

Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra: Scienze delle Finanze

La Povertà in Italia agli Inizi del Terzo Millennio

RELATORE

Prof.ssa Roberta De Santis

CANDIDATO

Chiara Litardi
Matr. 185651

Sessione Estiva

ANNO ACCADEMICO 2015-2016

INDICE DEI CONTENUTI

Introduzione	3
1. Povertà: Problemi di definizione e misurazione	4
1.1 Definizione della povertà	4
1.2 Differenze e tratti comuni della povertà e della disuguaglianza.....	6
1.3 Misurazione della povertà	7
1.4 Problemi e limiti di misurazione	14
2. Analisi descrittiva della povertà in Italia	16
2.1 La povertà prima della crisi	16
2.2 Durante e dopo la crisi	24
2.3 Un confronto internazionale	31
3. Riforme e Strumenti di policy per la lotta alla povertà in Italia	37
3.1 Le politiche di riforma al livello europeo	37
3.2 Il contrasto alla povertà: i primi tentativi di riforma	38
3.3 Un contesto che cambia, tra nuovi e vecchi bisogni: le Social Card	41
3.4 Le ultime riforme	43
3.5 Possibili politiche future	46
Conclusioni	48
Bibliografia	50

“Povero è il senza dimora, colui che, privo di mezzi di sostentamento, si affida alla carità del prossimo per sopravvivere; povero è chi con una pensione minima non riesce a soddisfare i propri pur limitati bisogni. Povero è colui che non riesce ad acquisire i beni e servizi normalmente disponibili per gli individui appartenenti al suo contesto di riferimento. Povero, infine, è colui che non riesce a soddisfare specifici bisogni legati, ad esempio, alla condizione di disabilità.”
(Istat 2009)

INTRODUZIONE

Oggetto di questo lavoro è l’analisi della povertà, affrontando, in particolare, gli anni della crisi economica e il periodo successivo. La povertà è un fenomeno risalente: i “poveri” esistono da sempre e spesso rimangono ai margini della società, colpiti non solo da difficoltà economiche ma anche da problemi che finiscono per causarne l’esclusione sociale. Questo fenomeno si è aggravato durante e dopo la crisi finanziaria, rendendo ancora più necessario per i governi europei e per quello italiano l’implementazione di politiche per la sua risoluzione.

Per poter fornire un’analisi completa non si può prescindere da cosa si intende per povertà e da quali siano i parametri che consentono di misurarla e caratterizzarla. Il primo capitolo della tesi è, infatti, dedicato alla definizione e misurazione della povertà; tema che, da sempre, ha suscitato un grande dibattito a causa dei profili socio-economici e politici che intercetta. Insieme alla povertà viene proposta la misurazione di un fenomeno affine: la disuguaglianza. Il tema della misurazione, infatti, viene trattato anche nell’ottica delle interazioni con le politiche che possono cambiare a seconda degli indicatori scelti, delle modalità e dell’influenza dell’analisi dei dati.

Il secondo capitolo è un’analisi descrittiva della povertà in Italia che fa luce su vari aspetti (territoriale, sociale, familiare) della realtà italiana. La trattazione è stata suddivisa a scopo espositivo seguendo un criterio cronologico: l’Italia prima della crisi, e il suo modello assistenziale in un clima di sviluppo del fenomeno pressoché costante negli anni, e l’Italia durante la crisi con l’esplosione di tutte le problematiche e i mutamenti che si sono determinati. Nella tesi si è seguito un criterio oggettivo legato ai dati forniti dall’Istat e dall’Eurostat. L’inquadramento della situazione italiana nello scenario europeo, con una visione complessiva non solamente focalizzata sull’Italia, ma dedicata all’analisi comparata tra i Paesi conclude il secondo capitolo.

Il terzo e ultimo capitolo tratta le politiche economiche a livello europeo e italiano per contenere e ridurre il fenomeno della povertà. Viene presentato prima un *focus* a livello europeo e poi si analizzano le politiche implementate e proposte dal governo italiano. Per concludere vengono citate le ultime proposte per le politiche future nell’auspicio che alcune vengano adottate, pur con le opportune modifiche, e che avvenga nell’immediato futuro un reale cambiamento.

1. POVERTÀ: PROBLEMI DI DEFINIZIONE E MISURAZIONE

1.1 Definizione della povertà

“La povertà, come la bellezza sta negli occhi di chi guarda. La povertà è un giudizio di valore, non è qualcosa che si può verificare o dimostrare, se non per inferenza o suggestione, neppure con un margine di errore. Dire chi è povero è usare ogni sorta di giudizi di valore. Il concetto deve essere limitato dallo scopo al quale la definizione serve.”

(Orshansky 1969, 37)

La povertà è un concetto quotidiano, apparentemente semplice; sembrerebbe dunque facile darne una definizione appropriata e chiara. Seppur nella sua semplicità il tema crea una serie di questioni metodologiche e concettuali che rendono la sua misurazione un fenomeno complesso, ancorché si tratti di qualcosa di estremamente reale che riesce comunque a darci un' percezione immediata seppur astratta. La frase sopra citata di Orshansky ci ricorda che la definizione di povertà rimane comunque un giudizio di valore e che l'analisi della povertà in termini definitivi crea dissensi anche a causa del fatto che la sua percezione è molto mutata nel corso del tempo.

“La povertà deve essere dunque scoperta concretamente e riscoperta periodicamente, perché essa non si manifesta nello stesso modo nelle varie epoche” (Friedman 2009)

Se nel medioevo la povertà rappresentava un valore spirituale, una rinuncia volontaria ai beni e alla condizione di ricchezza materiale, già all'alba della modernità, si passava ad una visione completamente diversa che distingueva il *poor* – il soggetto in grado di mantenersi in forma autonoma – dal *pauper* – dipendente dalla carità e dall'assistenza pubblica – .

Oggi il problema della definizione di povertà viene risolto con definizioni più o meno ampie. Una prima e più ristretta definizione è la cosiddetta *“income-poverty”* (UNDP 2006) ovvero la povertà in termini di reddito, che risulta essere la più immediata, alla quale spesso gli economisti si riferiscono usando il termine generico di povertà. Una seconda e più ampia definizione è la povertà riferita al *“material lack or want”* che include, oltre alle mancanze strettamente fisiche, altri elementi come non disporre di un casa, di vestiti, di mobili e, in generale, non poter accedere ai servizi della collettività (ospedali, scuole, ecc.). Infine una terza definizione, che deriva dagli studi di A. Sen (Premio Nobel del 1998), viene chiamata *“capability deprivation”* (Sen 2006). Il termine si riferisce a cosa si può e non si può fare e cosa si può essere e non essere. Tale teoria si riferisce quindi alle facoltà umane, intese come capacità e abilità fisiche delle persone *“povere”*, ed include anche la loro integrazione nella società.

Le nazioni unite e la commissione europea, ad esempio, definiscono la povertà in senso ampio perché prendono in considerazione non solo la privazione fisica ma anche quella sociale, politica e culturale. L'enciclopedia Treccani depone nella stessa direzione, che è quella che verrà utilizzata in questo scritto.

TABELLA 1.1 – DEFINIZIONI DI POVERTÀ

Principali definizioni	
Stato di indigenza consistente in un livello di reddito troppo basso per permettere la soddisfazione di bisogni fondamentali in termini di mercato, nonché in una inadeguata disponibilità di beni e servizi di ordine sociale, politico e culturale.	Definizione di Povertà Encyclopedia Treccani
Per persone povere si intendono i singoli individui, i gruppi di persone le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono così scarse da escluderli dal tenore di vita minimo accettabile nello Stato membro in cui vivono.	Commissione europea 1985
Condizione economica che impedisce alle persone l'accesso ai beni essenziali quali l'alimentazione, casa, educazione, abbigliamento, minima possibilità di mobilità e svago.	Caritas, Dopo la crisi 2005
Fondamentalmente la povertà è una negoziazione di scelte e di opportunità, una violazione della dignità umana. Essa significa la mancanza di capacità di base per partecipare effettivamente alla vita sociale. Essa significa non avere risorse sufficienti per dar da mangiare e vestire una famiglia; non avere una scuola o un ospedale dove andare, non avere la terra sulla quale coltivare il cibo necessario o un lavoro per guadagnarsi da vivere, non avere accesso al credito.	Nazioni Unite e Consiglio sociale 1998

Fonte: Encyclopedia Treccani online, (Caritas Italiana 2015), (Morlicchio 2012)

Nel dibattito economico letterario la maggior parte degli studiosi sono concordi su due definizioni chiave di questa tematica: la povertà relativa e la povertà assoluta.

La povertà assoluta si riferisce alla condizione economica di chi vive al di sotto di uno standard di vita minimamente accettabile e viene chiamata "assoluta" perché è calcolata in base a parametri che non la confrontano con altri individui. Viene individuato un paniere con dei beni "essenziali per la sopravvivenza", che viene convertito in un valore economico equivalente, che rappresenta il valore della soglia limite al di sotto della quale si risulta essere poveri. La povertà assoluta, è l'incapacità di acquisire beni e servizi per raggiungere uno standard "minimamente accettabile" nel contesto di riferimento¹, definizione da distinguere dalla povertà estrema, la quale invece richiama il concetto di sopravvivenza utilizzato principalmente nei Paesi in via di sviluppo, dove la carenza di beni materiali, ancora prima di quelli sociali, deve orientare le politiche dei governanti.

Nel caso della povertà relativa, invece, il punto discriminante si basa su un limite relativo, riferito alla posizione dell'individuo calcolato, con una o più variabili, che contribuiscono a definire la norma della società e il contesto in cui si opera. Tale definizione, essendo appunto relativa, tende quindi a dare risultati diversi a seconda del contesto, del tempo e dell'area geografica presa in considerazione. Questa seconda definizione è nata per fornire un'analisi più completa del fenomeno e può portare a risultati molto diversi rispetto a quelli della povertà assoluta. Ad esempio, un Paese complessivamente ritenuto povero può contenere una

¹ Il Consiglio europeo in occasione del "E.U. Third Poverty Program" del 19 dicembre 1984 dichiarava "...dovrebbero essere definite povere le persone, le famiglie e i gruppi di persone le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono così limitate da escluderli dal minimo accettabile livello di vita dello stato nel quale vivono...".

percentuale di poveri inferiore di quella contenuta da un paese ricco, così come in un Paese complessivamente ricco possono essere considerate povere persone che in un altro paese, complessivamente povero, non sarebbero ritenute tali. Per spiegare queste incongruenze verrà introdotto nel prossimo paragrafo il concetto di disuguaglianza.

1.2 Differenze e tratti comuni della povertà e della disuguaglianza

Povertà e disuguaglianza sono due concetti singolarmente ben distinti che possono essere ricondotti alle stesse cause e spesso vengono utilizzati intercambiabilmente. Se, infatti, la disuguaglianza misura la diversa (fisiologica o patologica) distribuzione delle risorse nella popolazione, la povertà individua, nella differente distribuzione delle risorse, le gravi forme di disagio che caratterizzano particolari sottogruppi di famiglie o individui (Istat 2009). Spesso tali concetti vengono confusi nel linguaggio giornalistico, perché alla disuguaglianza viene attribuito un valore limitato alla differenza tra classi sociali abbienti e persone con una minore disponibilità economica.

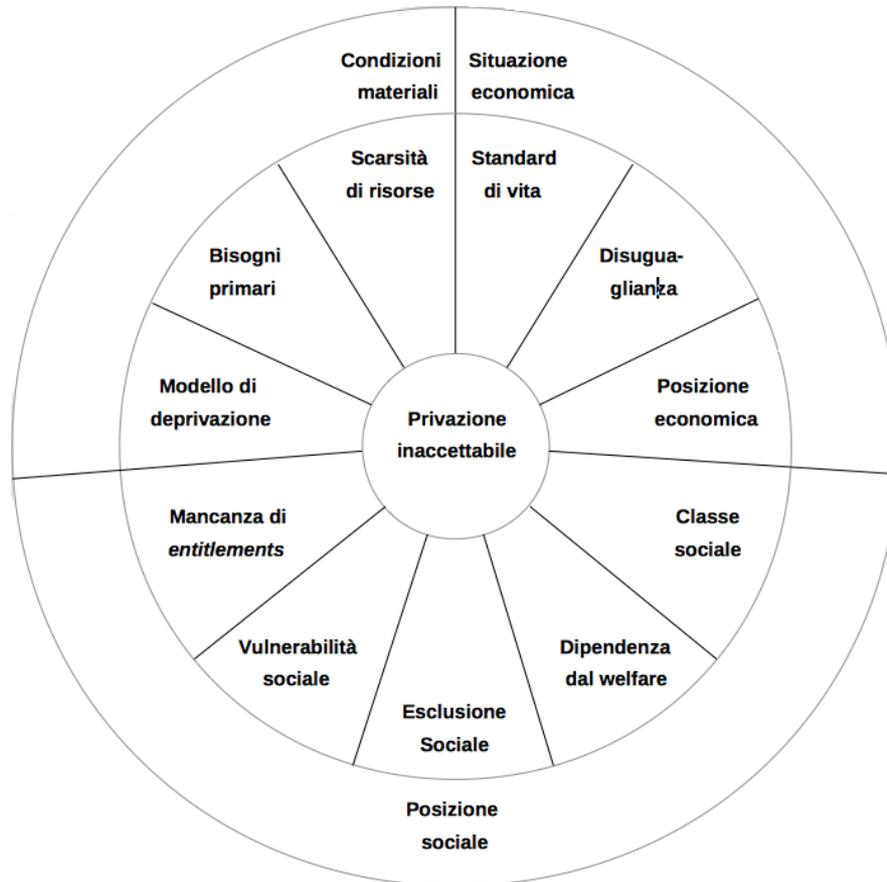
Questa idea molto riduttiva fa quindi pensare che, misurando la povertà, si stia misurando anche la disuguaglianza. La realtà però risulta essere molto più complessa, infatti, la disuguaglianza può esistere anche tra le stesse persone povere o semplicemente mettendo a confronto persone ricche tra loro, perché riguarda solamente la differenza che vi è tra esse. Nonostante la definizione sia diversa, è innegabile che i due fenomeni siano collegati e spesso coincidano, soprattutto se si considera il tema dal punto di vista dell'equità sociale e quindi del benessere. E' interessante analizzare il collegamento tra povertà relativa e disuguaglianza, perché si nota come la misura della diffusione della povertà sia in realtà una misura dell'estensione della disuguaglianza. Un paese complessivamente povero, ma caratterizzato da una disuguaglianza molto ridotta, avrà un tasso di povertà anch'esso molto ridotto perché una gran parte della popolazione vive in condizioni di vita che sono comprese entro un piccolo intervallo. All'opposto di un paese mediamente ricco che è percorso da una forte disuguaglianza si troverà ad avere un alto numero di poveri, perché molte persone vivono in condizioni lontane dalla media, oltre la soglia di povertà. Bisogna però riflettere sul fatto che considerare la povertà come la conseguenza estrema della disuguaglianza sociale può essere molto utile in termini operativi. Può permettere infatti la sostituzione, di vaghi interventi assistenziali diretti verso le persone povere, con delle azioni di politica sociale volte a modificare i meccanismi sociali in modo da ridurre la disuguaglianza prima e la povertà poi.

Un esempio di come la disuguaglianza sia parte della definizione di povertà ce lo dona uno studioso, Paul Spicker che aggrega in una sola immagine quelle che secondo lui sono le varie componenti della povertà.

Nel cerchio più esterno ci sono tre famiglie di concetti: situazione economica, la posizione sociale e le condizioni materiali di vita. All'interno vengono ricondotte undici diverse componenti della povertà che condividono un nucleo comune denominato "privazione inaccettabile". I vari spicchi all'interno della "ruota" non hanno un ordine casuale ma stanno

ad indicare una certa affinità teorica con l'area più esterna. La disuguaglianza è solo uno degli spicchi e in particolare quello legato alla situazione economica.

GRAFICO 1.1 - AFFINITÀ (*FAMILY RESEMBLANCES*) TRA DIVERSI CONCETTI DI POVERTÀ SECONDO SPICKER



Fonte: (Spicker 2007, 240)

1.3 Misurazione della povertà

I problemi di misurazione, dal punto di vista analitico e statistico, della povertà derivano essenzialmente da: l'identificazione in termini parametrici delle persone considerabili povere e dalla scelta degli indici per valutare il livello di povertà.

i) L'identificazione

Per quanto riguarda l'identificazione della popolazione il problema consiste nel calcolare una linea di povertà, ovvero una soglia di reddito o di spesa erogabile dal soggetto per i consumi, che consenta di dividere la popolazione in due gruppi: i poveri ed i non poveri. La prima scelta da compiere è quindi quella dell'unità di riferimento dell'analisi: reddito o consumo.

TABELLA 1.2 - LA SCELTA TRA IL CONSUMO E IL REDDITO

	REDDITO	CONSUMO
VANTAGGI	<ul style="list-style-type: none"> • Facile da rilevare, dato il numero relativamente limitato di fonti di reddito • Non è influenzato dalle scelte di allocazione e dalle preferenze dei vari componenti 	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta una certa stabilità nel tempo • Consente di valutare l'apposto dell'indebitamento e degli aiuti informali • Maggiore collaborazione degli intervistati
SVANTAGGI	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta fluttuazioni nel corso del tempo • In alcuni Paesi difficoltà nel rilevare i redditi a causa dell'evasione fiscale e contributive • Difficoltà nel rilevare le diverse fonti di reddito • Diverso controllo sul reddito da parte dei diversi membri della famiglia 	<ul style="list-style-type: none"> • E' influenzato dalle scelte di allocazione e dalle preferenze dei vari componenti • Risente dello stile di vita • Difficoltà nel misurare alcune componenti del consumo (es. beni durevoli) • Diversa propensione al consumo nelle diverse fasi del ciclo familiare

Fonte: riadattato da (Morlicchio 2012)

Per quanto riguarda invece la linea di povertà, questa soglia può essere calcolata in vari modi: con standard assoluti, standard relativi o standard soggettivi.

Lo standard assoluto viene calcolato calcolando il costo di un paniere minimo di “beni essenziali alla sopravvivenza”, questo calcolo può essere fatto con vari metodi (Ravallion 1992): un primo metodo è quello basato sul calcolo dell'assunzione di cibo/energia minimo, definendo la linea di povertà come quel livello di spesa per consumo (o reddito) al quale l'assunzione tipica di calorie/cibo di un individuo, sia appena sufficiente a garantire un predeterminato livello necessario alla sopravvivenza (cosiddetta povertà alimentare). Un secondo metodo è basato sul costo dei bisogni di base, valutando in un esplicito paniere il cibo consumato tipicamente da un individuo povero (ai prezzi di mercato), al quale viene aggiunto il costo di un insieme di beni non alimentari considerati indispensabili. In ogni caso questa tipologia di valutazione determina che le linee di povertà assoluta sono arbitrarie: la soglia calorica, i bisogni di base e i beni indispensabili dipendono infatti da quali e in quali quantità vengono considerate.

Per quanto riguarda invece lo standard relativo, che viene generalmente utilizzato nel caso in cui la povertà sia legata non solo alla sussistenza, ma allo squilibrio nella distribuzione delle risorse, viene calcolato in modo tale che “ i relativamente poveri” sono coloro il cui standard di vita, misurato in termini di reddito o di consumo, è inferiore a una data percentuale della media (o della mediana) del reddito (o del consumo) della popolazione di riferimento.

Altro approccio con una impostazione concettuale del tutto differente è quello soggettivo. Questo criterio si differenzia sostanzialmente dagli altri in quanto non si basa su un modello matematico-monetario, ma bensì sulla percezione del benessere percepita dall'individuo stesso: è povero chi si dichiara tale.

Nell'analisi economica la nozione dominante di povertà è quella oggettiva (standard assoluto o relativo), in quanto è complesso e difficoltoso aggregare valutazioni soggettive di benessere in un preciso modello matematico che consenta un ordinamento tra le allocazioni di risorse alternative (Arrow 1962). Inoltre con l'approccio soggettivo sorge il problema dell' "adattività delle preferenze" (Nussbaum 2001), in quanto si ritiene che il singolo soggetto non riesca a giudicare efficacemente cosa sia meglio o peggio per lui stesso. Nei sistemi di rilevazione soggettiva di povertà nutrizionale, ad esempio, si rileva una permanente tendenza degli intervistati a conferire un elevato valore e una forte importanza ad alimenti e quantità nutrizionalmente non ottimali. Il divario che quindi si creerebbe tra le dichiarazioni degli intervistati e i dati reali potrebbe portare a dei risultati completamente errati. Tuttavia alcuni autori come F. Debono e D. Lanzi suggeriscono un approccio intermedio tra il calcolo oggettivo e quello soggettivo (Lanzi e Debono 2007).

ii) Scelta degli Indici

Nella scelta degli indici di povertà si possono adottare due tipi di approccio: unidimensionale (un solo indicatore) e multidimensionale (un gruppo di indicatori). L'approccio unidimensionale si propone di misurare la povertà unicamente attraverso l'apporto di indicatori monetari, quali reddito o consumo, e si contrappone a quello multidimensionale, che ha come obiettivo l'osservazione del fenomeno attraverso una molteplicità di variabili che riguardano più in generale le condizioni di vita (Istat 2006). Sebbene vi sia consenso unanime sulla natura multidimensionale del fenomeno, dal punto di vista operativo la gestione del modello è strutturalmente complessa e nella pratica risulta molto più agevole utilizzare un solo indicatore. Per calcolare la povertà si utilizzano quindi degli indici sulla base della linea di povertà precedentemente scelta. Si distinguono due tipi di indici: quelli di diffusione, che rappresentano l'incidenza che la povertà ha sulla popolazione ovvero 'quanti sono i poveri' e quelli d'intensità, che esprimono invece 'quanto si è poveri'.

L'indice più conosciuto, e anche più intuitivo, è l'indice di diffusione chiamato anche *Headcount Index* che è il rapporto tra i soggetti con un reddito sotto la soglia di povertà sul numero dei soggetti costituenti l'intera popolazione. E' compreso tra 0 e 1, 0 se non ci sono poveri e 1 se lo è l'intera popolazione. Tale indice è solo rappresentativo del numero di persone caratterizzate dal fenomeno, ma non esprime alcuna indicazione sulla posizione di tali individui, ad esempio se sono lontani o vicini alla linea di povertà. Non soddisfa il "principio di monoticità"² né il "principio dei trasferimenti"³ ed è anche insensibile ai mutamenti nella distribuzione di reddito, perciò non permette di calcolare i costi per eliminare la povertà. Per misurare invece l'intensità del fenomeno si può utilizzare un indice chiamato "divario di povertà" (*Poverty Deficit*), che rappresenta l'ammontare complessivo del reddito aggiuntivo che l'insieme dei poveri dovrebbe avere per raggiungere la linea di povertà. E' la differenza tra il reddito di ciascun individuo povero e la linea di povertà. Il *Poverty Deficit*

² Il principio di monoticità prevede che se il reddito di un individuo si riduce, anche di un solo individuo, a parità delle altre condizioni, l'indice deve crescere.

³ Il principio dei trasferimenti prevede che se vi è un trasferimento di reddito da un individuo all'altro avente reddito superiore al suo l'indice dovrebbe crescere.

soddisfa il ‘principio di monoticità’, ma non registra le variazioni il numero degli individui a meno che non vi sia stata anche una variazione del divario e non soddisfa il ‘principio dei trasferimenti’. Al *Poverty Deficit*, che è una misura dell’intensità assoluta, viene affiancato un altro indice che rappresenta l’intensità relativa chiamato PG (*Poverty Gap*). Il PG è definito come il rapporto tra il totale dei *poverty gap* individuali, rapportati alla linea di povertà, e il numero totale delle persone che compongono la popolazione di riferimento. Questa misura indica la distanza media che separa la popolazione povera dalla linea di povertà, espressa come una percentuale della soglia stessa, ovvero esprime la quota di reddito che mediamente dovrebbe essere trasferita agli individui poveri per garantire loro un reddito pari a z. Il suo valore varia tra 0 (se nessun individuo ha un reddito inferiore alla linea di povertà) e 1, se tutti i poveri hanno un reddito nullo. Il PD e il PG non catturano le differenze nella severità della povertà e ignorano le “inuguaglianze” tra poveri.

Per calcolarle l’indice di Gini è una buona misura perché è di facile confrontabilità e lettura. E’ utile per capire se un determinato fenomeno è equamente distribuito tra tutta la popolazione o se è presente solo in pochi individui. Assume valori compresi tra 0 (tutti gli individui percepiscono lo stesso reddito) e 1, una persona percepisce tutto il reddito del paese e i restanti soggetti hanno un reddito nullo. Un indice che invece tiene conto sia la diffusione che l’intensità è l’indice di Sen, infatti al suo interno compaiono sia l’indice HC che il PG.

TABELLA 1.3 - PRINCIPALI INDICI DI POVERTÀ E DISUGUAGLIANZA (APPROCCIO UNIDIMENSIONALE)

INDICI DI POVERTÀ’ Diffusione:	Indice di diffusione (<i>Headcount index</i>)	$HC = \frac{q}{N}$	q = numero dei soggetti aventi un reddito inferiore alla linea di povertà n = numero totale degli individui della popolazione	Formula 3.1	
	Intensità:	Divario di povertà (<i>Poverty deficit</i>)	$PD = \sum_{i=1}^q (Z - Y_i) = q(Z - M_q)$	q = numero totale dei soggetti con un reddito inferiore alla soglia di povertà Z = valore della linea di povertà y _i = reddito dell’i-esima persona o famiglia M _q = reddito medio dei poveri	Formula 3.2
	PG (<i>Poverty Gap</i>)	$PG = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q \left(\frac{Z - y_i}{Z} \right) = 1 - \frac{M_q}{Z}$	q = numero totale dei soggetti con un reddito inferiore alla soglia di povertà Z = valore della linea di povertà y _i = reddito dell’i-esima persona o famiglia M _q = reddito medio dei poveri	Formula 3.3	
INDICE DI DISUGUAGLIANZA:	Indice di Gini	$G = \frac{2}{\bar{y}n^2} \sum_{i=1}^n i(y_{(i)} - \bar{y})$	y _(i) = reddito relativo all’individuo i-esimo ȳ = reddito medio della popolazione n = numero totale degli individui che formano il campione	Formula 3.4	
	Indice di Sen:	$S = HC \times [PG + (1 - PG) \times G_q]$	HC = <i>Headcount index</i> (formula 3.1), PG = <i>Poverty gap</i> (formula 3.2) G = l’indice di Gini (formula 3.4)	Formula 3.5	

Fonte: riadattato da (Guseo 2009)

iii) *Misurazioni a livello italiano*

La povertà in Italia viene calcolata dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat), sulla base dei dati sui consumi⁴, ipotizzando due distinte soglie convenzionali: la linea di povertà relativa e la linea di povertà assoluta.

Grazie al lavoro congiunto tra la Commissione di indagine sull'esclusione sociale (Cies) e l'Istat, è stata messa appunto nel 1997 una misura ufficiale che rappresenta, ancora oggi, dopo essere stata modificata e aggiornata nel 2003, lo strumento con cui vengono calcolate le stime sulla povertà assoluta in Italia. Tale misurazione riguarda la povertà assoluta, cioè nel caso italiano, di un'incapacità di acquisire beni e servizi per raggiungere uno standard "minimamente accettabile" nel contesto di riferimento⁵. Il primo paniere venne definito seguendo tre passaggi logici: la definizione delle aree territoriali "di consumo", la scelta delle voci del paniere da includere e poi la quantificazione in termini monetari di tali voci. Le voci del paniere sono, ancora oggi, divise in: alimentare, abitativo e "componente residuale". L'unità di riferimento per la definizione del paniere è la famiglia, intesa come insieme di persone coabitanti, legate da vincoli affettivi o di parentela, in quanto è nel suo ambito che vengono messe in comune le risorse economico-finanziarie dei singoli individui determinando poi l'effettivo standard di vita (Istat 2009).

Il paniere alimentare, nella sua prima versione, venne definito in base ad un modello alimentare che consentisse agli individui di condurre una vita adatta allo svolgimento di attività comuni. Le voci scelte nella commissione del 1997 sono state mantenute e aggiornate nel 2003 per assicurare una maggiore aderenza del paniere alle nuove esigenze ed ai nuovi standard di vita. Le quantità nutrizionali vengono prese dal Larn⁶ e vengono calcolati i valori monetari utilizzando i dati della rilevazione dei prezzi al consumo dall'Istat. Il valore monetario delle diete individuali viene calcolato sulla base di un prezzo medio ottenuto come media aritmetica ponderata tra i prezzi minimi (individuati a livello provinciale).

Il valore del paniere alimentare familiare, invece, si ottiene applicando alla somma diretta dei valori individuali dei coefficienti moltiplicativi che sintetizzano l'effetto delle forme di risparmio/non risparmio in sede di acquisto. Tale effetto è stato inserito al fine di confermare una tendenza già presente nei dati (Istat 2007) che permette di includere anche la differenza data dalle economie di scala delle famiglie più numerose (la spesa media alimentare decresce all'aumentare dell'ampiezza familiare).

Per quanto riguarda invece il fabbisogno abitativo è stata scelta, e permane ancora oggi, come parametro di riferimento l'abitazione in affitto (invece della casa di proprietà) perché la percentuale di famiglie in affitto aumenta sensibilmente all'aumentare del disagio economico familiare. Vengono inoltre considerati nel fabbisogno abitativo: un'ampiezza consona dell'abitazione alla dimensione familiare, che sia dotata di riscaldamento e dei principali servizi, con beni durevoli e accessori (frigorifero, lavatrice, televisore e cucina non elettrica). Definita la superficie adeguata al nucleo familiare in base ad un decreto ministeriale⁷ e poi è stato definito il prezzo dell'affitto in base ai dati sui consumi delle famiglie ed a tale valore

⁴ I consumi sono calcolati sulla base dell' 'indagine delle spese sulle famiglie' per gli anni 2014 e 2015 e dall' 'indagine sui consumi delle famiglie' dal 1997 al 2013.

⁵ Il Consiglio europeo in occasione del "E.U. Third Poverty Program" del 19 dicembre 1984 dichiarava "...dovrebbero essere definite povere le persone, le famiglie e i gruppi di persone le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono così limitate da escluderli dal minimo accettabile livello di vita dello stato nel quale vivono...".

⁶ Livelli di assunzione raccomandati di nutrienti per gli italiani (Larn) calcolati dalla Società Italiana di Nutrizione Umana.

⁷ Decreto ministeriale del 5 luglio 1975 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 18 luglio 1975 n.190

sono stati aggiunti i valori delle dotazioni dell'abitazione.

L'ultima componente, ovvero la componente residuale, include le spese per arredare e mantenere l'abitazione, per vestirsi, per comunicare, per informarsi, per muoversi sul territorio, per istruirsi e mantenersi in buona salute (le due ultime voci non erano presenti nella precedente versione del paniere in cui si considerava che lo stato coprisse interamente tali spese). La componente residuale viene calcolata sulla base di coefficienti moltiplicativi che vengono applicati al valore monetario della componente alimentare⁸.

Il valore monetario dell'intero paniere si calcola sommando i tutti i valori descritti precedentemente (Istat 2007). Dal 2003 non viene più rivalutato con un unico indice generale come nella prima versione, ma differenziando la dinamica dei prezzi rispetto al territorio, ai beni e ai servizi. La soglia di povertà, data dal valore monetario del paniere, varia perciò sul territorio per ripartizione geografica e ampiezza del comune di residenza oltre che per tipologia familiare.

Per quanto riguarda invece il secondo metodo di misurazione della povertà in Italia effettuato dall'Istat, ovvero la misurazione della povertà relativa, esso si basa sull'uso di una linea di povertà nota come *International Standard of Poverty Line* (ISPL)⁹.

Tale linea definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o pari alla spesa media per consumi pro-capite¹⁰. Il metodo che viene applicato per calcolarla è il seguente:

- a. viene definito un indicatore per il benessere dei consumi
- b. viene calcolato il valore medio pro capite
- c. si pone il valore trovato al punto b) come soglia della povertà per un nucleo familiare di due persone
- d. viene applicata la scala di equivalenza¹¹ Carbonaro a seconda del numero dei componenti della famiglia.

Fonte: (Lanzi e Delbono 2007)

Trovati quindi l'indice di povertà relativa e assoluta l'Istat sintetizza l'informazione sui vari aspetti della povertà (diffusione, gravità) calcolando due indici:

1. la proporzione dei poveri (incidenza), cioè il rapporto tra il numero di famiglie in condizione di povertà e il numero di famiglie residenti,
2. il divario medio di povertà (intensità), che misura in termini percentuali, quanto la spesa media mensile delle famiglie povere è inferiore alla linea di povertà.

In modo da poter distinguere le diverse condizioni di disagio - dato che la povertà è un fenomeno sfumato, cioè non vi è una separazione netta tra poveri e non poveri come ci mostrano invece i dati numerici - insieme alla soglia di povertà relativa standard vengono affiancate altre soglie in modo da individuare anche le "fasce" limitrofe.

⁸ Sulla base dell'associazione osservata, a livello familiare, tra spesa alimentare e spesa residuale, così come rilevate con l'indagine sui consumi delle famiglie, sono stati stimati dei coefficienti moltiplicativi che, applicati al valore monetario della componente alimentare, forniscono quello della componente residuale. (Istat, 2009)

⁹ La ISPL adottata attualmente in Italia è quella della Commissione Gorrieri.

¹⁰ www.siqua.istat.it

¹¹ La scala di equivalenza è un coefficiente correttivo che tiene conto dei differenti bisogni e delle economie/diseconomie di scala che varia in base al numero dei componenti della famiglia.

Queste soglie sono:

- 80% e 90% del valore standard, ovvero le famiglie maggiormente esposte al rischio di diventare povere,
- 110% e 120% del valore standard, ovvero le famiglie con livelli di spesa molto al di sotto della linea di povertà.

TABELLA 1.4 - LE DEFINIZIONI DI POVERTÀ E LE CONDIZIONI AFFINI

Povertà estrema	Non può sostenere le spese necessarie alla propria sussistenza materiale. Ne esistono varie definizioni, accomunate dal far coincidere questa condizione con la difficoltà di sopravvivenza.	POVERTÀ ESTREMA
Povertà assoluta	Non può sostenere la spesa mensile necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano, è considerato essenziale a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. E' la spesa minima per alimentazione, abitazione e altro.	POVERTÀ ASSOLUTA
Povertà relativa	Ha una disponibilità di risorse fortemente inferiore a quella della maggior parte degli individui della società nella quale vive. In Italia l'Istat considera in questa condizione la famiglia di due persone che non può sostenere la spesa media mensile di una, aggiustando opportunamente la misurazione per i nuclei di diversa numerosità (attraverso le "scale di equivalenza").	POVERTÀ RELATIVA
Rischio di povertà	Chi ha un reddito inferiore al 60% di quello mediano ¹² del proprio paese. E' un'altra traduzione operativa del concetto di povertà relativa, utilizzata dall' Eurostat per misurare la povertà nei diversi paesi europei.	POVERTÀ RELATIVA
Deprivazione materiale / Severa deprivazione materiale (Indicatore di Laeken)	Chi vive in una famiglia con almeno tre dei seguenti nove sintomi di disagio: i) non poter sostenere spese impreviste, ii) non potersi permettere una settimana di ferie, iii) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o altri debiti; iv) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni; v) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; vi) non potersi permettere la lavatrice; vii) non potersi permettere la tv a colori; viii) non potersi permettere il telefono; ix) non potersi permettere l'automobile. La severa deprivazione materiale si registra quando i sintomi sono almeno quattro.	DISAGIO ECONOMICO
Rischio di povertà o di esclusione sociale	Chi si trova in almeno una delle seguenti tre condizioni: a) a rischio di povertà b) grave deprivazione materiale, c) vive in una famiglia a bassa intensità di lavoro ¹³ . E' l'indicatore messo a punto dall'Unione Europea per definire gli obiettivi da raggiungere prima del 2020 ¹⁴ , anno entro il quale si vuole far uscire da questa situazione almeno 20 milioni di persone continente.	DISAGIO ECONOMICO

Fonte: Riadattato da (Caritas Italiana 2014)

¹² La mediana è il valore assunto dall'unità statistica che si trova a metà della distribuzione. In questo caso gli individui vengono ordinati in base al reddito e quello mediano appartiene alla persona che si trova a metà di questo ordinamento.

¹³ Persone che vivono in famiglie i cui componenti (età compresa tra i 18 e i 59 anni) lavorano meno di un quinto del loro tempo di lavoro potenziale.

¹⁴ E' una strategia decennale dell'UE chiamata Europa 2020, tra gli obiettivi vi è quello di far uscire 20 milioni di persone fuori dal rischio di povertà o di esclusione sociale entro il 2020.

1.4 Problemi e limiti di misurazione

I problemi e limiti di misurazione sono numerosi e in questo breve paragrafo citerò quelli che più influiscono nei rilievi in Italia. In primo luogo vi sono le difficoltà nel reperire i dati, la stessa scelta - da parte dell'Istat - di usare come base di calcolo i consumi e non il reddito, deriva proprio dalla qualità e tempestività con cui tali dati vengono resi disponibili (Istat 2009). Tale difficoltà rende talvolta anche meno affidabili e differenziati al livello territoriale i dati sulla misurazione, come nell'esempio che segue.

Per quanto riguarda il riscaldamento, l'ipotesi inizialmente formulata, che voleva tenere conto della zona climatica, dei gradi giorno, della dimensione dell'abitazione e della normativa in merito, avrebbe richiesto informazioni specifiche e non sempre disponibili, riguardo ad esempio ai prezzi praticati dalle diverse aziende distributrici o alle condizioni abitative, in particolare il grado di isolamento delle abitazioni. L'impossibilità di reperire le informazioni necessarie ha portato ad abbandonare tale ipotesi e a utilizzare i dati dell'indagine sui consumi delle famiglie distinguendo il fabbisogno in base alla dimensione dell'abitazione, alla tipologia familiare e alla zona di residenza. (Lanzi e Delbono 2007)

Il lavoro della Commissione Istat nel 2003, per calcolare la povertà assoluta, venne incentrato sul tentativo di modernizzare i panieri di riferimento, in base agli stili di consumo ed i costumi sociali dell'intera collettività, e nel contempo renderli più affidabili e personalizzati in base all'area geografica. Il tentativo si rivelò vano proprio a causa dell'impossibilità a reperire i dati ed aggregarli in forma coerente.

Un'altra criticità della misurazione si rivelò la scelta della scala di equivalenza, ovvero quell'insieme di coefficienti di correzione utilizzati per tenere conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero dei componenti del nucleo familiare. Sin dalla prima indagine sulla povertà in Italia del 1985 venne identificata e utilizzata una scala di equivalenza chiamata scala Carbonaro, dal nome del primo studioso che la propose. In letteratura esistono numerose scale di equivalenza, da cui si evincono risultati anche molto diversi. Per comprendere come questa scelta sia rilevante in Toso (Toso 2000) vengono confrontate alcune scale di equivalenza:

- la scala Carbonaro (vedi tab.1.5), adottata dalla Commissione, ha la peculiarità di prevedere un'elasticità costante della spesa compensativa rispetto alla numerosità familiare;
- la scala OCSE modificata, che attribuisce un peso unitario al capofamiglia, 0,5 ad ogni altro adulto e 0,3 ad ogni figlio minorenni;
- scala APC (Atella-Perali-Caiumi), che attribuisce pesi diversi ai diversi membri familiari (vedi tab.1.6);
- la scala radice quadrata, che si ottiene con la radice quadrata del numero dei componenti (elasticità pari al 50%).

TABELLA 1.5 - SCALA CARBONARO

Ampiezza Familiare	Coefficienti
1	0,6
2	1
3	1,33
4	1,63
5	1,9
6	2,16
7+	2,4

Fonte: (Istat 2015)

TABELLA 1.6 - SCALA APC

Componenti	Coefficienti
Singolo	1,60
Adulto equivalente*	1,00
Adulto aggiuntivo 1	0,36
Adulto aggiuntivo 2	0,35
1 minore	0,38
2 minori	0,38
3 minori	0,38
bambino < 6	0,28
Anziano	0,52

Fonte: (Toso 2000)

* L'adulto equivalente è il membro di una coppia = 2

Nella sua ricerca Tosi – anche se un po' datata risulta essere ancora valida - ha ipotizzato una soglia di povertà relativa fissa (pari a 18 milioni di lire).

Con la scala Carbonaro si ottiene che circa un quarto dei nuclei con capofamiglia lavoratore dipendente è sotto la linea di povertà, tale percentuale scenderebbe ad un quinto se si impiegasse la scala OCSE modificata ed a un decimo se ricorresse alla scala ACP. Differenze di tale importanza si hanno anche modificando il nucleo familiare di riferimento per il calcolo.

Un altro limite è dato dal cambiamento dei metodi di misurazione, ad esempio, a partire dall'anno 2014, la fonte dell'elaborazione è l'indagine sulle spese delle famiglie, ha sostituito l'indagine sui consumi delle famiglie, non è perciò possibile confrontare i dati con quelli degli anni precedenti a meno che non si utilizzino le ricostruzioni in serie storica. Negli anni l'Istat ha modificato i suoi metodi di rilevazione, spesso rendendoli più puntuali ed affidabili, perciò in tali anni è poco significativa la comparazione temporale con gli anni precedenti. Nel 2003, ad esempio, ci è avvenuto per il passaggio tra il vecchio e il nuovo paniere per calcolare la povertà assoluta.

TABELLA 1.7 – DIFFUSIONE DELLA POVERTÀ DISAGGREGATA PER TIPOLOGIE FAMILIARI

	Scala Carbonaro	Scala APC	Scala radice quadrata	Scala OSCE modificata
Dipendenti	25.8	9.7	16.5	20.2
Indipendenti	23.8	11.8	16.1	18.4
Non occupati	78.4	64.1	71.0	70.9
Pensionati	30.7	22.9	26.1	28.5
Altri	45.7	34.1	39.8	42.7
1 componente	33.6	33.6	33.6	33.6
2 componenti	26.7	17.2	21.1	23.5
3 componenti	23.8	12.3	18.0	20.3
4 componenti	31.4	13.3	20.5	23.4
5 o + componenti	46.4	23.6	31.8	40.6
Almeno 1 figlio 0-5	44.8	24.7	32.4	36.0
Almeno 1 figlio 0-17	39.4	19.3	27.2	30.8
Almeno 2 figli 0-17	46.8	23.6	32.4	35.9

Fonte: dati Banca d'Italia (1997) tratto da (Toso 2000)

2. ANALISI DESCRITTIVA DELLA POVERTÀ IN ITALIA

2.1 La povertà prima della crisi

Nel periodo compreso tra la crisi degli anni '90 e l'ultima crisi degli anni 2000 i livelli di povertà si sono stabiliti su indici pressoché costanti a tal punto che, alcuni studiosi hanno elaborato degli specifici modelli. In questo paragrafo si prenderanno in considerazione gli anni tra il 2000 e il 2007 indicando i principali elementi che hanno caratterizzato la povertà in Italia.

i) Differenze territoriali

Nel "modello italiano di povertà"¹⁵ elaborato da A. Morlicchio, una delle caratteristiche principali riguarda la distribuzione del reddito delle famiglie italiane in base alla loro collocazione territoriale.

In termini generali le condizioni delle famiglie al Mezzogiorno¹⁶, prima della crisi, erano peggiori di quelle del Centro-Nord. La situazione reddituale rispecchiava in modo significativo questo aspetto. Infatti confrontando il reddito familiare netto sia quello mediano equivalente del 2006 gli stessi risultavano inferiori in tutte le regioni del Mezzogiorno agli equivalenti delle regioni poste al Centro-Nord. La Sicilia era la regione con il reddito mediano familiare equivalente più basso, seguita in ordine ascendente da Puglia, Basilicata e Calabria.

¹⁵ La studiosa ha elaborato un modello che rappresenta i tratti comuni e le caratteristiche della povertà sul territorio italiano rinvenute dal 1997 al 2009, dato dal fatto che la situazione italiana è molto differente da quella tutti gli altri Paesi (Morlicchio 2012). Nella sua analisi ha seguito la scia di un altro studioso, Enrico Pugliese, che ha creato un modello simile sulla disuguaglianza.

¹⁶ La classificazione Istat delle aree regionali è:

Nord: Piemonte, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Lombardia, Trentino Alto Adige, Bolzano-Bozen, Trento, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Emilia Romagna,

Centro: Toscana, Umbria, Lazio e Marche,

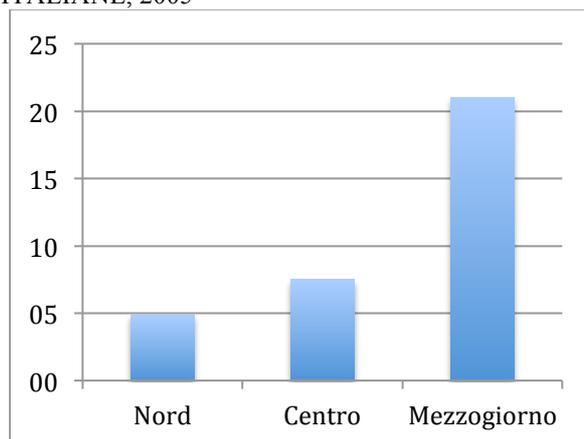
Mezzogiorno: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Il confronto era ancora più sfavorevole per il Sud confrontando le famiglie con bambini, giovani e persone non anziane, che risultavano avere circa un terzo del un reddito rispetto alla stessa composizione familiare delle famiglie situate al Centro-Nord. Analoga situazione caratterizzava anche le famiglie con il principale percettore di reddito (*breadwinner*) disoccupato o lavoratore autonomo e tale svantaggio si amplificava nel caso in cui il *breadwinner* disponeva, quale titolo di studio, della sola licenza media, o un livello di istruzione ancor più basso.

Per tali ragioni non stupisce che il divario in termini di *Poverty Rate* (misura del numero di interessati al fenomeno), era notevole (fig 2.1) e non solo: il numero dei poveri era notevolmente maggiore nel Mezzogiorno (circa tre volte il valore del Centro Italia) e si trovava in significativamente condizioni peggiori con indicatori del disagio economico posizionati su valori molto più bassi.

Per quanto riguarda invece l'intensità del "rischio di povertà" (*poverty gap*), ossia l'indicatore che misura di quanto in percentuale il reddito degli individui a rischio si trova al di sotto della soglia nazionale, i risultati di quegli anni evidenziano dei valori sempre più sfavorevoli per il Mezzogiorno, anche se con una collocazione territoriale non omogenea.

FIGURA 2.1 – POVERTY RATE NELLE REGIONI ITALIANE, 2005



Fonte: dati Istat 2006

Si può osservare che un tale divario di reddito, rispetto alla soglia nazionale, può essere uno strumento per agire nella giusta direzione verso la riduzione del "rischio di povertà", nel caso in cui spinga gli individui in posizioni più stabili nel mercato del lavoro, ma può essere anche la misura di un disincentivo degli individui che può determinare evidenti effetti di impoverimento di lungo periodo (Istat 2006), evento che si è poi manifestato con la crisi.

Nella figura 2.2 sottostante viene rappresentato in termini di *poverty gap* la situazione nazionale. Un indice di intensità basso (intorno al 13-18 per cento) si ha nel caso di Bolzano, del Friuli-Venezia Giulia, dell'Abruzzo e delle Marche, che rispetto alle altre regioni italiane si collocano nelle posizioni migliori.

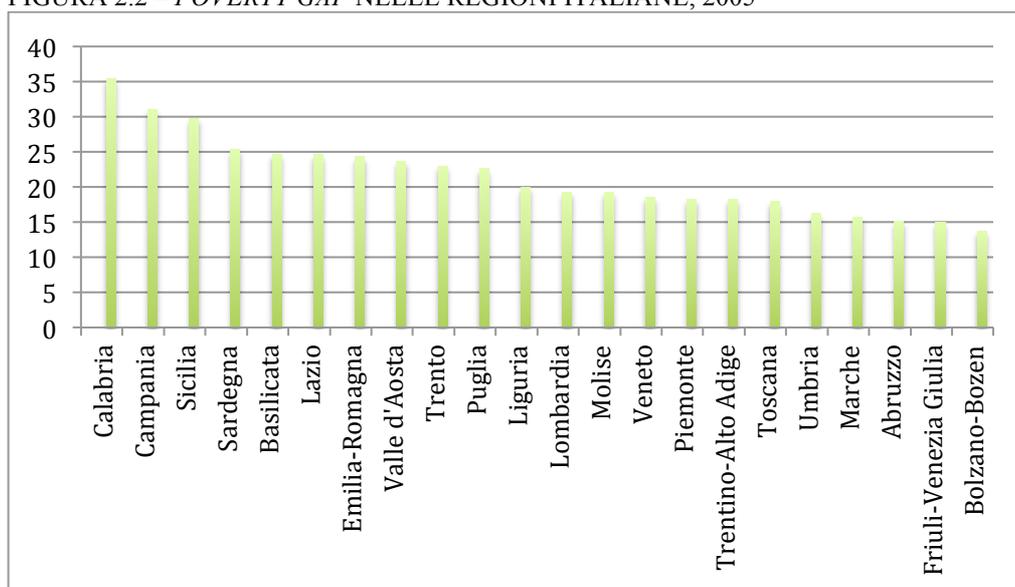
Altro elemento interessante da rilevare è che nelle regioni meridionali si osserva contemporaneamente una maggiore disuguaglianza distributiva.

Anche gli indicatori del disagio economico evidenziano una disomogeneità territoriale sostanziale e le differenze tra le varie regioni sono vastissime come si può rilevare dalla figura 2.3 nella quale vengono confrontati alcuni dei motivi di disagio.

Le regioni del Mezzogiorno hanno dei valori allarmanti, con picchi in Sicilia, Campania e Puglia dove si rilevano valori anche sei volte superiori a quelli delle regioni “migliori” del Nord: Trentino-Alto Adige, Valle d’Aosta e Lombardia.

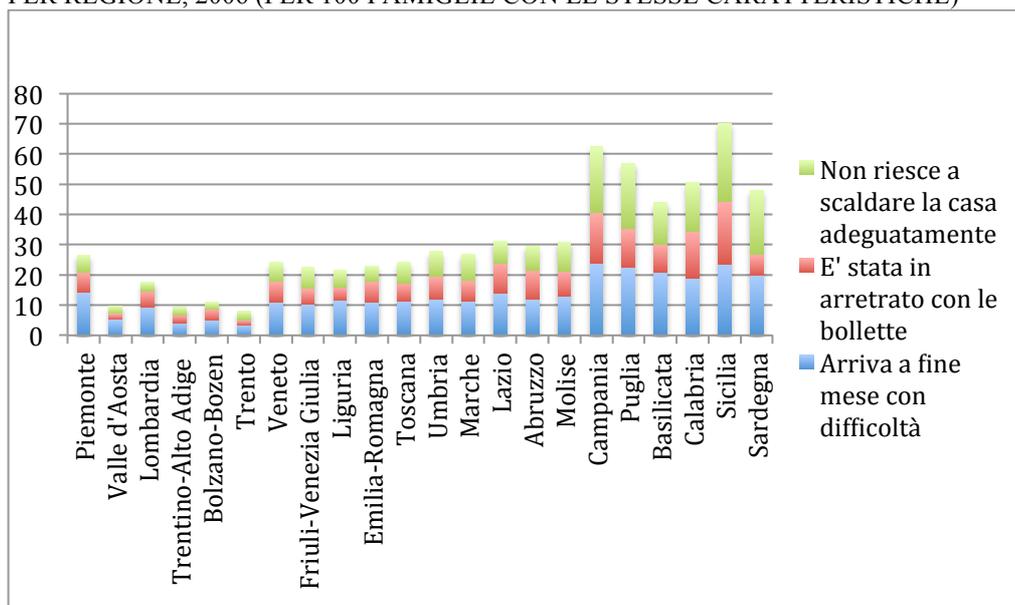
Va infine rilevato che anche in termini reddituali le differenze, anche non solo territoriali, sono fortissime, il rapporto Oxfam, confederazione internazionale e specializzata in aiuto umanitario e progetti di sviluppo, ha censito la popolazione più ricca e dai dati emersi la disuguaglianza è ad un livello altissimo: un quinto degli italiani dispone del 61,6% della ricchezza nazionale, mentre le classi cosiddette povere hanno a disposizione soltanto lo 0,4% (Oxfam 2015).

FIGURA 2.2 – POVERTY GAP NELLE REGIONI ITALIANE, 2005



Fonte: Dati dall' indagine sul reddito e le condizioni di vita. Anno 2006

FIGURA 2.3 – INDICATORI DI DISAGIO ECONOMICO PER MOTIVO DI DISAGIO E PER REGIONE, 2006 (PER 100 FAMIGLIE CON LE STESS CARATTERISTICHE)



Fonte: dati (Istat 2008)

ii) *Differenze familiari*

Il notevole divario, di cui si è parlato in precedenza, tra le aree geografiche italiane ha portato alcuni studiosi a considerare l'esistenza di due distinti modelli al Nord e al Sud. Questa interpretazione ha spesso prevalso tra gli studiosi della povertà, corroborata anche dalla presenza, nella composizione sociale, di soggetti diversi e di grandi differenze familiari (donne anziane e madri al Nord e famiglie numerose al Sud).

Nel 2006 secondo i dati dell'EU-SILC la distanza relativa tra il Mezzogiorno e il resto del Paese riguardava tutte le tipologie familiari. In generale, a parità di numero di percettori, le famiglie meridionali erano più numerose e quindi avevano più familiari economicamente dipendenti. Erano infatti presenti tre o più persone economicamente non autonome in una famiglia su sette al Sud, mentre al Nord solo una famiglia su ventiquattro (Istat 2006).

Nella maggior parte delle regioni le tipologie più in difficoltà erano costituite dalle coppie senza figli (non ancora anziani) ed i nuclei familiari con soli figli adulti. Ciò si verificava perché più in generale le famiglie (sia coppie che monogenitori) che avevano soltanto figli già in età adulta vivevano in condizioni migliori rispetto alle famiglie con figli minori. Tale fenomeno trovava la spiegazione nell'evidenza che i genitori si trovavano in un'età più avanzata della carriera lavorativa con i redditi dell'attività professionale più elevati e quindi con la possibilità di disporre, in parte, anche di redditi provenienti da investimenti e rendite accumulate negli anni. Al contrario i singoli anziani ed i monogenitori con uno o più figli minori risultavano essere le tipologie con i redditi mediani meno elevati.

Una caratteristica tipica del modello di povertà italiano è quella di una povertà "solidaristica" (Sgritta 2009) ovvero che viene condivisa, con responsabilità e obbligazioni sia sul fronte economico che delle cure, dal resto dei familiari, anche indipendentemente dalla loro capacità di guadagno (che nel Mezzogiorno era spesso modesta).

"Una povertà che si presenta come un effetto perverso della solidarietà familiare, che al tempo stesso redistribuisce le risorse e agisce da moltiplicatore delle difficoltà economiche o della scarsità di mezzi dell'unico percettore di reddito della famiglia: un reddito da lavoro, se occupato, o da trasferimento, se invalido o pensionato." (Sgritta 2009 69-70)

Questa forma di solidarietà comunque consentiva di arginare i rischi della sopravvivenza ed era un indicatore di come le famiglie del Mezzogiorno si sforzavano di produrre un reddito (seppur basso) per poter mantenere un certo equilibrio economico (anche se precario). Prima della crisi un minore su quattro viveva in una situazione "a rischio povertà" secondo i dati EU-SILC; infatti le famiglie senza minori vivano in condizioni relativamente di minore disagio economico. L'incidenza di povertà per i minori delle famiglie numerose era oltre il doppio di quella riscontrata per i minori delle famiglie con un solo figlio e ciò, in particolare, saliva notevolmente nel caso delle famiglie con almeno tre minori.

L'EU-SILC¹⁷ ha classificato le famiglie tenendo conto degli aspetti multidimensionali della qualità della vita considerando insieme al reddito gli indicatori di disagio e di difficoltà

¹⁷ *European Union Statistics on Income and Living Conditions* è un progetto che consente la diffusione e la produzione al livello europeo di una base di dati armonizzata sulle condizioni di vita e sui redditi dei cittadini europei che costituisce la fonte primaria per il calcolo degli indicatori di coesione sociale dell'Unione dal 2004.

economica oggettivi e soggettivi (tab 2.1). Questa analisi ha individuato otto grandi gruppi caratterizzati da forti differenze nel tenore di vita.

TABELLA 2.1 – CATEGORIE FAMILIARI EU-SILC

Tipologia familiare	Definizione	Caratteristiche	Percentuale popolazione
1- AGIATE	Arrivano con facilità a fine mese e non mostrano segnali né soggettivi né oggettivi di disagio economico.	Non ha problemi di bilancio, è proprietaria della casa e non è più gravata dal mutuo. Nella maggior parte dei casi nessuno degli adulti è privo di reddito o da pensione.	5,8%
2- BENESTANTI	Dichiarano di arrivare alla fine del mese con una certa facilità, pur mostrando alcuni lievi di segnali di disagio soggettivo	Non ha problemi di bilancio, è proprietaria della casa e non è più gravata dal mutuo. Nella maggior parte dei casi nessuno degli adulti è privo di reddito o da pensione.	18,6%
3- REDDITO MEDIO-ALTO	Non presentano segnali rilevanti di disagio oggettivo ma sono soggette a forti vincoli di bilancio e non riescono a risparmiare nella maggior parte dei casi. E' diffuso un moderato malessere soggettivo.	Poco frequente il ricorso all'indebitamento o ai risparmi accumulati in precedenza. Nella maggioranza dei casi, contano su due o più percettori di reddito.	34,1%
4- REDDITO MEDIO	Hanno qualche difficoltà economica oggettiva e una più rilevante sensazione soggettiva di disagio.	Vivono in abitazioni di proprietà gravate dal mutuo. Nella maggior parte dei casi sono famiglie giovani: coppie con almeno un figlio minore e il percettore di reddito ha meno di 45 anni ed un buon titolo di studio	6,9%
5-REDDITO MEDIO-BASSO	Hanno un tenore di vita modesto caratterizzato da rinunce. Vi è un diffuso disagio soggettivo e vi è una maggiore frequenza di difficoltà economiche oggettive.	Generalmente proprietari della casa di abitazione, ma non riescono a risparmiare (hanno dovuto intaccare il patrimonio o fare debiti). Sono in prevalenza pensionati (soli o in coppia),coppie con un figlio minore, molto frequente è la presenza di persone affette da malattie croniche.	19,4%
6-REDDITO BASSO	Hanno un tenore di vita insoddisfacente, alle difficoltà quotidiane si associa una mancanza di beni durevoli largamente diffusi nel resto della popolazione.	Forti ristrettezze di bilancio, monoreddito il cui percettore principale ha un basso titolo di studio.	5,6%
7-DISAGIO	Hanno un tenore di vita insoddisfacente, almeno una volta l'anno si trovano senza soldi per la spesa quotidiana e per alcuni beni necessari come i vestiti, le spese mediche e le bollette.	Forti ristrettezze di bilancio, monoreddito il cui percettore principale ha un basso titolo di studio.	6,1%
8-GRAVE DISAGIO	Hanno un tenore di vita insoddisfacente, con segnali multipli di deprivazione, come il non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni e non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione.	Forti ristrettezze di bilancio, monoreddito il cui percettore principale ha un basso titolo di studio.	3,5%

Fonte: Dati tratti da (Istat 2006)

iii) Differenze per percettore di reddito

Un altro ruolo importante nella descrizione del Modello Italiano di povertà (Morlicchio 2012) è giocato dalle variabili del mercato del lavoro e dal reddito prodotto per mantenere la famiglia. In Italia erano e sono tutt'ora presenti i cosiddetti *working poor* (lavoratori poveri) ovvero quei lavoratori che percepiscono delle retribuzioni di bassa entità. Questi individui pur svolgendo un'attività lavorativa¹⁸ percepiscono un reddito inferiore rispetto alla generalità degli occupati¹⁹.

Nel 2005 i percettori di reddito da lavoro secondo i dati Istat sono stati 23 milioni e di questi 300 mila era un *working poor*. La differenza geografica si percepiva anche in questo tipo di classificazione dalla quale si evidenziava che rispetto ai lavoratori occupati quelli con redditi che si possono considerare *working poor* erano nel Mezzogiorno con una incidenza pari al 24,5% rispetto al 14,5% del Nord e il 16,5% del Centro.

L'incidenza della bassa retribuzione risultava più elevata tra le donne e più che doppia rispetto la percentuale maschile. Le altre fasce più colpite dai bassi redditi erano i giovani con meno di 25 anni d'età e gli individui con bassa istruzione.

La figura del lavoratore a basso reddito era presente sia nel comparto pubblico sia nel privato e si manifestava in misura maggiore in alcuni rami di attività economica come il settore agricolo e negli altri rami dove la mano d'opera era meno qualificata. Le disparità erano legate non solo al tipo di contratto, ma anche alle ore effettivamente lavorate. Chi dedicava al lavoro meno di 30 ore a settimana spesso ricadeva in questa categoria (circa il 44,5%).

Le motivazioni più frequenti che portavano a non lavorare un numero maggiore di ore e quindi spesso a diventare *working poor*, erano essenzialmente costituite dall'impossibilità di trovare un lavoro che garantisse una maggiore copertura oraria (68,5%), motivi di salute (54,6%) e motivazioni familiari legate alla necessità di garantire i lavori domestici o la cura dei figli (49,3%).

Percepire un basso reddito non significava necessariamente per l'individuo trovarsi in una situazione di disagio economico perché bisogna tenere conto del contesto familiare in cui il soggetto era inserito. La situazione di disagio perciò era molto frequente quando il *working poor* era l'unico percettore di reddito, situazione che nel Mezzogiorno si presentava circa in una ogni cinque famiglie.

La variabile più importante risultava quindi la presenza o no di validi percettori di reddito e più in generale la composizione familiare.

“Non pare sussistere un'associazione particolarmente pronunciata tra bassi salari e povertà delle famiglie: più che il livello salariale, pare essere la presenza tout court del lavoro all'interno della famiglia a evitare che questa si collochi al di sotto della soglia di povertà.”
(Cappellari 2003)

¹⁸ Sia dipendente che autonomo -in caso siano presenti entrambi vengono sommati-, vengono inclusi nel calcolo anche i lavoratori a orario ridotto (cosiddetti *part-time*).

¹⁹ La definizione prende in considerazione gli occupati che hanno un reddito netto mensile da lavoro inferiore ad una soglia minima convenzionale pari a due terzi del reddito mediano da lavoro, per esempio nel 2005 erano 889 euro mensili. Definizione EU-Silc

In generale nel Mezzogiorno era più alta la quota di famigliari economicamente dipendenti: ben il 20,5% di famiglie avevano un solo percettore di reddito e tre o più famigliari a carico. Nel Centro-Nord in generale le famiglie avevano meno famigliari a carico, indipendentemente da quanti erano i percettori di reddito (tab. 2.2). Il rapporto fra numero di persone a carico e percettori di reddito faceva emergere chiaramente la differenza tra le strutture famigliari.²⁰ A parità di numero di percettori le famiglie del Mezzogiorno avevano sempre un maggior numero di famigliari a carico perché erano in generale più numerose.

TABELLA 2.2 – FAMIGLIE PER NUMERO DI PERCETTORI E FAMIGLIARI A CARICO, VALORI PERCENTUALI, 2005

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	FAMILIARI A CARICO			
	Nessuno	Uno	Due	Tre o più
TRE O PIÙ PERCETTORI				
Centro-Nord	67,3	26	5,4	1,3
Mezzogiorno	49,4	33,7	11,7	5,2
DUE PERCETTORI				
Centro-Nord	54	25	18,2	2,8
Mezzogiorno	40,9	22,1	28,2	8,8
UN PERCETTORE				
Centro-Nord	73,1	14,4	5,9	6,6
Mezzogiorno	51,4	16	12,1	20,5

Fonte: EU-SILC, Eurostat 2006

iv) *Differenze di genere*

In Italia, nel 2005, dei circa 11 milioni di individui considerati “a rischio di povertà”, il 55% era rappresentato da donne, tale rischio risultava più elevato per tutte le classi d’età e per qualsiasi livello di istruzione (tab. 2.3).

TABELLA 2.3 – INDIVIDUI A RISCHIO POVERTÀ PER GENERE E CARATTERISTICHE, VALORI PERCENTUALI, 2005

	Maschi	Femmine
CLASSE DI ETÀ		
Fino a 15 anni	24,1	24,8
16-24 anni	22,1	27,5
25-49 anni	16,3	18,9
50-64 anni	14	15,5
65 anni o più	17,8	24,5
ISTRUZIONE		
Nessuno, elementare	26,1	27
Media inferiore	18,5	22,8
Media superiore	12,2	15
Laurea	4,2	7,1

Fonte: EU-SILC, Eurostat 2006

In generale il reddito familiare equivalente delle donne “a rischio di povertà” era più alto di quello degli uomini perché solitamente il reddito percepito dalla donna lavoratrice

²⁰ La tab. 2.2 si riferisce, implicitamente, anche alla numerosità famigliare, poiché il numero di componenti della famiglia è pari alla somma dei percettori e delle persone a carico.

rappresentava solo una fonte aggiuntiva di risorse all'interno del nucleo familiare. Se le donne erano invece in una condizione di non occupata o di ritirata dal lavoro il rischio di povertà aumentava ulteriormente. La compresenza di vincoli nel mercato del lavoro e obblighi familiari, derivanti dalla cura dei figli o degli anziani, rappresentava un forte svantaggio per molte donne. Se infatti vi è un anziano nel nucleo familiare tale rischio era del 25,1% contro il 15,7% per gli uomini. Anche nel caso di tre o più figli il 41,2% delle donne vivevano in famiglie a basso reddito, rispetto al 36,6% degli uomini della stessa tipologia familiare.

v) *La condizione degli stranieri*

Per quanto riguarda l'immigrazione, bisogna considerare che il ciclo migratorio ha delle fasi, e che, ad esempio, la povertà è massima al primo arrivo e declina dopo qualche anno di stabilizzazione (Morlicchio 2012).

La condizione di povertà nel tempo va diminuendo per poi ridiventare più elevata per coloro che sono in Italia da 10 anni a causa dei maggiori carichi familiari che annullano gli effetti positivi della raggiunta stabilizzazione e regolarizzazione della presenza nel Paese. In particolare si trovavano in una condizione relativamente più favorevole nel 2006 coloro che erano arrivati tra il 1996 e il 2004 perché non avevano ancora avuto modo di costruire una famiglia, ma avevano già superato le iniziali difficoltà d'inserimento lavorativo ed abitativo. In particolare si osserva che oltre la metà degli immigrati arrivati nel corso del 2006, anno dello svolgimento dell'indagine condotta dall'Ismu²¹, era al di sotto della soglia di povertà (con un indice d'intensità pari al 31,8%), a fronte in un'incidenza per l'intero campione dei migranti del 40%.

Un altro tema interessante e differente rispetto ad altre fasce di popolazione è che per misurare la povertà dei migranti bisogna considerare modelli di consumo fortemente legati al risparmio per il forte peso della componente di reddito che viene rappresentata dalle loro rimesse nei Paesi di origine. Riferendosi quindi al reddito non si comprende appieno la collocazione dei migranti nella linea di povertà, bisogna perciò prendere in considerazione altre variabili come l'abitazione e l'accesso ai servizi.

Morlicchio nella sua analisi individua tre tipologie di famiglie che rientrano nella povertà:

- *Famiglie monoparentali rette dalla madre.*
Sono di solito donne migrate con figli soli, spinte generalmente a migrare per motivi economici, culturali, politici o desiderio di emancipazione. Non vivono in una condizione di clandestinità perché per la presenza dei figli piccoli, e quindi la necessità di usufruire dei servizi minimi per i minori, sorge il problema del permesso di soggiorno, cambiano spesso lavoro perché accudire i figli non permette di conservare un lavoro stabile. Vivono in una condizione di precarietà e incertezza sul futuro.
- *Uomini e donne soli.*
Sono uomini o donne senza legami sociali significativi, che difficilmente riescono a trovare un posto dove dormire e lavarsi. Una buona parte di loro si serve delle mense cittadine e dei centri di volontariato per il soddisfacimento di beni primari quali: lavarsi, vestirsi e assumere medicinali. Spesso vivono chiedendo l'elemosina o facendo lavori

²¹ Ismu (Iniziativa e studi sulla Multietnicità) è una fondazione che tra le sue attività raccoglie dati sull'immigrazione.

ultraprecari. Nella maggior parte dei casi si tratta di situazioni croniche e senza sbocchi evidenti.

- *Minori non accompagnati.*

Si tratta di individui arrivati soprattutto negli anni novanta dai Paesi del Nord Africa, Romania, Albania e in misura minore da Ucraina, Pakistan e Cina non in possesso di permesso di soggiorno (né per minore età, né per affidamento). La maggior parte di essi vivono di attività di accattonaggio o nella piccola criminalità. Si tratta di situazioni croniche e senza sbocchi che sovente finiscono negli istituti di rieducazione per minori.

2.2 La povertà durante e dopo la crisi

La povertà in Italia non è più la stessa dopo la crisi economica. La bolla immobiliare esplosa tra 2007 e 2008 e le politiche di contenimento della spesa hanno modificato la condizione del “Modello italiano di povertà” (Morlicchio 2012) che aveva prevalso negli anni precedenti. Il confronto dei dati tra il 2012 e il 2007 (ultimo anno in cui il PIL è cresciuto) parla chiaro: i poveri sono raddoppiati, lo si evince chiaramente dai dati Istat ripresi da una pubblicazione della Caritas sul Bilancio della Crisi (Caritas Italiana 2014).

Se nel 2007 gli individui in povertà assoluta erano 2,4 milioni, nel 2012 sono diventati 4,8 milioni, non solo un notevole aumento, ma esattamente una crescita pari al 100% (il doppio). La crescita ha un valore ancora più significativo se si pensa che tale variazione si è consumata nell’arco di soli cinque anni.

La stessa variazione calcolata invece in base alla percentuale delle famiglie coinvolte sulla popolazione totale, cosiddetto *Headcount index*, ha registrato una percentuale più bassa rispetto a quella sugli individui (tab.2.3), perché l’aumento della povertà si è registrato soprattutto tra i nuclei familiari più numerosi.²²

La stessa analisi, a partire dal 2014, è stata fatta elaborando un nuovo sistema di calcolo che pone a base l’indagine sulla spesa delle famiglie invece dell’indagine sui consumi. Per effettuare una corretta comparazione gli anni precedenti sono stati ricostruiti con delle serie storiche. Dalla nuova modalità di elaborazione sono emersi dati (tab. 2.3) dai quali si evidenzia che la povertà sembrerebbe colpire una percentuale più piccola della popolazione. Il dato più interessante, però, è la differenza che si ha ponendo a confronto i risultati tra le due annate, nell’indagine sulle spese delle famiglie. Vi è infatti una differenza che rimane notevole tra la situazione pre e post crisi. E’ ragionevole quindi ipotizzare che la crescita porterà ad una riduzione della povertà assoluta, ma sarà molto difficile tornare ai livelli pre-crisi in tempi rapidi dato il grande divario che si è creato in questi ultimi anni.

L’esperienza italiana costituita dalla crisi dei primi anni novanta costituisce un precedente poco rassicurante, infatti il risultato di detta crisi si è risolto ed è stato associato ad un netto peggioramento degli indici di disuguaglianza e povertà, divario che non è poi stato recuperato negli anni successivi (Brandolini, Saraceno e Schiezzero, 2009).

²² Se una famiglia composta da tre persone è in povertà, come unità statistica familiare verrà considerata l’aumento di una sola unità, mentre le caso di tre persone appartengano a tre nuclei unifamiliari l’aumento sarà di tre unità.

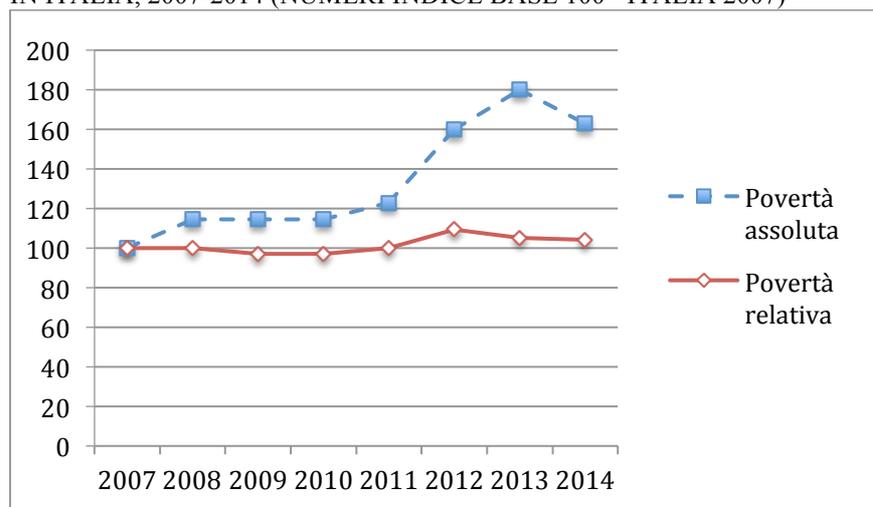
TABELLA 2.4 - INDIVIDUI IN POVERTÀ ASSOLUTA SECONDO I DUE APPROCCI METODOLOGICI ISTAT, PERCENTUALE E VALORE NUMERICO

	2007	2012
Indagine basata sui consumi delle famiglie	4,1% (2,4 milioni)	8% (4,8 milioni)
Indagine basata sulle spese delle famiglie	3,1% (1,7 milioni)	5,9% (3,7 milioni)

Fonte: dati tratti da (Istat 2015) e (Istat 2013)

L'andamento della povertà relativa, nel periodo che va dal 2007 al 2014, risulta stabile (dal 9,9% al 10,3%) a differenza di quando è stato appena mostrato per la povertà assoluta. Questo effetto è la conseguenza del sensibile peggioramento delle condizioni di vita degli italiani che hanno determinato un abbassamento del tenore di vita (Fondazione Emanuela Zancan 2015). Si potrebbe perciò concludere che anche la disuguaglianza economica sia rimasta stabile, invece essendo aumentata considerevolmente la povertà assoluta, ovvero è aumentata l'intensità della povertà, oggi vi è un numero crescente di 'sempre più poveri', bisognosi soprattutto dei beni primari, tra cui, prima di tutto, quelli alimentari.

FIGURA 2.4 – ANDAMENTO DELLA POVERTÀ ASSOLUTA E RELATIVA IN ITALIA, 2007-2014 (NUMERI INDICE BASE 100 =ITALIA 2007)



Fonte: database Istat 2016

Secondo quanto riportato in precedenza si può rilevare che i dati sulla povertà relativa non forniscono particolari indicazioni di riferimento pertanto nel seguito verrà analizzata l'analisi argomentando sui dati assoluti.

i) Differenze territoriali

Il cambiamento, a livello assoluto, si è realizzato non solo a livello della popolazione, in generale, ma ha determinato significative influenze anche a livello territoriale. In tutte e tre le macro aree italiane il numero di poveri ha subito una rapida crescita. Il divario tra Centro-Nord e Sud si è quasi raddoppiato con la crisi, rendendo ancora più evidenti le criticità del meridione.

Nel Mezzogiorno, in cui già prima del 2007 la povertà assoluta era molto diffusa, si è più che raddoppiata (Tab. 2.5), permanendo l'area più colpita d'Italia.

Il Centro Italia che era invece l'area meno colpita prima della crisi, durante la crisi è aumentata al tal punto da superare anche il Nord.

TABELLA 2.5 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA PER AREA GEOGRAFICA, ITALIA, VALORI PERCENTUALI E VALORI NUMERICI

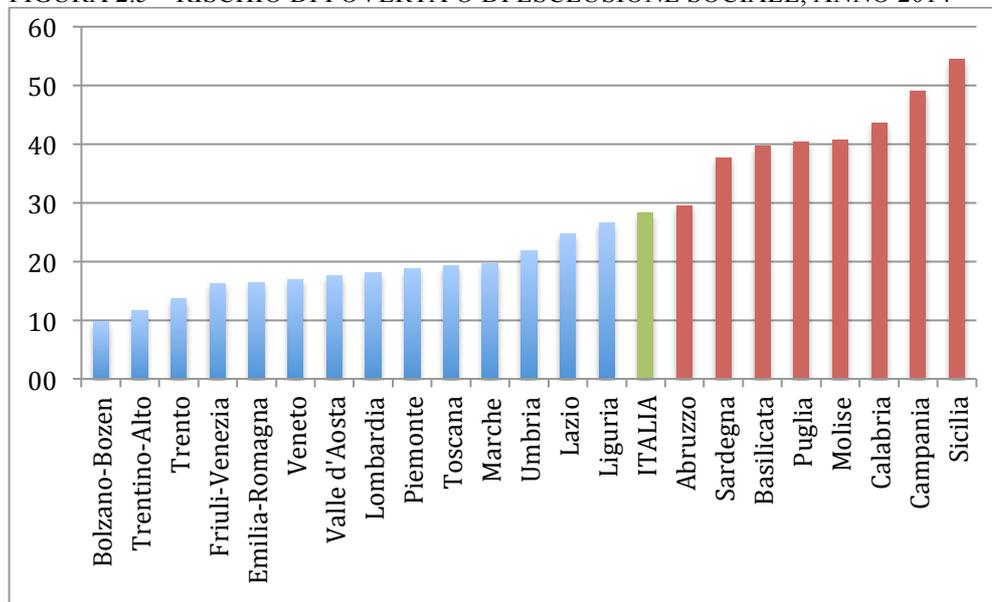
	2007	2014
NORD	3,1% (336 mila)	4,2% (515 mila)
CENTRO	2,8% (138 mila)	4,8% (251 mila)
MEZZOGIORNO	4,6% (349 mila)	8,6% (704 mila)

Fonte: database Istat 2016

Come si può notare dalla figura 2.5 la differenza in termini di rischio di povertà o di esclusione sociale, calcolata con gli indicatori Europa2020 da Eurostat, rappresenta la condizione del disagio economico del Centro-Nord (raffigurato in blu) e del Mezzogiorno (raffigurato in rosso).

Nonostante i dati siano calcolati con un altro tipo di indicatore, il risultato risulta essere esattamente lo stesso dei dati Istat (tab. 2.5), confermando quindi il trend nettamente negativo del Mezzogiorno, nei quali la Sicilia si classifica come la peggiore e con un rischio di povertà ed esclusione sociale circa 5 volte più alto rispetto alla regione migliore d'Italia: il Trentino Alto Adige.

FIGURA 2.5 – RISCHIO DI POVERTÀ O DI ESCLUSIONE SOCIALE, ANNO 2014



Fonte: EU-SILC, Eurostat 2016

ii) Differenze generazionali

Il cambiamento si è realizzato non solo a livello territoriale, ma anche nella composizione sociale. La situazione più peculiare sono gli anziani, i quali hanno visto rimanere quasi stabile il loro tasso di povertà assoluta nel periodo in esame.

La tabella 2.6 mostra che è lievemente aumentata l'incidenza tra le famiglie con un anziano, e le altre categorie analizzate sono rimaste inalterate o sono scese. L'unico aumento significativo (di un punto percentuale) si registra nella famiglia formata da una coppia di anziani, ma se lo si mette a confronto con l'aumento generale che vi è stato negli ultimi 7 anni (circa il 2,8%) tale dato risulta molto inferiore alla media nazionale. La fascia di età di coloro i quali avevano almeno 65 anni prima della crisi era una delle più colpite dalla povertà, ma durante la crisi la situazione è rimasta relativamente stabile. Questi dati non stanno a dimostrare che il disagio per questa categoria sia stato minore ma che, rispetto ad altre categorie, sono stati "protetti" dal diffuso peggioramento della qualità di vita grazie all'introito derivante da redditi pressoché fissi (la pensione).

Continuando ad osservare il rapporto tra età e povertà la tabella 2.7 restituisce le principali differenze tra le varie generazioni. Nelle fasce centrali della popolazione, da 35 a 64 anni, l'aumento si è rivelato omogeneo. Ognuno di questi gruppi infatti ha avuto un aumento all'incirca di poco più del doppio (230%).

I meno giovani e i più giovani rappresentano le eccezioni al trend: i più anziani, come già osservato, risultano nettamente al di sotto del trend, mentre i giovani poveri si sono più che quadruplicati e sono divenuti la fascia d'età maggiormente colpita.

La crisi, oltre ad un aumento generale e fisiologico, ha allargato le maggiormente fasce colpite, perché rispetto al "vecchio modello" di povertà che comprendeva principalmente gli anziani ora si sono aggiunti i giovani (tab. 2.7). Oggi un giovane su dodici si trova nelle condizioni di povertà assoluta.

TABELLA 2.6 – INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA TRA LE FAMIGLIE CON ANZIANI, ITALIA, VALORI PERCENTUALI

	2007	2014
Famiglia con 1 anziano	5,4	5,1
Famiglia con 2 o più anziani	3,1	4
Famiglia con almeno un anziano	4,6	4,7
Persona sola con 65 anni e più	6,5	4,9
Coppia con 65 anni e più	2,3	3,5

Fonte: dati tratti da Istat 2016

Una delle principali cause della povertà giovanile è la disoccupazione diffusa. Prima della crisi infatti in Italia la disoccupazione si attestava al 20,4% per i giovani, una percentuale molto più alta se paragonata al tasso di disoccupazione delle persone in età lavorativa (4,9%). Anche tra chi il lavoro lo ha trovato la condizione non è stabile, infatti quasi la metà dei giovani sono impiegati in contratti a tempo determinato e con la crisi la situazione della disoccupazione giovanile è nettamente peggiorata arrivando al 40% , ciò ha inevitabili riflessi sull'aumento della povertà assoluta in questa fascia d'età (Volonté 2013).

TABELLA 2.7 – INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA TRA LE FAMIGLIE PER ETÀ DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO, ITALIA, VALORI PERCENTUALI

	2007	2014	Valore 2014 (2007=100)
fino a 34 anni	1,9	8,3	436
da 35 a 44 anni	3,2	7,2	225
da 45 a 54 anni	2,6	6	230
da 55 a 64 anni	2	4,8	240
65 anni e oltre	4,5	4,7	104

Fonte: Istat 2016

iii) Differenze al livello familiare

A livello familiare si rileva che l'indicatore che più incide sulla povertà assoluta è nella scelta di fare figli, un indicatore che, da sempre, ha incrementato la possibilità di cadere in povertà. Infatti aumentando il numero dei componenti del nucleo, anche se meno che proporzionalmente²³, aumentano le spese. Nel 2007 l'arrivo del terzogenito era l'elemento che creava una maggiore fragilità facendo cadere nella soglia di povertà assoluta il 9% delle famiglie italiane. La crisi ha notevolmente aumentato questa percentuale, più che raddoppiandola, facendola arrivare ad un livello record del 18,6%. L'aumento però è stato rilevante anche per le famiglie con solo uno o due figli minori, categorie "protette" prima della crisi, che invece oggi non riescono più ad avere la certezza di poter arrivare a "fine mese". La soglia critica è infatti passata da tre figli a due figli, e comunque anche il numero delle famiglie con solo un minore è rimasta notevolmente colpita (da 1,8% a 6,4%).

TABELLA 2.8 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA TRA LE FAMIGLIE CON FIGLI MINORI, ITALIA, VALORI PERCENTUALI

	2007	2014
con 1 figlio minore	1,8	6,4
con 2 figli minori	2,0	9,0
con 3 e più figli minori	9,0	18,6
con almeno un figlio minore	2,4	8,4

Fonte: Istat 2016

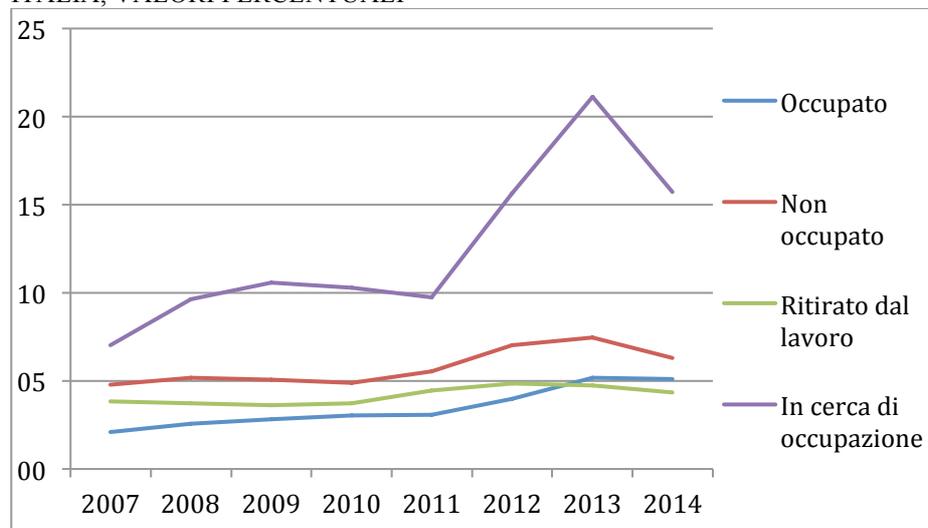
iv) Differenze occupazionali

Altro fattore chiave al livello familiare e sociale per comprendere la povertà è la condizione lavorativa. La figura 2.6 mostra i trend dell'incidenza della povertà assoluta per condizione professionale della persona di riferimento tra il 2007 e il 2014. Innanzitutto, le persone in cerca di lavoro sono state notevolmente svantaggiate dalla crisi rispetto ai non occupati ed ai pensionati, anche se va rilevato che nell'ultimo anno si è consolidato un trend leggermente migliore. Una caratteristica inaspettata che emerge dall'analisi riguarda le persone occupate che rappresentano una condizione molto simile a quella dei lavoratori autonomi (non riportata nella fig. 2.6). Altro elemento di rilievo è costituito dal fatto che le persone occupate hanno sorpassato i ritirati dal lavoro.

In termini generali i dati mostrano come l'occupazione, nonostante l'incremento rilevante derivante dalle nuove politiche per la costituzione di un rapporto di lavoro con tutele crescenti nel tempo (*job act*), non sia più una garanzia contro la povertà, poiché nella situazione normativa attuale si è maggiormente tutelati sia come pensionati che come lavoratori.

²³ Date le Economie di Scala che si creano.

FIGURA 2.6 – INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA PER CONDIZIONE PROFESSIONALE DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO, ITALIA, VALORI PERCENTUALI



Fonte: Istat 2016

v) *La condizione degli immigrati*

Tra le categorie che più hanno sofferto la crisi del 2008 ci sono gli immigrati. L'Istat, solo recentemente, ha elaborato le prime statistiche per le famiglie con stranieri quindi sono disponibili, per l'assenza di dati storici, ancora pochi i elementi specifici su questo tema.

Alla fine del 2009 i cittadini stranieri residenti in Italia erano pari a circa il 7 per cento della popolazione totale, mentre la quota di famiglie miste (composte sia da italiani, sia da stranieri) sul totale di quelle con stranieri era pari al 22,6 per cento. Le condizioni di deprivazione materiale riguardavano, nel 2009, circa un terzo delle famiglie con stranieri (il 34,5 per cento), contro il 13,9 per cento delle famiglie composte solamente da italiani. L'Italia è uno dei paesi UE con il più alto differenziale di reddito tra autoctoni e immigrati e inoltre, negli anni della crisi, i redditi degli stranieri sono diminuiti dell'11,7% mentre quelli degli italiani sono invece aumentati del 2,6%.

La percentuale di popolazione a rischio povertà risulta molto differente tra i nativi e tra gli stranieri che comunque si collocano per le loro condizioni agli ultimi posti in Europa (Fondazione Leone Moressa 2015). Le categorie colpite sono aumentate, oltre alle tipologie familiari già citate nel paragrafo precedente, si sono aggiunte le famiglie di immigrati che erano presenti da più tempo ed erano ormai radicati nel Paese, che prima della crisi vivevano in condizioni relativamente buone.

Nel 2009 la maggioranza delle famiglie con stranieri viveva in affitto o subaffitto (58,7 per cento dei casi, contro il 16 per cento delle famiglie composte solamente da italiani), e solo il 23,1 per cento viveva in abitazioni di proprietà. Quasi una famiglia su cinque disponeva dell'alloggio in uso gratuito o usufrutto, messo a disposizione dal datore di lavoro (in oltre il 60 per cento dei casi). Rispetto alle famiglie di italiani, le famiglie con stranieri si trovano più spesso in condizioni di grave deprivazione abitativa, ovvero in una condizione di sovraffollamento unita ad almeno un altro grave problema abitativo²⁴. Nei decenni precedenti

²⁴ Si considerano come problemi relativi all'abitazione: assenza di bagno interno; assenza di vasca da bagno o doccia; tetti, soffitti, finestre o pavimenti danneggiati; presenza di umidità nei muri, nei pavimenti, nei soffitti o nelle fondamenta; scarsa luminosità.

il lavoro regolare all'interno di piccole e medie aziende aveva favorito l'estensione delle reti sociali e istituzionali che potevano anche essere utilizzate per ottenere altri servizi come il ricongiungimento familiare o trovare casa. La disoccupazione creatasi con la crisi ha però vanificato questo processo e in molti casi ha portato ad una migrazione all'interno dell'Italia stessa dal Nord al Mezzogiorno, come registrano anche alcuni dati ufficiali (De Filippo e Morlicchio 2011).

vi) Primi segnali di cambiamento

Secondo il BES nel 2014 e nei primi mesi del 2015 la situazione economica registra una serie di lievi segnali positivi che si diffondono dalle regioni del Nord al resto del Paese. L'unico indicatore in controtendenza è la quota di individui che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa e riguarda soprattutto i giovani (fino a 30 anni), ciò evidenzia l'impossibilità anche economica dei giovani a lasciare il proprio nucleo familiare. Questa tendenza in aumento si protrae ormai dal 2010 e non sono percepiti segnali di miglioramento.

A differenza di quanto evidenziato nel trend giovanile, gli ultracinquantenni sono interessati da un certo miglioramento per quanto riguarda la bassa intensità lavorativa, mentre le donne si mantengono comunque su livelli più elevati circa il doppio rispetto agli uomini.

La situazione economica registra una serie di segnali positivi, anche nelle condizioni delle famiglie, a partire da quelle più agiate fino a quelle che presentano maggiori vincoli di bilancio. E' aumentato il reddito disponibile e il potere d'acquisto, anche se tale aumento viene in parte limitato da una maggiore propensione al risparmio. E' inoltre cresciuta la spesa per i consumi finali. Gli indicatori del rischio di povertà e la povertà assoluta hanno smesso di aumentare rimanendo sugli stessi livelli del 2011 e la grave deprivazione materiale è diminuita per il secondo anno consecutivo.

In sintesi, ci sono stati dei segnali di cambiamento, ma durante la crisi la povertà non solo ha confermato il suo radicamento nei segmenti di popolazione in cui era già presente, ma ha interessato altre fasce della popolazione rendendole maggiormente vulnerabili e quindi allargando i confini della povertà italiana (tab.2.9).

TABELLA 2.9 - IL NUOVO VOLTO DELLA POVERTÀ IN ITALIA

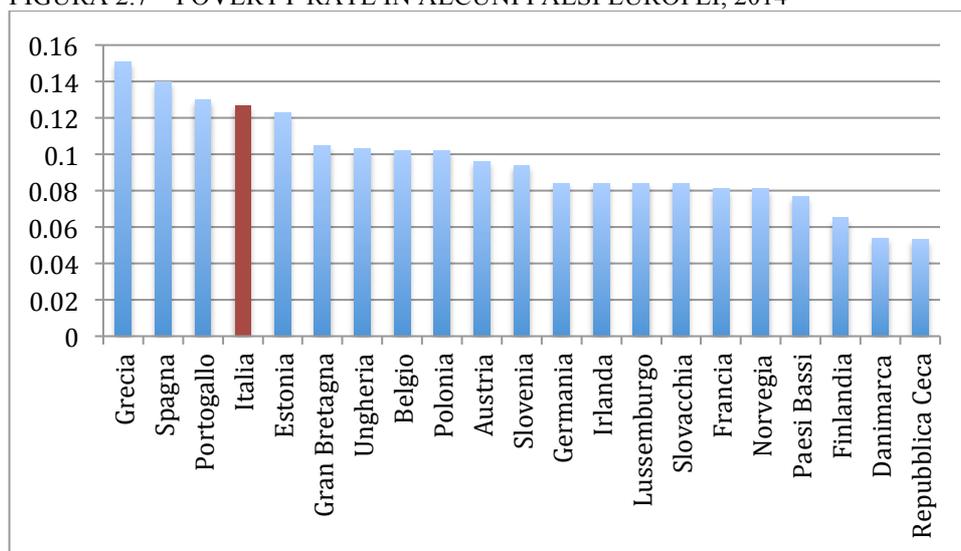
Prima della crisi	Oggi
Questione meridionale	Questione meridionale + questione settentrionale
Un problema perlopiù degli anziani	Un problema dei giovani
Riguarda chi ha almeno 3 figli	Riguarda chi ha almeno 2 figli e in misura maggiore chi ne ha 1
Non tocca chi ha un lavoro	Tocca anche chi ha un lavoro
Immigrati soli o appena arrivati in Italia	Coinvolge anche immigrati stanziati in Italia da anni

Fonte: Elaborazione dell'autore

2.3 Un confronto internazionale

La povertà in Europa: 342 miliardari e 123 milioni di persone a rischio indigenza (Fondazione Emanuela Zancan 2015), l'Italia non è quindi un caso isolato. Negli anni della crisi il fenomeno della povertà è infatti notevolmente aumentato anche a livello europeo. Per quanto riguarda le dimensioni della povertà nello specifico, osservando l'indice chiamato *Poverty Rate*, che raccoglie la percentuale di poveri presenti nel Paese, l'Italia si classifica tra i Paesi europei con il più alto numero di poveri, seguita solo da Portogallo, Spagna e Grecia.

FIGURA 2.7 – POVERTY RATE IN ALCUNI PAESI EUROPEI, 2014



Fonte: OECD 2016

i) Differenze reddituali

La distribuzione dei redditi, a livello europeo, è molto dissimile tra i vari Paesi e anche all'interno di essi stessi. In particolare l'Italia, prima della crisi, aveva una disuguaglianza interna maggiore rispetto a quella dei Paesi scandinavi e di altri paesi continentali più ad alto reddito, mentre invece si collocava a metà strada tra i Paesi dell'Europa centro-settentrionale e di alcuni di quelli mediterranei (Portogallo e Grecia).

“Non solo il divario dei redditi tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno è ampio, ma anche la loro distribuzione è diversa nelle due aree: meno disuguale nelle prime, assai più sperequata nelle seconde. L'Italia appare l'unico tra i Paesi avanzati a mostrare divari territoriali di questa portata. Il differenziale nei redditi medi è il doppio di quello che si osserva tra le aree più sviluppate e meno sviluppate in Germania e Spagna, due Paesi europei che pure sono contraddistinti da un'ampia variabilità interna nei livelli di sviluppo.” (Brandolini e Torrini, Disuguaglianze dei redditi e dei divari territoriali: l'eccezionalità del caso italiano 2010)

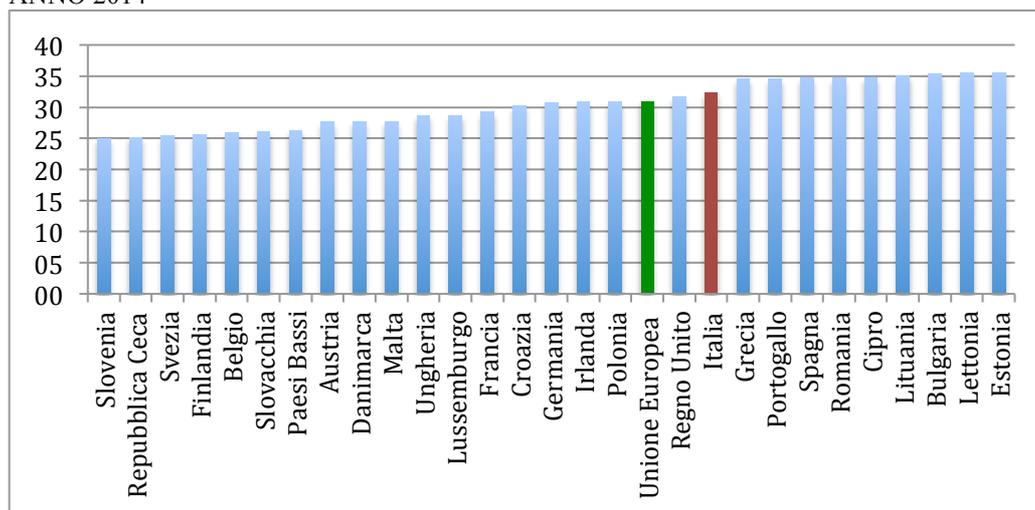
L'indice di Gini²⁵, che rappresenta la disuguaglianza di redditi, tra le varie regioni italiane è diverso a tal punto che le regioni italiane corrispondono a Paesi europei molto diversi tra loro. Prima della crisi, ad esempio, il Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia avevano valori simili ai quelli a Nazioni europee più egualitarie come la Finlandia, la Danimarca e i Paesi Bassi, mentre un secondo gruppo di regioni (Veneto, Marche, Basilicata e Toscana) erano in una posizione più intermedia simile ai valori della Francia, Germania e del Belgio. Infine altre

²⁵ Più basso è l'indice e maggiore è l'uguaglianza nella distribuzione dei redditi.

regioni come Campania, Calabria e Sicilia erano affiancate dai Paesi europei più diseguali come la Lituania e la Lettonia.

In generale dal 2006 al 2014, il coefficiente di Gini è aumentato passando per l'intera popolazione europea (28 stati membri) da 30,3 a 30,9. L'Italia come Paese si colloca sopra alla media europea (tab. 2.8), e non risulta molto distante dalle Nazioni con le più grandi disparità ovvero in Estonia, Lettonia e Bulgaria.

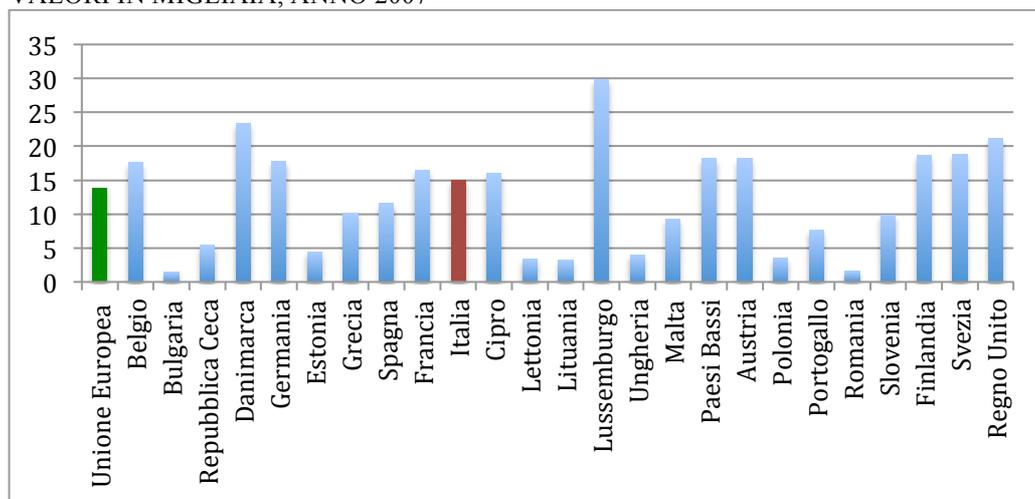
FIGURA 2.8 – INDICE DI GINI DEI PAESI EUROPEI, VALORI IN PERCENTUALE, ANNO 2014



Fonte: Eurostat 2016

Per quanto riguarda invece le differenze tra i redditi²⁶ dei vari Paesi esse sono molto ampie. Nonostante i cambiamenti portati dalla crisi, esistevano e permangono comunque significative disparità tra i Paesi europei, che vanno, per i redditi medi, da 2195 euro in Romania a 34320 euro in Lussemburgo nel 2014 (Eurostat 2016).

FIGURA 2.9 – REDDITI MEDIANI IN EUROPA A PARITÀ DI POTERE D'ACQUISTO, VALORI IN MIGLIAIA, ANNO 2007



Fonte: (Eurostat 2014)²⁷

²⁶ I redditi al livello europeo vengono confrontati a parità di potere d'acquisto.

²⁷ Mancano i dati di alcuni Paesi: Slovacchia e Irlanda

L'Italia prima della crisi era tra i Paesi le cui famiglie avevano un reddito leggermente sopra la media europea ed era il tredicesimo Paese "più ricco" d'Europa, a breve distanza da Francia, Cipro, Belgio e Germania (fig. 2.9).

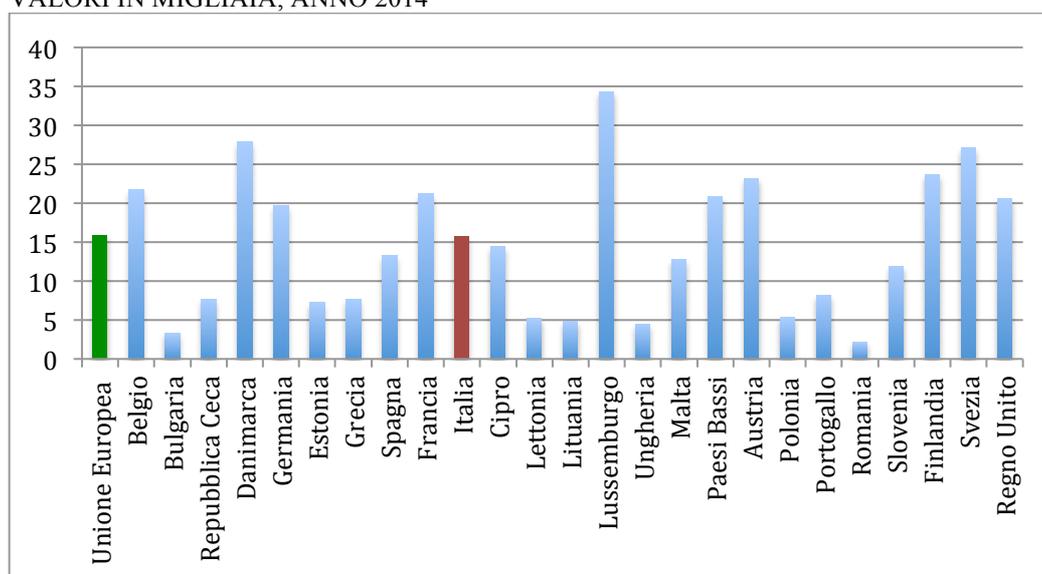
Durante la crisi, il potere d'acquisto della media dei redditi familiari è cresciuto nella maggior parte dei Paesi europei, con alcune eccezioni. Gli aumenti maggiori sono stati osservati tra i Paesi che avevano i più bassi redditi ovvero in Polonia (+ 36.0%), Romania (+ 28.5%) e Bulgaria (+ 23.8%) tra il 2008 e il 2013. Allo stesso tempo in altri Paesi la crisi ha invece portato ad una fortissima perdita del potere d'acquisto, come in Grecia (-24.8%), Irlanda (-12.1%), Lettonia (- 9.5 %) e nel Regno Unito (- 9.3 %) (Eurostat 2015).

L'Italia durante la crisi ha avuto una lieve recessione, posizionandosi sotto alla media europea nel 2014 (Fig. 2.10), ma allo stesso tempo è diventato il dodicesimo Paese con maggiore reddito (prima era tredicesimo) perché Cipro, che prima della crisi aveva un reddito maggiore all'Italia, ora ha peggiorato le sue condizioni (ora ha un reddito inferiore a quello italiano).

i) Differenze occupazionali

Anche a livello europeo è stretto il rapporto che lega la possibilità di avere un lavoro alla possibilità di non essere poveri. Questo problema è particolarmente evidente per la fascia dei più giovani per i quali una delle principali cause di povertà è la disoccupazione diffusa. Secondo i dati dell'Eurostat prima della crisi, nel 2007, in Europa la disoccupazione giovanile era del 15,9% mentre nello stesso periodo in Italia la percentuale era più alta (20,4%). Anche al livello europeo la percentuale giovanile era maggiore se paragonata al tasso di disoccupazione in età lavorativa (che era solo del 6,1%), ma l'Italia si distingueva ancora di più in questo gap, più elevato di ben 15 punti percentuali, in quanto aveva la popolazione in età lavorativa con percentuale più bassa e quella in età giovanile più alta.

FIGURA 2.10 – REDDITI MEDIANI IN EUROPA A PARITÀ DI POTERE D'ACQUISTO, VALORI IN MIGLIAIA, ANNO 2014



Fonte: Eurostat 2016

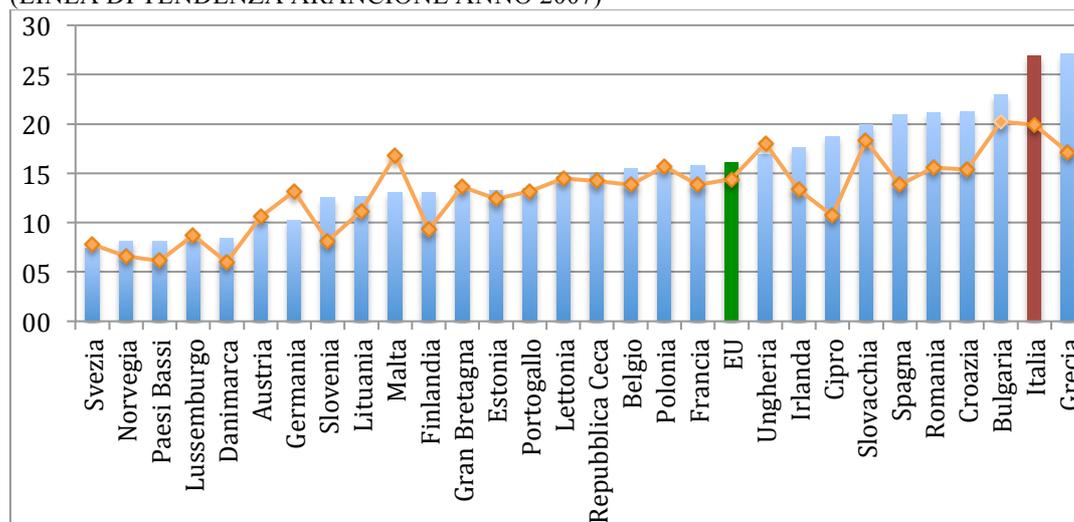
Con la crisi la situazione della disoccupazione è nettamente peggiorata in tutt'Europa, sia al livello giovanile che al livello delle persone in età lavorativa. Anche in questo caso l'Italia si distingue negativamente evidenziando un trend che mostra un livello di disoccupazione molto

più alto della media europea (circa il doppio) classificandosi come la quarta peggiore in Europa (41,4% ad Aprile 2015), preceduta solo da Spagna, Grecia e Croazia; viceversa, ponendo l'attenzione sull'età lavorativa l'Italia si classifica come sesta tra i peggiori con valori solo di due punti percentuali sopra alla media europea.

Tali dati però non colgono pienamente il fenomeno dell'occupazione europea se non si prende in considerazione un'altra importante fascia di persone che non lavorano: i cosiddetti NEET²⁸. Tali individui sono dei giovani tra il 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano, ne stanno svolgendo corsi di formazione. Questo fenomeno durante la crisi ha assunto dimensioni sempre maggiori in tutt'Europa, ma soprattutto in Italia.

Come si nota dalla figura 2.11 l'Italia è il secondo Paese in Europa con maggior numero di NEET solo secondo alla Grecia. I dati dell'Eurostat mostrano che i NEET sono una categoria eterogenea ma che le persone con livelli di istruzione più bassi sono più soggette a cadere in questa condizione insieme ai ragazzi immigrati (circa il 70%). Altra categoria che ricade in questo gruppo, sono i giovani che soffrono problemi fisici (cuore) o di qualche altra forma di disabilità. Il fattore cruciale, comunque, che porta a questa condizione è generalmente costituito dall'ambiente familiare (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2012).

FIGURA 2.11 – NEET IN EUROPA, VALORI PERCENTUALI, ANNO 2015
(LINEA DI TENDENZA ARANCIONE ANNO 2007)



Fonte: Eurostat 2016

Dall'altra parte dello spettro ci sono molti giovani laureati che hanno studiato e sono preparati in vista di una carriera professionale, ma che non riescono a trovare un impiego adeguato. Sono nati di recente dei nuovi flussi di migrazione tra diversi i diversi Paesi europei, perché un gran numero di giovani ha deciso di lasciare (se non l'hanno già fatto) la devastazione economica e sociale dei propri Paesi causata dalla crisi finanziaria e dalle conseguenti misure di *austerità*.

²⁸ NEET letteralmente significa 'not in employment, education or training' cioè coloro che non sono inseriti né in un percorso d'istruzione, né di impiego, né di tirocinio.

Questa emigrazione avviene principalmente dalle nazioni dell'Est e del Sud d'Europa verso Paesi del Centro-Nord-Ovest d'Europa. Ciò può avere conseguenze negative sia sui Paesi di origine, ad esempio la cosiddetta “fuga dei cervelli”, che su quelli di arrivo, in cui i giovani rischiano di essere sfruttati a causa del loro basso costo salariale che hanno un mercato del lavoro sempre più aggressivo e meno disciplinato (Volonté 2013).

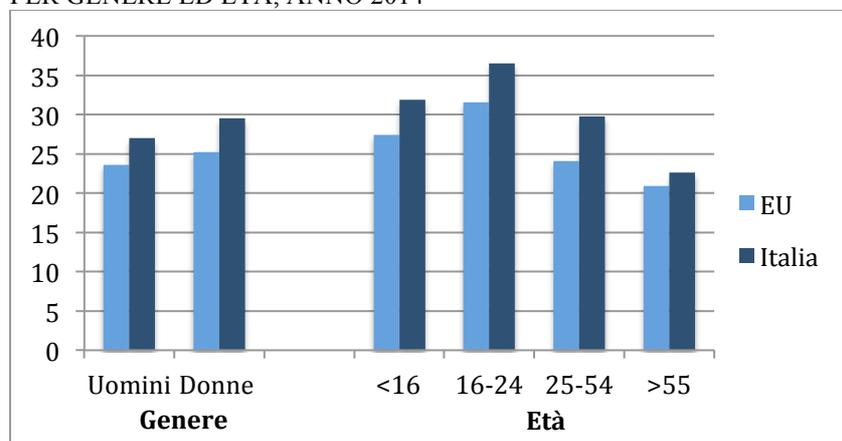
ii) *Rischio di povertà o di esclusione sociale*

Uno degli indicatori sul quale sono valutati gli obiettivi per combattere la povertà in Europa è il cosiddetto “rischio di povertà o di esclusione sociale²⁹”. Tale indicatore, per la media dei 28 Paesi europei, è calcolato come la media pesata dei risultati nazionali.

L'indicatore rivela considerabili variazioni tra gli stati membri europei, dalla Romania (40.2 %) alla Repubblica Ceca (14.8 %). Con crisi del 2008 la maggior parte dei paesi europei hanno sofferto di un aumento di tale rischio. In generale circa una persona su quattro in Europa è ancora a rischio di povertà o di esclusione sociale nel 2014 e l'Italia è leggermente sopra la media europea (28,3%). Tra le categorie più colpite da tale rischio ci sono i giovani tra i 16 e i 24 anni che hanno una percentuale del 31,6% e tale valore si riduce se si guarda ai ragazzi sotto i 16 anni (27,4%) (fig 2.12).

In Italia, come nella maggior parte dei Paesi europei, il rischio nei giovani è più alto che nelle persone sopra i 65 anni (17,8%). Le donne sono generalmente più colpite da tale rischio e l'Italia, anche in questo caso, rispetta il trend europeo amplificandolo leggermente con risultati lievemente peggiori (fig 2.12). Di tutti i gruppi esaminati dall'indagine Eurostat i disoccupati sono il gruppo che più è a rischio di povertà o di esclusione sociale, mentre tra le tipologie familiari invece spiccano, con il valore più alto, le persone sole con una possibilità di circa il 50% (che è circa il doppio della media delle altre categorie familiari).

FIGURA 2.12 – RISCHIO DI POVERTÀ O ESCLUSIONE SOCIALE PER GENERE ED ETÀ, ANNO 2014



Fonte: Eurostat 2016

Per quanto riguarda l'emigrazione, invece, nel 2014 si collocano in questo rischio il 40,1% degli adulti nati in un Paese fuori dall'Europa e il 24,8% per quelli nati in un paese europeo diverso da quello dove poi hanno riportato tale rischio, mentre per coloro i quali sono nati in Europa il rischio è nettamente inferiore (22,5%). Rimangono più colpiti i cittadini che vivono nelle aree rurali rispetto a chi vive in città, anche se la differenza non è amplissima.

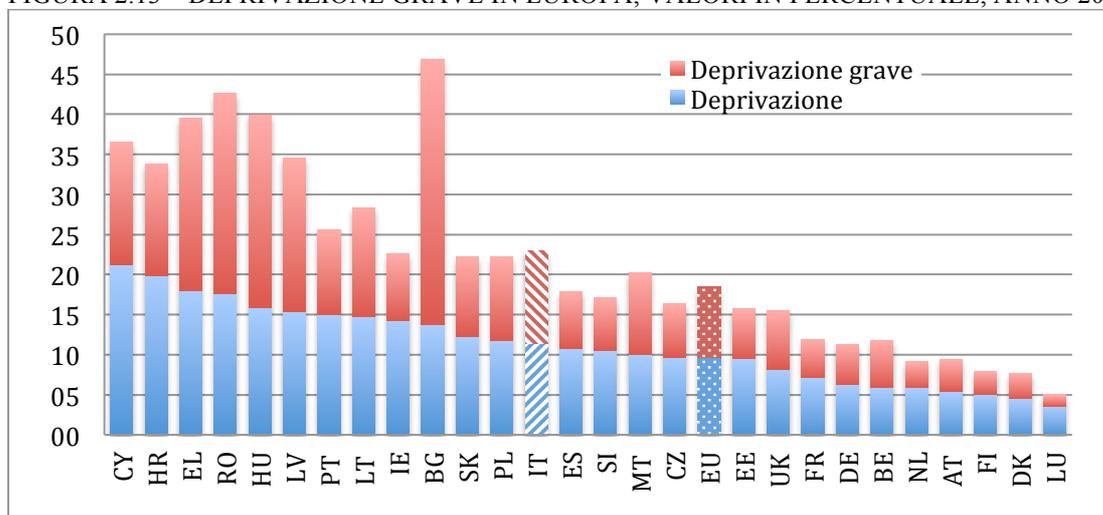
²⁹ Per la definizione e i sintomi di disagio che la caratterizzano vedi tabella 1.4.

Tra le cause che portano al rischio di povertà o di esclusione sociale il più diffuso è la povertà in termini di reddito, seguita dalla grave deprivazione materiale e dalla bassa intensità di lavoro. Nel 2014, in generale, il 9,5% della popolazione in età lavorativa in Europa era a rischio di povertà.

iii) Grave deprivazione materiale

Un altro indicatore delle strategie europee è la deprivazione materiale la quale esprime l'incapacità di poter disporre di alcuni elementi necessari per la sopravvivenza o per avere uno standard di vita adeguato (tab. 1.4). L'indicatore individua due livelli: severa e moderata. A livello europeo la variazione nei diversi Paesi della severa deprivazione materiale è molto più ampia rispetto alla variazione della deprivazione "non grave", come si può immaginare osservando il grafico 2.13. Considerando, viceversa, solamente la deprivazione grave si avrebbe avuto un'immagine completamente diversa.

FIGURA 2.13 – DEPRIVAZIONE GRAVE IN EUROPA, VALORI IN PERCENTUALE, ANNO 2014

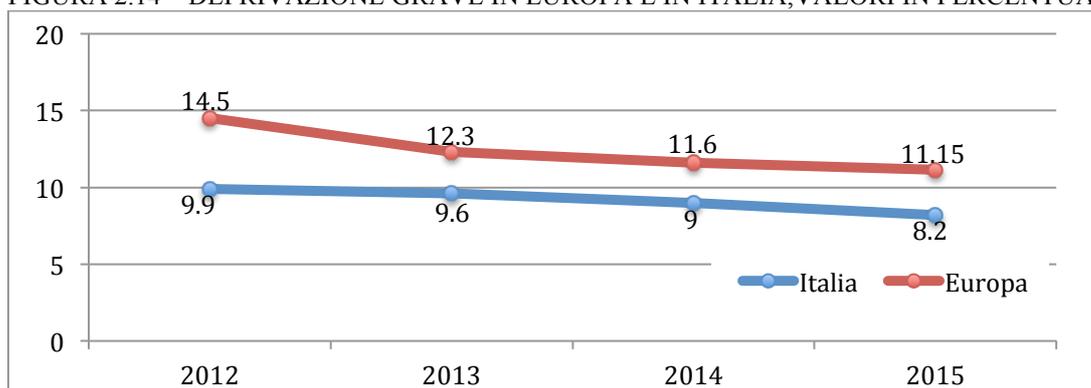


Fonte: Eurostat 2016

Osservando la media europea si rileva che è in generale molto alta: circa una persona ogni cinque non può avere tre delle nove elementi essenziali e quindi si trova in una condizione in deprivazione materiale moderata. Il caso più particolare è rappresentato dalla Bulgaria che, oltre ad avere un alto tasso di deprivazione "non grave", ha anche una percentuale altissima di casi gravi. Le differenze tra i Paesi sono comunque notevoli anche nel caso della deprivazione non severa, perché si passa dal 3,6% del Lussemburgo al 21,2% a Cipro.

L'Italia, in tale contesto, è sopra la media in entrambi gli indicatori (quindi si trova in una condizione peggiore) e la maggiore discrepanza vi è con l'indicatore di severa deprivazione, che si trova due punti e mezzo percentuali sopra la media. La grave deprivazione in Italia quindi scende meno rapidamente che nel resto d'Europa (fig. 2.14). Prima della crisi la deprivazione "non grave" aveva esattamente lo stesso valore media europea, mentre dopo la crisi entrambi gli indicatori sono aumentati, ma in Italia più che il resto degli altri Paesi.

FIGURA 2.14 – DEPRIVAZIONE GRAVE IN EUROPA E IN ITALIA, VALORI IN PERCENTUALE



Fonte: Eurostat 2016

3. RIFORME E STRUMENTI DI POLICY PER LA LOTTA ALLA POVERTÀ IN ITALIA

3.1 Le politiche di riforma al livello europeo

Negli ultimi anni in Europa nei diversi Paesi si sono succedute una serie di politiche estremamente variegate per poter combattere la povertà. Il Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 2000 ha stabilito degli obiettivi ambiziosi di politica sociale per l'Unione e per i Paesi membri. Si è condivisa così una procedura di "convergenza emulativa" delle politiche sociali e uno dei tre obiettivi chiave³⁰ è sradicare la povertà e l'esclusione sociale. A questo vasto processo di riforma dal 2010 si inserisce una politica di intervento comune denominata "Europa2020: strategia decennale per la crescita e l'occupazione dell'Unione Europea".

Tale strategia mira a superare la crisi, dalla quale molti Paesi stanno gradualmente uscendo, ed ha l'obiettivo di colmare le lacune nei modelli di crescita per crearne un' alternativa "più intelligente, sostenibile e solidale". Nell'ambito di questo programma l'unione si è data degli obiettivi da raggiungere entro il 2020 che riguardano l'occupazione, la ricerca e sviluppo, il clima e l'energia, l'istruzione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà. La strategia viene attuata e controllata nell'ambito del semestre europeo. Per quanto riguarda la lotta alla povertà e all'emarginazione l'obiettivo che si vuole raggiungere è di ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione. Per misurare il raggiungimento degli obiettivi sono stati creati degli appositi indicatori e sotto-indicatori di cui si è parlato in parte nel primo capitolo³¹. In questo schema ogni Paese ha scelto i suoi obiettivi *target* nel suo NRP (Piani Nazionali di Riforma) che riflette la situazione del singolo Paese. Nei piani ogni nazione definisce le azioni e le misure per il raggiungimento dei suoi obiettivi con il supporto di raccomandazioni specifiche per ogni Paese fornite dalla Commissione Europea dopo una valutazione del Programma nazionale.

Nel report della Commissione Europea del 2014, per analizzare i risultati e le prospettive di metà periodo del programma Europa 2020, risulta che tali strategie non abbiano avuto grandi risultati sullo specifico tema della lotta alla povertà ed alla disuguaglianza (Commissione

³⁰ I tre macro-obiettivi per il 2020 sono: sradicare la povertà e l'esclusione sociale, assicurare pensioni adeguate e finanziariamente sostenibili e fornire un'assistenza sanitaria di alta qualità accessibile e sostenibile.

³¹ Per maggiori informazioni sugli indicatori consultare il sito <http://ec.europa.eu/eurostat>

europea 2014, 11). Come si è visto nel Paragrafo 3 del capitolo precedente la maggior parte degli indicatori è andata peggiorando.

L'Unione Europea oltre ad occuparsi della lotta alla povertà e all'esclusione sociale è già da molti anni impegnata nella lotta alla povertà alimentare. Per affrontare il problema della povertà alimentare in maniera diretta venne istituito nel 1987 il programma europeo per la distribuzione delle derrate alimentari agli indigenti³² che è rimasto attivo fino al 2013. Tale programma sosteneva le associazioni caritative e la società civile per permettere agli indigenti dell'Unione Europea di avere accesso gratuitamente ai beni di primissima necessità.

Una pluralità di fattori ha determinato la decisione di terminare tale programma alla fine del 2013 sostituendolo con una nuova proposta chiamata FEAD (*Fund for European aid to the deprived*) ovvero un fondo per promuovere la coesione sociale, rafforzare l'inclusione e contribuire a raggiungere l'obiettivo di ridurre la povertà. Questo programma è entrato in vigore in Italia nel 2015. Nel periodo di tempo intermedio tra i due programmi in Italia sono stati stanziati 40 milioni di euro per permettere una continuità nella distribuzione degli alimenti. Il FEAD è uno strumento leggermente diverso dal programma che lo ha preceduto in quanto fornisce un aiuto più ampio della semplice distribuzione dei beni alimentari fornendo anche dei programmi di rintegro e reinserimento nella società.

L'Italia è stata tra le prime nazioni a redigere il piano operativo³³ necessario per l'avvio del programma nel Paese ed ha scelto in questo piano quattro punti: gli aiuti alimentari (che avranno la maggior parte dei fondi), la fornitura di materiale scolastico, la lotta alla deprivazione materiale ed educativa per bambini e ragazzi e infine il sostegno materiale alle persone senza fissa dimora. A questo programma di assistenza materiale verrà affiancato un piano personalizzato per il miglioramento della condizione degli individui che ne beneficiano, infatti tale programma ha costretto ad un'identificazione dei beneficiari che prima non veniva fatta, e prevede l'attivazione di servizi connessi all'orientamento professionale, alla salute e alla scuola.

3.2 Il contrasto alla povertà in Italia: i primi tentativi di riforma

L'evoluzione storica delle politiche di assistenza sociale in Italia si caratterizza per la presenza di una serie di problemi strutturali che storicamente permangono e non sono mai stati efficacemente affrontati. In premessa occorre precisare che per scelte di politica sociale si intendono le decisioni relative all'entità e alla destinazione dei trasferimenti pubblici in denaro ai Comuni per le attività ed i servizi in favore dei cittadini poveri, e agli stanziamenti per i fondi nazionali destinati a comparti di spesa specifici sul sociale (il fondo per la non autosufficienza, il fondo per le famiglie, il fondo per gli affitti, quello per le politiche sociali, ecc.). Una delle caratteristiche delle politiche sociali italiane è stata quella di lasciare una parte della popolazione priva di alcuna tutela e di avere sempre avuto una forte tendenza a dirigere i suoi fondi principalmente verso la fascia più anziana della popolazione (pensioni d'invalidità e vecchiaia).

³² PEAD ovvero Program for European Aid to the Deprived.

³³ Ogni stato membro ha la possibilità di redigere due piani operativi: uno sui prodotti alimentari e/o l'assistenza materiale di base ed un altro per l'inclusione sociale delle persone indigenti.

Inoltre il *welfare* italiano si caratterizza per una progressiva crescita di attori non pubblici (tra cui cooperative sociali, organizzazioni di volontariato e imprese sociali). Altra caratteristica tipica di tale sistema è l'assenza di una misura di contrasto della povertà al livello nazionale. Infatti mentre la maggior parte dei paesi europei già negli anni Settanta si era dotata di un sistema unitario di assistenza sociale con misure di sostegno adeguate agli specifici bisogni, l'Italia risultava, e tutt'ora permane, indietro in questo tipo di politiche (Madama 2010). Sin dalla prima indagine fatta dalla Commissione Onofri³⁴ nel 1997 emersero le criticità della politica assistenziale nel sistema italiano, molte delle quali non sono ancora state superate (tab.3.1).

TABELLA 3.1 - PRINCIPALI LIMITI DEL SISTEMA ITALIANO DI WELFARE

Limiti del sistema italiano del welfare	Conseguenze
Mancanza di una misura universale contro la povertà	Mancanza di un diritto certo al sostegno economico per i poveri
Frammentazione degli interventi di sostegno economico	Tutela dei poveri disorganica e diseguale dal punto di vista geografico
Forte prevalenza della spesa per i contributi economici rispetto a quella per i servizi territoriali	Concezione e pratica dei diritti come questione privata
Insufficiente finanziamento pubblico	Inefficacia delle riforme e rafforzamento dell'importanza delle forma private di welfare
Cresciuta sostitutiva del terzo Settore	Disinvestimento e indebolimento del welfare pubblico

Fonte: (Caritas Italiana 2015)

La prima esigenza che venne segnalata era quella di un necessario incremento delle risorse destinate al settore, insieme alla mancanza di una politica inclusiva e organica, che invece era formata da schemi di natura categoriale di scarsa efficienza ed efficacia, oltre che non esente da derive di natura particolaristica-clientelare (Madama 2010).

Nella direzione di una maggiore equità nel 1998 venne introdotto l'indicatore della situazione economica (Ise) che avrebbe dovuto divenire una misura standard per stabilire l'eleggibilità dei richiedenti alle prestazioni. L' Ise era un primo passo verso una maggiore uniformità perché prende in considerazione sia il reddito che il patrimonio fornendo un indice sintetico della situazione economica. L'Ise ha distanza di circa venti anni ha trovato soltanto una applicazione parziale in quanto, tutt'ora, molte delle politiche di sostegno sociale rimangono basate su criteri previdenziali (legata ai contributi previdenziali versati dai beneficiari), e all'appartenenza a determinate categorie (anziani e famiglie numerose).

La commissione Onofri fece altre proposte che vennero solo in parte attuate; una delle più interessanti e innovative fu una sperimentazione di un reddito minimo d'inserimento (cosiddetto Rmi). Il Rmi, nel dettaglio, consisteva in un trasferimento monetario il cui godimento era subordinato alla disponibilità a partecipare a programmi di inserimento sociale e (ove possibile) lavorativo. La sperimentazione venne introdotta nel 1999 e poi estesa a più

³⁴ La commissione Onofri, dal nome del suo presidente, in realtà il nome esatto era "Commissione per l'analisi delle compatibilità macro-economiche della spesa sociale", fu una commissione nominata dal governo Prodi nel 1997 con l'obiettivo di cogliere la situazione del *welfare* ed elaborare una riforma dello stato sociale italiano. Tra le principali debolezze segnalate dalla commissione c'erano: una spesa inadeguata, un'elevata frammentazione istituzionale e categoriale combinata a sovrapposizioni funzionali, la marcata differenziazione territoriale e l'assenza di una rete sociale di ultima istanza (Madama 2010).

Comuni nel 2001. Al termine previsto per la sperimentazione la stessa fu prorogata per altri due anni, ma alla fine della sperimentazione, quando il governo avrebbe dovuto definire le modalità e i termini per una sua estensione al livello nazionale, decise di abolirla per i mutati orientamenti politici. Tale misura era rilevante perché permetteva di superare una delle maggiori lacune del sistema italiano, ovvero la disparità di trattamento, rendendolo fruibile più non solo a determinate categorie ma ad un livello universale. Rimaneva comunque una misura inefficiente a causa di alcune difficoltà di resistere alle pressioni manipolatorie del contesto locale, specialmente nel Mezzogiorno, e nella difficoltà di selezionare correttamente i beneficiari.

La prima “grande” riforma del sistema assistenziale è stata la legge quadro del 2000³⁵, che andava a modificare il sistema vigente che fino a quel momento era ancora in larga parte regolato dalla legge Crispi del 1890. La legge riprendeva molti dei punti individuati dalla commissione Onofri, anche se, costruita come legge quadro, rappresentava un provvedimento aperto la cui finalità era quella di ridefinire le priorità e di indicare una direzione di marcia. Nella legge si riconosceva la competenza al livello nazionale solo dei principi e degli obiettivi generali, alle Regioni veniva lasciata (nell’ambito delle loro risorse) la capacità di definire un piano regionale di interventi e servizi e infine ai Comuni la facoltà di decidere un piano di zona per individuare gli obiettivi strategici, le priorità d’intervento nonché gli strumenti ed i mezzi per la relativa realizzazione. A quest’ultimo piano spetta quindi la definizione delle modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali, professionali e i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali, rispettando il piano regionale che a sua volta segue le direttive nazionali. A pochi mesi di distanza dall’approvazione della legge quadro, con il cambio di maggioranza al governo, venne fatta la riforma della Costituzione (riforma del titolo V³⁶ del 2001) che attribuiva la competenza esclusiva in materia alle Regioni, che quindi divenivano completamente indipendenti sia riguardo agli strumenti sia agli obiettivi, potendo decidere anche se, e in quale misura, aderire alla legge quadro.

La legislatura di centrodestra tra il 2001 e il 2006 si è concentrata poi in riforme per il sostegno delle famiglie (introducendo delle deduzioni³⁷ per i carichi familiari) e degli anziani (incremento delle pensioni minime). Il Governo assegnò anche dei fondi vincolati alle politiche sociali insieme a dei fondi per lo sviluppo dell’infanzia.

Tuttavia queste linee di finanziamento non trovarono attuazione in quanto la materia venne dichiarata incostituzionale (a più riprese diverse regioni presentarono delle istanze) in quanto considerata materia di competenza regionale. Con il nuovo Governo centrosinistra tra il 2006 e il 2008 venne fatto un programma ambizioso di riforma sulla materia ma poche proposte vennero realmente attuate anche a causa della prematura caduta del governo nel 2008.

I principali interventi attuati riguardarono l’introduzione di sgravi fiscali per le famiglie con un’attenzione particolare anche alla situazione degli incapienti, il lancio di un piano per lo sviluppo dei servizi per la prima infanzia e la costituzione di un fondo per la non autosufficienza.

³⁵ Cosiddetta “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” (l.n. 328/2000).

³⁶ Tale riforma costituzionale prevedeva una diversa suddivisione delle competenze dello Stato e delle regioni. L’assistenza sociale diveniva per esclusione attribuita alle regioni alle quali era attribuita “potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato”.

³⁷ Le deduzioni sono riduzioni del reddito imponibile fiscalmente. Nel caso di questa riforma vennero rese progressive, ovvero la riduzione aumentava all’aumentare del reddito disponibile e vennero inoltre rese più generose per le famiglie a carico.

Nel biennio successivo del Governo di centrodestra (quarto governo Berlusconi) vennero fatte delle riforme principalmente di carattere monetario. Le più significative furono: il “bonus fiscale” per le famiglie a basso reddito e l’avvio della “Carta Acquisti”. Questa carta era, nella sostanza, una carta di debito che veniva ricaricata dall’amministrazione su base bimestrale e utilizzabile per acquistare generi alimentari e per il pagamento di servizi pubblici. La sua attuazione incontrò due significativi limiti: il livello del trasferimento (con un quantitativo monetario erogato inadeguato perché di circa 40 euro) e la bassa copertura (limitata solo agli over 65 anni e alle famiglie con bambini di età inferiore ai tre anni con ulteriori particolari requisiti di reddito).

Negli ultimi vent’anni non si è quindi proceduto ad una riconfigurazione strutturale degli interventi, ciò che è stato fatto è rimasto frammentario ed in molti casi discrezionale perché legato a parametri che potevano non rappresentare correttamente la situazione economica dell’individuo/famiglia (reddito).

3.3 Un contesto che cambia, tra nuovi e vecchi bisogni: le Social Card

Dal 2008 con la crisi sono nate nuove esigenze che si sono sommate alle problematiche già esistenti. Il numero dei poveri è significativamente aumentato a livello nazionale in forma disomogenea e, come diffusamente argomentato nel secondo capitolo, con livelli di indigenza sensibilmente aggravati anche all’interno delle Regioni stesse.

Anche la distribuzione dei fondi e dei servizi offerti non hanno avuto una ripartizione uniforme variando notevolmente nel territorio: spesso ad aree meno bisognose corrispondono maggiori fondi, mentre quelle meno bisognose scarsi finanziamenti. A differenza di altri Paesi europei, che in questi anni hanno provveduto a significative riforme, in Italia la situazione è poco cambiata da prima della crisi. Tra i Paesi dell’area euro siamo rimasti i soli, assieme alla Grecia, a non disporre di uno strumento in grado di far fronte alla povertà economica ciò nonostante i richiami della Commissione Europea, anche con il recente *Alert Mechanism Report* del 2014³⁸ (documento in cui l’Italia figura tra i sedici stati membri nei quali vi è una persistenza di squilibri socio-economici ed in cui si rende necessaria un “azione politica risoluta”). Peraltro, l’Italia con i Piani Nazionali di Riforma si è impegnata a contribuire alla riduzione della povertà e dell’esclusione sociale al livello europeo ma nella sostanza non è ancora stata trovata e attuata una misura efficace. Le scelte politiche durante la crisi si sono contraddistinte per una flessione negativa della spesa al livello nazionale con la riduzione dei fondi nazionali previsti per la legge di stabilità e, a livello locale, con la contrazione della spesa per interventi e servizi sociali dei comuni. Nonostante il notevole aumento delle persone indigenti dato dalla crisi, il sostegno rimane concentrato principalmente nella fascia di popolazione in età avanzata con le pensioni integrate al minimo e le pensioni sociali (Caritas Italiana 2014). Come rivelano i dati dell’Eurostat risulta evidente come al nostro sistema delle politiche sociali contribuisca notevolmente il sistema previdenziale rispetto alle altre forme di sostegno.

Si presenta quindi l’esigenza di dover pensare ad un sistema nella distribuzione delle risorse più efficiente in modo da riuscire ad affrontare *tout court* la povertà. Come già citato nel paragrafo precedente il più diffuso tentativo è stata la sperimentazione di un reddito minimo

³⁸ Il testo della relazione sui meccanismi di allerta *The Alert Mechanism Report* (AMR) è il punto d’inizio del ciclo annuale della MIP (*Macroeconomic Imbalance Procedure*) il cui obiettivo è quello di identificare e comprendere gli squilibri che ostacolano il regolare funzionamento dell’unione economica monetaria. L’AMR usa una serie di indicatori per monitorare gli stati membri per individuare le aree di squilibrio che hanno bisogno di azioni politiche.

d'inserimento (Rmi) poi abbandonato a favore del reddito di ultima istanza (Rui), rimasto poi solo su carta. Al di fuori di questa sperimentazione, da quando la crisi economica è iniziata, l'unico strumento messo in campo per il sostegno delle situazioni d'indigenza è stato la Carta Acquisti (o vecchia *social card*). Introdotta nel 2008 con il dl. 112/2008 è stata finanziata annualmente con le Leggi di Stabilità degli anni successivi.

Consiste in un sostegno di 40 euro mensili, che non ha carattere universale, poiché è riservato agli over 65 anni ed a coloro che hanno età inferiore ai 3 anni con determinate soglie di Isee³⁹. Tale misura però oltre a non essere strutturale (necessita di finanziamenti annuali) è stata da subito giudicata inadeguata e insufficiente a coprire il fabbisogno delle persone interessate, non permette alcun tipo di inclusione sociale e non porta in nessun modo al cambiamento futuro della condizione di coloro che ne beneficiano. Pur non raggiungendo tutta la platea dei destinatari potenziali tuttavia viene fruita sicuramente dalle famiglie più povere. Si è stimato che sette su dieci famiglie beneficiarie sono realmente nel 10% della popolazione con il reddito più basso (Baldini e Toso 2013). Dal 2014 è stata lievemente modificata perché è stata allargata la fascia delle persone beneficiarie ed è stata estesa anche ai cittadini stranieri con permesso di soggiorno di lunga durata. Dal 2012 è stata introdotta con il d.l. 5/2012 in via sperimentale la “Nuova *Social Card*” nei dodici comuni più grandi d'Italia⁴⁰. Tale carta prevede un importo mensile variabile a seconda del nucleo familiare, con una consistenza economica⁴¹ nettamente superiore a quella della vecchia *social card*. Benché la nuova *card* non sia vincolata a limiti d'età, è rivolta a famiglie con almeno un minore nel nucleo familiare ed i criteri per averne diritto sono piuttosto restrittivi. Rispetto alla precedente carta al fianco del trattamento economico è prevista l'attivazione di una serie di servizi d'impiego, di tipo sanitario e scolastico, che seguono la persona in un percorso personalizzato.

La concessione della carta al beneficiario è quindi condizionata dalla ricerca attiva di un lavoro, la frequenza a corsi di formazione e la prevenzione o cura della salute. Più recentemente altre misure sono state adottate: la Nuova *Social Card* è stata estesa anche ai comuni del Centro-Nord e nel dl. 76/2003 è stata introdotta poi un'altra carta chiamata “Carta d'inclusione sociale” con caratteristiche identiche alla Nuova *Social Card*, ma destinata a tutte le regioni del Mezzogiorno.

I vincoli lavorativi imposti, sicuramente efficaci per rilanciare un cambiamento di vita di alcuni soggetti non riescono ad affrontare il problema dei soggetti in condizioni dei *working poor* (ovvero coloro che hanno un lavoro seppur pagato in misura insufficiente) e coloro che si trovano in povertà cronica. Non viene inoltre considerato il problema delle differenze di costo della vita nei parametri per scegliere i beneficiari, nonostante permangano marcate differenze tra Nord e Sud.

³⁹ L'indicatore della situazione economica equivalente, in acronimo ISEE, è uno strumento che permette di misurare la condizione economica familiare. Si basa sull'ISE rapportato al nucleo familiare con una sala di equivalenza, è quindi un indicatore che tiene conto di reddito, patrimonio (mobiliare e immobiliare) e delle caratteristiche della famiglia (tipologia e numero di componenti).

⁴⁰ Le città interessate sono: Roma, Milano, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Napoli, Palermo, Torino, Venezia, Verona e Bari.

⁴¹ Nel dettaglio si parla di : 231 euro per due componenti familiari, 281 euro per tre componenti, 331 euro per le famiglie con quattro componenti e 404 per le famiglie con cinque o più componenti.

TABELLA 3.2 – PROBLEMATICHE DELLA NUOVA SOCIAL CARD

Problema	Cause	Conseguenze positive	Conseguenze negative
Criteri di accesso stringenti	Criteri d'accesso sia patrimoniali che reddituali	Destinata solo a chi ha realmente bisogno e sia in grado di cambiare la sua condizione	Esclusi i beneficiari della povertà cronica
L'utilizzo di una card	Il povero viene reso riconoscibile con l'utilizzo della card	Semplice utilizzo	Imbarazzo e disagio dei possessori
La promozione dei servizi di reintegrazione	Finanziamento totalmente a carico dei comuni	Minore aggravio economico al livello nazionale	Difficoltà di attuazione perché comuni non hanno fondi
Inserimento della nuova Card quando è ancora presente la vecchia card	Sovrapposizione tra gli interventi delle due card	Maggiori misure per affrontare la povertà	Elevati costi burocratici, amministrativi e di controllo

Fonte: rielaborazione su (Caritas Italiana 2014)

Queste ultime politiche segnano sicuramente una maggiore attenzione al problema ma rimangono comunque inadeguate perché affrontano la povertà non in maniera strutturale e rimangono sempre legate ad un'approvazione annuale. La Carta Acquisti poi ha un importo troppo esiguo per affrontare e cambiare realmente la condizione delle persone che ne usufruiscono, mentre le ultime due carte sono sicuramente più efficaci perché gli importi sono superiori anche se spesso rimangono insufficienti nella maggior parte dei casi (Caritas Italiana 2014).

3.4 Le ultime riforme sociali italiane

Di recente a fianco dell'introduzione di misure come la *social card* sono state adottate altre misure di politica economica tese alla modifica del *welfare* in senso più generale. Tra la metà del 2013 e del 2014 sono state poste in atto alcune misure non direttamente collegate a combattere la povertà ma che certamente hanno avuto dei riflessi sul fenomeno. L'incremento dell'Iva ha portato ad un effetto regressivo sui redditi ed una piccola espansione dell'area della povertà (Caritas Italiana 2015). A tale cambiamento sono stati affiancati la variazione della detrazione Irpef⁴² a favore dei lavoratori dipendenti, un cambiamento della tassazione sugli immobili ed altre variazioni d'imposta sul reddito, che però hanno influito solo marginalmente sulla condizione dei poveri assoluti. Tali provvedimenti hanno complessivamente influito negativamente sul tema specifico della povertà per contro va rilevato che, dopo che negli ultimi anni la spesa per gli stanziamenti al sociale era notevolmente scesa, dal 2012 gli interventi sul sociale hanno assunto un *trend* positivo. Anche nel 2015 si è confermato questo percorso con un ulteriore aumento della spesa in quanto sono stati stabilizzati i fondi già esistenti⁴³ e ne sono stati creati di nuovi⁴⁴. Questa inversione di tendenza va letta in termini favorevoli anche se giova osservare che si

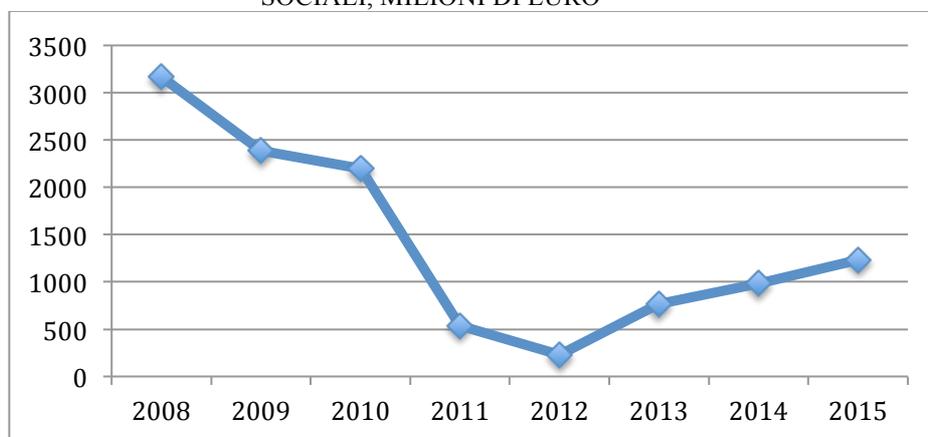
⁴² L'imposta sul reddito delle persone fisiche, abbreviata con l'acronimo IRPEF, è un'imposta diretta, personale, progressiva e generale.

⁴³ Sono stati rifinanziati il fondo per le politiche sociali, il fondo per il servizio civile e il fondo per la non autosufficienza.

⁴⁴ E' stato introdotto il bonus bebè con stanziamenti crescenti fino a 2017 e solo per il 2015 un assegno per le famiglie numerose.

tratta di stanziamenti comunque molto ridotti rispetto ai livelli di spesa prima della crisi (fig. 3.1).

FIGURA 3.1 – FONDI NAZIONALI PER LE POLITICHE SOCIALI, MILIONI DI EURO



Fonte: (Caritas Italiana 2015)

Questo incremento della spesa deriva dall'introduzione di alcuni interventi per supportare, in senso generale, il reddito delle famiglie e sono rivolti a fasce ampie della popolazione toccando, naturalmente anche i nuclei in uno stato di povertà: il bonus per i lavoratori dipendenti, il bonus bebè per le famiglie con figli entro i tre anni, il bonus per le famiglie numerose e l'Asdi.

Uno dei primi provvedimenti del governo Renzi nel 2014 è stata l'introduzione di un *bonus* di 80 euro ovvero un credito d'imposta riservato ai dipendenti (e altri individui in condizioni assimilate) con un reddito complessivo, riferito solo al reddito individuale da lavoro dipendente, inferiore ai 26mila euro. Secondo le elaborazioni della Caritas (Caritas Italiana 2015) tale misura aiuti solo marginalmente le famiglie a bassissimo. E' interessante notare come tale politica non influenzi la percentuale di famiglie in povertà assoluta (avendo una variazione statistica dell'indice di diffusione che non è significativa) e viceversa influenzi la povertà relativa la cui diminuzione è statisticamente significativa. Ciò è anche confermato dal fatto che il *bonus* non riesce ad essere ottenuto dalle famiglie con un bassissimo reddito, ma solo da quelle con un reddito basso o medio.

La legge di stabilità per il 2015 ha introdotto anche un altro *bonus*, dedicato alle famiglie con un Isee basso che hanno un bambino appena nato o adottato tra il primo gennaio 2015 e la fine del 2017. Spetta ai cittadini dell'UE oppure ai genitori con regolare permesso di soggiorno che vivono in Italia, ma non riguarda le famiglie che hanno già figli con più di tre anni. Il *bonus* è di 80 euro per le famiglie con un reddito Isee inferiore ai 25mila euro e di 160 euro se inferiore a 7000 euro. Il rapporto della Caritas (Caritas Italiana 2015) stima che questo supporto al reddito andrà, per la quota maggiore, verso le famiglie numerose, dato che un Isee significativo dividendolo con la scala di equivalenza diventa un Isee modesto. In considerazione che la povertà negli ultimi anni si è concentrata soprattutto sulle famiglie con minori, ben un quarto del bonus andrà al 10% più povero delle famiglie, mentre per quanto riguarda i beneficiari dei 160 euro il bonus lo riceverà per la maggior parte le famiglie in povertà assoluta (Caritas Italiana 2015).

Ben distinto dal bonus di cui si è parlato fin ore vi è il bonus per le famiglie numerose, un contributo *una tantum* utile principalmente al sostentamento dei figli in buoni acquisto per

beni e servizi. Sono stati stanziati 45 milioni di euro per le famiglie con almeno 4 figli ed un Isee inferiore ai 8500 euro annui. In considerazione del ristretto perimetro di intervento la Caritas non prevede che questa iniziativa avrà un grande impatto.

Una delle ultime misure messe in campo dal governo è l'assegno di disoccupazione (Asdi) in uno dei decreti attuativi del *Jobs Act* (n. 22/2015). E' rivolto a coloro i quali hanno esaurito la possibilità di ricevere la Naspi (Nuova indennità di disoccupazione), ma sono ancora senza lavoro e in condizioni di povertà. La sua durata massima è di 6 mesi e per poterne usufruire è prevista la partecipazione ad un programma personalizzato redatto dai servizi per l'impiego. Per averne diritto deve essere presente nel nucleo familiare almeno un minore di anni 18 oppure l'ex-lavoratore deve avere un età pari o superiore a 55 anni e la mancata maturazione dei requisiti di pensione anticipata o di vecchiaia oltre che disporre di un Isee inferiore ai 5000 euro l'anno. Questo provvedimento è molto simile ad una forma di reddito minimo contro la povertà, ma non tocca chi non ha mai lavorato o chi non rispetta determinati requisiti anagrafici ed ha una durata limitata nel tempo (i fondi sono stati stanziati solo per 2 anni). L'impatto di tale politica sulla povertà sarà basso perché la spesa complessiva è bassa (Caritas Italiana 2015).

TABELLA 3.3 – SINTESI DEI PRINCIPALI EFFETTI DELLE MISURE DEGLI ULTIMI 2 ANNI

	Bonus dipendenti	Bonus bebè	ASDI	TASI prima casa*
Spesa totale	9,4 miliardi	1,8 miliardi	210 milioni	3,4 miliardi
% spesa totale che va a famiglie povere assolute	2%	17,20%	84%	2,80%
Concentrazione della spesa a favore delle famiglie povere	Bassa	Alta	Molto Alta	Molto Bassa
% di famiglie povere assolute coinvolte	13,50%	9,10%	3,10%	35,20%
Variazione numero famiglie assolute coinvolte	-60 mila	-40 mila	-20 mila	-4 mila
Variazione reddito famiglie povere assolute	+1,7%	+2,6%	+1,6%	+1,2%
Variazione indice di Gini	-0,003	-0,001	-0,00003	-0,001

Fonte: (Caritas Italiana 2015)

*L'elaborazione dei dati sulla Tasi è stata fatta prima che la riforma venisse attuata.

L'ultima riforma messa in campo dal governo è stata l'abolizione della tassa sulla prima casa (Tasi) con la legge di Stabilità del 2016. Continueranno invece a pagarla i proprietari degli immobili di lusso, e per quanto riguarda l'Imu (che si paga sulle prime case di lusso e sulle seconde case), per il 2016 è stata introdotta l'esenzione per i fabbricati rurali ad uso strumentale dell'attività agricola, e i terreni di imprenditori agricoli e coltivatori diretti. Solo il

35% dei nuclei in povertà assoluta e il 51% dei poveri relativi pagano la Tasi. E' difficile perciò immaginare che riduzioni di questo carico possano avere effetti significativi soprattutto per chi ha, in senso generale, difficoltà abitative e difficilmente è in possesso di una abitazione di proprietà.

3.5 Possibili politiche future italiane

E' sicuramente facile cogliere le criticità di un sistema, ma risulta alquanto difficile riuscire a ripensarlo ed integrarlo. Una delle prime proposte di cui si è parlato in questo scritto è quella del cosiddetto reddito minimo. In Italia ne abbiamo già avuto un piccolo assaggio, il cosiddetto Rmi che non venne mai sostituito dal Rui (vedi paragrafo 2).

Al livello europeo coesistono diversi schemi di reddito minimo che rappresentano un insieme di politiche di ultima istanza in nome della tutela del diritto di ciascun individuo ad un reddito che gli consenta di vivere degnamente, indipendentemente dalle forme di appartenenza familiare e di partecipazione al mercato del lavoro. Il parlamento europeo stesso ha richiesto agli stati membri di adottare un reddito minimo, perché considera tale politica una *best practice* in molti Paesi.

“[Parlamento Europeo] Ritiene che l'introduzione in tutti gli Stati membri dell'UE di regimi di reddito minimo, costituiti da misure specifiche di sostegno alle persone con un reddito insufficiente attraverso una prestazione economica e l'accesso agevolato ai servizi, sia uno dei modi più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità di vita adeguata e promuovere l'integrazione sociale.”⁴⁵

Tratto da risoluzione n. 2039/2010 del Parlamento Europeo

In Europa tale sistema è sviluppato nella maggior parte degli stati con diverse condizioni, requisiti e con diversi programmi ad esso associati. In Italia tale risoluzione non è mai stata applicata nonostante siano passati quasi sei anni. Sono numerose le proposte per possibili interventi del governo nazionale in questa direzione per non continuare ad attuare gli interventi temporanei (in continuità con quanto è avvenuto dagli anni '90 in poi). La proposta avanzata dal Presidente dell'Inps di un reddito minimo per persone e il Reddito di Inclusione Sociale dell'alleanza contro la povertà sono solo alcune di tali proposte e vengono citati nella tabella 3.4 a titolo esemplificativo. Molte altre sono state anche le idee da parte del mondo politico (ad esempio il Reddito di Cittadinanza) e di alcune associazioni, come Change.org, che stanno raccogliendo firme per una proposta di legge. Attualmente però il reddito minimo in Italia, in Grecia e in Ungheria non è presente.

Un caso particolare è costituito dalla Svizzera in cui il 5 giugno 2016 è stato proposto agli elettori in un referendum la creazione di un “Reddito di Cittadinanza”. Gli esiti sono stati fortemente contrari in quanto si sono espressi negativamente rispetto alla proposta circa il 78% dei votanti e quindi la proposta è stata bocciata. La maggiore critica emersa riguardava l'aspetto morale legato al fatto che questo strumento poteva costituire una forma disincentivante verso il lavoro (ANSA 2016).

⁴⁵ Il testo in lingua originale afferma: *Believes that introducing minimum income schemes in all EU Member States - consisting of specific measures supporting people whose income is insufficient with a funding supply and facilitated access to services - is one of the most effective ways to combat poverty, guarantee an adequate standard of living and foster social integration.*

Non a caso, sempre di più negli ultimi anni, sono state affiancate politiche di integrazione sociale ai sussidi che vengono dati, perché nel progettare una politica di assistenza, bisogna sempre tenere conto della “trappola della povertà” (Lumino 2013), ovvero che gli strumenti di natura assistenziale tendono a creare una certa rigidità nel mondo del lavoro, perché possono determinare degli effetti distorsivi perversi di disincentivazione al lavoro da parte del soggetto beneficiario.

“Vi possono essere molte buone ragioni per rifiutare di uscire da un programma di assistenza per svolgere un lavoro a termine e poco retribuito, soprattutto se non si ha alcuna certezza di rientrare nel programma al cessare del lavoro.” (Lumino 2013)

I programmi di reintegrazione della persona devono essere ben studiati per permettere di dare una vera nuova opportunità alla persona, perché, sovente, non avere nel futuro una prospettiva certa non fornisce gli stimoli necessari per poter uscire da tale condizione.

Erogare dei fondi senza creare una rete adeguata ed un percorso prospettico può risultare inefficiente e raggiungere dei risultati insufficienti.

TABELLA 3.4 – SINTESI DI ALCUNE DELLE PROPOSTE DI INTERVENTO

	Interventi temporanei	Reddito Minimo per la fascia d'età 55-65 anni	REIS
Chi la propone?	Governo	Inps	Alleanza contro la povertà
Durata dell'intervento	Temporaneo	Strutturale	Strutturale
Chi sono gli utenti?	Diverse categorie sociali in difficoltà	Le persone in povertà nella fascia d'età tra i 55 e i 65 anni	Chiunque viva in povertà assoluta
Quali sono gli interventi forniti?	Bonus, sgravi fiscali, contributi economici e buoni acquisto	Contributo economico di 500 euro	Contributo economico + percorso di inserimento sociale e/o occupazionale
Quale ente ha la regia della misura?	Governo	Inps	Comuni, insieme al terzo settore, centri per l'impiego e altri soggetti del welfare locale
Come viene articolata l'introduzione nel tempo?	A seconda delle necessità	In un anno	Attuazione progressiva in 4 anni attraverso il piano nazionale contro la povertà
Spesa necessaria annualmente	In base alle disponibilità di bilancio	Fondi presi dalle pensioni alte e dai vitalizi	7,1 miliardi di euro (5,5 per gli aiuti economici, 1,6 per i servizi alla persona e 2 per monitoraggio e valutazione)

Fonte: elaborazione dell'autore su dati (Caritas Italiana 2015) (il Sole 24 Ore 2015)⁴⁶

Negli ultimi anni l'attenzione sulla produzione normativa e sulle politiche regionali di contrasto alla crisi socioeconomica è stato molto alto e si sono succeduti numerosi interventi

⁴⁶ <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-11-05/inps-riforma-dell-assistenza-tagli-230mila-nuclei-ricchi--142238.shtml?uuid=ACdUW6TB>.

indirizzati al contrasto della povertà. Si può osservare come questi interventi hanno evidenziato un impiego di risorse diverso sia a livello territoriale sia economico costituendo, nel loro insieme un intervento caotico e frammentato.

Il paradosso è che, a fronte di una costante penuria di risposte denunciata da parte delle associazioni *no profit* e dei cittadini, sono stati posti in atto interventi sovrapposti in cui la singola strategia adottata (statale, regionale, locale) si somma alle altre senza una regia unitaria (Fondazione Emanuela Zancan 2014). Sempre di più si è ricorso all'affidamento dei servizi pubblici al privato sociale (cooperative, consorzi e *no profit* del terzo settore) che non sempre dispongono di risorse e strumenti sufficienti. Sorge perciò l'esigenza di un intervento strategico ma soprattutto organico e complessivo.

Interessante è la proposta della Fondazione Emanuela Zancan in tal senso. La Fondazione ha presentato una proposta di legge per rivoluzionare l'attuale *welfare* (Fondazione Emanuela Zancan 2015). Secondo la Fondazione il limite nel comprendere il modello *welfare* attuale è che, quando consideriamo i due perni della questione: raccogliere e redistribuire, pensiamo ai proventi della raccolta come risorse economiche da «dare», unicamente da distribuire. In realtà svolta in questo modo diventa l'assistenza diviene beneficenza istituzionale che viene amministrata tra l'altro con costi elevati (Fondazione Emanuela Zancan 2015).

L'idea è quella di un modello nel quale il pubblico offre prestazioni o aiuti economici a chi ne ha bisogno e questo lo ripaga con azioni di volontariato verso la comunità. Il *welfare* generativo è uno strumento che è pensato per non creare disparità tra i cittadini: chi ha bisogno, viene aiutato, ma non a fondo perduto perché in cambio fa un'attività utile alla società.

Difficile poter dire quali saranno le politiche del futuro, certo è che è indispensabile una forte e coordinata collaborazione tra le varie istituzioni politiche associata alla necessità di reperire risorse economiche importanti da dedicare al progetto. Un altro aspetto di forte discontinuità verso il passato è determinare una azione coordinata che garantisca una politica sociale unitaria e strutturale che perduri negli anni e che non coinvolga solo determinate categorie ponendo l'attenzione sull'omogeneità dell'azione ed evitando il formarsi di sacche di emarginazione con il rischio che le persone più in gravi condizioni possano non rientrare nella specifica categoria e conseguentemente non vengano assistite. Da cui deriva la necessità di costituire un progetto organico individuando con la massima attenzione percorsi strutturati sia per categorie che per individuo attuando iniziative che non massifichino l'intervento ma possano, per quanto più possibile, renderlo personale costruendo una via virtuosa per il recupero sociale dell'individuo.

CONCLUSIONI

Oggetto di questa tesi è stato l'analisi del fenomeno della povertà in Italia. Con la recente crisi finanziaria il numero di poveri italiani è raddoppiato e molti indicatori hanno segnalato un aggravamento delle caratteristiche del fenomeno. La povertà secondo la definizione adottata nel testo consiste in un livello di reddito troppo basso per permettere la soddisfazione di bisogni fondamentali e l'accesso a beni e servizi di tipo sociale, politico e culturale.

La crisi ha messo in luce la necessità di cambiare la definizione stessa di povertà al fine di adattarla ai cambiamenti economici e sociali, includendo un più ampio spettro di categorie sociali e una varietà sempre maggiore di problematiche. Da alcuni anni, infatti, in Italia, la

povertà si muove sulla stessa linea della disuguaglianza, che ne rappresenta la parte più estrema, rendendo le differenze territoriali sempre più marcate, secondo le indicazioni che forniscono i dati del *poverty rate* e del *poverty gap*.

L'analisi effettuata in questa tesi ha messo in luce vari fatti stilizzati. Una particolare evidenza che emerge è che il modello della povertà che prevaleva prima della crisi, con una marcata differenza tra il Nord e il Sud, con tipologie più soggette al fenomeno (famiglie con più di tre minori, anziani, ecc.) si è modificato allargando le categorie soggette a rischio. Oggi tutte le famiglie con figli sono in maggiore difficoltà, a prescindere dal numero di minori presenti.

Alla fascia d'età più avanzata si sono aggiunti i giovani che risultano tra i più colpiti (in termini lavorativi), mentre anche al livello territoriale il nord, che prima viveva con *standard* di vita molto più alto del sud, viene anch'esso coinvolto in forma significativa dal problema. Di questa situazione complessiva hanno risentito in forma particolare anche gli stranieri che risiedono da anni in Italia e che prima della crisi vivevano in una buona condizione di vita. Sicuramente risulta peggiore, ma la misurazione del fenomeno risulta difficilissima, la situazione degli altri stranieri che si trovano in Italia in forma precaria in quanto non sono presenti nelle statistiche e nei censimenti in quanto privi dei documenti che testimoniano la loro presenza nel Paese.

L'impatto della crisi è stato forte anche in Europa, divisa tra Stati i cui redditi crescono e Paesi in cui la recessione è stata notevole. Le misurazioni, e conseguentemente gli indici di riferimento, forniscono dati contrastanti che non consentono di comprendere a pieno l'entità del fenomeno e tutte le sue sfumature. Dal punto di vista sociale, si sono anche sviluppati nuovi fenomeni al livello europeo, come quello dei NEET (ovvero di coloro che non studiano ne lavorano e in questo ambito l'Italia si classifica tra i peggiori). Aldilà di quanto viene rappresentato in forma sintetica dai vari indici, che danno risultati differenti, rimane comunque innegabile che la crisi abbia colpito pesantemente, perché ben una persona su quattro è a rischio povertà o esclusione sociale in Europa. Sorge perciò l'urgenza di una politica comune non solo sottoscritta formalmente in modo da riuscire a conseguire dei risultati certi e significativi.

Dall'analisi delle politiche poste in atto emerge che in Italia, sono stati attuati in questi anni una serie di interventi frammentati e privi di un disegno organico. I provvedimenti sono stati spesso dettati da ragioni di opportunità politica ed elettorale con azioni indirizzate solo a determinate categorie e di breve durata. In questo quadro è stato dato ampio spazio alle regioni che autonomamente hanno scelto le specifiche politiche e i fondi da destinarci. Il risultato al livello statale sono misure che vanno a sommarsi, sottrarsi e sovrapporsi a seconda delle necessità politiche, delle risorse disponibili e delle particolarità regionali. In questa situazione si succedono provvedimenti che tentano di rendere i loro interventi meno provvisori, associando delle azioni personalizzate per la reintegrazione sociale, sanitaria e scolastica, a cui non vengono però dati fondi per finanziare le strutture che dovrebbero poi programmare tali percorsi.

In conclusione, sebbene la spesa per il sociale, negli ultimi anni, sia aumentata, senza però tornare al livello pre-crisi, le riforme sono state insufficienti ad assorbire gli effetti della crisi, determinando un generalizzato peggioramento delle condizioni di vita in Italia. Una nota positiva è costituita dalla lieve ripresa in atto dagli inizi del 2015 che fa sperare in un'inversione di tendenza del fenomeno nel breve medio termine.

BIBLIOGRAFIA

- Arrow, K. J. "The Economic Implications of Learning by Doing." Oxford: Oxford University Press, 1962: 155-173.
- Baldini, M., and S. Toso. "Sostegno del reddito e lotta alla povertà: le politiche pubbliche in tempo di crisi." In *La finanza pubblica in Italia - Rapporto 2013*, by A. Zanardi, 71-101. Bologna: Il Mulino, 2013.
- Brandolini, A., and R. Torrini. "Disuguaglianze dei redditi e dei divari territoriali: l'eccezionalità del caso italiano." *Rivista delle Politiche Sociali*, no. 3 (2010): 37-58.
- Brandolini, A., C. Saraceno, and A. Schiezzero. *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*. Bologna: Il Mulino, 2009.
- Cappellari, L. "Working Poor ed esclusione sociale." In *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*, by C. Lucifera. Milano: Mondadori, 2003.
- Caritas Italiana. *Dopo la crisi, costruire il welfare*. Rapporto 2015, Roma: Caritas Italiana, 2015.
- Caritas Italiana. *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia*. Rapporto 2014, Roma: Caritas Italiana, 2014.
- Commissione europea. "Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva." *Commissione europea. Bruxelles*, 2014.
- De filippo, E., and E. Morlicchio. "Crisi economica e migrazioni interne degli immigrati in Italia: il caso della Campania." *Rivista delle politiche sociali*, 4 2011: 329-347.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. *NEET's: Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Dublin, 2012.
- Eurostat. "Living Conditions in Europe." *Statistical books*, Lussemburgo, 2014: 9-42.
- Eurostat. "Quality of life." *Statistics reports*, Lussemburgo, 2015.
- Fondazione Emanuela Zancan. *Cittadinanza generativa*. La lotta alla povertà, Bologna: Il Mulino, 2015.
- Fondazione Emanuela Zancan. *Welfare generativo. Responsabilizzare, rendere, rigenerare*. La lotta alla povertà, Bologna: Il Mulino, 2014.
- Fondazione Leone Moressa. *Stranieri in Italia attori dello sviluppo*. Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione, Bologna: Il Mulino, 2015.
- Friedman, Y. *L'architettura di sopravvivenza. Una filosofia della povertà*. Torino: Bollati-Boringhieri, 2009.

- Guseo, R. *Statistica*. Padova: CEDAM, 2009.
- Istat. "Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia." *Famiglie e società*. Roma, 2008.
- Istat. "Indagine sui Consumi delle famiglie." Roma, 2007.
- Istat. "La distribuzione del reddito in Italia." Indagine europea sui redditi e sulle condizioni di vita delle famiglie, EU-SILC, Roma, 2006.
- Istat. *La misura della povertà assoluta*. Metodi e Norme n.39, Roma, 2009.
- Istat. "La povertà in Italia anno 2012." Report statistiche, Roma, 2013.
- Istat. "Misure di Deprivazione sulla base di analisi fattoriali." *Rivista di statistica Ufficiale*, no. 2 (2006b): 68-70.
- Istat. "Rapporto annuale 2015." *La situazione del paese*, Roma, maggio 2015.
- Lanzi, F., and D. Delbono. *Povertà, di che cosa? Risorse, Opportunità, Capacità*. Bologna: Il Mulino, 2007.
- Lumino, R. *Valutazione e teorie del cambiamento. Le politiche locali di contrasto alla povertà*. Milano: FrancoAngeli, 2013.
- Madama, I. *Le politiche di assistenza sociale*. Bologna: Il Mulino, 2010.
- Morlicchio, E. *Sociologia della povertà*. Bologna: Il Mulino, 2012.
- Nussbaum, M.C. "Adaptive Preferences and Women's Options." *Economics and Philosophy*, 17 2001: 123-135.
- Orshansky, M. "How poverty is measured." (Monthly Labor Review), no. 92 (1969): 37-41.
- Oxfam. "Un' Europa per tutti, non per pochi." Oxfam Briefing Paper, Arezzo, 2015.
- Parlamento Europeo, Risoluzione n.2039 approvata il 20 Ottobre 2010. 'on the role of minimum income in combating poverty and promoting an inclusive society in Europe'
- Ravallion, M. *Poverty Comparisons: a Guide to Concepts and Methods*. World Bank, Washington, 1992, 5-20.
- Sen, A. "Conceptualizing and measuring poverty", in *Poverty and Inequality*, a cura di D.Grusky D. e R., Stanford: Stanford University Press, 2006

Sgritta, G.B. "Il ritorno della povertà: vecchi problemi, nuove sfide." *Rivista delle Politiche Sociali*, 1 2009: 61-77.

Spicker, P. *The idea of poverty*. Bristol: The Policy Press, 2007.

Toso, S. *Nuovi Criteri di Selettività per l'Erogazione della spesa di Welfare: l' Indicatore della Situazione Economica*. Bologna: PROMETEIA Calcolo Srl, 2000.

Townsend, P. *Poverty in the United Kindom*. London: Penguin, 1979.

UNDP. "Poverty in Focus." New York:UNDP, 2006.

Volonté, L. *Europa-Italia quattro sfide per lo sviluppo*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, 2013.