circa 6.200.000 unità.

Se a titolo di esemplificativo prendiamo come riferimento la soglia di povertà del 2003 di un individuo che vive da solo (pari a 521,70 euro di spesa pro-capite mensile) si osserva che 6 milioni 229 mila 959 pensionati con 70 anni e più potrebbero teoricamente essere a rischio di povertà relativa. Di questo vasto gruppo fanno parte anche 856 mila 978 anziani (uomini e donne) che percepiscono una rendita di importo inferiore alla soglia di povertà assoluta (393 euro di spesa media mensile nel 2003). In questo caso, però, le verifiche reddituali adottate per concedere la maggiorazione sociale agli aventi diritto consente di operare una stima puntuale dei settantenni in stato di indigenza (relativa o assoluta). E' bene comunque notare che ad *una pensione bassa non corrisponde necessariamente una condizione di indigenza*, sia perché la pensione non è in molti casi l'unica fonte di reddito, sia perché attraverso i dati individuali non è dato di sapere quale sia lo status economico del nucleo familiare a cui si appartiene. Una conferma di questa non meccanica coincidenza è fornita per l'appunto dalle verifiche adottate per riconoscere la maggiorazione sociale.

2.9 Amministrazione della giustizia ed esclusione sociale

Le norme giuridiche che regolano la convivenza sociale costituiscono una risorsa fondamentale per tutelare il bene comune, promuovere i diritti di cittadinanza, contrastare i processi di esclusione che colpiscono le parti più deboli. Il raggiungimento di questi obiettivi non dipende tuttavia solo dalla qualità delle leggi, ma anche dall'efficienza con cui avviene l'amministrazione della giustizia, di cui è parte essenziale la durata dei processi. Il richiamo su questi aspetti risuona puntualmente all'inaugurazione di ogni anno giudiziario, ma l'eco delle

pur allarmanti analisi stenta a raggiungere le sedi deputate a prendere i provvedimenti necessari, con il risultato che l'Italia si trova in cima alle classifiche negative dell'Unione Europea, specie per quanto riguarda la *tutela dei diritti individuali negli ambiti di lavoro*. L'efficace e tempestiva tutela di questi diritti diventa tanto più cruciale nel momento in cui si è imboccata la strada della flessibilizzazione e della individualizzazione dei rapporti di lavoro; ogni insufficienza in questo campo – come in altri – estende oggettivamente la vulnerabilità dei soggetti più deboli e concorre ad alimentare l'insicurezza e l'allarme sociale di fronte a pur necessari processi di innovazione sociale ed economica.

E' con questa preoccupazione che la Commissione ritiene opportuno riprendere una tematica ampiamente dibattuta in altre sedi, ma di evidente impatto anche sulle politiche di contrasto dell'esclusione sociale. Rispetto ai diritti proclamati formalmente dalle leggi possono operare tre forme di disuguaglianza che determinano altrettante forme di esclusione:

- la forma più esplicita, ma anche la più rara nel contesto degli ordinamenti liberal-democratici, coincide con la aperta *negazione dell'uguaglianza* di fronte alla legge;
- più diffusa è la *disuguaglianza delle capacità* di trasformare i diritti formali in diritti effettivi a causa di risorse soggettive inadeguate;
- ancor più frequente è la *disuguaglianza di accesso* ai diritti reali, per ragioni legate a discriminazioni di ordine sociale, a barriere procedurali, a costi diretti ed indiretti non sostenibili.

E' a questo ultimo tipo di disuguaglianza che contribuiscono direttamente le disfunzioni della amministrazione giudiziaria, con effetti che penalizzano principalmente i soggetti più deboli.

Nel corso della Relazione sull'Amministrazione della Giustizia nell'anno 2004, tenuta durante l'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2005 (Roma, 11 gennaio 2005), il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione ha reso noto che i processi pendenti in Italia al 30 giugno 2004 sono 8.942.932 e di questi, 3.365.000 sono i processi civili. La durata media dei giudizi di primo grado del processo civile nel periodo considerato, rispetto al periodo precedente, è passata per i giudici di pace da 313 a 328 giorni, per i Tribunali da 860 a 888 giorni e per le Corti d'Appello da 501 a 425 giorni; la durata media dei giudizi di secondo grado è passata per i Tribunali da 1061 a 837 giorni e per le Corti di Appello da 774 giorni a 894 giorni; in Cassazione da 1.120 a 1.259 giorni.

Nell'eventualità di un giudizio che si articoli in due gradi di merito (Tribunale e Appello) ed in quello di legittimità, il cittadino deve attendere mediamente più di otto anni (3.041 giorni) per avere una risposta definitiva dalla giustizia civile. E' da rilevare che si tratta di un dato medio che, al proprio interno, nasconde processi la cui durata va ben oltre gli otto anni. Particolare rilievo, per le sue ripercussioni sociali, ha la *durata dei processi per controversie di lavoro*. La durata media di questi giudizi è passata da 679 a 701 giorni per il giudizio di primo grado e da 803 a 794 giorni per il giudizio di appello (Tab. 2.19). Pertanto, una controversia di lavoro che si articoli sui due giudizi di merito, mediamente dura 1495 giorni (oltre 4 anni).

La situazione non è meno seria nell'ambito penale. I dati statistici elaborati dal Ministero della giustizia evidenziano che la tendenza verso un progressivo aumento della durata media di un procedimento penale non accenna ad arrestarsi. A fronte di una riduzione dei tempi delle indagini preliminari (da 375 a 347 giorni), vi è un generalizzato e consistente aumento di durata di tutte le fasi successive del giudizio: davanti al tribunale è passata da 348 a 377 giorni e in Corte d'Appello da 543 a 606 giorni (Tab. 2.20).

**Tab. 2.19 - Durata media in giorni delle controversie in materia di lavoro
Anni 1994-2003 e periodi 1.7.02/30.6.03 e 1.7.03/30.6.04**

Anni	Lavoro	
	Primo grado	Grado di appello
1994	518	1.023
1995	596	1.196
1996	594	1.085
1997	605	1.059
1998	657	1.014
1999	688	958
2000	746	1.141
2001	760	1.084
2002	695	861
2003	698	794
1.7.02/30.6.03	679	803
1.7.03/30.6.04	701	794

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica

Di fronte a questi dati, sia pur significativamente migliorati rispetto a 10 anni fa, si pone l'esigenza di interventi organizzativi che tentino di porre fine ad una lunghezza eccessiva del procedimento giudiziario, causa che vede l'Italia frequentemente condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, per violazione del diritto fondamentale ad una ragionevole durata del processo. Fra i 46 paesi del Consiglio d'Europa, l'Italia è al quinto posto per numero di ricorsi pendenti di fronte alla Corte di Strasburgo (dai dati del 2003 emergono 4.952 ricorsi contro l'Italia su un totale di 75.730) ed al primo posto come numero di condanne (103 su di un totale di 521, un miglioramento rispetto agli anni precedenti che ha visto l'Italia condannata 223 volte nel 2000, 359 nel 2001 e 325 nel 2002), anche se non tutte riferibili alla lunghezza dei processi ma anche ad altre cause di violazione della Carta dei Diritti dell'Uomo.

**Tab. 2.20 - Durata media in giorni dei procedimenti di carattere penale
Anni 2001- 2002 e periodi 2002/2003 e 2003/2004**

UFFICI GIUDIZIARI	2001	2002	Anno giudiziario 2002/2003	Anno giudiziario 2003/2004
PRIMO GRADO	-	-	-	-
Procure presso i Tribunali	409	394	375	347
di cui: registro noti	603	585	547	494
di cui: registro ignoti	252	226	218	213
G.i.p.	225	284	316	293
di cui: registro noti	265	313	332	312
di cui: registro ignoti	197	260	302	278
Tribunali	312	335	348	377
Corti di assise	367	414	398	453
Procure presso i Tribunali per i minorenni	190	185	167	158
G.i.p. e G.u.p. presso Tribunali per i minorenni	252	255	272	297
Tribunali per i minorenni	290	313	309	295
GRADO DI APPELLO	-	-	-	-
Corti di appello	525	531	543	606
Sezioni per minorenni delle C.A.	177	184	200	216
Corti di assise di appello	317	320	299	263

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica

Si tratta di un intervento il cui scopo deve essere quello del diritto ad un processo ragionevolmente celere, in modo da evitare per quanto possibile il protrarsi della situazione di incertezza giuridica (e delle eventuali altre conseguenze sfavorevoli concomitanti) in cui versa il cittadino nel corso di un procedimento. Si tratta di impedire, insomma, che la situazione di

incertezza giuridica che caratterizza il tempo processuale, si prolunghi ingiustificatamente oltre il termine necessario affinché una decisione sufficientemente accurata possa essere emanata. “E’ diritto dei cittadini – ha ricordato il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione durante l’inaugurazione dell’Anno Giudiziario 2005 – ottenere un servizio–giustizia adeguato alle esigenze del tempo attuale. Per questo obiettivo occorre che vi sia l’impegno di tutte le istituzioni, chiamate a realizzare un sistema di giustizia efficiente e in grado di rispondere in modo efficace e tempestivo a dette esigenze...La sola riforma dell’ordinamento giudiziario – pur necessaria a prescindere da ogni valutazione sul suo contenuto – non è assolutamente sufficiente.”

PARTE TERZA

Sintesi dei contributi presentati nel Convegno
"Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale"
19-20 novembre 2004

3. SINTESI DEI CONTRIBUTI PRESENTATI AL CONVEGNO

Le Commissioni di indagine sulla povertà e l'esclusione sociale che hanno operato negli ultimi due decenni si sono interrogate più volte sui metodi più idonei per misurare la povertà e l'esclusione sociale ed hanno elaborato numerose proposte, in parte accolte dagli enti statistici ufficiali.

La ricorrente attenzione agli aspetti metodologici ha risposto ad esigenze non solo conoscitive ma anche direttamente legate alla progettazione e alla valutazione delle politiche pubbliche; la disponibilità di informazioni adeguate rappresenta infatti una importante risorsa anche per i responsabili delle decisioni politiche ed amministrative.

Agli interrogativi iniziali sull'opportunità di fare riferimento al reddito o al consumo, agli approcci oggettivi o soggettivi, se ne sono aggiunti altri, resi particolarmente attuali dalle trasformazioni dell'ordinamento costituzionale italiano (che ha assegnato alle Regioni poteri esclusivi sulle politiche sociali), dall'allargamento dell'Unione Europea, dal crescente numero di immigrati residenti nel nostro paese.

Come tenere conto delle accentuate differenze territoriali presenti nel nostro paese a cui si collegano anche sensibili differenze nel costo della vita e nei salari reali? Quali scale di equivalenza adottare per dare il giusto peso alle differenti tipologie familiari e alle situazioni di particolare svantaggio psico-fisico? Come arricchire le nostre informazioni statistiche in modo da tenere conto effettivamente dei tratti multidimensionali della povertà e dell'esclusione sociale? Quali indicatori adottare in sede comunitaria per comparare le politiche sociali dei diversi paesi aderenti all'Unione europea? Come stimare la persistenza nello stato di povertà e la povertà di lunga durata? Come valutare il welfare regionale? Come analizzare la povertà degli immigrati e i loro percorsi di inclusione sociale?

Su ciascuno di questi punti la Commissione ha effettuato nel biennio 2003-2004 alcuni approfondimenti, affidandoli a studiosi e collaboratori esterni, ed ha poi organizzato nel novembre 2004 due giornate di studio per presentare e dibattere con altri esperti i risultati e le proposte emerse dai lavori preparatori. Di questi lavori – che verranno pubblicati in versione completa in altra sede – viene qui offerta una breve sintesi¹⁰².

3.1 Stime della povertà e differenze territoriali nel costo della vita: simulazioni e interventi¹⁰³

La dispersione dei prezzi, anche in mercati competitivi, è una realtà confermata da numerosi studi e analizzata sul piano teorico, così come l'esistenza di un divario territoriale del livello dei prezzi, maggiore al Nord e minore al Sud dell'Italia, è riconosciuto, da un numero crescente di studiosi, come un fatto stilizzato che richiede di essere indagato nelle sue cause e conseguenze, inclusa la misurazione del tenore di vita e le stime sulla povertà.

Per quanto riguarda le cause della dispersione territoriale dei prezzi il punto di partenza forse più naturale è quello del legame con il livello del reddito pro-capite, che aiuta a spiegare una parte della variabilità internazionale dei prezzi, pur con numerose e rilevanti eccezioni.

¹⁰² Le posizioni espresse nelle singole relazioni non impegnano la Commissione e vanno intese come contributo ad un dibattito che intendiamo continuare nel prossimo anno.

¹⁰³ L. Campiglio, *Stime della povertà e differenze territoriali nel costo della vita: simulazioni e interventi*, paper presentato al convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale", Milano 19-20 novembre 2004

Il livello dei prezzi di un paese tende infatti ad aumentare con il crescere del reddito pro-capite in termini reali, essendo più basso nei paesi in via di sviluppo e più elevato nei paesi ricchi: un motivo di tale differenza è rappresentato dal differenziale di livello e dinamica di prezzi e produttività dei beni commerciabili rispetto a quelli non commerciabili. Un'interpretazione di questa regolarità è che mentre il prezzo dei beni durevoli è eguale o quasi eguale a livello internazionale, il prezzo dei beni e servizi non durevoli, di cui il "taglio dei capelli" è l'esempio più utilizzato, è invece differenziato con la fase di sviluppo di un paese.

La presenza di prezzi maggiori in un'area rispetto ad un'altra ha importanti implicazioni per ciò che riguarda la misurazione del tenore di vita e della povertà; nel caso dell'Italia, ove si constata che il livello dei prezzi è sistematicamente maggiore al Nord rispetto al Sud, una conseguenza di questo fenomeno è la sottostima della povertà al Nord, a parità di reddito monetario fra Nord e Sud. Con l'ingresso dell'Italia nell'area dell'euro i problemi qui formulati si ripropongono nel confronto del tenore di vita fra le diverse aree economiche interne all'Europa. Una via per arrivare ad una migliore stima di tale fenomeno è di introdurre nuovi metodi di calcolo della povertà oggettiva accanto a quelli basati sul reddito o sul consumo delle famiglie e degli individui.

Le misurazioni classiche presentano fondamentali difficoltà: la prima è che la misurazione della povertà basata sul reddito indipendentemente dai consumi è distorta in modo simmetrico rispetto alla analoga misurazione basata sui consumi indipendentemente dal reddito; la seconda è che tale misurazione non tiene conto del diverso livello dei prezzi, che può variare per grandi aree ed essere ad esempio superiore nel Nord dell'Italia rispetto al Sud, oltre che fra zone urbane e agricole. Il problema si pone con particolare evidenza nel caso in cui il salario sia uniforme sul territorio nazionale, come avviene nel caso della Pubblica Amministrazione e alcune grandi imprese presenti a livello nazionale, mentre nel caso del settore privato la questione è più articolata perché non è possibile assumere l'uniformità dei livelli salariali, date le disparità delle condizioni del mercato del lavoro fra Nord, Centro e Sud.

Per ovviare a questi inconvenienti si propone di utilizzare un concetto di povertà economica che tenga conto simultaneamente del *reddito* e di un *sottoinsieme dei consumi* e misuri la povertà come comportamento rivelato, anziché come misurazione diretta: tale metodo si basa sulla stima del *risparmio negativo* ricavabile dalle indagini della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane. In concreto possono essere considerate famiglie povere – o, più correttamente in seria difficoltà economica – quelle per le quali il reddito disponibile è inferiore al valore dei consumi non durevoli, come i beni alimentari, i trasporti o l'abbigliamento, dopo aver sottratto dal valore dei redditi e dei consumi non durevoli il valore dei fitti imputati a coloro che vivono in casa di proprietà in modo da avere una misura del reddito monetario.

Nella misura proposta vi sono aspetti di sovrastima e sottostima che si bilanciano e di cui è difficile stabilire a priori il segno. Da un lato l'esclusione dei beni durevoli rappresenta una sottostima: è sufficiente pensare all'acquisto del televisore o di automobili usate anche da parte di famiglie povere. Dall'altro, nei beni di consumo non durevole sono inclusi beni e servizi che possono attendere o essere ridotti, come ad esempio le vacanze. Se teniamo conto che la misurazione della povertà è un esercizio che non può e non potrà mai fornire indicazioni esatte sulla povertà economica, ma soprattutto indicazioni sulla sua tendenza e localizzazione sociale e geografica, allora la misura proposta ci pare utile per fornire indicazioni nuove a un problema che è difficile da affrontare perché è in primo luogo difficile da misurare.

L'ipotesi sottostante all'approccio proposto è che sia possibile tenere conto del diverso sistema dei prezzi a livello territoriale e, qualora il livello dei prezzi sia maggiore al Nord rispetto al Sud, aumentare l'incidenza della percentuale della povertà al Nord, riducendo il divario rispetto al Sud.

L'analisi della *povertà rivelata*, cioè la percentuale di famiglie che registrano un valore dei consumi non durevoli superiore a quello del reddito (al netto del fitto imputato), ha un ordine di grandezza – 14,2 per cento – superiore di circa un punto rispetto alla stima della Banca d'Italia e di circa tre punti rispetto alla stima Istat (*Tab. 3.1*).

Tab. 3.1 - L'incidenza della povertà relativa: alcuni metodi di stima a confronto (valori percentuali)

	povertà relativa Istat 2002	povertà soggettiva Istat 2002	Povertà economica Banca d'Italia Reddito Equivalente 2002	"povertà rivelata" 2002 (risparmio negativo)
Nord	5,0	7,7	3,5	11,5
Centro	6,7	5,6	6,9	15,1
Sud	22,4	12,1	28,8	18,8
Italia	11,0	8,7	13,3	14,2

Nell'aggregato la stima proposta non si discosta molto dalle due stime precedenti: la differenza emerge invece in modo significativo quando si consideri la distribuzione territoriale e quindi la concreta identificazione di una famiglia povera. Il valore dell'incidenza della povertà al Sud è più di quattro volte superiore rispetto al Nord sulla base della stima Istat sulla povertà relativa e di otto volte superiore secondo la stima della Banca d'Italia: sulla base della nostra stima invece il divario Nord-Sud si riduce sensibilmente, e l'incidenza della *povertà rivelata* al Sud è superiore di circa il 60 per cento rispetto al Nord, lo stesso divario che l'Istat misura sulla base della povertà soggettiva. Considerando la diversa composizione delle famiglie, le stime basate sul risparmio negativo indicano che circa il 20 per cento dei minorenni e dei bambini vive in famiglie povere, con una differenziazione del 15 per cento al Nord, 13 per cento al (felice) Centro e 29 per cento al Sud: il fattore centrale che differenzia il rischio di povertà per i minori è fortemente legato al fatto che nella famiglia vi sia un solo percettore di reddito. Se consideriamo il tipo di composizione familiare il rischio più elevato di povertà per i minori si registra per le famiglie monoparentali, in gran parte donne, con una percentuale del 39 per cento: la percentuale è solo di poco più bassa – il 33 per cento – per le famiglie di una coppia di genitori ma una sola fonte di reddito, molto spesso il reddito da lavoro del marito, mentre il rischio di povertà per i minori diminuisce in modo significativo – all'8 per cento – solo se esistono più fonti di reddito, il che è tipicamente il caso della famiglia in cui entrambi i componenti lavorano.

Se consideriamo differenti tipologie di composizione familiare per famiglie con due componenti, la difficoltà economica e di povertà – misurata come percentuale di famiglie con risparmio negativo – è minima nel caso di coppie (minori di 50 anni) senza figli e aumenta con regolarità all'aumentare del numero di figli.

Un fenomeno inatteso è la situazione di forte difficoltà di persone singole con età inferiore ai 50 anni: si tratta di un gruppo eterogeneo di persone giovani – in media 36 anni – equamente distribuiti fra uomini e donne, in gran parte regolarmente occupati e accomunati dal fatto di vivere in gran parte in affitto percependo un reddito da lavoro modesto. Una parte di queste persone singole è rappresentata da separati, ma per la maggioranza si tratta di persone ancora giovani che avrebbero serie difficoltà economiche a costituire una nuova famiglia.

3.2 Stime della povertà e scale di equivalenza: il costo di mantenimento di un bambino¹⁰⁴

Le scale di equivalenza rispondono al quesito “*qual è il livello di reddito aggiuntivo di cui una famiglia composta da due adulti ed un bambino ha bisogno rispetto ad una famiglia senza bambini, al fine di godere dello stesso livello di benessere economico.*”

La stima delle scale di equivalenza assume una rilevanza particolare nei sistemi fiscali in cui l'unità impositiva dell'imposta personale sul reddito è la famiglia e la tassazione del reddito familiare viene effettuata per parti attraverso il calcolo del quoziente. L'aliquota viene calcolata sul

¹⁰⁴ F. Perali, *Stime della povertà e scale di equivalenza. Il costo di mantenimento di un bambino*, paper presentato al convegno CIES “Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale”, Milano 19-20 novembre 2004.

reddito equivalente che è il reddito familiare diviso per la scala di equivalenza familiare. Questo metodo incorpora il criterio di equità orizzontale che riconosce, a parità di reddito, che la famiglia più numerosa è relativamente più povera e corregge la distorsione implicita nei regimi a tassazione separata che penalizza i contribuenti con familiari a carico e le famiglie monoreddito.

Il calcolo del *costo del bambino* si riferisce in genere al solo costo di mantenimento deducibile dalle spese per beni necessari quali le spese per l'alimentazione, la casa, i vestiti. E' però importante riconoscere che il *costo di mantenimento* di un bambino è molto diverso dal costo contabile associato all'accrescimento del bambino o *costo di produzione*. Questo tiene conto anche del valore del tempo investito dai genitori, dell'investimento sulla qualità dei figli e di altri costi relativi a spese non necessarie per i figli. Per questo motivo è naturale pensare che il costo di accrescimento di un figlio vari significativamente al variare del reddito. Mentre le stime del costo di mantenimento del bambino servono per operare confronti interpersonali e correggere stime di povertà ed ineguaglianza, le stime del costo di produzione del bambino possono essere impiegate per spiegare le scelte di fertilità.

La ricerca – che si propone di dare un contributo all'aggiornamento della stima del costo di mantenimento dei figli attualmente adottata nella costruzione dell'Indicatore delle Condizioni Socio-Economiche che risale al 1985 – utilizza un concetto esteso di scala di equivalenza in quanto la sua misurazione tiene conto della grande eterogeneità tra famiglie in termini anche di stili di vita, delle diverse tecnologie familiari adottate per catturare le economie di scala e, almeno in linea teorica, delle diverse modalità di allocazione delle risorse all'interno della famiglia.

Le scale in uso non riconoscono un peso diverso, in termini di necessità, alle diverse componenti familiari come, per esempio, la differenza in età dei bambini; un secondo limite sta nell'assunzione di una divisione equa delle risorse familiari monetarie e di tempo tra i membri. Questo implica che i livelli di benessere, e conseguentemente della povertà, siano gli stessi per ogni componente. I livelli di benessere individuali sono stimabili a condizione che si conosca come sono distribuite le risorse all'interno della famiglia, vale a dire, nel nostro caso, quanto viene speso per la componente adulta e quanto per i bambini. Possono di fatto verificarsi situazioni in cui esistono bambini "poveri" in famiglie ricche e bambini "ricchi" in famiglie povere. Se non si tiene conto delle modalità di condivisione delle risorse all'interno della famiglia si corre il rischio di escludere da forme di aiuto bambini che dovrebbero di fatto essere inclusi. Per esempio, la povertà dei bambini si misura tradizionalmente calcolando la proporzione di famiglie con bambini che sono al di sotto della linea di povertà, senza tenere conto dell'effettivo livello di benessere del bambino.

Lo studio cerca di risolvere entrambi questi limiti stimando:

sia scale di equivalenza specifiche ad ogni componente della famiglia - in modo da incorporare le differenze tra famiglie in modo più appropriato e di ottenere una più precisa misurazione della povertà e della ineguaglianza;

sia la regola di condivisione delle risorse familiari (utilizzando un sistema di domanda completo basato sulla teoria collettiva e l'informazione relativa al consumo di beni esclusivi quali il vestiario per adulti e per bambini). Data la conoscenza della regola di condivisione è possibile derivare sia una stima approssimativa del costo di accrescimento del bambino sia di derivare i livelli di benessere e di povertà individuali.

Utilizzando i bilanci familiari ISTAT relativi al 2002, la ricerca stima i costi dei singoli componenti della famiglia allo scopo di rendere i livelli di reddito comparabili tra famiglie di diversa composizione e consentire analisi di povertà ed ineguaglianza più accurate.

Le stime del costo di mantenimento dei figli ottenute con il metodo di Engel sono presentate nella tabella 3.2. Gli indici del costo della caratteristica "presenza di uno o più bambini", sono state calcolate per le tre classi di età 0-5, 6-13, 14-18, e per Italia, Nord, Centro e Sud. La famiglia di riferimento è la coppia senza figli. La scala di 2.53 indica che le famiglie costituite da due genitori e un bambino tra 0 e 6 anni richiedono 1.27 volte la spesa totale della coppia senza figli di riferimento per avere lo stesso livello di benessere. Un bambino di età inferiore ai 6 anni accresce i costi di una coppia di circa il 27 per cento e costituisce circa il 53 per cento del costo di un adulto equivalente.

Un bambino di età compresa fra i 6 ed i 13 anni aumenta i costi di una coppia senza figli di circa il 30 per cento, mentre un bambino della classe di età superiore li accresce del 17 per cento che corrisponde al 35 per cento rispetto ad un adulto equivalente.

È interessante notare che tra le diverse regioni le differenze nelle scale non sono economicamente significative ad eccezione del costo di un bambino di età inferiore ai 6 anni nel Sud Italia che è superiore rispetto alle altre macro regioni italiane. Questi risultati sono coerenti con la teoria e sono consistenti con l'evidenza relativa ad altri Paesi.

Tab. 3.2 - Costo di mantenimento dei minori per classi di età e per ripartizione geografica

N. figli minori	classi di età dei minori			
	0-18	0-5	6-13	14-18
	ITALIA			
1	2,499	2,534	2,596	2,346
2	3.122	3.212	3.370	2.751
3	3.902	4.070	4.375	3.227
	NORD			
1	2.533	2.447	2.650	2.415
2	3.208	2.995	3.510	2.916
3	4.063	3.665	4.650	3.521
	CENTRO			
1	2.434	2.417	2.510	2.334
2	2.962	2.921	3.149	2.725
3	3.605	3.529	3.952	3.180
	SUD			
1	2.499	2.672	2.593	2.321
2	3.121	3.570	3.362	2.694
3	3.899	4.770	4.359	3.127

La famiglia di riferimento utilizzata per il calcolo delle scale di equivalenza è la coppia senza figli posta pari a 2,00

3.3 Multidimensionalità della povertà¹⁰⁵

La natura multidimensionale della povertà è sempre più spesso richiamata nei rapporti nazionali come in quelli internazionali ed è tradizionalmente oggetto di studio da parte della letteratura sociologica e, più di recente, anche da parte di quella economica. Soltanto di rado, tuttavia, la povertà multidimensionale trova una compiuta formulazione a livello teorico o si traduce in un completo e coerente tentativo di misurazione empirica.

Di fatto, reddito o consumo restano gli spazi valutativi pressoché esclusivi per le analisi di povertà a cui si affiancano, al più, alcuni altri indicatori relativi, ad esempio, alle condizioni di salute o di istruzione.

Le ragioni che giustificano tale divario sono in larga parte evidenti e molto spesso richiamate nelle stesse analisi: scarsità di dati statistici, mancanza di strumenti di misura adeguati a rappresentare questa natura multidimensionale, difficoltà a pervenire a indici sintetici in presenza di una pluralità di indicatori elementari che permettano di generare ordinamenti completi.

A queste ragioni andrebbero aggiunte altre, generalmente non espresse, legate ad un certo grado di “conservatorismo metodologico” che rende difficile l'accettazione piena di paradigmi e strumenti nuovi oltre alla superiorità generalmente riconosciuta agli indicatori monetari e, in particolare, al reddito in quanto strumenti neutrali di scelta da parte degli attori economici.

¹⁰⁵ E. Chiappero Martinetti, *Multidimensionalità della povertà*, paper presentato al convegno CIES “Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale”, Milano 19-20 novembre 2004.

In questo contributo si discute la questione della multidimensionalità della povertà a livello concettuale e sul fronte della misurazione. Si esaminano inizialmente le principali dicotomie presenti in letteratura (povertà assoluta e relativa, oggettiva e soggettiva, statica e dinamica solo per citarne alcune), in genere variamente combinate tra loro, che danno luogo a una pluralità di idee di povertà e di esclusione sociale. Si propone poi una tassonomia, una sorta di griglia di riferimento che può essere utile per distinguere all'interno di una letteratura spesso confusa e magmatica, quelli che sono i possibili livelli di complessità che dovrebbero caratterizzare uno schema teorico di analisi della povertà. Attraverso questa tassonomia sono poi reinterpretati alcuni fra i più ricorrenti schemi multidimensionali, quali l'esclusione sociale e l'approccio delle capacità di Amartya Sen, rimarcando il maggior grado di completezza e robustezza teorica che caratterizza il secondo e discutendo se un'integrazione tra i due schemi sia o meno possibile.

La multidimensionalità e la complessità possono essere comprese in rapporto a *quattro aspetti* che vanno collocati lungo un continuum che, a partire da visioni semplificate e unidimensionali, progrediscono attraverso gradi successivi.

Un primo livello di complessità riguarda *l'oggetto d'analisi*, che risponde alla domanda "povertà come mancanza di che cosa?" e riguarda il numero e la natura degli spazi valutativi considerati, oltre che il grado di specificità dei singoli spazi.

Un secondo livello di complessità interessa *l'unità d'analisi* e risponde alla domanda "povertà con riferimento a chi?". In questo caso, il grado di complessità si ricollega al modo in cui la diversità umana entra in gioco, quanto meno con riferimento a quelle caratteristiche che possono rivelarsi utili ai fini della comprensione del fenomeno.

Un terzo livello si riferisce al *contesto di analisi*, vale a dire in quale misura elementi strutturali, fattori spaziali, diversità ambientali, norme sociali e culturali sono prese in considerazione nello studio del problema della povertà.

Il quarto e ultimo piano di analisi incorpora i tre precedenti in quanto riguarda *il modo in cui i diversi livelli sono tra loro connessi*. Che cosa lega tra loro oggetti, soggetti e contesti di analisi? Quali sono i legami causali esistenti tra condizioni individuali di privazione e contesti di riferimento? In quale modo fattori economico-sociali, aspetti ambientali, modelli culturali contribuiscono a generare o a risolvere problemi di povertà in uno spazio piuttosto che in un altro? Cosa contribuisce a determinare la vulnerabilità alla povertà da parte di individui uguali che vivono in contesti differenti o di individui differenziati che si muovono all'interno di uno stesso contesto?

Sono solo alcune delle questioni che possono emergere guardando ai legami esistenti tra i possibili livelli di analisi della povertà. E' con riferimento, in particolare a questo stadio di analisi che pensiamo si debba parlare di complessità.

Gli schemi teorici complessi per lo studio della povertà, dovrebbero distinguersi non tanto e non solo per la loro natura multidimensionale che caratterizza i tre livelli precedenti di analisi (relativi rispettivamente all'oggetto, al soggetto e al contesto) quanto per la loro capacità di comprendere le connessioni e le interrelazioni tra livelli, di investigare le cause e di misurare gli effetti *all'interno e tra* i precedenti livelli di analisi. Ciò che dovrebbe contraddistinguere una "teoria della povertà", in quanto visione più completa e complessa del problema rispetto a quella definita dagli "approcci" oggi in uso, è proprio la capacità di offrire un quadro di riferimento complessivo che ne permetta la concettualizzazione e la misurazione per l'individuazione di soluzioni, che chiarisca e distingua i differenti livelli di analisi, ma che cerchi anche di connettere fra loro i differenti piani del discorso.

Agli approcci multidimensionali si ricollega – come accennato – il *capability approach* avviato da A. Sen. Questo studioso non si limita ad elencare un insieme di variabili o dimensioni, identifica piuttosto a monte due specifici spazi di valutazione che diventano elementi portanti del processo di *well-being*: quello dei *functionings* (inteso come insieme di *doing* e *being*, ciò che l'individuo fa o è, i risultati e le realizzazioni cui l'individuo giunge, in altre parole, l'output) e quello delle capacità (ciò che l'individuo *può* fare e *può* essere, l'insieme di opportunità a disposizione dell'individuo). Mette in luce gli elementi di differenza e le relazioni che legano questi due spazi, sottolineando il

fatto che dal confronto fra questi due spazi è possibile far emergere il ruolo giocato dalle preferenze e dalle responsabilità delle scelte individuali.

La scelta delle variabili e degli indicatori da considerare ai fini dell'analisi empirica potrà essere condizionata dalla disponibilità di dati statistici, ma potrà riflettere solo in misura parziale la ricchezza interpretativa di questo approccio che si basa su fondamenti teorico-normativi importanti e pre-definiti che si collocano a monte. La teoria delle capacitazioni:

esprime un approccio multidimensionale e complesso sotto l'aspetto del soggetto cui far riferimento, in quanto rimarca con forza la necessità di tener conto della diversità umana;

esprime un approccio multidimensionale e complesso quando sottolinea la necessità di incorporare il contesto come elemento centrale nel processo di determinazione del benessere individuale, riconoscendo l'influenza che su di esso può esercitare quella pluralità di fattori economico-sociali, ambientali, culturali, politico-istituzionali, di per sé eterogenei e complessi;

infine, la complessità intrinseca che contraddistingue l'approccio delle capacità non può essere frazionabile nei singoli elementi o livelli che lo caratterizzano.

Sono molti in letteratura i lavori empirici sulla povertà e il benessere che si richiamano all'approccio di Sen, ma molto spesso questi si limitano alla semplice considerazione di un set più ampio di variabili che integra quelle più tradizionalmente utilizzate, quali il reddito o i consumi.

Non crediamo che questo renda giustizia alla ricchezza interpretativa di tale approccio né che possa essere giustificato sulla base, ancora una volta, di argomentazioni pratiche quali la disponibilità di dati o la carenza di strumenti adeguati.

Pur senza ignorare il peso di tali vincoli, crediamo sia fondamentale che l'apparato teorico, nella sua ricchezza e complessità sia, per quanto possibile, preservato e rappresenti un punto di riferimento costante per ogni scelta pratica che si renda necessaria ai differenti livelli di analisi.

Nel linguaggio delle *capabilities*, il reddito è un mezzo e dunque la scelta di considerarlo una dimensione del benessere (come spesso avviene) non sembra essere coerente; l'individuo è al centro dell'attenzione e dunque se può essere giustificato e opportuno includere nell'analisi elementi che riguardano la famiglia cui l'individuo appartiene, la famiglia deve collocarsi ad un livello differente di analisi e non divenire essa stessa unità di riferimento centrale; è fondamentale includere variabili relative ai contesti più volte menzionati, ma occorre anche rendere esplicito in che modo queste influenzano il processo di generazione del benessere, distinguendo chiaramente tra variabili "micro", che descrivono la condizione di benessere o privazione dell'individuo, e i fattori "macro" che influenzano, in positivo o negativo, la condizione stessa. In sintesi: pur con tutte le semplificazioni che si rendono necessarie nel passaggio dalla teoria alla sua applicazione empirica, non si possono ignorare i fondamenti centrali di tale approccio né la complessità che lo caratterizza.

3.4 Misure e analisi dell'esclusione sociale nel panorama europeo¹⁰⁶

Nella storia della costruzione europea diversi passaggi meritano di essere ricordati come momenti fondamentali del processo di unificazione. Alcuni più di altri hanno segnato l'evoluzione storica che ha caratterizzato il processo nel suo insieme ed il passaggio da un insieme di Stati nazionali e sovrani, spesso ostili tra loro, ad una unione fondata sull'accordo tra autonomie nazionali indipendenti e, in prospettiva, federate. Con l'allargamento a 6, a 15 a 25 e a breve a 27 Stati membri, il cammino dell'integrazione europea è diventato praticamente irreversibile: l'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento Europeo di Strasburgo, l'adozione dell'Euro come moneta unica europea, l'introduzione della cittadinanza europea e più recentemente l'avvio del processo costituzionale. Le difficoltà incontrate in questo processo ed i compromessi che hanno permesso di proseguire il cammino intrapreso sono noti; di fronte alla sempre più stretta

¹⁰⁶ R. Cagiano de Azevedo, *Misure e analisi dell'esclusione sociale nel panorama europeo*, paper presentato al Convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione", Milano 19-20 novembre 2004.

interdipendenza delle dimensioni nazionali europee sul piano sociale, la capacità di costruzione di una vera e propria Europa sociale ha incontrato dei limiti fino ad oggi insormontabili.

L'omogeneità del modello demografico europeo, pur in presenza di importanti variabilità regionali, è stata ampiamente dimostrata in altra sede. Ci si limita a ricordare la gravità delle situazioni sociali in tutti i paesi europei: l'invecchiamento demografico e la crisi dei sistemi pensionistici; i cambiamenti profondi del mercato del lavoro e la disoccupazione strutturale, soprattutto giovanile; il miglioramento della qualità della vita e al tempo stesso l'insostenibilità dei sistemi sanitari pubblici; la permanenza, a volte crescita, dell'esclusione materiale e sociale per determinate categorie di persone; la fragilità del sistema politico nella sua globalità di fronte a simili manifestazioni – numericamente limitate, ma il cui impatto sociale è profondo – nel campo della salute, della criminalità, dei comportamenti sociali e delle migrazioni.

Tutte queste considerazioni suggeriscono la probabile evoluzione dell'Unione Europea nel breve periodo: la nuova sfida del dopo-euro sarà probabilmente quella dell'Europa sociale. E in questo senso dovrà proseguire l'interesse politico e scientifico per il rafforzamento della coesione e la lotta all'esclusione sociale nell'Europa allargata.

L'esclusione sociale rappresenta in effetti ormai da anni l'obiettivo principale delle politiche comunitarie in atto, nell'ambito del metodo aperto di coordinamento (OMC), che incentiva gli Stati membri a proseguire insieme il cammino verso l'integrazione sociale, attraverso lo sviluppo e l'implementazione di politiche in settori strategici quali la protezione sociale, l'occupazione, la sanità, l'alloggio, l'istruzione. Il Consiglio Europeo di Nizza del dicembre 2000 segna in tal senso un traguardo fondamentale, con la definizione di una serie di obiettivi comuni, dalla promozione della partecipazione all'occupazione alla più generale azione a favore di gruppi vulnerabili.

Il Consiglio Europeo di Laeken ha successivamente adottato un set di 18 indicatori di povertà ed esclusione sociale, suddivisi in due livelli. Ma l'attenzione del Consiglio Europeo si è limitata ad evidenziare situazioni nazionali di relativo svantaggio solamente in termini di occupazione, reddito ed istruzione. Pur riconoscendo la centralità di queste dimensioni nell'emergenza di situazioni di esclusione sociale, non possiamo non sottolineare il ruolo fondamentale di altre potenziali situazioni di disagio, ad oggi non ancora adeguatamente quantificate a livello nazionale e soprattutto sub-nazionale. Si tratta in particolare delle condizioni abitative e di salute, che possono notevolmente influenzare il grado e la qualità della partecipazione sociale.

In questo contesto si inserisce il presente studio, volto a proporre una riflessione sull'opportunità di analizzare il rischio di esclusione sociale in Europa attraverso un approccio più ampio, che comprenda l'insieme dei bisogni sociali di base: accanto ad un reddito minimo che sia la premessa per uno stile di vita dignitoso, è evidente il ruolo dell'occupazione, dell'istruzione, della salute e delle condizioni abitative. Non si ha la pretesa di fornire un quadro esauriente del rischio di esclusione sociale in Europa, soprattutto a causa della frammentarietà delle informazioni disponibili, in particolare a livello subnazionale. Non si analizzano inoltre le politiche pubbliche contro l'esclusione sociale, per le quali si rimanda alla ampia letteratura esistente in materia (Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, anni diversi).

Il rapporto è strutturato in cinque capitoli; il primo capitolo fornisce un quadro del contesto demografico nell'Europa dei 15, sottolineando alcuni aspetti, demografici, del processo che porta all'emarginazione e all'esclusione sociale; il secondo capitolo è dedicato alla ricerca di una definizione del termine "esclusione" e di una sua possibile misura, sulla base della letteratura nazionale e internazionale; nel terzo capitolo vengono individuate quelle aree del disagio responsabili, più di altre, dell'emergere di situazioni di esclusione; i capitoli quarto e quinto forniscono infine una visione del rischio di esclusione sociale nelle regioni rispettivamente dell'Europa dei quindici e dell'Italia.

La conoscenza delle differenze regionali nelle varie dimensioni dell'esclusione sociale appare indispensabile per adattare l'offerta alla domanda di servizi sociali e per anticipare tassi e forme di partecipazione dei diversi gruppi alla vita della società.

L'insieme degli indicatori sociali proposti dall'Unione Europea può essere interpretato come uno strumento per la definizione e l'analisi dell'esclusione sociale in Europa. Da questo punto di vista si potrebbero definire "esclusi" quegli individui che non hanno la possibilità di accedere alla vita sociale in termini di occupazione, di istruzione e formazione, di possibilità di vivere una vita lunga e sana. Il dibattito sulla definizione e quantificazione dell'esclusione sociale resta comunque aperto: sembra opportuno inserire nell'analisi elementi di conoscenza delle condizioni di vita in materia di alloggio, ma anche di vivibilità dell'ambiente.

Il lavoro realizzato, volto a fornire alcuni spunti di riflessione sull'opportunità di un approccio regionale e sub-regionale al fenomeno in questione, ha portato a disegnare un quadro dell'esclusione sociale nelle regioni europee. L'analisi ha permesso non tanto di distinguere tra regioni più o meno ricche, quanto di identificare quelle regioni nelle quali si annidano più che altrove situazioni di esclusione sociale.

Di fronte a simili risultati, un primo livello di azione sarebbe auspicabile sotto forma di realizzazione di un piano di interventi rapidi ed urgenti nelle regioni a maggiore rischio di esclusione. Si tratterebbe di organizzare alcune incisive misure di sostegno e di coesione sociale in determinate aree obiettivo.

Dal punto di vista della metodologia, è opportuno sottolineare la necessità di procedere ad analisi più raffinate, che tengano conto delle differenze esistenti in Europa, a livello nazionale e locale, in termini di sistemi politici, economici e sociali. Le difficoltà metodologiche si rivelano tanto più evidenti di fronte all'attuale mancanza di una fonte statistica europea in grado di fornire informazioni significative a livello regionale. Indipendentemente dalla fonte dell'informazione statistica, la scelta della metodologia sembra non dover prescindere da alcune opzioni di fondo: quella della flessibilità nella selezione delle variabili esplicative e quella dell'utilizzazione di un indicatore sintetico.

Sulla base dei risultati ottenuti sarebbe opportuno completare il panorama della deprivazione e dell'esclusione attraverso l'introduzione di indicatori di percezione e di autovalutazione. Sarebbe inoltre interessante sviluppare la nozione di *persistenza* e di *riproduzione demografica* dell'esclusione, come anche le relazioni di causa-effetto tra comportamenti demografici ed esclusione sociale.

3.5 Dinamiche e persistenze della povertà in Italia¹⁰⁷

Il lavoro si concentra su un aspetto del disagio sociale ancora poco studiato in Italia: il grado di *persistenza delle persone in condizione di povertà*, intesa come condizione di basso reddito. L'attenzione posta sulla dimensione longitudinale del fenomeno rappresenta un'importante novità rispetto alla ricerca esistente, che si è principalmente soffermata sulla diffusione ed intensità della povertà in un dato momento temporale, essenzialmente misurando la percentuale di famiglie e/o persone il cui livello di benessere è minore di una data linea di povertà. Come riconosciuto dalla letteratura recente, è auspicabile che questa visione "statica" sia integrata da una analisi dinamica, che presti dovuta attenzione alla lunghezza e alla frequenza dei periodi in cui un individuo rimane povero. A differenza dell'analisi statica condotta su dati trasversali, la prospettiva adottata nel presente lavoro è "dinamica" poiché fa uso di informazioni di tipo longitudinale relative agli individui in più punti del tempo (dati panel). In questo modo è possibile analizzare la durata degli episodi di povertà, la loro ricorrenza e i fattori che determinano l'ingresso in povertà o ne facilitano l'uscita. Nello studio viene stimata la probabilità di entrare o uscire dallo stato di povertà (*poverty*

¹⁰⁷ F. Devicienti *Dinamiche e persistenze 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.

dynamics) e la sua persistenza in Italia negli anni '90, attingendo dalle fonti longitudinali dell'ECHP (*European Community Household Panel*). Si tratta di un'indagine campionaria 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.

La distinzione tra analisi statica e dinamica ha importanti implicazioni per il disegno delle *misure per la lotta alla povertà*. Appare infatti rilevante non solo sapere quale percentuale di persone viva al di sotto della linea di povertà in un dato anno, ma anche se questa condizione colpisca prevalentemente le stesse persone o tipologie familiari, o se invece si tratti di un evento di breve durata cui potenzialmente tutta la popolazione è esposta. Le politiche da raccomandare nei due casi sono generalmente diverse.

Se la povertà può potenzialmente colpire chiunque, ma per *periodi* piuttosto *brevi*, allora è presumibile che la presenza di adeguati strumenti assicurativi, assieme a mercati finanziari sufficientemente sviluppati, sia sufficiente ad alleviare i disagi che comunque essa comporta. Cadute temporanee del reddito sono generalmente affrontate dalle famiglie attingendo ai risparmi accumulati o prendendo a prestito, o ricorrendo agli strumenti pubblici di sostegno del reddito nel caso di momentanei periodi di disoccupazione.

Compito delle politiche in questo caso è principalmente di garantire un corretto funzionamento dei mercati, quelli finanziari e del lavoro in particolare, e di *predisporre adeguati schemi di assicurazione sociale* che accompagnino le transizioni nel mercato del lavoro minimizzando eventuali effetti disincentivanti.

Se invece il fenomeno riguarda principalmente determinate tipologie di individui/famiglie ed è *ricorrente e persistente*, allora il tipo di interventi richiesto può mutare. Da una parte, può rendersi necessario un *targeting selettivo delle misure di assistenza pubblica*: poiché gli schemi di integrazione del reddito tendono ad essere costosi, diventa cruciale identificare correttamente quei gruppi della popolazione che tendono a soffrire più a lungo e in maniera ricorrente di povertà e che in quanto tali rimangono eleggibili anno dopo anno per l'assistenza pubblica. Inoltre, un'elevata *persistenza nello stato di povertà* richiede di spostare il focus degli interventi sulle *cause* che ne determinano l'entrata e/o ne possano ostacolare l'uscita. Sono le loro stesse caratteristiche – incluse quelle non osservabili – a confinare alcuni individui al di sotto della linea di povertà o è piuttosto il fatto stesso di entrare nello stato che ne pregiudica le future possibilità d'uscita? L'analisi empirica del fenomeno povertà, in entrambe le sue *dimensioni statica e dinamica*, non può che essere al centro dei dibattiti sul disegno delle *policies*.

Combinando le stime dei tassi di uscita con quelli di rientro, lo studio propone una misura di persistenza che tiene conto degli spell ripetuti in povertà. L'analisi preliminare dei dati mostra che per circa il 46% della popolazione il reddito è al di sotto della soglia di povertà in almeno uno degli 8 anni. Le stime forniscono un quadro di alto turnover in povertà per la maggior parte della popolazione: circa 48% di quelli che cadono in povertà riescono ad uscirne dopo solo un anno e tra il 19 e il 25% di coloro che escono vi rientrano dopo il primo anno, rendendo necessario l'approccio a spell ripetuti. Utilizzando quest'ultimo, tra il 33 e il 40% di coloro che entrano in povertà è previsto rimanervi per un totale di almeno 4 anni su sette, circa il 30% vi rimane solo per un anno su sette, mentre tra il 7 e il 14% è previsto rimanere al di sotto della soglia per tutti e sette gli anni (*Tab. 3.3*).

Vengono altresì condotte delle analisi multivariate (modelli di durata a tempo discreto) per isolare i fattori familiari ed individuali, in particolare quelli collegati alla demografia e al mercato del lavoro, associati alle transizioni da e verso la povertà. I risultati sottolineano come determinati sottogruppi siano a rischio di *trappole della povertà*, sistematicamente rimanendo al di sotto della soglia più a lungo che il resto della popolazione.

Tab. 3.3 - Numero di anni in povertà (valori percentuali)

Numero di anni in povertà (x)	Frequenza	Tutto il campione		Poveri almeno una volta	
		%	Proporzione di poveri alla fine di x anni	%	Proporzione di poveri alla fine di x anni
0	6272	54,00	100,00	-	-
1	1560	13,43	46,00	29,20	100,00
2	850	7,32	32,57	15,91	70,80
3	738	6,35	25,25	13,81	54,89
4	484	4,17	18,90	9,06	41,08
5	476	4,10	14,73	8,91	32,02
6	365	3,14	10,63	6,83	23,11
7	464	3,99	7,49	8,68	16,28
8	406	3,50	3,50	7,60	7,60
Totale	11615	100,0		100,0	

3.6 Politiche sociali e welfare regionale in Italia: alcune analisi comparate¹⁰⁸

A partire dagli anni Novanta ha assunto una decisa centralità all'interno del discorso pubblico il dibattito sul decentramento del welfare, che ha rilanciato la questione regionalista determinando la progressiva assunzione di compiti sempre maggiori da parte degli enti locali e in particolare delle Regioni.

Già negli anni Ottanta il ruolo di queste ultime aveva cominciato a crescere soprattutto nel campo delle politiche sociali e nello specifico delle politiche assistenziali, a causa dell'assenza di riferimenti generali quali una legge quadro di riforma del comparto assistenziale, che sarebbe giunta a compimento soltanto con l'approvazione della legge 328/2000. Con le competenze che le Regioni hanno progressivamente acquisito, soprattutto nella seconda metà degli anni Novanta, la crisi del welfare italiano si è risolta in un processo di progressiva localizzazione soprattutto al livello dei servizi alla persona, un sistema in cui al ruolo tradizionalmente centrale dei Comuni si affianca un rinnovato protagonismo delle Regioni, che acquisiscono non soltanto nuove competenze sul terreno della programmazione e dell'indirizzo generale, ma anche e soprattutto una maggiore autonomia di tipo legislativo.

Questo processo ha visto crescere progressivamente la centralità teorica e politica del principio di *sussidiarietà*, inteso non solo in senso *verticale* come processo di attribuzione di competenze a livello locale, ma soprattutto in senso *orizzontale*, come riconoscimento dell'originaria autonomia della società civile nella capacità di intervento in risposta ai bisogni sociali emergenti. Si correlano a questa seconda accezione del principio gli altri due momenti di innovazione riscontrabili nell'ultimo decennio: da un lato l'introduzione di una legislazione specifica che riconosce le principali componenti del privato sociale (volontariato e cooperazione sociale), attraverso apposite leggi quadro nazionali e leggi applicative a livello regionale; dall'altro l'introduzione di nuove tipologie di prestazione (voucher e buoni) che mettono al centro la libertà di scelta e la competizione tra attori.

Le Regioni sono dunque divenute "sistemi di welfare locale", che si configura come un sistema di relazioni tra organizzazioni pubbliche (Governo regionale, Province, Comuni), organizzazioni private di mercato (aziende, associazioni di interesse, società professionali), organizzazioni non profit, comunità primarie (innanzitutto le famiglie).

¹⁰⁸ L. Pesenti, *Politiche sociali e welfare regionale in Italia: alcune analisi comparate*, paper presentato al convegno CIES "Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale", Milano 19-20 novembre 2004.

A partire da questa constatazione di sfondo, viene condotto un approfondimento esplorativo in due distinte fasi. Dapprima viene costruito un modello analitico finalizzato all'analisi comparativa della legislazione regionale specifica per le politiche di welfare, nel quadro di una ricognizione delle tappe del processo di regionalizzazione che ha caratterizzato l'ultimo trentennio e che ha subito una profonda accelerazione nel corso degli anni Novanta. L'intenzione non è ovviamente quella di individuare *il* modello per eccellenza, ovvero la quadratura del cerchio tra solidarietà sociale, efficacia del servizio, promozionalità dei soggetti sociali ed efficienza amministrativa. L'idea stessa di transizione, che ha guidato l'analisi, porta con sé l'ipotesi di una fase di sperimentazione, in cui i modelli emergono, si fertilizzano a vicenda, mutano di prospettiva. Si è scelto di scattare una fotografia che, con tutte le parzialità proprie di ogni tentativo di tipizzazione ideale, si propone di verificare: a) il modello di relazione tra ente pubblico e organizzazioni di privato sociale; b) il grado di *empowerment* delle famiglie; c) il grado di applicazione della sussidiarietà verticale; d) le tipologie prevalenti di trasferimenti verso gli utenti.

Attraverso questo processo di formalizzazione, si è ipotizzata l'esistenza di non meno di tre modelli di welfare regionale: un *modello erogatorio*, in cui non vengono sviluppate forme di sussidiarietà orizzontale, né verso le organizzazioni di privato sociale né a beneficio della famiglia, con prevalenza di servizi erogati sotto forma di assistenza sociale e un modello di relazioni con il privato sociale a dominanza pubblica; un *modello di mercato sociale*, in cui vengono introdotte forme deboli di sussidiarietà orizzontale in un mix di interventi soltanto parzialmente sviluppati sul versante del *cash*, mentre le relazioni con il privato sociale si definiscono come rapporti di tipo collaborativo-vendor, dunque con scarsa autonomia e scarsa promozionalità; infine un *welfare di tipo promozionale*, in cui a una piena applicazione del principio di sussidiarietà in entrambe le diramazioni analitiche, fa riscontro un atteggiamento promozionale sia nei confronti del privato sociale sia verso le famiglie, con ampio utilizzo di strumenti innovativi sul lato del *cash* e un modello di relazione collaborativo e partecipativo con il privato sociale.

La seconda parte del lavoro si è poi concentrata su tre casi individuati come "esemplari": Lombardia, Toscana e Campania. I casi sono stati scelti per una molteplicità di motivazioni. La prima è di tipo territoriale: la scelta permette di assumere un campione per ogni area della penisola. La seconda si collega con le intuizioni contenute nelle ricerche sulle tradizioni civiche nelle regioni italiane. Seguendo i risultati raggiunti, le tre regioni mostravano gradi differenti di rendimento istituzionale: alto per la Toscana, medio-alto per la Lombardia, basso per la Campania. La Lombardia è caratterizzata storicamente da modelli istituzionali non interventisti e da una regolazione sociale dei conflitti centrata sulle reti comunitarie e associative di tipo aggregativo; la Toscana presenta modelli istituzionali interventisti, caratterizzati da una regolazione politica dei conflitti di tipo integrativo centralistico; rispetto ai precedenti, che hanno sviluppato forme subculturali diffuse e collegate a un ricco patrimonio di tipo associativo e di privato sociale, la Campania si è invece sempre confrontata storicamente con una società civile particolarmente ridotta in termini quantitativi, non in grado di sviluppare opzioni subculturali sufficientemente diffuse. L'ipotesi di partenza è dunque che, a fronte di condizioni storiche, culturali e sociali fortemente differenziate, siano analizzabili modelli di *governance* alternativi, frutto di scelte e dinamiche profondamente diverse.

3.7 Le problematiche dell'inclusione sociale degli immigrati attraverso l'esperienza dei centri di prima accoglienza¹⁰⁹

Per i suoi evidenti caratteri di fenomeno sommerso, lo studio delle dinamiche migratorie in arrivo non può essere fondato sui tradizionali parametri campionari, ma va integrato con rilevazioni mirate, in riferimento ad aree territoriali circoscritte, esemplificative di taluni macro-fenomeni. Sulla base di tali attenzioni, è stata realizzata una rilevazione quantitativa e qualitativa sugli immigrati che hanno costituito i “nuovi arrivi” dell'anno 2003, in riferimento a 14 centri di prima accoglienza gestiti dalla Caritas, in 11 diocesi: Genova, Ragusa, Trieste, Varese, Sanremo, Roma, Trapani, Mazara del Vallo, Otranto, Ancona, Foggia. Accanto alla sezione quantitativa della rilevazione è stato avviato un percorso di approfondimento qualitativo, che ha avuto lo scopo di integrare alcune carenze dei dati statistici ed evidenziare alcune caratteristiche sociali dei principali flussi migratori in arrivo nel contesto territoriale di riferimento.

Nel corso del 2003 sono transitati nei 17 centri di ascolto e accoglienza che hanno partecipato alla rilevazione un totale di 10.618 cittadini stranieri. Spicca la consistenza numerica del centro di ascolto romano, che con 5.949 soggetti raggiunge il 56% del totale di tutti i soggetti registrati nelle altre diocesi. L'analisi dei dati secondo il sesso evidenzia una prevalenza di uomini, con il 68,3% di tutti gli utenti. Le donne costituiscono il 31,7% del totale. Anche se la componente strutturale più consistente dei nuovi arrivi è ancora quella maschile, sono ravvisabili elementi di tendenza che vedono una crescente presenza di nuovi arrivi “al femminile”. Il 53,7% degli stranieri che si è rivolto nel 2003 ai centri di prima accoglienza Caritas è di origine europea. Il secondo raggruppamento per numerosità è rappresentato dagli africani con il 26,8% delle presenze. Più limitate le presenze di asiatici e americani, rispettivamente con l'8,5% e il 10,9% del totale. La distribuzione per provenienza continentale dei nuovi arrivi non riflette la distribuzione legale della popolazione straniera residente. Ad esempio, gli asiatici legalmente residenti nelle 11 province considerate nella rilevazione costituiscono il 21,5% del totale degli stranieri residenti, mentre a livello di prima accoglienza gli asiatici rappresentano uno scarso 8,5%. Alcune specifiche nazionalità fanno registrare dei valori eccezionali di scarto tra presenza legale/utenza Caritas: ad esempio, in tutto il 2003, solamente un cinese si è rivolto ad una delle strutture di accoglienza Caritas partecipanti alla rilevazione, mentre a livello di presenze legali i cinesi rappresentano il 3% di tutte le persone residenti negli stessi territori.

Le scelte migratorie dei diversi gruppi etnici rispondono ad una serie di condizioni di partenza e di arrivo che possono essere rapportate a:

- *Guerra, politica ed economia*: le variabili conflitto politico/crisi/guerra prevalgono sulle variabili legate alla sopravvivenza economica. Dal confronto dei dati raccolti con le informazioni contenute nell'Archivio del centro studi Sipri di Uppsala, si apprende come su 21 delle nazionalità del nostro campione, ben 17 hanno vissuto un conflitto armato negli ultimi 14 anni.
- *Clandestinità rinviata*: le recenti dinamiche di insediamento delle popolazioni immigrate sono caratterizzate da una condizione di “clandestinità rinviata”. Numerose situazioni di presenze illegali nel nostro paese derivano da situazioni di regolarità amministrativa degenerate in clandestinità. Negli ultimi anni, con sempre maggiore evidenza, l'ingresso in Italia degli stranieri non è illegale, al contrario avviene all'interno di una cornice di legalità, secondo modalità consentite, le più disparate e diversificate: permessi per motivi di malattia, di turismo, di pellegrinaggio, ecc. Una volta sul territorio nazionale, il soggetto lascia scadere il permesso regolare e prolunga la sua permanenza oltre i termini consentiti dalla legge. In sintesi: sempre

¹⁰⁹ W. Nanni, *Le problematiche dell'inclusione sociale degli immigrati attraverso l'esperienza dei centri di prima accoglienza*, paper presentato al convegno CIES “Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale”, Milano 19-20 novembre 2004.

meno sbarchi e sfrontamenti “selvaggi” e sempre di più la capacità di utilizzare a proprio favore i circoli viziosi e le sacche nere delle procedure amministrative.

- *Tragitto, costi e modalità di pagamento del viaggio*: tutti pagano qualcosa. Qualcuno per il solo viaggio di andata, altri anche per il viaggio di ritorno. Qualcuno paga solo per ottenere i documenti, mentre altri pagano per rimborsare le organizzazioni illegali che hanno organizzato il viaggio. Le tariffe più basse sono quelle per i soggetti provenienti dalla Romania, in direzione di Roma, e dall’Albania verso le spiagge del Salento (200-300 Euro). I prezzi più elevati sono pagati dai cinesi (7000-8000 Euro), dagli iracheni e afgani, verso la Sicilia (4000 dollari), dagli ecuadoregni (2800-3000 dollari).
- *Durata e modalità di viaggio*: si va da un minimo di 3-4 ore (Albania-Coste del Salento) fino ad un massimo di 6 mesi-un anno, anche un anno e mezzo, per i viaggiatori provenienti dall’Africa sub-sahariana (Somalia, Nigeria, Liberia, Sudan). La lunga durata di alcuni viaggi dipende dal fatto che si attraversano zone impervie e desertiche, anche a piedi o in carovane, oppure alla tendenza a stabilirsi per brevi periodi in alcune città di transito, per svolgere attività lavorative finalizzate alla raccolta di risparmi per proseguire il viaggio.
- *I mezzi di comunicazione* utilizzati sono i più svariati: pullman, automobili private, barche/gommoni, traghetti di linea, aerei, camion. Appare molto frequente l’abbinamento tra più mezzi, secondo modalità di combinazione che dipendono dalle caratteristiche morfologiche dei territori e dalle configurazioni dei percorsi di accesso allo spazio Schengen.
- *La povertà*: gli immigrati si presentano al centro appena giunti in Italia, con “soldi contati”, “nessuna disponibilità”, “un minimo vitale” e alcuni indirizzi di contatto (centri, strutture di accoglienza, ecc.) a cui potersi rivolgere per un primo inserimento nel nostro paese.
- *Le condizioni di salute*: in sette casi su tredici la condizione di salute all’arrivo è considerata buona. In cinque casi la condizione di salute è invece considerata “discreta”, con la presenza di alcuni specifici aspetti problematici. Si conferma in generale che gli immigrati arrivano sani in Italia e solo in un secondo tempo contraggono malattie da “povertà” e indigenza.

Pur con una graduale trasformazione in senso familiare, l’arrivo in Italia si compie in solitudine sia da parte degli uomini che delle donne. La presenza in Italia di altri parenti e familiari è però un elemento comune a tutte le nazionalità osservate: mentre i primi arrivi di pochi anni fa erano esplorativi, adesso la maggioranza di coloro che arrivano nel nostro paese ha già un punto di riferimento in Italia. Il percorso migratorio successivo all’arrivo non vede più una rigida mobilità Sud-Nord, è piuttosto evidenziabile una certa tendenza a radicarsi anche in alcune zone del Mezzogiorno d’Italia.

3.8 La povertà degli immigrati in Lombardia: un’analisi dell’Osservatorio Regionale per l’integrazione e la multiethnicità¹¹⁰

Il tema della povertà in emigrazione si configura come uno degli aspetti più interessanti per cogliere l’esistenza e la diffusione di elementi problematici nell’universo dei migranti, ma è al tempo stesso anche uno degli argomenti più difficili da affrontare in modo oggettivo e senza incorrere nel rischio di rifarsi ai consueti e ricorrenti stereotipi.

Di fatto, le fonti ufficialmente delegate a descrivere la realtà migratoria nel nostro Paese non sembrano ancora in grado di fornire un’adeguata rappresentazione degli standard di vita che caratterizzano la popolazione immigrata, né tanto meno delle modalità e dell’intensità con cui

¹¹⁰ G. C. Blangiardo, *La povertà degli immigrati in Lombardia: un’analisi dell’Osservatorio Regionale per l’integrazione e la multiethnicità*, paper presentato al convegno CIES “Misure della povertà e politiche per l’inclusione sociale”, Milano 19-20 novembre 2004. Nella relazione sono stati presentati i risultati della ricerca redatta da E. Barbiano di Belgiojoso e S. Rimoldi, *Povertà e immigrazione straniera: resoconto dell’esperienza di un’indagine pilota nella realtà lombarda*, Cies-Fondazione ISMU, Roma 2004.

possono manifestarsi il disagio e l'esclusione sociale entro l'universo di chi è chiamato a vivere in Italia la condizione di "straniero".

Tra le iniziative che si propongono di supplire le carenze di un panorama informativo ancora limitato rispetto alla copertura delle presenze sul territorio e frammentario riguardo alla varietà dei dati disponibili, un posto di indubbio rilievo va riconosciuto alle attività dell'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, attivato dalla Fondazione ISMU nel 2001 su incarico della Regione Lombardia.

In particolare, nel quadro degli approfondimenti tematici su cui si è indirizzata l'attività di monitoraggio svolta dall'Osservatorio regionale lombardo nei suoi primi quattro anni di vita, nel 2004 è stato introdotto anche l'obiettivo di misurare il fenomeno della povertà entro l'universo della popolazione immigrata.

Un obiettivo rispetto al quale si è reso necessario acquisire, con riferimento al campione di circa 8000 stranieri presenti in Lombardia e provenienti dai così detti "paesi a forte pressione migratoria (Pfp)" tradizionalmente impiegato per le analisi dell'Osservatorio, un complesso di informazioni aggiuntive e sostanzialmente assimilabili a quelle raccolte dall'Istat per realizzare gli studi sulla povertà per il complesso della popolazione residente.

Il lavoro proposto in questa sede – che ha le caratteristiche di "esperienza pilota" - intende per l'appunto fornire, *sulla base di indicatori analoghi a quelli adottati nelle indagini sulla povertà in Italia*, un esempio di misurazione oggettiva sia dell'incidenza e dell'intensità del fenomeno tra la popolazione straniera presente in Lombardia, sia degli aspetti differenziali e dei fattori di rischio che ne accompagnano le manifestazioni.

L'indagine campionaria evidenzia che l'ordine di grandezza del consumo familiare e del reddito (individuale da lavoro) mediano si colloca attorno a 900 euro mensili e presenta livelli di dispersione relativamente contenuti (*Tabella 3.4*). I risultati mostrano un debole ma preoccupante divario tra la somma mediamente necessaria per soddisfare i consumi e il corrispondente importo medio delle risorse che caratterizzano un ipotetico nucleo monoreddito. E' dunque agevole rendersi conto come la presenza di soggetti a carico (siano essi il coniuge, i figli o altri parenti) vada configurandosi come fattore che accresce il rischio di povertà, a meno che - come spesso accade - non vi sia il sostegno di uno o più redditi aggiuntivi. D'altra parte, non è casuale che valori mediamente corrispondenti a poco più di un doppio reddito da lavoro vengano per l'appunto indicati dagli immigrati come necessari allorché li si interroga su quanto necessario per assicurare risorse adeguate ad una ipotetica coppia con due figli.

Tab. 3.4 - Consumi, reddito reale e ideale della popolazione straniera immigrata in Lombardia. Anno 2004

	Mediana	Media	1° quartile	2° quartile	3° quartile
	(Valori in Euro)				
Consumo equivalente (famiglia di 2 componenti)	938	1.030	687	938	1.283
Spesa totale comprensiva di fitti figurativi	900	951	660	900	1.162
Reddito da lavoro (solo intervistato)	900	919	700	900	1.120
Reddito medio mensile di cui dovrebbe disporre una famiglia di 2 adulti e 2 bambini per vivere adeguatamente	2.200	2.474	1.800	2.200	3.000

Fonte: elaborazione su dati Fondazione ISMU-Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità.

Lo squilibrio negativo consumi e reddito (più consumo medio che reddito) è diffusamente presente nel folto gruppo di lavoratori che percepiscono non più di 1000 euro mensili. Si tratta di oltre il 55% degli immigrati presenti sul territorio lombardo, un collettivo cui verosimilmente afferiscono due differenti categorie: da un lato, sembra identificabile un gruppo di soggetti che risultano privi di reddito o con redditi talmente bassi da rendere altamente probabile l'ipotesi di una loro convivenza con un soggetto economicamente più forte.

Paradossalmente ciò potrebbe renderli meno esposti al rischio di caduta in povertà di quanto non accada, viceversa, per l'altro sottogruppo, quello formato da soggetti il cui maggior reddito (tra 500 e 1000 euro) può forse giustificare l'assenza del supporto di altri redditi, ma non è detto che sia sufficiente ad assicurare piena compensazione del livello medio di consumo familiare (nell'ordine di 800-850 euro). E' dunque entro questa categoria che vanno forse identificate le situazioni di maggiore fragilità.

I dati mostrano anche la presenza di un 45% di soggetti il cui reddito da lavoro supera i 1000 euro mensili e per i quali il problema della quadratura del bilancio familiare sembrerebbe attenuarsi. Così come probabilmente diventa meno essenziale per questo gruppo la disponibilità di uno o più redditi aggiuntivi entro il loro nucleo familiare, se non per estendere il potere d'acquisto oltre i confini del bisogno strettamente primario.

Le valutazioni sull'incidenza della povertà tra la popolazione immigrata presente sul territorio lombardo a metà del 2004 conducono a stimare nel 43,4% la proporzione di famiglie con un livello di consumi al di sotto della così detta "soglia di povertà relativa", fissata in € 869,50 al mese per una famiglia di due componenti (con gli appropriati adattamenti per numerosità diverse).

Nel complesso, applicando opportunamente la suddetta stima agli ultimi dati forniti dall'Osservatorio Regionale lombardo riguardo al numero di stranieri presenti alla stessa data, si calcola che vi siano circa 370 mila immigrati che, stante il confronto con il parametro-soglia che identifica a livello nazionale il confine di accesso alla povertà, potrebbero venire etichettati come "poveri". Vale ancora la pena di segnalare come, in una regione per la quale le più recenti stime Istat accreditano la presenza di solo il 5% delle unità familiari sotto la soglia di povertà, ciò che emergere con riferimento al sottoinsieme di quelle immigrate è una quota che – a parità di procedure e di parametri di riferimento – risulta ben 10 volte più grande.

Riguardo all'intensità della povertà – intesa come distanza percentuale del valore medio dei consumi della componente povera dalla soglia di riferimento – i dati mostrano che è complessivamente pari al 26,4% (un valore poco diverso dal 21,4% determinato dalle stime Istat a livello nazionale), ma raggiunge il 38,2% in corrispondenza del gruppo di famiglie identificate come "sicuramente poveri". Un sottoinsieme che accentra 1/4 delle famiglie straniere e poco più di 1/3 dei corrispondenti individui ed è costituito dalle realtà familiari che si spingono sotto la soglia di povertà per oltre il 20%. Sul fronte opposto, il gruppo di coloro che sono stati etichettati come "sicuramente non poveri" (superano la soglia per oltre il 20%) comprende unicamente il 42,2% delle famiglie straniere presenti in Lombardia ed aggrega un insieme di 184 mila individui. L'ampio ventaglio di informazioni acquisite nel corso dell'indagine campionaria che ha fatto da supporto alle presenti analisi consente di valutare l'incidenza e l'intensità della povertà in immigrazione anche in relazione ai punti qualificanti del progetto migratorio e alle caratteristiche personali, familiari e di contesto socio-economico dei soggetti che ne sono coinvolti.

La regolarità rispetto al soggiorno non sembra incidere in senso chiaramente negativo o positivo sulla frequenza di famiglie povere, anche se chi ha sempre vissuto in Italia clandestinamente mostra un'incidenza del 55%, là dove chi ha il permesso di soggiorno o sta regolarizzandosi si attesta attorno al 40%. Ciò che va tuttavia messa in evidenza è la quota straordinariamente elevata di povertà (50,49%) tra le famiglie di coloro che sono entrati in possesso delle carta di soggiorno. Si tratta di un'apparente anomalia che trova spiegazione proprio nella particolare composizione di tali famiglie (che presentano altresì una maggiore anzianità migratoria): la loro spiccata caratterizzazione nucleare, generalmente accompagnata dalla presenza di figli, le espone ad un più alto rischio di caduta in povertà.

Sul fronte della *provenienza*, gli immigrati relativamente meno poveri sono gli asiatici, mentre quelli con l'incidenza più alta sono gli africani dell'area sub-sahariana.

Sotto il profilo della *composizione familiare* la situazione che si rivela più protettiva rispetto alla povertà è quella della semplice convivenza in coppia (25% di famiglie sotto la soglia) o in alternativa quella della famiglia unipersonale (29%). La presenza di figli genera nel complesso più che un raddoppio dell'incidenza (dal 32% al 67%), ma è soprattutto nelle forme familiari allargate

alla convivenza con altri parenti, ovvero determinate dalla coabitazione con altri soggetti (parenti e non) che si identificano le condizioni di povertà più accentuata, con punte di intensità che superano l'80% delle famiglie.

Decisamente evidente è anche la correlazione diretta tra incidenza della povertà e dimensione familiare: è inferiore alla media per i soggetti soli o per le famiglie di due componenti, mentre si raggiungono valori già nell'ordine del 75% per quelle formate da quattro persone. Di fatto è la presenza dei figli ad identificare il fattore di più vasto impatto nel determinare la caduta in povertà delle famiglie immigrate. A conferma di quanto già da tempo rilevato attraverso le indagini Istat sul complesso delle famiglie residenti in Italia, anche per l'universo degli immigrati (almeno per quelli dell'area oggetto di attenzione) sono i membri aggregati (i familiari di cui si è detto) e i figli il vero punto debole.

Se è vero che la *disponibilità di un lavoro* – e quindi di un reddito – si configura come naturale strategia di contrasto al rischio della caduta in povertà, verrebbe da credere che, stante il basso livello di disoccupazione degli stranieri presenti in Lombardia, tale rischio sia largamente scongiurato. Il fatto che ciò non accada per un considerevole numero di occupati, induce a riflettere sull'adeguatezza delle loro condizioni di impiego e, ancor di più, dei corrispondenti salari. Di fatto, posto uguale a 100 il tasso di incidenza della povertà per la condizione di lavoratore dipendente regolare e a tempo indeterminato (tasso il cui reale valore è 35,6%), tra coloro che lavorano irregolarmente l'indicatore sale a 125 se si tratta di occupazione stabile e a 129 in caso contrario. Lo stesso indicatore risulta uguale a 134 per i lavoratori autonomi non regolari, sale a 195 per i disoccupati e a più di 200 per le famiglie la cui persona di riferimento è studente, casalinga o in altra condizione non lavorativa. Famiglie, queste ultime quattro richiamate, ove presumibilmente sussistono altri titolari di reddito, ma che altrettanto verosimilmente vengono pur sempre a trovarsi nella scomoda posizione di famiglia monoreddito.

In conclusione, una breve considerazione va ancora aggiunta riguardo alla dimensione quantitativa del fenomeno, non tanto per valutarne la portata (già di per sé eloquente), quanto per introdurre qualche avvertenza circa la lettura e l'interpretazione dei tassi che si è avuto modo di presentare. A fronte di valori che mostrano un'incidenza della povertà che va oltre le più pessimistiche attese, sembra legittimo avanzare qualche dubbio sull'adeguatezza dei parametri cui si fa riferimento per l'identificazione dello *status* di famiglia povera in emigrazione. Più che sull'impianto metodologico che fa da supporto ai risultati – dalla base campionaria di riferimento, ai consumi familiari come *proxy* del benessere, alle procedure di calcolo dello stesso valore soglia – la riflessione critica si sofferma sulla correttezza dell'estensione all'universo degli immigrati di un valore di ingresso in povertà (gli € 869,50 di consumo mensile per la famiglia di due componenti) che riflette il comportamento di una popolazione, il totale dei residenti in Italia, nel cui ambito la componente straniera non arriva al 4%. Non si può non rilevare che se, ad esempio, avessimo costruito la soglia di riferimento elaborando i dati sul consumo mensile solo entro il collettivo di stranieri oggetto dell'indagine lombarda, la conseguente discesa del valore di riferimento a 460,67 euro, avrebbe di fatto ridotto l'incidenza della povertà al 10,6% delle famiglie immigrate.

Deve dunque prevalere un approccio "assimilazionista", che equipara i modelli di consumo della famiglia immigrata a quelli di qualsiasi famiglia italiana e ne giudica il livello come discriminante dello *status* di povertà, oppure è bene favorire una scelta "di segregazione", che misura e valuta i comportamenti di consumo degli immigrati come se vivessero in un mondo a parte?

Probabilmente la via adottata in questa sede resta quella formalmente più corretta, ma è bene comunque ricordare che i risultati che derivano dall'assimilazione andrebbero letti come una sorta di limite superiore. Essi varrebbero solo se l'integrazione dei modelli di spesa (e a monte quella dei corrispondenti salari e redditi) fosse un dato di fatto, ma oggettivamente così non è: la persistente segregazione degli immigrati nel mercato del lavoro lombardo (e italiano) è un fenomeno largamente documentato sia rispetto alle mansioni svolte, sia riguardo agli aspetti retributivi (e non solo).