

Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2004

**Conferenza stampa di presentazione
Ministero del Lavoro - Via Veneto 56 Roma
7 giugno 2005 - ore 12**

**prof. Giancarlo Rovati
Presidente Commissione di Indagine sulla Esclusione S\ociale**

1. Nell'ultimo biennio si è parlato molto di "povertà", non sempre è chiaro però di che cosa e di chi si sta parlando

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

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

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

2. Le stime quantitative della povertà relativa e della povertà assoluta

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

- una soglia "relativa", determinata annualmente rispetto alla spesa media mensile procapite per consumi delle famiglie italiane a cui si applica una scala di equivalenza a seconda del numero dei componenti delle singole famiglie. In base a questo criterio è considerata povera una famiglia di due persone con una spesa mensile per consumi pari o inferiore alla spesa media procapite nazionale;
- una soglia "assoluta" basata sul valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali, aggiornato ogni anno tenendo conto della variazione dei prezzi al consumo.

In base agli ultimi dati ufficiali diffusi dall'Istat nell'ottobre 2004, nell'anno 2003 la soglia di povertà relativa per una famiglia di due persone è risultata pari a 869,50 Euro, corrispondente alla

spesa media pro-capite per consumi di quell'anno¹, con una oscillazione tra 521,70 euro per un solo componente e 2.086,80 euro per sette o più componenti; la soglia della povertà assoluta non è invece stata calcolata ufficialmente dall'Istat perché è in via di ridefinizione il paniere dei beni da considerare indispensabili per condurre una vita minimamente dignitosa in base agli standard vigenti nel nostro paese² (cfr. Tab. 1.1)³.

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

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

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

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

Nel complesso, sono risultate a rischio di *povertà relativa* 2 milioni 360 mila famiglie (10,6% del totale), pari a 6 milioni 786 mila individui (11,8% dell'intera popolazione)⁴ (cfr. Tab. 1.2).

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

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

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

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

¹ Rispetto all'anno 2002 – quando la spesa procapite era di 823,45 euro - vi è stato dunque un aumento della spesa (+5,6%) superiore all'inflazione (+2,7%); i consumi reali sono dunque mediamente aumentati.

² Nell'ipotesi di adottare gli stessi metodi di calcolo degli anni scorsi, la soglia della povertà assoluta risulterebbe attestata a 589,11 euro per una famiglia di due persone, con una oscillazione tra 329,99 euro e 1.736,96 euro a seconda dei componenti.

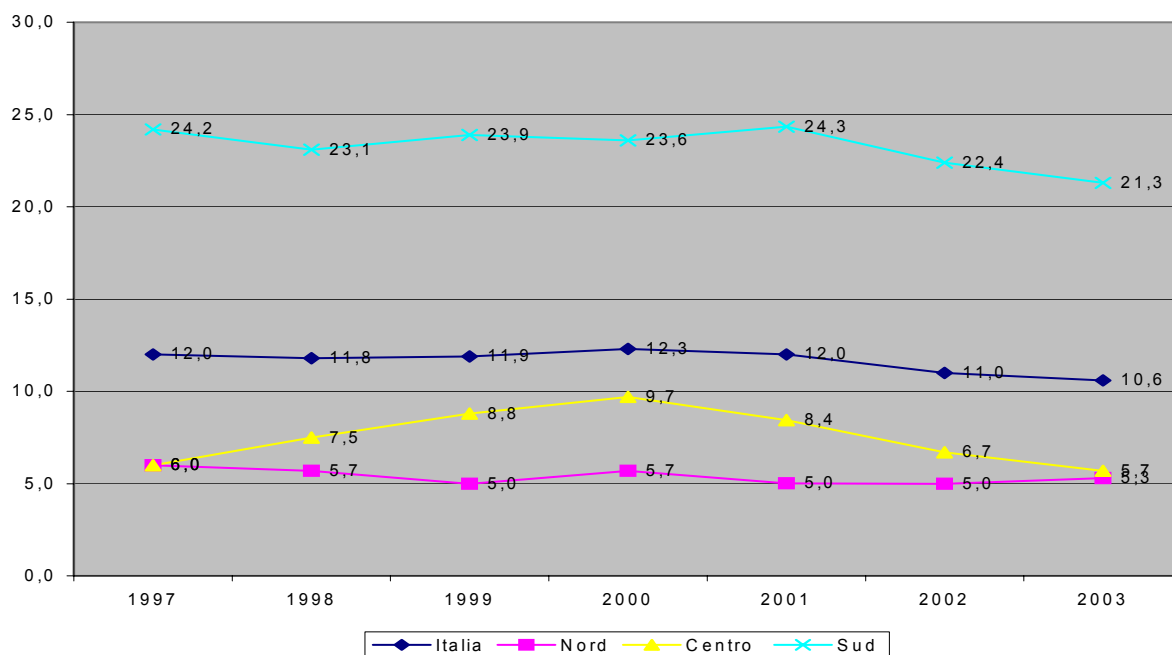
³ La numerazione delle tabelle corrisponde a quella contenuta nel Rapporto.

⁴ L'incidenza della povertà calcolata sugli individui (considerando povero ogni individuo che vive in una famiglia classificata come "povera" assume un valore leggermente più elevato a causa della maggiore numerosità media delle famiglie povere in senso relativo ed assoluto.

E' il caso di notare che rispetto al 2002, la spesa media per consumi su cui si basa la linea di povertà è cresciuta nel 2003 in termini reali (a fronte di una inflazione di + 2,7% la spesa media mensile procapite è aumentata di + 5,6%).

Da tale innalzamento ci si poteva attendere – in linea con quanto osservato nel corso degli anni precedenti – una crescita dell'incidenza della povertà che però non si è verificata; essa, al contrario, è lievemente calata dall'11% al 10,6% e di fatto si può considerare stabile (cfr. Fig. 1).

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



Anche i risultati derivanti dall'utilizzo di due soglie aggiuntive, corrispondenti all'80% e al 120% di quella standard, confermano la *sostanziale stabilità* sia delle famiglie *sicuramente povere* (4,9% nel 2003 rispetto al 5,1% nel 2002) che delle famiglie *appena povere* (5,7% rispetto al 5,9%) e *quasi povere* (7,9% rispetto all'8%). (cfr. Tab. 1.10)

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

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

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

Un'ulteriore conferma della *stabilità della povertà relativa* viene dalla *intensità della povertà* – che misura di quanto, in media, la spesa delle famiglie povere è percentualmente al di sotto della linea della povertà – che rimane attestata al 21,4%, senza

variazioni rispetto al 2002. In base a queste informazioni ufficiali, la tesi del generale “*impoverimento delle famiglie*” sembrerebbe dunque priva di fondamento.

Le fonti ufficiali mostrano comunque che le tradizionali caratteristiche della povertà relativa non accennano a ridursi. Già questa tendenza è (o dovrebbe essere) un motivo di preoccupazione, visto che i Piani Nazionali per l’inclusione (NAP/inclusione 2001-2003, 2003-2005) hanno fatto proprio l’obiettivo di ridurre ogni anno l’incidenza e l’intensità della povertà.

Anche nel 2003, ad essere più colpite dalla povertà relativa restano le famiglie numerose, con cinque o più componenti, e le famiglie con tre o più figli minori (con livelli di povertà pari, in entrambi i casi, al 20,9%), ma già le coppie con due figli hanno un rischio superiore alla media (12,2%) a conferma del fatto che *la decisione di avere più figli sottopone le famiglie a maggiori rischi di indigenza a causa di meccanismi redistributivi che non tengono conto delle risorse procapite disponibili in ciascun nucleo familiare*.

Persistentemente critica appare anche la condizione degli anziani singoli (12,7%) o in coppia (15,6%); livelli di povertà lievemente superiori alla media si riscontrano anche per le famiglie monogenitori (11,4%), mentre decisamente contenuti sono i valori rilevati tra le giovani coppie (3,5%) e i single giovani-adulti (3,9%).

3. Le famiglie povere nel dettaglio regionale

Le differenze tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno restano notevoli con un rapporto di 1 a 4 famiglie povere; a queste differenze tra ripartizioni territoriali si aggiungono le differenze tra le regioni che appartengono alle stesse macroaree (*cf. Tab. 1.9*), con dinamiche che andrebbero seguite più attentamente a livello regionale, specie in considerazione del passaggio in via esclusiva alle Regioni delle competenze in materia di politiche sociali per effetto della riforma del titolo V della Costituzione.

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

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

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

4. Il tenore di vita delle famiglie (relativamente) povere

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

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

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

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

Per avere una percezione diretta del tenore di vita delle famiglie (relativamente) povere merita mettere a confronto le spese delle famiglie povere per tipologia familiare con la corrispondente situazione delle famiglie italiane (cfr. *Tab. 1.9 bis e Fig. 1.2*)⁵.

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

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

* La numerosità campionaria è inferiore a 20 unità

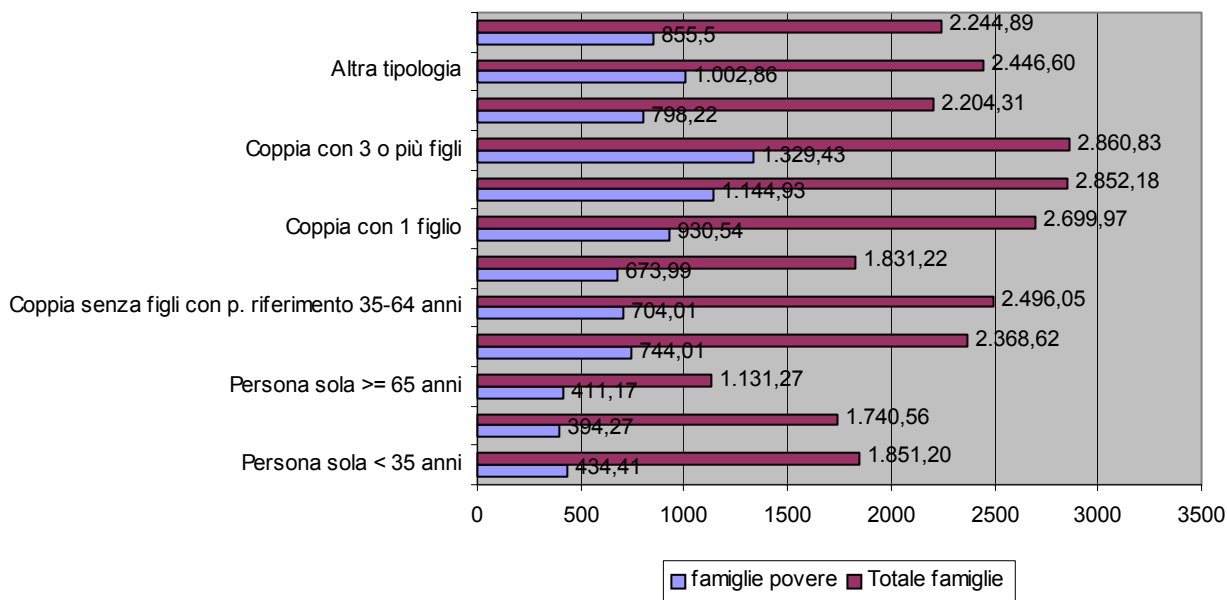
(**) La spesa per consumi qui utilizzata è al netto delle spese per manutenzione straordinaria e dei premi pagati per assicurazione vita, oltre alle rate dei mutui e restituzione prestiti anch'esse escluse dalla spesa per consumi

Nell'anno 2003, le famiglie povere hanno una spesa media (855 euro) pari al 38% della spesa media del totale delle famiglie italiane (2.245 euro). A seconda delle tipologie familiari, la spesa delle famiglie povere va dai 394 euro (per persone sole con 35-64 anni) ai 1.329 euro (coppia con

⁵ Rispetto al dato sulla intensità della povertà relativa, questa elaborazione mostra in modo più dettagliato quanto è ampio e come distribuisce il gap delle famiglie povere rispetto alla spesa media per consumi dell'intera popolazione.

tre o più figli), ed è tra le persone povere che vivono da sole che si registra il maggiore gap rispetto ai corrispondenti standard medi.

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



Anche questa elaborazione mostra un gap crescente al crescere dei familiari a carico, non solo per quanto riguarda le famiglie povere, ma anche per l'insieme delle famiglie: si noti, in particolare, come la spesa media delle coppie con 3 o più figli (pari a 2.860 euro) sia praticamente identica a quella delle coppie con 2 figli (2.852 euro) e di poco superiore a quella delle coppie con 1 figlio (2.700 euro).

Più che un segnale virtuoso delle economie di scala connesse al numero dei componenti, si scorge in questo dato soprattutto la difficoltà delle famiglie più numerose ad espandere le loro spese a causa delle loro limitate risorse, che impongono un orientamento semiforzato alla parsimonia⁶.

5. Essere poveri, sentirsi poveri

Sia la povertà relativa che la povertà assoluta sono misurate in senso "oggettivo", cioè attraverso parametri standard; tuttavia, al pari di altri istituti di ricerca, l'Istat rileva anche la cosiddetta povertà soggettiva basata sull'autopercezione da parte degli intervistati sia della loro condizione economica complessiva, sia della difficoltà a sostenere spese necessarie per pagare bollette, cure mediche, cibo. E' possibile in tal modo cogliere la differenza tra "essere poveri" e "sentirsi poveri".

Ciò che balza in primo piano dagli ultimi confronti disponibili (anno 2002) è che la povertà soggettivamente intesa è avvertita in misura più circoscritta rispetto alla povertà oggettivamente intesa (8,7% delle famiglie a fronte dell'11%) (cfr. Tab. 2).

⁶ I livelli di spesa più contenuti tra le famiglie numerose sono anche giustificati dal fatto che la maggioranza di tali famiglie risiede nel Mezzogiorno del paese.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

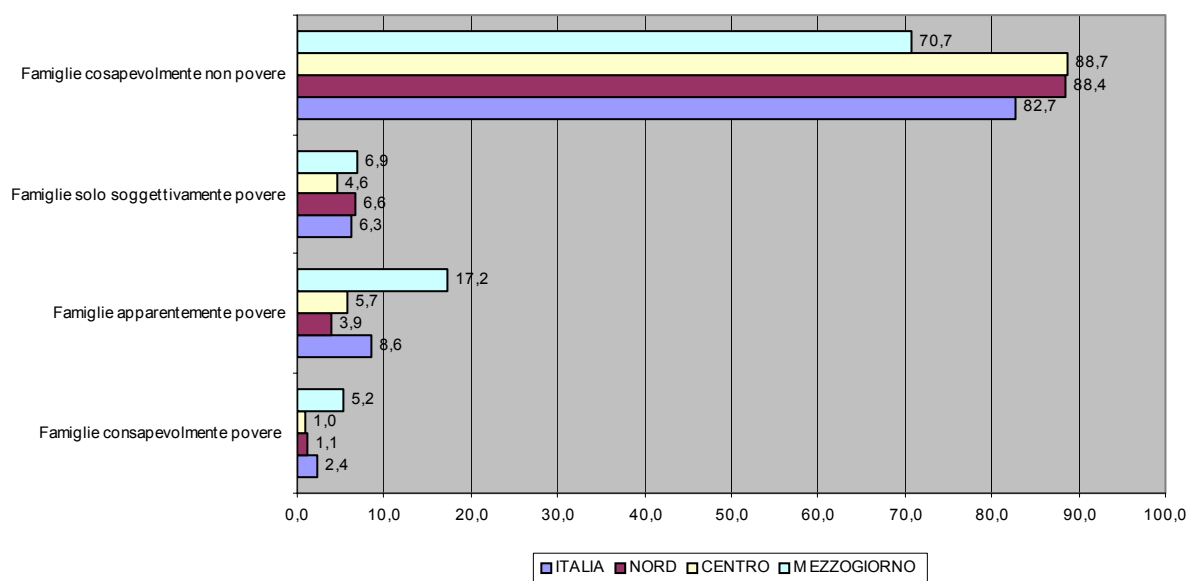
Per effetto di questa combinazione le famiglie coinvolte oggettivamente o soggettivamente con la povertà relativa sarebbero *3 milioni 863 mila pari al 17,3% del totale* (nel 2002) (cfr. Tab. 4 e Fig. 2). Questo risultato è assai prossimo a quello che si raggiunge usando la linea integrativa della povertà pari al 120% di quella standard, che – come si è visto – identifica l'accesso al sottoinsieme delle famiglie "*quasi povere*" : in questo caso, il complesso delle famiglie italiane a rischio di povertà economica (povere e quasi povere) è infatti pari al 18,5% (cfr. Tab. 1.10). La distribuzione per ripartizioni e regioni di questi stock è però, come si è detto, sensibilmente differente.

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

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

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

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



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

6. Il peso elettorale delle persone povere

Al profilo della povertà calcolato in termini di *rischio di povertà* (percentuale di famiglie o d'individui poveri in una data condizione sul totale delle persone in quella condizione) è interessante accostare il *profilo della popolazione povera* in base ad alcune caratteristiche distintive. L'analisi congiunta del rischio di povertà e della composizione sociale dei poveri permette infatti di evidenziare a quali target prioritari vadano indirizzate le politiche di contrasto della povertà mediante trasferimenti monetari e servizi.

Questa analisi tiene conto della condizione degli *individui* (invece che delle famiglie) di cui si considera il genere, l'età, la residenza per ripartizione territoriale, il tipo di nucleo familiare in cui vivono e il titolo di godimento dell'abitazione in cui risiedono (*cf. Tab. 1.8*).

Si deve anzitutto notare che non sempre i gruppi con il rischio di povertà maggiore costituiscono allo stesso tempo la quota maggiore di poveri e viceversa. I nuclei familiari composti da genitori con tre o più figli a carico, che – come abbiamo visto – presentano il rischio di povertà più elevato (21,8%), rappresentano, ad esempio, solo il 8,8% delle persone povere (anno 2003); al contrario, le famiglie senza figli a carico, che presentano un rischio di povertà di gran lunga

inferiore alla media, costituiscono il 35,6% delle famiglie povere (anno 2003)⁷. La loro consistenza numerica (e dunque il loro peso politico) è pertanto maggiore rispetto alle altre tipologie e li rende di fatto interlocutori non meno importanti delle famiglie con rischio di povertà più elevato. Da sottolineare nuovamente è la situazione dei minori di 18 anni, il cui peso percentuale tra le persone povere (22,1%) è praticamente identico a quello delle persone anziane (22,6%), con la sensibile differenza che i minori non hanno il diritto di voto. Quanto al titolo di godimento della casa, i poveri proprietari sono più del doppio dei poveri affittuari pur avendo questi ultimi un rischio di povertà doppio rispetto ai primi. Anche se le priorità nella gestione delle risorse scarse dovrebbero dipendere da giudizi di valore piuttosto che dalla semplice aritmetica dei bisognosi, non si può negare che quest'ultimo elemento pesi non poco nell'ambito delle decisioni di *policy*.

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

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

* Dato non significativo a causa della bassa numerosità campionaria

Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 2002 e 2003*

Sulla base di queste osservazioni è interessante rileggere le informazioni sulla povertà relativa ponendosi la seguente domanda: *quale è il peso elettorale delle persone povere?*

Per rispondere a questa domanda si deve però, in via preliminare, sottrarre dalle persone povere tutti i minori poveri, perché costoro non votano e non hanno dunque la possibilità di far pesare nel mercato politico le loro istanze.

Nel 2003 i minori poveri rappresentano il 22,1% di tutti i poveri (circa 6.786.000) per un totale di circa 1.500.000 unità. I poveri che hanno diritto di voto sono invece, in questo stesso anno, circa 5.286.000 (*cf. Tab. A*).

⁷ Da questo calcolo sono escluse le persone sole.

Tab. A – Individui poveri per classe di età e diritto di voto. Anno 2003 (valori assoluti e percentuali)

Classe di età	Totale popolazione		Totale individui poveri	
	v.a.	%	v.a.	%
meno di 6 anni	2.989.873	5,2	447.846	6,6
da 6 a 13	4.714.799	8,2	726.053	10,7
da 14 a 17	2.414.897	4,2	325.706	4,8
Totale fino a 17 anni	10.119.569	17,6	1.499.605	22,1
da 18 a 24	4.599.804	8,0	590.342	8,7
da 25 a 49	21.274.095	37	2.239.229	33
da 50 a 64	11.039.530	19,2	922.834	13,6
da 65 in poi	10.464.555	18,2	1.533.532	22,6
Totale 18 anni e oltre	47.377.984		5.285.936	
Totale generale (*)	57.497.553	100,0	6.785.541	100,0
Totale elettori residenti (*)	47.377.984		5.285.936	
% elettori poveri su totale elettori			11,1	

L'universo preso a riferimento è quello indicato dall'Istat nell'indagine sui consumi dell'anno 2003. La stima degli aventi diritto al voto differisce dai dati ufficiali per le elezioni europee del 2004. In questo caso, gli aventi diritto al voto risultavano pari a 49.845.299 individui (24.000.587 maschi e 25.844.712 femmine) di cui 48.646.949 residenti in Italia (23.340.307 maschi e 25.306.642 femmine) e 1.198.350 (660.280 maschi e 538.070 femmine) residenti in uno dei Paesi dell'Unione Europea.

Tab. B – Individui relativamente poveri aventi diritto al voto nel 2003 e loro incidenza sul totale degli aventi diritto al voto alle elezioni europee del 2004, per Regione (stime dei valori assoluti e percentuali)

	Individui poveri aventi diritto al voto		% su
	%	v.a.	totale aventi diritto al voto
Piemonte	5,0	264.530	8,0
Valle d'Aosta	0,2	8.066	8,9
Lombardia	6,8	361.005	5,1
Trentino-Alto Adige	1,5	77.652	10,7
<i>Bolzano</i>	0,7	36.550	-
<i>Trento</i>	0,8	41.102	-
Veneto	3,1	163.016	4,5
Friuli-Venezia Giulia	1,7	90.793	9,2
Liguria	1,8	94.866	7,2
Emilia Romagna	3,1	164.419	5,1
Nord	23,2	1.224.349	6,0
Toscana	2,5	132.258	4,7
Umbria	1,1	60.391	9,4
Marche	1,1	60.406	5,3
Lazio	5,4	286.729	6,7
Centro	10,2	539.784	6,1
Abruzzo	2,9	152.727	15,2
Molise	1,0	55.232	21,0
Campania	18,3	966.494	23,2
Puglia	12,0	636.500	22,0
Basilicata	2,1	112.716	26,2
Calabria	7,5	396.179	26,4
Sicilia	19,3	1.020.586	27,3
Sardegna	3,4	181.370	15,2
Mezzogiorno	66,6	3.521.803	22,8
ITALIA	100,0	5.285.936	11,1

Fonte: stime su dati Istat, anno 2003 e Ministero degli Interni, anno 2004.

A questa rilevanza complessiva corrispondono alcune variazioni regionali indicate nella *Tabella B*, ove sono riportati, per ciascuna Regione, il numero degli aventi diritto al voto in povertà relativa nell'anno 2003, il loro peso percentuale sul totale degli elettori poveri e il peso

elettorale sul totale degli aventi diritto al voto nelle elezioni europee del 2004, le ultime in cui si è votato in tutte le regioni.

7. Le politiche di contrasto della povertà

7.1 Durata in stato di povertà e politiche sociali

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

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

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

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

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

Un importante approfondimento in questa direzione è stato compiuto dalla Commissione sugli unici dati al momento disponibili, purtroppo fermi al periodo 1994-2001, offerti dalla indagine longitudinale ECHP (*European Community Household Panel*), in attesa che siano disponibili i dati della prima rilevazione europea Eu-Silc (anno 2004) (cfr. par. 1.7 e la parte terza del presente Rapporto). Combinando le stime dei tassi di uscita con quelli di rientro, l'analisi indica che nel periodo 1994-2001 circa il 46% della popolazione si è trovata al di sotto della soglia di povertà in almeno uno degli 8 anni. Le stime forniscono un quadro di alto turnover in povertà per la maggior parte della popolazione, mentre tra il 7 e il 14% ha la probabilità di rimanere al di sotto della soglia per tutti e sette gli anni (*Tab. 1*).

L'entità del fenomeno rende necessario individuare misure mirate di assistenza pubblica. Poiché gli schemi di integrazione del reddito tendono ad essere costosi, diventa cruciale identificare

correttamente quei gruppi della popolazione che tendono a soffrire più a lungo e in maniera ricorrente la povertà e che in quanto tali necessitano anno dopo anno dell'assistenza pubblica. E' anche chiaro che per queste famiglie occorrono trasferimenti più che deduzioni/detrazioni fiscali.

7.2 Le politiche fiscali per le famiglie

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

Un particolare punto di dibattito riguarda il mancato effetto positivo della no-tax area sui contribuenti *incapienti* (cioè con reddito inferiore alle quote esenti) che pure dovrebbero rappresentare un target privilegiato delle politiche redistributive finalizzate al contrasto della povertà. Un problema di ordine più generale riguarda il trattamento fiscale delle famiglie, specialmente di quelle più numerose, che sono sottoposte ai maggiori rischi di cadere in stato di povertà relativa. Queste problematiche vengo analiticamente affrontate nella seconda parte del Rapporto, qui dunque si segnalano solo le principali conclusioni.

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

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

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

Le politiche fiscali ed economiche non esauriscono il bisogno di protezione e di inclusione sociale delle famiglie e dei loro singoli componenti, specialmente per chi appartiene alle fasce di reddito più basse o per chi sperimenta condizioni di particolare vulnerabilità (per disabilità, malattia, isolamento, disoccupazione, ecc.); debbono dunque essere integrate con politiche dell'istruzione, del lavoro, della salute, della previdenza e dell'assistenza, ovvero con politiche dei

servizi in ciascuno di questi ambiti⁸. Questo approccio di ordine generale va adottato a maggior ragione nel caso delle politiche contro la povertà che richiedono di distribuire risorse aggiuntive, sulla base del principio di equità verticale evitando al contempo di disincentivare l'uscita dalle trappole della povertà.

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

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

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

7.3 “Un milione al mese”: l'andamento delle integrazioni al reddito dei pensionati poveri

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

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

Il Presidente
prof. Giancarlo Rovati

⁸ Alcune di queste misure adottate dal Governo – come l'assegno a partire dal secondo figlio (cfr. par. 2.3.2), l'eventuale cofinanziamento al reddito di ultima istanza (cfr. par. 2.3.5), – sono state peraltro dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale, su ricorso di alcune Regioni, perché ritenute in contrasto con le competenze regionali riconosciute nel nuovo titolo V della Costituzione (art. 117).

