Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali

commissione indagine esclusione Sociale

Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale
Anni 2011 - 2012

Il presente Rapporto è frutto dell'attività collegiale della Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (CIES), istituita ex art. 27 della Legge 8 novembre 2000, n. 328 e insediata nel mese di Agosto 2011.

La Commissione, composta dai seguenti esperti:
Massimo Baldini (Università di Modena e Reggio Emilia, dal gennaio 2012)
Angelo Lino Del Favero (Federsanità ANCI, fino a dicembre 2011)
Luigi Fabbris (Università di Padova, presidente)
Paolo Feltrin (Università di Trieste),
Marco Lucchini (Fondazione Banco Alimentare onlus),
Francesco Marsico (Caritas Italiana),
Luca Pesenti (ORES e Università Cattolica "Sacro Cuore" di Milano),
Giovanni Tria (Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione),
e dai seguenti invitati permanenti:
Linda Laura Sabbadini (Istat),
Raffaele Tangorra (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali),
Roberta Zizza (Banca d'Italia),
ha operato fino al luglio 2012 presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

La Commissione si è, inoltre, avvalsa del contributo informativo ed ideativo dei seguenti esperti:
Gisella Accolla, Osservatorio Regionale Esclusione Sociale della Lombardia,
Antonella Bellino, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
Claudia Benedetti (Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo),
Cristina Berliri (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali),
Bernardino Casadei (Assifero, Associazione Italiana Fondazioni ed Enti di Erogazione),
Giuliana Coccia (Istat),
Carlo Conte (Ragioneria Generale dello Stato),
Cristina Freguja (Istat),

Massimo Lori (Istat),
Salvatore Messina (Federcasse),
Antonio Musio, Osservatorio Regionale Esclusione Sociale della Lombardia,
Nicoletta Pannuzi (Istat),
Giorgio Righetti (Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio - ACRI),
Giancarlo Rovati (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano),
Giustino Trincia (Ufficio Rapporti con le Organizzazioni dei Consumatori – ABI),
Silvano Vitaletti (Istat).

Il Segretario tecnico della Commissione è stato il dott. Fabrizio Marcucci, della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

INDICE

1.		**Un quadro informativo sulla povertà e sull'esclusione sociale**	1
1.1		Introduzione	1
1.2		Alcune definizioni fondamentali	2
1.3		Obiettivi del Rapporto	4
1.4		Struttura del Rapporto	5
2.		**Povertà ed esclusione sociale in Italia**	8
2.1		Il mercato del lavoro durante la crisi	9
2.2		Povertà ed esclusione sociale in Italia	13
2.3		I gruppi maggiormente a rischio di povertà ed esclusione sociale	19
	2.3.1	Disoccupati e precari	21
	2.3.2	Anziani soli	24
	2.3.3	Famiglie con minori	26
	2.3.4	Persone con limitazioni all'autonomia personale	29
	2.3.5	Limitazioni all'autonomia personale e disagio economico	40
	2.3.6	Gli immigrati	46
2.4		Dimensione territoriale del rischio di esclusione sociale	53
	2.4.1	Meridione e Isole	54
	2.4.2	Le aree urbane sensibili	59
	2.4.3	Le aree montane marginali	60
2.5		I servizi alle persone senza dimora	62
2.6		Ambiti di vita e sintomi di deprivazione	68
2.7		Approfondimenti	76
	2.7.1	La fluttuazione della povertà nel tempo	76
	2.7.2	Relazione tra indicatori della Commissione Europea di misura del rischio di povertà ed esclusione sociale	80
3.		**Povertà ed esclusione sociale in Europa**	86
3.1		I numeri della povertà in Europa	86
3.2		Percezione della povertà in Europa secondo European Values Study	91
3.3		Le politiche degli Stati membri	97
	3.3.1	Politiche di contrasto alla povertà	98
	3.3.2	La spesa per la protezione sociale	99
	3.3.3	Gli schemi di reddito minimo	103
4.		**Politiche di contrasto dell'esclusione economica e sociale**	106
4.1		Spesa e politiche sociali dello Stato	107
4.2		Spesa e politiche sociali degli enti locali	109
4.3		Spesa sociale e interventi delle fondazioni bancarie e delle fondazioni di erogazione	115
	4.3.1	Le fondazioni bancarie	116
	4.3.2	Le fondazioni di erogazione	117
	4.3.3	L'Associazione Bancaria Italiana – ABI	118
	4.3.4	Verso la misura del controvalore del contributo del volontariato	119
4.4		Considerazioni finali	120
		Riferimenti bibliografici	129

1. Un quadro informativo sulla povertà e sull'esclusione sociale

1.1 Introduzione

Non si può inquadrare correttamente il contesto socio-economico europeo attuale senza un riferimento alla crisi economica e finanziaria internazionale degli ultimi anni, tradottasi, secondo il Parlamento europeo, nel "peggior declino economico che il mondo abbia conosciuto dagli anni Trenta, con ripercussioni sul tessuto economico e sociale degli Stati che si faranno sentire pesantemente per anni" (Parlamento Europeo, 2011).
Nel 2010, nel pieno della crisi economica e finanziaria di cui tuttora non si riesce in Europa a vedere la fine, la Commissione Europea ha aggiornato gli obiettivi della Strategia di Lisbona, stabiliti nel 2000, varando la strategia detta Europa 2020. Uno degli obiettivi fondamentali di questa nuova strategia è di «promuovere l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio povertà e di esclusione» in Europa (Consiglio Europeo, 2010; EC, 2010). L'obiettivo è stato poi ripartito tra i 27 paesi membri tenendo conto dei contesti nazionali e delle indicazioni fornite dai paesi stessi nei colloqui bilaterali con la Commissione Europea.
Nell'Unione Europea, oltre 80 milioni di persone vivono sotto la soglia di povertà (per una definizione operativa di soglia di povertà, si veda il Par. 1.1), di cui più della metà sono donne e 20 milioni bambini. I giovani, gli immigrati e i lavoratori poco qualificati sono categorie minacciate dall'aggravarsi della disoccupazione. Anche i cosiddetti "lavoratori poveri" che non sono in grado di guadagnare un salario sufficiente per il loro sostentamento quotidiano, gli anziani e le famiglie con un reddito ridotto si trovano a vivere in condizioni di crescente deprivazione materiale (nel Par. 1.1 è riportata la definizione operativa di deprivazione materiale secondo la Commissione Europea) – un fenomeno che riguarda l'8% dei cittadini europei e tocca persino punte del 30% in alcuni Stati membri[1].
Per intervenire consapevolmente, è necessario non solo sapere quanti sono i poveri, ma anche quali categorie sono a rischio di povertà. L'Italia è uno dei pochi paesi che diffonde una misura "ufficiale" della povertà. Fino al 1998, tale compito era affidato alla *Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione*, costituita presso il Dipartimento Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che presentava ogni anno, in collaborazione con l'Istat, una pubblicazione con le stime sulla diffusione della povertà in Italia. Dal 1999, è l'Istat che si occupa della pubblicazione a cadenza annuale di misure di povertà relativa e assoluta basate sull'indagine sui consumi e, dal 2006, di misure sul rischio di povertà e esclusione sociale sui dati dell'indagine annuale EU-SILC[2]. Le statistiche sui gruppi maggiormente a rischio secondo le fonti statistiche

[1] I dati sopra citati sono riportati nel Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale territoriale*, COM (2010) 758 def., SOC/405 del 15 giugno 2011.

[2] L'indagine italiana "Reddito e condizioni di vita" si inserisce nell'ambito del progetto europeo EU-Silc (*European Union - Statistics on Income and Living Conditions*), istituito con Regolamento del Parlamento europeo n. 1177/2003. Il progetto ha l'intento di rispondere alla crescente domanda di informazioni da parte delle istituzioni nazionali ed europee e della comunità scientifica sulle condizioni di vita dei cittadini

più recenti, alcune delle quali rese possibili grazie a specifiche contribuzioni del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, sono descritte nel Cap. 2.
L'impatto della crisi sulle famiglie emerge indirettamente anche dal'osservazione del numero di persone che, nell'ultimo anno, ha ricevuto indennità di disoccupazione o ha fatto ricorso ai regimi di assistenza sociale. Anche le relazioni delle organizzazioni caritatevoli e non governative evidenziano, in generale, un aumento della richiesta di servizi di emergenza, quali la distribuzione di beni alimentari, le mense per i poveri o i ricoveri per i senzatetto. Nel Cap. 3 si descrive l'insieme degli interventi dello Stato e delle organizzazioni del terzo settore per combattere la deprivazione materiale e sociale.
La Commissione Europea ha analizzato la situazione dei Paesi membri per individuare i "colli di bottiglia" su cui ciascun paese dovrebbe intervenire per migliorare la propria posizione nei confronti dell'EU15 (*Lisbon Assessment Framework* - LAF). Secondo la Commissione, le principali cause del rallentamento dell'economia italiana degli ultimi anni sono la rigidità del mercato del lavoro, l'ancora bassa competitività dei prodotti, la diversa velocità del passo di crescita del Meridione e la contenuta qualità del lavoro misurata con il livello medio della formazione dei lavoratori. Queste cause strutturali hanno agito negativamente sul lavoro e sulla produzione in modo ancor più evidente a causa dall'acutizzarsi della crisi, determinando nel periodo 2001-2010 un graduale allontanamento del PIL italiano dalla media europea.
Per contro, nel decennio, l'Italia è migliorata nelle politiche di contrattazione salariale, nelle politiche attive del lavoro, nell'offerta di lavoro femminile e dei lavoratori anziani e nelle politiche sulla tassazione per favorire il mercato del lavoro.
Per quanto riguarda l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, l'Italia è in linea con, o sopra la media europea e sono migliorati anche il settore delle politiche rivolte all'innovazione, all'istruzione e alla formazione permanente. La valutazione complessivamente positiva dell'approvazione della nuova legge sul lavoro contribuisce ulteriormente alla rimozione dei "colli di bottiglia" sopra denunciati.

1.2 Alcune definizioni fondamentali

Prima di entrare nel dettaglio sulla misura di, e sulle misure contro la povertà e l'esclusione sociale è opportuno presentare le definizioni fondamentali che saranno date per scontate, vale a dire povertà, esclusione sociale, deprivazione materiale, reddito familiare disponibile, linea di povertà, famiglia e strategia Europa 2020.

Povertà. Si considerano povere le famiglie che non dispongono di un reddito sufficiente a soddisfare bisogni ritenuti socialmente accettabili. Il concetto di povertà è dunque valutabile con riferimento ad una collettività determinata nello spazio e nel tempo. Un individuo considerato povero in Italia può non esserlo in un paese meno sviluppato. La misura della povertà deve, dunque, fare riferimento ad un preciso criterio definitorio. Nel seguito (Par. 2.1), si presentano alcuni criteri definitori fondamentali, con l'intento di dare significato compiuto alla povertà che si misura in Italia.

Esclusione sociale. Da punto di vista normativo, *esclusione sociale* significa, dal punto di vista normativo, povertà congiuntamente ad emarginazione sociale. In senso

---

nei diversi paesi dell'Unione Europea, garantendo la produzione sistematica di statistiche armonizzate su reddito, povertà ed esclusione sociale.

sociologico[3], l'esclusione sociale è un processo multidimensionale e stratificato di progressiva rottura sociale che causa il distacco di gruppi e individui dalle relazioni sociali e dalle istituzioni, impedendo la loro piena partecipazione alle comuni attività della società in cui vivono. L'esclusione può essere considerata un fenomeno sociale di "secondo grado", vale a dire determinato dall'accumulo dinamico di una pluralità di processi di dequalificazione di tipo elementare su individui e famiglie.

Deprivazione materiale. Al fine di valutare la povertà, si considera deprivazione materiale la difficoltà delle persone o delle famiglie ad accedere ad una lista predefinita di beni e servizi[4]. Eurostat e European Commission (2009) propongono, a fini di comparazione tra Stati e tra categorie di persone e famiglie, l'indice di deprivazione definito in base a nove indicatori di deprivazione (cfr. Par. 2.1), la cui quantificazione avviene tramite dati rilevati con l'indagine EU-SILC (*European Survey on Income and Living Conditions*).

Reddito familiare disponibile. Il *reddito disponibile* per una famiglia è l'insieme delle entrate di cui può disporre dopo la trattenuta o il versamento dei trasferimenti sociali[5]. Siccome le famiglie possono avere struttura e dimensione diverse, si rendono confrontabili i redditi familiari tramite scale di equivalenza (Atkinson e Marlier, 2010: 42-44). Per l'Italia, valgono le scale definite dall'Istat (2007) in funzione della composizione numerica della famiglia. Questa scala assume che la famiglia di due persone sia lo standard e che la famiglia di una sola persona equivalga a 0,6 moltiplicato per il valore standard, quella di tre persone a 1,34 volte lo standard, quella di quattro persone a 1,63, e così di seguito. La scala OECD modificata da Eurostat (1997) attribuisce, invece, un punteggio di 1 per il primo adulto, 0,5 per ogni successivo adulto e 0,3 per ogni figlio sotto i 16 anni.

Linea di povertà. *Linea*, o *soglia*, o *standard*, di povertà è il valore del reddito sotto il quale, una persona o una famiglia è considerata povera[6]. La linea può essere calcolata anche con riferimento alla spesa per consumi della persona o della famiglia. Lo standard di povertà è detto "assoluto" se si riferisce al valore monetario di un paniere minimo di beni e servizi essenziali alla sopravvivenza di un individuo o di una famiglia. È detto "relativo" se si riferisce al reddito medio, o mediano, della comunità di appartenenza. È

---

[3] Si possono consultare, a questo proposito: Quaranta *et al.* (2005), Silver (2007), Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2010).

[4] Nella letteratura specializzata (Townsend, 1987; Townsend *et al.*, 1988; Carstairs e Morris, 1991; Cadum *et al*., 1999; Kelleher *et al*., 2002; Torsheim *et al.*, 2004) sono proposti diversi metodi per derivare indici di deprivazione, tutti arbitrari e pragmatici, sia per quanto riguarda la selezione degli indicatori elementari, sia per la metodologia utilizzata per combinarli in una misura globale.

[5] L'Istat (2007) definisce operativamente il reddito netto familiare come "la somma dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri trasferimenti pubblici e privati al netto delle imposte personali, dell'ICI e dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti ed autonomi". Da questa somma sono sottratti anche i trasferimenti versati ad altre famiglie (per esempio, gli assegni di mantenimento per un ex-coniuge). I redditi da lavoro dipendente comprendono il valore figurativo dei *benefit* non-monetari concessi al dipendente. Il reddito non comprende gli eventuali beni prodotti dalla famiglia per il proprio consumo (autoconsumo).

[6] Si possono consultare, tra gli altri, Goedhart *et al*. (1977), Trivellato (1998), Aassve *et al*. (2005). Altri studiosi (Chiappero Martinetti, 1994, 2000; Cheli e Lemmi, 1995) suggeriscono un approccio totalmente diverso per identificare i poveri, definendo per ciascuna unità in analisi (individuo o famiglia) una probabilità di appartenenza basata sull'approccio degli insiemi sfocati (*fuzzy sets*). Questo approccio teorizza che ogni unità possa appartenere alla categoria dei "poveri" o dei "non-poveri" secondo livelli (complementari) determinabili in base a variabili ascrittive e a proprie percezioni della povertà.

"soggettivo" se fa riferimento a quanto l'individuo o la famiglia ritengono necessario per garantire uno standard minimo di benessere. Si dice "pubblico" se è stabilito da misure pubbliche di assistenza sociale, come i valori-soglia dell'indicatore ISEE (indicatore di situazione economica equivalente), il quale permette ai bisognosi l'accesso a determinate prestazioni sociali. L'adozione di una soglia di povertà relativa rende possibile il confronto internazionale dell'entità della povertà, ed è per questo la misura privilegiata dall'Eurostat. L'adozione di un criterio assoluto può aiutare a cogliere i fenomeni di estremo disagio, indipendentemente dal ciclo economico, però dipende dal contesto sociale nel quale vivono individui e famiglie. Nel Par. 2.4.1, si presentano i risultati di un esercizio statistico volto a dimostrare come la scelta del criterio-soglia possa portare a conclusioni anche molto differenti nello studio delle cause di povertà in un paese come l'Italia.

Famiglia. *Famiglia* è l'insieme delle persone che vivono sotto lo stesso tetto, legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi. La famiglia può essere costituita da una sola persona. Non sono considerati famiglie i gruppi di persone – denominati, a fini statistici, *convivenze* – che vivono assieme per motivi religiosi, militari, di salute, di studio o penitenziari. La famiglia esiste dal momento in cui è composta, ha un periodo di vita, genera altre famiglie, poi ha fine. Una famiglia ha un'identità, proprie attività, risorse e relazioni. È un contenitore di rapporti che ne determinano la solidità e, viceversa, la fragilità. Chi compone la famiglia opera utilizzando i codici della reciprocità, della dedizione affettiva, della solidarietà (Fabbris, 2007b).

Strategia Europa 2020. L'insieme di obiettivi della strategia di Lisbona, fissati nel 2000 con scadenza 2010, sono stati ribaditi nel 2010 (EC, 2010) nella riformulazione strategica, denominata *Europa 2020*, che prefigura l'Europa attesa alla fine del decennio in corso. La strategia riguarda cinque temi generali: 1) occupazione; 2) investimenti in ricerca e sviluppo; 3) istruzione 4) ambiente; 5) lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

1.3 Obiettivi del Rapporto

Il presente Rapporto mira a raggiungere i seguenti obiettivi.

i. Comporre un quadro informativo d'assieme sulla povertà e sull'esclusione sociale in Italia, traendo informazioni da tutte le fonti, ufficiali e non, che possiedono informazioni sull'esclusione economica e sociale e sulle cause rimuovibili dell'esclusione;
ii. Confrontare il quadro d'assieme italiano con quello di altri paesi europei paragonabili all'Italia per dimensione, tramite un insieme di misure della povertà e dell'esclusione sociale che, facendo parte della strategia Europa 2020, permettono di trovare analogie e comunanze anche nelle politiche europee comuni;
iii. Identificare alcuni rilevanti gruppi a rischio d'esclusione economica e sociale e delle caratteristiche territoriali che agiscono sulle caratteristiche dei gruppi a rischio moltiplicando il rischio di esclusione;
iv. Immaginare politiche di contrasto dell'esclusione economica e sociale che siano specifiche per gruppo a rischio, abbiano logiche generali tra loro coerenti, siano

quantificate in termini economici e organizzativi e tengano conto della possibilità di interventi pubblici e privati complementari;

v. Mettere a disposizione dei decisori pubblici, degli studiosi, dei mass media e del pubblico nel suo complesso, statistiche e documenti che analizzando la povertà e l'esclusione sociale, differenziando i documenti per linguaggio e livello di approfondimento;

vi. Sviluppare metodologie innovative per rappresentare la povertà e l'esclusione sociale di un'area e per analizzarne le cause, tentando di individuare eventuali specificità italiane – rispetto ad altri Paesi europei – e mantenendo il paradigma dell'analisi per gruppi d'intervento.

La CIES - Commissione d'indagine sull'Esclusione sociale, stilando il presente Rapporto, si propone, pertanto, di:

- creare uno strumento informativo idoneo a supportare decisioni consapevoli, evidenziando le connessioni tra le informazioni statistiche e le politiche idonee a supportare decisioni consapevoli, in modo particolare identificando le caratteristiche dei gruppi che possiedono valori elevati del rischio di povertà e di emarginazione sociale;
- rivedere i paradigmi per l'analisi dell'esclusione che possano essere utili per future attività sul tema, tra i quali la necessità di avere informazioni sul volontariato, l'importanza di rappresentare statisticamente il ruolo dell'ambiente sociale nel determinare il rischio individuale/famigliare;
- coinvolgere nel processo informativo esperti, rappresentanti dei media, associazioni e fondazioni ed ogni altra fonte capace di informare, analizzare i fenomeni d'interesse e suggerire interventi.

1.4 Struttura del Rapporto

La stesura del Rapporto ha richiesto l'espletamento di varie attività di cui è possibile trovare traccia nello scritto e di altre che sono, invece, documentate su altri supporti informativi.

Una prima attività svolta per la composizione del Rapporto è la ricostruzione del quadro informativo sulla povertà e sull'esclusione in Italia. Questa attività, sostanzialmente, aggiorna gli indicatori di disagio economico e sociale messi a fuoco nel 1983 con il primo rapporto sulla povertà e l'emarginazione in Italia (Sarpellon, 1983) e calcolati quasi ogni anno a partire dal 1992 (la serie completa dei rapporti è scaricabile dal sito del Ministero del lavoro: *www.lavoro.gov.it*). L'aggiornamento mira a creare dati confrontabili in serie storica dai quali si possano evincere tendenze in merito al fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale in Italia.
In questo Rapporto si evidenziano alcuni "gruppi a rischio", vale a dire insiemi di persone le cui caratteristiche sono tali da generare alti tassi di esclusione economica o sociale. I gruppi a rischio possono esse d'aiuto nel definire politiche mirate, poiché sono identificabili talvolta con semplici rilevazioni anagrafiche e sono dimensionabili sul piano numerico. Ciascun gruppo a rischio è, infatti, definito in conformità a caratteristiche normalmente rilevate nelle statistiche ufficiali dell'Istat (censimento, rilevazioni correnti sulla popolazione). Gli interventi di contrasto della povertà per

gruppi a rischio – se svolti in aggiunta ad altri interventi di carattere preventivo generale – possono ridurre in quantità significativa la povertà e l'esclusione. Il contenimento del rischio presso questi gruppi determina, infatti, un'importante riduzione del livello complessivo del disagio economico e sociale della popolazione italiana.

Un secondo approccio sviluppato nella composizione di questo Rapporto è il confronto con la realtà di alcuni Paesi europei con i quali l'Italia può essere paragonata. Il confronto con la realtà europea è prevalentemente culturale, però mira anche ad evidenziare gli aspetti metodologici che si dovrebbero superare per eliminare le difficoltà di confronto tra statistiche sull'esclusione economica e sociale che hanno origine in concezioni della povertà che sono diverse da paese a paese perché diverse sono le culture e diverse sono le categorie di interventi intravisti dai decisori locali nelle statistiche presentate.
Nel Rapporto, infatti, analizzando i dati di un'indagine europea volta a comparare i diversi modi di concepire la povertà, si evidenzia sia quanto le culture locali possano condizionare il concetto di povertà, sia quanto gli interventi richiedano coerenza con tali concetti. In modo particolare, nel Rapporto – pur mantenendo la confrontabilità con l'indicatore di "povertà relativa" eletto nell'Unione Europea a dato di confronto tra Paesi – si esamina a fondo l'indicatore di "povertà assoluta" come criterio concreto, alternativo, ma per ora non sostitutivo, idoneo ad evidenziare il disagio economico cui un paese deve fare fronte con politiche mirate.

Un terzo aspetto peculiare di questo Rapporto è la messa a fuoco di alcuni fenomeni di disagio diffuso in alcune aree del Paese. È opportuno parlare di disagio, invece che solo di povertà, perché i due fenomeni possono convivere, oppure può essere presente uno solo dei due. Infatti, l'assenza di povertà non sempre pone al riparo da manifestazioni collettive di forte disagio sociale. Questo criterio di analisi si può considerare solo avviato in questo Rapporto.
In ogni modo, è necessario passare da una visione meramente economica dell'esclusione ad una visione a molteplici sfaccettature, le quali comprendono, come ovvio, le difficoltà economiche, lavorative, educative e sanitarie della popolazione, ma anche la scarsa qualità delle abitazioni, l'insicurezza diffusa di alcune aree, l'isolamento sociale delle persone, la ghettizzazione dei nuovi arrivati, la difficoltà di accedere ai servizi e la loro scarsa qualità, e così di seguito. Tra gli altri, un approccio multidimensionale all'esclusione sociale emerge anche dal più recente rapporto sulla povertà e l'esclusione sociale edito da Caritas Italiana e Fondazione "E. Zancan" (2011). Un altro approccio alla pluralità delle dimensioni del disagio, riferito esplicitamente alle famiglie, è descritto da Fabbris (2007a, b).
Se si osserva la realtà italiana da più prospettive, si scoprono molti più esclusi di quanti non siano rivelati dalle analisi dei redditi e s'intuiscono, allo stesso tempo, quelle capacità di resilienza rispetto alle difficoltà delle persone e delle famiglie che costituiscono una delle specificità di questo Paese.

Un quarto aspetto curato nel Rapporto è la ricerca della definizione economica ed organizzativa degli interventi. Nel Rapporto si quantifica il contributo del comparto pubblico al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale in Italia, stimando separatamente l'entità degli interventi diretti ed indiretti dello Stato e degli enti locali. Si tenta, inoltre, di definire l'entità del contributo del settore privato agli interventi contro l'esclusione economica e sociale. Su quest'ultimo argomento non esistono dati ufficiali e

le poche fonti private esistenti sono, per la maggior parte, rapporti interni alle strutture che erogano benefici economici e attività.
Con l'intento di supplire ad un vuoto informativo, e con la speranza che il tema dei contributi privati al settore sia sistematizzato e misurato accuratamente dal Sistema Statistico Nazionale o dalla Ragioneria dello Stato, sono state pertanto realizzate numerose audizioni presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali) di rappresentanti di associazioni e fondazioni di origine bancaria e di fondazioni di erogazione, i quali hanno testimoniato l'entità economica e la tipologia delle erogazioni delle proprie organizzazioni. Leggendo il resoconto delle audizioni (Par. 4.3), si noterà che l'ignorare queste contribuzioni porta alla netta sottostima degli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale in Italia.

La Commissione, pur disponendo di un bilancio scarnito, ha potuto commissionare alcune ricerche di approfondimento a gruppi di studiosi esterni alla Commissione stessa. Le ricerche miravano a sviluppare alcuni temi innovativi, volti a dare una prima risposta ai quesiti metodologici prima detti, vale a dire la possibilità di adottare un indicatore di povertà assoluta assieme ad altri di povertà relativa o di deprivazione, i quali sono di uso più comune nelle analisi sulla povertà ma danno minori strumenti di intervento del primo, e la valutazione della possibilità di ottenere misure ufficiali correnti del disagio complessivo di un'area avente dimensioni inferiori a quelle di un comune.

Un ultimo aspetto ha contraddistinto le attività che hanno portato alla redazione del presente Rapporto: la sistematizzazione e la divulgazione della documentazione e della metodologia per l'analisi delle informazioni raccolte. È stata creata a questo fine una pagina sul portale del Ministero del Lavoro dedicata alle attività di documentazione della Commissione
(http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Istituzionale/Ministero/OrganiCollegiali/CommisioneEsclusione.htm). Sulla pagina sono esplicitati i *link* per accedere ai documenti originali delle ricerche cui si è fatto ricorso nel comporre il Rapporto.

2. Povertà ed esclusione sociale in Italia

Nel seguito del presente capitolo si presentano i dati sulla povertà e sull'esclusione sociale in Italia. L'argomento è affrontato con l'intento di

a) poter porre questo Rapporto in una sequenza storica con gli altri che l'hanno preceduto, così che le persone interessate possano, accostando la serie di rappresentazioni annuali, individuare il senso dell'evoluzione del fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale nel nostro Paese; per questo motivo, sono state mantenute le definizioni e i criteri di presentazione degli argomenti che hanno governato anche i precedenti rapporti;

b) individuare le categorie di persone e di famiglie che, in Italia, subiscono in maggior misura il rischio di esclusione economica o sociale, individuando indirettamente le possibile cause dell'esclusione e aiutando così il decisore pubblico nella difficile opera di mitigare gli effetti delle difficoltà e di operare al fine di rimuovere le cause delle stesse;

c) innovare, nella misura in cui è possibile, l'approccio alla misura della povertà, introducendo tre traiettorie di analisi volte ad innovare l'impostazione dei rapporti sulla povertà e l'esclusione sociale: (i) l'analisi longitudinale della povertà, al fine di comprendere quanta parte dell'esclusione sia cronica e incapsulata nel complesso dei fenomeni sociali del Paese e quanta parte sia, invece, contingente e affrontabile con strumenti di intervento più leggeri e risolutivi; (ii) la ricerca dei luoghi dove si crea nuova povertà, vale a dire l'identificazione precoce degli ambienti sociali che accelerano le derive della deprivazione e che, nel medio periodo, possono diventare sacche di grave emarginazione; (iii) l'analisi multidimensionale dei fenomeni di deprivazione, che si estrinsecano non solo nella povertà materiale, ma anche nella riduzione delle capacità delle persone e delle famiglie di fare fronte al disagio sociale.

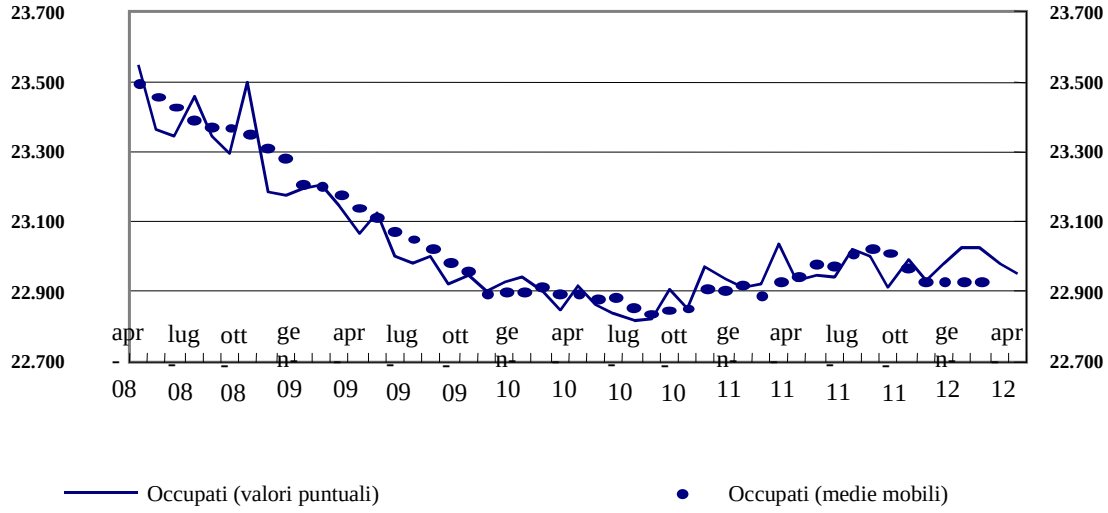
Nel Par. 2.1, si presentano le caratteristiche del mercato del lavoro durante la crisi, evidenziando sia le peculiarità dell'anno cui si riferisce il Rapporto, il 2011, rispetto agli anni precedenti la crisi, sia i dati più recenti sull'occupazione per congetturare sul punto del processo di crisi economica e lavorativa è pensabile che l'Italia si trovi. In altri termini, per tentare di capire se abbiamo toccato il fondo della crisi.
Nel Par. 2.2, si presenta il quadro generale della povertà e dell'esclusione sociale in Italia. Il tema è affrontato in modo da poter fare confronti non solo con gli anni precedenti il 2011, ma anche per fare confronti interni al Paese e per confrontare i nostri dati con quelli degli altri Paesi europei.
Nel Par. 2.3 s'introducono i dati sull'entità della povertà in alcuni gruppi di persone e famiglie "a rischio". Vi si trovano i gruppi che da sempre sono al centro dell'attenzione delle politiche sociali, vale a dire disoccupati, precari, disabili, anziani soli ed immigrati, ma anche le famiglie con un solo genitore e con figli minori, nonché le famiglie numerose, queste ultime molto presenti tra le famiglie immigrate.
Nel Par. 2.4, s'introduce il tema del condizionamento territoriale nella generazione della povertà. L'ambiente sociale interagisce notevolmente con le caratteristiche delle famiglie nel determinare le situazioni di disagio. Si fa anche un tentativo di indicare quelle che, sulla base della localizzazione delle richieste di aiuto, possono già essere, o possono diventare, le nuove sacche di povertà e di disagio. Per queste ultime aree, non si

producono dati aventi valore di stime nazionali, ma solo risultati descritti in termini qualitativi, con la speranza che un giorno si possano fare ricerche sistematiche con dati ufficiali.
Nel Par. 2.5, s'introduce il fenomeno delle persone senza dimora, i poveri più poveri. Poiché al momento non ci sono ancora stime disponibili a livello nazionale, si presenta una sintesi della rete di servizi potenzialmente rivolti alle persone senza dimora.
Nel Par. 2.6, si presentano considerazioni sulle varie forme che può assumere la deprivazione. È un tentativo di rappresentare la cosiddetta *multimensionalità* del fenomeno della povertà. Il taglio della presentazione è volutamente semplificato – con presentazione una alla volta delle variabili che rappresentano il disagio, quantunque le difficoltà di vario tipo interagiscano tra loro nel determinare il disagio delle famiglie – nell'intento di far intuire che la povertà non è uno stato dicotomico (presente/assente), bensì una condizione complessa, multidimensionale, mutevole nel tempo e condizionata dalle culture e dalle contingenze locali.
Nel Par. 2.7 si presenta, infine, l'esito di due studi promossi dalla CIES per comprendere le dinamiche della povertà economica e per comparare l'effetto dell'applicazione di un indicatore piuttosto che un altro sulla misura della povertà nel nostro Paese.

2.1 Il mercato del lavoro durante la crisi

Dopo un recupero dell'attività nella prima metà del 2011, l'acuirsi delle tensioni sul debito sovrano nei paesi dell'area dell'euro ha determinato un nuovo indebolimento del quadro congiunturale a partire dalla fine dell'estate. Alla fine del 2011, il livello del prodotto era di quasi 5 punti percentuali inferiore a quello precedente la crisi del 2007-09. L'andamento del mercato del lavoro ha rispecchiato quello dell'attività produttiva.
Secondo i dati della contabilità nazionale, il numero degli occupati si è contratto per due anni consecutivi, dal terzo trimestre del 2008 allo stesso periodo del 2010. Il successivo recupero dell'occupazione si è, tuttavia, arrestato alla fine dello scorso anno: il numero degli occupati si è ridotto dello 0,2% rispetto al trimestre precedente nel quarto trimestre del 2011, dello 0,8% nei primi tre mesi di quest'anno. Secondo i dati preliminari della *Rilevazione delle forze di lavoro* dell'Istat, ad aprile, il numero di occupati residenti era inferiore di oltre 600.000 unità a quello registrato nel picco dell'aprile del 2008 (Fig. 2.1).
L'utilizzo della Cassa integrazione guadagni (CIG) –opportunamente esteso a tipi di contratti inizialmente esclusi, come l'apprendistato, e a imprese non coperte, in particolare le piccole imprese del terziario– ha mitigato la perdita di posti di lavoro. Considerando le componenti ordinaria e straordinaria e in deroga, nel 2011, l'INPS ha autorizzato 973 milioni di ore, il 18,8% in meno rispetto all'anno precedente. L'aggregato si attesta su valori storicamente elevati, e ancora superiori a quelli registrati nel 2009.
Le ore autorizzate, dopo la graduale riduzione in atto da novembre del 2010, hanno ripreso a crescere nei primi tre mesi del 2012. Il numero di ore a cui le imprese hanno effettivamente fatto ricorso è, invece, assai inferiore: secondo le stime dell'INPS, nel 2011, le ore utilizzate sono state pari a 475 milioni, il 48,8% di quelle autorizzate, con un calo di quasi il 17% rispetto al 2010.

Figura 2.1 Numero di persone occupate da aprile 2008 ad aprile 2012 *(dati mensili destagionalizzati, in migliaia). Fonte:* Istat (vari anni)



L'indagine della Banca d'Italia sulle imprese dell'industria e dei servizi con almeno 20 addetti indica una nuova riduzione degli organici nel 2012, la quarta annua consecutiva, più accentuata nell'industria in senso stretto e fra le imprese più piccole.

Secondo la *Rilevazione delle forze di lavoro* dell'Istat – che si riferisce alla sola popolazione residente[7] – nel 2011, il numero degli occupati è aumentato dello 0,4%, esclusivamente nella componente femminile (1,2%, contro -0,1% per i maschi). L'occupazione è diminuita tra i più giovani, mentre è cresciuta in misura rilevante quella delle persone tra 55 e 64 anni di età, in parte in conseguenza delle riforme che hanno innalzato gradualmente l'età di pensionamento.

Tra il 2008 e il 2011, la domanda di lavoro si è ridotta in tutti i settori di attività economica, tranne nei servizi, dove l'occupazione ha ristagnato, e in tutte le aree del Paese. La flessione è stata particolarmente marcata nell'industria in senso stretto e nelle costruzioni (rispettivamente, -6,2 e -7,1% tra il 2008 e il 2011), e nel Mezzogiorno (-4,1%; Tab. 2.1).

Nel 2011, l'occupazione è tornata a crescere nei servizi e nell'industria in senso stretto, sia nel Centro-Nord sia nel Mezzogiorno. La ripresa dell'occupazione dipendente è stata in parte compensata da una nuova diminuzione della componente autonoma (0,8% e -0,6%, rispettivamente). A fronte di un'elevata incertezza sulle prospettive dell'economia, le imprese hanno in misura crescente privilegiato il ricorso a manodopera assunta con contratto a tempo determinato (5,5%), che rappresenta nel 2011 il 13,3% dell'occupazione dipendente totale (da 12,7% nel 2010), e a tempo parziale (4,1%), pari al 16,4% dell'occupazione dipendente totale (da 15,9% nel 2010).

Il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 anni è rimasto invariato, al 56,9% rispetto a un anno prima, lo stesso livello del 2002. Nel 2011, è pari al 67,5% e al 46,5%, rispettivamente per gli uomini e per le donne.

[7] L'andamento è analogo sulla base dei conti nazionali, i quali includono anche i non residenti e gli irregolari.

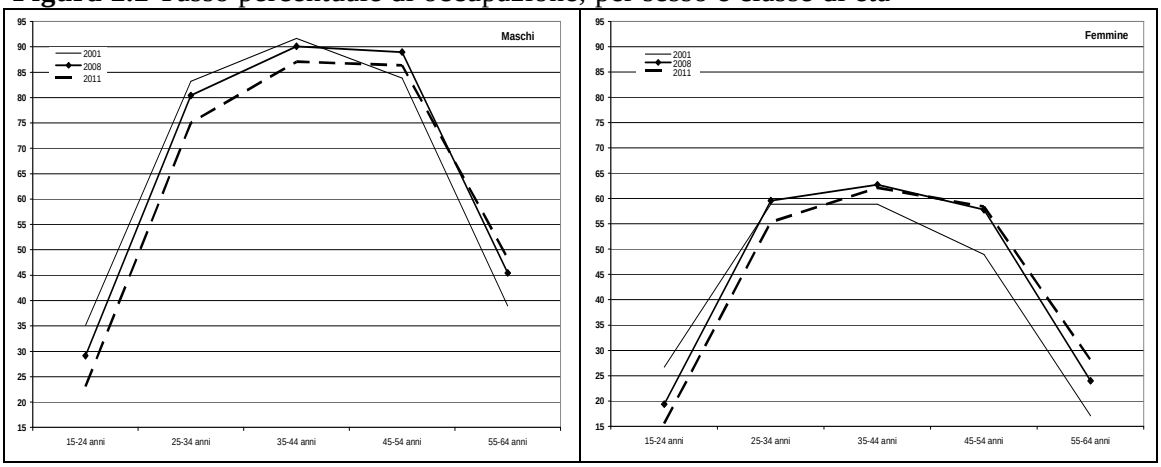
Tabella 2.1 Stima delle forze di lavoro, occupazione e disoccupazione (in migliaia di unità) e tassi percentuali di attività e disoccupazione. Anni 2008-2011.

Periodo	*Occupati*							*In cerca occupazione*	*Forze di lavoro*	*Tasso %*	
	Agricoltura	*Industria in senso stretto*	*Costruzioni*	*Servizi*	*Centro-Nord*	*Sud*	*Totale*			*disoccu-pazione*	*attività 15-64 anni*
2008	867	5.001	1.987	15.550	16.923	6.482	23.405	1.692	25.097	6,7	63,0
2009	849	4.795	1.962	15.419	16.737	6.288	23.025	1.945	24.970	7,8	62,4
2010	867	4.629	1.949	15.428	16.671	6.201	22.872	2.102	24.975	8,4	62,2
2011	850	4.692	1.847	15.579	16.752	6.216	22.967	2.108	25.075	8,4	62,2
2008 1° trim.	840	4.925	1.935	15.471	16.802	6.369	23.170	1.761	24.932	7,1	62,8
2° trim.	832	5.049	1.990	15.710	16.970	6.611	23.581	1.704	25.285	6,7	63,5
3° trim.	894	5.065	2.004	15.555	16.987	6.531	23.518	1.527	25.045	6,1	62,8
4° trim.	903	4.964	2.019	15.463	16.934	6.416	23.349	1.775	25.125	7,1	63,0
2009 1° trim.	817	4.860	1.964	15.326	16.712	6.255	22.966	1.982	24.948	7,9	62,4
2° trim.	824	4.852	1.944	15.581	16.863	6.339	23.201	1.839	25.040	7,3	62,6
3° trim.	868	4.767	1.930	15.445	16.675	6.335	23.011	1.814	24.824	7,3	62,1
4° trim.	888	4.701	2.012	15.321	16.699	6.223	22.922	2.145	25.066	8,6	62,5
2010 1° trim.	797	4.632	1.962	15.367	16.643	6.116	22.758	2.273	25.032	9,1	62,4
2° trim.	879	4.609	1.974	15.545	16.756	6.250	23.007	2.093	25.099	8,3	62,5
3° trim.	879	4.625	1.930	15.355	16.589	6.200	22.789	1.864	24.653	7,6	61,4
4° trim.	913	4.650	1.929	15.444	16.697	6.238	22.935	2.180	25.115	8,7	62,5
2011 1° trim.	807	4.702	1.859	15.507	16.742	6.133	22.874	2.155	25.029	8,6	62,2
2° trim.	838	4.659	1.919	15.678	16.812	6.282	23.094	1.947	25.041	7,8	62,1
3° trim.	890	4.663	1.833	15.562	16.714	6.234	22.948	1.900	24.848	7,6	61,7
4° trim.	867	4.743	1.775	15.568	16.739	6.214	22.953	2.429	25.382	9,6	63,0

Fonte: Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro (vari anni).*

Rispetto ai traguardi nazionali previsti dal Programma nazionale di riforma – ossia un tasso di occupazione pari al 67-69% per le persone tra i 20 e i 64 anni entro il 2020 (75% a livello europeo, secondo la Strategia Europa 2020) – non vi sono stati progressi significativi: il tasso di occupazione è salito nell'anno solo di un decimo di punto, al 61,2%.
Nel 2011, il tasso di occupazione maschile è stato inferiore a quello del 2008 per tutte le fasce d'età, tranne la classe 55-64 (+2,9 punti percentuali) sulla quale hanno avuto effetto le minori cessazioni di lavoro determinate dall'innalzamento dell'età per il pensionamento. Tale tendenza è ancora più evidente nel confronto con i dati di dieci anni prima.
Tra le donne, il tasso di occupazione è notevolmente superiore nella fascia d'età 55-64 (+4,1 punti) e appena superiore nella fascia 45-54 (+0,6 punti). Il divario di genere in quest'ultima fascia di età resta massimo (28 punti percentuali, da 31 punti nel 2008) e dà conto di larga parte della distanza che separa l'Italia dagli obiettivi comunitari (Fig. 2.2).

Figura 2.2 Tasso percentuale di occupazione, per sesso e classe di età



Fonte: Banca d'Italia (2012)

Il tasso di occupazione della popolazione straniera, seppure in rallentamento, resta più elevato di quello della componente italiana (62,3% e 56,4%, rispettivamente). Il numero delle persone in cerca di occupazione è passato da 1,7 a 2,1 milioni tra il 2008 e il 2011 e il tasso di disoccupazione dal 6,7% all'8,4% nello stesso periodo. Nel primo trimestre del 2012, in media, il tasso di disoccupazione è salito di 2,3 punti percentuali rispetto all'anno prima (per un approfondimento, si veda il Par. 2.3.1).
Il nostro Paese, a partire dagli accordi di politica dei redditi dei primi anni Novanta, ha vissuto una stagione di sostanziale moderazione salariale che, assieme al crescente impiego di contratti flessibili, ha consentito una crescita graduale dell'occupazione, nonostante la modesta dinamica del prodotto.
Sulla base dei dati Istat, le retribuzioni contrattuali hanno costantemente decelerato in termini nominali tra il 2008 e il 2011: nell'intera economia dal 3,5% all'1,8%; nel settore privato non agricolo dal 3,3% al 2,1%. Le retribuzioni di fatto per unità di lavoro dipendente – che si ottengono sommando alle retribuzioni contrattuali le componenti continuative o occasionali derivanti dalla contrattazione integrativa o quelle decise

unilateralmente dalle singole imprese[8] – hanno avuto una dinamica analoga: dal 3,4% all'1,4% nell'intera economia, dal 3,2% al 2,1% nel settore privato. Tenuto conto che la crescita dell'indice dei prezzi al consumo è stata del 2,8%, le retribuzioni nel 2011 sono diminuite in termini reali per la prima volta dal 1995. Nel settore pubblico, la perdita del potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti è stata più marcata, a causa della sostanziale stabilità delle retribuzioni nominali determinata dal blocco della contrattazione (disposto fino al 2014) e dal congelamento delle progressioni stipendiali.
Come nella maggioranza dei paesi dell'area dell'euro, in Italia, la recessione ha inciso in misura più profonda sui lavoratori più giovani e su quelli meno qualificati, sugli assunti con contratti a termine, sui settori caratterizzati da livelli retributivi mediamente più bassi (l'edilizia, tra gli altri): il minore peso di queste categorie tra gli occupati avrebbe determinato meccanicamente un rialzo delle retribuzioni medie per dipendente. Questo effetto di composizione può attenuare o nascondere un eventuale aggiustamento al ribasso dei salari in risposta alla crisi. Secondo stime della Banca d'Italia (2012), circa il 40% della crescita delle retribuzioni italiane nel 2011 sarebbe riconducibile a questi effetti.
Secondo l'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane, il reddito disponibile equivalente familiare è diminuito tra il 2008 e il 2010 in termini reali dello 0,7%, meno rispetto alla contrazione del 3,6% subita tra il 2006 e il 2008. Rispetto al 2006, è diminuita sia la quota di reddito attribuibile al reddito da lavoro dipendente sia quella riferita al lavoro autonomo; sono, per contro, aumentate le quote inerenti ai redditi non da lavoro (ossia quelli da capitale, da pensioni e da trasferimenti).

2.2 Povertà ed esclusione sociale in Italia

Gli indicatori individuati per misurare il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 sono: i) la proporzione di persone a rischio di povertà (dopo i trasferimenti sociali); ii) la proporzione di persone in situazione di grave deprivazione materiale e iii) la proporzione di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa. Da questi deriva un quarto indicatore, strumento di monitoraggio dell'obiettivo: iv) le persone a rischio di povertà o esclusione, le persone cioè che sperimentano almeno una delle situazioni individuate dai tre indicatori precedenti.
Le persone a rischio di povertà sono quelle che vivono in famiglie con un reddito equivalente (reso cioè direttamente confrontabile per famiglie di diversa composizione[9]) inferiore al 60% del reddito equivalente mediano disponibile[10]. La misura rientra tra gli

[8] Esempi di gratifiche decise unilateralmente dalle imprese sono: le gratifiche, i premi di produzione, la remunerazione degli straordinari.

[9] Il reddito equivalente è calcolato dividendo il valore familiare di reddito disponibile per il coefficiente delle scala di equivalenza (scala OCSE modificata), che tiene conto dei differenti bisogni e delle economie/diseconomie di scala che è possibile realizzare in famiglie di maggiore o minore ampiezza.

[10] L'indicatore si riferisce alla proporzione dei poveri sul totale della popolazione, P_P, detto anche indice di diffusione della povertà (*head count ratio*):

$$P_P = \frac{N_P}{N} = \frac{Numero\ di\ residenti\ poveri}{Popolazione\ residente}.$$

approcci di tipo relativo che individuano la condizione di povertà nello svantaggio di alcuni soggetti (famiglie o individui) rispetto a tutti gli altri, rimandando al concetto generale di disuguaglianza, la quale dipende dalla distribuzione del reddito nella popolazione.

Nel contesto dell'esclusione sociale, la percentuale di individui in situazione di grave deprivazione materiale può corroborare l'analisi basata sul rischio di povertà. Gli aspetti considerati riguardano il disagio economico, misurato dalla (in)capacità della famiglia di accedere a determinati beni e servizi. L'indicatore individua la quota di famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo), non potersi permettere 3) una settimana di ferie in un anno lontano da casa, 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione, l'acquisto di 6) una lavatrice, 7) un televisione a colori, 8) un telefono o 9) un'automobile[11].

L'ultimo indicatore fa riferimento alle persone che appartengono a famiglie la cui realtà lavorativa è ridotta[12]. È misurato dalla percentuale di persone con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti hanno lavorato, nell'anno precedente, meno del 20% del loro potenziale lavorativo. Si può facilmente percepire che può essere indipendente sia dal livello di reddito che dalla deprivazione materiale della famiglia. L'indicatore del rischio di povertà basato esclusivamente sulla distribuzione del reddito è così esteso per coprire anche una dimensione non strettamente monetaria della povertà[13].

Se per la stima si utilizzano dati campionari, nel nostro caso quelli dell'indagine EU-Silc, la formula è analoga. La stima, $\hat{P}_P$, della diffusione della povertà basata su dati campionari è data da: $\hat{P}_P = \frac{n_P}{n} = \frac{numero\ di\ unità - campione\ povere}{numero\ di\ unità - campione}$.

[11] L'indicatore di deprivazione materiale, D_P, è dato dalla proporzione di unità alle quali mancano almeno quattro aspetti (nell'ipotesi di indipendenza tra gli aspetti):

$$D_P = \frac{\sum_{j=1}^{n} y_j}{n} = \frac{numero\ di\ unità\ cui\ mancano\ almeno\ 4\ indicatori}{numero\ di\ unità - campione},$$

dove y_j assume il valore 1 se all'unità mancano almeno quattro indicatori e 0 altrimenti.

[12] L'intensità di lavoro, I_L, è misurata dal rapporto tra i mesi lavorati dai membri in età lavorativa delle famiglie, nell'anno precedente l'intervista, e il numero complessivo di mesi che gli stessi membri avrebbero potuto dedicare al lavoro:

$$I_L = \frac{\sum_{j=1}^{n}\sum_{k}^{n_i} m_{jk}}{\sum_{j=1}^{n}\sum_{k}^{n_i} M_{jk}} = \frac{mesi\ di\ lavoro\ dei\ membri\ delle\ famiglie - campione}{mesi\ lavorabili\ dai\ membri\ delle\ famiglie - campione},$$

dove m_{jk} è il numero di mesi-uomo di effettivo lavoro nella famiglia (j=1, …, n), n_j il numero di membri della medesima famiglia e M_{jk} è il numero di mesi nei quali i membri della famiglia j (j=1,…, n) avrebbero potuto lavorare. In genere, M_{jk} =12, però può essere inferiore a 12. I valori di I_L variano tra zero (assenza completa di lavoro in famiglia) e uno ("piena occupazione"). L'intensità è considerata molto bassa o nulla quando è inferiore al 20%.

[13] L'indicatore di esclusione dal mercato del lavoro è rilevabile tramite l'indagine EU-Silc, la stessa indagine che rileva i redditi e le condizioni di vita delle famiglie. L'indicatore richiama le caratteristiche di altri indicatori che esprimono difficoltà lavorative, quali l'incidenza delle persone in famiglie senza lavoro (*jobless household*) e il tasso di disoccupazione di lunga durata, stimabili con i dati dell'indagine sulle forze di lavoro.

In Italia, nel 2010 (ultimo dato disponibile), quasi un quinto della popolazione residente (il 18,2%) è stata a rischio di povertà. La stima si riferisce ai redditi disponibili per le famiglie a seguito dei trasferimenti sociali che, nel nostro paese, si realizzano quasi totalmente nella forma di trasferimenti pensionistici. Questo valore è più elevato della media europea, sia essa calcolata sui paesi dell'area euro (16,1%), sia essa calcolata sull'Unione dei 27 (16,4%).
Il 6,9% delle persone residenti vive in famiglie gravemente deprivate. Il valore è superiore alla media dei paesi dell'area euro (5,6%), ma è inferiore a quello calcolato sull'unione dei 27 (8,1%).
L'indicatore di esclusione dal mercato del lavoro indica che, nel 2010, il 10,2% delle persone di età inferiore ai 60 anni, in Italia, vive in famiglie a intensità lavorativa molto bassa. Il valore è decisamente prossimo alle medie europee (10,1% e 10% rispettivamente per l'area euro e i 27 dell'Unione).
L'indicatore sintetico di povertà o esclusione mostra che l'Italia si colloca su valori (24,5%) superiori, e quindi più sfavorevoli, rispetto alle medie europee (21,6% e 23,4%, rispettivamente, per l'area euro e per l'Unione a 27). Che un quarto della popolazione residente in Italia presenti almeno uno degli indicatori considerati non può non essere materia di riflessione.
Per i singoli individui, la povertà e l'esclusione sociale fluttuano nel tempo, mentre le condizioni familiari tendono a variare più lentamente, grazie alla funzione di ammortizzatore economico e sociale svolta dalla famiglia. La famiglia possiede, infatti, capacità di resilienza agli eventi avversi superiore a quelle dei singoli membri, vale a dire che la famiglia ha capacità di attutire gli effetti di eventi negativi che colpiscono un suo membro, compensando con le energie degli altri membri e riuscendo spesso a ritornare nelle condizioni di partenza.
Anche per questo motivo, negli ultimi anni, l'Italia mostra una sostanziale stabilità della percentuale di persone a rischio di povertà (appartenenti cioè a famiglie a rischio di povertà) intorno al 19%, senza variazioni statisticamente significative da un anno all'altro. Questa stabilità conferma l'opinione comune che la famiglia è riuscita a dare un appoggio ai giovani che non trovano lavoro e a quelli che, pur trovandolo, non riescono a trovare autonomamente i mezzi per costituire una propria famiglia.
Il concetto di "rischio" di povertà e di esclusione sociale rimanda alla probabilità di essere in una delle condizioni che determinano l'esclusione, ad una certa data o in un dato arco temporale. Il rischio può essere elevato per chi possiede una data caratteristica, se vi concorrono altre condizioni di stato, di luogo, o se accadono eventi negativi (tra gli altri: lutti, incidenti, disastri naturali) che fanno lievitare il rischio. All'inverso, le persone possono uscire da uno stato momentaneo di necessità se mutano le condizioni di partenza o accadono eventi favorevoli che le risollevano. La vera differenza sta nell'entità del rischio stesso ed è anche per questo motivo che per l'Italia, accanto alle misure europee, diffonde misure che permettono di dettagliare meglio le categorie a diverso rischio o stato di povertà.
L'Istat calcola annualmente, oltre alle misure europee, due misure di povertà: una relativa, basata sulla distribuzione della spesa per consumi, e una assoluta, basata sulla valutazione monetaria di un paniere di beni e servizi considerati essenziali (cfr Par. 1.2)[14].

[14] L'approccio italiano è distinto da quello europeo: a) per l'uso della variabile spesa per consumi piuttosto che del reddito come misura della condizione economica della famiglia; b) per l'uso del valore medio piuttosto che del valore mediano per la determinazione della soglia di povertà; c) per l'uso di una diversa

In termini generali, una misura di povertà relativa ha valori più elevati se valutata in termini di reddito disponibile piuttosto che di spesa per consumi. La distribuzione del reddito è, infatti, più variabile di quella della spesa per consumi: la famiglia può, infatti, decidere di risparmiare una parte del proprio reddito o di destinarlo all'acquisto di beni e servizi che non rientrano nel campo di osservazione della spesa per consumi. D'altra parte, grazie all'aiuto delle reti informali di sostegno, bassi livelli di reddito disponibile possono tradursi in livelli di spesa superiori al reddito. Per l'Italia, dunque, la misura della povertà basata sul reddito (quella in base alla quale si effettuano i confronti in Europa) dà stime più elevate di quelle basate sulla spesa per consumi.

La stima della povertà assoluta si basa sulla valutazione monetaria di un paniere di beni e servizi essenziali. Il paniere è composto da tre aree di consumo: alimentare, relativa all'abitazione (comprensiva delle quote di ammortamento dei principali beni durevoli) e l'area residuale che rappresenta l'insieme delle altre necessità familiari e individuali. La soglia di povertà assoluta corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere e varia, per costruzione, in base sia alla dimensione e alla composizione per età della famiglia, sia alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza. Le famiglie che palesano una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia sono dette "assolutamente povere".

La povertà assoluta è, quindi, idealmente indipendentemente dallo standard di vita medio della popolazione di riferimento o, per meglio dire, non riflette se non in modo generico la ricchezza generale del Paese. È, invece, influenzata nel tempo dalle dinamiche dei prezzi e dal loro effetto sulle decisioni di allocazione delle risorse familiari[15].

Di recente, inoltre, è stata condotta la prima rilevazione sulla povertà estrema, quella delle persone senza dimora, che permetterà a breve di colmare una lacuna importante tra le misure della povertà. Tale sottopopolazione, per definizione, è, infatti, esclusa dalle stime di povertà fin qui considerate poiché le famiglie partecipanti alle indagini sulle famiglie sono selezionate dalle liste anagrafiche e contattate all'indirizzo di residenza, mentre le persone che vivono in strada sono quasi sempre escluse da questi riferimenti ideali.

In sintesi, le misure disponibili permettono di distinguere:

- *i poveri estremi*, ossia le persone che sono in uno stato di deprivazione materiale che rasenta il limite naturale e che, per questo, sono talvolta costrette a vivere in strada o a dormire in alloggi di fortuna, dormitori pubblici, automobili, roulotte, ecc. Al momento non ci sono ancora stime disponibili a livello nazionale, ma si presenta la situazione dei servizi ad essi rivolti (con riferimento al solo Veneto, si veda: Fabbris, 2005).
- *Gli assolutamente poveri*, ossia le persone appartenenti a famiglie che non hanno le risorse economiche necessarie per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata tipologia famigliare, si considerano essenziali per raggiungere uno standard di vita minimamente accettabile (Istat, 2009).

---

scala d'equivalenza, che nell'approccio italiano è stata elaborata specificamente per la CIES ed è nota come scala di equivalenza Carbonaro (1985).

[15] L'allocazione delle risorse familiari può cambiare anche se queste ultime non si modificano. Si pensi, ad esempio, all'impatto di una riforma sanitaria che modifichi la gratuità di alcuni beni o servizi sull'allocazione del reddito e sullo standard di vita delle famiglie.

- I *poveri relativi*, ossia le persone appartenenti a famiglie che hanno un reddito mensile o una spesa per consumi non superiore ad un livello standard. Come già detto, il criterio dell'Eurostat, volto a rendere confrontabili i redditi dei paesi europei, determina la soglia di povertà rispetto alla distribuzione dei redditi nell'area in questione. La stima Istat italiana determina la soglia di povertà rispetto alla distribuzione della spesa per consumi. Tra i poveri relativi individuati con le misure italiane, è possibile, inoltre, distinguere gli "*appena poveri*" e i "*sicuramente poveri*", quelli, cioè, che hanno un valore di spesa per consumi inferiore alla soglia di non oltre il 20% (nel primo caso) e di oltre il 20% (nel secondo). I primi sono coloro che, pur essendo poveri, hanno livelli di povertà abbastanza contenuti, gli altri sono coloro che hanno condizioni di povertà decisamente più gravi. Analogamente, tra i non poveri relativi, è possibile distinguere tra i "*quasi poveri*" e i "*sicuramente non poveri*", quelli cioè con una spesa superiore alla linea di povertà, rispettivamente, di non oltre il 20% e di oltre il 20%. I quasi poveri rappresentano la quota di popolazione che, pur non essendo povera, presenta un elevato rischio di diventarlo.

Nel 2011, le famiglie relativamente povere, secondo la misura italiana, sono 2.782 mila (11,1% del totale), pari a 8.173 mila persone (il 13,6% del totale). Le famiglie appena povere sono il 6% e le sicuramente povere il 5,1%. All'11,1% di famiglie povere, si può aggiungere, per definire il quadro della povertà, il 7,6% delle famiglie quasi povere. Le famiglie in povertà assoluta sono, invece, 1.297 mila (il 5,2% del totale), pari a 3.415 mila persone (il 5,7% della popolazione residente).

Le misure della povertà qui trattate sono oggettive, ossia basate sul reddito o sulla spesa per consumi delle famiglie, e si distinguono dalle misure soggettive di deprivazione[16]. Sui limiti e sulle specificità metodologiche dei vari criteri di stima dell'entità della povertà in Italia si può consultare il Par. 2.7.2.

I dati di base e le principali evidenze durante la crisi

La povertà relativa in Italia è rimasta sostanzialmente stabile negli ultimi anni, sia considerando la misura europea di rischio di povertà, sia considerando la misura relativa italiana: con riferimento ai residenti, si passa dal 19,9% del 2007 al 18,2% del 2010 per il rischio di povertà (indicatore europeo) e dal 12,8% del 2007 al 13,6% del 2011 per la misura di povertà relativa italiana (Tab. 2.2).

Un considerevole aumento evidenzia, invece, la povertà assoluta (dal 4,1% del 2007 al 5,7% del 2011), dovuto all'aumento significativo nel Mezzogiorno tra il 2007 e il 2008 (dal 6% all'8,1%) e ad un modesto ma progressivo incremento negli anni successivi. Come abbiamo avuto modo di argomentare, la povertà assoluta "legge" l'insufficienza economica facendo riferimento a standard comparabili nel tempo.

---

[16] Le misure soggettive si basano sulla valutazione dei singoli in merito al proprio benessere, il quale dipende anche dalle aspirazioni individuali e dalla capacità dei singoli di adattarsi alle circostanze. La valutazione del proprio benessere può nascere anche dal confronto con famiglie che hanno condizioni sociali ed economiche simili: una famiglia può essere povera dal punto di vista economico, ma non sentirsi necessariamente in stato di deprivazione (Freguja *et al.*, 2007). L'approccio basato su indicatori (anche) soggettivi di deprivazione economica è stato sviluppato a partire dagli anni Settanta (Van Praag, 1978; Hagenaars, 1986; Dagum, 1989; Goedhart *et al.*, 1997). Tra gli altri, Muffels e Vriens (1991) hanno elaborato una scala di povertà basata sulla percezione del proprio stato. La domanda era: "*Se pensi a come vive la tua famiglia in questo momento, pensi di essere povero, ricco, o né povero né ricco? Puoi rispondere dando un punteggio alla tua condizione, da 1 (molto povero) a 10 (molto ricco)*". Sen (2000) denomina *autovalutazione* l'approccio soggettivo e *valutazione standard* quello oggettivo.

Tabella 2.2 Incidenza percentuale del rischio di povertà, della povertà relativa e della povertà assoluta tra gli individui in Italia – Anni 2007-2010.

Anni	*Incidenza % della povertà*		
	Rischio di povertà	*Povertà relativa*	*Povertà assoluta*
2007	19,9	12,8	4,1
2008	18,7	13,6	4,9
2009	18,4	13,1	5,2
2010	18,2	13,8	5,2
2011	n.d.	13,6	5,7

Fonte: Istat, elaborazione di dati sui consumi e EU-Silc.

La moderata variazione dell'incidenza e dell'intensità della povertà[17] nel complesso delle famiglie italiane nasconde dinamiche diverse per sottogruppi di popolazione. In modo particolare, nei quattro anni considerati è peggiorata la condizione delle famiglie residenti nel Mezzogiorno, quella delle famiglie più ampie o con molti figli minori, quella delle famiglie con un solo genitore. Segnali di peggioramento si sono inoltre osservati tra le famiglie monoreddito, e in modo particolare tra quelle il cui principale percettore di reddito ha un basso profilo professionale (tipicamente: lavoratori in proprio e operai), e tra le famiglie dove la mancanza di ulteriori entrate si associa alla difficoltà di alcuni componenti a trovare un'occupazione. Segnali di miglioramento si osservano, infine, tra le famiglie di anziani soli o in coppia, miglioramento che mostra una battuta di arresto proprio nel 2011.

Nel Mezzogiorno, oltre all'aumento della povertà assoluta (dal 5,8% all'8% a livello familiare), si registra anche un peggioramento dell'intensità della povertà (dal 21,6% del 2007 al 22,3% del 2011) e peggiora la condizione delle famiglie numerose (l'incidenza tra le famiglie di 5 o più componenti passa dal 22,4% del 2007 al 28,5% del 2011 per la relativa e dall'8,2% al 12,3% per l'assoluta). Tra l'altro, nel Meridione, le coppie con tre o più figli sono passate dal 36,7% del 2009 al 50,6% del 2011.

Tra le famiglie con figli minori, si è passati dal 14,1% al 15,6% per la povertà relativa e dal 3,9% al 6,1% per quella assoluta. Ancora una volta è il Mezzogiorno a mostrare i peggioramenti più marcati (con un aumento progressivo dal 26,1% del 2007 al 29,7% del 2011).

Più grave è diventata anche la condizione delle famiglie con membri aggregati e dove convivono più generazioni (dal 18% al 22% per la povertà relativa e dal 7% al 10,4% per l'assoluta), in particolare nel Mezzogiorno: la povertà relativa sale in queste famiglie dal 30,3% al 42,6%.

Anche tra le famiglie di lavoratori in proprio si osserva un aumento della povertà, sia relativa (dal 7,9% al 11,2%) che assoluta (dall'1,8% al 4,2%), aumento particolarmente evidente tra il 2007 e il 2008 (dal 7,9% all'11,2%) e tra il 2009 e il 2010 (dall'8,7% al 10,7%). Nel 2009, infatti, si registra una leggera flessione che può essere stata determinata dalla cessazione di alcune attività di minori dimensioni ed economicamente

[17] Per valutare la gravità, o intensità, della povertà, si può adottare l'indice I_P, (*poverty gap index*) che misura lo scarto tra il reddito/consumo dei poveri, R_P, e la linea di povertà, R^*:

$$I_P = 1 - \frac{R_P}{R^*} = 1 - \frac{\textit{reddito medio dei poveri}}{\textit{linea di povertà}}$$

Quanto più basso è il rapporto I_P, tanto maggiore è la distanza del reddito degli individui a rischio di povertà dalla soglia e, dunque, tanto maggiore è l'intensità della povertà monetaria.

più fragili. Ciò si verifica a seguito della situazione osservata nel Mezzogiorno: tra le famiglie di lavoratori autonomi l'incidenza passa dal 16,3% del 2007 al 23,8% nel 2010.
Le famiglie di operai mostrano un progressivo aumento dell'incidenza di povertà: dal 13,9% del 2007 al 15,4% del 2011 per la relativa e dal 5,2% al 7,5% per l'assoluta.
Infine, le famiglie nelle quali è presente un unico reddito da lavoro a cui non si affiancano redditi da pensione e che devono sostenere il peso di componenti in cerca di occupazione, l'incidenza della povertà relativa aumenta dal 19,9% del 2007 al 28,2% del 2011 e quella assoluta più che raddoppia, dal 5,5% all'11,5% del 2011. Queste sono le famiglie in vera difficoltà economica.
Gli unici segnali di miglioramento si osservano tra le famiglie di e con anziani: se sono soli, si passa dal 12% al 10,1% e se sono in coppia dal 13,5% all'11,3%.

Tabella 2.3 Linea di povertà, incidenza percentuale della povertà relativa, per ripartizione geografica, e intensità percentuale della povertà tra le famiglie italiane - Anni 2007-2011.

Anni	*Linea di povertà (euro, prezzi correnti)*	*Incidenza % della povertà relativa*				*Intensità % della povertà (I_P)*
		Nord	*Centro*	*Sud*	*Italia*	
2007	986,35	5,5	6,4	22,5	11,1	20,5
2008	999,67	4,9	6,7	23,8	11,3	21,5
2009	983,01	4,9	5,9	22,7	10,8	20,8
2010	992,46	4,9	6,3	23,0	11,0	20,7
2011	1.011,03	4,9	6,4	23,3	11,1	21,1

Fonte: Istat, elaborazione di dati sui consumi.

Tabella 2.4 Incidenza percentuale della povertà assoluta in Italia, per ripartizione geografica e intensità percentuale tra le famiglie - Anni 2007-2011.

Anni	*Incidenza % della povertà assoluta*				*Intensità % della povertà (I_P)*
	Nord	*Centro*	*Mezzogiorno*	*Italia*	
2007	3,5	2,9	5,8	4,1	16,3
2008	3,2	2,9	7,9	4,6	17,0
2009	3,6	2,7	7,7	4,7	17,3
2010	3,6	3,8	6,7	4,6	17,8
2011	3,7	4,1	8,0	5,2	17,8

Fonte: Istat, elaborazione di dati sui consumi.

2.3 I gruppi maggiormente a rischio di povertà ed esclusione sociale

I gruppi a rischio di povertà ed esclusione sociale che si evidenziano nel seguito fanno riferimento a caratteristiche delle famiglie. Una famiglia si considera a rischio se la sua composizione e struttura ne limitano la capacità di far fronte ad eventi difficili della vita. Una persona si considera a rischio se manifesta fragilità dal punto di vista demografico, sanitario, o economico-produttivo tali da compromettere il suo possibile apporto alla vita quotidiana, alla famiglia e alla comunità civile cui appartiene (Micheli, 1999; Fabbris, 2003a, b).

Le categorie che, in questo Rapporto, si considerano a rischio di povertà e di esclusione sociale sono le seguenti[18].

1) *Disoccupati e precari*. Con il primo termine s'individuano sia le persone che avevano un precedente rapporto di lavoro e l'hanno perso, sia quelle che non ne hanno mai avuto uno; con il secondo si denotano i lavoratori che, pur avendo un lavoro, sono legati all'azienda o all'ente in cui operano da un contratto "atipico", oppure a tempo determinato, o addirittura da nessun contratto, e quindi hanno limitate garanzie giuridiche di proseguire nell'attività. I rischi di povertà di queste persone sono descritti nel Par. 2.3.1.
2) *Anziani soli.* Anziana è una persona con almeno 65 anni di età. Le variabili critiche di questa categoria di persone sono l'esiguità del reddito e la solitudine, quest'ultima causata frequentemente da celibato/nubilato, separazione dal coniuge, vedovanza. La solitudine, unita alla frequente mancanza di mezzi di trasporto propri e a difficoltà nell'uso degli strumenti tecnologici di comunicazione, genera rischi di esclusione economica e sociale: questi rischi sono descritti nel Par. 2.3.2.
3) *Famiglie con minori.* Si distinguono tra queste: (a) le *famiglie monogenitoriali*, per le quali la criticità consiste nella difficoltà del genitore di organizzarsi la vita dovendo accudire al figlio, o ai figli, e procurarsi un reddito con il lavoro; la difficoltà è ancora maggiore qualora i genitori, o altri parenti prossimi che potrebbero tenere i figli durante il lavoro, abitino lontano e non siano perciò in grado di intervenire; (b) le *famiglie con tre o più figli*, per le quali il carico di spesa associato all'ampiezza famiglia può diminuire la capacità della famiglia di far fronte alle difficoltà nel caso di eventi avversi, in modo particolare di eventi che limitino la capacità produttiva degli adulti. Le considerazioni sui rischi attinenti alle famiglie con minori sono esposte nel Par. 2.3.3.
4) *Persone con limitazioni dell'autonomia personale.* Le disabilità, la cronicizzazione delle malattie e la perdita dell'autosufficienza riducono l'autonomia lavorativa, la capacità di produrre redditi, la capacità di relazione e di partecipazione sociale delle persone colpite. I rischi di impoverimento delle famiglie in cui vivono persone con limitazioni nell'autonomia personale sono descritti nei Paragrafi 2.3.4 e 2.3.5.
5) *Immigrati*, termine con cui si comprendono coloro che sono presenti o residenti in Italia per qualsiasi motivo e che possono avere difficoltà economiche, sanitarie, o di cittadinanza. I rischi di povertà ed esclusione sociale degli immigrati sono descritti nel Par. 2.3.6.

Le categorie evidenziate comprendono quote rilevanti dell'insieme dei poveri assoluti e dei poveri relativi. Le difficoltà economiche delle famiglie possono interagire con la caratteristica che individua ciascuna categoria nel determinare il disagio sociale delle famiglie. Le caratteristiche delle famiglie determinano in egual misura il rischio di povertà delle persone che vi appartengono. Così come funge da ammortizzatore e da compensatore dei problemi individuali, la famiglia che cada in povertà determina difficoltà per tutti i componenti, ragion per cui ha senso compiuto parlare, tra l'altro, di bambini o di disabili poveri.

È opportuno precisare che, pur essendo la povertà il riferimento principale del presente Rapporto, si trattano anche le altre forme di esclusione sociale degli individui e delle famiglie. Si parlerà di complessità e multidimensionalità dell'esclusione sociale,

[18] Varie ricerche supportano le scelte metodologiche svolte al fine di determinare i gruppi di famiglie a rischio di disagio economico o sociale. Tra le ricerche svolte di recente in Italia ci si può riferire a: Micheli e Laffi (1995); Micheli (1999); Poffe e Fabbris (2005), Fabbris (2007a, b), Fabbris et al. (2007).

intendendo con il secondo termine che, per numerose categorie di persone e di famiglie, l'esclusione può essere generata da una pluralità di cause, le quali agiscono sia sulle capacità produttive, sulla salute e sulla partecipazione sociale dei singoli, sia sull'economia e sulla capacità di auto-aiuto della loro famiglia, sia sulle capacità di intervento delle istituzioni e delle comunità locali. Con il secondo termine s'intende che il coacervo di cause agisce in interazione, ragione per cui non è dirimente il ragionare esaminando una causa alla volta.
Caritas e Fondazione "E. Zancan" (2011) denominano "povertà di diritti" questa molteplicità di deprivazioni, intendendo che la povertà economica si accompagna spesso a limitazioni nel diritto al lavoro, alla realizzazione di una famiglia, alla tutela delle fragilità da parte dello Stato, alla partecipazione alla realizzazione del bene comune (Benvegnù-Pisani, 2011).
Inoltre, il malessere che si è diffuso nella società negli ultimi tempi – e che colpisce in modo particolare i giovani – non ha origine nella povertà economica in senso stretto, bensì nell'assenza di prospettive aggravata da una crisi di cui non si intravede la fine, nella difficoltà di trovare lavoro non solo durante, ma anche dopo la fine della crisi, nell'ottundimento delle speranze esistenziali e nella difficoltà di immaginare traiettorie di realizzazione personale.

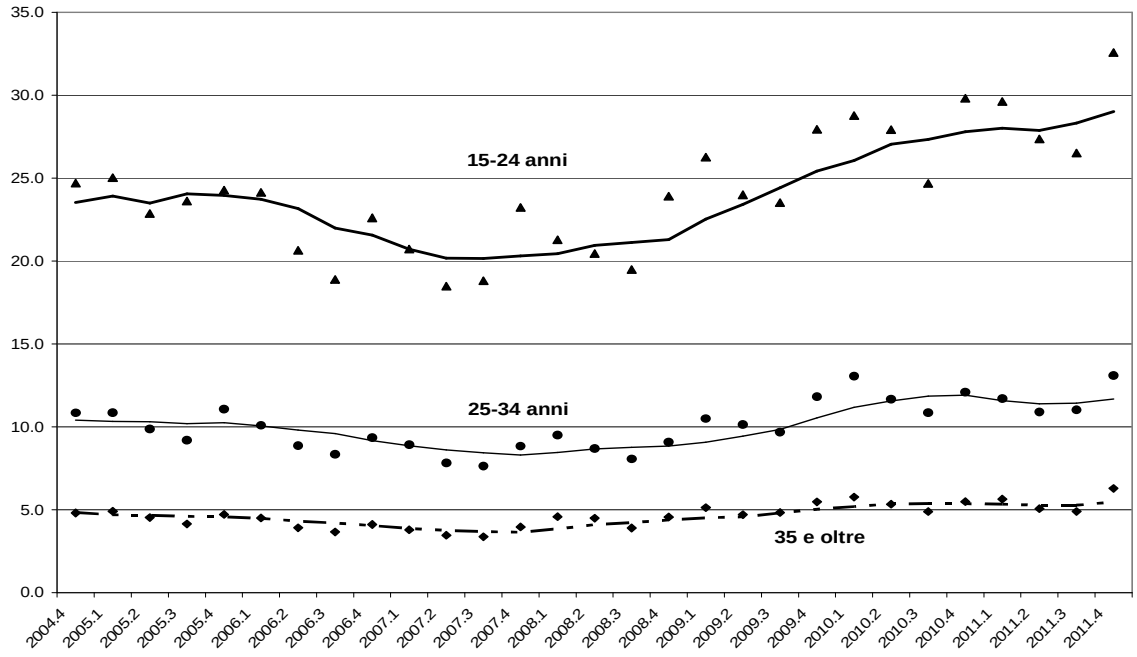
2.3.1. Disoccupati e precari

Le statistiche sulla povertà sono connesse allo status occupazionale. Se la persona di riferimento (capofamiglia) è in cerca di occupazione, l'incidenza della povertà assoluta è nel 2011 pari a circa il triplo del valore medio (15,5% e 5,2%, rispettivamente), e in forte crescita rispetto all'anno prima (12,8%); la povertà assoluta è meno elevata della media tra le famiglie con a capo una persona occupata come dipendente (4,1%) o come lavoratore autonomo (2,9%). Anche gli indicatori di deprivazione mostrano un disagio economico più contenuto nelle famiglie il cui reddito principale è da lavoro e un disagio decrescente al crescere del numero di percettori.
La povertà relativa delle famiglie il cui capofamiglia è disoccupato ha un'incidenza del 27,8%, contro una media dell'11,1%. Tra gli occupati, l'incidenza è del 9,1% (9,4% per i dipendenti, 7,9% per gli autonomi). La disoccupazione si associa a livelli di povertà elevati, plausibilmente, per la insufficiente copertura del sistema di ammortizzatori sociali che, in caso di licenziamento, esclude i lavoratori con storie contributive più brevi o frammentate. Anche fra chi possiede i requisiti per ottenere prestazioni di sostegno al reddito, l'incremento della permanenza nello stato di disoccupazione causato dal protrarsi della crisi può rappresentare un fattore di rischio per l'esaurirsi dei trattamenti previsti, in un paese tra i pochi in Europa che non dispone di un reddito di ultima istanza.
Pur in assenza di statistiche ufficiali sulla diffusione della povertà tra i lavoratori precari, è facile immaginare che questo sottogruppo di lavoratori abbia più alte probabilità, rispetto a lavoratori con contratto standard, di risoluzione del rapporto di lavoro e di esclusione dal sistema di ammortizzatori sociali.

I disoccupati
Nel 2011, il numero medio di disoccupati è stato pari a 2,1 milioni (1,5 nel 2007), sostanzialmente invariato rispetto all'anno prima, riflettendo una diminuzione nel Nord

(-2,0%), compensata da un aumento di pari intensità nel Sud e nelle Isole (3,6% tra le donne del Meridione). Circa la metà è disoccupata da almeno 12 mesi (i cosiddetti disoccupati di lunga durata), quota che è andata crescendo nel corso della crisi.
Il tasso di disoccupazione è rimasto, rispetto al 2010, attorno all'8,4%; era pari al 6,1% nel 2007. Ciò riflette l'accelerazione dell'offerta di lavoro nelle fasce di età più anziane, compensata dall'ulteriore deterioramento delle prospettive lavorative nelle fasce più giovani della popolazione. Tra il 2007 e il 2011, vi è stato un graduale innalzamento dei requisiti anagrafici e contributivi per il pensionamento; ne è disceso un costante aumento della partecipazione tra le persone tra i 55 e i 64 anni di età (20,7%; 506.000 unità), che si è solo in parte trasformato in maggiore occupazione (18,9%, pari a 451.000 unità); la loro incidenza sul complesso dei disoccupati è salita al 5,4% (rispetto al 3,9% nel 2007).
Il tasso di disoccupazione è più elevato e in crescita per gli stranieri (12,1% nel 2011) e tra coloro che, al più, possiedono la licenza media inferiore (10,6%); è minimo e in diminuzione tra i laureati (5,4%).
Il tasso di disoccupazione delle persone tra 15 e 34 anni è aumentato al 15,7%, quasi 5 punti percentuali in più rispetto al 2007. Al peggioramento dell'indicatore per questa fascia di età è imputabile in larga misura il peggioramento dell'indice complessivo nel corso della crisi. Si rileva, invece, una dinamica assai più modesta per chi ha almeno 35 anni (Fig. 2.3).

Figura 2.3 Tasso percentuale di disoccupazione per età.



Fonte: Elaborazione di dati Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro*. Le linee continue indicano medie mobili a 4 termini.

È aumentata, inoltre, in misura rilevante, la quota di giovani tra i 15 e i 29 anni che non lavorano né studiano (*Not in Employment, Education and Training, Neet*), dal 19,3% nel 2008 al 22,1% nel 2010. L'aumento è stato più forte al Centro-Nord (3,6 punti percentuali), rispetto al Sud (1,9 punti) dove tre giovani su dieci sono esclusi sia da percorsi formativi che lavorativi. L'incidenza è maggiore fra le donne, ma la crescita nel periodo della recessione è stata più accentuata tra gli uomini.

Tra i motivi della mancata ricerca di lavoro prevalgono quelli legati alla formazione di una famiglia propria, allo studio e allo scoraggiamento nella ricerca di lavoro. Allo stesso tempo, si registra una diminuzione significativa di nuovi pensionati e di persone a cui non interessa lavorare o che non hanno bisogno di lavorare, prevalentemente per motivi legati all'età.
Il tasso di disoccupazione riesce a cogliere solo in parte il fenomeno del sottoutilizzo delle forze di lavoro, sia perché ignora le ore di lavoro perse dai dipendenti in CIG, sia per l'acuirsi del fenomeno dello scoraggiamento dei giovani nella ricerca di lavoro determinato anche dal clima di sconforto e di compatimento generale delle giovani generazioni. Si stima, a questo proposito (Banca d'Italia, 2012), un deterioramento della propensione a cercare durante la crisi molto più marcato di quello segnalato dal tasso ufficiale di disoccupazione (Fig. 2.3). Il divario tra il tasso di disoccupazione e quello del sottoutilizzo (che includa anche gli scoraggiati) è in larga misura dovuto ai residenti nel Mezzogiorno. L'incidenza della CIG è, invece, superiore al Centro-Nord, plausibilmente per la maggiore presenza in quell'area di medie e grandi imprese industriali che sono le tradizionali destinatarie di questo istituto.
Il bacino degli inattivi in età lavorativa è costituito da circa 15 milioni di persone. Tra gli inattivi, nel 2011, è aumentato sia il numero di chi non cerca lavoro ma sarebbe disponibile a lavorare, sia il numero di chi lo cerca pur non essendo immediatamente disponibile a lavorare. Queste due componenti, che costituiscono le cosiddette "forze di lavoro potenziali", rappresentano il 12,1% della forza lavoro in Italia, contro il 4,6% medio dell'Unione europea). È invece diminuito il numero di coloro che né cercano né sono disponibili a lavorare.

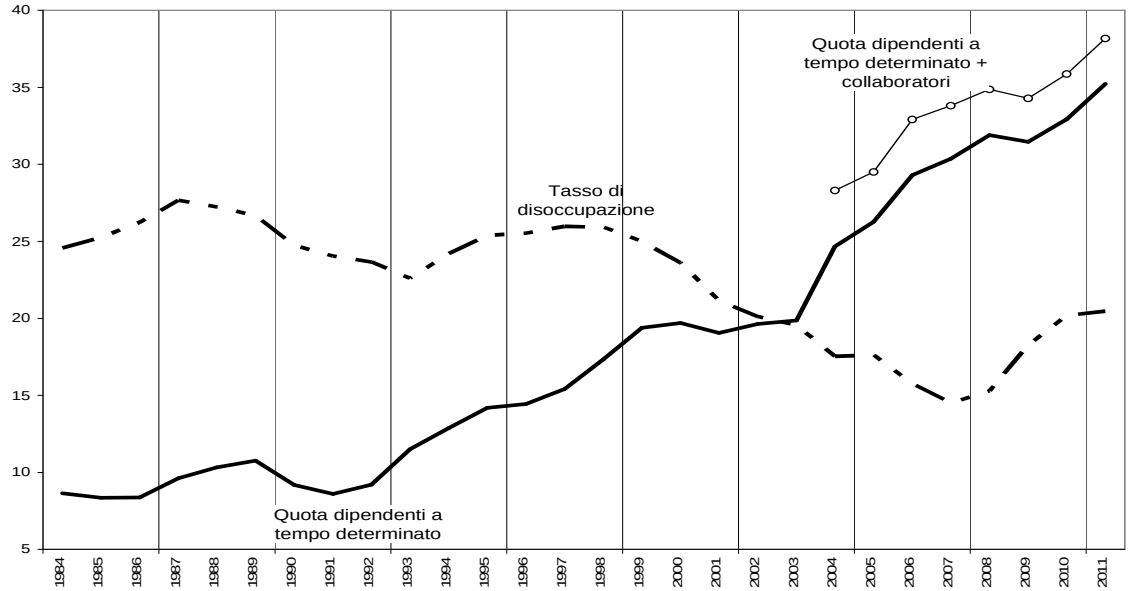
I precari

Anche se è entrato nel lessico quotidiano, il termine "precario" per descrivere un lavoratore ha una definizione tutt'altro che univoca. La condizione di precarietà è solitamente riferita alla forma atipica del contratto (quella tipica essendo il contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno), forma che si può associare ad un'elevata frammentazione delle carriere lavorative e a più limitate tutele sociali.
Secondo la *Rilevazione sulle forze di lavoro* dell'Istat, nel secondo trimestre del 2008, prima del manifestarsi della crisi, erano 3,1 milioni i lavoratori assunti con contratto a termine, o di collaborazione, o parasubordinato[19], pari al 13,1% degli occupati. Tre anni dopo, il loro numero è sceso a 2,9 milioni, pari al 12,5%[20]. Tra l'inizio del 2008 e l'inizio del 2011, il flusso in uscita dallo stato di occupazione è stato molto più elevato per i temporanei rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato (rispettivamente, 16,7% e 2,7% nella media del periodo).
A parità di altre caratteristiche, la probabilità di essere impiegato con un contratto atipico era nel 2011 più elevata per le donne, per le persone con titolo di studio elevato, per i più giovani. Per le persone tra 15 e 29 anni, la quota degli occupati a termine sul totale dei dipendenti, in costante crescita, ha raggiunto nel 2011 il 35% (il 38% se si includono anche i collaboratori; Fig. 2.4).
Alla fine dello scorso decennio, erano circa 1,2 milioni i lavoratori dipendenti non coperti da sussidio in caso di licenziamento. Tra essi, i lavoratori con contratto a termine

[19] Si denominano *parasubordinati* i lavoratori autonomi diversi dai collaboratori che dichiarano di lavorare per un solo committente, presso la sua unità produttiva e in orari prestabiliti.
[20] Istat (2011c) stima in 2,6 milioni il numero degli occupati atipici, includendo in tale definizione i dipendenti a termine, i collaboratori (con o senza progetto) e i prestatori d'opera occasionali.

erano circa il 60%. Ad essi, sono sommabili circa 400 mila collaboratori e altri autonomi parasubordinati (Banca d'Italia, 2009b).

Figura 2.4 Tasso percentuale di disoccupazione e quota percentuale di lavoratori a termine tra i giovani di 15-29 anni



Fonte: Elaborazioni su dati Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro*.

Tra i lavoratori precari vi sono anche quelli impiegati nell'economia sommersa, i quali, a fronte di un più elevato rischio di perdere il lavoro – per via dell'assenza di costi di licenziamento per il datore – non possono né accedere agli ammortizzatori sociali, né alla fine della vita lavorativa godere di trattamenti pensionistici. Tale fenomeno assume in Italia dimensioni rilevanti: secondo l'Istat, i dipendenti irregolari sono 2,3 milioni, a cui si possono sommare 657 mila lavoratori autonomi.
Il tasso di lavoro irregolare – dato dal rapporto tra le unità di lavoro irregolari e quelle totali – è aumentato tra il 2008 e il 2010 di mezzo punto percentuale, al 12,3%, riflettendo la crescita del fenomeno in tutti i macro-settori tranne le altre attività di servizi, in larga misura per la progressiva regolarizzazione dei lavoratori addetti ai servizi domestici presso famiglie e convivenze. Sulla base dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia, Cappariello e Zizza (2010) stimano che la probabilità di lavorare nell'economia sommersa è, a parità di altre condizioni, più elevata per le donne, per i meno istruiti, per gli addetti all'edilizia e al terziario.

2.3.2. Anziani soli

Su una popolazione residente in Italia che, alla fine del 2011, è di 60.851 mila persone, il 20,6% ha almeno 65 anni[21]. Nel corso degli anni, l'incidenza della popolazione anziana è cresciuta (nel 2002 era il 18,7%) e, in proporzione ancora più cospicua, sono aumentati gli ultraottantenni che nel 2011 rappresentano il 6,1% della popolazione (nel 2002 erano il 3,7%).

[21] La popolazione comprende anche un 14% con meno di 15 anni e un 65,3% con età tra i 15 e i 64 anni.

Nel 2011, il 12,8% degli anziani, per un totale di 1.555 mila persone, è relativamente povero e il 5,8% (707 mila) lo è in termini assoluti. L'incidenza della povertà relativa è, quindi, inferiore alla media nazionale (pari al 13,8%), mentre quella assoluta è leggermente superiore (5,2%). Gli indicatori di povertà sono, tuttavia, elevati tra gli ultraottantenni, raggiungendo il 15,7% per la povertà relativa e il 7,1% per l'assoluta.
Se l'incidenza della povertà relativa nel Mezzogiorno è quasi 5 volte quella del Nord, tra gli anziani il rapporto si riduce, passando dal 6,7% nel Nord, al 24,9% nel Mezzogiorno. Per quanto riguarda la povertà assoluta, i valori passano dal 4,8% del Nord, al 5,6% del Centro per salire al 7,4% nel Mezzogiorno.
Circa i due terzi degli anziani relativamente poveri vivono da soli o in coppia (il 24,4% solo e il 37,9% in coppia), l'incidenza della povertà per queste due tipologie familiari è comunque inferiore alla media e pari, rispettivamente, al 10,1% e all'11,3%. È tra gli anziani che vivono assieme ai figli o con altri familiari che si osservano le incidenze più elevate (oltre il 15%), che arrivano quasi al 20% quando gli anziani vivono in famiglie con più generazioni.
Le donne anziane mostrano un'incidenza pari al 12,8%, contro il 12,7% osservato tra gli uomini. Le anziane sole hanno spesso età più elevate degli anziani maschi, grazie alla maggiore probabilità di sopravvivenza, e per questo vivono talvolta in condizioni di essenzialità economica (10,8% in povertà relativa). Le anziane sole sono il 34% delle donne anziane.

Tabella 2.5 Indicatori di povertà relativa tra le famiglie con anziani. Anni 1997 e 2011.

Famiglie con anziani	*Incidenza % di povertà*		*Composizione % delle famiglie povere*	
	1997	*2011*	*1997*	*2011*
Famiglie con un solo anziano	14,7	11,2	64,8	61,5
Famiglie con due o più anziani	17,3	14,3	35,3	38,5
Tipologia familiare				
Persona sola	16,3	10,1	39,9	34,0
Coppia senza figli	15,4	11,2	30,9	28,9
Coppia con figli	14,8	16,9	11,5	15,1
Genitore con figli	13,5	12,5	6,0	7,5
Altra tipologia	15,3	19,6	11,7	14,5
Famiglie con almeno un anziano	*15,5*	*12,2*	*100,0*	*100,0*

Fonte: Istat, elaborazione di dati sui consumi.

Gli anziani relativamente poveri che vivono soli sono 380 mila, tra essi 158 mila sono ultraottantenni (nel 1997, erano 441 mila, 184 mila gli ultraottantenni). La stabilità numerica, soprattutto tra gli ultraottantenni, è l'effetto di una notevole diminuzione dell'incidenza della povertà, che nei 14 anni considerati è passata per gli anziani dal 16,3% al 10,1% (dal 13,4% al 9,2% per le persone con meno di 80 anni, dal 23,3% all'11,9% per gli ultraottantenni). Negli anni, è anche aumentata la concentrazione di anziani poveri nel Mezzogiorno.
È nei piccoli comuni che si concentra la maggiore parte dei poveri: l'incidenza è dell'8,1% nelle aree metropolitane, del 6,5% nei grandi comuni e del 12,7% nei piccoli comuni. Ciò è verosimilmente legato alla residualità delle economie e al generale invecchiamento degli ambienti rurali e montani; infatti, il livello della spesa media mensile tra i poveri (pari a 498 euro) varia tra i 573 delle aree metropolitane e i 480 euro dei piccoli comuni. La spesa delle famiglie è molto concentrata sugli alimentari (32,1%)

e sull'abitazione (54%); seguono, a considerevole distanza, le spese per la sanità (3,6%) e per le comunicazioni (3,1%).
Circa il 62% degli anziani poveri è proprietario della propria abitazione (contro il 76,4% dei non poveri), un altro 3,6% è in usufrutto (5,7%) e l'8,3% vive in un'abitazione data in uso gratuito da parte di parenti (4,8%). Resta un cospicuo insieme (26%) di famiglie povere che deve pagare un affitto (contro il 13% dei non poveri).
Nel 17,3% delle famiglie anziane povere l'abitazione è priva di riscaldamento (il 4,7% tra le non povere), nel 51,2% manca del telefono (23,4%), nel 9,6% della lavatrice (4,6%), nel 95% della lavastoviglie (75,6%), nel 91,7% di un condizionatore (77,9%), nell'89,2% di un videoregistratore o dvd, nel 94,6% di un impianto stereo; nessuno ha un computer o un accesso ad internet, mentre quasi tutti (92,8%) possiedono la televisione. Il 92,6% delle famiglie anziane non ha un'automobile (68,8%) e solo l'8,8% ha una bicicletta (24,5%). Gli aspetti di deprivazione materiale elencati fanno capire, per un verso, quanto siano essenziali i consumi delle famiglie anziane, e per altro verso, quanto sia relativa l'assenza di questi indicatori in famiglie di anziani.

2.3.3. Famiglie con minori

Negli anni della crisi, la condizione delle famiglie più ampie è progressivamente peggiorata: nel 2011, il 28,5% di quelle con cinque e più componenti risulta in condizione di povertà relativa (erano il 22,3% nel 1997). Questa categoria di famiglie rappresenta il 13,3% delle famiglie povere, per un totale di circa 371 mila famiglie. Sono composte da coppie con tre o più figli (257 mila), e in particolare da coppie con tre e più figli minori (118 mila), e da famiglie complesse o allargate (112 mila), ossia dove sono presenti membri aggregati e dove convivono più generazioni (Tab. 2.6).

Tabella 2.6 Indicatori di povertà relativa tra le famiglie con minori. Anni 1997 e 2011**.**

Famiglie con minori	*Incidenza di povertà (%)*		*Composizione % delle famiglie povere*	
	1997	2011	1997	2011
Tipologia familiare				
Coppie con tre o più figli	24,7	27,7	24,1	20,0
Monogenitore	15,2	16,4	7,0	10,8
Altra tipologia	18,8	29,6	7,6	14,5
Area di residenza				
Nord	5,7	7,0	15,7	19,2
Centro	5,9	9,6	7,6	11,3
Mezzogiorno	26,0	30,8	76,7	69,5
Famiglie con almeno un minore	14,3	16,2	100,0	100,0

Fonte: Istat, elaborazione di dati sui consumi.

Le famiglie con tre o più minori mostrano un aumento di incidenza di povertà di quasi cinque punti percentuali (dal 26,3% del 1997 al 27,8% del 2011). I valori più elevati si osservano tra le famiglie del Mezzogiorno, dove la metà (il 50,6%) di quelle con tre o più minori è relativamente povera.
Complessivamente, sono 1.713 mila gli individui con meno di 18 anni che vivono in famiglie relativamente povere (il 17,7% del totale). Tra questi, 518 mila hanno meno di sei anni, 417 mila hanno tra i 6 e i 10 anni e 778 mila oltre i 10 anni (di cui 337 hanno

tra 11 e 13 anni e 441 hanno più di 13 anni). Quasi il 70% dei minori poveri vive nel Mezzogiorno, per un totale di 1.186 mila bambini.

I monogenitori con figli minori

I genitori soli poveri con almeno un figlio minore sono 117 mila nel 2011, con un'incidenza del 16,4%. L'incidenza era del 15,2% nel 1997 (67 mila). Nel 43% dei casi è presente un solo figlio, nel 45,8% due e nel restante 11,2% tre o più (solo nel 2,1% dei casi si tratta di tre figli minori). L'incidenza di povertà aumenta all'aumentare del numero dei figli; è pari al 13,9% se il figlio è uno e sale al 24,1% se i figli sono tre o più e almeno uno è minore (Tab. 2.7).

Tabella 2.7 Indicatori di povertà relativa tra le famiglie monogenitoriali con figli minori. Anni 1997 e 2011.

Famiglie di genitori soli	*Incidenza di povertà (%)*		*Composizione % delle famiglie povere*	
	1997	*2011*	*1997*	*2011*
Numero di figli				
Uno	8,8	13,9	26,7	43,0
Due	17,6	18,1	43,2	45,8
Tre o più	27,5	24,1	30,1	11,2
Età del genitore				
Meno di 35 anni	18,7	14,7	27,0	11,5
Tra 35 e 44 anni	12,6	19,6	39,7	53,2
Almeno 45 anni	16,5	13,6	33,4	35,4
Condizione civile genitore				
Celibe/nubile	--	15,9	--	20,1
Separato di fatto	15,5	18,6	35,9	41,3
Separato legalmente/divorziato	10,4	12,9	18,3	25,9
Vedovo	19,1	21,1	36,9	12,7
Famiglie di genitori soli con almeno un figlio minore	*15,2*	*16,4*	*100*	*100*

Fonte: Istat, elaborazione di dati sui consumi.
-- Dato non significativo a motivo della ridotta numerosità campionaria

Si tratta di famiglie residenti soprattutto nel Mezzogiorno (65%), dove l'unico genitore, in maggioranza separato o divorziato e di età inferiore ai 45 anni, lavora (anche se con bassi profili professionali) ed ha a carico figli ancora troppo giovani per lavorare o per cercare lavoro.

Il genitore è occupato nel 62,5% di queste famiglie, disoccupato in circa un terzo (35,7%) delle famiglie e alla ricerca di occupazione in un altro 8,7% dei casi. Nei casi in cui il genitore è occupato, opera alle dipendenze nel 54,9% dei casi (22% come impiegato, 32,9% come operaio), come autonomo in un ulteriore 7,6% e solo nell'1,2% dei casi è imprenditore o libero professionista. L'incidenza della povertà è più bassa se il genitore è occupato (12,5% se dipendente e 12% se autonomo) e sale al 34% per le famiglie dove non ci sono redditi da lavoro.

Il genitore ha meno di 45 anni in circa i due terzi dei casi (64,7%) e nel terzo rimanente ha un'età compresa tra i 45 e i 54 anni. Nonostante la giovane età, ben oltre la metà (62,5%) ha al massimo la licenza media inferiore. L'incidenza della povertà diminuisce all'aumentare del titolo di studio: va dal 27,3% tra le persone con licenza media inferiore al 9% tra chi ha almeno un diploma di scuola media superiore.

Il 94,9% dei genitori soli con figli minori poveri è donna (l'incidenza sale al 18,1%); la maggior parte proviene da un'esperienza di dissoluzione familiare (41,3% è separata di fatto e un ulteriore 31,3% è separata legalmente o divorziata) o di vedovanza (12,7%).

Famiglie con tre o più minori

Tra le famiglie italiane con tre o più figli minori, quelle povere sono il 27,8% (131 mila), proporzione che sale al 50,6% nel Mezzogiorno (91 mila). Le famiglie numerose sono composte per il 90,6% da coppie con tre o più figli e per il restante 7,5% da famiglie con membri aggregati, dove convivono più generazione (Tab. 2.8).

Tabella 2.8 Indicatori di povertà relativa tra le famiglie con tre o più figli minori. Anni 1997 e 2011 *(incidenza e composizione percentuale)*

Famiglie con tre o più figli minori	*Incidenza di povertà (%)*		*Composizione % delle famiglie povere*	
	1997	*2011*	*1997*	*2011*
Area di residenza				
Nord	6,1	12,4	5,6	18,8
Centro	--	16,3	--	11,2
Mezzogiorno	36,2	50,6	91,6	69,8
Età della p.r.				
Meno di 35 anni	31,0	51,8	10,7	19,5
Tra 35 e 44 anni	26,9	27,6	67,6	54,1
Almeno 45 anni	21,4	21.0	21,8	26,4
Condizione e posizione professionale della p.r.				
Dipendente	24,5	26.3	56,7	65,4
Autonomo	21,9	19,4	24,6	13,8
In cerca di occupazione	62,3	59,5	12,0	14,1
Altro	--	41,5	--	6,7
Famiglie con tre o più figli minori	*25,8*	*27,8*	*100*	*100*

Fonte: Istat, elaborazione di dati sui consumi.
-- Dato non significativo a motivo della ridotta numerosità campionaria

Si tratta di famiglie giovani: nel 19,5% dei casi la persona di riferimento ha meno di 35 anni e in un ulteriore 54,1% ha un'età compresa tra i 35 e i 44 anni. Ancora una volta, però, il titolo di studio si limita alla licenza media inferiore nel 68,8%.

Nel 65,4% dei casi, il capofamiglia lavora come dipendente e in queste famiglie l'incidenza della povertà è il 26,3%. Nel 13,8% delle famiglie lavora come autonomo e l'incidenza è il 19,4%. In queste famiglie, nel 67,3% dei casi c'è un solo occupato, nel 15,1% nessun componente è occupato e nel 22,7% almeno un famigliare è in cerca di occupazione.

Il 44,9% delle famiglie è in affitto (e, tra queste, è elevata la componente straniera), un altro 16% vive in case concesse in uso gratuito da parenti o amici. Solo nel 37,4% è proprietario dell'abitazione in cui abita.

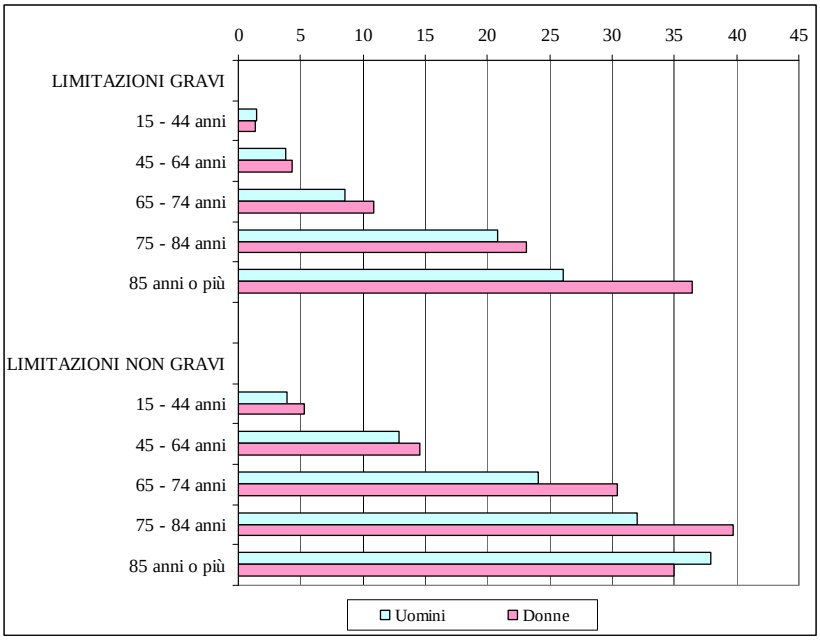
Quantunque siano famiglie giovani, ben il 46,5% non possiede in videoregistratore o un dvd, il 40% non ha a disposizione un computer e il 54% non ha una connessione ad internet. La spesa media mensile delle famiglie povere con tre o più figli minori è di 1.509 euro al mese (contro 3.812 euro delle non povere). Questa spesa per il 29,1% è destinata agli alimentari (contro il 18,8% delle non povere), per il 36% all'abitazione (35,2%); per il 12,7% ai trasporti (12,2%); per il 2,1% al tempo libero e alla cultura

(5,6%), per il 5,5% ad altri beni e servizi (13,6%) e per il 4,1% all'istruzione e alla sanità (5,3%).

2.3.4. Persone con limitazioni nell'autonomia personale

L'indagine EU-Silc su "Reddito e condizioni di vita" ha raccolto nel 2010 anche informazioni sulle persone che, a causa di problemi di salute, riferiscono di avere gravi e durature (da almeno sei mesi) limitazioni nelle attività quotidiane, indagando da un lato l'esistenza di situazioni di deprivazione materiale e relazionale, dall'altro, la necessità di assistenza a domicilio, soddisfatta o meno dai servizi disponibili sul territorio.
Quasi un quinto della popolazione di 15 anni e più riferisce di avere limitazioni nelle attività quotidiane, gravi o non gravi (rispettivamente, il 6% e il 13,9%), con un'incidenza maggiore tra le donne (22,9%, contro il 16,7% degli uomini) pressoché in tutte le classi di età (Fig. 2.5).

Figura 2.5 Persone che a causa di problemi si salute riferiscono limitazioni dell'autonomia personale gravi e non gravi per sesso e grandi classi di età, Anno 2010 *(valori percentuali).*



Fonte: Istat (2011a)

Come è intuibile, sono più spesso gli anziani ad avere problemi di questo tipo, con quote che, tra le persone di 75 anni e più, raggiungono il 36,4% nel caso di limitazioni non gravi e il 25% per quelle gravi. Ciò spiega anche perché queste limitazioni nella salute si ritrovano più spesso tra chi ha al massimo la licenza elementare (27,5% limitazioni gravi e 16% non gravi), è vedovo (33,9% e 18,4%) e vive da solo (24,1% e 11,6%). Il 67,8% delle persone con limitazioni gravi ha almeno 65 anni (Tab. 2.9).

Tabella 2.9 Individui di almeno 15 anni con limitazioni gravi o non gravi per caratteristiche individuali. Anno 2010 *(per 100 individui con le stesse caratteristiche)*

Caratteristiche individuali	*Limitazione*	*Limitazione*	*Nessuna*	*Rifiuta di*

	gravi	*non gravi*	*limitazione*	*rispondere*	
Sesso					
Uomini	4,9	11,8	81,8	1,5	
Donne	7,0	15,9	75,5	1,6	
Classe di eta'					
15 - 45 anni	1,5	4,6	92,7	1,2	
45 - 64 anni	4,1	13,8	80,3	1,8	
65 anni o più	17,3	31,9	49,0	1,8	
Titolo di studio					
Nessuno, elementare	16,0	27,5	54,7	1,8	
Media inferiore	3,9	11,7	83,1	1,4	
Media superiore	2,6	8,9	87,0	1,6	
Laurea	2,0	7,6	89,1	1,4	
Stato civile					
Celibe/nubile	3,2	6,6	88,9	1,3	
Coniugato/a	5,3	14,3	78,8	1,6	
Separato/a,Divorziato/a	6,0	13,9	78,2	1,9	*
Vedovo/a	18,4	33,9	45,6	2,1	
Condizione professionale					
Dipendente	1,2	6,6	90,9	1,3	
Autonomo	1,3	8,3	89,1	1,2	
Disoccupato	2,4	8,5	87,9	1,3	*
Altro non occupato	8,9	15,3	74,0	1,8	
Ritirato dal lavoro	12,9	27,8	57,4	1,9	
Tipologia familiare					
Persona sola	11,6	24,1	62,5	1,9	
Coppie senza figli	9,7	21,1	67,7	1,5	
Coppie con figli	2,7	8,1	87,8	1,4	
Monogenitori	6,5	12,8	78,8	1,8	
Altra tipologia	7,1	14,7	76,4	1,8	
Ripartizione					
Nord	5,6	14,3	78,5	1,7	
Centro	6,7	13,7	78,2	1,3	
Sud e Isole	6,1	13,5	78,9	1,6	
Grado di urbanizzazione					
Area densamente popolata	5,5	13,4	79,6	1,5	
Area mediamente popolata	6,0	13,6	78,8	1,6	
Area scarsamente popolata	7,5	15,8	75,1	1,6	
Tipo di comune					
Area metropolitana	5,6	13,5	79,3	1,7	
Fino a 10.000 abitanti	6,5	14,7	77,3	1,5	
Da 10.001 a 50.000 abitanti	5,8	13,5	79,1	1,5	
50.001 abitanti e più	6,0	13,6	79,0	1,5	
Totale	*6,0*	*13,9*	*78,6*	*1,6*	

Fonte: Istat, Indagine su reddito e condizioni di vita, 2010.
(*) Numerosità campionaria inferiore a 50 unità

Il 40,9% delle persone con limitazioni gravi afferma di avere cominciato a soffrirne a partire dai 65 anni di età (il 70% tra le persone di 75 anni e più) e solo nel 5,8% dei casi i problemi risalgono alla nascita. Le limitazioni non gravi insorgono, invece, ad ogni età: è, infatti, solo il 27% ad aver cominciato ad avere problemi nell'età anziana (Tab. 2.10).

Un'insorgenza più precoce delle limitazioni influisce sulla possibilità di svolgere o continuare un'attività professionale. Se consideriamo solamente le persone in età attiva (15-64 anni), possiamo osservare che l'82,7% delle persone che hanno limitazioni gravi

dalla nascita risultano non occupate o inabili contro il 46,5% di chi ha cominciato a soffrirne successivamente.

Tabella 2.10 Percentuale di individui di almeno 15 anni con limitazioni gravi o non gravi, per durata delle limitazioni e caratteristiche individuali. Anno 2010.

Persone che riferiscono di aver cominciato a soffrire di limitazioni gravi:	*Dalla nascita*	*Prima dei 50 anni*	*Tra i 50 e i 64 anni*	*Dopo i 65 anni*	*Non sa o rifiuta di rispondere*
Sesso					
Uomini	6,6	25,5	21,8	36,0	10,1
Donne	5,3	19,9	18,3	44,0	12,5
Classe di età					
15 - 44 anni	10,3	73,9	,	,	15,8
45 - 64 anni	3,0	42,8	36,6	,	17,6
65 - 74 anni	--	14,7 *	36,1	35,2	10,6
75 anni o più	--	3,8 *	10,6	70,5	14,2
Totale	*5,8*	*22,1*	*19,7*	*40,9*	*11,5*

Fonte: Istat, Indagine su reddito e condizioni di vita, 2010.
-- Dato non significativo a motivo della ridotta numerosità campionaria
(*) Numerosità campionaria inferiore a 50 unità

Povertà e deprivazione materiale

In generale, pensioni e indennità sembrano tutelare le persone con gravi limitazioni da un rischio di povertà molto più elevato rispetto al resto della popolazione: l'incidenza è, infatti, del 17,5% contro un valore pressoché analogo del 16,8% tra le persone senza limitazioni (Tab. 2.11).

Tabella 2.11 Individui di almeno 15 anni che vivono in famiglie deprivate per ripartizione geografica. Anno 2010 *(per 100 individui con le stesse caratteristiche)*

Persone con:	*Deprivazione materiale*			
	Nord	*Centro*	*Mezzogiorno*	*Totale*
Nessuna limitazione	8.5	12.2	23.0	14.2
Limitazioni non gravi	12.9	16.8	31.2	19.7
Limitazioni gravi	15.5	20.5	38.6	24.7
Molta difficoltà in almeno una attività quotidiana (c)	16.7	18.6	46.3	28.9
Non riesce a fare almeno una attività quotidiana (c)	12.5	25.2	39.5	25.8
Totale	*9.5*	*13.4*	*25.1*	*15.6*

Fonte: Istat, Indagine su reddito e condizioni di vita, 2010.
(*) Numerosità campionaria inferiore a 50 unità
(c) Le attività quotidiane considerate sono cinque: mangiare da solo, mettersi e alzarsi dal letto oppure sedersi e alzarsi da una sedia da solo, vestirsi e spogliarsi da solo, fare il bagno o la doccia da solo.

Tra le persone che risiedono nel Sud e nelle Isole si osserva addirittura un'incidenza di povertà più bassa che tra le persone non limitate nell'attività (27,5%, contro 29,3%), mentre nel Centro e nel Nord il valore è più alto (rispettivamente, 13,5 contro 12,5% e 11,3 contro 9,2%; cfr. Tab. 2.12).

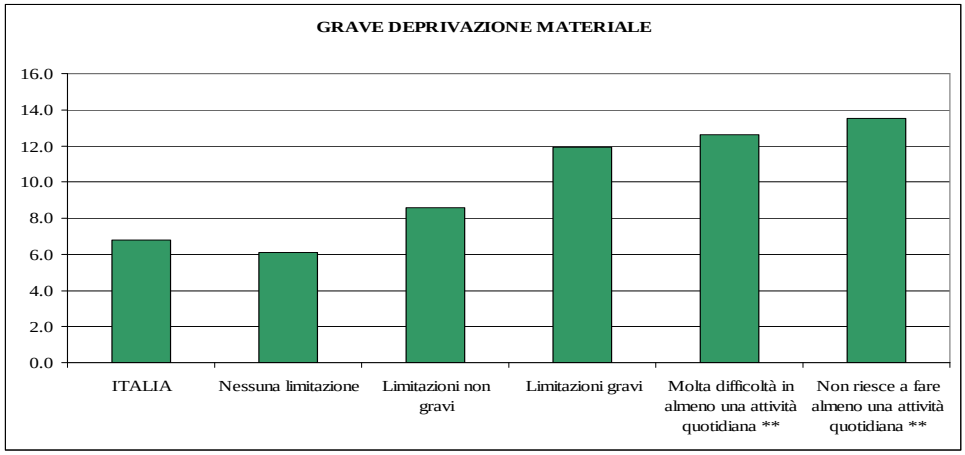
Tabella 2.12 Percentuale di individui di almeno 15 anni che vivono in famiglie a rischio di povertà, per tipo di limitazione e ripartizione geografica. Anno 2010.

Persone con:	*Rischio di povertà*

	Nord	*Centro*	*Mezzogiorno*	*Totale*
Nessuna limitazione	9,2	12,5	29,3	16,8
Limitazioni non gravi	13,2	15,8	30,6	19,5
Limitazioni gravi	11,3	13,5	27,5	17,5
Molta difficoltà in almeno una attività quotidiana (c)	12,4	8,6	25,2	16,8
Non riesce a fare almeno una attività quotidiana (c)	10,3	11,2	26,9	16,8
Totale	*9,9*	*13,0*	*29,4*	*17,2*

Fonte: Istat (2011a).

Figura 2.6 Percentuale di persone di 15 anni e più che vivono in famiglie gravemente deprivate, in Italia. Anno 2010



Fonte: Istat (2011a).
** Le attività quotidiane considerate sono cinque: mangiare da solo, mettersi e alzarsi dal letto oppure sedersi e alzarsi da una sedia da solo, vestirsi e spogliarsi da solo, fare il bagno o la doccia da solo.

Per la stessa ragione, il rischio di povertà è ancor meno elevato tra le persone che non riescono a svolgere almeno una delle normali attività della vita quotidiana (mettersi a letto o sedersi da soli, vestirsi da soli, lavarsi o farsi il bagno o la doccia da soli, mangiare da soli)[22], mentre è decisamente più diffuso tra le persone con limitazioni non gravi (19,5%) che non possono contare sulle prestazioni previdenziali e assistenziali erogate in favore dei disabili.

I bisogni specifici delle persone con problemi di salute tendono ad imporre una struttura di spese per consumi che può limitare l'accesso a beni e servizi di cui dispone la maggior parte della popolazione. Pertanto, è soprattutto la deprivazione materiale ad interessare gli individui con limitazioni dell'autonomia personale in misura maggiore rispetto al resto della popolazione (24,7% dei gravi e 19,7 dei non gravi, contro il 14,2% delle persone senza limitazioni), anche quando si tratta di grave deprivazione[23] (11,9% e 8,6%, contro 6,1%).

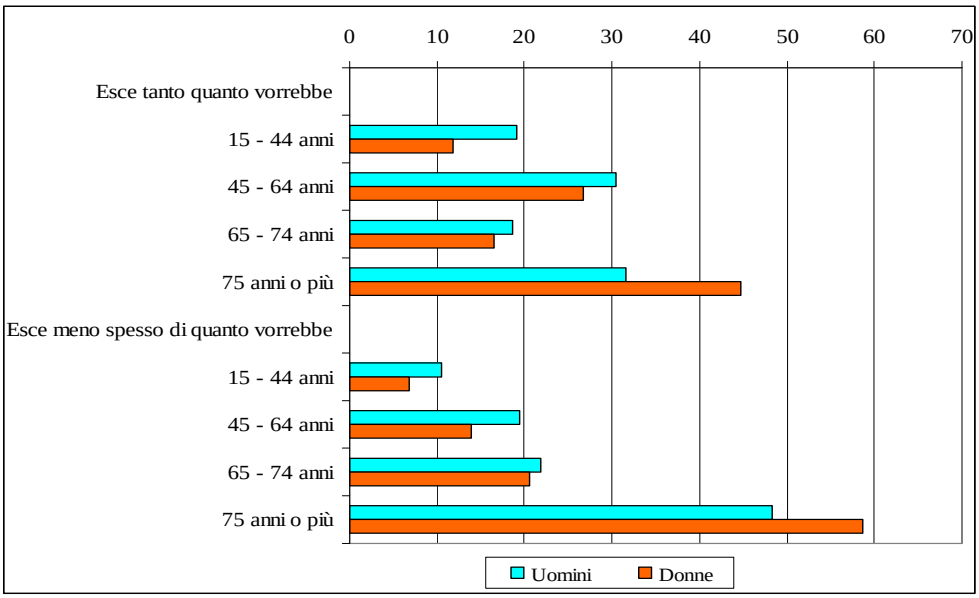
[22] Per individuare in maggior dettaglio le limitazioni che affliggono la popolazione con problemi di salute, il modulo ad hoc ha incluso una batteria di quesiti predisposti dall'OCSE sulla base della classificazione ICIDH (Classificazione Internazionale delle Menomazioni, Disabilità e Svantaggi Esistenziali) dell'OMS, che consente di studiare la sfera di autonomia nelle funzioni quotidiane relativa alle attività di cura della persona (mettersi a letto o sedersi da soli, vestirsi da soli, lavarsi o farsi il bagno o la doccia da soli, mangiare da soli).

[23] L'indicatore di grave deprivazione è uno degli indicatori della strategia Europa 2020; tale indicatore è stato tuttavia preceduto, in letteratura, da quello di deprivazione, incluso tra gli indicatori strutturali europei, che considera deprivati gli individui che vivono in famiglie con almeno 3 (anziché 4 come nell'indicatore di grave deprivazione) delle nove deprivazioni considerate.

L'incidenza di individui con gravi limitazioni che vivono in famiglie deprivate raggiunge il 38,6% nel Mezzogiorno, il 20,5% nel Centro e il 15,5% nel Nord, contro valori pari, rispettivamente, a 23, 12,2 e 8,5% (Fig. 2.6).
Le persone anziane con gravi limitazioni che vivono in famiglie a rischio di povertà o deprivazione materiale sono un segmento di popolazione particolarmente vulnerabile che raccoglie quasi 600 mila persone - il 4,8% degli anziani, l'1,0% della popolazione totale - con un'incidenza più elevata tra le donne (5,3%), le persone sole (6,5%) e quelle che vivono nel Mezzogiorno (9%).

Le difficoltà che incontrano
Nel 2010, il 12% delle persone con limitazioni (poco più di 1.200 mila) riferisce di avere molta difficoltà a svolgere almeno un'attività di cura della persona (mettersi a letto o sedersi da soli, vestirsi da soli, lavarsi o farsi il bagno o la doccia da soli, mangiare da soli). Quasi un quarto (24,8%;2 milioni e mezzo di persone) non riesce a fare una o più attività e circa 92 mila hanno molta difficoltà a svolgere qualsiasi attività.

Figura 2.7 Percentuali di persone con limitazioni gravi per frequenza di uscita di casa, per sesso e classe d'età, Anno 2010.



Fonte: Istat (2011a).

In particolare, l'1,9% delle persone di 15 anni e più con limitazioni gravi e non gravi ha molta difficoltà a mangiare da solo, il 5,5% a mettersi a letto o a sedersi/alzarsi dalla sedia, il 5,4% a vestirsi o spogliarsi, il 4,1% a recarsi in bagno da solo e il 7,6% a fare il bagno o la doccia da solo.
La quota di persone interessate da difficoltà funzionali è maggiore per le donne, le persone di 65 anni e più e quelle che più spesso presentano condizioni di deprivazione materiale e povertà monetaria. Questo è il caso, ad esempio, di coloro che lamentano difficoltà nel mettersi o alzarsi dal letto e da una sedia da soli (tra questi, il 22% è povero e il 26,5% deprivato) o di chi ha problemi nel fare il bagno o la doccia da solo (i poveri e i deprivati sono, rispettivamente, il 22,7% e il 23,9%).
Le cattive condizioni di salute o la situazione economica in cui versano le persone con limitazioni impediscono loro di uscire con la frequenza desiderata: più di un quarto

delle persone con gravi limitazioni (26,1%, 147 mila persone) non esce mai di casa (tra gli ultra-settantacinquenni la quota sale al 39,1%).
La difficoltà a uscire dalla propria abitazione è spesso associata a condizioni di deprivazione (25,4%) o al rischio di povertà (22,4%). Non sono pochi, del resto, quanti attribuiscono a motivi di tipo economico la limitata frequenza delle uscite (22,1%). A questi vanno sommate le persone che non dispongono di un mezzo di trasporto adeguato alle proprie necessità (14,8%).

Tabella 2.13 Percentuale di individui di almeno 15 anni con limitazioni gravi o non gravi per frequenza con cui escono di casa e per caratteristiche individuali – Anno 2010.

	Esce:		*Non esce con la frequenza desiderata a causa di:*		
Caratteristiche individuali	*Tanto spesso quanto vorrebbe*	*Meno spesso di quanto vorrebbe*	*Mancanza o carenza di mezzi di trasporto pubblici*	*Dintorni con troppe salite, scalini o superfici sconnesse*	*Mancanza di supporti per la mobilità*
Sesso					
Uomini	47,1	52,9	21,7	34,6	28,8
Donne	38,6	61,4	25,7	38,1	29,0
Classe di età					
15 - 44 anni	57,5	42,5	27,2 *	26,7 *	30,3 *
45 - 64 anni	56,2	43,8	24,7	30,4	19,7
65 - 74 anni	37,5	62,5	22,5	37,3	27,2
75 anni o più	33,8	66,2	24,4	40,1	32,1
Titolo di studio					
Nessuno, elementare	36,0	64,0	25,7	39,2	30,6
Media inferiore	50,9	49,1	24,6	33,5	27,2
Media superiore	50,9	49,1	16,9 *	27,3	22,5 *
Laurea	56,0 *	44,0 *	--	--	--
Tipologia familiare					
Persona sola	40,6	59,4	23,7	37,0	27,2
Coppie senza figli	36,8	63,2	22,8	39,2	29,5
Coppie con figli	48,9	51,1	23,0	31,3	25,9
Monogenitori	44,2	55,8	29,6 *	41,6	36,7 *
Altra tipologia	46,8	53,2	34,5 *	32,2 *	33,3 *
Ripartizione					
Nord	45,2	54,8	17,7	31,9	23,7
Centro	42,8	57,2	24,3	38,3	27,6
Sud e Isole	37,3	62,7	31,3	41,3	35,3
Tipo di comune					
Area metropolitana	39,8	60,2	24,6	37,9	27,2
Fino 10.000 abitanti	43,7	56,3	23,4	36,1	27,3
10.001-50.000 abit.	41,4	58,6	27,6	37,1	33,4
50.001 abitanti e più	42,4	57,6	20,8	36,3	28,3
Totale	*41,9*	*58,1*	*24,3*	*36,9*	*28,9*

Fonte: Istat (2011a).
-- Dato non significativo a causa di ridotta numerosità campionaria; (*) Numerosità campionaria inferiore a 50 unità

Tabella 2.13 *(continua)* Percentuale di individui di almeno 15 anni con limitazioni gravi o non gravi per frequenza con cui escono di casa e per caratteristiche individuali. Anno 2010.

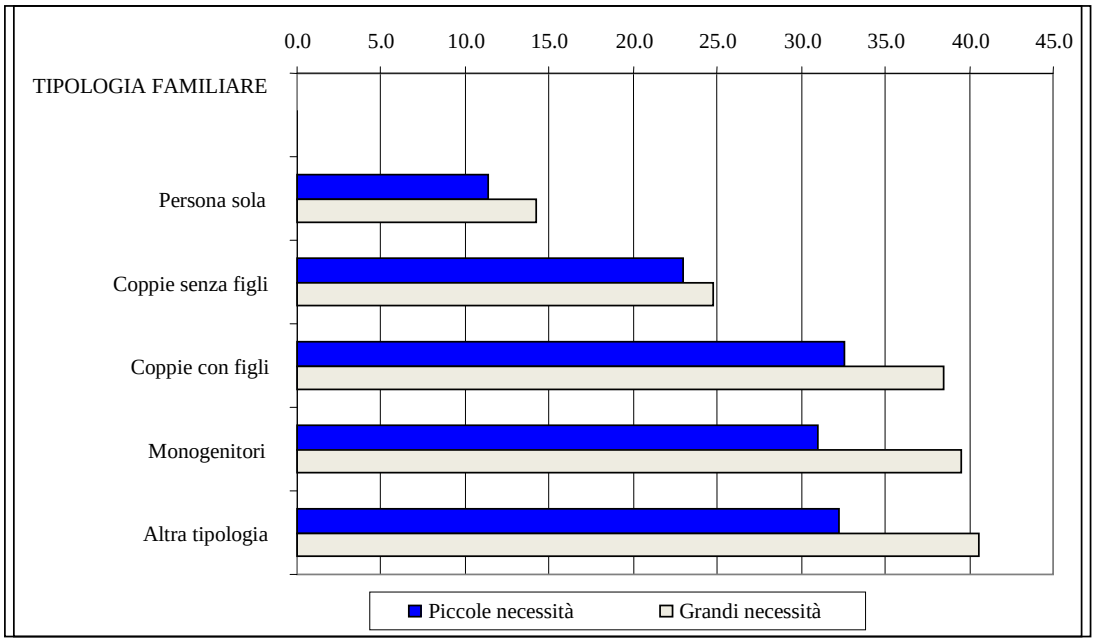
	Non esce con la frequenza desiderata a causa di:				
Caratteristiche individuali	*Motivi economici*	*Il proprio veicolo non dispone di*	*Mancanza di assistenza da parte di*	*Problemi di salute, difficoltà nel vedere,*	*Altri motivi*

		adattamenti speciali per persone con limitazioni	*una persona*	*sentire, camminare, comunicare*	
Sesso					
Uomini	22,9	13,6	26,6	82,9	29,0
Donne	21,6	15,5	30,4	85,9	29,9
Classe di età					
15 - 44 anni	24,2 *	--	31,9 *	66,8 *	48,2 *
45 - 64 anni	31,9	14,6 *	21,4	70,9	34,7
65 - 74 anni	25,0	11,9 *	29,5	84,9	30,8
75 anni o più	17,8	15,9	30,7	91,5	24,9
Titolo di studio					
Nessuno, elementare	22,2	16,7	30,5	88,0	28,9
Media inferiore	25,6	12,9 *	28,4	80,9	33,4
Media superiore	18,1 *	6,8	24,4 *	74,2	29,6
Laurea	--	--	--	79,9 *	--
Tipologia familiare					
Persona sola	21,6	13,3	35,4	90,0	26,8
Coppie senza figli	19,1	13,6	30,0	88,7	28,8
Coppie con figli	22,2	15,9	21,8	72,8	34,6
Monogenitori	33,4 *	17,1 *	20,9 *	80,6	28,7 *
Altra tipologia	--	--	28,5 *	82,0	33,4 *
Ripartizione					
Nord	19,6	7,8 *	23,3 *	82,9	25,2
Centro	20,5	14,9	26,3	84,1	26,3
Sud e Isole	25,6	22,2	36,8	87,3	36,1
Tipo di comune					
Area metropolitana	23,9	12,1 *	35,6	85,3	27,8
Fino 10.000 abitanti	18,3	14,5	25,7	83,7	27,7
10.001-50.000 abitanti	25,4	17,2	28,9	84,7	32,2
50.001 abitanti e più	21,9	16,3 *	25,7	86,5	32,2
Totale	*22,1*	*14,8*	*29,1*	*84,8*	*29,6*

Fonte: Istat (2011a)
-- Dato non significativo a motivo della ridotta numerosità campionaria
(*) Numerosità campionaria inferiore a 50 unità

Le motivazioni più frequentemente addotte sono le condizioni di salute (84,8%), la mancanza di assistenza (29,1%), la presenza di barriere architettoniche nei dintorni (36,9%) e l'inaccessibilità a mezzi di trasporto pubblici (24,3%) e a supporti alla mobilità (28,9%).
La possibilità di contare su amici o su altri parenti, oltre ai familiari, per piccole o grandi necessità quotidiane può determinare la qualità della vita di una persona in difficoltà. Sono soprattutto gli uomini e le persone tra i 45 e i 64 anni (rispettivamente, il 30,1 e il 33,8%) a non avere alcuno su cui contare oltre ai familiari, sia per necessità minori, come andare in farmacia, avere un oggetto in prestito o fare un pagamento alla posta, sia per altre più impegnative (32,4 e 37%), come essere accompagnato dal medico o essere sostituiti nel disbrigo di pratiche burocratiche.

Figura 2.8 Percentuale di persone con limitazioni gravi che non hanno persone su cui contare, per tipologia familiare. Anno 2010.



Fonte: Istat (2011a)

Per le persone che vivono sole, invece, la quota di quanti non hanno amici o altri parenti non conviventi su cui fare affidamento è invece molto più contenuta (l'11,4% per piccole necessità e il 14,2% per necessità più importanti). Una parte della popolazione chiede, tuttavia, l'attenzione delle istituzioni.
Chi ha qualcuno su cui contare per necessità importanti (73%), può farlo più spesso sui figli (60,4%), su altri parenti (46,9%) e sugli amici (18,9%). Non si rilevano se non minime differenze territoriali (Tab. 2.14).

I servizi a supporto delle famiglie con persone anziane e disabili

Nel 2010, il 7,6% delle famiglie si è avvalso, anche se saltuariamente, di personale a pagamento o alla pari, per i lavori domestici, l'affidamento e la cura di bambini, anziani o disabili, o per altre faccende domestiche (Tab. 2.15). Sono soprattutto le persone sole a ricorrere all'aiuto di personale privato (11,7%).
Il ricorso al personale a pagamento è una prerogativa di chi si trova in migliori condizioni economiche. Infatti, all'aumentare del livello di reddito familiare, aumenta la percentuale di chi dichiara di avvalersi di un aiuto in casa (il 2,3% del quinto di reddito più povero contro il 15,2% di quello più ricco). Le famiglie che vivono in aree metropolitane si avvalgono di servizi privati in misura quasi doppia rispetto a chi vive in centri fino a 10.000 abitanti (rispettivamente, il 10,2% e il 5%).
Il tipo di aiuto fornito dal personale alla famiglia si traduce essenzialmente nel lavoro domestico (80,3%) seguito dall'assistenza di persone anziane o disabili (40,3%, che sale al 50,4% se si considerano solo le famiglie in cui vive almeno un anziano o un disabile). Sono soprattutto gli anziani a farsi aiutare nelle faccende domestiche o nell'assistenza quotidiana e vive essenzialmente nel Mezzogiorno (82,2%). Ricorre al personale a pagamento il 17,3% delle famiglie in cui vive almeno un individuo con limitazioni gravi, ancora più se residente al Centro (19,2%); invece, nelle famiglie in cui è presente almeno un individuo con limitazioni non gravi, si ricorre al personale a pagamento quasi nel 9% dei casi.

Tabella 2.14 Percentuale di individui di almeno 15 anni con limitazioni gravi che possono o meno contare su qualcuno, per tipo di necessità e caratteristiche individuali. Anno 2010.

Caratteristiche individuali	*La persona ha qualcuno su cui può contare per necessità importanti*	*Si tratta di:*				
		Figli	*Altri parenti*	*Amici*	*Vicini*	*Altro*
Sesso						
Uomini	71,7	60,8	42,8	19,3	7,9	6,3 *
Donne	73,7	67,5	41,0	10,9	7,6	7,7
Classe di età						
15 - 44 anni	68,9	--	80,6	32,3	--	8,9 *
45 - 64 anni	64,0	48,1	54,6	25,9	8,3 *	6,4 *
65 - 74 anni	69,9	73,3	35,1	11,9 *	9,5 *	8,0 *
75 anni o più	79,0	80,3	31,7	7,2	7,0	6,7
Titolo di studio						
Nessuno, elementare	76,1	75,4	36,1	8,7	7,5	6,6
Media inferiore	69,0	49,6	52,8	20,1	8,0 *	8,2 *
Media superiore	66,8	44,1	49,0	24,2	9,2 *	9,6 *
Laurea	66,0	--	58,2 *	46,1 *	--	--
Tipologia familiare						
Persona sola	85,8	67,0	36,9	11,8	7,9 *	9,9
Coppie senza figli	75,2	83,5	31,5	9,1	7,6	3,3 *
Coppie con figli	61,5	45,1	60,8	25,7	5,7 *	5,7 *
Monogenitori	60,5	42,0	53,2	15,6 *	--	--
Altra tipologia	59,4	30,9 *	53,7	--	--	--
Deprivazione (b)						
Non deprivati	74,7	66,7	42,0	13,9	7,3	7,0
Deprivati	67,6	58,6	40,8	15,3	9,2 *	7,4 *
Rischio di povertà (c)						
Non a rischio di povertà	72,5	67,4	40,9	13,8	6,8	7,2
A rischio di povertà	75,0	53,2	45,1	16,0 *	12,1 *	--
Ripartizione						
Nord	73,0	65,6	39,1	13,9	7,8	9,2
Centro	71,9	67,5	40,2	11,7	6,4 *	6,0 *
Sud e Isole	73,5	62,3	45,7	16,1	8,5 *	5,4 *
Tipo di comune						
Area metropolitana	68,1	67,7	36,8	16,2 *	8,6 *	6,2 *
Fino a 10.000 abitanti	74,8	65,9	46,1	13,5	7,6	6,5 *
Da 10.001 a 50.000 abitanti	74,7	63,4	40,7	13,6	5,7 *	7,8 *
50.001 abitanti e più	73,9	61,1	40,8	13,6 *	9,8 *	8,9 *
Totale	*72,9*	*64,9*	*41,7*	*14,2*	*7,7*	*7,1*

Fonte: Istat (2011a).
-- Dato non significativo a motivo della ridotta numerosità campionaria
(*) Numerosità campionaria inferiore a 50 unità

Le famiglie si rivolgono in maggior misura (61,6%) a personale straniero per l'assistenza di anziani o disabili. Nel 62,7% dei casi l'assistenza dura da almeno un anno (in media, dura 4 anni) e nel 66,6% dei casi vivono nel Centro; riguarda in genere cinque giorni la settimana e quasi sette ore al giorno. Nel 37,5% dei casi, il personale dorme presso il domicilio della famiglia, in media per sei notti a settimana.
Nel 2010, il 7,4% delle famiglie (1.800 mila) si è avvalso di qualche tipo di servizio a domicilio (assistenza sociale non sanitaria; assistenza medico-infermieristica; trasporto da/a domicilio) con un'incidenza più elevata tra le famiglie deprivate (9,7%, 381 mila famiglie). In particolare, il 5% delle famiglie ha fatto ricorso a uno solo dei servizi tra

quelli menzionati, l'1,5% ne ha utilizzati almeno due, mentre lo 0,9% è ricorso a tutti e tre i tipi di servizio.

Tabella 2.15 Percentuale di famiglie per ricorso a personale a pagamento, tipologia di mansione svolta e caratteristiche della famiglia. Anno 2010.

Caratteristiche della famiglia	*La famiglia si avvale di persone italiane o straniere per i lavori domestici, l'affidamento e la cura di persone che vivono in casa o per altre faccende domestiche*	*Mansioni svolte:*		
		Assiste un anziano o un disabile	*Svolge lavori domestici*	*Altro motivo*
Tipologia familiare				
Persona sola	11,7	49,4	79,7	6,9 *
Coppie senza figli	6,6	39,7	84,4	--
Coppie con figli	4,9	18,4	81,6	22,6
Monogenitori	6,7	42,6 *	73,7	--
Altra tipologia	8,1	62,8 *	72,7 *	--
Deprivazione (b)				
Non deprivate	8,3	38,5	81,2	11,0
Deprivate	3,7	61,8	68,7	--
Rischio di povertà (c)				
Non a rischio di povertà	8,5	40,1	80,7	10,7
A rischio di povertà	3,7	42,3 *	76,0	--
Quinti di reddito				
1°	2,3	35,2 *	73,1	--
2°	4,4	56,0	77,1	14,2 *
3°	6,2	53,4	74,7	10,8 *
4°	8,8	48,1	76,7	8,4 *
5°	15,2	27,4	86,2	11,2
Ripartizione				
Nord	7,4	38,2	79,4	14,6
Centro	9,1	44,3	79,7	9,3 *
Sud e Isole	6,9	40,6	82,2	6,7 *
Tipo di comune				
Area metropolitana	10,2	32,0	85,1	12,9
Fino a 10.000 abitanti	5,0	49,8	73,5	11,8 *
Da 10.001 a 50.000 abitanti	7,1	45,2	77,3	9,7 *
50.001 abitanti e più	9,0	40,2	81,7	8,4 *
Famiglie con almeno una persona con limitazioni gravi	17,3	74,2	63,0	7,4 *
Famiglie con almeno una persona con limitazioni non gravi	8,8	48,3	83,2	9,2 *
Tutte le famiglie	*7,6* *92,4*	*40,3*	*80,3*	*11,0*

Fonte: Istat, Indagine su reddito e condizioni di vita, 2010.
-- Dato non significativo a motivo della ridotta numerosità campionaria
(*) Numerosità campionaria inferiore a 50 unità

Se in famiglia è presente almeno un individuo con limitazioni gravi, la quota che si avvale di almeno un tipo di servizio è il 22,3%, se le limitazioni non sono gravi il 9,8%. Il 2,5% delle famiglie riferisce di essersi avvalso di assistenza sociale non sanitaria (tra l'altro, fornitura dei pasti, fare la spesa o le pulizie, consegnare farmaci, aiuto nell'igiene personale), a pagamento (0,8%) o fornita gratuitamente dal comune, da ASL, da cooperative sociali o altro ente (1,7%).

Si è avvalso di questo aiuto il 4,1% delle famiglie deprivate, il 7,6% delle famiglie in cui vive almeno un componente con limitazioni gravi e il 3,1% delle famiglie in cui vive almeno un componente con limitazioni non gravi.
Il 4% di tutte le famiglie, invece, ha almeno un componente della famiglia che ha avuto o avrebbe avuto bisogno di aiuto a domicilio non sanitario (nel Mezzogiorno si raggiunge il 5,6%, nei centri delle aree metropolitane il 4,8%) e non se ne è avvalso. Tra queste, le famiglie deprivate sono il 9,9%. Le ragioni che non hanno indotto a ricorrere a questo tipo di assistenza sono l'indisponibilità del servizio (27,9% delle famiglie), che la famiglia può disporre di parenti o amici che l'aiutano (26,9%), che è riuscita a far fronte ai problemi senza aiuti esterni (17,2%).

Tabella 2.16 Percentuale di famiglie che, nell'anno precedente l'intervista, non si sono avvalse di assistenza pur avendone bisogno, per caratteristiche familiari. Anno 2010.

Caratteristiche della famiglia	*La famiglia, pur avendone bisogno, non si è avvalsa di:*		
	Assistenza sociale non sanitaria	*Assistenza medico-infermieristica*	*Servizio trasporto da/a domicilio*
Tipologia familiare			
Persona sola	5,5	3,9	6,0
Coppie senza figli	4,7	4,1	5,3
Coppie con figli	1,9	1,5	2,0
Monogenitori	4,7	4,2	4,5
Altra tipologia	7,4 *	4,9 *	6,5 *
Deprivazione (b)			
Non deprivate	2,9	2,4	3,5
Deprivate	9,9	7,3	8,5
Rischio di povertà (c)			
Non a rischio di povertà	3,7	3,0	4,0
A rischio di povertà	5,0	3,9	5,4
Quinti di reddito			
1°	4,8	3,6	4,7
2°	4,9	3,9	5,8
3°	4,5	3,5	5,2
4°	3,7	3,1	3,9
5°	2,2	1,7	1,9
Ripartizione			
Nord	3,2	2,1	3,6
Centro	3,2	2,6	3,1
Sud e Isole	5,6	5,0	5,9
Tipo di comune			
Area metropolitana	4,8	3,9	4,6
Fino a 10.000 abitanti	3,5	2,8	4,4
Da 10.001 a 50.000 abitanti	3,9	3,0	4,2
50.001 abitanti e più	3,7	2,7	3,4
Almeno una persona con limitazioni gravi	7,8	14,9	11,3
Almeno una persona con limitazioni non gravi	3,1	6,1	4,9
Totale	*4,0*	*3,1*	*4,3*

Fonte: Istat (2011a).
(*) Numerosità campionaria inferiore a 50 unità

Si sono avvalse di assistenza medico-infermieristica a domicilio (ad esempio: aiuto di tipo sanitario per anziani affetti da gravi patologie) il 3,7% delle famiglie (l'1,1% a pagamento), senza differenze rilevanti tra aree del Paese. Tra le famiglie che hanno

fatto ricorso all'assistenza (Tab. 2.16), quelle deprivate sono il 5,6% (contro il 4,1% di quelle non deprivate).
Se nelle famiglie è presente almeno un individuo con limitazioni non gravi, la percentuale di ricorso a questo tipo di assistenza è il 6,1%, se le limitazioni sono gravi è il 14,2%.
Il 3,1% delle famiglie riferisce che avrebbe avuto bisogno di assistenza di tipo sanitario per qualche componente della famiglia. Valori dell'indicatore più elevati si registrano tra le famiglie deprivate (7,3%), quelle monogenitoriali (4,2%) e quelle residenti al Sud o nelle Isole (5%).
Le famiglie che non si sono potute avvalere di questo tipo di assistenza a domicilio affermano che nella zona il servizio non è disponibile o che non ne sono a conoscenza nel 29,5% dei casi, che hanno potuto contare sull'aiuto di parenti/amici (24,6%) e che hanno fatto fronte ai problemi senza l'aiuto di persone esterne alla famiglia (13%).
Infine, il 3,7% delle famiglie si è avvalso del servizio di trasporto a domicilio (per esami clinici, visite di controllo, riabilitazione, ecc.) a pagamento (1,3%) o fornito gratuitamente (2,4%) da ASL, cooperative sociali, ecc senza particolari differenze territoriali; il 4,3% avrebbe comunque avuto bisogno di questo tipo di servizio con percentuali significativamente più alte nel Mezzogiorno (5,9%) rispetto al Nord o al Centro (rispettivamente 3,6% e 3,1%). Tra le famiglie che hanno fatto ricorso al servizio di trasporto, quelle deprivate sono l'8,5%.
Il ricorso al servizio di trasporto dal/al domicilio triplica (dal 3,7 all'11,4%) se in famiglia è presente un componente con limitazioni gravi, e sale al 4,9% con limitazioni non gravi.
Anche per questa tipologia di servizio, le motivazioni più frequenti per chi non vi ha potuto ricorrere è l'avere amici o parenti che aiutano (37,5%) e il fatto che nella zona il servizio non è disponibile o che la famiglia non è a conoscenza della sua esistenza (27,8%).

2.3.5. Limitazioni dell'autonomia personale e disagio economico

Numerose ricerche (Di Novi *et al.*, 2012, Costa e Carrieri, 2009, Spadea *et al.*, 2010) hanno mostrato che, in Italia, la correlazione tra salute e condizione socio-economica è positiva: a più elevati livelli di istruzione o classe sociale sono associati più favorevoli indicatori di salute, a carattere sia soggettivo (stato di salute autopercepito) che oggettivo (speranza di vita, morbosità). Anche gli stili di vita e le abitudini alimentari che possono avere effetti negativi sulla salute sono maggiormente diffusi tra i gruppi sociali con basso reddito medio o con ridotti livelli di istruzione (Vannoni, 2009).
Nel seguito, si esamina il possibile legame tra disabilità e disagio economico. L'obiettivo principale è di fornire una panoramica delle condizioni di vita dei disabili e verificare se la loro situazione economica sia peggiore di quella del resto della popolazione. Si quantificherà anche l'impatto di eventuali trasferimenti monetari rivolti alle invalidità sulla riduzione del rischio di povertà tra i disabili.
Chi soffre di invalidità è generalmente considerato a rischio di povertà e di esclusione sociale, eppure l'evidenza empirica fornisce risultati non scontati. Mentre la relazione tra status sociale e salute è un tradizionale argomento di studio in Italia, il nesso tra salute e

reddito è stato per lungo tempo ignorato a causa della mancanza di informazioni congiunte[24].

I dati utilizzati per le analisi che seguono sono tratti dall'indagine EU-Silc 2010, condotta dall'Istat per l'Italia, che rileva le caratteristiche degli intervistati e delle loro famiglie nel 2010 ed i redditi percepiti nel corso del 2009. L'indagine rileva anche informazioni sullo stato di salute di tutti i membri delle famiglie intervistate con almeno 16 anni d'età. Non possiamo, quindi, studiare in questa sede le condizioni economiche dei disabili con meno di 16 anni e delle loro famiglie[25]. Per individuare i disabili, esaminiamo le riposte alla domanda sui problemi di salute che limitano una persona in modo grave da almeno 6 mesi nello svolgimento delle attività quotidiane[26].

Assumiamo che il benessere economico di un individuo sia rappresentato dal reddito familiare disponibile, corretto con una scala di equivalenza per tenere conto delle caratteristiche dimensionali e strutturali della famiglia. Le stime sulla povertà economica elaborate dall'Istat si basano su una scala che corregge per il numero dei membri della famiglia, assegnando pesi decrescenti ai componenti oltre il primo, in forza dell'ipotesi che esistano economie di scala familiari, vale a dire che per ogni componente in più è necessario un incremento meno che proporzionale del reddito familiare per mantenere invariato il tenore di vita[27]. L'Eurostat adotta, invece, una scala (la cosiddetta scala Ocse modificata[28]) che tiene conto, oltre che del numero dei componenti, anche della loro distribuzione per età.

Nessuna scala, tuttavia, considera che la presenza di un disabile impone alla famiglia spese aggiuntive rispetto a nuclei altrimenti simili (spese per assistenza, visite specialistiche, mobilità, attrezzature, terapie, ecc.). Questi costi, se rimangono almeno in parte a carico della famiglia, riducono il reddito effettivamente disponibile e, quindi, producono un peggioramento delle condizioni economiche effettive nella famiglia del disabile, peggioramento che non è evidente se si osserva esclusivamente il reddito disponibile, anche se corretto con le scale di equivalenza citate.

Due famiglie di uguale composizione e reddito, che differiscono solo per la disabilità di un componente, sono caratterizzate da uguale reddito equivalente,ragione per cui una parte del disagio economico effettivamente presente rimane nascosta. Pertanto, si presentano prima gli indicatori di povertà tra le famiglie con disabili usando le scale tradizionalmente applicate nello studio della povertà in Italia e in Europa (se non altrimenti specificato, è usata la scala Ocse modificata), quindi si cerca di estendere l'analisi ad indicatori multidimensionali per verificare se, e in quale misura, il quadro del disagio economico delle persone con disabilità sia colto dai tradizionali indici sintetici.

---

[24] L'indagine sui consumi delle famiglie dell'Istat non contiene, infatti, dati sulle condizioni di salute ma solo su alcune spese ad essa associate, mentre l'indagine della Banca d'Italia sui redditi e la ricchezza delle famiglie italiane rileva solo lo stato di salute auto-valutato e la percezione di pensioni di invalidità.

[25] Il campione utilizzato non permette di considerare neppure gli ospiti di case di riposo, che presentano livelli di disabilità ben superiori al resto della popolazione.

[26] La domanda è così posta: "A causa di problemi di salute, in che misura Lei ha delle limitazioni che durano da almeno 6 mesi nelle attività che le persone abitualmente svolgono?". Consideriamo come disabili gli intervistati che hanno risposto di avere "limitazioni gravi". Le altre possibili risposte sono "limitazioni non gravi", "nessuna limitazione", "rifiuta di rispondere".

[27] Per esempio, le economie di scala si possono ottenere grazie alla possibilità di condividere le spese per numerosi "beni pubblici familiari", come il riscaldamento o l'illuminazione.

[28] La scala "Ocse modificata" assegna un peso unitario al primo componente adulto, un peso 0.5 ad ogni altra persona con almeno 14 anni e peso 0.3 ai minori di questa età.

La definizione di reddito che si adotta è il reddito monetario disponibile (dopo il pagamento delle imposte dirette) a cui si imputa, per le famiglie proprietarie della propria abitazione, l'affitto, come approssimazione del beneficio monetario proveniente dall'abitazione di residenza. Tutti i valori monetari sono espressi in prezzi del 2009.
Dall'indagine EU-Silc 2010 risulta che il 5,2% delle persone con almeno 16 anni presenta gravi problemi di salute con conseguenti limitazioni nelle attività della vita quotidiana. Questa percentuale corrisponde a circa 3 milioni di persone. La quota di disabili cresce notevolmente con l'età: 4% tra 50 e 59 anni, 7% tra 60 e 69 anni, 20% oltre 69 anni. Le persone non disabili vivono in nuclei con reddito familiare disponibile di 40689 euro l'anno, mentre i disabili si fermano ad un reddito medio familiare di 31660 euro[29].
La differenza tra i due gruppi è, quindi, notevole. Tuttavia, se consideriamo i redditi equivalenti, essa si riduce: il reddito equivalente medio dei non disabili è di 21411 euro, contro 20083 per i disabili. Questa minore distanza tra i redditi medi dei due gruppi è dovuta al fatto che i disabili vivono in famiglie di dimensione media inferiore.
Se il reddito disponibile equivalente dei disabili è solo leggermente più basso di quello dei non disabili, tra i primi la diffusione della povertà economica risulta addirittura inferiore rispetto al resto della popolazione. Applicando il criterio Eurostat, cioè considerando povero chi dispone di un reddito familiare equivalente inferiore al 60% del reddito equivalente mediano calcolato sulla distribuzione degli individui, otteniamo che il tasso di diffusione della povertà si attesta al 17,2% per l'intera popolazione italiana, al 17,4% per i non disabili e al 13,8% per i disabili. Se la linea è posta al 40% della mediana, per cogliere solo le povertà più gravi, il tasso di diffusione della povertà diventa del 6% per l'intero campione, del 6,2% per i non disabili e solo del 3,3% per i disabili (Tab. 2.17).

Tabella 2.17 Reddito disponibile equivalente prima e dopo i trasferimenti monetari ai disabili, per quintili di reddito al netto dei trasferimenti stessi.

	Disabili			Non disabili			Totale		
Quintili di reddito	Reddito eq. prima	Reddito eq. dopo	Var. %	Reddito eq. prima	Reddito eq. dopo	Var. %	Reddito eq. prima	Reddito eq. dopo	Var. %
1	7649	13002	70	7806	8782	13	7794	9110	17
2	13795	16763	22	13830	14337	4	13828	14486	5
3	18538	20844	12	18570	18925	2	18568	19033	3
4	24193	26292	9	24247	24537	1	24245	24605	1
5	36475	38336	5	39332	39523	0	39258	39493	1
Totale	16784	20083	20	20953	21411	2	20736	21342	3

Fonte: Elaborazioni su dati EU-Silc 2010.

Qual è dunque l'efficacia dei trasferimenti monetari nel migliorare le condizioni economiche delle persone con disabilità? Consideriamo due gruppi di trasferimenti monetari associati alla disabilità: le pensioni di invalidità, raggruppate in un'unica voce, e l'indennità di accompagnamento. Se ordiniamo gli individui sulla base del reddito equivalente calcolato prima di ricevere i trasferimenti per i disabili (Tab. 2.18), per i disabili che ricadono nel 20% più povero, questi trasferimenti incrementano il reddito equivalente disponibile del 70%, da 7649 a 13002 euro equivalenti l'anno. Per i disabili del secondo quintile, l'incremento vale il 22% del reddito di partenza. Per il complesso

[29] Se non si imputa l'affitto, il reddito monetario disponibile dei non disabili si abbassa a 35340 euro all'anno, quello delle famiglie con disabili a 26353.

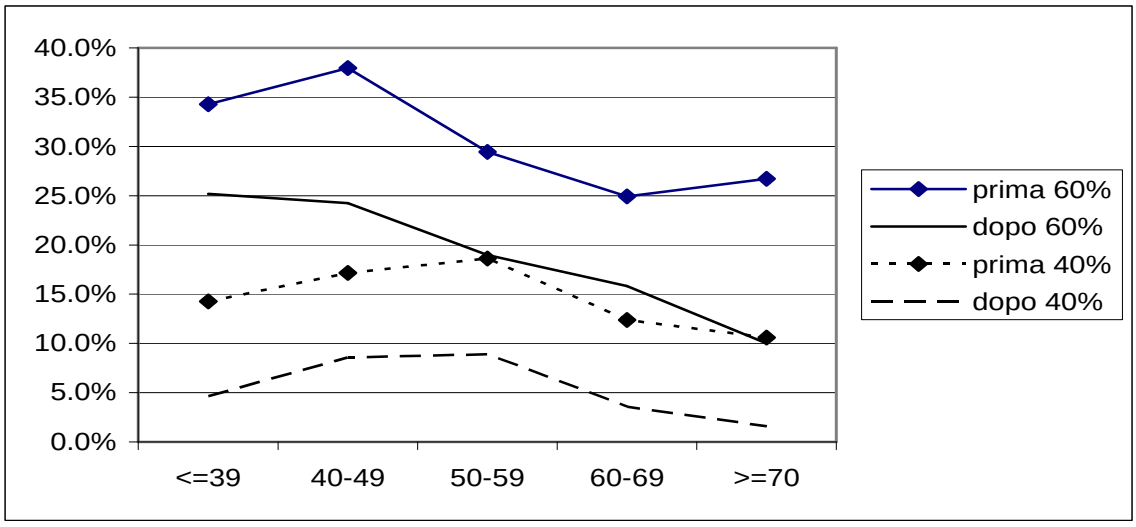
dei disabili, le pensioni d'invalidità e l'indennità di accompagnamento provocano un aumento del 20% del loro reddito equivalente, mentre per i non disabili valgono solo il 2% del reddito, e il 3% per l'intera collettività.

Tabella 2.18 Quota di disabili che vivono in famiglie che ricevono pensioni di invalidità o indennità di accompagnamento, per quintile di reddito equivalente prima delle pensioni di invalidità o dell'indennità di accompagnamento.

Quintili	% che riceve	% con pensione invalidità	% con indennità accomp.
1	77	67	46
2	56	37	40
3	46	25	35
4	40	23	29
5	44	24	32
Totale	57	40	38

Fonte: Elaborazioni su dati EU-Silc 2010.

Figura 2.9 Indice di diffusione della povertà relativa tra i disabili, prima e dopo i trasferimenti di eventuali pensioni di invalidità e d'indennità di accompagnamento



Fonte: Elaborazioni di dati Silc 2010.

Pensioni d'invalidità e indennità d'accompagnamento non sono erogate in modo egualmente selettivo: le prime, infatti, sono spesso indirizzate verso le fasce più povere della popolazione, tanto che nel primo quintile della distribuzione del reddito, al netto dei trasferimenti per i disabili, il 67% delle persone con disabilità vive in famiglie che ricevono almeno una pensione di invalidità, quota che scende al 37% nel secondo quintile e al 24% nell'ultimo.

L'indennità di accompagnamento, essendo indipendente dal reddito, è invece distribuita in modo più omogeneo: è percepita dal 46% dei disabili del primo quintile, dal 40% di quelli del secondo e dal 32% dei disabili situati nel 20% più ricco dell'intera popolazione. Anche l'indennità di accompagnamento è perequativa, poiché il suo importo è una proporzione molto maggiore dei redditi bassi.

Questi trasferimenti hanno un impatto rilevante sulla redistribuzione dei redditi. L'indice di diffusione della povertà relativa sui redditi equivalenti, al netto delle pensioni di invalidità e dell'indennità, è decisamente superiore per i disabili, al 28,1% con linea al 60% della mediana e al 12,4% con linea al 40%, rispetto ai non disabili (rispettivamente,

18,1% e 7,2%). Tuttavia, se i disabili ottenessero questi due tipi di trasferimento monetario, gli indici di diffusione della povertà relativa crollerebbero al 13,8%, con linea al 60% della mediana, e al 3,3%, se la linea è posta al 40% della mediana. In questo modo, i disabili raggiungono livelli di povertà di reddito inferiori ai non disabili. Gli indici di povertà relativa per i disabili per le linee sia al 60% che al 40%, prima e dopo i trasferimenti (Fig. 2.9), indicano che l'incidenza della povertà si riduce per tutte le classi di età.

Pertanto, le condizioni economiche delle persone che soffrono di gravi problemi di salute sembrano rassicuranti, poiché il loro rischio di povertà è addirittura inferiore a quello del resto della popolazione. Se, invece, analizziamo la deprivazione materiale, colta attraverso le difficoltà a sostenere una serie di spese o al possesso di alcuni beni durevoli (Tab. 2.19), le condizioni dei disabili diventano significativamente peggiori rispetto ai non disabili.

Il confronto con gli anziani privi di disabilità mostra che gli alti livelli di deprivazione tra i disabili non derivano dall'età, bensì proprio dalle condizioni di salute. Circa un disabile su quattro, inoltre, vive in famiglie che soffrono di almeno tre deprivazioni, quota che è superiore al resto della popolazione. Se ne può dedurre che gli indici di povertà economica non riescono a cogliere in modo adeguato l'effettivo tenore di vita di molte famiglie con disabili e sottostimano il loro disagio economico.

Ricerche empiriche condotte su dati di altri paesi mostrano che gli extra-costi della disabilità possono raggiungere anche il 30-40% del reddito monetario familiare (Zaidi e Burchardt, 2005; Morciano *et al*., 2012). La correzione suggerita per tenere conto di questi extra-costi consiste nel modificare la scala di equivalenza. In Italia, le regole di calcolo dell'Isee, l'indicatore della situazione economica equivalente di una famiglia, sembrano già recepire questo suggerimento, poiché la scala di equivalenza Isee è incrementata di 0,5 punti per ogni disabile[30]. Invece, se i redditi fossero deflazionati con la scala Isee, le posizioni relative dei disabili peggiorerebbero.

La Tab. 2.20 pone a confronto gli indici di diffusione della povertà relativa di reddito (linea al 60%) ottenuti con scale di equivalenza alternative. Gli indici ottenuti con la scala tradizionalmente usata dall'Istat sono quelli più penalizzanti nei confronti delle famiglie con disabili, perché danno più peso alla numerosità familiare e nessun peso ai costi della disabilità: così i disabili finiscono per apparire meno poveri del resto della popolazione. La scala Ocse riduce le distanze tra gli indici dei due gruppi, ma mostra ancora una minore diffusione della povertà tra i disabili. La correzione introdotta dalla scala Isee è, invece, sufficiente per modificare completamente il quadro: con essa i disabili mostrano di essere significativamente più a rischio di povertà rispetto alle persone prive di disabilità, e i rispettivi indici di diffusione della povertà relativa di reddito sono in linea con i corrispondenti indici di deprivazione materiale. Senza la correzione, la scala Isee produrrebbe una quota di poveri relativi tra i disabili molto bassa e vicina a quella ottenibile con la scala Istat.

Tabella 2.19 Percentuale di persone che vivono in famiglie con problemi di deprivazione materiale

% di persone che vivono in famiglie che:	Giovani disabili	Giovani non disabili	Anziani disabili	Anziani non disabili	Totale Disabili	Totale non disabili	Totale

[30] Disabile è la persona con invalidità superiore al 66% o con minorazioni che rendano necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale.

non possono affrontare una spesa imprevista di 750 euro	54,3	32,9	45,0	29,5	47,9	32,3	33,1
non possono fare un pasto di carne o pesce ogni 2 giorni	14,2	6,2	13,3	6,4	13,6	6,3	6,6
non possono fare una settimana di vacanza l'anno	58,2	38,0	63,1	40,9	61,6	38,5	39,7
sono in arretrato nel pagare debiti negli ultimi 12 mesi	3,9	3,1	1,3	0,7	2,1	2,6	2,6
sono in arretrato con le bollette di casa	18,1	11,8	6,1	4,2	9,8	10,4	10,4
che sono in arretrato con mutuo o affitto	6,6	5,1	1,5	1,0	3,1	4,3	4,3
sono incapaci di mantenere riscaldata la casa	19,0	10,6	18,3	11,1	18,5	10,7	11,1
vivono in case umide	35,1	19,2	31,0	19,3	32,3	19,2	19,9
hanno illuminazione insufficiente in casa	9,9	6,2	11,4	7,1	11,0	6,4	6,6
non si possono permettere una automobile	5,3	2,2	4,2	2,2	4,5	2,2	2,3
non si possono permettere una lavatrice	0,4	0,5	0,3	0,6	0,4	0,5	0,5
non si possono permettere un televisore a colori	0,7	0,2	0,5	0,2	0,5	0,2	0,3
non si possono permettere un telefono	2,5	0,7	0,7	0,7	1,3	0,7	0,7
% di persone con almeno tre deprivazioni	*28,7*	*16,7*	*23,0*	*12,6*	*24,8*	*15,9*	*16,4*
% di persone con almeno quattro deprivazioni	*16,7*	*8,8*	*11,2*	*5,6*	*12,9*	*8,2*	*8,4*

Fonte: elaborazioni di dati EU-Silc 2010.

Tabella 2.20 Indici percentuali di diffusione della povertà relativa tra i disabili, calcolati con scale alternative

	Disabili	Non disabili	Totale
Scala Ocse modificata	13,8	17,4	17,2
Scala Istat	11,8	18,4	18,1
Scala Isee	27,4	17,7	18,2
% almeno 3 deprivazioni materiali	24,8	15,9	16,4

Fonte: Elaborazione di dati EU-Silc 2010.

Inoltre, al posto di uno specifico coefficiente per ogni disabile, si potrebbe introdurre una deduzione fissa dal reddito di ciascun disabile, il cui importo dovrebbe riflettere gli extra-costi sostenuti per fronteggiare la disabilità. Da alcune semplici elaborazioni, risulta che, ammettendo una deduzione al reddito disponibile di 3400 euro per ogni disabile, si otterrebbe, usando la scala di equivalenza Ocse modificata, una diffusione della povertà relativa (linea al 60%) tra i disabili del 24,9%, molto simile alla quota di disabili che presentano almeno tre indicatori di deprivazione materiale. Se, invece, si fa uso della scala Isee senza la maggiorazione di 0,5, la deduzione necessaria per produrre una quota di disabili in povertà relativa simile alla quota di disabili con almeno tre deprivazioni materiali salirebbe a circa 3700 euro.

Le elaborazioni presentate non tengono conto della possibilità che le famiglie con disabili ricevano trasferimenti pubblici in natura sotto forma di assistenza domiciliare. Se aggiungessimo al reddito disponibile il corrispondente valore monetario di questi

servizi, il reddito equivalente dei disabili aumenterebbe e il loro rischio di povertà potrebbe dare esiti incerti. Il fatto che gli indicatori di deprivazione materiale siano peggiori per i disabili, mostra però che, anche aggiungendo i trasferimenti in generi a quelli monetari, l'intervento pubblico che oggi i disabili ricevono non è sufficiente per metterli sullo stesso piano degli altri di fronte al rischio di povertà materiale.

2.3.6. Gli immigrati

Alla fine del 2009, i cittadini stranieri residenti in Italia sono 4.235.0000, pari al 7% della popolazione; le famiglie in cui è presente almeno uno straniero ammontano a 2.074.000 (8,3%); le famiglie miste (composte da italiani e da stranieri) sono il 22,6% del totale di quelle con stranieri[31] (Tab. 2.21).
Le famiglie con stranieri risiedono prevalentemente nel Nord-ovest (32,9%), nel Nord-est (24,3%) e nel Centro (27,3%) e sono composte di individui più giovani rispetto alle famiglie di soli italiani (l'età media è di 30 anni, contro 43). Inoltre, sebbene la dimensione media delle famiglie d'immigrati non sia molto diversa da quella delle famiglie d'italiani (2,33 contro 2,38 degli italiani), si tratta più frequentemente di persone sole (42,1% contro 30,9%) e di famiglie composte da cinque componenti o più (8,4%, contro 4,7%).
La maggioranza delle famiglie con stranieri vive in affitto o subaffitto (58,7% dei casi, contro il 16% delle famiglie composte solamente da italiani), e il 21,9% vive in abitazioni di proprietà (contro il 71,6% delle famiglie italiane). La proporzione rimanente (19,4%) dispone di un alloggio in uso gratuito o usufrutto, nel 60% dei casi messo a disposizione dal datore di lavoro.
In generale, le abitazioni delle famiglie con stranieri presentano più intensi problemi di sovraffollamento[32] e di scarsa qualità dell'abitazione[33] rispetto alle famiglie italiane. L'indicatore di grave deprivazione abitativa degli stranieri segnala una marcata differenza con le famiglie italiane (15,2% tra le famiglie di soli stranieri e 4,7% tra le italiane). Le famiglie miste si collocano in una posizione intermedia (9,6%).

Tabella 2.21 Percentuale di famiglie in condizione di grave deprivazione abitativa, per caratteristiche della famiglia, anno 2009

	Famiglie con almeno uno straniero			Famiglie di soli italiani
	Di soli stranieri	Miste	Totale	
Ripartizione geog.				

[31] L'indagine da cui sono stati tratti i dati che si presentano nel Rapporto riguarda "Reddito e condizioni di vita delle famiglie con stranieri". È stata condotta dall'Istat nel 2009 sulla base di un finanziamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Il questionario è stato tradotto in nove lingue: romeno, albanese, arabo, cinese, russo, polacco, inglese, francese e spagnolo. È stato rilevato un campione di circa 6.000 famiglie con stranieri. Si noti che il campione dell'indagine EU-Silc del 2009 comprendeva circa 960 famiglie con stranieri.

[32] In accordo con la metodologia Eurostat, un'abitazione è considerata sovraffollata quando non è formata da un numero adeguato di stanze, definite, secondo i casi, come: una stanza per la famiglia; una stanza per ogni coppia; una stanza per ogni componente di 18 anni e oltre; una stanza ogni due componenti dello stesso sesso di età compresa tra i 12 e i 17 anni di età; una stanza ogni due componenti fino a 11 anni di età, indipendentemente dal sesso.

[33] Si considerano relativi all'abitazione i seguenti problemi: 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.

Nord-ovest	16,9	9,3*	15,3	3,3
Nord-est	15,2	9,9*	14,0	3,6
Centro	14,2	9,2*	13,1	5,0
Sud e Isole	13,1	10,2*	12,4	6,4
Tipo di comune				
Area metropolitana	16,6	12,4*	15,8	5,2
Altri comuni	14,5	8,5	13,1	4,5
Num. componenti				
Uno	8,2	--	8,2	1,9
Due	16,0	--	10,9	2,5
Tre	23,1	9,7*	17,5	4,9
Quattro	23,5	13,5*	19,7	9,2
Cinque o più	40,0	18,5*	32,5	19,0
Numero di minori				
Nessuno	9,9	--	8,9	3,1
Uno	26,4	12,7	21,0	8,9
Due	23,9	16,7*	21,5	8,0
Tre o più	41,9	--	34,9	19,3
Numero di anziani				
Nessuno	15,1	10,0	14,1	5,8
Almeno uno	17,7*	--	11,2*	3,1
Titolo abitazione				
Affitto	18,4	13,9*	17,7	9,3
Proprietà	14,0	5,7	9,7	3,4
Uso gratuito, usufr.	6,7	--	7,4	6,2
Totale	*15,2*	*9,6*	*13,9*	*4,7*
- sovraffollamento	*35,8*	*33,5*	*35,3*	*14,6*
- spazio insuffic.	*19,9*	*15,4*	*18,9*	*9,0*

(*) Il numero di unità campionarie è inferiore a 50.

La frequenza del disagio abitativo è un po' più alta nelle aree metropolitane (15,8% *vs* 13,1% negli altri tipi di comuni ed è maggiore per le famiglie in affitto (17,7%), rispetto a quelle proprietarie (9,7%) o che dispongono dell'alloggio a titolo gratuito (7,4%), e cresce all'aumentare del numero di minori presenti in famiglia (passando dall'8,9% delle famiglie senza minorenni al 34,9% di quelle con tre o più).

Anche per le famiglie con stranieri si osserva una relazione crescente tra il numero di componenti e la condizione di grave deprivazione abitativa, la quale passa dall'8,2% delle famiglie con un solo componente al 32,5% per le famiglie di cinque componenti o più.

Tra le famiglie con stranieri non si osserva la tradizionale dicotomia tra Centro-Nord e Mezzogiorno: la proporzione di famiglie con stranieri in condizioni di grave deprivazione abitativa è di poco superiore al Nord (15,3% al Nord-ovest e 14% al Nord-est), rispetto al Centro (13,1%) e al Sud (12,4%).

L'*indice di sovraffollamento*, definito come frazione di famiglie che non dispongono di un numero di stanze adeguato alla loro composizione, è il 35,1% per le famiglie con stranieri, contro il 14,6% delle famiglie di soli italiani. Tuttavia, la scarsa disponibilità di spazio abitabile evidenzia un livello di disagio meno marcato rispetto a quello desumibile dal numero di stanze per persona. Le famiglie che considerano insufficiente lo spazio abitativo, infatti, sono il 18,9% tra le famiglie con stranieri e il 9% tra le famiglie composte solamente da italiani.

Il divario tra l'indicatore oggettivo e quello soggettivo è maggiore tra le famiglie con stranieri: ciò può suggerire che le famiglie con stranieri esprimano aspettative meno

elevate, rispetto alle famiglie italiane, circa le condizioni dell'abitazione in Italia, poiché sono comunque preferibili rispetto a quelle del paese d'origine.
La *deprivazione materiale*, data dalla mancanza di tre opportunità su nove (Eurostat, 2012) riguarda circa un terzo (il 34,5%) delle famiglie con stranieri e il 13,8% delle famiglie composte solamente da italiani (Tab. 2.22). Le famiglie di soli stranieri versano in condizioni di deprivazione peggiori delle famiglie miste (37,3%, contro il 24,9%).

Tabella 2.22 Percentuale di famiglie in condizione di deprivazione materiale, per caratteristiche della famiglia. Anno 2009.

	Famiglie con almeno uno straniero			Famiglie di soli italiani
	Di soli stranieri	Miste	Totale	
Ripartizione geog.				
Nord-ovest	35,2	25,1	33,1	7,1
Nord-est	37,7	24,5	34,7	7,5
Centro	31,1	23,8	29,4	12,1
Sud e Isole	52,8	27,0	46,0	24,2
Tipo di comune				
Area metropolitana	33,0	26,1	31,6	15,6
Altri comuni	39,3	24,5	35,8	13,2
Num. Componenti				
Uno	33,7	-	33,7	15,8
Due	38,2	21,1	31,6	10,7
Tre	42,1	24,6	34,7	12,6
Quattro	41,9	30,1	37,4	14,1
Cinque o più	46,1	25,3	38,8	23,6
Numero di minori				
Nessuno	34,5	18,1	32,1	13,3
Uno	41,9	29,5	37,0	14,9
Due	44,5	29,6	39,4	14,8
Tre o più	48,6	32,1*	43,8	23,7
Numero di anziani				
Nessuno	37,4	26,0	35,0	13,7
Almeno uno	34,0	18,1*	24,7	14,1
Titolo abitazione				
Affitto	43,5	42,6	43,4	29,1
Proprietà	31,3	12,5	21,5	9,6
Uso gratuito, usufr.	22,4	21,3*	22,2	18,5
Totale	37,3	24,9	34,5	13,8

(*) Il numero di unità campionarie è inferiore a 50.

Nel Meridione si registrano segnali di disagio particolarmente marcati rispetto al resto del Paese, sia per le famiglie con stranieri, sia per le famiglie di soli italiani. Il divario tra le famiglie con stranieri e quelle di soli italiani è, tuttavia, più importante nelle regioni del Centro e, soprattutto, del Nord rispetto alle regioni del Mezzogiorno. È, infatti, l'8,7% delle famiglie italiane residenti al Centro-Nord che si trova in condizioni di deprivazione materiale, mentre tra le famiglie con stranieri tale quota è superiore di quasi quattro volte (32,4%); nel Sud e nelle Isole; invece, le famiglie di stranieri che si trovano in condizioni di deprivazione arrivano al 46%, ma il divario rispetto alle famiglie di italiani si riduce, dal momento che, tra queste ultime, si trovano in analoghe condizioni il 24,2%.
Per le famiglie con stranieri, la relazione tra le dimensioni della famiglia e le condizioni di deprivazione materiale assume una forma concava, con un valore minimo per le

famiglie composte da due persone (31,6%) e valori più elevati sia per le famiglie di persone sole (33,7%), sia per quelle di tre o più componenti, fino al 46,1% per quelle di cinque componenti e oltre. Lo stesso tipo di relazione, su livelli più bassi, si riscontra tra le famiglie composte solamente da italiani.
La presenza di minori acuisce le difficoltà economiche delle famiglie, siano esse composte solamente da italiani o da stranieri. Le prime, tuttavia, fanno registrare un salto consistente soltanto con la presenza di tre o più minori (si passa dal 14,9% di quelle con due minori al 23,7% di quelle che di minori ne contano almeno tre). Le famiglie con stranieri, invece, presentano difficoltà già se è presente un solo minore nel nucleo familiare. Nelle famiglie miste, il divario tra le famiglie senza minori e quelle con un minore è ancora maggiore (rispettivamente, 18,1% e 29,5%).

Tabella 2.23 Indicatori di deprivazione nelle famiglie con almeno uno straniero, per cittadinanza. Anno 2009.

	% grave deprivazione abitativa	% abitazioni sovraffollate	% spazio insufficiente	% deprivazione materiale	% grave deprivazione materiale	% a fine mese con difficoltà
Romania	13,4	34,8	17,1	29,4	13,9	16,2
Albania	17,2	43,0	20,1	37,0	18,8	23,6
Marocco	30,3	45,8	35,1	54,9	33,4	38,0
Cina	13,0*	43,5	15,3*	43,1	20,0*	16,8*
Ucraina	8,1*	24,9	10,2*	27,3	13,8	15,7
Filippine	17,2*	47,9	19,7*	36,6	16,7*	24,9*
Tunisia	15,9*	39,4	20,6	50,9	27,6	27,4
Polonia	7,3*	28,2	14,3*	29,1	18,4*	22,4
India	--	41,1*	22,0*	49,7	26,2*	--
Moldova	--	24,9	--	23,8*	17,5*	--
Macedonia	--	40,1*	27,5*	35,1*	--	--
Ecuador	--	47,9*	--	34,6*	--	26,4*
Perù	--	43,4*	--	34,4*	--	--
Totale	**13,9**	**35,1**	**18,9**	**34,5**	**17,9**	**21,6**

(*) Il numero di unità campionarie è inferiore a 50.

Particolarmente disagiata è la situazione abitativa delle famiglie marocchine (30,3% dei casi; Tab. 2.23). Tra le famiglie straniere che dichiarano frequentemente di arrivare con molta difficoltà alla fine del mese troviamo ancora quelle marocchine (38%), poi le tunisine (27,4%) e le albanesi (23,6%).
La possibilità di lavorare è il motivo principale (63,5% dei nati all'estero) che ha spinto milioni di cittadini stranieri verso il nostro Paese[34]. Per questo, e per l'età mediamente più giovane, i redditi degli stranieri residenti in Italia sono molto più legati al lavoro rispetto agli italiani (Tab. 2.24).

Tabella 2.24 Percentuale di percettori di reddito e valori medi di reddito delle persone con almeno 15 anni, per tipo di reddito e cittadinanza, anno 2008

	Cittadinanza straniera		Cittadinanza italiana	
Tipo di reddito	% percettori	Media (€)	% percettori	Media (€)

[34] Un altro 29,5% è in Italia per ricongiungersi con i familiari o per sposarsi. Un altro 4,2% è fuggito da gravi difficoltà di vita nel paese d'origine (guerre, persecuzioni politiche o religiose, miseria, mancanza di cure adeguate ai problemi di salute). Solo il 2,7% si è trasferito per frequentare un corso di studi.

Qualunque tipo	82,8	10.986	86,4	16.871
- da lavoro	73,9	12.426	51,9	18.166
- lavoro dipendente	65,3	11.050	40,5	16.167
- lavoro autonomo	13,0	13.848	14,8	18.581
Trasferimenti sociali	31,8	2.629	49,9	9.373
Pensioni	3,2	8.196	34,3	12.352
Trasfer. non pensionistici	29,0	1.979	21,9	1.995
Trasfer. inoccupazione	20,3	1.649	9,0	3.085
Altri trasf. non pension	12,4	1.920	14,3	1.103
Redditi da capitale	25,4	400	40,7	1.216
Altri redditi	57,3	-1.498	54,6	191

L'intensa partecipazione al mercato del lavoro degli stranieri trova riscontro anche nella quota che ha ricevuto trasferimenti monetari per inoccupazione[35] (il 20,3%, contro il 9% degli italiani), il che segnala non solo una marcata precarietà dell'occupazione, ma anche la massiva adesione ad un regime lavorativo regolare, al di fuori del quale non sarebbe possibile beneficiare di tali trasferimenti. In effetti, ben il 72,4% degli stranieri con un'occupazione dipendente al momento dell'intervista aveva un contratto a tempo indeterminato, un ulteriore 18,9% lo aveva a tempo determinato, mentre il restante 8,7% dichiarava di lavorare sulla base di un semplice accordo verbale.

I redditi individuali percepiti dagli stranieri sono più bassi di quelli degli italiani: il reddito da lavoro è di poco superiore ai due terzi di quello guadagnato dagli italiani (rispettivamente il 68,4% e il 70,6% dei livelli medio e mediano), a riprova di una collocazione degli stranieri in posizioni meno qualificate e remunerative.

La distanza diminuisce se si considera il reddito da lavoro autonomo: gli stranieri che sono riusciti a "mettersi in proprio" guadagnano, rispettivamente in media e in mediana, il 74,5% e l'81% degli italiani. Anche i trasferimenti per in occupazione e le pensioni degli stranieri hanno un importo medio inferiore di un terzo rispetto a quello degli italiani, a causa sia dei più bassi redditi percepiti durante la carriera lavorativa, sia del più breve periodo di contribuzione (15 anni in media, contro i 27 anni degli italiani).

Le famiglie miste si collocano in una posizione intermedia tra i due estremi.

Nel 2008, le famiglie con stranieri residenti in Italia disponevano, in media, di un reddito netto pari a 18.254 euro, per un importo mensile di circa 1.521 euro. L'inclusione dell'affitto figurativo[36] nel reddito disponibile (Tab. 2.25) consente di tenere conto delle condizioni di vantaggio economico di quanti possiedono l'abitazione in cui risiedono, di quanti ne usufruiscono gratuitamente e di quanti pagano un affitto inferiore a quello di mercato. Poiché tra le famiglie con stranieri la proprietà dell'abitazione principale è molto meno diffusa che tra le famiglie di soli italiani (22% contro 72%), l'inclusione dei fitti figurativi amplifica le differenze di reddito osservate: il reddito mediano delle famiglie con stranieri arriva al 53,9% di quello delle famiglie di soli italiani, e quello delle famiglie di soli stranieri scende al 46,2%.

[35] I trasferimenti per inoccupazione comprendono l'indennità di disoccupazione, di mobilità e di prepensionamento, la cassa integrazione guadagni, gli assegni per la formazione o l'inserimento professionale (borse lavoro), i trattamenti di fine rapporto dei disoccupati.

[36] L'affitto figurativo è una componente non-monetaria del reddito delle famiglie che vivono in case di loro proprietà ed equivale alla spesa che tali famiglie sosterrebbero se dovessero prendere in affitto, ai prezzi vigenti sul mercato immobiliare, un'unità abitativa di caratteristiche equivalenti a quella in cui abitano. Il concetto può essere esteso alle famiglie in usufrutto o in uso gratuito e agli inquilini con affitti agevolati, inferiori ai prezzi di mercato.

Per le famiglie miste, il reddito diventa inferiore a quello delle famiglie italiane (il 95,7%) se si considera l'imputazione dell'affitto, ma risulta superiore (il 104,1%) se non si considerano gli affitti imputati.

Tabella 2.25 Indicatori di reddito e di povertà delle famiglie con almeno uno straniero, per cittadinanza (fatto 100 il reddito delle famiglie di soli italiani). Anno 2008.

Cittadinanza	*Reddito familiare mediano*		*Reddito equivalente mediano*		*Intensità di povertà*	*Rischio di povertà*
	Senza fitti figurativi	*Con fitti figurativi*	*Senza fitti figurativi*	*Con fitti figurativi*		
Romania	47,0	45,5	57,0	53,0	58,7	48,5
Albania	71,5	62,5	66,2	56,7	70,3	39,2
Marocco	61,5	53,2	58,3	50,3	73,2	55,8
Cina	66,6	61,9	57,3	52,0	63,5	50,4
Ucraina	31,0	32,6	39,1	42,9	50,2	64,5
Filippine	52,1	56,9	64,1	59,2	67,7	38,7
Tunisia	70,0	63,3	61,7	59,1	67,2	48,9
Polonia	54,2	51,3	66,1	65,4	52,9	46,0
India	67,4	57,8	58,1	48,0	75,2	48,4
Moldavia	40,3	39,8	48,4	50,9	63,8	55,7
Macedonia	68,4	63,0	62,0	51,1	69,5	48,7
Ecuador	70,8	66,9	64,5	58,1	80,8	40,1
Perù	60,0	53,9	69,7	64,7	55,6	35,2
Almeno uno straniero	*58,7*	*53,9*	*61,6*	*56,0*	*66,1*	*43,9*
Solo stranieri	*50,3*	*46,2*	*57,8*	*52,1*	*66,7*	*49,1*
Miste	*104,1*	*95,7*	*80,4*	*74,0*	*64,5*	*32,7*
Solo italiani	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*77,4*	*17,4*

Fonte: Istat, Indagine su reddito e condizioni di vita degli stranieri, 2009.

Tra le principali cittadinanze, si osservano differenze che riflettono la tendenza ad acquisire la proprietà dell'abitazione. La maggiore diffusione della disponibilità in usufrutto o in uso gratuito dell'abitazione tra le famiglie filippine e ucraine (con un'incidenza pari rispettivamente al 38% e 49%) si traduce in una diminuzione della loro distanza dalle famiglie di soli italiani a seguito dell'inclusione dei fitti figurativi (rispettivamente, di 5 e 2 punti percentuali). Le comunità tra le quali è, invece, largamente prevalente l'affitto, come l'albanese, la marocchina e la tunisina (in affitto, rispettivamente, nel 75%, nel 79% e nel 72% dei casi), si allontanano dalle famiglie di soli italiani, rispettivamente, di 9, 8 e 7 punti percentuali. Nel complesso, l'inclusione dei fitti figurativi porta ad una riduzione delle differenze tra i redditi familiari delle principali comunità straniere.

L'introduzione di una scala di equivalenza consente di confrontare in modo appropriato le condizioni di vita di famiglie di numerosità e composizione diverse: si tratta di un'operazione tanto più necessaria nell'analisi delle famiglie con stranieri, tra le quali vi è un'ampia variabilità nelle strutture familiari, spesso legata a diversità culturali o a differenze nella storia migratoria e nei progetti di insediamento. Se si aggiusta la media tenendo conto dell'equivalenza numerica delle famiglie e dei fitti figurativi, le famiglie di stranieri migliorano la propria posizione rispetto alle famiglie di italiani (il reddito mediano equivalente è pari al 52,1% di quello delle italiane, contro il 46,2% osservato per il reddito non equivalente), mentre le famiglie miste, mediamente più ampie, la peggiorano in modo evidente (74% contro 95,7%). Quindi, quantunque l'effetto della

scala di equivalenza attenui ulteriormente la dispersione dei redditi tra le comunità straniere, non migliora in modo sensibile la condizione delle famiglie con stranieri: nel 2008, anche in termini equivalenti, il reddito mediano è solo il 56% di quello delle famiglie di italiani.
La maggiore ampiezza familiare si associa nelle famiglie con stranieri ad un maggiore reddito medio: la distanza, in termini di reddito equivalente con fitti imputati, delle famiglie di soli stranieri con le famiglie di soli italiani raggiunge un massimo per le famiglie di tre componenti (49,5% del reddito delle famiglie italiane di uguale ampiezza), per poi tornare a diminuire per le famiglie più ampie (dal 49,5% delle famiglie di tre componenti al 65,4% di quelle di cinque e oltre).
Il 49,1% degli individui che vivono in famiglie con stranieri è a rischio di povertà relativa, contro il 32,7% di quanti vivono in famiglie miste e il 17,4% che vive in famiglie composte da soli italiani. Il rischio di povertà relativa cresce lungo la direttrice Nord-Sud anche per le famiglie con stranieri: il tasso di rischio di povertà per le famiglie con almeno uno straniero residenti nelle regioni del Mezzogiorno raggiunge il 64,2% e sale ulteriormente al 74% per le famiglie di soli stranieri (Tab. 2.26).

Tabella 2.26 Percentuale di persone a rischio di povertà relativa, per ripartizione geografica e cittadinanza. Anno 2008.

Famiglie	Nord	Centro	Sud e Isole	Italia
con almeno uno straniero	37,8	47,7	64,2	43,9
di soli stranieri	42,3	54,6	74,0	49,1
Miste	26,5	34,3	49,5	32,7
di soli italiani	8,1	12,0	31,4	17,4

Fonte: Elaborazione di dati EU-Silc.

L'associazione tra l'elevata diffusione e l'elevata intensità della povertà relativa si osserva anche nel Centro e nel Sud, dove il reddito mediano equivalente delle famiglie a rischio di povertà relativa è pari, rispettivamente, al 61,3% e al 57,1% del valore della soglia; nelle regioni settentrionali l'analoga percentuale è pari al 71,5% (Tab. 2.27).
Per le famiglie di soli italiani tale associazione è più debole: l'intensità della povertà relativa nel Sud, dove il rischio di povertà relativa è cinque volte maggiore rispetto al Nord, è solo lievemente più alta di quella osservata nelle regioni settentrionali.

Tabella 2.27 Gap percentuale di povertà relativa, per ripartizione geografica e cittadinanza. Anno 2008.

Famiglie	Nord	Centro	Sud e Isole	Italia
con almeno uno straniero	71,5	61,3	57,1	66,1
di soli stranieri	73,2	60,9	54,8	66,7
miste	67,1	63,4	63,0	64,5
di soli italiani	80,3	78,7	76,3	77,4

Fonte: Elaborazione di dati EU-Silc.

L'indicatore di grave deprivazione materiale conferma che le condizioni economiche delle persone che vivono nelle famiglie di stranieri sono peggiori di quelle con soli membri italiani (il 17,1% contro il 6,0%). La maggiore diffusione della grave deprivazione materiale (19,7%) si registra nelle famiglie di soli stranieri. Le cittadinanze più in difficoltà sono la marocchina (32,2%), la tunisina (26,6%) e l'indiana (25,4%).

2.4 Dimensione territoriale del rischio di esclusione sociale

Alcune caratteristiche dell'ambiente sociale possono determinare da sole disagio nelle persone. Per esempio, il vivere in un ambiente degradato fisicamente o socialmente può essere causa di isolamento, di mancanza di sicurezza, di rischi di coinvolgimento dei giovani in comportamenti illegali o nell'abuso di alcol o droga, oppure essere causa di difficoltà nell'utilizzo di servizi sociali a causa dell'affollamento, può soffocare la volontà di emancipazione e di partecipazione, e quindi generare esclusione economica e sociale al confronto con realtà più favorevoli. L'ambiente può anche interagire con le difficoltà proprie delle persone e delle famiglie e rendere le situazioni difficili ancora più difficili. L'effetto aggiuntivo dell'ambiente sociale sul rischio di povertà è il tema che si tratta nel seguito.
Le caratteristiche ambientali che si considerano come potenziatori del rischio di povertà ed emarginazione di persone e famiglie sono le seguenti.

a) *Il vivere nel Meridione*. Nel Par. 2.4.1 si rappresenta, con ampiezza di prove, la distanza considerevole che esiste tra questa parte del Paese e il vivere nel Nord o nel Centro. Chiaramente, non c'è una discontinuità netta tra le due macro-aree; tuttavia, la distanza che esiste tra l'economia delle regioni meridionali e delle due isole maggiori e quella del resto del Paese è così grande da rendere significativo il confronto tra le due macro-regioni. Nel paragrafo si sviluppa anche un ragionamento volto a superare, relativizzando redditi e stili di consumo, la drammaticità delle cifre sull'entità della povertà nelle regioni del Sud, individuandovi un sacca di sottosviluppo da affrontare in modo sistematico e con provvedimenti non emergenziali.
b) *Il vivere in "aree sensibili"*, vale a dire in aree ad alta e affrettata urbanizzazione caratterizzate da scarsità o assenza di servizi. In questi quartieri sono nate improvvise e violente azioni di protesta non finalizzata, con guerriglia tra bande di giovani e le forze dell'ordine, saccheggi di negozi, incendi di auto e luoghi pubblici, ecc. Sfortunatamente, non sono disponibili dati ufficiali per fare un'analisi sistematica che permetta di individuare se e dove esistano in Italia queste sacche di disagio. Nel Par. 2.4.2 si riportano le analisi di dati tratti da un'esperienza di ricerca svolta con metodi qualitativi in alcune aree urbane "marginali". L'intento è di segnalare la rilevanza del tema e incoraggiare le istituzioni a proseguire nello studio metodologico dell'individuazione di questa categoria di aree.
c) *Il vivere in zone isolate.* Zone isolate sono quelle difficilmente raggiungibili e caratterizzate da scarsità o assenza di servizi di pubblica utilità e di centri pubblici di ritrovo. Sono di questo tipo alcune zone rurali e molti paesi di montagna. In queste zone, a causa dell'isolamento, si è verificata la fuga della forza lavoro, soprattutto giovanile, la denatalità e l'invecchiamento della popolazione e, quindi, il progressivo impoverimento economico e sociale dell'area. Anche queste zone, poiché sacche di povertà, dovrebbero essere studiate con sistematicità. Nel Par. 2.4.3 si riporta, a mo' d'esempio di possibili risultati, l'esito di una ricerca-azione in alcune aree isolate di montagna.

2.4.1. Meridione e Isole

L'Italia è un paese segmentato dal punto di vista economico, come documentano, tra gli altri, la Banca d'Italia (2009), Ricolfi (2010), Perulli e Picchieri (2010) e Svimez (2011). Non a caso, l'obiettivo della convergenza economica tra Mezzogiorno e Centro-Nord è nell'agenda politica da decenni (Banca d'Italia, 2009: 673-733; Svimez, 2011, Parte II). Daniele e Malanima (2007) sottolineano, in particolare, che il dualismo italiano per quanto concerne la ricchezza riguardi non solo l'ampiezza del divario, ma anche la sua persistenza nel tempo.
Il dualismo tra Nord e Sud può essere riassunto mediante pochi indicatori economici (Tab. 2.28). Nel 2009, il Pil pro-capite nel Mezzogiorno è il 59% di quello nel Centro-Nord; in termini di produttività, il divario si restringe, attestandosi all'85,5%. Nel 2010, il tasso di occupazione tra i 15 e i 64 anni nel Mezzogiorno è di oltre venti punti inferiore a quello del Centro-Nord (rispettivamente, 43,9% e 64,0%) e la disoccupazione è più che doppia (rispettivamente, 6,5% e 13,5%).

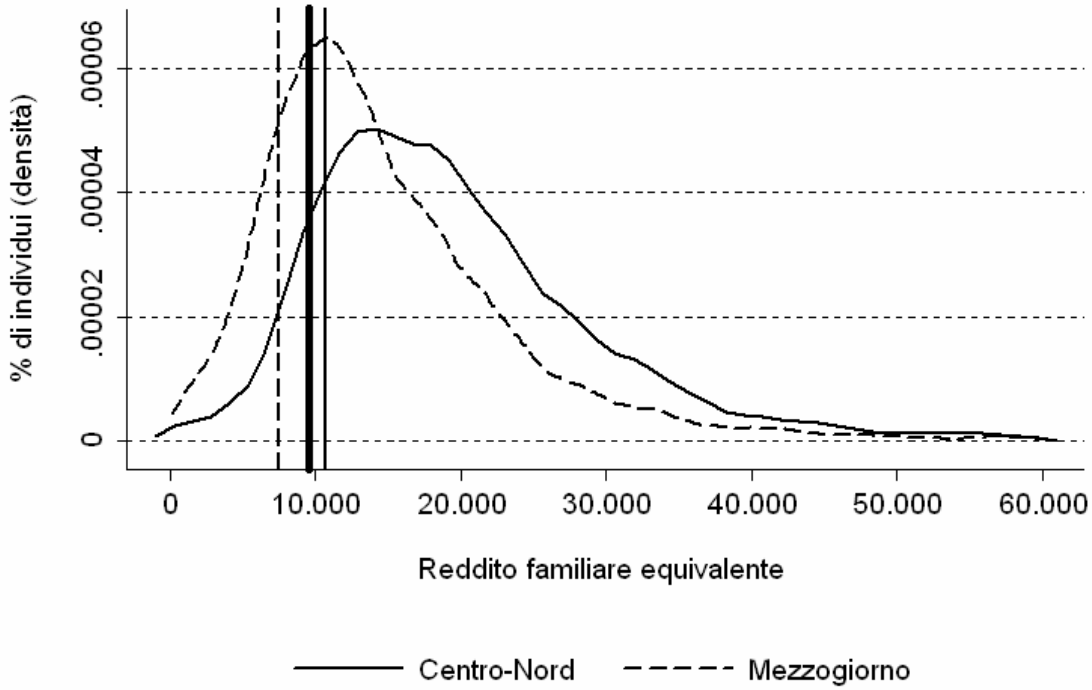
Tabella 2.28 Principali indicatori economici per macro area in Italia. Anni 2009 e 2010.

Ripartizione	Pil pro capite annuo (a)		Pil annuo per occupato (b)		Tasso di occupazione 15-64 (c)		Tasso di disoccupazione 15+ (c)	
	Val. ass.	Indice (CN=100)	Val. ass.	Indice (CN=100)	Val. %	Indice (CN=100)	Val. %	Indice (CN=100)
Centro-Nord	29.528	100,0	65.510	100,0	64,0	100,0	6,5	100,0
Mezzogiorno	17.417	59,0	56.012	85,5	43,9	68,6	13,5	207,3
Italia	25.365	85,9	63.031	96,2	56,9	88,9	8,4	128,9

(a) Pil espresso in valori correnti al 2009, popolazione media annua; (b) S'intendono le unità di lavoro al 2009; (c) Tassi al 2010. Fonte: Elaborazioni su dati Istat (Conti economici regionali, febbraio 2012; Rcfl, aprile 2011).

In termini di Pil pro capite e di partecipazione al mercato del lavoro, il Centro e il Nord presentano valori simili a quelli delle regioni più ricche dell'Europa, mentre il Mezzogiorno è paragonabile ai paesi più poveri. Il Pil pro capite del Centro-Nord (circa 29 mila euro) ha, infatti, valori simili a quelli di Svezia e Danimarca ed è persino superiore a quelli di Francia e Germania.
Anche il livello di disoccupazione del Centro e del Nord è tra i meno alti in Europa (6,5% contro una media dell'UE del 9,6%) e il tasso di occupazione tra i 15 e i 64 anni è in linea con la media dei 27 paesi (64% circa). Il Mezzogiorno, invece, ha un Pil pro capite e un tasso di disoccupazione sui livelli della Slovacchia (rispettivamente 17 mila euro e 14,4%) e un tasso di occupazione di oltre dieci punti percentuali inferiore al valore minimo tra gli stati europei, che è quello dell'Ungheria (55,4%).
L'Italia presenta, inoltre, un grado di disparità tra valori regionali del Pil pro-capite tra i più elevati tra i paesi OECD: quantunque il Pil pro capite nazionale sia simile a quello di Francia, Spagna e Germania, l'indice di disuguaglianza territoriale è quasi il doppio di questi Paesi. Su 27 Paesi, l'Italia si colloca al settimo posto della graduatoria di disuguaglianza, dietro ai seguenti paesi: Messico (massimo livello di disuguaglianza), Slovacchia, Ungheria, Turchia, Repubblica Ceca e Belgio.

Figura 2.10 Distribuzione degli italiani rispetto al reddito familiare equivalente per macro area in Italia. Anno 2009. Fonte: Elaborazioni su dati Istat (2010).



Note: Funzione di densità (stimata con il metodo *kernel*; cfr. Silverman, 1992); la distribuzione riguarda gli individui con un reddito fino a 60 mila euro annui; le linee verticali rappresentano le soglie di povertà, rispettivamente, per il Mezzogiorno (tratteggiata), per l'Italia (continua e marcata) e per il Centro-Nord (continua e sottile).

La distanza economica del Meridione dal resto del Paese non può non riverberarsi sulla povertà e sull'esclusione sociale di cittadini e famiglie. Secondo i dati dell'indagine Istat "Reddito e condizioni di vita" (EU-Silc), nel 2009, le famiglie italiane hanno percepito, in media, un reddito equivalente netto, ossia un reddito che tiene conto della numerosità familiare[37], pari a circa 18.120 euro (corrispondenti a 1.510 euro mensili).
Scomponendo questi dati in base alla dimensione territoriale, appare evidente il profondo divario tra Centro-Nord e Sud Italia: nelle regioni centro-settentrionali il reddito mediano è pari a 17.856, mentre in quelle del Sud ammonta a 12.523, inferiore del 30% (Fig. 2.10).
I residenti nelle regioni meridionali si concentrano nelle classi di reddito più basse: il 60,4% delle famiglie (circa 4 milioni e 800 mila) appartiene al primo e al secondo quinto della distribuzione del reddito familiare, rispetto al 30,4% di quelle che vivono al Centro-Nord (circa 5 milioni e 200 mila); all'opposto nelle regioni centro-settentrionali una famiglia su quattro appartiene al quinto di reddito più alto, al Sud il rapporto scende a circa una famiglia su dieci.
La disparità tra Nord e Sud è evidente se osservata attraverso un indicatore di povertà basato sul reddito. In base alla definizione Eurostat, si ottiene che, nel 2009, il 18,2% della popolazione italiana è a rischio di povertà. La quota scende all'11,4% per le famiglie residenti nelle regioni centro-settentrionali e aumenta al 31% per quelle meridionali, con un divario di 19 punti percentuali (Tab. 2.29).

[37] Sono esclusi i fitti imputati. In termini mediani, nel 2009, la famiglia italiana ha percepito un reddito medio di 15.929 euro (circa 1.327 euro al mese).

Tabella 2.29 Popolazione italiana a rischio povertà secondo alcuni indicatori per macroarea. Anni 2009 e 2010.

Indicatore e area	Persone sotto la soglia di povertà (a)	Persone residenti (b)	Persone a rischio povertà (a/b*100)	% persone a rischio povertà
In base al reddito familiare equivalente (2009)				
Centro-Nord	4.476	39.325	11,4	40,9
Mezzogiorno	6.461	20.867	31,0	59,1
Italia (1)	10.937	60.191	18,2	100,0
In base al consumo familiare equivalente (2009)				
Centro-Nord	2.468	38.906	6,3	31,6
Mezzogiorno	5.342	20.769	25,7	68,4
Italia (1)	7.810	59.674	13,1	100,0
In base alla percezione soggettiva di difficoltà (2010)				
Centro-Nord	4.899	39.325	12,5	48,5
Mezzogiorno	5.207	20.867	25,0	51,5
Italia (1)	10.106	60.191	16,8	100,0
In base a due differenti soglie di povertà (2009)				
Centro-Nord	6.276	39.325	16,0	61,8
Mezzogiorno	3.877	20.867	18,6	38,2
Italia (1)	10.153	60.191	16,9	100,0

(1) Gli italiani al di sotto della soglia di povertà sono dati dalla somma per area.
Fonte: Elaborazione di dati Istat (2010b) e Istat (2011b).

La disparità territoriale è apprezzabile anche se l'indicatore è misurato dal lato dei consumi, invece che da quello del reddito. Sulla base della misura della povertà calcolata a partire dalla spesa per consumi (Istat, 2011b), nel 2009, in Italia è povero il 13,1% degli individui, dei quali il 6,3% vive al Centro-Nord e il 25,7% nelle regioni meridionali. Questa misura indica un'incidenza della povertà più bassa rispetto a quanto osservato utilizzando il reddito. Un ulteriore confronto può essere fatto considerando la percezione soggettiva di insufficienza economica, desumibile dall'indagine EU-Silc: il 16,8% delle famiglie dichiara di avere molte difficoltà ad arrivare a fine mese, percentuale che deriva dalla combinazione di un 12,5% al Centro-Nord e di un 25% al Sud.

Considerando congiuntamente questi tre indicatori possiamo determinare la quota di persone a rischio di povertà nelle due aree del Paese. In base alla insufficienza del reddito familiare, i "poveri" risiedono per il 40,9% nelle regioni centro-settentrionali e per il 59,1% in quelle meridionali (rispettivamente, 4.476 mila e 6.461 mila persone). Le quote tendono ad avvicinarsi tra loro se si considera la percezione soggettiva della difficoltà economica: il 48,5% degli individui che hanno difficoltà ad arrivare a fine mese risiede al Centro-Nord (4.899 mila) e il 51,5% al Sud (5.207 mila). È, invece, più ampia la distanza se si considera la povertà calcolata attraverso la misura del consumo familiare: il 31,6% dei poveri vive nel Centro-Nord (2.468 mila) e il 68,4% nel Mezzogiorno (5.342 mila).

La povertà interna al Paese può essere valutata in modo ancora diverso se si adottano misure relative alla distribuzione dei redditi delle singole ripartizioni territoriali: in questo caso, la soglia di povertà del Centro-Nord si alza a 10.714 euro e quella del Sud a 7.514 euro. Riferendo i redditi a queste due soglie, le persone a rischio povertà nelle regioni centro-settentrionali salgono al 16% e in quelle meridionali scendono al 18,6%, mostrando un divario molto più contenuto rispetto a quello calcolato con riferimento ai valori medi nazionali.

Con riferimento a queste soglie, nel Mezzogiorno, risultano deprivate economicamente 1.829 mila famiglie, il 23% delle residenti. Sono più povere le famiglie più ampie (393 mila con 5 o più componenti), quelle con minori (i minori poveri sono 1.876 mila), e quelle composte anche, oppure esclusivamente, di anziani (gli anziani poveri sono 1.546 mila). La povertà (relativa) è inoltre particolarmente diffusa tra le famiglie con a capo una persona con basso livello d'istruzione (1.158 famiglie povere, il 17,3% del totale, hanno un capo famiglia con al massimo la licenza elementare), o con basse qualifiche professionali (le famiglie di operai in condizione di povertà sono 688 mila, il 15,1% del totale), oppure con capofamiglia totalmente escluso dal mercato del lavoro (tra le famiglie con a capo una persona in cerca di occupazione, il 26,7% è povero, per un totale di 202 mila famiglie).

È assolutamente povero il 6,7% delle famiglie meridionali, il 10,7% delle famiglie con più di quattro componenti, l'11,9% delle famiglie con tre o più figli minori; si attesta all'8,3% l'incidenza tra le famiglie con a capo una persona con al massimo la licenza elementare e sale al 12,8% tra quelle con a capo una persona in cerca di occupazione.

Negli ultimi anni, la condizione di queste famiglie è progressivamente peggiorata. In particolare, nel 2010, il divario fra il Nord e il Sud del paese si mantiene decisamente marcato, il Mezzogiorno conferma gli elevati livelli raggiunti nel 2008, con un'incidenza di povertà di quattro volte superiore alla media nazionale e con un'intensità media del 21,5%. Basilicata, Sicilia e Calabria sono le regioni dove l'incidenza di povertà raggiunge i livelli più alti e dove il fenomeno riguarda più di una famiglia su quattro (nel 2010, il 28,3%, il 27% e il 26% rispettivamente). Si segnala, infatti, un aumento dell'incidenza della povertà assoluta nel Mezzogiorno tra il 2007 e il 2008 (dal 5,8% al 7,9%) e un aumento dell'intensità della povertà tra il 2008 e il 2009 (dal 17,8% al 18,8%). Ciò indica un aumento nel numero di famiglie assolutamente povere e un peggioramento delle loro condizioni medie.

Merita evidenziare che l'incidenza della povertà nel Sud è vicina all'indice calcolato in base ai consumi per l'Italia, ma si discosta marcatamente da quello riferito al reddito: il divario è massimo se si utilizza la specifica distribuzione del reddito delle famiglie meridionali. Ciò porta ad ipotizzare, da una parte, che la reale consistenza del reddito familiare nelle regioni meridionali è sottostimata, d'altra parte, che il regime di prezzi al consumo nel Sud è inferiore a quello del resto del Paese.

La difficoltà di misurare il reddito familiare può dipendere dal reddito da lavoro irregolare o dall'autoconsumo. Queste due grandezze assumono un peso rilevante nei redditi delle famiglie del Sud, caratterizzato da un elevato tasso di irregolarità e da una maggiore propensione all'autoconsumo: l'incidenza dei lavoratori irregolari è pari al 18,8% contro il 9,8% delle regioni del Centro-Nord; il reddito da autoconsumo è in media pari a 640 euro annui a fronte dei 470 prodotti dalle famiglie del Centro-Nord.

Il fatto che il reddito familiare disponibile utilizzato per il calcolo della soglia di povertà non tenga direttamente conto dell'autoconsumo e rifletta solo parzialmente il reddito da lavoro irregolare è un'eterogeneità che richiede ulteriori considerazioni.

Si può considerare improprio il valutare la povertà con riferimento ai redditi nominali, senza cioè considerare i livelli di prezzi che caratterizzano le singole aree. In generale, i prezzi al Sud sono inferiori rispetto a quelli del Centro-Nord con riguardo sia ai prodotti alimentari, di abbigliamento e di arredamento, sia al costo e agli affitti delle case, al prezzo dei prodotti energetici e a quello di molti servizi. Se, quindi, al Sud il costo della vita è inferiore, è sensato ipotizzare che un reddito minore possa garantire un tenore di vita migliore, a parità di reddito.

Per quanto riguarda la struttura dei redditi, nelle regioni meridionali si osserva una più alta frequenza di dipendenti pubblici rispetto al Nord (il 26,7% al Sud e il 16,3% al Centro-Nord) e, in genere, di lavoratori dipendenti, di pensioni di invalidità e di sussidi di disoccupazione.

Tabella 2.30 Popolazione italiana a rischio povertà secondo alcuni fattori di correzione del reddito, per macroarea.

Indicatore e area	*Persone sotto la soglia di povertà (a)*	*Persone residenti (b)*	*Residenti a rischio povertà (a/b*100)*	*% persone a rischio povertà*
Correggendo per il tasso di irregolarità del lavoro				
Centro-Nord	4.832	39.325	12,3	45,0
Mezzogiorno	5.903	20.867	28,3	55,0
Italia	10.736	60.191	17,8	100,0
Correggendo per l'autoconsumo				
Centro-Nord	4.441	39.325	11,3	40,9
Mezzogiorno	6.423	20.867	30,8	59,1
Italia	10.864	60.191	18,0	100,0
Correggendo per l'indice PPA*				
Centro-Nord	4.758	39.325	12,1	44,6
Mezzogiorno	5.910	20.867	28,3	55,4
Italia	10.667	60.191	17,7	100,0
Correggendo per i tre fattori contemporaneamente				
Centro-Nord	5.169	39.325	13,1	49,0
Mezzogiorno	5.376	20.867	25,8	51,0
Italia	10.545	60.191	17,5	100,0

(*) PPA: Parità di potere d'acquisto.
Fonte: Elaborazioni di dati dell'indagine Istat (2010).

Se si considerasse il reddito da lavoro irregolare e quello da autoconsumo e se si deflazionassero i redditi con un indice capace di catturare le differenze di prezzo e di salario, nelle regioni meridionali l'ammontare del reddito familiare disponibile aumenterebbe, ridimensionando il divario con il Centro-Nord. Nella Tab. 2.30 si riporta l'esito di un semplice esercizio: l'incidenza della povertà è ricalcolata tenendo conto dei fattori di correzione proposti (tasso di irregolarità del lavoro, redditi da autoconsumo e parità di potere d'acquisto). Si osserva che ciascun fattore correttivo porta ad una riduzione della misura della povertà, nelle regioni meridionali così come a livello nazionale. La riduzione maggiore si ha correggendo per il tasso di irregolarità e per il potere d'acquisto: l'incidenza al Sud scende al 28% circa in entrambi i casi, 3% in meno rispetto al calcolo senza correzioni. L'effetto prodotto dall'autoconsumo è, invece, quasi nullo. Se si tiene conto contemporaneamente delle tre correzioni, i risultati appaiono più chiari: l'incidenza della povertà al Centro-Nord aumenta di circa il 2% e al Sud diminuisce di quasi il 5%.

In conclusione, le differenze tra le condizioni di vita della popolazione nel Nord e nel Sud del Paese sono marcate. Eventuali correzioni dei redditi che tengano conto di differenze strutturali tra stili di consumo e di formazione del reddito portano ad un parziale ridimensionamento del fenomeno della povertà nel Sud del Paese, avvicinando gli indicatori basati sul reddito a quelli ottenibili considerando i consumi e anche alla percezione soggettiva delle difficoltà economiche delle famiglie.

È dunque possibile avanzare l'idea che una parte dei poveri nelle regioni meridionali derivi dal sottosviluppo economico rispetto alle regioni del Centro-Nord, piuttosto che da una vera e propria situazione di povertà strutturale. Ma quanti sono i poveri da

sottosviluppo nel Mezzogiorno? È plausibile che l'incidenza della povertà, calcolata considerando solo la distribuzione dei redditi delle regioni meridionali (18,6%), rappresenti la quota di povertà strutturale, ossia i veri poveri.
I poveri da sottosviluppo si possono indicativamente individuare confrontando la misura di povertà strutturale con l'incidenza della povertà calcolata sulla base della distribuzione dei redditi a livello nazionale (31%). In termini assoluti, questo equivale a dire che dei 6.400 mila individui considerati a rischio povertà nel Mezzogiorno, in realtà le persone strutturalmente povere ammontano a circa 3 milioni e 800 mila, mentre quelle in una situazione di povertà da sottosviluppo sono circa 2 milioni e 500 mila.
Le politiche nazionali volte a combattere il fenomeno della povertà dovrebbero pertanto avere un duplice obiettivo: riequilibrare economicamente le ripartizioni territoriali, ottenendo per questa via la riduzione della povertà da sottosviluppo, e lottare contro la povertà strutturale, fenomeno presente nell'intero Paese e che caratterizza le medesime categorie di famiglie (quelle monogenitore, quelle numerose e con figli piccoli; quelle con un solo procacciatore di reddito, eventualmente disoccupato o inattivo) che costituiscono i gruppi a rischio dianzi descritti.

2.4.2. Le aree urbane sensibili

La città è lo snodo attraverso cui passano e si manifestano le grandi trasformazioni della contemporaneità. I contesti urbani, infatti, sono il punto in cui si incontrano le logiche macrosistemiche e la vita concreta dei singoli e dei gruppi ed è qui che questa tensione tra flussi e luoghi, persone e funzioni si manifesta e può essere letta e governata.
Nei contesti urbani si verificano i problemi delle trasformazioni globali in atto, che possono essere così sintetizzati: eterogeneità delle popolazioni, acutizzazione della marginalità di gruppi sociali omogenei, incremento delle disparità socio-economiche e culturali, fragilità delle relazioni intersoggettive e del legame sociale, micro-criminalità. Si tratta di processi contrassegnano le periferie, ma che coinvolgono l'intera realtà urbana, così che osservare le periferie significa oggi guardare alla città e alla vita urbana contemporanea.
Le periferie urbane sono state analizzate in ricerche consistite in studi di caso condotti con metodi qualitativi. I risultati di una ricerca condotta da un gruppo di ricercatori dell'Università Cattolica Sacro Cuore di Milano, forzatamente generali, sono riportati in sintesi nel box annesso e in forma più estesa sul sito del Ministero del Lavoro.
Da questo embrione di ricerca emerge quanto segue:

- la necessità di ottenere un quadro informativo più ampio e strutturato, che possa migliorare la conoscenza della realtà analizzata, individuandone regolarità e specificità, e che permetta di collegare i bisogni rilevabili agli interventi di politica sociale e di welfare comunitario. Per questo, dopo aver individuato un insieme di indicatori di vulnerabilità sociale delle aree periferiche degli agglomerati urbani, si renderà necessario definire i contorni delle aree e valutare con statistiche ufficiali le loro peculiarità;
- la possibilità di adottare anche metodi qualitativi, e in modo particolare il metodo della ricerca-azione, che può valorizzare saperi esperienziali locali e *gatekeeper* di comunità, al fine di definire interventi mirati nelle aree delle quali sia stata determinato un alto grado di vulnerabilità.

Sperimentazioni metodologiche nelle periferie urbane: l'esperienza di ricerca nelle aree di Zen, San Paolo, Librino, Scampia, Begato, Navile, Isolotto-Torri Cintola, Milano ex Zona 13, Barriera di Milano a Torino, Esquilino.

La ricerca riguarda periferie delle città più popolate d'Italia, alcune collocate in zone periferiche rispetto al centro città (le prime cinque aree) e altre più prossime al centro. Il risultato dell'esperienza di ricerca, descritto in modo più ampio nei rapporti pubblicati (Caritas - Magatti, 2007; Caritas - Cappelletti e Martinelli, 2010), hanno prodotto alcune mappe cognitive e simboliche con le quali i ricercatori hanno disegnato in base a variabili tematiche i quartieri e hanno raccolto narrazioni costituite da storie di vita, da report dei mediatori locali, fotografie, cartine e mappe. Sono state così identificate aree a rischio di abbandono, denominate "aree sensibili".
La ricerca ha segnalato l'avanzata dei seguenti processi:
- tendenza dei territori alla frammentazione spaziale e sociale;
- disarticolazione della vita sociale e la semplice giustapposizione in comunicante di popolazioni diverse;
- indebolimento e la rarefazione della presenza istituzionale che non raramente lascia spazio a poteri "altri" (criminali ma anche a logiche economico-finanziarie che sovrastano i poteri locali);
- crollo della partecipazione e svuotamento del concetto di cittadinanza, difficoltà dell'avvio di azioni collettive e incremento del senso di irrilevanza;
- crescita dell'eterogeneità culturale e socio-economica interna non mediata;
- difficoltà a leggere i quartieri e diffusione nella popolazione di sensi di disorientamento, incertezza e insicurezza;
- deprivazioni plurime che si possono connotare come vecchie e nuove povertà;
- collasso dei legami sociali, esilio della socialità ed acuirsi di patologie da solitudine.

2.4.3. Le aree montane marginali

Le aree montane sono tipicamente isolate, sia fisicamente, sia socialmente ed economicamente. La marginalità sociale delle aree montane può generare situazioni diffuse di povertà e di esclusione sociale, indebolendo ulteriormente gli individui e le famiglie più vulnerabili.
La marginalità sociale ed economica della montagna deriva da un insieme di cause che convergono nel limitare le possibilità di impiego di competenze umane, risorse, strutture e servizi. Le limitazioni riguardano l'utilizzo delle risorse agricole e forestali, a causa di vincoli nella loro utilizzazione, la ridotta efficienza delle strutture agricole e del sistema economico nel suo complesso (basso tasso di attività, ridotta produttività delle strutture economiche, bassi redditi pro–capite, ecc.), strutture familiari, sociali ed economiche di mera sopravvivenza (tendenza all'autoconsumo, servizi sociali inesistenti, declino demografico, bassa scolarizzazione, ecc).
Non esiste una definizione operativa condivisa di area montana, per la quale definizione l'altitudine rimane la caratteristica primaria. L'identificazione di aree montane marginali

passa attraverso il calcolo di valori estremi di indicatori sociali (tra gli altri, densità demografica, indice di invecchiamento, servizi essenziali in rapporto ai residenti).
Le ricerche svolte sulle aree urbane marginali hanno avuto spesso carattere classificatorio, di identificazione dell'area marginale (si può consultare, a questo proposito, tra le altre, la ricerca curata da Brun et al. (2005) sulle aree montane piemontesi). Tra le ricerche volte ad indagare sulla povertà e sull'esclusione sociale nelle aree montane marginali, si riporta una sintesi nel box seguente. Una più ampia trattazione è reperibile sul sito del Ministero del Lavoro.
Dalla ricerca sulle aree montane marginali emergono non solo le difficoltà sociali tradizionali che hanno determinato lo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione, ma anche carenze del sistema sociale che determinano nuove criticità.

Un'indagine sulla povertà e sull'emarginazione sociale nelle aree montane marginali: l'esperienza della Caritas Italiana in campioni di diocesi italiane.

La ricerca riguarda la qualità della vita sociale nelle aree montane del nostro Paese, con particolare riguardo ai fenomeni di povertà e disagio. La ricerca, realizzata tramite metodi d'indagine qualitativi, mirava a conoscere i bisogni sociali e le situazioni di povertà del territorio montano di riferimento, nonché a coinvolgere e sensibilizzare su questi aspetti la rete ecclesiale del territorio, anche in vista di possibili filoni progettuali e di intervento attivabili nel futuro.
L'indagine ha coinvolto un campione di sette (su 17) diocesi della Toscana, interpellate come "casi", e un campione di altre cinque diocesi italiane selezionate come "controlli", vale a dire per fare confronti su base omogenea. Le diocesi di controllo sono state selezionate al nord, al centro e al sud del Paese. Sono state realizzate 92 interviste semi-strutturate, di cui 35 in Toscana e 57 nel resto d'Italia. Sono state definite "di montagna" le aree sopra gli 800 metri, caratterizzate da frammentazione dell'insediamento antropico e da una bassa densità demografica.
Sono state intervistate 92 persone, tra cui 22 parroci, 19 responsabili di realtà Caritas, 18 operatori Caritas, afferenti alle tipologie di servizio precedentemente elencate, 12 volontari, 10 catechisti/animatori parrocchiali e altri tipi di figure ecclesiali, nella prospettiva della ricerca-azione. Al fine di operare confronti storici, è stato privilegiato l'ascolto di soggetti residenti nel territorio da almeno 10-15 anni.
Dalla ricerca è emersa la presenza diffusa di criticità sociali. Alcune sono tradizionali. Tra queste, in modo particolare, i problemi del lavoro, del sistema produttivo e dell'economia locale (18,9% delle risposte) e le tematiche legate allo spopolamento dei territori montani, all'invecchiamento delle famiglie residenti, al ridotto numero di nascite e allo scarso ricambio intergenerazionale (15,4% delle risposte). La povertà economica non pare essere sistematica e diffusa nelle montagne: la vera indigenza economica è frequentemente un "caso isolato", e riguarderebbe situazioni di persone, famiglie o frazioni di territorio tradizionalmente in difficoltà, con casi di indebitamento delle famiglie e con la diffusione del gioco d'azzardo. Alcune eccezioni sono costituite da famiglie in povertà cronica e da molti anziani che vivono in frazioni isolate, spesso con pensioni basse, risultato di una vita di lavoro svolta in condizioni di irregolarità contributiva.
È segnalata con frequenza la povertà economica degli immigrati: in alcune realtà sono presenti stranieri che vivono al limite della sopravvivenza. Ciò riguarda soggetti giunti da poco tempo o che hanno recentemente perso il lavoro. In altri casi, le condizioni di

povertà degli immigrati sono meno gravi, e si presentano sotto forma di fenomeni di sottoccupazione e sfruttamento della manodopera, da parte di imprese e datori di lavoro locali.
Tra le "nuove povertà", i problemi dei giovani hanno attirato l'attenzione degli intervistati. I principali problemi dei giovani sono l'aumento della disoccupazione e la carenza di prospettive di inserimento professionale, la difficoltà di aggregazione sociale, specie per i giovani in età adolescenziale, privi di una autonoma capacità di spostamento nel territorio. Si rileva, inoltre, l'assenza di offerte ricreative in loco, che incrementa l'attrazione delle aree metropolitane e favorisce il coinvolgimento dei giovani all'interno di contesti aggregativi potenzialmente devianti, non sempre adeguati alle loro esigenze educative. È significativo a tal riguardo l'abbassamento dell'età media del coinvolgimento dei giovani in situazioni di devianza (12-13 anni) e l'aumento delle tossicodipendenze, con particolare riguardo all'uso dell'alcool.
Tra le risposte sociali considerate carenti, spicca il forte peso attribuito alle carenze infrastrutturali del territorio (24,1% delle risposte), a quelle dei servizi socio-assistenziali (16,5% delle risposte) e a quelle relative all'organizzazione e al finanziamento dei servizi pubblici (16%).
Anche nel settore del volontariato si rilevano criticità, tra cui la difficoltà di coinvolgere i giovani con proposte credibili e innovative. Gli intervistati lamentano l'assenza di politiche giovanili e servizi educativi, di prevenzione, di accompagnamento dei giovani nei loro percorsi di vita. Manca la capacità di offrire luoghi e percorsi alternativi di coinvolgimento delle nuove generazioni. In alcune situazioni, la possibilità di coinvolgimento dei giovani è inficiata dalla presenza di barriere linguistiche e culturali, poiché un numero crescente di residenti nelle montagne è di nazionalità straniera.
Si lamenta, inoltre, la carenza di esercizi pubblici (bar, supermercati negozi di alimentari, farmacie, ecc.) e la progressiva chiusura di alcuni servizi di pubblica utilità (poste, scuole, ambulatori, sportelli e presidi sanitari, caserme dei Carabinieri, ecc.).
Molti abitanti delle montagne percepiscono criticamente il ruolo della politica e delle istituzioni locali. In modo particolare, rimproverano alle istituzioni locali l'assenza della strategia di immaginare il territorio in vista del bene comune e considerano la classe politica inadeguata rispetto ai reali bisogni del territorio e le istituzioni incapaci di invertire la rotta, di promuovere il territorio e favorire un riavvicinamento tra i cittadini e i centri decisionali.

2.5. I servizi alle persone senza dimora

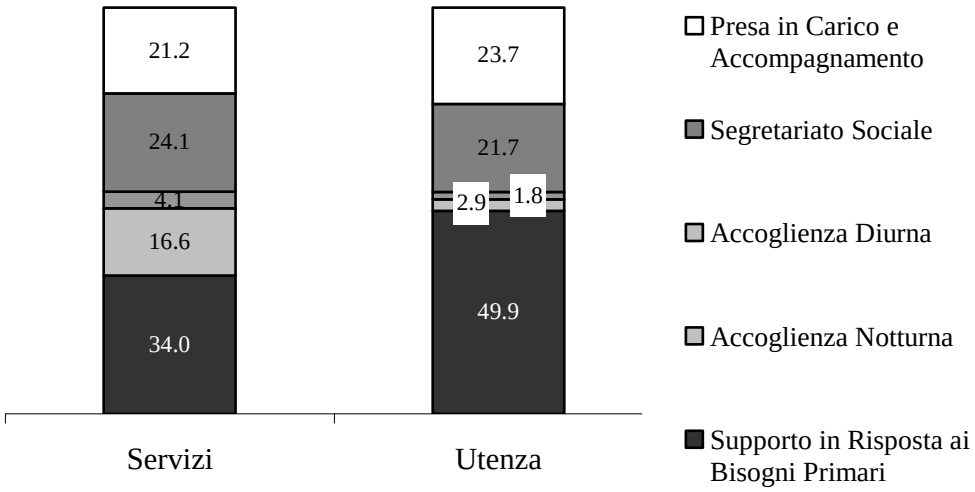
L'indagine sulle organizzazioni e sui servizi alle persone senza dimora, condotta tra il 2010 e il 2011, rientra nell'ambito di una ricerca sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema, realizzata a seguito di una convenzione tra l'Istat, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e la Caritas italiana. L'obiettivo è definire un quadro approfondito sul fenomeno delle persone senza dimora sul territorio italiano, sullo status e sui profili delle persone senza dimora presenti in Italia, sulle loro principali dinamiche di utilizzo del territorio e sul sistema dei servizi formali e informali, pubblici e privati, fruibili dalle persone senza dimora.

Su un campione di 158 comuni italiani selezionati in ragione della loro ampiezza demografica[38], è stato condotto un censimento delle organizzazioni e degli enti che forniscono, direttamente o indirettamente, almeno un servizio potenzialmente rivolto alle persone senza dimora; nei servizi di mensa e accoglienza notturna è stata poi condotta la rilevazione sulle persone senza dimora, selezionando un campione che ne permettesse la stima e la definizione delle principali caratteristiche socio-economiche. Nel seguito, si riporta una sintesi del numero e delle principali caratteristiche dei servizi (per maggiori dettagli si rimanda al sito Istat, http://www.istat.it/it/archivio/44096.).
Nella ricerca, una persona è considerata senza dimora quando versa in uno stato di povertà materiale e immateriale, connotato dal forte disagio abitativo, cioè dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio[39.]
La condizione dei senza dimora è caratterizzata da: *multifattorialità* (presenza contemporanea di una pluralità di bisogni e problemi, come la cronicità delle malattie, la tossicodipendenza o l'alcoolismo, l'isolamento dalle reti familiari e sociali); la *progressività* del percorso emarginante (le condizioni di disagio interagiscono, si consolidano e si aggravano divenendo un processo di cronicizzazione che si autoalimenta); l'*esclusione dalle prestazioni di welfare* (particolari difficoltà nel trovare accoglienza e risposte appropriate presso i servizi istituzionali a causa delle barriere di accesso); la *difficoltà nello strutturare e nel mantenere relazioni significative* (si vivono le relazioni come funzionali alla sopravvivenza oppure caratterizzandole per una loro intrinseca superficialità).
Il fenomeno dei senza dimora, che è ricorrente nei paesi economicamente avanzati, è difficile da misurare ed è per questo poco indagato. La ricerca di cui si tratta mira a delineare un quadro approfondito del fenomeno delle persone senza dimora, quantificandolo, e del sistema di servizi formali e informali ad esse destinati sul territorio italiano.
È importante premettere che il numero di persone senza dimora non corrisponde agli utenti che si rivolgono ai servizi considerati, per due ragioni fondamentali: i) non tutti gli utenti dei servizi sono persone senza dimora; in alcuni casi si tratta, infatti, di individui che pur vivendo un disagio dispongono di un'abitazione; ii) una persona può usufruire di più servizi nel corso dell'anno ed esser pertanto conteggiata più volte.
Nei comuni-campione, sono stati individuati 727 enti e organizzazioni che, in 1.187 sedi operative, erogano almeno un servizio alle persone senza dimora. Poiché in una stessa sede può essere erogato più di un servizio (ad esempio il servizio di mensa e quello di dormitorio) e, in media ogni sede ne eroga 2,6, si raggiunge un totale di 3.125 servizi.

Figura 2.11. Servizi e utenza dei servizi per i senza dimora, per tipo di servizio. Anno 2010.

[38] Sono stati selezionati per far parte del campione tutti i comuni con oltre 70 mila abitanti (81 comuni, inclusi i 12 grandi comuni), i 37 capoluoghi di provincia con oltre 30 mila abitanti e i 40 comuni con almeno 30 mila abitanti appartenenti alla prima cinta urbana dei comuni con oltre 250 mila abitanti.

[39] Facendo riferimento alla tipologia ETHOS (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*) elaborata dall'Osservatorio europeo sull'homelessness, nella definizione rientrano tutte le persone che: vivono in spazi pubblici (per strada, baracche, macchine abbandonate, roulotte, capannoni), in un dormitorio notturno o sono costretti a trascorrere molte ore della giornata in uno spazio pubblico (aperto); in ostelli per persone senza casa/alloggi temporanei; in alloggi per interventi di supporto sociale specifici (per persone senza dimora singole, coppie e gruppi). Sono escluse tutte le persone che: vivono in condizione di sovraffollamento; ricevono ospitalità garantita da parenti o amici; vivono in alloggi occupati o in campi strutturati presenti nelle città.



Fonte: Istat (2011c).

Un terzo dei servizi fornisce una risposta ai bisogni primari (cibo, vestiario, igiene personale), un ulteriore 17% è rivolto alla necessità di un alloggio notturno (alloggi, comunità, dormitori), mentre è residuale (in totale circa il 4%) la percentuale dei servizi che offrono accoglienza diurna (comunità, centri diurni, circoli, laboratori). Diffusi in maniera capillare sul territorio sono i servizi di segretariato sociale (24%) e quelli di presa in carico e accompagnamento (21%).
I servizi di supporto ai bisogni primari hanno un'utenza di quasi venti volte superiore a quella dei servizi di accoglienza notturna, più che doppia rispetto a quelli di segretariato sociale e a quelli di presa in carico e accompagnamento.
L'erogazione diretta da parte di enti pubblici (pari al 14% dei servizi e al 18% dell'utenza) è massima tra i servizi di segretariato sociale e presa in carico o accompagnamento: rappresenta circa un quinto dei servizi e raggiunge un terzo dell'utenza. La quota dell'utenza si avvicina, rispettivamente, al 75% e al 90% se all'erogazione pubblica diretta si aggiunge l'erogazione privata con finanziamenti pubblici. A ciò si lega la massiccia presenza di servizi istituzionali (erogati da ente pubblico o organismo privato che opera in regime di sussidiarietà riconosciuta con convenzione, appalto e simili) e formali (gestiti da soggetti privati riconosciuti dalla disciplina delle associazioni, fondazioni, cooperative sociali) che, insieme, raggiungono quasi il 90% dell'utenza. Solo nel 10% dei casi si tratta di servizi informali, cioè di servizi spontanei seppur strutturati.
Tra i servizi di accoglienza e di risposta ai bisogni primari, l'erogazione diretta da parte di enti pubblici raggiunge al massimo il 10% dell'utenza; se ad essi si aggiunge il finanziamento pubblico ai privati, si arriva a circa il 70% nel caso dell'accoglienza e al 52% nel caso dei servizi in risposta ai bisogni primari. Questi ultimi sono, infatti, quelli che più degli altri si caratterizzano per la diffusione di servizi informali: sono il 41% (il 34% dell'utenza), contro il 12% (il 10% dell'utenza) dell'accoglienza notturna e il 20% (il 22% dell'utenza) di quella diurna.

Tabella 2.31 Servizi e utenza del servizio per macrotipologia del servizio e natura dell'organizzazione erogante. Anno 2010.

	Supporto in Risposta ai Bisogni Primari		*Accoglienza Notturna*		*Accoglienza Diurna*		*Segretariato Sociale*		*Presa in Carico e Accompagnamento*	
Natura	*Servizi*	*Utenza*	*Servizi*	*Utenza*	*Servizi*	*Utenza*	*Servizi*	*Utenza*	*Servizi*	*Utenza*
					Valori assoluti					
Privata	490	620.116	138	24.393	30	13.644	185	142.813	170	70.041
Privata e finan. to pubblico	481	628.154	325	44.773	92	31.908	410	253.173	379	325.746
Pubblica	90	56.966	57	7.491	6	1.650	159	172.175	113	222.947
Totale	*1.061*	*1.305.236*	*520*	*76.657*	*128*	*47.202*	*754*	*568.161*	*662*	*618.734*
					Composizioni percentuali					
Privata	46,2	47,5	26,5	31,8	23,4	28,9	24,5	25,1	25,7	11,3
Privata e finan. to pubblico	45,3	48,1	62,5	58,4	71,9	67,6	54,4	44,6	57,3	52,6
Pubblica	8,5	4,4	11,0	9,8	4,7	3,5	21,1	30,3	17,1	36,0
Totale	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Fonte: Istat (2011c)

Più di un terzo dei 3.125 servizi (che accolgono il 51% dell'utenza) ha sede in un grande comune. Tuttavia, le tipologie di servizi sono piuttosto variegate: quelle dei grandi comuni raggiungono più della metà dell'utenza nel caso dei servizi di presa in carico e accompagnamento e di accoglienza diurna; scendono al 36% tra i servizi di segretariato sociale che, di carattere maggiormente amministrativo, sono presenti anche nei comuni più piccoli. Gli unici servizi che raggiungono una quota consistente dell'utenza (pari al 31%) anche attraverso sedi ubicate nelle zone più periferiche dei comuni sono quelli di accoglienza notturna; tra i servizi di accoglienza diurna le sedi periferiche raggiungono il 14%, in quanto tali sedi (il 34% del totale) hanno un'utenza molto contenuta (il 47% ha meno di 50 utenti).

Il bisogno di alimentazione è soddisfatto tramite i servizi di distribuzione viveri e mensa. I primi rappresentano il 26,1% dei servizi in risposta ai bisogni primari, mentre i secondi il 18,9%. Tuttavia, se si considera l'utenza, le mense rappresentano il servizio con il maggior numero di utenti, pari a tre volte quelli che si rivolgono ai centri di distribuzione viveri. In ciascuna delle 277 mense individuate, in media, sono erogati 118 pasti al giorno e ben il 34% delle mense ha più di mille utenti all'anno.

L'80% dei servizi in risposta ai bisogni primari è ubicato nei comuni di medio-grande dimensione (i 12 grandi comuni con oltre 250 mila abitanti e i comuni tra i 70 mila e i 250 mila abitanti) dove, ovviamente, sono presenti anche le strutture più grandi.

Per quanto riguarda l'accoglienza notturna, i dormitori (inclusi quelli di emergenza) rappresentano il 39% dei servizi offerti, contro il 33% rappresentato dalle comunità residenziali o semiresidenziali e il 28% degli alloggi (talvolta autogestiti). Gli utenti dei dormitori sono oltre dieci volte quelli degli alloggi e cinque volte quelli presenti nelle comunità residenziali. Oltre l'80% degli alloggi ospita, infatti, meno di 50 persone, mentre i dormitori, in oltre la metà dei casi, offrono accoglienza ad almeno 100 persone.

Tabella 2.32 Numero di servizi e utenza, assoluta e percentuale, di servizi per i senza dimora, per tipo di servizio e ampiezza del comune. Anno 2010.

Comuni	*Supporto in Risposta ai Bisogni Primari*		*Accoglienza Notturna*		*Accoglienza Diurna*		*Segretariato Sociale*		*Presa in Carico e Accompagna-mento*	
	Servizi	*Utenza*	*Servizi*	*Utenza*	*Servizi*	*Utenza*	*Servizi*	*Utenza*	*Servizi*	*Utenza*
					Valori assoluti					
Grandi	399	624.753	178	36.981	70	27.491	253	201.650	251	434.088
Periferici, aree metropolitane	37	17.362	19	495	1	33	51	35.257	40	20.654
Tra 70 e 250 mila abitanti	452	573.037	257	33.333	51	17.295	326	238.813	260	100.882
Capoluogo con 30-70 mila ab.	173	90.084	66	5.848	6	2.383	124	92.441	111	63.110
Totale	*1.061*	*1.305.236*	*520*	*76.657*	*128*	*47.202*	*754*	*568.161*	*662*	*618.734*
					Composizioni percentuali					
Grandi	37,6	47,9	34,2	48,2	54,7	58,2	33,6	35,5	37,9	70,2
Periferici, aree metropolitane	3,5	1,3	3,7	0,6	0,8	0,1	6,8	6,2	6,0	3,3
Tra 70 e 250 mila abitanti	42,6	43,9	49,4	43,5	39,8	36,6	43,2	42,0	39,3	16,3
Capoluogo con 30-70 mila ab.	16,3	6,9	12,7	7,6	4,7	5,0	16,4	16,3	16,8	10,2
Totale	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Fonte: Istat (2011c)

Oltre un terzo dei servizi di accoglienza notturna è ubicato in uno dei grandi comuni e oltre la metà è situato in una zona centrale. La Lombardia è la regione che presenta i valori più elevati sia in termini di servizi che di utenza raggiunta: sono 130 le organizzazioni che operano sul territorio (il 17,9% del totale) e 714 i servizi offerti (22,8% del totale), che raggiungono circa un quinto dell'utenza totale. Poco meno della metà dei servizi (311) è offerto sul territorio milanese e rappresenta ben il 63% dell'utenza lombarda. La seconda regione per utenza è il Lazio, ma con un numero di servizi molto più ridotto (circa un terzo, pari al 7,7% del totale): le organizzazioni che vi risiedono (l'8,7%) sono circa la metà di quelle residenti in Lombardia. Il comune di Roma offre 171 servizi, circa la metà dei servizi laziali, e raggiunge ben il 91% dell'utenza della regione.
Lombardia e Lazio raggiungono, insieme, quasi il 40% dell'utenza nazionale; un ulteriore 10% è raggiunto dai 224 servizi della Sicilia, regione in cui hanno sede 46 organizzazioni, pari al 6,3% del totale.

Tabella 2.33 Organizzazioni, servizi e utenza dei servizi per regione e ripartizione geografica. Anno 2010.

Regione	*Organizzazioni*	*Servizi*	*Utenza*	*Organizzazioni*	*Servizi*	*Utenza*
	Valori assoluti			*Composizioni percentuali*		
Italia	**727**	**3.125**	**2.615.990**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Piemonte	46	177	141.751	6,3	5,7	5,4
Valle D'Aosta/*Valleé d'Aoste*	2	12	2.203	0,3	0,4	0,1
Lombardia	130	714	515.085	17,9	22,8	19,7
Liguria	34	167	67.136	4,7	5,3	2,6
Nord-ovest	**212**	**1.070**	**726.175**	**29,2**	**34,2**	**27,8**
Trentino Alto Adige	18	69	76.663	2,5	2,2	2,9
Trento	*12*	*41*	*23.902*	*1,7*	*1,3*	*0,9*

Bolzano-Bozen	*6*	*28*	*52.761*	*0,8*	*0,9*	*2,0*
Veneto	79	263	143.592	10,9	8,4	5,5
Friuli Venezia Giulia	16	87	23.357	2,2	2,8	0,9
Emilia-Romagna	64	272	177.755	8,8	8,7	6,8
Nord-est	**177**	**691**	**421.367**	**24,4**	**22,1**	**16,1**
Toscana	72	276	174.771	9,9	8,8	6,7
Umbria	8	32	34.410	1,1	1,0	1,3
Marche	13	85	25.293	1,8	2,7	1,0
Lazio	63	242	449.777	8,7	7,7	17,2
Centro	**156**	**635**	**684.251**	**21,5**	**20,2**	**26,2**
Abruzzo	14	78	63.888	1,9	2,5	2,4
Molise	3	21	2.783	0,4	0,7	0,1
Campania	42	160	249.089	5,8	5,1	9,5
Puglia	40	90	91.223	5,5	2,9	3,5
Basilicata	5	25	11.162	0,7	0,8	0,4
Calabria	11	76	67.112	1,5	2,4	2,6
Sud	**115**	**450**	**485.257**	**15,8**	**14,4**	**18,5**
Sicilia	46	224	263.327	6,3	7,2	10,1
Sardegna	21	55	35.613	2,9	1,8	1,4
Isole	**67**	**279**	**298.940**	**9,2**	**9,0**	**11,5**

Fonte: Istat (2011c)

Tabella 2.34 Organizzazioni private per forma giuridica e ripartizione geografica. Anno 2010

Forma giuridica	*Nord-Ovest*	*Nord-Est*	*Centro*	*Sud*	*Isole*
Associazione riconosciuta	34,3	32,3	36,1	20,9	33,3
Associazione non riconosciuta	8,1	8,4	15,0	8,8	5,3
Fondazione	8,7	3,9	0,8	12,1	5,3
Cooperativa	14,0	14,2	5,3	3,3	8,8
Ente ecclesiastico civilmente riconosciuto	26,2	34,2	35,3	46,2	36,8
Altro	8,7	7,1	7,5	8,8	10,5
Totale (=100%)	*172*	*155*	*133*	*91*	*57*

Fonte: Istat (2011c)

Prossima al 10% anche l'utenza della Campania, dove hanno sede 160 servizi (il 5,1% del totale) e 42 organizzazioni (il 5,8% del totale). A Napoli è presente il 46% dei servizi erogati in Campania e sono raggiunti i tre quarti dell'utenza complessiva; la città è inoltre sede della metà delle organizzazioni campane.

Nel Lazio, l'utenza raggiunta tramite erogazione pubblica è elevata (40,5%), mentre molto più ridotta è quella raggiunta in Lombardia (12%) dove, invece, i tre quarti dell'utenza sono raggiunti da organizzazioni private che possono contare su finanziamento pubblico.

Come già evidenziato, l'erogazione da parte di organizzazioni private (con o senza finanziamento pubblico) raggiunge la maggior parte dell'utenza, variando tra il 70% osservato per i servizi di segretariato sociale e il 97% per i servizi di accoglienza diurna.

Tra le organizzazioni private (608) sono presenti soprattutto gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (il 34% di tutte le organizzazioni private) e le associazioni riconosciute (32%) che hanno personalità giuridica. La presenza di enti ecclesiastici è molto variabile per area geografica: è massima nel Sud (46%), mentre nel Nord-ovest, dove non rappresentano più la forma giuridica prevalente, scende al 26%. Le associazioni non riconosciute (senza personalità giuridica) e le cooperative sociali (tipo A, tipo B e consorzi) rappresentano ciascuna il 10% del numero di organizzazioni private, ma sono concentrate nel Nord, dove incidono per più del 14% (al Sud scendono

al 9 e al 3%). Le fondazioni sono il 6% delle organizzazioni rilevate a livello nazionale e sono una realtà particolarmente rappresentata nel Sud (12%) e nel Nord-ovest (9%).
La metà delle organizzazioni private (302) può contare su un finanziamento pubblico (tuttavia, la proporzione varia tra il 62% nel Nord-ovest e il 30% del Sud): sono nel 39% dei casi associazioni riconosciute; in un ulteriore 22% enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e nel 16% cooperative sociali. Al contrario, tra le organizzazioni private senza finanziamento pubblico, quasi la metà è costituita da enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e il 26% da associazioni riconosciute.
Mentre i servizi erogati da un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto raggiungono il 40% dell'utenza dei servizi privati di risposta ai bisogni primari, nel caso di servizi di segretariato sociale e presa in carico e accompagnamento la quota scende intorno al 26% e si attesta al 19% per l'accoglienza notturna e al 12% nel caso della diurna. Viceversa, le associazioni riconosciute raggiungono solo un terzo dell'utenza dei servizi privati in risposta ai bisogni primari e circa il 40% per l'accoglienza sia diurna che notturna.

2.6. Ambiti di vita e sintomi di deprivazione

La capacità economica è il principale riferimento quando si parla di povertà. Tuttavia, il concetto di povertà si è nel tempo esteso ad altre dimensioni sociali. Un fondamentale contributo al cambiamento di prospettiva è stato dato negli anni '80 da Sen (1985), il quale ha definito la povertà come la privazione di capacità individuali fondamentali, anziché la mera scarsità di reddito. Il dibattito che ne è nato ha portato a considerare la povertà un fenomeno multidimensionale, risultante dall'intreccio di vari fattori che, unitamente al reddito e al patrimonio, possono influenzare la qualità della vita (Sen, 1992; Ranci, 2002; Osberg e Sharpe, 2003; Chiappero Martinetti, 2007; Nussbaum, 2008; Accolla (2009, 2010, 2011). Questa visione complessa e complessiva riguarda il conseguimento di molteplici elementi che possono conferire valore alla vita umana.
Nel seguito, si esamina la fascia più svantaggiata della popolazione italiana, per la quale il sommarsi di una molteplicità di disagi e di carenze in differenti ambiti della vita può generare una povertà multidimensionale. Lo studio della povertà multidimensionale richiede anzitutto l'identificazione delle dimensioni della povertà. In linea con la cosiddetta *equalities review* (The Equalities Review, 2007; Burchardt, 2006; Burchardt e Vizard 2007a, 2007b), si individuano gli ambiti per i quali sono disponibili fonti informative, vale a dire: (1) la capacità economica, (2) la soddisfazione dei bisogni primari, (3) la salute, (4) l'educazione e l'accesso all'informazione, (5) il lavoro, (6) la percezione della sicurezza fisica.
Per ogni ambito, si individuano un certo numero di indicatori di deprivazione[40], in base ai quali è possibile tracciare un "profilo" per ciascun individuo[41]. Il profilo si stima ponderando opportunamente gli indicatori elementari e calcolando il livello di povertà in ciascuno dei sei ambiti (si vedano, a questo proposito: Alkire e Foster, 2009); ponderando i sei profili, è possibile definire un profilo complessivo.

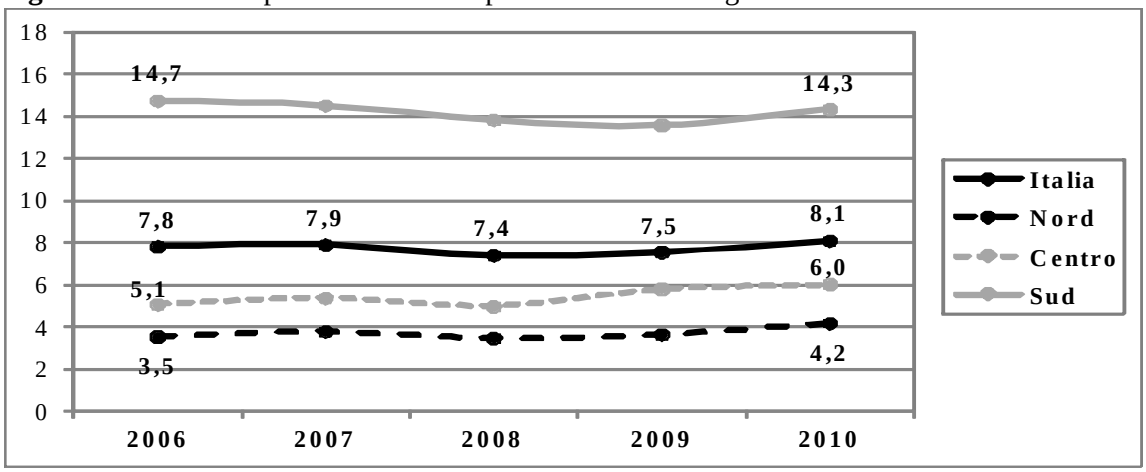
[40] Gli indicatori considerati sono 22 e sono stati stimati a partire dai dati dell'indagine ISTAT IT-SILC "Reddito e condizioni di vita", per il quinquennio 2006-2010.
[41] In questo rapporto, si fa riferimento alle persone di età compresa fra i 18 e i 64 anni. Tuttavia, è facile immaginare la definizione di profili anche per le persone più giovani o per altre più anziane.

Gli indici sintetici di ambito possono essere interpretati come l'entità delle privazioni inerenti specificamente a quell'ambito e, rapportati al numero massimo di privazioni di cui la popolazione può fare esperienza, diventano confrontabili nel tempo e nello spazio. Si può anche valutare la compresenza dei medesimi sintomi in più ambiti di povertà.

1 – Capacità economica

Per quanto riguarda la possibilità di avere uno standard di vita indipendente e sicuro nel quinquennio 2006-2010 (Fig. 2.12), si registra un calo dei sintomi di deprivazione nel periodo ante-crisi, con un minimo nel 2008 (indice al 7,4%) e, come prevedibile, un incremento dei problemi sino al 2010 (indice all'8,1%).
La tendenza ha riguardato ogni ripartizione geografica del Paese, tuttavia, la diffusione di problemi è stata minore nelle regioni settentrionali[42], ha mostrato valori intermedi nelle regioni del Centro e in Sardegna e maggiori difficoltà nelle regioni meridionali. Agli estremi si trovano il Trentino Alto Adige dalla parte positiva (indice al 2,4%) e la Sicilia in negativo (indice al 18,8%).

Figura 2.12 Indice di privazione nella capacità economica degli italiani. Anni 2006-2010.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

Spicca (Tab. 2.35) l'elevata diffusione di famiglie che non hanno capacità di sostenere una spesa imprevista di 1.000 euro (una su tre). Il sintomo di difficoltà che ha minore diffusione è, invece, l'onere economico dell'affitto o del mutuo sul reddito: per il 4,1% delle famiglie questo tipo di spese pesa sul reddito disponibile per oltre il 30%.

È, inoltre, elevata la diffusione di problemi nel riscaldare la casa e nel coprire le spese mediche, difficoltà che riguarda una famiglia su dieci. Il sintomo a minore diffusione è, invece, l'acquisto di beni tecnologici per la casa.

Tabella 2.35 Sintomi di privazione nell'ambito "capacità economica" degli italiani. Anno 2010.

Appartiene a una famiglia:		Nord	Centro	Sud
Indici di capacità economica				
A basso reddito	17,0	9,1	12,5	29,8

[42] Il Piemonte ha valori di deprivazione economica che lo rendono più simile alle regioni del Centro che alle altre regioni settentrionali.

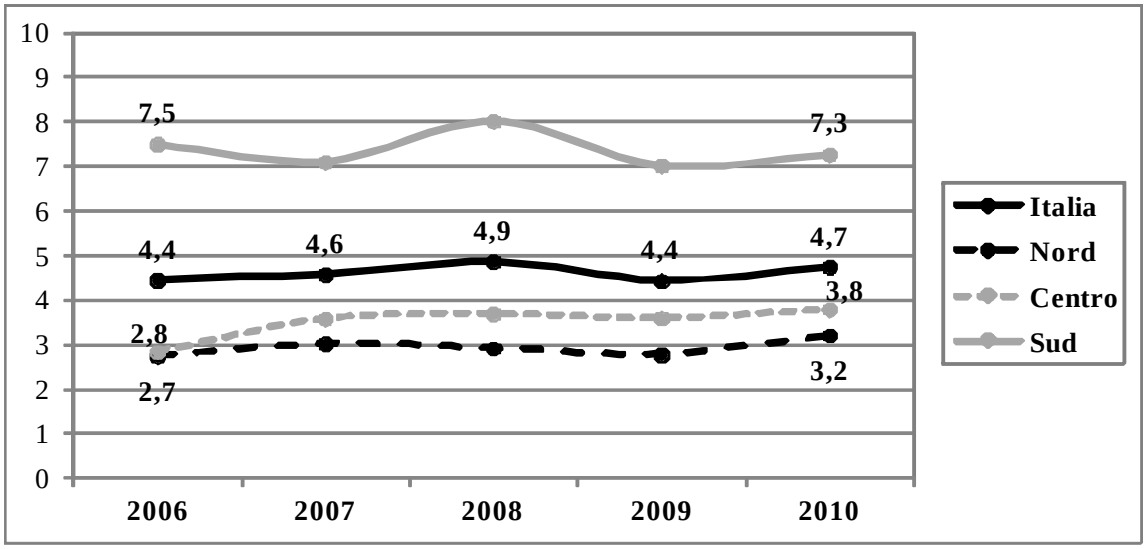
Non può sostenere in proprio spesa imprevista di 1.000 euro	32,6	24,1	30,6	44,8
A elevato peso delle spese di affitto/mutuo sul reddito (<30%)	4,1	4,1	4,7	3,8
Nell'anno non ha risparmiato e ha contratto/aumentato i debiti	5,0	4,6	3,7	6,3
Indici di soddisfazione dei bisogni primari				
Non può permettersi carne, pollo, o pesce ogni 2 giorni	6,4	4,5	5,1	9,6
Ha avuto momenti in cui non disponeva per spese per malattie	10,4	6,7	8,5	16,1
In arretrato sul pagamento mutuo-affitto	4,7	5,3	4,3	4,0
Vive in condizioni di sovraffollamento	1,1	0,7	1,0	1,6
Vive in una casa in cattive condizioni	1,9	1,3	1,5	2,8
Non può permettersi di riscaldare adeguatamente l'abitazione	10,9	4,8	7,7	20,6
Non può permettersi lavatrice e lavastoviglie	0,3	0,2	0,3	0,5
Non ha l'automobile perché non può permettersela	2,2	2,0	1,8	2,8
A basso reddito	17,0	9,1	12,5	29,8
Indici di privazione nella salute				
Stato di salute auto-dichiarato basso o medio-basso	4,3	3,7	4,3	5,0
Malattie croniche o invalidità che riducono l'autonomia	2,6	2,5	2,7	2,7
Indici di educazione e accesso all'informazione				
Non ha terminato scuola dell'obbligo e non è iscritto corsi di studio	5,4	3,8	4,6	7,9
In famiglia non ha il computer perché non può permetterselo	4,3	3,1	2,9	6,6
In casa non ha l'accesso a internet perché non può permetterselo	4,5	2,8	3,2	7,5
Indici di privazione in ambito lavorativo				
È disoccupato	7,7	5,2	7,0	11,2
Occupazione precaria e basso profilo professionale (reddito inferiore a 1000 euro al mese)	1,7	1,2	1,9	2,3
Lavora meno di 30 ore a settimana, non ha lavoro a tempo pieno	2,2	2,1	2,8	2,2
Indici di percezione di sicurezza fisica				
Inquinamento, sporcizia, altri problemi ambientali causati da traffico o attività industriali	16,6	16,8	18,3	15,3
Criminalità, violenza o vandalismo	12,6	10,2	12,1	15,8

Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

2 – Soddisfazione dei bisogni primari

La capacità di soddisfazione dei bisogni primari (alimentazione, abitazione, etc.) per un adeguato standard di vita con indipendenza e sicurezza, registra nel quinquennio un andamento altalenante (Fig. 2.13). L'andamento è il risultato di variazioni differenziate a livello territoriale: una minore diffusione di problemi nelle regioni settentrionali, valori intermedi nelle regioni del Centro, in Piemonte e in Sardegna e maggiori difficoltà nelle regioni del Sud. Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo il Trentino Alto Adige, la Liguria e la Valle d'Aosta dalla parte positiva (indice al 2,4%) e la Campania da quella negativa (indice al 9,0%).

Figura 2.13 Indice di privazione nella soddisfazione dei bisogni primari degli italiani. Anni 2006-2010.

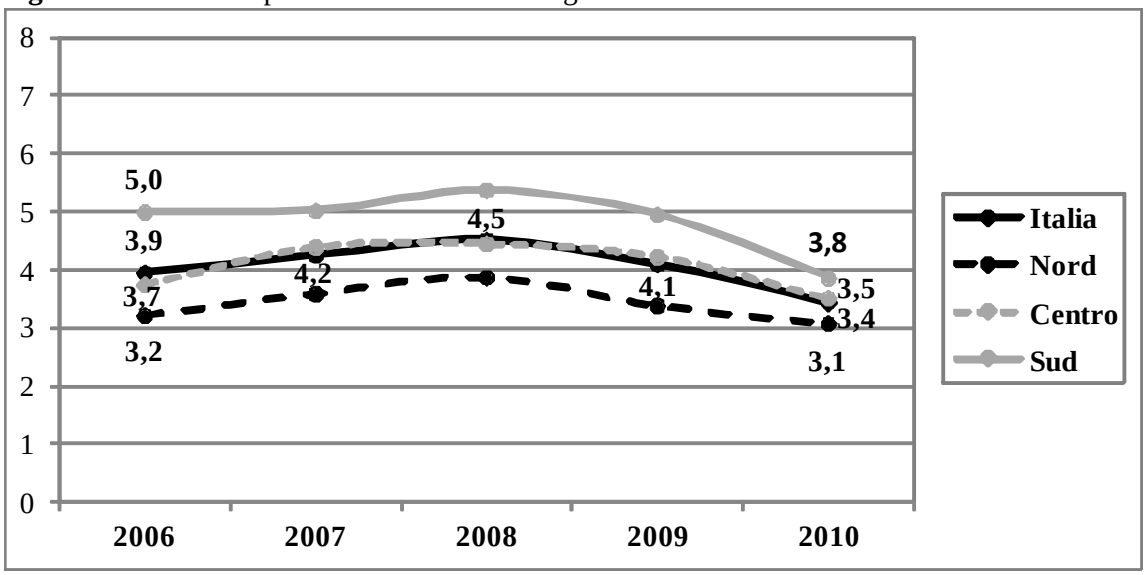


Fonte: Elaborazione ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

3 – Salute

La possibilità di vivere in condizioni di buona salute mostra nel quinquennio un lieve peggioramento delle condizioni di salute con il raggiungimento del punto di massimo al 2008 (indice al 4,5%, Fig. 2.14) e un evidente peggioramento nel biennio successivo durante il quale i livelli di diffusione di problemi di salute sono i più bassi nel quinquennio (indice al 3,4%). I trend nazionali mostrano la stessa tendenza (anche se su livelli differenti) anche a livello delle tre ripartizioni italiane. Maggiori disagi rispetto alla media si riscontrano nelle Isole e in Calabria e nel Centro del Paese. Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo la Liguria in positivo (indice al 2,1%) e la Sardegna in negativo (indice al 5,7%).

Figura 2.14 Indice di privazione nella salute degli italiani. Anni 2006-2010.



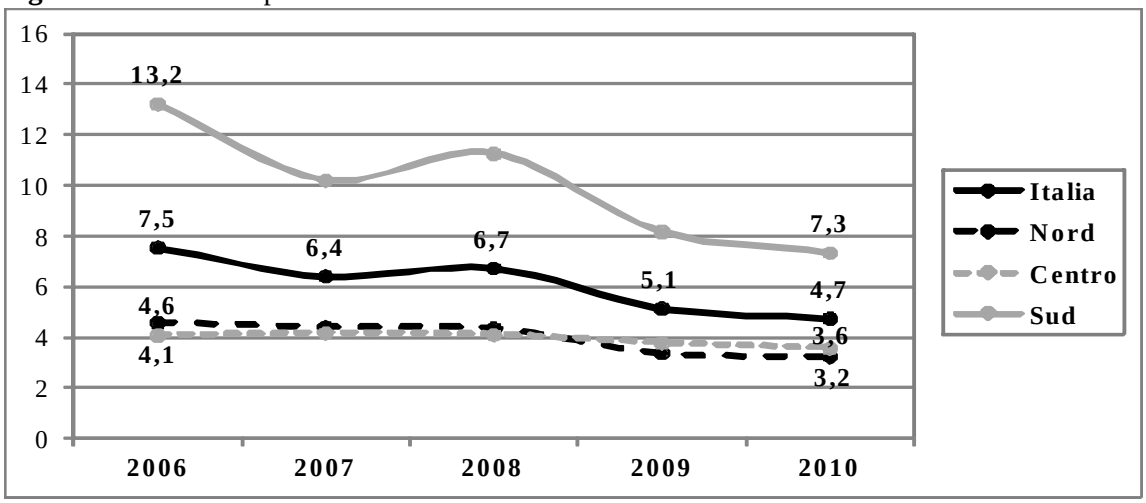
Fonte dei dati: Elaborazioni ORES di dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

La misurazione oggettiva dei problemi di salute mostra una diffusione di malattia croniche o invalidità che riducono l'autonomia dell'individuo al 2,6%, superiore risulta invece la percezione soggettiva dei problemi di salute con un 4,3% di italiani che dichiarano di avere uno stato di salute basso o medio-basso (Tab. 2.35).

4 – Educazione e accesso all'informazione

Per quanto concerne l'area del capitale umano e la capacità di essere informati, di capire e ragionare e di avere l'abilità di partecipare nella società, si registra nei cinque anni in esame un generale miglioramento degli standard (nel 2010 indice al 4,7% rispetto al 7,5% nel 2006; cfr Fig. 2.15). L'analisi per macro-regioni fa emergere un'Italia divisa, con poche problematiche nelle regioni settentrionali, valori intermedi nelle regioni del centro Italia e in Sardegna e maggiori difficoltà nelle regioni del Sud. Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo il Trentino Alto Adige (in positivo, i problemi sono al 2,4%) e la Puglia in negativo (9,1%).

Figura 2.15 Indice di privazione in salute e accesso all'informazione. Anni 2006-2010.



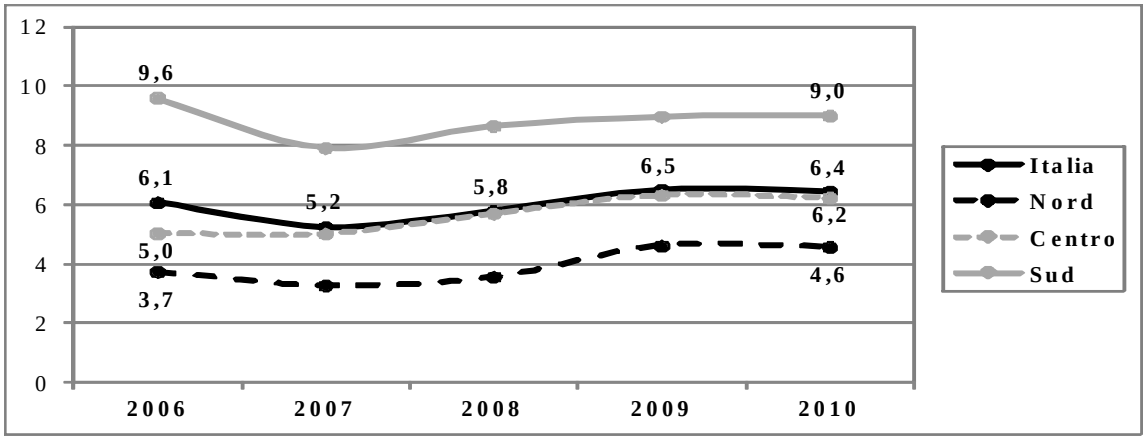
Fonte: Elaborazioni ORES di dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

È abbastanza elevata, soprattutto se si considera che gli ultra 65enni sono esclusi dalle analisi, la quota di persone che non termina la scuola dell'obbligo (una persona ogni venti). Su livelli lievemente inferiori (intorno al 4%) si collocano gli individui che a casa non dispongono di strumenti informatici o non hanno accesso a internet, per motivi di ordine economico (Tab. 2.55).

5 – Lavoro

La capacità di partecipare ad attività produttive e proficue mostra un primo miglioramento della performance in termini di lavoro nel 2007 (indice al 5,2%; Fig. 2.16) e, come prevedibile, un successivo incremento delle difficoltà negli anni successivi a seguito della crisi economica (indice al 6,4% al 2010).

Figura 2.16 Indice di deprivazione nel lavoro. Anni 2006-2010.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

I trend nazionali mostrano la stessa tendenza (anche se su livelli differenti) nelle grandi ripartizioni geografiche. Comunque sia, la frequenza di problemi è inferiore nelle regioni settentrionali, ha valori intermedi nelle regioni del centro Italia e in Sardegna e maggiori nelle regioni del Sud. Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo il Trentino Alto Adige in positivo (indice al 3,5%) e la Calabria in negativo (11,3%).

La disoccupazione fra i 18-64enni si colloca al 7,7%, va segnalata anche la presenza di un 1,7% di individui in situazione occupazionale precaria e di basso profilo e un 2,2% involontariamente in condizione professionale part-time. Le differenze territoriali più marcate si riscontrano in termini di rischio di disoccupazione, minore è invece il *gap* di performance fra nord e sua in termini di precarietà (Tab. 2.35).

5 – Percezione della sicurezza fisica

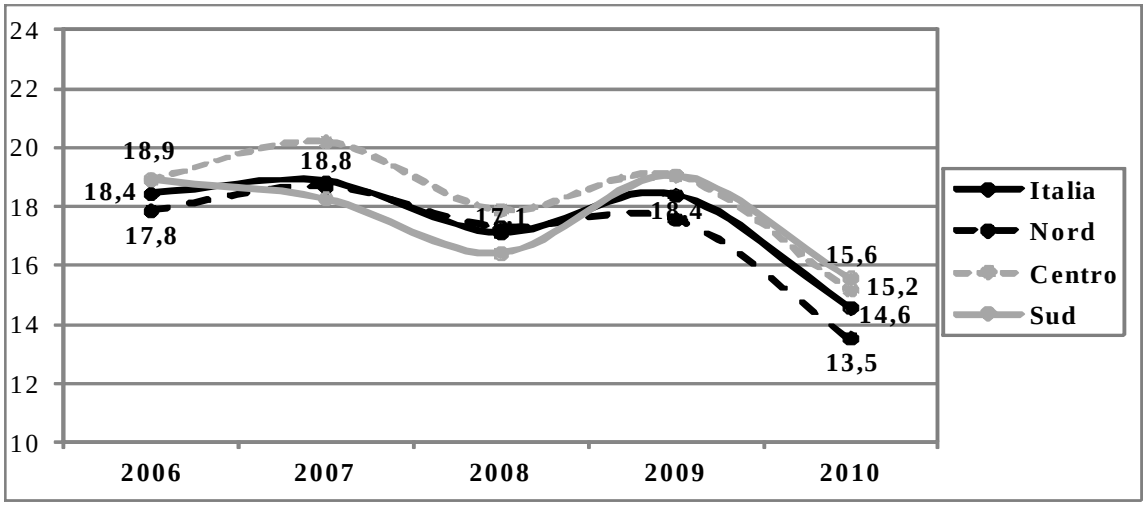
La percezione di vivere in condizioni di sicurezza fisica, seppure con una certa fluttuazione nel tempo, mostra una tendenza al miglioramento, con il raggiungimento del punto di minima diffusione dei sintomi di privazione nel 2010 (indice al 14,6% rispetto al 18,4% iniziale; Fig. 2.17), sia per l'intero Paese che per le tre grandi ripartizioni geografiche, Nord, Centro e Sud.

La percezione è confermata anche da dati oggettivi: dal 2006 al 2010 l'indice di criminalità diffusa è calato dal 26,9 (per 1.000) al 21,9 e quello di criminalità violenta dal 20,1 (per 10.000) al 17,7 (fonte: Ministero dell'interno e Istat).

Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo due regioni fra loro confinanti, il Molise in positivo (indice al 2,8%) e la Campania in negativo (indice al 26,0%).

Il problema dell'insicurezza fisica è particolarmente sentito dalla popolazione: circa il 13% della gente sostiene di vivere in una zona con problemi di criminalità, violenza o vandalismo e circa il 17% in un'area con problemi di carattere ambientale (Tab. 2.25).

Figura 2.17 Indice di privazione nella percezione della sicurezza fisica. Italia e ripartizioni, Anni 2006-2010.



Fonte: Elaborazioni ORES di dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

Povertà chiama povertà: l'accumularsi dei sintomi

L'analisi della compresenza di sintomi di povertà in differenti ambiti della vita degli individui permette l'individuazione dei casi in cui si sommano molteplici disagi. La carenza di reddito è, infatti, una condizione necessaria ma non sufficiente per considerare povero un individuo. Infatti, l'accumularsi di molteplici condizioni di svantaggio aggrava la situazione sia individuale che familiare, con conseguenti rischi di cronicità della condizione e la caduta nella cosiddetta "trappola della povertà".

Nella Fig. 2.18 si riportano gli accumuli di sintomi di privazione nel quinquennio 2006-2010 in Italia. Si osserva innanzitutto che il 2008 è stato l'anno di minimo, la contrazione rispetto all'inizio del periodo di riferimento è dovuta sia ad una riduzione dei casi poveri solo da un punto di vista economico dal 5,1% al 4,4% (area più chiara) sia degli individui con almeno tre ambiti di deprivazione (aree grigio scuro e nera) che, a partire dal 7,6% del 2006, si sono contratti al 6,6% nel 2008.

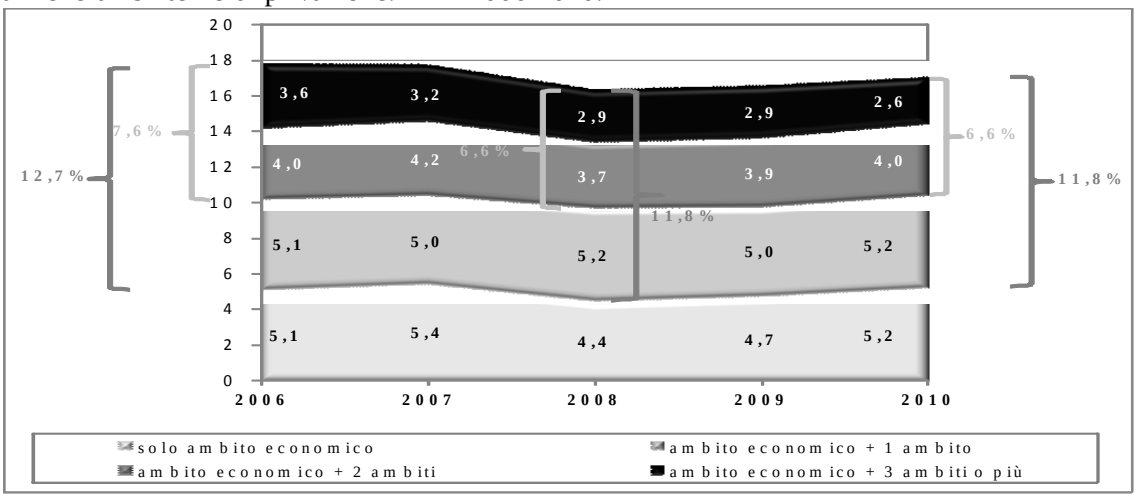
Nel biennio 2009 e 2010, invece, si è registrato un nuovo incremento. L'aumento non riguarda, tuttavia, le persone in cui si sommano molteplici disagi (dato che resta costante con il 2008), quanto piuttosto quelle la cui unica problematica è esclusivamente economica.

È dunque possibile affermare che la crisi ha toccato la vita delle famiglie e degli individui più che altro da un punto di vista economico, mentre gli effetti sugli altri ambiti della qualità della vita sono stati più contenuti. I miglioramenti registrati in ambiti post-materialistici (salute, educazione, sicurezza) e i peggioramenti negli ambiti più materialistici (lavoro, bisogni primari), hanno quindi portato ad una sorta di pareggiamento nella diffusione di sintomi di privazione diversi dalla pura incapacità economica.

La rappresentazione cartografica per regione (Fig. 2.19) della quota di individui in cui si manifestano sintomi di povertà in almeno due ambiti (di cui uno è quello economico) pone in evidenza un Paese polarizzato: una minore diffusione di povertà multi-ambito nelle regioni settentrionali (con l'eccezione del Piemonte, le privazioni sono presenti in meno del 6% delle persone), valori intermedi nelle regioni del Centro Italia e in Sardegna (valori compresi fra l'8 e l'11%) e difficoltà nettamente maggiori nelle regioni del Sud (valori superiori al 18%). Nelle posizioni estreme della graduatoria regionale troviamo, dalla parte positiva, il Trentino Alto Adige, dove il 2,5% degli individui è

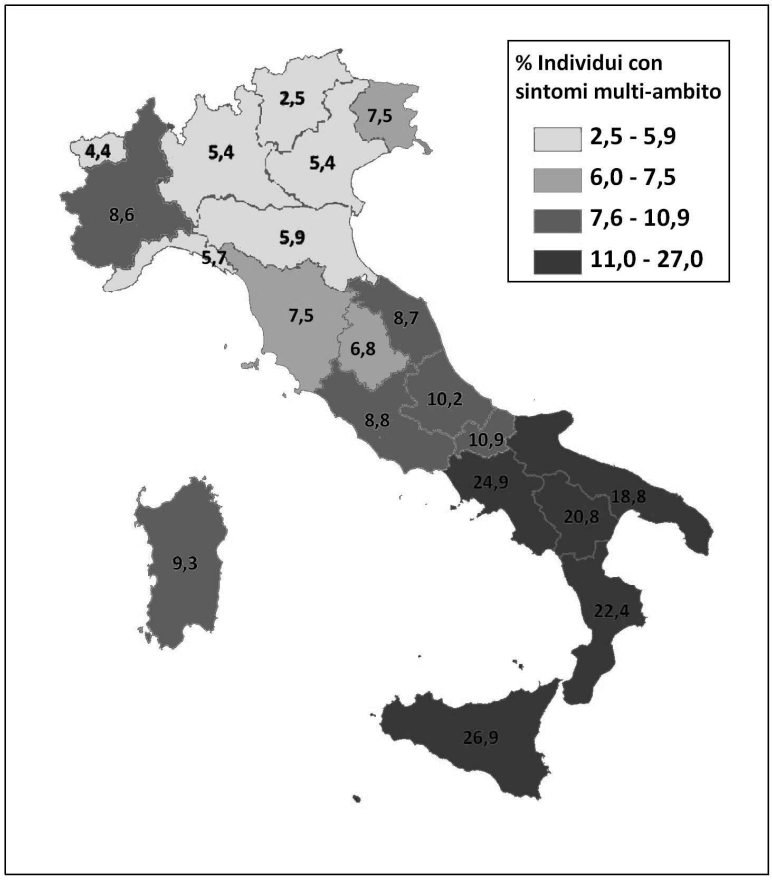
povero in almeno due ambiti, e, dalla parte opposta, la Sicilia, dove la frequenza della povertà pluri-ambito è dieci volte più elevata (26,9%).

Figura 2.18 Quota percentuale di italiani di età 18-64 anni, per numero di ambiti in cui registra almeno un sintomo di privazione. Anni 2006-2010.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine "reddito e condizioni di vita".

Figura 2.19 Quota percentuale di 18-64enni con sintomi di privazione in più ambiti. Anno 2010.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati ISTAT, IT-SILC indagine su "reddito e condizioni di vita".

2.7 Approfondimenti

Nel seguito, si presentano due analisi svolte su dati EU-Silc per ampliare lo studio della povertà a:

- il fenomeno che si può denominare, con ragionevole approssimazione, "dinamica della povertà" (Par. 2.7.1), vale a dire la tendenza della povertà a persistere per anni presso gli stessi individui,
- l'identificazione dei fattori di povertà comuni e di quelli specifici che contengono gli indici proposti dalla UE per darne un giudizio comparativo (Par. 2.7.2).

Ambedue gli esercizi mirano a "segmentare" la povertà per ricavarne una visione più nitida che possa dare indicazioni per politiche mirate.

2.7.1. La fluttuazione della povertà nel tempo

Le famiglie che compongono il campione dell'indagine EU-Silc sono intervistate per quattro rilevazioni consecutive. Collegando i dati inerenti a due o più occasioni d'indagine, si può assumere una prospettiva longitudinale nello studio della povertà. Tale prospettiva consente di studiare, tra l'altro, la durata e la ricorrenza degli episodi di povertà e i fattori che influenzano le entrate, le uscite e i rientri nella povertà, distinguendo così tra poveri persistenti, o "cronici", e poveri transitori.

Si può, dunque, osservare la povertà come un fenomeno che varia dinamicamente[43]. La povertà, infatti, è tanto più grave quanto più a lungo e quanto più intensamente un individuo la sperimenta, poiché la durata del bisogno esaurisce eventuali risorse finanziarie e abbassa gradualmente lo standard di vita. Inoltre, quanto più a lungo un individuo rimane socialmente escluso, tanto più si deprezza il suo capitale umano e si esauriscono i legami che costituiscono il suo capitale sociale.

La conoscenza della dinamica della povertà di gruppi di persone è utile per scegliere politiche più efficaci per fronteggiarla. Individui e famiglie che sperimentano episodi transitori di povertà necessitano di sostegno momentaneo al reddito. Individui e famiglie che sono persistentemente povere, invece, avranno bisogno di interventi di sostegno duraturo al reddito ma anche di interventi volti a modificare le condizioni strutturali che rendono cronica la loro situazione (tra l'altro, interventi di riqualificazione professionale).

Così come le politiche di sostegno alla povertà richiedono la conoscenza delle condizioni specifiche che generano il rischio di povertà, anche la fluttuazione storica delle tipologie di difficoltà può informare le politiche della lotta alla povertà.

Nel seguito, si presentano in sintesi i risultati dell'analisi dei dati dell'indagine italiana EU-Silc. L'unità di analisi è l'individuo al quale sono associati i redditi e le caratteristiche della propria famiglia.

Operativamente, l'indice di "rischio persistente di povertà" è definito come la proporzione di individui che sono stati identificati come poveri in una data occasione

[43] Altri studi sulla dinamica della povertà sono documentati, tra gli altri, da Bane e Ellwood (1986), Duncan *et al*. (1993), Oxley *et al*. (2000), Cappellari e Jenkins (2003), Biewen (2003), Giraldo *et al*. (2007), Cellini *et al*. (2008), Devicienti (2011). A fini di confronto internazionale, si possono citare: Jenkins e Van Kerm (2011), Van Kerm e Pi Alperin (2011) e Polin e Raitano (2012). Alcune specifiche inerenti all'Italia sono discusse da Giraldo *et al*. (2007).

d'indagine e in almeno due delle tre precedenti occasioni[44]. Si riportano i risultati delle analisi inerenti a tre linee di povertà: quella della povertà assoluta, quella della povertà relativa Eurostat (60% della mediana del reddito familiare disponibile) e quella della povertà relativa pari al 40% della mediana del reddito familiare disponibile.
Le incidenze del rischio di povertà persistente per le tre linee di povertà e per caratteristiche dell'individuo sono riportate nella Tab. 2.36. L'associazione tra la povertà persistente e le caratteristiche degli individui è simile a quella esistente tra l'incidenza della povertà e le caratteristiche dell'individuo. Spicca l'alta persistenza della povertà assoluta tra i disoccupati: il 7% di questi è in una situazione di povertà persistente, quando la media delle altre categorie di persone sta attorno al 3%.

Tabella 2.36 Percentuale di italiani a persistente rischio di povertà. Anno 2009.

	Povertà relativa (60% della mediana)	Povertà relativa (40% della mediana)	Povertà assoluta
Totale	***11,5***	***2,2***	***2,9***
% persistentemente poveri nel 2009	69,5	38,9	45,2
Maschi	9,4	1,5	2,0
Femmine	12,8	2,3	3,7
Fino a 34 anni	11,2	2,9	2,6
Da 35 a 44 anni	9,6	1,5	2,2
Da 45 a 54 anni	9,3	2,5	2,1
Da 55 a 64 anni	8,1	1,5	3,2
65 anni e oltre	15,0	1,5	4,0
Occupati	5,7	1,0	1,3
Disoccupati	23,3	7,0	7,2
Non forze lavoro	14,3	2,2	3,8
Nord	5,2	0,6	2,8
Centro	6,8	0,9	1,8
Sud	21,4	4,3	3,7

Distinguendo per numero di volte (anche non consecutive) in cui gli individui intervistati sono stati poveri nei quattro anni di riferimento, si ottengono i risultati riportati nella Tab. 2.37. A fronte di misure di incidenza media che, nel periodo, per le tre linee di povertà, sono pari, rispettivamente, al 19, al 7 e al 9%, la proporzione di poveri in almeno uno degli anni considerati è ben più elevata: 28, 11,9 e 14,5%, rispettivamente.
Si nota che la frazione di poveri in almeno un'occasione di rilevazione è composta per la maggior parte di individui che transitano occasionalmente per la povertà e di una quota

[44] Poiché le linee di povertà assoluta sono disponibili dal 2005, non è possibile utilizzare i primi due panel quadriennali disponibili (il 2004-2007 e il 2005-2008), bensì solo quello 2006-2009 corrispondente ai redditi 2005-2008.

minore ma non trascurabile di costantemente poveri: rispettivamente, il 28, il 12 e il 14,5 % sul totale dei poveri almeno una volta.

Tabella 2.37 Percentuale di italiani poveri nel periodo 2006-2009, per numero di episodi di povertà in quattro anni e soglia di povertà

Numero volte	Povertà relativa (60%)		Povertà relativa (40%)		Povertà assoluta	
- almeno una	28,0		11,9		14,5	
	incidenza	% sui poveri	incidenza	% sui poveri	Incidenza	% sui poveri
- una	8,7	31,0	6,0	50,0	6,5	45,0
- due	5,9	21,0	3,2	27,0	3,8	26,0
- tre	5,6	20,0	1,3	11,0	2,1	14,5
- quattro	7,8	28,0	1,4	12,0	2,1	14,5

Il rischio di essere in povertà in una data occasione d'indagine, si stima adottando un modello logistico[45] sul panel a tre occasioni 2006-2008[46], condizionatamente all'esserlo stato anche l'anno precedente[47] (Tab. 2.38) o due anni prima (Tab. 2.39).
In sintesi, si può dire che:

- anche se con significatività diverse, le determinanti dell'entrata in povertà non variano molto secondo il tipo di soglia; in modo particolare, non cambia il segno della relazione tra il rischio di cadere in povertà e le variabili considerate;
- il maggior rischio di entrata in povertà l'hanno i residenti al Sud e le persone con un titolo di studio basso. Tuttavia, il divario tra Nord e Sud del Paese si riduce se si fa riferimento alla povertà assoluta, mentre l'incidenza della povertà assoluta è più alta tra le famiglie monogenitore. Il primo fenomeno dipende dal fatto (già evidenziato nel Par. 2.4.1) che la linea di povertà assoluta scende nel Meridione quando è corretta per tener conto del diverso costo della vita nelle grandi ripartizioni geografiche; il secondo dal fatto che le necessità economiche di una famiglia con un solo genitore non sono molto diverse da quelle di una coppia con figli;
- l'età ha un effetto non lineare, ossia il rischio di entrare in povertà diminuisce via via che cresce l'età, ma torna ad aumentare nelle età più anziane, in modo particolare in corrispondenza alla pensione;

Tabella 2.38 Modelli logistici sulla probabilità di entrata in povertà condizionati alla condizione

[45] Si considerano per l'analisi tre variabili che possono variare nel tempo (perdita di lavoro, rottura di un'unione e nascita di un figlio) e altre caratteristiche ascrittive degli individui (età, età al quadrato, titolo di studio, sesso e regione di residenza).

[46] Nell'analisi statistica, si attribuiscono agli individui i redditi rilevati nell'anno successivo poiché nell'indagine c'è un disallineamento nel tempo tra redditi e composizione familiare (Debels e Vandecasteele 2008).

[47] In questo modo, si distinguono gli episodi di *entrata* in povertà da quelli di *ritorno* nella povertà. Tale strategia limita la numerosità del campione in analisi per due motivi: a) possiamo solo utilizzare individui seguìti in tutte e quattro gli anni disponibili per poter avere la loro condizione di povertà negli anni *t-1*, *t* e *t+1*; b) utilizziamo solo gli individui che negli anni *t-1* e *t* sono nella condizione alla quale ci condizioniamo. Purtroppo, quando si considera il *ritorno* in povertà, la numerosità campionaria è troppo esigua per ottenere risultati significativi.

nell'anno precedente. EU-SILC, campione longitudinale 2006-2008.

	Non poveri nel 2006			*Poveri nel 2006*		
Variabili	Povertà assoluta	Povertà relativa (40%)	Povertà relativa (60%)	Povertà assoluta	Povertà relativa (40%)	Povertà relativa (60%)
Sesso=maschio (rif. femmina)	-0,147 (0,330)	-0,045 (0,315)	-0,613** (0,309)	-0,242 (0,596)	-1,404 (1,225)	-0,243 (0,596)
Età	-0,063 (0,139)	-0,188 (0,103)	-0,279** (0,076)	0,859* (0,446)	0,014 (0,343)	0,852* (0,449)
Età al quadrato	0,000 (0,002)	0,002 (0,001)	0,003** (0,001)	-0,009* (0,005)	-0,001 (0,004)	-0,009* (0,005)
Titolo studio medio (rif. Basso)	-0,453 (0,334)	-0,514 (0,327)	-1,015** (0,328)	-1,013 (0,781)	-1,351 (1,303)	-1,013 (0,781)
Titolo studio alto (rif. Basso)	-1,311** (0,551)	-1,139** (0,496)	-1,001** (0,395)	0,572 (0,709)	(a)	0,577 (0,710)
Nord (rif. Sud)	-0,784** (-0,352)	-1,312** (0,348)	-0,791** (0,307)	-0,212 (0,613)	-0,686 (1,326)	-0,215 (0,613)
Centro (rif. Sud)	-0,455 (0,400)	-0,818** (0,379)	-0,507 (0,350)	-0,952 (0,813)	(a)	-0,956 (0,813)
Evento disoccupazione	-0,256 (0,749)	0,460 (0,508)	0,149 (0,512)	0,897 (0,700)	1,466 (0,995)	0,895 (0,700)
Evento separazione dal coniuge	2,728** (0,781)	1,985* (1,048)	(a)	(a)	(a)	(a)
Evento nascita di un figlio	-0,685 (1,035)	-0,754 (1,054)	(a)	(a)	2,799* (1,500)	(a)
	N=7282	*N=7328*	*N=6355*	*N=196*	*N=136*	*N=352*

(a) Coefficiente omesso per scarsa numerosità campionaria. Significatività: *=10%; **=5%.
Fonte: Elaborazione di dati EU-Silc.

- gli uomini sono meno a rischio delle donne solo se si considera la soglia di povertà relativa;
- *ceteris paribus*, contrariamente da quanto emerge dalle analisi univariate, un episodio di disoccupazione non sembra avere un effetto immediato sul rischio di entrata in povertà; è plausibile che il sistema degli ammortizzatori sociali, ancor più se in deroga, riesca a non interrompere il flusso di reddito verso le famiglie colpite dalla perdita dell'occupazione;
- tra gli eventi avversi, hanno un impatto rilevante la separazione dal coniuge (compresa la vedovanza) sul rischio di cadere in povertà e un effetto parzialmente significativo la nascita di un figlio sul rischio di ri-cadere in povertà.

1.2. I modelli riferiti al rischio di uscita dalla povertà non forniscono dati significativi, a causa della scarsa numerosità campionaria. L'utilizzo di altri quadrienni di rilevazione potrà permettere di ottenere dati più robusti.

1.3. Si può aggiungere la seguente considerazione metodologica: considerate le difficoltà tecniche e teoriche nell'utilizzare la soglia di povertà assoluta, è da valutare l'opportunità di utilizzare la soglia di povertà relativa al 40% del reddito mediano, la quale fornisce, dal punto di vista analitico, risultati simili in termini di incidenza, intensità, persistenza e possibili determinanti.

Tabella 2.39 Modelli logistici sulla probabilità di uscita dalla povertà condizionati alla

condizione nell'anno precedente. EU-SILC, campione longitudinale 2006-2008.

	Non poveri nel 2006			*Poveri nel 2006*		
	Povertà assoluta	Povertà relativa (60%)	Povertà relativa (40%)	Povertà assoluta	Povertà relativa (60%)	Povertà relativa (40%)
Sesso = maschio (rif. femmina)	0,861 (0,849)	1,794 (1,133)	0,318 (0,357)	-0,325 (0,534)	-0,374 (0,502)	0,090 (0,262)
Età	0,353** (0,151)	0,125 (0,169)	-0,076 (0,126)	-0,023 (0,270)	0,092 (0,230)	0,127 (0,084)
Età al quadrato	-0,004** (0,002)	-0,001 (0,002)	0,001 (0,001)	0,000 (0,003)	-0,001 (0,003)	-0,001 (0,001)
Titolo studio medio (rif. Basso)	1,265 (0,911)	1,390 (0,902)	0,453 (0,358)	0,406 (0,578)	0,923 (0,689)	0,023 (0,236)
Titolo studio alto (rif. Basso)	0,012 (1,127)	-0,304 (1,187)	0,228 (0,478)	0,958 (1,102)	0,815 (1,110)	0,371 (0,518)
Nord (rif. Sud)	0,087 (0,746)	0,884 (1,159)	0,630 (0,389)	0,759 (0,816)	0,698 (1,140)	0,691* (0,381)
Centro (rif. Sud)	0,043 (0,892)	-1,041 (0,802)	0,242 (0,415)	-0,257 (0,542)	-0,143 (0,589)	-0,138 (0,270)
Evento disoccupazione	-0,289 (0,788)	-0,339 (0,884)	-0,328 (0,470)	0,420 (0,696)	0,526 (0,618)	0,002 (0,341)
Evento separazione dal coniuge	(a)	-1,553 (1,759)	-0,438 (0,868)	(a)	(a)	(a)
Evento nascita di un figlio	(a)	(a)	1,797* (1,064)	1,267 (1,138)	0,376 (0,910)	0,170 (0,458)
	N=153	*N=124*	*N=293*	*N=126*	*N=130*	*N=554*

(a) Coefficiente omesso per scarsa numerosità campionaria; Significatività: *=10%; **=5%.
Fonte: Elaborazione di dati EU-Silc.

2.7.2. Relazione tra indicatori della Commissione Europea di misura del rischio di povertà ed esclusione sociale

Si considerano tre indicatori che, secondo Eurostat, definiscono il rischio di povertà o di esclusione sociale di un individuo la cui famiglia:

(i) ha un reddito equivalente inferiore al 60% del reddito equivalente mediano;
(ii) è in condizione di grave deprivazione materiale, ovvero riporta almeno quattro su nove sintomi di disagio;
(iii) è a bassa intensità di lavoro, ovvero i componenti tra i 18 e i 59 anni hanno lavorato, nell'anno precedente, per meno del 20% del loro potenziale.

L'analisi mostra che i tre indicatori non sono perfettamente sovrapposti (Fig. 2.20). Si può, tuttavia, affermare che:

- oltre il 75% della popolazione, sia in Europa che in Italia, non presenta alcun sintomo di povertà o di esclusione sociale;
- in Europa, oltre 80 milioni di persone vivono in famiglie a rischio povertà, altri 35 milioni vivono in famiglie non a rischio povertà ma con grave deprivazione materiale o con bassa intensità di lavoro; in Italia, i due gruppi includono, rispettivamente, circa 11 e circa 4 milioni di persone;
- tra le persone a rischio di povertà, in Europa, 7,5 milioni vivono in famiglie identificate da tutti e tre i criteri, circa 28 milioni da due criteri e circa 80 milioni da solo un criterio; in Italia, le persone identificate dai tre criteri sono 800 mila,

quelle con due criteri 3,2 milioni e quelle che presentano uno solo dei criteri sono 10,8 milioni;

- l'intersezione tra reddito e deprivazione materiale divide la popolazione in tre gruppi, due dei quali presentano uno solo dei sintomi e il terzo è identificato dall'area di sovrapposizione tra il rischio di povertà e la grave deprivazione, all'interno della quale gli individui hanno un reddito inferiore alla soglia e si trovano in una situazione di grave deprivazione: l'area di sovrapposizione identifica gli individui che possiamo chiamare "poveri" perché hanno sia un reddito basso che una grave deprivazione materiale. Gli altri due gruppi definiscono "zone d'ombra" poiché esiste contraddizione tra le due indicazioni[48]. Un caso è quello degli individui che hanno un reddito basso ma non manifestano gravi situazioni di deprivazione, situazione che possiamo definire di "vulnerabilità". È ad esempio il caso di un individuo che vive in una famiglia con reddito basso ma con un patrimonio che gli consente di mantenere un adeguato tenore di vita senza manifestare grave disagio; oppure il caso di una famiglia può aver avuto un reddito basso in un anno, che però è aumentato l'anno dopo. La seconda area d'ombra è quella degli l'individui che hanno un reddito elevato, ma denunciano una grave deprivazione materiale. Può essere il caso di una persona che nell'ultimo anno è uscita dal mercato del lavoro (per pensionamento o per altro motivo) e che ha per questo una caduta di reddito che ne limita il tenore di vita[49]. Si può definire questa condizione di "privazione accettata" che, in questo contesto, può essere una scelta di vita dato che l'individuo avrebbe le risorse economiche per uscire da questa situazione.

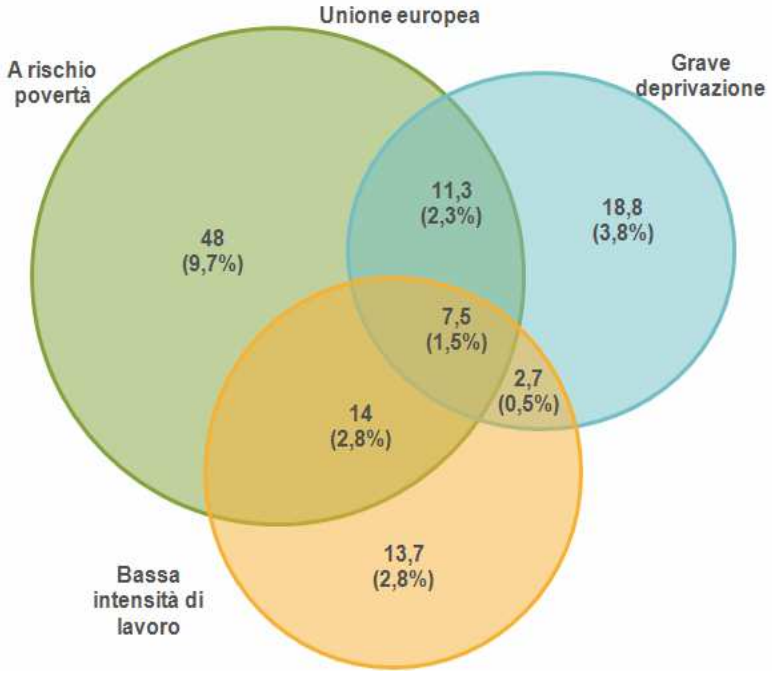
  Per evidenziare con maggiore dettaglio il legame tra reddito e deprivazione, si calcolano il tasso di deprivazione, il numero di persone coinvolte e il numero medio di sintomi per ciascun decile della distribuzione del reddito nazionale (Tab. 2.40). Con riferimento al reddito e alla deprivazione materiale, se i due indicatori fossero perfettamente sovrapposti, la quota di persone deprivate dovrebbe raggiungere il 100% nel primo decile e dovrebbe essere nulla o quasi nel decile opposto. Invece, questo non accade per i redditi molto bassi, dove tre persone su quattro non manifestano sintomi di deprivazione. Nel caso di individui che vivono in famiglie con reddito equivalente inferiore al primo decile (meno di 7.600 euro annui) si osserva, infatti, che solo un individuo su quattro vive in condizioni di grave deprivazione (circa 1,5 milioni individui, pari al 25,1% della popolazione con quel reddito). Per individui con reddito tra il primo e il secondo decile della distribuzione, il tasso di deprivazione quasi si dimezza (13,1%), al pari degli individui gravemente deprivati. In questa fascia di reddito si colloca anche il 60% della mediana (9.558 euro), valore che identifica la soglia della povertà relativa. Per redditi superiori al secondo decile, la popolazione non è considerata a rischio povertà, però può mostra ugualmente deprivazione per determinati tipi di consumi.

---

[48] La presenza delle "zone d'ombra" può dipendere anche dalla differenza temporale con cui vengono misurati i due fenomeni o essere legata ad accidentalità nella misurazione. Si può, a questo proposito, congetturare che, nei casi di reddito particolarmente basso, gli errori di rilevazione possano avere un impatto sulle stime maggiore che nei casi di reddito è medio o alto.

[49] La deprivazione può riguardare pesanti spese non contemplate dagli indicatori, ma che abbassano il reddito disponibile anche a lungo, come le spese mediche.

Figura 2.20 Intersezione dei tre indicatori di povertà ed esclusione sociale nell'Unione europea e in Italia (popolazione in milioni e % sul totale). Anno 2010, per il rischio di povertà il riferimento è il 2009.



Fonte: elaborazione di dati EU-Silc (Eurostat, 2010).

Tabella 2.40 Tasso percentuale e numero di individui in grave deprivazione, per decili della distribuzione del reddito familiare in Italia. Anno 2010.

Indicatori	Decili della distribuzione del reddito familiare									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Cut-off del reddito (*)	7534	9937	11929	13850	15929	18242	20896	24223	30654	-
Popolazione deprivata (/000)	1.511	789	497	396	353	217	185	128	73	24
Tasso % grave deprivazione	25,1	13,1	8,3	6,6	5,9	3,6	3,1	2,1	1,2	0,4
Numero medio di sintomi	2,4	1,9	1,5	1,2	1,1	0,9	0,7	0,5	0,4	0,2

(*) Il *cut-off* è il valore massimo di ciascun decile della distribuzione del reddito familiare nazionale. Per esempio, appartengono al primo decile della distribuzione le persone che hanno un reddito equivalente annuo inferiore a 7534 euro; fa parte del secondo decile chi ha un reddito annuo compreso tra 7534 e 9.37 euro, e così via.
Fonte: elaborazione di dati Istat (2010b).

Si può calcolare il rischio di povertà al variare del numero di sintomi di deprivazione (Tab. 2.41). La proporzione di persone con reddito insufficiente cresce in ragione del numero di sintomi. Anche in questo caso, quando non è palese alcun sintomo di deprivazione, il rischio di povertà dovrebbe annullarsi, mentre se i sintomi sono sei o più l'incidenza dovrebbe essere prossima al 100%. Nella realtà, con zero sintomi, il rischio è del 7,5% e con sei sintomi oltre il 75% delle persone possiede un reddito sotto della soglia di povertà. Il restante 25% dichiara un reddito elevato, ma non può o non vuole accedere ad alcuni beni o servizi. Resta, in ogni caso, che, quando i sintomi sono quattro o più, il 45,9% delle persone è a rischio di povertà secondo la definizione Eurostat e, se i

sintomi di deprivazione sono cinque o più, quasi il 65% delle persone ha un reddito che lo colloca tra le persone a rischio di povertà

Tabella 2.41 Reddito medio familiare e incidenza del rischio povertà in Italia, secondo il numero di sintomi di disagio. Anno 2010.

Indicatori	Numero di sintomi di deprivazione							
	0	1	2	3	4	5	6+	Totale
Reddito medio familiare	22337	16441	13455	12082	11018	9231	7736	18120
Persone a rischio povertà (/000)	2276	1820	2557	2080	1135	720	349	10937
Rischio % di povertà relativa	7,5	16,5	27,7	38,2	45,9	58,1	75,3	18,2

Fonte: elaborazione di dati Istat (2010b).

La non perfetta sovrapposizione tra i due indicatori può dipendere dalle considerevoli differenze economiche tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno (per maggiori dettagli, si veda il Par. 2.4.1). Una persona considerata a rischio di povertà con riferimento al valore mediano del reddito nazionale, potrebbe non esserlo se si confronta con gli standard di vita del Sud, e può per questo non sentirsi deprivata.
Proviamo ora ad usare un criterio a geometria variabile per quantificare i poveri. Al Centro-Nord (Tab. 2.42), nessuno indica di avere tutti e nove i sintomi di disagio. Tra coloro che dichiarano otto sintomi di deprivazione (quasi sempre sono nell'impossibilità di far fronte ai pagamenti, di riscaldare l'abitazione e di permettersi un pasto adeguato), il 74% ha un reddito inferiore al terzo decile della distribuzione (poco meno di 1142 euro mensili). Questi individui sono sicuramente poveri sia per disagi quotidiani, sia per reddito. Con cinque, sei, sette sintomi si giunge alle stesse considerazioni: oltre il 70% della popolazione di ciascun gruppo ha un reddito inferiore al terzo decile. Scendendo a quattro sintomi e per un reddito fino al secondo decile, si ottiene una concentrazione della popolazione quasi del 50%. A partire dal terzo decile, si raggiunge il 61,2% di rischio di povertà relativa.

Tabella 2.42 Stima della distribuzione cumulata della popolazione del Centro-Nord, per fasce di reddito e numero di sintomi di deprivazione. Anno 2010.

Reddito familiare	Numero di sintomi di deprivazione materiale										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Totale
< 2.000	0,6	1,0	1,8	3,5	2,8	4,5	0,8	13,1	26,2	0	1,2
1°decile	4,6	10,1	17,0	26,9	29,2	43,5	56,6	53,1	53,3	0	10,0
2°decile	10,5	21,8	34,9	46,2	47,2	74,0	71,0	57,8	74,0	0	20,0
3°decile	18,1	34,6	51,2	57,3	61,2	78,5	72,1	86,5	74,0	0	30,0
4°decile	26,6	46,7	63,4	69,2	76,0	83,8	79,6	86,5	88,7	0	40,0
5°decile	36,0	59,2	73,8	78,9	85,2	86,0	93,8	89,2	88,7	0	50,0
6°decile	46,5	70,1	82,6	87,7	89,2	92,2	93,8	92,3	100,0	0	60,0
7°decile	58,6	79,3	89,3	92,2	92,1	97,0	93,8	92,3	100,0	0	70,0
8°decile	71,3	88,2	94,6	95,7	95,2	99,4	100,0	92,3	100,0	0	80,0
9°decile	85,0	95,1	98,1	98,8	99,3	99,6	100,0	100,0	100,0	0	90,0
10°decile	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0	100,0
Numero persone (/000)	22.972	6.981	4.995	2.720	1.060	426	121	43	6	0	39.325

Fonte: elaborazione di dati Istat (2010b).

Si può, pertanto, affermare che le persone che riportano quattro o più forme di disagio sono gravemente deprivate, come stabilisce la regola di calcolo della Commissione Europea, e, avendo un reddito inferiore al terzo decile, sono con buona probabilità

"molto povere". La quota di popolazione del Centro-Nord che si trova in questa situazione è del 2,8%.
Sono stati individuati due gruppi di popolazione: i non poveri (meno di quattro sintomi e reddito superiore al secondo decile, 78,2%) e i molto poveri (più di quattro sintomi e reddito pari o minore al terzo decile, 2,8%). Rimangono da indagare le due "zone d'ombra": le persone in forte deprivazione con un reddito oltre il terzo decile (l'area di privazione), che sono l'1,4% (Tab. 2.43) e quelle che hanno redditi inferiori al secondo decile e con meno di quattro sintomi di deprivazione (le "vulnerabili"), che sono il 17,6% della popolazione. Si possono usare i due criteri congiuntamente: per chi ha zero o un sintomo di deprivazione, si può considerare solo chi ha un reddito pari o inferiore al primo decile (4,5%, Tab. 2.44) e per chi ha due o tre sintomi si può alzare la soglia al secondo decile (7,6%).
Valutando nel complesso, si ottiene il 14,9% di poveri, classificabili ulteriormente in fortemente poveri (2,8%) e moderatamente poveri (7,6% e 4,5%). A questi si può aggiungere l'1,4% che, pur non avendo un reddito basso, è deprivato.

Tabella 2.43 Stima della distribuzione cumulata della popolazione del Mezzogiorno per fasce di reddito e numero di sintomi di deprivazione. Anno 2010

Reddito familiare	Numero di sintomi di deprivazione materiale										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Totale
meno di 2.000	1,1	1,3	3,0	4,0	8,3	7,8	13,2	22,2	25,1	100,0	2,8
1°decile	3,4	7,9	10,1	15,6	22,0	29,3	29,8	74,2	64,0	100,0	10,0
2°decile	7,2	16,5	23,0	29,5	42,9	44,3	77,3	83,4	85,1	100,0	20,0
3°decile	13,5	23,4	37,0	45,5	54,4	59,8	86,0	92,7	85,1	100,0	30,0
4°decile	20,4	33,5	50,5	58,9	64,3	70,7	89,6	92,7	85,1	100,0	40,0
5°decile/mediana	28,6	46,9	61,8	69,0	72,3	77,0	94,1	97,5	85,1	100,0	50,0
6°decile	37,5	60,0	73,5	77,7	79,8	86,6	95,3	97,5	100,0	100,0	60,0
7°decile	48,6	72,3	83,3	84,4	87,7	93,4	96,5	97,5	100,0	100,0	70,0
8°decile	63,0	82,2	91,4	91,1	93,2	96,5	97,5	100,0	100,0	100,0	80,0
9°decile	79,5	91,9	96,0	97,7	98,5	99,9	99,0	100,0	100,0	100,0	90,0
10°decile	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Numero persone (/000)	7.345	4.032	4.241	2.731	1.410	814	238	34	21	0,6	20.867

Fonte: Elaborazione di dati Istat (2010b).

Confrontando l'intervallo della povertà ottenuto dai confronti detti, 2,8%-14,9%, con alcuni indicatori di povertà per il Centro-Nord, si osserva che la povertà assoluta colpisce il 3,7% della popolazione (dato prossimo al limite inferiore: 2,8%) e quella relativa calcolata in base al consumo è del 6,3%, corrispondente all'incirca all'intersezione tra tre disagi economici e un reddito inferiore al terzo decile (6,8%). Invece, le persone a rischio povertà, se ci si riferisce alla distribuzione dei redditi del Centro-Nord, sono il 16%, numericamente simile all'estremo superiore dell'intervallo, ma diverso sul piano qualitativo poiché include considerazioni sulla deprivazione materiale.
La stessa analisi condotta sulla popolazione del Mezzogiorno consegna la Tab. 2.43. Gli individui con nove sintomi di deprivazione si collocano nella prima fascia di reddito. Per sei, sette e otto sintomi, circa l'85% la popolazione si colloca nella fascia di reddito inferiore al terzo decile (che per il Mezzogiorno equivale ad un reddito individuale annuo di 9.408 euro, 784 euro mensili) che è poco sotto la soglia di povertà nazionale. Per cinque sintomi si arriva al 60% della popolazione con una soglia posta al terzo decile, percentuale che si porta al 54% nel caso di quattro sintomi. Si può, quindi,

affermare che sono sicuramente poveri gli individui con cinque deprivazioni e un reddito inferiore al terzo decile.
La quota di popolazione in situazione di estrema povertà è il 7,2% del totale (Tab. 2.44). Il Mezzogiorno è dunque più povero del Centro-Nord. Al contrario, si considerano non poveri gli individui con tre o meno sintomi di disagio e con un reddito superiore al terzo decile (9.408 euro/anno), che sono circa il 65% della popolazione del Mezzogiorno.

Tabella 2.44 Composizione % della popolazione italiana, per fasce di reddito e numero di sintomi di deprivazione.

Reddito familiare	Numero di sintomi di deprivazione materiale					
	0	1	2	3	4 o più	Totale
			Centro-Nord			
meno di 2.000	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	1,2
1°decile	2,3	1,6	1,9	1,6	1,4	8,8
2°decile	3,5	2,1	2,3	1,3	0,9	10,0
3°decile	4,4	2,3	2,1	0,8	0,5	10,0
4°decile o più	47,8	11,6	6,2	3,0	1,4	70,0
Totale	58,4	17,8	12,7	6,9	4,2	100,0
			Mezzogiorno			
meno di 2.000	0,4	0,2	0,6	0,5	1,1	2,8
1°decile	0,8	1,3	1,5	1,5	2,1	7,1
2°decile	1,4	1,7	2,6	1,8	2,6	10,0
3°decile	2,2	1,3	2,8	2,1	1,5	10,0
4°decile o più	30,4	14,8	12,8	7,1	4,8	70,0
Totale	35,2	19,3	20,3	13,1	12,1	100,0

Fonte: Elaborazione di dati Istat (2010b).

Per quanto riguarda le zone d'ombra, si stima una proporzione del 4,8% di individui come avente una forte deprivazione e un reddito superiore al terzo decile e una proporzione del 22,7% come avente un reddito inferiore al terzo decile ma meno di quattro sintomi (Tab. 2.34). Questa popolazione è difficile da scomporre. In generale, se la deprivazione riguarda due o tre sintomi e si considera il secondo decile come soglia di reddito per la povertà, la quota di popolazione interessata è l'8,5%, valore che sale al 13,5% se si considera come soglia il terzo decile. Coloro che hanno al massimo una privazione, se si prende come soglia per la povertà il primo decile, sono il 2,7%, ma diventano il 5,7% se si usa come soglia il secondo decile. Tra coloro che hanno meno di quattro sintomi, la proporzione di poveri utilizzando una soglia bassa di reddito è l'11,2%, mentre utilizzandone una più elevata sale al 19,2%.
Riassumendo, nel Mezzogiorno il 7,2% della popolazione è molto povero; il 4,8% è fortemente deprivato ma non tutte le famiglie deprivate hanno un reddito basso; se si alza la soglia a quattro sintomi di deprivazione e la soglia di povertà al quarto decile, si arriva all'8,4% di poveri. L'indice di povertà assoluta misurato attraverso un paniere di beni necessari si attesta all'8,5%, molto vicino al 7,2% che si può definire molto povero e all'8,4% ricalcolato con altri parametri. L'incidenza della povertà relativa basata sui consumi si attesta al 25,7%, non molto distante da quel 23% che si può ottenere sommando ai soggetti deprivati una parte dei non deprivati ma con reddito molto basso.

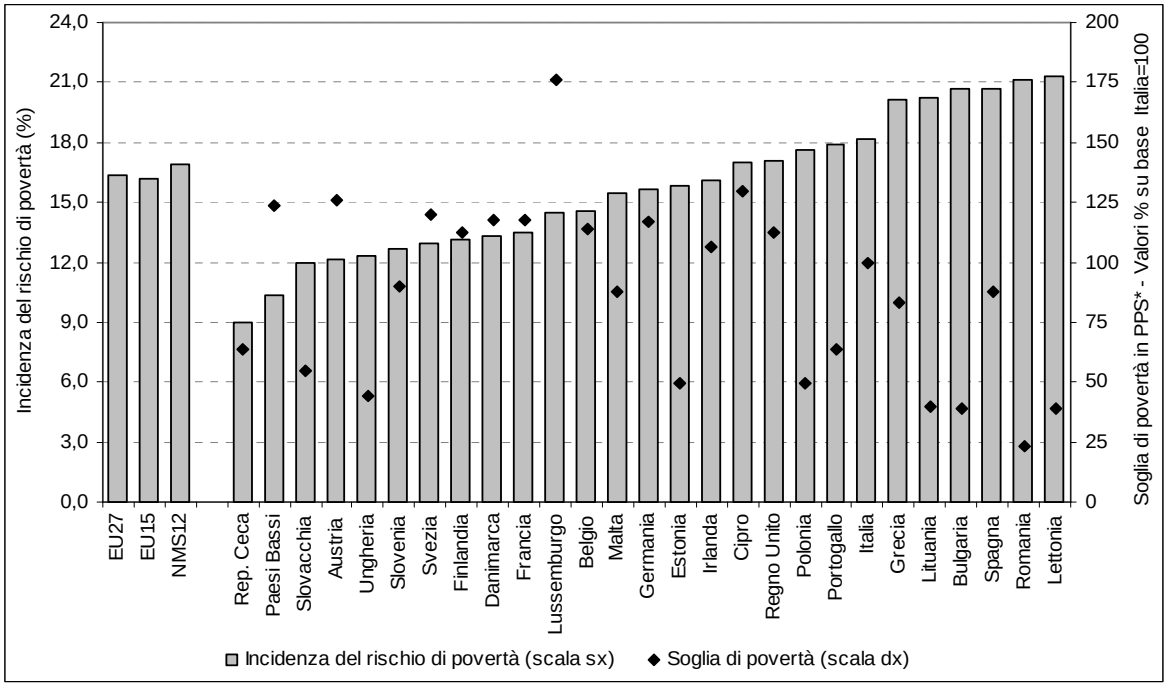
3. Povertà ed esclusione sociale in Europa

In questo capitolo si analizzano i numeri e i criteri adottati per dimensionare la povertà in Europa. Nel Par. 3.1, si considerano i numeri di riferimento, rilevati nel 2010 con EU-Silk e riferiti all'anno 2009 per vari aggregati di paesi europei.
Nel Par. 3.2 si commentano alcune stime tratte da una seconda indagine, detta European Values Study, con la quale si rilevano, presso un campione di europei, le relazioni tra le scelte di intervento nella lotta alla povertà e i sistemi di valori che gli stessi esprimono.
Nel Par. 3.3, si effettua una panoramica di politiche di lotta alla povertà in alcuni paesi europei, con l'intento di capire, per paragone, quale sia lo spettro di possibilità di intervento che si offrono realisticamente al nostro Paese.

3.1. I numeri della povertà in Europa

Le persone a rischio di povertà sono quelle che vivono in famiglie i cui redditi sono al di sotto della cosiddetta "linea di povertà". Secondo Eurostat[50], nell'insieme dei paesi della UE, rappresentano il 16,4% della popolazione, con una notevole variabilità tra paesi (Fig. 3.1, scala sulla sinistra).

Figura 3.1 Incidenza del rischio di povertà (scala sulla sinistra) e soglia di povertà considerando la PPA* (scala sulla destra, Italia=100). Anno 2010, redditi del 2009.

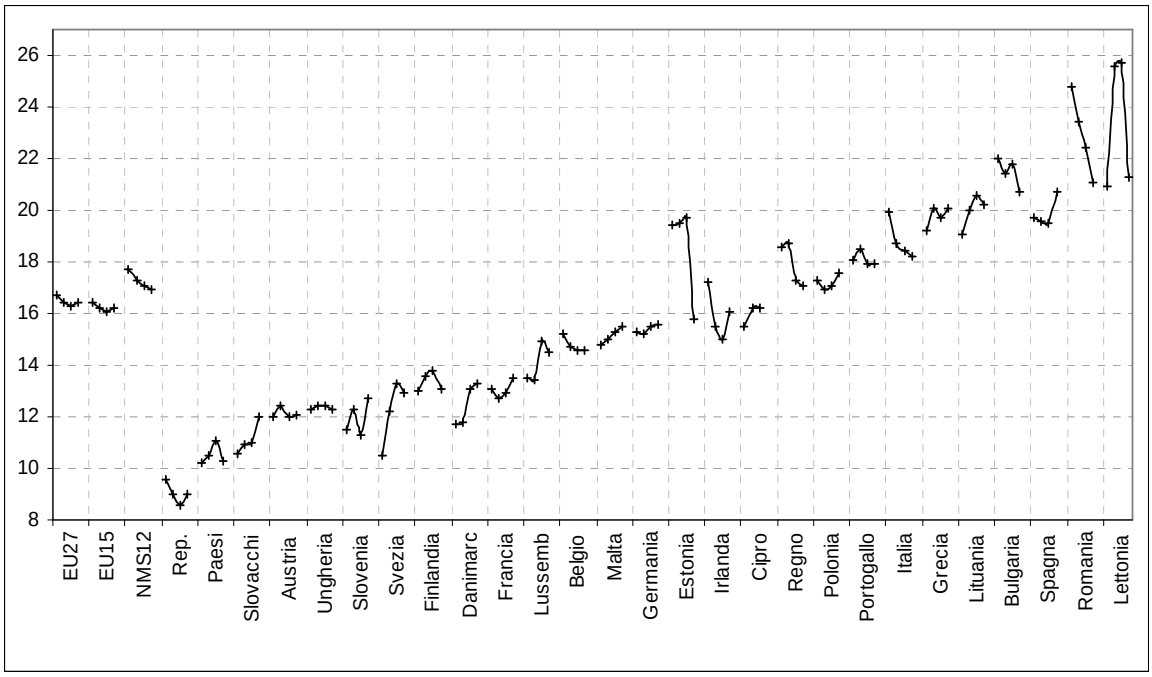


* PPA: Parità di potere di acquisto (in inglese: *Purchasing Power Parities*).
Fonte: Eurostat (2011)

[50] Il dato Eurostat, pubblicato a fine 2011, fa riferimento al 2010, l'anno di svolgimento dell'indagine EU-Silc. L'indagine rileva le condizioni dei rispondenti al momento di somministrazione del questionario, mentre i redditi riguardano l'anno precedente. Nel Regno Unito, l'anno di riferimento dei redditi coincide, invece, con quello dell'indagine; in Irlanda, il periodo di riferimento è mobile (2010-2011).

Si constata che i paesi nordici e quelli dell'Europa centro-orientale si trovano all'estremo inferiore della graduatoria e i paesi mediterranei, tra i quali l'Italia (18,2%), i paesi della già Europa dell'est e le repubbliche baltiche sono sull'altro estremo. I valori minimi sono quelli della Repubblica Ceca (9,0%) e dei Paesi Bassi (10,3%); i massimi, dove si supera il 20% della popolazione, sono la Grecia, la Lituania, la Spagna, la Bulgaria, la Romania e la Lettonia.
Inoltre, la media dei Vecchi Quindici europei è sostanzialmente identica a quella della UE a 27 ed è inferiore di mezzo punto percentuale rispetto a quella allargata dei Dodici.
I confronti tra paesi devono essere svolti tenendo conto delle linee di povertà a livello nazionale, linee che presentano una considerevole variabilità (Fig. 3.1, scala sulla destra). La variabilità rispecchia l'eterogeneità delle condizioni economiche dei paesi, poiché il rischio di povertà è un indicatore di tipo "relativo", ossia dipendente dalla distribuzione dei redditi di ciascun paese.
Nella Fig. 3.2, si rappresenta l'incidenza del rischio di povertà negli ultimi anni. L'indicatore si è mantenuto sostanzialmente stabile nella UE e nella larga maggioranza dei paesi che la compongono. Con riferimento all'Italia, l'indicatore si riduce di 1,7 punti percentuali nel quadriennio 2007-2010. Variazioni più significative si registrano in Estonia e in Irlanda, paesi che, partendo da alte incidenze del rischio di povertà, si portano al di sotto dei valori medi europei, e in Romania dove, nonostante il netto calo, l'incidenza del rischio rimane tra le più elevate in Europa.

Figura 3.2 Incidenza del rischio di povertà in Europa. Anni 2007-2010 (redditi 2006-2009).

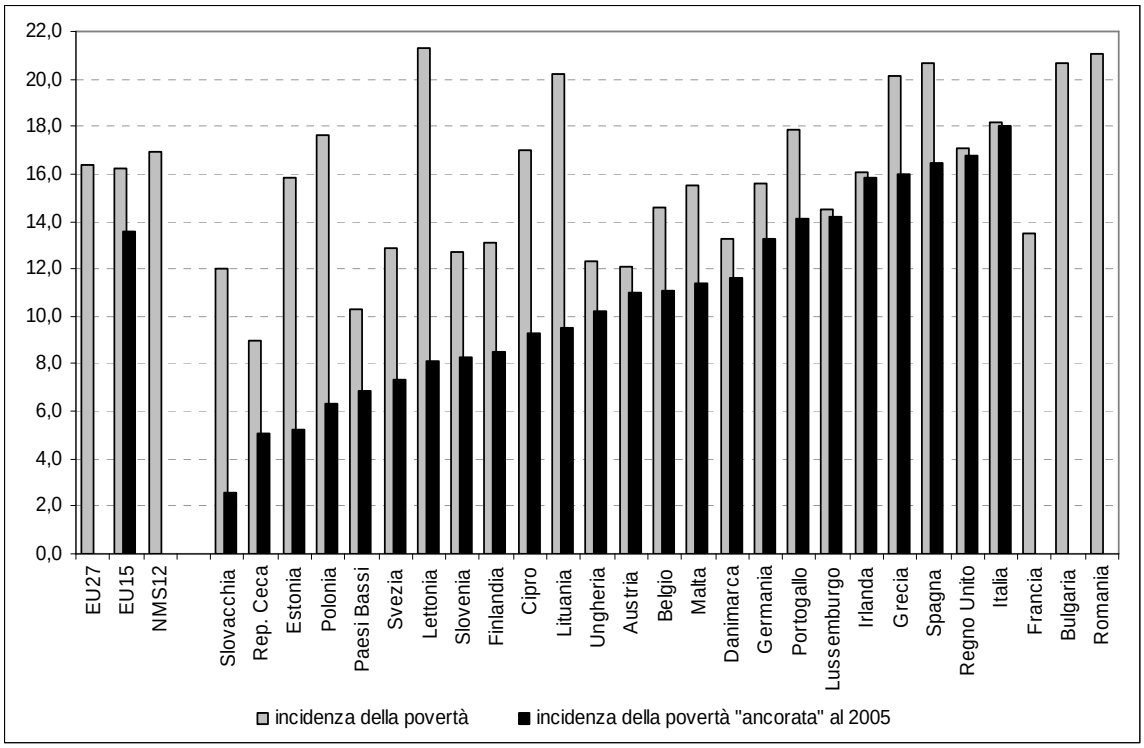


Fonte: Eurostat (2011a)

Sia nel confronto tra paesi, sia nell'analisi temporale per un dato territorio, occorre tener conto delle variazioni tra soglie determinate dai mutamenti nelle condizioni economiche generali. I dati che si presentano sono tratti dall'indagine 2010, che riguarda i redditi del 2009, anno in cui la crisi economica-finanziaria cominciava a manifestarsi anche in Europa. L'analisi si giustifica per il fatto che, per quanto sia indubbio l'effetto della crisi sulle condizioni di vita generali della popolazione, l'effetto non è automaticamente

trasferibile sull'incidenza della povertà. Infatti, pur in presenza di una recessione tale da ridurre significativamente il reddito mediano – che è il numero di riferimento per costruire la soglia di povertà relativa – può accadere, per paradosso, che le persone prossime alla soglia siano considerate meno povere non perché la loro condizione sia migliorata, bensì per un mero calcolo matematico, vale a dire perché il loro reddito si è ridotto meno che per il resto della popolazione.
Per tener conto di questo fenomeno, si può "ancorare" la soglia di povertà di un dato anno, aggiornandola negli anni successivi in base al tasso di inflazione (Fig. 3.3). Con questa operazione muta radicalmente il quadro per i paesi dove si è verificata una crescita economica sostenuta prima della crisi economico-finanziaria in corso, e cioè i paesi dell'allargamento. Nelle Repubbliche baltiche, così come in Polonia e Slovacchia, se la soglia fosse rimasta quella del 2005, nel 2010 si conterebbe un'incidenza di almeno 10 punti inferiore e la Slovacchia risulterebbe il paese a più bassa incidenza della povertà.
Si conferma, invece, l'incidenza della povertà in Italia: più che il segnale di problemi redistributivi della crescita economica, è l'assenza sostanziale di crescita *tout court* a riflettersi su questo indicatore, peggiorando sensibilmente la posizione relativa del nostro paese nel contesto comunitario.

Figura 3.3 Incidenza del rischio di povertà con soglia di povertà ancorata al 2005 nei paesi europei*. Anno 2010 (redditi 2009).



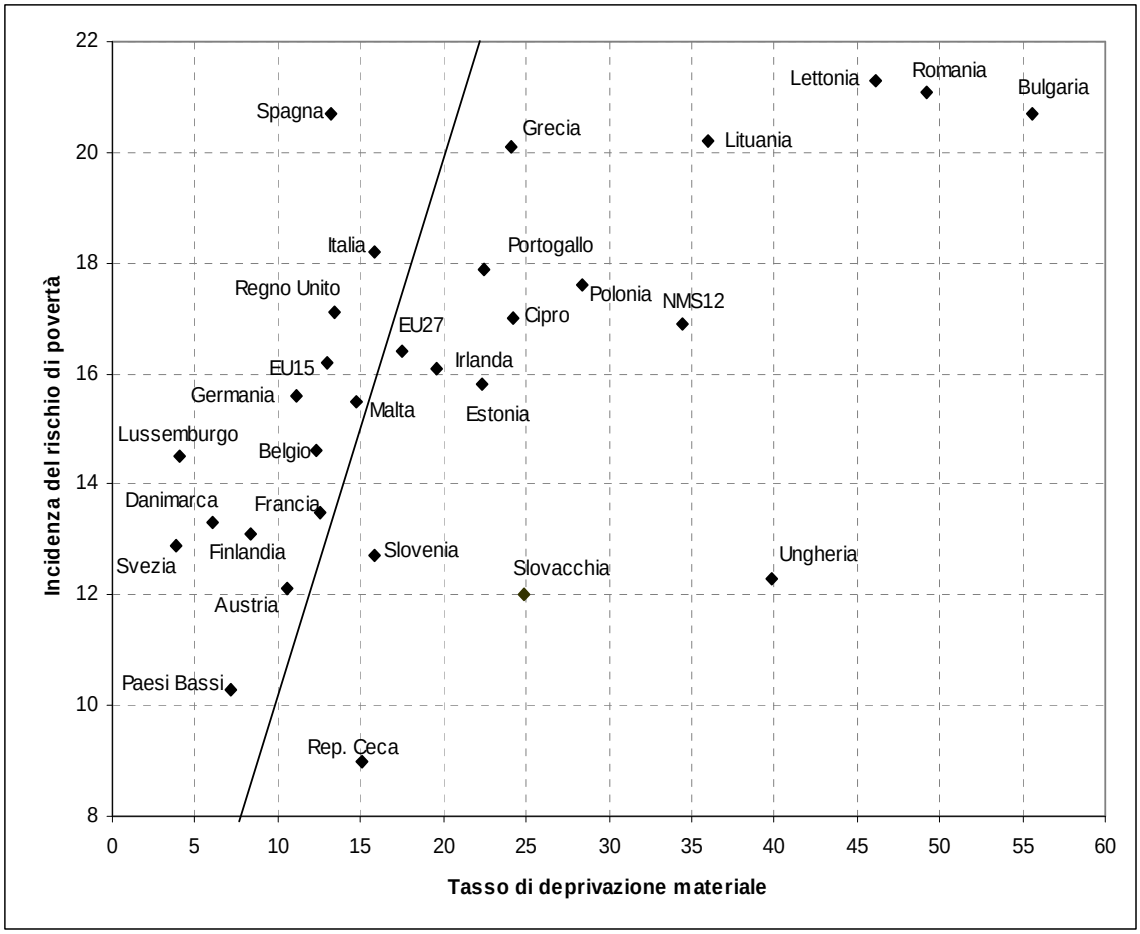
* La soglia del rischio di povertà ancorata è calcolata per un anno (60% della mediana del reddito disponibile equivalente nazionale nel 2005) ed aggiornata al 2010 in base all' indice dei prezzi.
Fonte: Eurostat (2011a)

La povertà "assoluta" si misura in Europa anche con la cosiddetta "deprivazione materiale" che si riferisce all'incapacità, da parte di individui o famiglie, di potersi permettere beni materiali o attività considerati normali nella società attuale, misurando

quindi in maniera uniforme le differenze negli standard di vita tra i vari paesi. Nel seguito, si considera in stato di deprivazione materiale l'individuo che vive in una famiglia che non può permettersi almeno tre dei nove beni o attività elencate nel Par. 2.1.

Nella UE, il tasso di deprivazione materiale della popolazione è del 17,5%, un punto percentuale oltre l'incidenza della povertà. Se si analizzano i dati riportati nella Fig. 3.4, nella quale sono rappresentati entrambi gli indicatori, si nota un'elevata variabilità, a parità di incidenza, nei livelli di deprivazione materiale, a testimonianza della diversità tra standard di vita dei vari paesi.

Figura 3.4 Tasso percentuale di deprivazione materiale e incidenza percentuale della povertà nei paesi europei. Rilevazione 2010 dei redditi 2009.



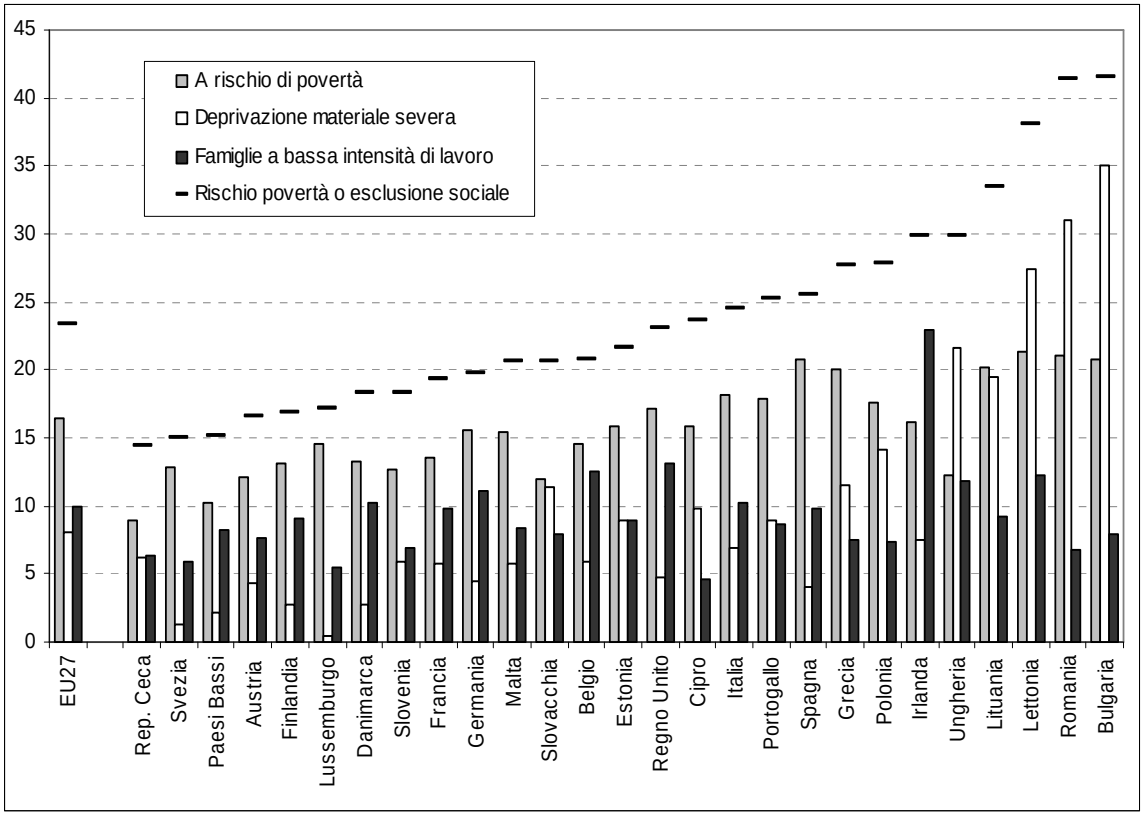
Fonte: Eurostat (2011a). L'anno di riferimento dei redditi è l'anno antecedente al rilevazione dei dati EU-Silc; per il tasso di deprivazione materiale, l'anno coincide con quello di svolgimento dell'indagine.

Tra i Vecchi Quindici, il tasso di deprivazione materiale è più basso dell'incidenza della povertà: in media 13,0% contro il 16,4%; in Italia è il 15,9% contro il 18,2%. Nel caso dei nuovi paesi membri (NMS 12), caratterizzati da condizioni economiche e standard di vita meno sviluppati, a fronte di una incidenza media della povertà prossima alla media UE (16,9%), il tasso di deprivazione materiale medio raggiunge il 34,5%, con punte del 50% in Romania e Bulgaria.

L'indicatore di deprivazione materiale mette dunque in luce aree di disagio, anche vaste, che non sono adeguatamente rappresentate dall'incidenza del rischio di povertà. I due

indicatori sono dunque solo in parte sovrapponibili. Pertanto, si considera un terzo indicatore, di esclusione dal mercato del lavoro.
L'esclusione sociale individuata attraverso l'utilizzo congiunto dei tre indicatori[51], denominato da Eurostat indicatore di "rischio di povertà o esclusione", nel 2010, riguarda il 23% della popolazione comunitaria, con valori minimi nella Repubblica Ceca e nei paesi del Nord Europa e valori massimi nei altri paesi dell'allargamento.

Figura 3.5 Incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale e delle sue componenti nei paesi europei. Rilevazione 2010 dei redditi del 2009.

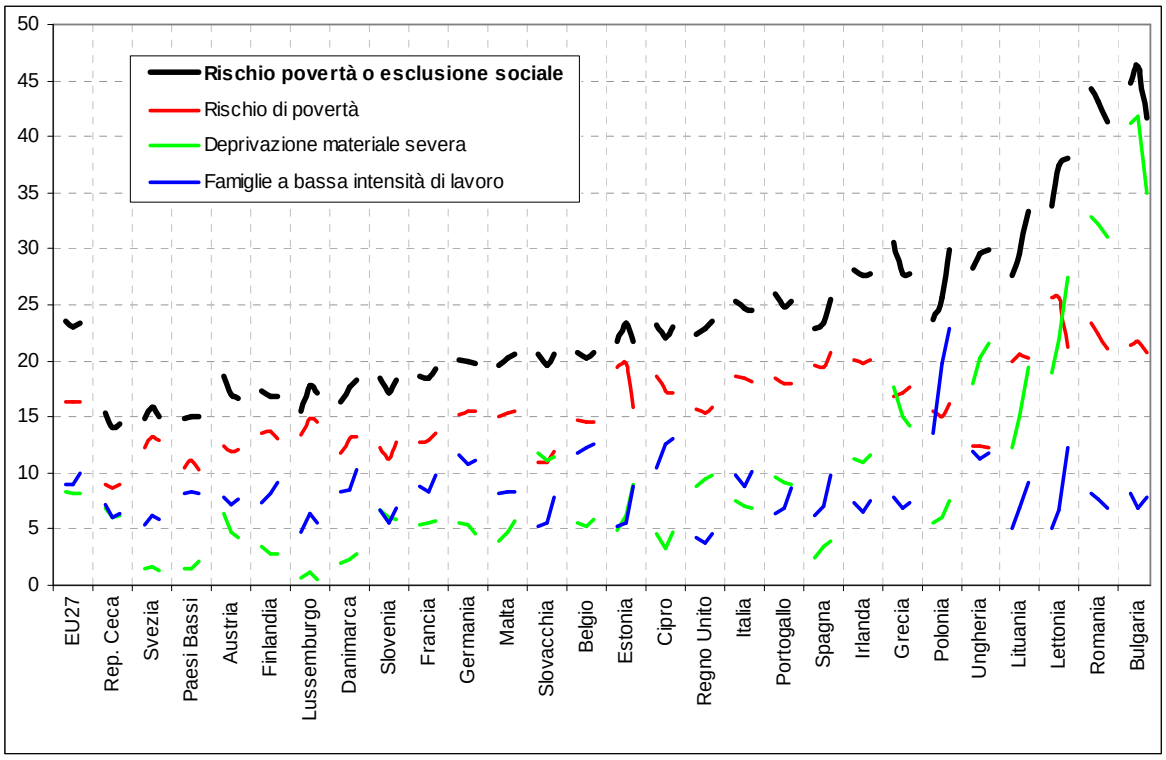


Fonte: Eurostat (2011a).

La componente principale dell'indicatore trivariato è il rischio di povertà per il maggior numero di paesi europei, a cui si aggiungono, sovrapponendosi in parte, le altre due componenti. La grave deprivazione materiale gioca un ruolo fondamentale nel definire la popolazione socialmente esclusa soprattutto nei paesi dell'allargamento, in alcuni dei quali (Bulgaria, Romania, Lettonia e Ungheria) è il primo motivo di esclusione.
Nei paesi a bassa esclusione sociale, invece, il peso della componente legata alla deprivazione materiale è limitato, tranne che nella Repubblica Ceca. La componente della bassa intensità di lavoro ha un impatto maggiore nei paesi a basso rischio di esclusione sociale e costituisce il primo motivo di esclusione solo in Irlanda.
L'andamento dell'indicatore composito e quello delle sue componenti negli ultimi tre anni sono riportati nella Fig. 3.6. Va rilevato come le varie componenti abbiano spesso andamenti di entità diversa, ma in alcuni casi anche di segno opposto.

[51] La proposta di utilizzo congiunto dei tre indicatori, avanzata dal Comitato di protezione sociale (SPC) con il supporto del Sottogruppo Indicatori, è stata recepita dapprima dal Consiglio EPSCO (che riunisce i Ministri del lavoro e delle politiche sociali) e successivamente dal Consiglio Europeo del 17 giugno 2010.

Figura 3.6 Incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale e delle sue componenti nei paesi europei. Anni 2008-2010 (redditi 2007-2009).



Fonte: Eurostat (2011a).

Nella Tab. 3.1 si riporta, infine, la popolazione target dei paesi della UE, in termini sia assoluti che relativi, e, al fine di avere un ordine di grandezza della rilevanza degli obiettivi nei diversi contesti, si affiancano alla popolazione target i target nazionali definiti ad aprile 2011 dai paesi membri con i rispettivi piani nazionali di riforma.

3.2. Percezione della povertà in Europa secondo European Values Study

Nella letteratura internazionale si classificano i modelli di welfare in funzione dell'obiettivo di studio (Natali e Rago, 2010): alcuni sono specifici dei "regimi di welfare", secondo la tradizione aperta da Esping Andersen (1990), altri dei programmi di *policy* (cfr. Par. 3.3 per la tipologia proposta da Gough et al., 1997).
Nel seguito, si esaminano le relazioni tra sistemi di *policy* e "culture di welfare", ossia le idee inerenti al *welfare state* e alle sue funzioni societarie (Pfau-Effinger, 2005, 2009). Si tratta, in definitiva, del complesso di valori culturali, dinamiche valoriali e modelli di *welfare* che definiscono l'ambiente con cui si relazionano gli attori sociali e quelli istituzionali.
Il tema si affronta analizzando gli atteggiamenti della gente nei confronti delle possibili cause della povertà rilevati con la ricerca *European Values Study*, una ricerca comparativa sugli orientamenti di valore dei cittadini europei avviata nel 1981, che, nella tornata del 2008-2009, ha coinvolto 48 paesi. Per il nostro studio, si analizzano i dati delle rilevazioni 1990, 1999 e 2008.

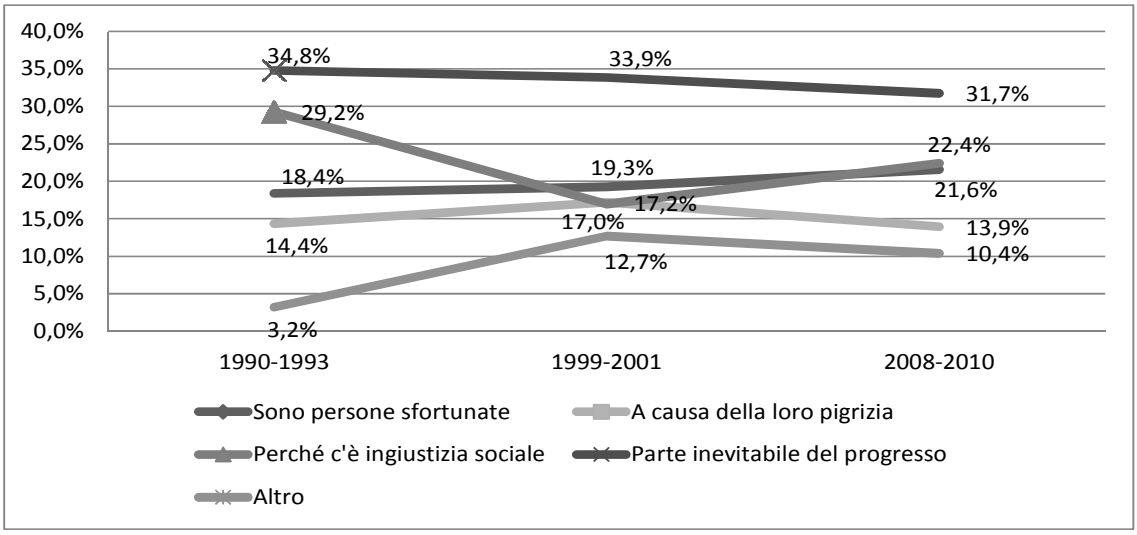
Tabella 3.1 Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale (valori assoluti e incidenza sulla popolazione) e target nazionali Strategia EU2020. Anno 2010.

	Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale					*Target nazionali Strategia Europa 2020* (/000)
	Incidenza % sulla popolazione				*(/000)*	
	Famiglie a bassa intensità di lavoro	A rischio di povertà	Deprivazione materiale severa	Rischio povertà o esclusione sociale	Rischio povertà o esclusione sociale	
Austria	7,7	12,1	4,3	16,6	1.373	235
Belgio	12,6	14,6	5,9	20,8	2.235	380
Bulgaria	7,9	20,7	35,0	41,6	3.145	260
Cipro	4,6	15,8	9,8	23,6	188	27
Danimarca	10,3	13,3	2,7	18,3	1.007	22(1)
Estonia	8,9	15,8	9,0	21,7	289	in relativo(2)
Finlandia	9,1	13,1	2,8	16,9	890	150
Francia	9,8	13,5	5,8	19,3	11.693	1600(3)
Germania	11,1	15,6	4,5	19,7	15.962	330(4)
Grecia	7,5	20,1	11,6	27,7	3.031	450
Irlanda	22,9	16,1	7,5	29,9	1.335	186(5)
Italia	10,2	18,2	6,9	24,5	14.742	2200
Lettonia	12,2	21,3	27,4	38,1	846	121
Lituania	9,2	20,2	19,5	33,4	1.109	170
Lussemburgo	5,5	14,5	0,5	17,1	83	no target
Malta	8,4	15,5	5,7	20,6	84	6,56
Paesi Bassi	8,2	10,3	2,2	15,1	2.483	100
Polonia	7,3	17,6	14,2	27,8	10.409	1500
Portogallo	8,6	17,9	9,0	25,3	2.693	200
Regno Unito	13,1	17,1	4,8	23,1	14.209	??(6)
Rep. Ceca	6,4	9,0	6,2	14,4	1.495	30(7)
Romania	6,8	21,1	31,0	41,4	8.890	580
Slovacchia	7,9	12,0	11,4	20,6	1.118	170
Slovenia	6,9	12,7	5,9	18,3	366	40
Spagna	9,8	20,7	4,0	25,5	11.675	1400-1500
Svezia	5,9	12,9	1,3	15,0	1.418	in relativo(8)
Ungheria	11,8	12,3	21,6	29,9	2.948	450
Totale EU27	**10,0**	**16,4**	**8,1**	**23,4**	**115.718**	(9)

1) Target concentrato sulle famiglie a bassa intensità di lavoro; 2) Riduzione del rischio di povertà al 15%; 3) Target aggiuntivo: riduzione di un terzo del rischio di povertà ancorato nel periodo 2007-2012; 4) Target concentrato sui disoccupati di lungo periodo; 5) Target da raggiungere entro il 2016; 6) Target numerici del "2010 Child Poverty Act"; 7) Target aggiuntivo: mantenere l'incidenza al livello del 2008 (15,3%); 8) Riduzione della quota di non forze lavoro, disoccupati lunga durata o lavoratori in congedo-malattia di lungo periodo al di sotto del 14%; 9) Non calcolabile a causa delle diverse metodologie adottate dai Paesi Membri.

Le risposte date dai cittadini europei[52] definiscono uno spettro di atteggiamenti variegati lungo l'asse "responsabilità personale – responsabilità collettiva", parallelo alle impostazioni di *policy* che possiamo rappresentare lungo l'asse ideale "politiche liberali con approccio individualistico – politiche socialdemocratiche di cittadinanza inclusiva".
Le Figure da 3.7 a 3.12 descrivono il cambiamento culturale avvenuto negli ultimi venti anni in ciascun paese esaminato. Gli anni in questione sono stati caratterizzati, dal punto di vista istituzionale, da ri-calibrature dei sistemi di welfare, in particolar modo rispetto al tema del contrasto alla povertà. Secondo alcuni studiosi, si sta convergendo su un modello univoco riferibile alla concezione di "cittadinanza attiva" (*active welfare*), a sua volta ascrivibile ad una cultura neo-liberale centrata sulla responsabilità individuale e sulla riduzione del ruolo dell'intervento pubblico.
Nei paesi in esame, tende a crescere nel tempo la percezione della povertà come una componente inevitabile del progresso economico: questa risposta è indicata come prima causa di povertà dal 21,7% della popolazione, con una crescita del 3,3% dal 1990 al 2008. La Danimarca è l'unico paese nel quale si registra una diminuzione nel tempo, ma è anche il paese in cui questa causa è stabilmente la più diffusa. All'opposto, stanno i paesi mediterranei, nei quali questa causa registra i livelli più bassi di risposta.

Figura 3.7 Prima causa di povertà per importanza – Danimarca

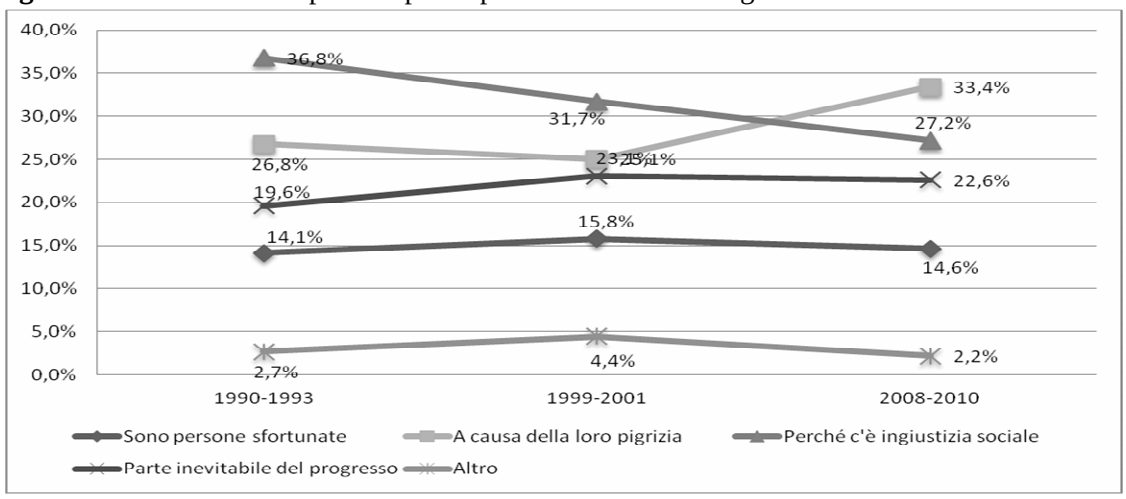


Fonte: elaborazioni su dati European Values Study, vari anni

L'ingiustizia sociale come causa della povertà prevale (37,4% nel complesso) negli atteggiamenti della gente in tutti i paesi, ad esclusione della Danimarca. L'analisi per paese mostra però differenze molto significative, tanto sui valori assoluti, quanto sulle dinamiche nel tempo. Nei paesi mediterranei e in quelli continentali oltre il 40% della popolazione riconduce la povertà a cause di origine sociale; in Francia e Germania questa impostazione culturale cresce costantemente nel tempo.

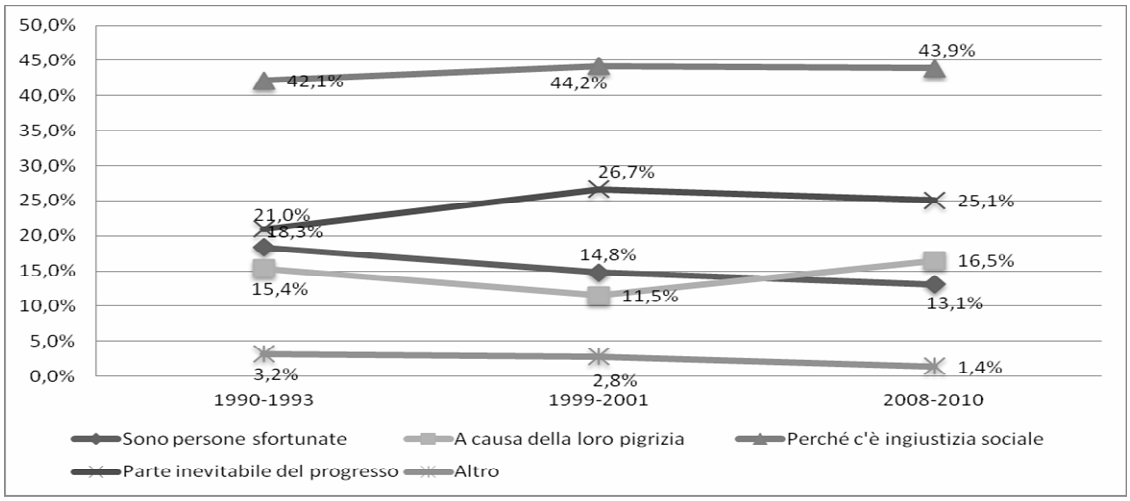
[52] La domanda era posta nel modo seguente: "*Perché, secondo lei, ci sono delle persone in stato di povertà? Tra le seguenti possibili ragioni, quali considera la più importante: 1. Perché sono persone sfortunate; 2. A causa della loro pigrizia e della loro mancanza di forza di volontà; 3. Perché nella nostra società c'è ingiustizia; 4. È una parte inevitabile del progresso moderno*"

Figura 3.8 Prima causa di povertà per importanza – Gran Bretagna



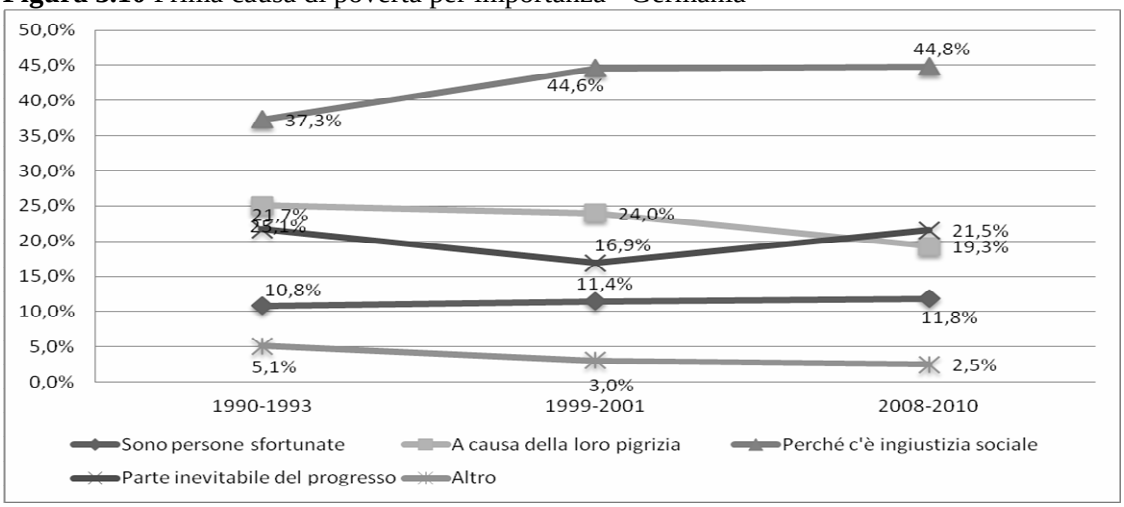
Fonte: elaborazioni su dati European Values Study, vari anni

Figura 3.9 Prima causa di povertà per importanza - Francia



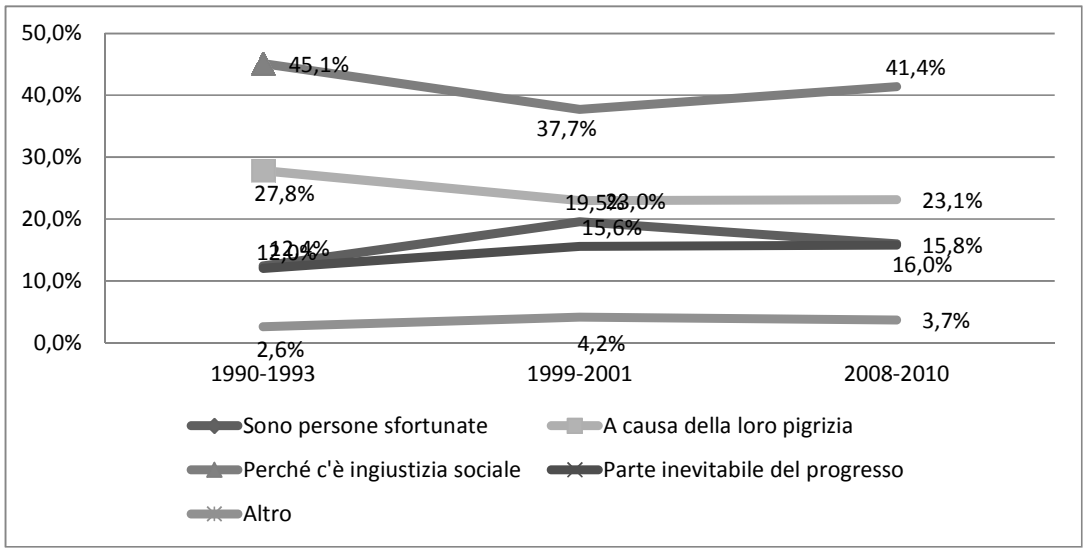
Fonte: elaborazioni su dati European Values Study, vari anni

Figura 3.10 Prima causa di povertà per importanza - Germania



Fonte: elaborazioni su dati European Values Study, vari anni

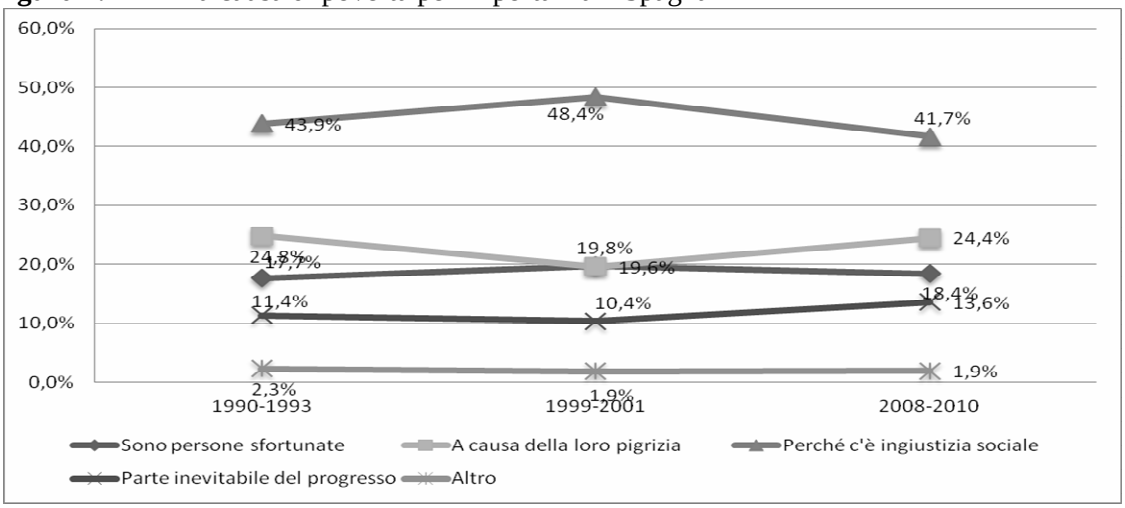
Figura 3.11 Prima causa di povertà per importanza – Italia



tan

Fonte: elaborazioni su dati European Values Study, vari anni

Figura 2.12 Prima causa di povertà per importanza – Spagna



Fonte: elaborazioni di dati European Values Study, vari anni

Tra la popolazione britannica, invece, l'origine sociale della povertà nel 2008 è al 22%, oltre 10 punti in meno rispetto al 1990 (anno in cui era la causa maggioritaria). In Gran Bretagna, si ritiene che la causa primaria sia la pigrizia (33,4%, + 6,6 dal 1990): ciò significa un deciso spostamento culturale nella direzione della individualizzazione e della rilevanza della responsabilità nelle scelte personali.
In Danimarca, la principale causa, oltre al progresso, è quella sociale, ridefinendo nel 2008 un quadro concausale identico rispetto a quello di venti anni orsono. Sempre in questo Paese la sfortuna è ritenuta una causa importante (21,6%, + 3,2 dal 1990); la sfortuna trova, invece, minori consensi in Germania (11,8%, + 1 punto dal 1990)
Le impostazioni culturali dette sembrano dividere l'Europa in tre aree:

- il Nord (Gran Bretagna e Danimarca), caratterizzato da una più forte cultura individualista e da un evidente richiamo alla responsabilità personale, in cui

ritroviamo orientamenti di politiche pubbliche decisamente delineati nell'ambito di modelli di *welfare to work* di taglio individualistico;

Tabella 3.2 Significatività calcolata con il chi quadrato per atteggiamento nei confronti della povertà

	Sfortuna				
	Interesse per la politica	Libertà vs uguaglianza	Appartenenza religiosa	Orientamento politico	
DK		0,015	0,032	0,003	
FR		0,18	0,016		
DE	0,000	0,021	0,000	0,014	
IT	0,004		0,001		
ES	0,001		0,004		
UK	0,019				
	Pigrizia				
	Interesse per la politica	Libertà vs uguaglianza	Appartenenza religiosa	Orientamento politico	
DK	0,010			0,000	
FR		0,017		0,000	
DE		0,000	0,000	0,000	
IT			0,018	0,000	
ES				0,000	
UK	0,016			0,001	
	Ingiustizia				
	Interesse per la politica	Libertà vs uguaglianza	Appartenenza religiosa	Orientamento politico	
DK		0,000	0,015	0,000	
FR		0,000		0,000	
DE	0,021	0,000	0,000	0,000	
IT	0,000	0,000	0,000	0,000	
ES		0,038		0,001	
UK	0,000	0,002		0,000	
	Progresso				
	Interesse per la politica	Libertà vs uguaglianza	Appartenenza religiosa	Età	Orientamento politico
DK	0,002				
FR					0,000
DE	0,002		0,000	0,033	0,000
IT		0,046		0,000	
ES	0,000				
UK					

- l'area continentale (Francia e Germania), con una crescente attenzione alle origini sociali del problema della povertà (in entrambi i casi attorno al 44% del consenso tra la popolazione, che trovano riscontro in sistemi di welfare ancora piuttosto generosi e universalistici;

- l'area mediterranea (Italia e Spagna), in cui la causa esogena (ingiustizia sociale) perde consensi nell'arco del ventennio mentre la seconda causa permane quella legata alla pigrizia individuale.

Senza voler stabilire la direzione del nesso esistente tra queste "culture del welfare" e gli schemi di *policy* descritti, si può valutare la relazione tra questi orientamenti di valore e alcuni elementi culturali riferibili alle culture del welfare: l'orientamento politico, il livello di interesse per la politica, l'appartenenza religiosa e la collocazione entro un orientamento culturale orientato verso il liberalismo o l'egualitarismo.
L'analisi di relazione (Tab. 3.2) presenta una connessione significativa con tutte le modalità di risposta solo in Germania, dove la collocazione politica sull'asse destra-sinistra è strettamente connessa alle possibili spiegazioni delle cause di povertà. Tale connessione è rilevante anche in Danimarca e Francia. L'appartenenza religiosa pare essere significativa solamente in Germania e in Italia, confermando che la cultura religiosa è un elemento strutturante delle culture del welfare. La dicotomia «libertà vs eguaglianza» è significativa, infine, soprattutto in Francia e Germania.

3.3. Le politiche degli Stati membri

Durante il XXI secolo, il contrasto alla povertà ha rappresentato uno dei temi di maggior rilievo nell'agenda politica dei governi europei. Infatti, seppure in periodi diversi, ciascun paese si è dotato di misure di ultima istanza capaci di far fronte a un fenomeno tutt'altro che marginale per il "vecchio continente". Queste politiche divergono tuttavia sia dal punto di vista dell'impostazione, sia da quello dei requisiti e dei meccanismi di accesso. Come si sottolinea nella letteratura di riferimento (Ayala, 2000), l'eterogeneità tra gli istituti di reddito minimo dipende dal periodo storico in cui sono state istituite e, di conseguenza, dalle caratteristiche del sistema di welfare proprio di ciascun paese.
Si analizzano ora alcuni istituti di reddito minimo sperimentati in Europa allo scopo di identificare:

1. i possibili punti di convergenza e/o di differenziazione tra i sistemi di contrasto alla povertà, dal punto di vista sia delle caratteristiche della spesa pubblica che delle politiche attivate,
2. le possibili trasformazioni che queste politiche hanno conosciuto, in modo particolare dopo la deflagrazione della crisi economica,
3. se e come queste politiche prevedono il coinvolgimento dei soggetti della società civile nel corso del loro ciclo di vita: definizione, programmazione, implementazione e gestione (presa in carico, raccordo coi servizi, gestione, etc.).

Lo scopo non è di fornire un quadro esaustivo delle caratteristiche dei sistemi di reddito minimo dei paesi esaminati, bensì di offrire spunti per comprendere le principali esperienze europee a questo riguardo.
La presentazione è strutturata in tre parti. Nella prima si presentano sinteticamente, per paese, le politiche di reddito minimo e le caratteristiche dei sistemi di contrasto alla povertà (Par. 3.3.1). Nella seconda, si confrontano i sistemi di contrasto alla povertà con riferimento alle caratteristiche e alla composizione della spesa per la protezione sociale e alle politiche per il mercato del lavoro (Par. 3.3.2). Nella terza, si presentano alcune caratteristiche degli schemi di reddito minimo presi in esame (Par. 3.3.3).

I paesi selezionati per le analisi che seguono sono stati individuati in coerenza con una proposta di Esping Andersen (1990), integrata da Leibfried (1992), volta a confrontare alcuni istituti di reddito minimo.

3.3.1 Politiche di contrasto alla povertà

Di ciascun paese selezionato, si esaminano nel seguito alcune misure di contrasto alla povertà. Le misure sono riepilogate, assieme al modello di welfare di riferimento, nella Tab. 3.3.

- ***Regno Unito***
  - *Income Support*: sussidio erogato alle persone a basso reddito (inferiore a 16 mila sterline), di età compresa tra i 16 anni e l'età pensionabile, con un impegno lavorativo sotto le 16 ore settimanali.
  - *Employment and Support Allowance*: misura destinata a persone a basso reddito con disabilità o malattia in età lavorativa.
  - *Means-tested Jobseekers Allowance*: misura che sostiene le persone in età lavorativa, dai 18 anni all'età pensionabile, con un reddito basso, che sono disoccupate o hanno un'occupazione che le impegna meno di 16 ore lavorative.
  - *Pension Credit-Guarantee Credit*: supporto economico per ultrasessantenni in difficoltà economica.

- ***Germania***
  - *Sozialhilfe*: programma di assistenza sociale riconosciuto alle persone sotto i 65 anni totalmente inabili al lavoro, oppure ai figli di inferiore ai 15 anni i cui genitori non percepiscono né *l'Arbeitlosengeld* II, né il *Sozialgeld*.
  - *Arbeitlosengeld II*: programma di assistenza sociale rivolto a persone di età compresa fra i 15 e i 64 anni, abili al lavoro[53], che versano in una condizione di bisogno.

- ***Spagna***
  - *Renta minima*: prestazione sociale universalistica di tipo economico, inserita in un insieme più ampio di azioni destinate ad aiutare le persone che non dispongono dei mezzi sufficienti per vivere mentre si stanno preparando all'inserimento o al reinserimento lavorativo.

- ***Francia***
  - *Revenu de solidarité active*: programma di assistenza sociale rivolto a persone disoccupate, oppure con reddito insufficiente, finalizzato a favorirne il reinserimento lavorativo e sociale.

- ***Danimarca***
  - *Kontanthjælp*: indennità di pagamento riconosciuta alle persone che, per ragioni di disoccupazione, malattia, gravidanza-maternità o divorzio, non dispongono dei mezzi sufficienti per vivere.

[53] Si definiscono abili al lavoro le persone in grado di lavorare almeno 3 ore al giorno.

Tabella 3.3 Modelli di welfare e principali istituti di reddito minimo adottati da alcuni paesi della UE.

Paese	*Modello di welfare*	*Istituto di reddito minimo*
Regno Unito	Liberale	-Income Support -Employment and Support Allowance -Means-tested Jobseekers Allowance -Pension Credit-Guarantee Credit
Germania	Corporativo	-Sozialhilfe -Arbeitlosengeld II
Spagna	Sud europeo	Renta minima
Francia	Corporativo	Revenu de solidarité active
Danimarca	Socialdemocratico	Kontanthjælp

Per quanto riguarda la definizione degli schemi di lotta alla povertà, si fa riferimento al modello proposto da Gough *et al.* (1997) tramite il quale è possibile interpretare gli schemi di assistenza sociale a partire da tre dimensioni:

- l'estensione delle misure adottate dal paese (spesa sociale e beneficiari);
- la modalità di implementazione;
- la generosità delle misure attivate.

È così possibile raggruppare i paesi in tre categorie:

- *Stati sociali con reti di protezioni integrate*, nei quali prevalgono misure nazionali di carattere universalistico: nel nostro caso, Regno Unito e Francia;
- *Stati con assistenza sociale dualistica*, nei quali, oltre a una misura di sostegno al reddito di tipo universale, sono presenti anche una o più misure di tipo categoriale: nel nostro caso, Germania e Spagna;
- *Stati sociali con assistenza basata sulla cittadinanza*, cioè con una misura nazionale di sostegno al reddito programmata e gestita a livello municipale e previo ricorso a una rigida prova dei mezzi: nel nostro caso, la Danimarca.

3.3.2 La spesa per la protezione sociale

Per ciascun paese in esame, si analizza la spesa che effettuano per contrastare la povertà e per realizzare politiche per il mercato nel lavoro. Con riferimento ai dati divulgati dall'Eurostat, si analizzano le seguenti voci di spesa:

- l'incidenza sul Pil della spesa per protezione sociale, evidenziando l'incidenza delle seguenti voci: disoccupazione, esclusione sociale, *housing sociale*;
- il rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti da parte dello Stato;
- l'incidenza percentuale sul Pil della spesa relativa alle politiche per il mercato del lavoro, evidenziando l'incidenza delle seguenti voci: servizi per l'impiego, servizi per chi cerca lavoro, persone escluse dal mercato del lavoro e sostegno al reddito;
- il numero di persone iscritte ai servizi per l'impiego e il numero di disoccupati registrati.

Un punto di osservazione privilegiato per individuare le differenze tra i diversi sistemi di contrasto alla povertà è il livello di spesa pubblica per la protezione sociale e l'impatto che questa genera, da un punto di vista redistributivo, sulla condizione economica delle famiglie. Nel 2010, il PIL pro-capite dell'UE a 27 è stato di 24.400 euro, con un aumento dell'8,4% rispetto al 2005 (Tab. 3.4). Tutti i cinque paesi in esame hanno un

PIL pro-capite superiore alla media europea: il valore più basso è registrato dalla Spagna (24.500 euro) e quello più alto dalla Danimarca (31.000 euro).
L'analisi della variazione del Pil pro-capite rispetto al 2005, mostra che soltanto la Danimarca e la Germania aumentano il proprio benessere economico sopra la media europea: l'aumento è dell'11,5% e del 10,7%, rispettivamente. Sotto la media si collocano la Spagna (+6,9%) e la Francia (+6,5%). Nel Regno Unito, il Pil pro capite è rimasto invariato nei sei anni esaminati.
Nel 2009, la media europea dell'incidenza della spesa per protezione sociale in rapporto al Pil si è attestata al 29,5%, registrando un aumento di circa il 2% rispetto al 2005. Questo dato assume maggior rilievo in un'ottica comparata tra paesi. È, infatti, possibile osservare che tutti i paesi, fatta eccezione per il Regno Unito e la Spagna, si collocano nel 2009 sopra il valore della media UE a 27. Per percepire il divario tra i paesi, rispetto all'incidenza di tale spesa sul Pil, basta considerare i due casi estremi: il 33,4% registrato dalla Danimarca è il 25% della Spagna.
Queste tendenze persistono anche sulle singole voci della spesa per protezione sociale, in particolar modo su quelle relative a "disoccupazione", "esclusione sociale" e "housing sociale". Infatti, la Danimarca registra per ciascuna voce un'incidenza superiore sia alla media UE a 27, sia a quella dei singoli paesi membri. Fa eccezione l'incidenza della spesa per disoccupazione della Spagna nel 2009: in quell'anno, il dato si è attestato al 3,7% rispetto al 2,2% registrato dalla Danimarca.
L'incidenza di ciascuna delle voci considerate ha registrato nel periodo un sostanziale incremento, con l'eccezione della spesa per la disoccupazione. Tra il 2005 e il 2009, infatti, Danimarca, Germania e Francia registrano una contrazione in percentuale, essendo pari, rispettivamente, a -0,3, -0,2 e -0,3 punti percentuali.
Sebbene esistano delle differenze nell'incidenza della spesa per la protezione sociale sul Pil (e per le singole voci ad essa correlate), queste risultano più marcate là dove si considera l'effetto redistributivo dei trasferimenti da parte dello Stato. Nel complesso, in paesi quali Danimarca, Germania e Francia, l'effetto redistributivo dei trasferimenti tende ad essere più efficace rispetto a quello messo in atto da Spagna, Italia e Regno Unito.
Se si osserva questo dato in una prospettiva temporale, si rileva però che, nel 2009, il potere redistributivo dei trasferimenti della Danimarca, della Germania e della Francia peggiora rispetto al 2006, mentre migliora quello di Italia e Regno Unito.
L'incidenza sul PIL della spesa per le politiche del lavoro (Tab. 3.5) varia nel 2010 dal 3,9% della Spagna all'1,8% dell'Italia. Il dato registrato dalla Spagna assume ancor più valore se lo si rapporta al 2006: infatti, l'incidenza di tale spesa incrementa di 1,7 punti percentuali. Molto più contenuto, invece, l'aumento dell'incidenza registrato dagli altri paesi e, nel caso della Germania, si verifica addirittura una diminuzione dello 0,3%.
Se si considera l'incidenza della spesa per politiche del lavoro, emergono differenze tra paesi per alcune voci fondamentali: "servizi per l'impiego", "servizi per chi cerca lavoro", "persone escluse dal mercato del lavoro e sostegno al reddito". La Danimarca è il paese che, nel 2010, ha speso più degli altri per quanto concerne le voci "servizi per l'impiego" e "servizi per chi cerca lavoro". Ciò non vale invece per la voce "persone escluse dal mercato del lavoro e sostegno al reddito", dove invece risalta l'incidenza della Spagna con il 3,1%.

Tabella 3.4 Spesa e povertà, principali indicatori sociali. Anni 2005 e 2009/2010.

Paesi	*PIL pro-capite (PPPS)*		*Spesa PROT. Sociale %PIL*		*Spesa disoccupazione %PIL*		*Spesa esclusione sociale %PIL*		*Spesa housing sociale %PIL*		*Spesa Dis.+Escl.+H. %PIL*		*Rischio povertà prima dei trasferimenti*		*Rischio povertà dopo i trasferimenti*	
	2005	*2010*	*2005*	*2009*	*2005*	*2009*	*2005*	*2009*	*2005*	*2009*	*2005*	*2009*	*2005*	*2010*	*2005*	*2010*
EU (27)	22.500	24.400	27,07	29,51	1,56	1,72	0,32	0,41	0,58	0,57	0,32	0,41	25,9	25,9	16,50	16,40
Danimarca	27.800	31.000	30,24	33,44	2,52	2,15	1,00	0,87	0,71	0,75	1,00	0,87	29,9	29,1	11,80	13,30
Germania	26.000	28.800	30,03	31,38	2,10	1,90	0,18	0,18	0,61	0,65	0,18	0,18	23,1	24,2	12,20	15,60
Spagna	22.900	24.500	20,58	25,04	2,17	3,67	0,22	0,27	0,17	0,20	0,22	0,27	24	28,1	20,50	20,70
Francia	24.700	26.300	31,52	33,06	2,23	1,93	0,46	0,56	0,81	0,85	0,46	0,56	26	25	13,20	13,50
Italia	***23.700***	***24.600***	***26,38***	***29,82***	***0,51***	***0,80***	***0,05***	***0,07***	***0,02***	***0,02***	***0,05***	***0,07***	***23,4***	***23,3***	***18,90***	***18,20***
Regno Unito	27.400	27.400	26,26	29,20	0,68	0,84	0,19	0,22	1,44	1,47	0,19	0,22	30,6	31	19,00	17,10

Fonte: Elaborazione ORES su dati EUROSTAT.

Tabella 3.5 Incidenza della spesa relativa alle politiche per il mercato del lavoro sul PIL in alcuni paesi europei. Anni 2006 e 2010.

Paesi	*Spesa PML %PIL*		*Spesa servizi impiego %PIL*		*Spesa servizi per chi cerca lavoro %PIL*		*Spesa per esclusi dal mercato e sostegno reddito %PIL*		*Iscritti servizi per impiego (/000)*		*Disoccupati registrati (/000)*	
	2006	**2010**	**2006**	**2010**	**2006**	**2010**	**2006**	**2010**	**2006**	**2010**	**2006**	**2010**
EU (27)	1,83	nd	0,20	Nd	0,50	nd	1,13	nd	nd	nd	nd	nd
Danimarca	3,23	3,36	1,16	0,39	1,21	1,40	1,86	1,58	220	207	127	138
Germania	2,59	2,26	0,27	0,38	0,60	0,56	1,72	1,33	6658	5759	4487	3238
Spagna	2,17	3,90	0,10	0,12	0,63	0,67	1,44	3,11	2995	5500	2039	4061
Francia	2,30	2,57	0,24	0,30	0,68	0,83	1,38	1,45	3556	3943	2411	2680
Italia	**1,22**	**1,84**	**0,04**	**0,03**	**0,42**	**0,35**	**0,77**	**1,46**	**nd**	**nd**	**nd**	**nd**
Regno Unito	0,51	nd	0,28	Nd	0,04	nd	0,18	nd	954	nd	954	nd

Fonte: Elaborazione ORES su dati EUROSTAT.

Se si considera, infine, la variazione temporale dell'incidenza di tali spese sul Pil si colgono due aspetti: (i) a fronte di un generale incremento dell'incidenza percentuale sul Pil per ciascuna delle voci in esame, è evidente la diminuzione dell'incidenza della spesa per i servizi per l'impiego da parte della Danimarca (-0,8%); (ii) nel quinquennio 2006-2010, la Spagna ha registrato un aumento significativo dell'incidenza della spesa per il sostegno alle persone escluse dal mercato del lavoro e al reddito, che passa dall'1,4% del 2006 al 3,1% del 2010.
Queste tendenze possono trovare spiegazione se si considerano il numero di iscritti ai servizi per l'impiego e quello dei disoccupati registrati. Dal 2006 al 2010, infatti, il numero degli iscritti ai servizi per l'impiego diminuisce in modo considerevole in Danimarca (-5,9%) e in Germania (-13,5%), mentre cresce in tutti gli altri paesi, tra i quali la Spagna, dove il numero di iscritti ai servizi per l'impiego aumenta dell'83,6%.
Per quanto riguarda i disoccupati, aumentano nel periodo in cinque dei sei paesi in esame, in modo particolare in Spagna, dove il numero pressoché raddoppia. L'eccezione è rappresentata dalla Germania che, invece, registra una diminuzione nel numero di disoccupati del 28,8%.

3.3.3 Gli schemi di reddito minimo

L'analisi degli schemi di reddito minimo mira ad evidenziare:
- l'interdipendenza tra gli istituti di reddito minimo e le altre misure di welfare;
- il modello di decentramento e l'architettura finanziaria;
- gli attori coinvolti nella gestione operativa di queste misure (enti pubblici, agenzie del lavoro, privato sociale);
- i destinatari e il tipo di diritto riconosciuto;
- il tipo di politica attiva posto in essere, con particolare attenzione per la possibile presenza di vincoli nella concessione del contributo;
- l'ammontare del contributo erogato.

A conferma di quanto individuato da Busilacchi (2008), è possibile suddividere i paesi analizzati in due gruppi secondo che il reddito minimo sia subordinato:
- alla preventiva richiesta di altri istituti di welfare (Danimarca, Francia, Regno Unito);
- anche al diritto di ricevere aiuto finanziario da parte di parenti o affidatari (Francia e Germania).

Secondo lo schema proposto da Hölsch e Klaus (2004), si possono classificare, limitatamente alle politiche di assistenza e di contrasto alla povertà, i paesi in base al grado di decentramento della dimensione programmatoria e gestionale, vale a dire tra paesi decentrati sia dal punto di vista programmatorio che gestionale (Germania, Spagna) e paesi con la dimensione programmatoria in capo al governo nazionale e con gestione decentrata a livello locale (Regno Unito, Francia, Danimarca).
Anche per quanto riguarda l'architettura finanziaria degli schemi di reddito minimo è possibile classificare i paesi secondo che il loro finanziamento sia centralistico, quindi in capo a un solo livello di governo (Regno Unito, Francia, Spagna), o che, invece, abbiano una struttura di compartecipazione a più livelli (Germania, Danimarca). Nel Regno Unito e in Francia le misure sono finanziate direttamente dal governo nazionale, mentre in Spagna dalle comunità autonome. La Germania si articola, invece, secondo un sistema

di compartecipazione tra Bund (governo federale) e Laender e la Danimarca secondo un sistema di spesa suddivisa tra governo nazionale ed enti locali.
In tutti i paesi in esame la gestione operativa degli schemi di reddito minimo è attribuita ai livelli di governo territoriali. Ciò riguarda, in modo particolare, la presa in carico dei beneficiari. Agli enti di governo superiori spettano, invece, le funzioni di indirizzo e di controllo o monitoraggio.
Le agenzie del lavoro sono coinvolte nella gestione operativa di questi interventi qualora sia previsto il reinserimento lavorativo della persona. Il ruolo delle agenzie risulta, tuttavia, marginale, di supporto o integrazione al ruolo primario che è invece svolto dalle autorità locali o dalle agenzie nazionali per il lavoro.
Il coinvolgimento del privato sociale risulta invece pressoché assente in tutti gli schemi di reddito minimo in esame. L'unica eccezione è costituita dalla Francia, dove, previa approvazione del presidente del consiglio della contea, è prevista la possibilità che le persone che chiedono il reddito di solidarietà (*Revenu de solidarité active*, attribuibile dalla stesura del piano di intervento personalizzato all'accompagnamento della persona nella fase del reinserimento lavorativo o sociale) siano prese in carico dal privato sociale.
La maggior parte degli schemi di reddito minimo si rivolge a persone prive di lavoro o con reddito insufficiente. Ci sono paesi dove si prevede uno schema di reddito minimo secondo che il richiedente sia una persona abile al lavoro oppure no (Danimarca, Germania e, in parte, Regno Unito). In questi casi gli istituti di reddito minimo si sdoppiano, sebbene mantengano le stesse caratteristiche per quanto concerne alcuni dei requisiti di accesso e l'ammontare del contributo corrisposto.
Caratteristica comune a tutti gli schemi di reddito minimo è quella di subordinare la concessione del contributo economico alla disponibilità del beneficiario di partecipare a programmi orientati a favorirne il reintegro lavorativo e/o sociale e, al contempo, a ricercare attivamente un lavoro.
Nel seguito, si cerca di stabilire quali siano le condizioni di attivazione della persona, focalizzando l'attenzione sulla possibile presenza di vincoli per la concessione del contributo. La prima osservazione è che, per tutti gli istituti finalizzati al reinserimento lavorativo, la concessione del contributo è vincolata al rispetto di alcune condizioni. Tra queste:

- che la concessione sia vincolata alla partecipazione a programmi di orientamento o formazione e alla ricerca attiva del lavoro (Francia, Regno Unito per l'Income Support);
- che la concessione sia vincolata, oltre che ad un atteggiamento pro-attivo della persona, anche all'obbligo di non rifiutare proposte di lavoro: Spagna, Germania (a meno che il rifiuto non avvenga per ragioni di salute), Danimarca (a meno che non ci sia un accordo con l'ente responsabile del percorso di reinserimento della persona), Regno Unito (nel caso del Means-Tested Jobseekers Allowance).

Oltre a ciò, alcuni paesi hanno rafforzato negli anni l'insieme dei meccanismi finalizzati ad evitare la cosiddetta "trappola della povertà", ossia il rischio di rimanervi anche in presenza di elementi favorevoli. I meccanismi mirano a rendere poco appetibile il contributo corrisposto e, di conseguenza, ad incentivare nel minor tempo possibile il rientro della persona nel lavoro. Tra l'altro,

- in Francia, è previsto il cumulo di una quota del sussidio con il salario, così da rendere poco conveniente la percezione del solo sussidio (meccanismo rafforzato rispetto all'esperienza del pre-esistente reddito minimo);

- in Danimarca, dal 1 gennaio 2012, l'assegnazione del sussidio è subordinata alla presa in carico della persona presso il centro per l'impiego comunale di riferimento.

Per quanto riguarda il livello di generosità degli schemi di reddito minimo, si possono distinguere (v. Tab. 3.6 e Busilacchi, 2008) i paesi secondo il grado di generosità in:

- alta generosità (> 1.000 euro): Danimarca;
- media (tra 500 euro e 1.000 euro): Regno Unito (Income Support e Means-tested Jobseekers Allowance);
- bassa (< 500 euro): Germania, Francia, Spagna.

Il grado di generosità degli schemi di reddito minimo va tuttavia considerato con cautela poiché: (a) le misure sono eterogenee (per quanto concerne le finalità, la modalità di accertamento della condizione economica e i destinatari); (b) l'importo erogato può comprendere varie partite (per esempio, può essere comprensivo di spese che vanno oltre il solo sostentamento); (c) è possibile che il contributo corrisposto sia soggetto a tassazione, oppure ne sia esente.

In merito alle caratteristiche dell'importo erogato, per la maggior parte dei paesi in esame (Regno Unito, Francia, Germania, Spagna), il reddito minimo svolge una funzione di mero sostentamento. Esso, pertanto, non copre altre categorie di spesa, quali l'abitazione o il riscaldamento, per le quali sono previste contributi separati.

Tabella 3.6 Ammontare del contributo erogato alla singola persona (€) in alcuni paesi europei. Anni 2006 e 2010.

Paese	*Misura*	*Contributo per persona (€)*	
		2006	*2011*
Germania	Sozialhilfe (assistenza sociale)	345	364
	Arbeitlosengeld II (suss. disocc.)		
Francia	Revenu de solidarité active	441	475
Spagna	Renta minima	349,5	412,7
Regno Unito	Income support	306,8	742
	Employment and Support Allowance	328,8	385,4
	Means-Tested Jobseekers Allowance	306,8	742
	Pension Credit-Guarantee Credit	654,44	785,4
Danimarca	Kontanthjælp (assistenza sociale)	1.201	1.389

Alcune misure sono, inoltre, integrabili con altre, in funzione delle esigenze di vita del richiedente. Nel Regno Unito, l'Income Support può essere integrato con l'aggiunta dei servizi sanitari gratuiti (compreso il dentista), di voucher per l'acquisto di occhiali, di sostegni alla gravidanza e ai costi della mensa scolastica. In Germania, l'integrazione è prevista per i nuclei monogenitoriali, per gravidanze e, una tantum, per nuclei familiari di recente costituzione. In Danimarca, il cui livello di generosità dipende dal grado di copertura dell'erogazione, il contributo comprende, infatti, non solo i mezzi necessari al sostentamento, ma anche quanto è necessario per l'abitazione e per l'attività lavorativa.

Per quanto concerne la tassazione, ci sono paesi nei quali il reddito minimo non è soggetto a tassazione (Francia, Germania e Regno Unito) e quelli nei quali lo è (Spagna e Danimarca). Con alcune differenze: in Spagna il contributo è soggetto a tassazione normale, in Danimarca, invece, sono previste apposite deduzioni (1,74 euro all'ora, per un massimo di 160 ore).

4. Politiche di contrasto dell'esclusione economica e sociale

Per dare un senso agli assi che hanno caratterizzato il sistema di welfare italiano da almeno quindici anni è necessario rifarsi anzitutto al principio della *sussidiarietà*. Si possono ricondurre alla semantica della sussidiarietà le due grandi questioni che stanno ridefinendo la struttura del sistema di welfare italiano:

- l'accorciamento della scala lungo la quale si distribuiscono le competenze istituzionali e sociali della lotta alla povertà, al fine di avvicinare le dimensioni programmatorie e gestionali all'origine del bisogno;
- il processo di trasformazione delle modalità di governo locale da gerarchiche, centraliste, programmate e gestite *top-down*, a modalità ispirate all'idea di *governance*, orientate cioè alla costruzione di sistemi decisionali complessi e reticolari, aperte al coordinamento tra – e alla compartecipazione di – soggetti pubblici e privati per la produzione del bene comune.

Nell'accezione della compartecipazione, la sussidiarietà riguarda la possibilità di sviluppare partnership sussidiarie tra pubblico e privato, come forma di superamento tanto dei princìpi gerarchici che caratterizzano il welfare state, quanto dei princìpi della "contrattualizzazione", ossia della esternalizzazione dei servizi, che hanno caratterizzato la cultura liberale degli anni Ottanta.

Parallelamente al riconoscimento di una sempre maggiore autonomia legislativa e funzionale dei livelli di governo territoriali (regioni e comuni, *in primis*), la riforma del comparto assistenziale ha trasformato il modello di intervento delle amministrazioni pubbliche, favorendo, almeno sulla carta, il passaggio da una programmazione autocefala delle politiche e dei servizi, centrata sul ruolo sociale dell'ente pubblico, ad una orientata a valorizzare e/o promuovere la partecipazione di altri attori sociali.

Nell'ambito delle politiche di *welfare*, la prospettiva della *governance* mira a sottolineare le ricadute che derivano dai programmi di intervento e dai risultati che questi producono. Questa nuova impostazione ha effetto sulle politiche sia di contrasto alla povertà, sia sulle più generali politiche sociali segnate dalla transizione dal *welfare state* al *welfare mix* (Fazzi, 1998; Ranci, 1999; Vittadini, 2002). In virtù di questo "processo di sussidiarizzazione" (Kazepov, 2009), da qualche tempo, le regioni hanno assunto un ruolo centrale all'interno del nostro sistema di contrasto alla povertà, in particolare per quanto concerne la definizione e la programmazione degli interventi.

Complessivamente, sono 17 le regioni italiane che hanno in vigore almeno un provvedimento legislativo in materia di contrasto alla povertà. Gli atti normativi afferiscono sostanzialmente a tre macro-aree: (i) il sostegno economico alla persona e/o alla famiglia; (ii) il sostegno finanziario a progetti del terzo settore rivolti alle marginalità estreme; (iii) gli interventi indiretti a contrasto dei fenomeni della povertà e dell'esclusione sociale.

La sussidiarietà implica l'idea che lo spazio pubblico è l'esito dalla libera interazione di una molteplicità di soggetti. Non è pubblico, pertanto, soltanto ciò che è generato direttamente dallo Stato e dalle amministrazioni locali, ma tutto ciò che è finalizzato alla risoluzione di problemi pubblici e che aumenta la capacità di risposta ai bisogni delle persone. Non è pubblico, cioè, solo l'attore (ossia gli organi dello Stato e degli enti locali), bensì la funzione, la quale può essere esercitata anche da privati.

La sussidiarietà non rimette perciò in discussione il fondamento dei sistemi di welfare, ma ne cambia la prospettiva. Accanto agli organi dello Stato, operano in modalità paritetiche altri attori della società civile: le famiglie, le organizzazioni del privato

sociale, con finanziamenti tratti anche dalle fondazioni di origine bancaria e dalle fondazioni di erogazione. In questa configurazione, lo Stato e le amministrazioni locali hanno il ruolo di garanti della *governance* dell'insieme dei progetti volti a risolvere i problemi o a creare opportunità sociali. Questa impostazione richiede ovviamente gradualità, sia nelle forme di democrazia partecipativa e deliberativa, sia nelle forme di partnership strategica.
Nel seguito, si presentano le cifre della spesa e le politiche e gli interventi operati dagli organi dello Stato centrale (Par. 4.1.) e delle amministrazioni locali (Par. 4.2). Si presenta, inoltre, l'esito di un tentativo di quantificare l'entità dell'intervento finanziario da parte di banche e di fondazioni (private) per la lotta ala povertà nel nostro Paese (Par. 4.3). Nel Par. 4.3.4 si presentano, infine, alcuni spunti sulla possibilità di misurare il contributo economico del lavoro svolto dai volontari al fine di contrastare la povertà e l'esclusione sociale.

4.1. Spesa e politiche sociali dello Stato

La spesa per il contrasto della povertà e l'esclusione sociale erogata direttamente dallo Stato è minima, essendo questa funzione demandata principalmente ai governi locali. Quest'affermazione vale se non si confonde la spesa sociale in generale, che in Italia è assorbita fondamentalmente dai trasferimenti assistenziali agli enti previdenziali, con quella diretta in modo specifico ad affrontare le situazioni di disagio ed esclusione sociale che della spesa sociale rappresentano un sottoinsieme.
I beneficiari del sostegno ai redditi, finanziato con la fiscalità generale del Paese, sono identificati prevalentemente dalla compresenza di deprivazione economica e di anzianità anagrafica. Alla compresenza di questi due requisiti è, infatti, legata l'erogazione da parte dell'INPS sia dell'assegno sociale, sia dell'integrazione al minimo, misure che sono le più consistenti, avendo nel 2010 superato i 17 miliardi di euro.
Solo nel 2011 è stata sperimentata una misura come la *social card* che attiene in modo più specifico agli interventi in discussione. Tuttavia, anch'essa è stata diretta prevalentemente a persone con requisito di anzianità e di reddito, oltre che a famiglie con minori fino a tre anni.
L'altra componente di contrasto ai fenomeni di disagio sociale specifica della spesa sociale statale è quella relativa ad interventi per gestire problemi legati alla immigrazione.
Ciò non vuol dire che l'azione statale non abbia un'influenza quantitativa rilevante sul fenomeno della povertà e della esclusione sociale. Al contrario, la spesa pubblica e la politica di bilancio hanno effetti non trascurabili, diretti ed indiretti, sulla lotta all'esclusione sociale. Se è, infatti, vero che chi è in condizione di povertà o di esclusione sociale spesso non risente positivamente delle fasi di crescita economica senza l'adozione di interventi specifici (ed è questa la condizione specifica dell'esclusione sociale che motiva la riflessione sulla adozione di politiche mirate), è anche vero che le politiche di bilancio, e la loro composizione dal lato della spesa e delle entrate, si riverberano sull'esclusione sociale attraverso diversi canali di trasmissione.
Il primo riverbero è che nelle fasi negative del ciclo accompagnate da politiche di bilancio a livello statale fortemente pro-cicliche, cioè restrittive, vi sono margini

inferiori di spesa specifica anche da parte degli enti locali, poiché questi risentono delle condizioni generali determinate dall'aggiustamento di bilancio complessivo.

Tabella 4.1 Stanziamenti definitivi e risultati di gestione del bilancio dello Stato per missione e programma (in milioni di euro). Anno 2011.
Fonte:

Programma	*Residui iniziali*	*Stanziamenti definitivi CP*	*Stanziamenti definitivi CS*	*Impegnato*	*Totale pagato*	*Di cui pagato CP*
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	**1.870**	**31.118**	**32.034**	**30.914**	**31.321**	**30.157**
Terzo settore: associazionismo, volontariato, onlus e formazioni sociali	355	33	348	33	320	7
Lotta alle dipendenze	-	9	9	9	9	9
Protezione sociale per particolari categorie	744	4.578	4.650	4.535	4.586	4.224
Garanzia dei diritti dei cittadini	46	166	176	138	103	85
Sostegno alla famiglia	-	26	26	26	25	25
Promozione e garanzia di diritti e pari opportunità	2	25	27	25	27	24
Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	20	913	914	786	787	785
Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi	702	25.367	25.884	25.362	25.465	24.997

Il secondo è che gli obiettivi della politica fiscale, sia dal lato della composizione delle entrate sia dal lato della composizione della spesa, non sempre riescono a tener conto di una valutazione d'impatto sociale relativa all'effetto soglia su famiglie e soggetti che possono cadere in condizioni di grave esclusione sociale.
La coerenza degli obiettivi è, infatti, un problema generale di piano delle politiche pubbliche, piano che assume particolare rilevanza per ciò che attiene ai fenomeni che sono oggetto di questo rapporto. Il problema della coerenza delle politiche pubbliche deriva dal fatto che gli obiettivi perseguiti dall'intervento pubblico sono molteplici e ogni amministrazione o livello di governo deve tenerne conto. Non si tratta solo della

necessità di progettare le politiche tenendo a mente la regola economica, detta di Tinbergen, secondo la quale per ogni obiettivo è necessario uno strumento, ma del fatto che, perseguendo un obiettivo con uno strumento, si possono avere effetti negativi, spesso ignorati ex-ante, che rendono inefficace un'altra politica diretta a centrare un altro obiettivo.
Il problema è rilevante quanto più si sottovaluta l'interazione di un numero elevato di azioni che, considerate singolarmente, non sembrano avere implicazioni sociali gravi. Ciò accade, ad esempio, quando le politiche fiscali e di spesa sono pianificate guardando solo agli effetti riguardanti la distribuzione funzionale del reddito, distribuzione che non coincide, come è noto, con la distribuzione personale e familiare del reddito.
Spesso la caduta nella povertà assoluta o nell'esclusione sociale, oppure la difficoltà a uscirne, è l'effetto combinato di perdite connesse a vari canali di riduzione di reddito o di perdita di benefici o di assistenza che colpiscono contemporaneamente e congiuntamente la stessa persona o famiglia, le quali, nella maggior parte dei casi, sono titolari di una pluralità di fonti di reddito, di diritti di proprietà, di benefici o titoli di assistenza.
Questi fenomeni si presentano più facilmente, ma non solo, in periodi di crisi economica in cui anche l'azione complessa di bilancio, sia del governo nazionale sia del governo locale (pur diversificando i canali attraverso i quali viene attuata una politica restrittiva nel tentativo di distribuirne gli effetti), non riesce ad evitare che gli impatti di una molteplicità di azioni si cumulino sugli stessi soggetti o sulle stesse famiglie.

4.2. Spesa e politiche sociali degli enti locali

Le attività di spesa e gli interventi degli enti locali per forme di assistenza sono definiti dalla legge-quadro di riforma dell'assistenza (L. 328/2000) e dall'articolo 128 del D.Lgs[54] n. 112 del 31 Marzo 1998. Secondo queste norme, i comuni sono titolari della gestione di interventi e servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini, gestione esercitata singolarmente o in forma associata fra comuni limitrofi, in attuazione dei piani sociali di zona e regionali definiti dalla regione di appartenenza nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione.
Per misurare le attività di welfare gestite a livello locale, l'Istat conduce un'indagine annuale, garantendo così il monitoraggio delle risorse impiegate e delle attività realizzate nell'ambito della rete integrata di servizi sociali territoriali. Alla rilevazione partecipano direttamente la Ragioneria Generale dello Stato, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la maggior parte delle Regioni (Piemonte, Liguria, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata, Puglia, Sicilia, Sardegna) e la Provincia autonoma di Trento.
L'unità di rilevazione dell'indagine è costituita dai comuni singoli, dalle associazioni di comuni e dagli enti che contribuiscono all'offerta di servizi per delega da parte dei comuni: consorzi, comprensori, comunità montane, unioni di comuni, ambiti e distretti

[54] Il D.Lgs. 112/1998 definisce *servizi sociali* "le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario".

sociali, Asl e altre forme associative. il tasso di risposta all'indagine da parte dei comuni e degli enti associativi supera l'87% a livello nazionale.
Le informazioni, raccolte via web, sono articolate nelle seguenti sette aree di intervento o categorie di utenti dei servizi:

- *Famiglia e minori:* gli interventi e i servizi di supporto alla crescita dei figli e alla tutela dei minori. I beneficiari degli interventi e dei servizi possono essere donne sole con figli, gestanti, giovani coppie, famiglie con figli, famiglie monoparentali e donne che subiscono maltrattamenti in ambito familiare.
- *Disabili:* gli interventi e i servizi a cui possono accedere utenti con problemi di disabilità fisica, psichica o sensoriale (comprese le persone affette da HIV o colpite da TBC).
- *Immigrati e nomadi:* gli interventi e i servizi finalizzati all'integrazione sociale, culturale ed economica degli stranieri immigrati in Italia. Per stranieri si intendono le persone che non hanno la cittadinanza italiana, comprese quelle in situazioni di particolare fragilità, quali profughi, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta.
- *Povertà e disagio adulti:* gli interventi e i servizi per ex detenuti, donne maltrattate, persone senza fissa dimora, indigenti, persone con problemi mentali (psichiatrici) e altre persone in difficoltà non comprese nelle altre aree.
- *Multiutenza:* i servizi sociali che si rivolgono a più tipologie di utenti, le attività generali svolte dai comuni e i costi sostenuti per esenzioni e agevolazioni offerte agli utenti delle diverse aree
- *Compartecipazione degli utenti:* valore delle entrate a pagamento per i servizi fruiti nel corso dell'anno e *compartecipazione del* Servizio Sanitario Nazionale (SSN)*:* entrate provenienti dal SSN per i servizi socio-sanitari erogati.
- *Verifica della situazione economica*: nel caso in cui l'erogazione del servizio o le modalità di compartecipazione alle spese da parte degli utenti siano subordinate alla verifica della situazione economica del richiedente.

Nel 2009, i comuni italiani, in forma singola o associata, hanno destinato agli interventi e ai servizi sociali 6,978 miliardi di euro, pari allo 0,46% del Pil nazionale. Rispetto al 2008 la spesa sociale gestita a livello locale è aumentata del 5,1%, in linea con la dinamica di leggera crescita osservata dal 2003, primo anno in cui è stata monitorata la spesa.
Rimangono pressoché invariate le differenze fra le ripartizioni territoriali: il Nord-est e le Isole si collocano sopra delle altre aree geografiche con lo 0,6% del Pil; il Centro spende lo 0,5% del Pil , il Nord-Ovest con poco più dello 0,4% si attesta al di sotto della media nazionale ed il Sud, con lo 0,3% del Pil, non recupera la distanza dalle altre ripartizioni nel corso dell'ultimo quinquennio.
Considerando le spese in rapporto alla popolazione residente, la spesa media pro capite è passata da 90 euro nel 2003 a 115,9 euro nel 2009; con un incremento di 25,9 euro correnti che si riduce a soli 10 euro a prezzi costanti[55].

[55] L'indice a prezzi costanti si ottiene applicando l'indice deflatore dei costi dei servizi generali dell'amministrazione pubblica e delle altre branche nelle quali operano sia l'amministrazione pubblica che le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

Tabella 4.2 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione e ripartizione geografica. Anni 2007-2009.

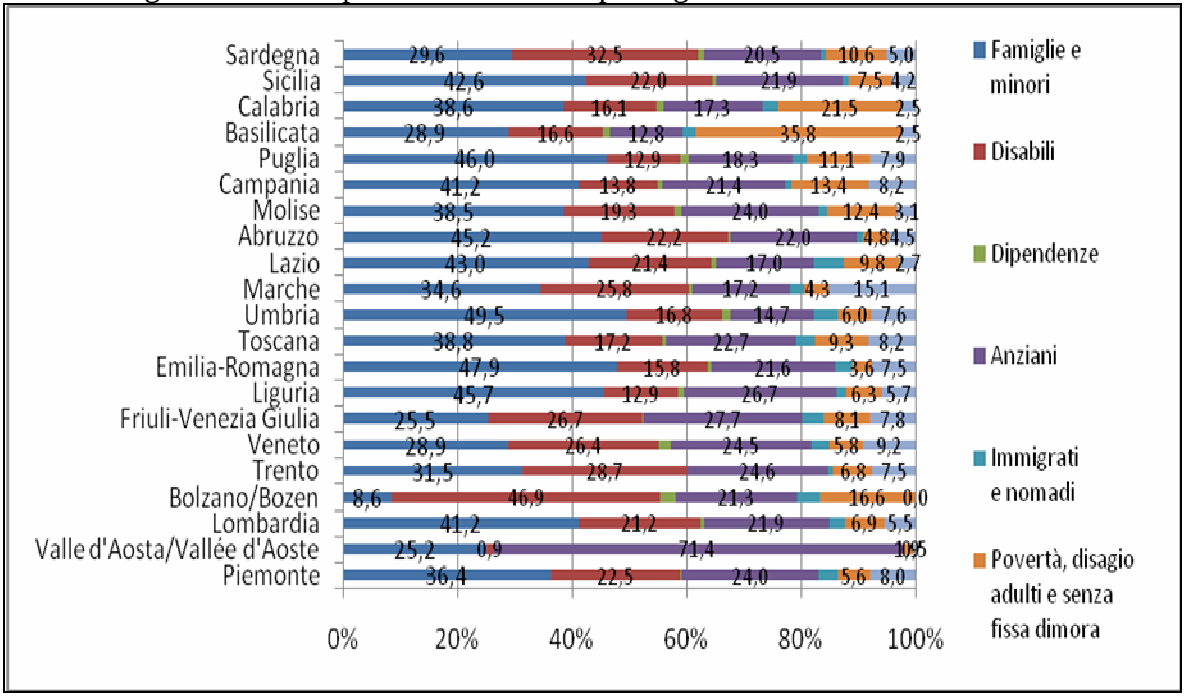
	2007			2008			2009		
	Spesa*	%	Pro-capite	Spesa*	%	Pro-capite	Spesa*	%	Pro-capite
Piemonte	598.362.439	9,4	136,7	621.626.958	9,3	140,7	659.595.067	9,4	148,6
Valle d'Aosta	29.544.522	0,5	235,6	33.272.949	0,5	263,0	34.327.655	0,5	269,3
Lombardia	1.153.927.729	18,0	120,3	1.164.929.686	17,4	120,2	1.208.044.688	17,3	123,5
Trentino-.A.Adige	250.241.494	3 ,9	250,0	248.727.454	3,8	245,5	268.400.947	3,8	262,2
Bolzano/Bozen	*113.117.798*	1,8	230,5	*103.818.844*	*1,6*	*209,2*	*114.470.123*	*1,6*	*228,4*
*Trento***	*137.123.696*	2,1	268,8	*144.908.610*	*2,2*	*280,5*	*153.930.824*	*2,2*	*294,7*
Veneto	500.775.835	7,8	104,3	538.851.761	8,1	110,9	557.496.590	8,0	113,8
Friuli-V. Giulia	231.038.258	3,6	189,8	258.974.626	3,9	211,1	265.053.809	3,8	215,1
Liguria	187.032.583	2,9	116,3	222.439.539	3,3	138,0	225.426.531	3,2	139,5
Emilia-Romagna	693.957.574	10,8	163,3	723.457.974	10,9	168,0	760.697.165	10,9	174,6
Toscana	485.160.725	7,6	132,6	481.426.556	7,2	130,4	509.183.920	7,3	136,9
Umbria	74.820.461	1,2	85,1	84.881.434	1,3	95,4	85.585.389	1,2	95,4
Marche	162.995.964	2,5	105,5	166.487.294	2,5	106,6	168.714.569	2,4	107,2
Lazio	698.271.040	10,9	126,3	750.904.855	11,3	134,2	794.632.450	11,3	140,5
Abruzzo	82.357.546	1,3	62,5	86.156.607	1,3	64,8	83.281.890	1,2	62,3
Molise	13.853.918	0,2	43,2	13.255.436	0,2	41,3	11.514.635	0,2	35,9
Campania	306.930.489	4,8	52,9	312.039.395	4,7	53,7	313.918.559	4,5	53,9
Puglia	229.763.660	3,6	56,4	224.936.434	3,4	55,2	223.347.885	3,2	54,7
Basilicata	43.191.946	0,7	73,1	34.129.675	0,5	57,8	37.154.128	0,5	63,0
Calabria	52.394.028	0,8	26,2	60.901.905	0,9	30,3	51.305.122	0,7	25,5
Sicilia	362.444.611	5,7	72,2	354.047.507	5,3	70,3	388.259.782	5,5	77,0
Sardegna	242.319.475	3,8	145,8	280.935.555	4,2	168,4	332.818.380	4,8	199,1
Nord-ovest	*1.968.867.273*	*30,8*	*125,4*	*2.042.269.132*	*30,5*	*128,9*	*2.127.393.941*	*30,4*	*133,2*
Nord-est	*1.676.013.161*	*26,2*	*148,7*	*1.770.011.815*	*26,7*	*155,2*	*1.851.648.511*	*26,5*	*160,8*
Centro	*1.421.248.190*	*22,2*	*122,4*	*1.483.700.139*	*22,3*	*126,4*	*1.558.116.328*	*22,2*	*131,5*
Sud	*728.491.587*	*11,4*	*51,6*	*731.419.452*	*11,0*	*51,7*	*720.522.219*	*10,3*	*50,9*
Isole	*604.764.086*	*9,5*	*90,5*	*634.983.062*	*9,5*	*94,7*	*721.078.162*	*10,3*	*107,4*
ITALIA	*6.399.384.297*	*100,0*	*107,8*	*6.662.383.600*	*100,0*	*111,4*	*6.978.759.161*	*100,0*	*115,9*

(*) Spesa in conto corrente di competenza impegnata in ciascun anno per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di comuni e associazioni di comuni. La spesa è indicata in euro, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale.

(**) Nella Provincia di Trento la rilevazione ha interessato i comuni e gli enti gestori delle funzioni delegate dalla Provincia autonoma ai comuni stessi (11 comprensori e i Comuni di Trento e Rovereto), finanziate dalla Provincia con apposito Fondo socio-assistenziale.

La situazione regionale è molto eterogenea: si passa da una spesa pro-capite di 295 euro nella provincia di Trento a 26 euro in Calabria. Sotto il valore medio nazionale si collocano tutte le regioni del Mezzogiorno, a eccezione della Sardegna. La dinamica temporale mostra la mancanza di un processo di convergenza delle regioni per il conseguimento di un maggiore equilibrio delle risorse disponibili a livello territoriale.
La spesa è destinata a sette aree di utenza: famiglie e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati e nomadi, povertà e senza fissa dimora, multiutenza. L'articolazione della spesa per area di utenza nel 2009 registra a livello nazionale il 40% della spesa destinata a famiglie e minori, circa il 22% per gli anziani ed il 21% per i disabili.
I comuni gestiscono singolarmente il 75% della spesa sociale. Diversi tipi di enti affiancano o sostituiscono i comuni nella gestione dei servizi sociali, con ruoli che si differenziano a livello regionale: gli ambiti e i distretti sociali, i consorzi ,le Asl, le comunità montane e l'Unione dei comuni che si differenziano a livello regionale.
A livello nazionale, il 38,8% della spesa sociale è destinato dai servizi di supporto alle esigenze delle varie categorie di utenti e il 34,3% è assorbito dal funzionamento delle strutture. Il restante il 26,9% è destinato ai trasferimenti in denaro, erogati direttamente alle famiglie bisognose di assistenza specifica o versati ai diversi enti che operano nel settore (Fig. 4.1).

Figura 4.1 Composizione percentuale della spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per area di utenza e per regione - Anno 2009

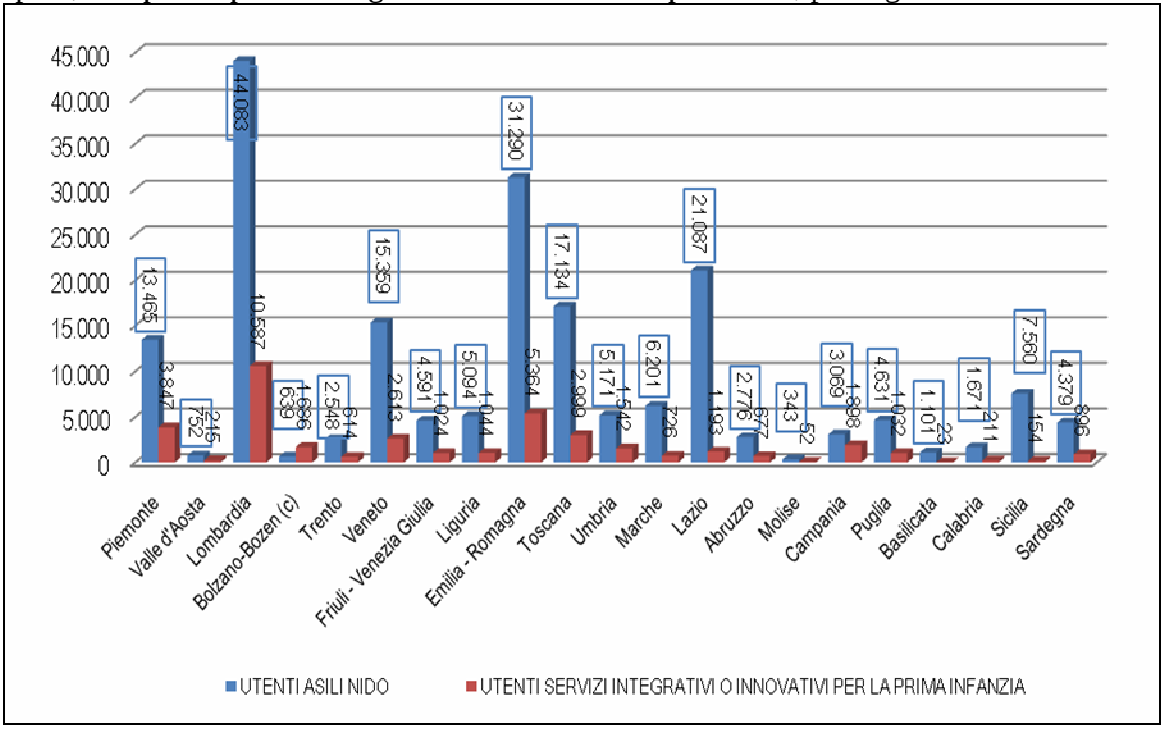


Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati

La spesa per la gestione di strutture incide maggiormente nei comuni del Centro (42,0%) e del Nord-est (39,4%), mentre al Sud tale quota è nettamente sotto la media (circa il 27%), evidenziando una ridotta disponibilità di strutture sul territorio.
Dal punto di vista della tipologia d'interventi, l'articolazione regionale è molto differenziata; nelle regioni del Sud si registra una maggiore spesa per politiche di

contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (in Calabria è pari al 35,8% della spesa regionale). Nel 2009 la spesa dedicata alle famiglie e ai minori ammonta a 2,8 miliardi di euro (pari ad una spesa media pro-capite di 119 euro) con un incremento dell'11,5% rispetto al 2007.
Il 56% delle risorse impiegate per famiglie e minori è assorbita dai costi di funzionamento delle strutture, di cui gli asili nido rappresentano la componente principale, con oltre un miliardo e 182 milioni di euro spesi e più di 192 mila bambini accolti in strutture comunali o finanziate dai comuni. Nel 2009, circa 46 mila bambini in più hanno usufruito di tali strutture rispetto al 2004.
L'accoglienza in centri e comunità residenziali è un'altra componente importante della spesa dei comuni per i minori e le famiglie in difficoltà (Fig. 4.2). Le strutture comunali hanno ospitato 16.362 utenti fra bambini, ragazzi, madri in difficoltà e interi nuclei familiari, altri 22.586 utenti hanno ricevuto contributi e integrazioni alle rette per il soggiorno in strutture residenziali convenzionate con i comuni.

Figura 4.2 Asili nido e servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia: utenti, spesa, compartecipazione degli utenti e valori medi per utente, per regione. Anno 2009



Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati

La spesa per le politiche sulla disabilità ammonta a 1.354 milioni di euro, il 3,9% in meno rispetto all'anno precedente. Considerando l'insieme di servizi e interventi, la spesa media annua per ogni persona disabile residente in Italia è di 2.500 euro, anche in questo caso con importanti differenze regionali: si passa, infatti, dai 400euro all'anno del Sud ai 5.000 del Nord-est.
Con riferimento all'assistenza domiciliare a carattere esclusivamente sociale (escludendo, quindi, le prestazioni sanitarie), i comuni hanno speso circa 534 milioni di euro. Questo tipo di servizio è presente nel 66% dei comuni italiani.

Tabella 4.3 Area anziani: utenti, spesa e spesa per utente per singoli interventi e servizi sociali. Totale Italia - Anno 2009

Voci di spesa	Spesa	Utenti	Spesa media per utente
INTERVENTI E SERVIZI			
Attività di servizio sociale professionale:	*96.827.402*		
di cui:			
Intermediazione abitativa e/o assegnazione alloggi	2.895.839	5.661	512
Integrazione sociale:	*47.343.317*		
di cui			
Interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	13.219.747	57.508	230
Attività ricreative, sociali, culturali	30.857.480	509.018	61
Assistenza domiciliare:	*576.695.240*		
di cui:			
Assistenza domiciliare socio-assistenziale	339.990.115	182.747	1.860
Voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	101.709.574	62.817	1.619
Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	30.641.866	45.229	677
Servizi di supporto:	*25.037.686*		
Totale interventi e servizi	*745.903.645*		
TRASFERIMENTI IN DENARO			
Trasferimenti in denaro per pagare interventi e servizi:	*386.491.047*		
di cui:			
Buoni spesa o buoni pasto	1.658.424	3.336	497
Contributi per servizi alla persona	28.098.998	20.485	1.372
Contributi economici per cure o prestazioni sanitarie	9.882.004	12.224	808
Retta per centri diurni	6.017.913	6.375	944
Retta per altre prestazioni semi-residenziali	3.280.707	2.911	1.127
Retta per prestazioni residenziali	224.217.847	61.209	3.663
Contributi economici per servizio trasporti	13.713.858	173.492	79
Contributi economici per alloggio	19.307.740	24.641	784
Contributi economici ad integrazione del reddito familiare	47.171.690	45.509	1.037
STRUTTURE			
Strutture a ciclo diurno o semi-residenziale:	*79.052.740*		
Strutture comunitarie e-residenziale	*210.906.382*		
Totale strutture	*289.959.122*		
Totale anziani	*1.422.353.814*	-	-

Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati

Per la povertà e il disagio degli adulti, i comuni hanno speso complessivamente 581 milioni di euro, che equivalgono a 15 euro pro capite. Gran parte della spesa riguarda i trasferimenti in denaro verso le famiglie (54%) e principalmente i contributi economici per l'alloggio e quelli a integrazione del reddito familiare.

Le risorse impiegate dai comuni e dalle loro associazioni per i servizi erogati ai cittadini immigrati e nomadi rappresentano il 2,7% della spesa sociale complessiva, per un valore di circa 190 milioni di euro, corrispondente a circa 47 euro l'anno pro-capite. Tra i vari tipi di azioni a sostegno degli immigrati, al primo posto in termini di spesa vi sono gli interventi e i servizi, dove confluisce il 41,3% delle risorse. Il "servizio sociale professionale", supporto cui si rivolgono i cittadini immigrati per le prime informazioni di orientamento, ha assorbito circa 21,6 milioni di euro per il sostegno degli assistenti sociali. Il servizio svolge anche intermediazione per la ricerca di un alloggio.
La spesa sociale destinata agli anziani ammonta a oltre 1.422 milioni di euro, di cui il 52,4% è relativa a interventi e servizi, il 27,2% è erogata sotto forma di trasferimenti in denaro e il 21,4% è dato dai costi di gestione per le strutture comunali. In media, la spesa per ogni anziano residente è pari a 118 euro l'anno, con valori compresi tra i 59 euro del Sud e i 165 euro del Nord-est.
Nell'ambito degli interventi e servizi erogati agli anziani l'assistenza domiciliare socio-assistenziale, la spesa dei comuni è più consistente: assorbe quasi 400 milioni di euro per un totale di 182,7 mila utenti, corrispondente ad una spesa media per utente di 1.860 euro.
Tra i trasferimenti in denaro, le rette per il ricovero in strutture residenziali convenzionate rappresentano circa il 58% del (oltre 224 milioni di euro) e interessano 61 mila anziani, per una spesa media per utente di 3.660 euro annui.

Un confronto internazionale è possibile sulla base degli indicatori strutturali forniti dall'Eurostat per i paesi dell'UE. Nel 2009, in media nella UE a 27, il 72% dei bambini in età 0-3 anni è accudito in maniera informale, il 14% riceve assistenza formale per meno di 30 ore settimanali e il 13% per più di 30 ore settimanali.
Il dato italiano si discosta dalla media europea per una maggiore percentuale di bambini 0-3 anni accuditi in modo informale (75%), una minore partecipazione all'assistenza formale ma limitata a meno di 30 ore settimanali (9%) e una maggiore presenza di assistenza formale superiore alle 30 ore settimanali (16%).
Nella fascia di età compresa tra i tre anni e l'età dell'obbligo scolastico, il dato italiano si allontana decisamente dalla media UE 27: la percentuale di bambini che è accudito in modo informale è dell'8% (media UE 17%), quella che ha una assistenza formale inferiore alle 30 ore settimanali è pari al 20%, (media UE 40%), infine ben il 73% dei bambini riceve un'assistenza formale superiore alle 30 ore settimanali, contro una media UE del 44%.

4.3. Spesa sociale e interventi delle fondazioni bancarie e delle fondazioni di erogazione

Si riporta ora l'esito del tentativo svolto dalla CIES di stimare il contributo economico e di attività del volontariato per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale in Italia. Il contributo del volontariato è così presentato: nel Par. 4.3.1 si descrivono i contributi erogati dalle fondazioni di origine bancaria per forme di assistenza sociale e sanitaria alla popolazione; nel Par. 4.3.2 si descrive l'attività dell'Assifero – Associazione Italiana Fondazioni ed Enti di Erogazione; nel Par. 4.3.3 si descrivono le spese e le attività delle banche associate all'Associazione Bancaria Italiana; nel Par. 4.3.4 si riporta un

ragionamento volto a dare un valore economico alle attività che l'ampio mondo del volontariato svolge per contrastare la povertà e l'esclusione sociale in Italia.
In termini generali, il tentativo descritto, basato sulla rilevazione aggregata degli interventi, costituisce un raro precedente di stima dell'entità dell'intervento del "privato sociale", vale a dire di tutte le entità, associate e non, che affiancano lo Stato centrale e le strutture periferiche pubbliche nella lotta all'esclusione economica e sociale in Italia.
L'entità dell'intervento privato non è affatto banale. Tuttavia, è plausibile immaginare che una rilevazione non sistematica come quella che si descrive lasci scoperte alcune aree di intervento. Non solo, ma le aree d'intervento sono sia dirette alla lotta all'esclusione, sia indirette, ossia riferite genericamente ad interventi sociali.
In ogni caso, alla fine della presentazione, dovrebbe restare nella mente del lettore e del decisore l'esigenza che le statistiche ufficiali trovino la non facile via di affiancare alle statistiche sull'intervento pubblico che già sono prodotte, anche statistiche, eventualmente basate su stime, che quantificano e qualificano l'intervento privato.

4.3.1 Le fondazioni bancarie

Le fondazioni di origine bancaria sono soggetti non profit, privati e autonomi, che perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico. In Italia, nel 2011, erano 88.
Dagli utili derivanti dalla gestione dei loro patrimoni esse traggono risorse per sostenere attività d'interesse collettivo, in particolar modo nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità, della cultura, della conservazione e valorizzazione dei beni ambientali e paesaggistici, dell'assistenza alle categorie sociali deboli e in tutti i settori ammessi dalla legge che ciascuna fondazione intende sostenere. Nell'adempiere alle proprie finalità, intervengono al fine di intercettare nuovi bisogni sociali, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118 della Costituzione italiana.
Nei settori di intervento dell'assistenza sociale, del volontariato e della salute pubblica, che attengono in modo specifico al *welfare*, nel corso del 2010, le fondazioni bancarie hanno erogato circa 420 milioni di Euro (pari al 30,7% delle proprie erogazioni) per finanziare circa 7.600 interventi, con un importo medio di 55.000 euro ad intervento, secondo autonome strategie di risposta ai bisogni della comunità (Tab. 4.4).
Gli interventi di assistenza sociale attuati dalle fondazioni si riferiscono al disagio causato da disabilità, inabilità e non autosufficienza e ad inclusioni sociali conseguenti ad emarginazioni. Nel 2010, sono stati erogati circa 175 milioni di euro, per circa 3.194 interventi (importo medio per intervento 55.000 euro), con un incremento di risorse di quasi un quarto rispetto al 2009. Questi interventi assumono forme diverse e sono modulati in funzione delle categorie di soggetti a cui si rivolgono: assistenza agli anziani e ai disabili con iniziative di domiciliarità, socializzazione e interventi sulle strutture di accoglienza; contributo ai percorsi di integrazione delle persone immigrate; iniziative e programmi per arginare la "nuova povertà" causata dalla crisi economica di questi anni.
Le risorse erogate ammontano per l'anno 2010 a circa 130,7 milioni di euro per 3.025 iniziative, così suddivise: (a) fondi speciali per il volontariato (ex L. 266/91) per 42,2 milioni di euro, in diminuzione rispetto al 2009; (b) fondazioni comunitarie (25,9 milioni di euro); (c) beneficenza (15,6 milioni di euro); (d) sostegno a paesi poveri (11,7 milioni di euro); (e) promozione del volontariato (8 milioni di euro); (f) altre erogazioni (27,3 milioni di euro).

Tabella 4.4 Contributi erogati dalle fondazioni bancarie nel 2010, in assoluto e in percentuale, e variazione percentuale rispetto al 2009.

	Anno 2010		*% sul totale*	*% sul 2009*
Assistenza Sociale	interventi	3.194	11,8	17,4
	€ milioni	174,8	12,8	24,4
Volontariato	interventi	3.025	11,2	-2,0
	€ milioni	130,7	9,6	-7,0
Salute Pubblica	interventi	1.425	5,3	1,6
	€ milioni	114,2	8,4	13,5
Totale	interventi	27.084		5,3
	€ milioni	1.366,6		-1,4

Il rapporto delle fondazioni bancarie con il mondo del volontariato è stretto, poiché alle iniziative del volontariato si riconosce anzitutto capacità di dare risposte concrete ai problemi della gente, ma anche valore educativo.
Le fondazioni operano nel settore della salute pubblica di concerto con le strutture territoriali di prevenzione, diagnosi e cura. Molti interventi riguardano l'acquisto di apparecchiature ad alto contenuto tecnologico per attività di diagnosi e terapia. Al settore della salute pubblica sono stati destinati 114,2 milioni di euro ripartiti in 1.425 interventi.
Un'altra direttrice di impegno nel "sociale" è consistita in interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, puntando sia a favorire interventi per arginare le emergenze più impellenti di indigenza ed emarginazione sociale, sia a cercare sinergie con gli altri attori del territorio, con creazione di partenariati con gli enti pubblici territoriali e i soggetti del terzo settore.
Gli interventi diretti riguardano riqualificazioni edilizie, servizi raccolta e distribuzione generi prima necessità, il progetto Dote, il progetto Salvasfratti, l'Ufficio Pio della Caritas. Il microcredito riguarda il Prestito della Speranza ABI/CEI, il Fondo Europeo Microfinanza_1, il Fondo di garanzia per il microcredito in Piemonte e il Microcredito di Solidarietà. Con interventi di housing sociale, utilizzando il proprio patrimonio edilizio, le fondazioni mirano a contrastare il disagio abitativo delle fasce più deboli della popolazione. Inoltre, hanno destinato fondi per realizzare alloggi da dare in locazione a canone ridotto per studenti, anziani, giovani coppie, immigrati e famiglie in difficoltà (Fondo Investimenti per l'abitare) e hanno proposto un piano nazionale di edilizia sociale.

4.3.2 Le fondazioni di erogazione

Le fondazioni di erogazione raggruppate nell'Assifero, *Associazione Italiana Fondazioni ed Enti di Erogazione*, sono 72. Gli associati hanno varie specificità giuridiche: sono, infatti, sia privati cittadini, sia imprese, istituzioni, comunità, fondazioni, associazioni, enti ecclesiastici ed enti non commerciali.
I soci di Assifero erogano a fini filantropici circa 100 milioni di euro l'anno. Le erogazioni per progetti di sostegno all'inclusione sociale ammontano a circa 9,5 milioni di euro, così ripartiti: enti privati (75%), enti ecclesiastici (17%), enti pubblici (13%). La

filantropia – i cui margini di azione sono ben più ampi di quelli dei soci di Assifero – opera per risolvere emergenze (microcredito, fondi straordinari), per sperimentare novità sociali (affido di famiglia), per sensibilizzare e coinvolgere la pubblica opinione, per catalizzazione risorse di ogni provenienza filantropica, per la crescita gestionale del privato sociale e per lo sviluppo di relazioni.

4.3.3 L'Associazione Bancaria Italiana – ABI

L'industria bancaria italiana, raggruppata nell'ABI – Associazione Bancaria Italiana, sta dando il proprio contributo per la risoluzione di problemi di vulnerabilità sociale e per il microcredito volto a sostenere le famiglie e le imprese in difficoltà finanziarie.
Le iniziative di microcredito riguardanti la famiglia sono:

- un accordo con le associazioni dei consumatori per la sospensione del pagamento delle rate dei mutui delle famiglie in difficoltà, cui aderiscono 433 banche che hanno accordato 53.648 sospensioni (le domande erano 67.913) per un importo totale di mutui sospesi di 6,6 milioni di euro, sospensioni che hanno garantito alle famiglie liquidità per 409 miliardi di euro (6.900 € per famiglia beneficiaria);
- un fondo di garanzia per le famiglie con nuovi nati, tramite il quale sono stati concessi 20.000 finanziamenti per un controvalore di 112 milioni di euro; il protocollo, inizialmente previsto per gli anni 2009-2010-2011, è stato prorogato per il triennio 2012-2014;
- i fondi di garanzia "Diritto al futuro" che riguardano l'accesso al credito per studenti (1.109 domande accolte per 6,3 milioni di euro), l'accesso al mutuo per l'abitazione principale e l'anticipo dell'indennità per la CIG (14.858 domande accolte per 68,3 milioni di euro);
- il microcredito, erogato nelle forme di: programma "Prestito della speranza" ABI-CEI di microcredito rivolto alle famiglie in difficoltà economica e sociale; "credito sociale" per i finanziamenti personali per il sostegno alle spese delle famiglie; "microcredito d'impresa" per l'avvio e lo sviluppo di iniziative imprenditoriali o di lavoro autonomo e "Microcredito per l'Abruzzo" per famiglie e imprese che hanno subìto danni diretti e indiretti dal terremoto.

I prodotti di inclusione finanziaria delle banche riguardano anche l'inclusione finanziaria degli immigrati, in modo particolare gli oltre 300 mila stranieri titolari, amministratori o soci di imprese. I servizi pertinenti sono il "servizio bancario di base" e il "conto corrente semplice", ottenibili presso oltre 23.000 sportelli bancari italiani.
L'inclusione finanziaria può rappresentare un'importante leva per l'integrazione sociale. Una ricerca ABI-CeSPI conferma che il processo di integrazione economico-finanziario degli immigrati prosegue a ritmi significativi, tra l'altro, il livello di bancarizzazione raggiunge oltre il 70% dei migranti adulti residenti in Italia.
Dal 2009, è in essere una convenzione tra ABI e Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per condurre attività di monitoraggio e di analisi della situazione finanziaria delle famiglie italiane, mediante un sistema di indicatori di indebitamento (mutui, credito al consumo), vulnerabilità (incidenza rata sul reddito) e patologia (decadimento importi) delle famiglie italiane.

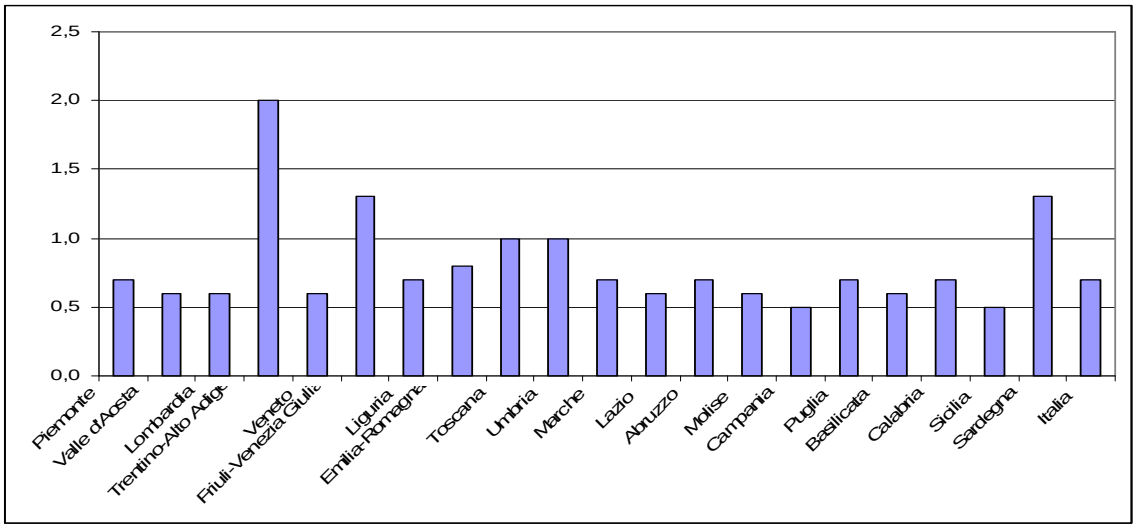
4.3.4 Verso la misura del controvalore del contributo del volontariato

Il lavoro volontario è la prestazione diretta, anche saltuaria e senza corrispettivo economico, svolta da volontari all'interno di un'istituzione non profit. Con la dimensione del lavoro volontario, si vuole misurare il valore economico prodotto dal settore non profit, valore che sarebbe una sottostima se non si tenesse conto del contributo economico dei volontari.
Nel seguito, si presenta una stima del valore economico del volontariato realizzato da Istat e Cnel. Seguendo le linee guida definite da UN (2003) e da ILO (2011), il processo di stima si articola in due fasi:

- una prima nella quale si stima il numero di lavoro equivalente (ULA), utilizzando come dati di input il numero di volontari attivi, che in Italia sono oltre 3,2 milioni, e l'ammontare delle ore offerte, che sono quasi 702 milioni;
- una seconda nella quale si attribuisce un "salario ombra" alle ULA.

L'ULA è un'unità di misura standard che rappresenta la quantità di lavoro prestato nell'arco di un anno da un occupato a tempo pieno. Si tratta del numero teorico di ore annue corrispondenti ad una occupazione esercitata a tempo pieno, numero che può differire per categoria professionale.
Per definire le ULA, si considera il contratto collettivo nazionale dei lavoratori delle cooperative sociali, il quale prevede 48 settimane lavorative annue e 38 ore lavorative settimanali. Pertanto, dividendo l'ammontare di ore prestate dai volontari per il monte ore annuo di un lavoratore di una cooperativa sociale si ottiene una stima di 384.824 unità di lavoro equivalente. Si può quindi affermare, con la debita approssimazione, che il lavoro prestato da dieci volontari corrisponde a quello di un lavoratore *full time*. Se si aggiungono le unità di lavoro equivalente stimate a partire dalle ore offerte dai volontari al numero di addetti *full-time*, si stima un bacino occupazionale potenziale del settore non profit in Italia superiore alle 850 mila unità.

Figura 4.3 Rapporto del valore economico del lavoro volontario sul PIL, per regione italiana.



Per quanto concerne il salario-ombra, i dati Istat (censimento delle istituzioni non-profit e indagine sull'uso del tempo), precludono la possibilità di quantificare in modo diretto l'attività di volontariato in termini di unità fisiche di prodotto. La stima indiretta

attribuisce al lavoro volontario un costo pari alla remunerazione di un lavoratore che svolge sul mercato la medesima prestazione. Come salario-ombra, si utilizza il valore mediano della retribuzione dei dipendenti a tempo pieno, per settore d'attività e classe dimensionale dell'organizzazione, rilevato con il censimento delle istituzioni non-profit (1999).
Moltiplicando il valore mediano della retribuzione per il numero di ULA, si stima un valore economico del volontariato pari a 7.779 milioni di euro, corrispondente allo 0,7% del Pil nazionale (anno 1999).
La quota per regione (Fig. 4.3) è più elevata in Trentino–A.A. (2,0), Friuli–V.G. (1,3) e Sardegna (1,3), ed è più bassa in Campania e Sicilia (0,5).
Sommata al totale del valore della produzione delle istituzioni non-profit, questa stima indica che la ricchezza prodotta dal settore non-profit in Italia supera il 4% del prodotto interno lordo.

4.4. Considerazioni finali

Le considerazioni che si riportano nel seguito mirano a riepilogare in forma non tecnica gli aspetti fondamentali della povertà e dell'esclusione sociale in Italia che possono aiutare nella definizione di politiche di intervento, sia lenitive che di rimozione dei fenomeni negativi che causano esclusione. Le considerazioni sono descritte per punti.

1. Vale la pena iniziare con una considerazione generale: in questo Rapporto, la rappresentazione della povertà e dell'esclusione sociale fa riferimento sia a statistiche ufficiali, *in primis* quelle dell'Istat, sia a statistiche di fonte privata, principalmente promosse dalla Caritas, sia a statistiche ottenute con rilevazioni ed elaborazioni autonome della CIES. Nel Rapporto, cioè, si vuole dare una misura dell'importanza sociale dei fenomeni ma si intende anche configurarne le possibili cause, al fine di capire dove stia "il manico" delle questioni da risolvere. L'approccio dei "gruppi a rischio di esclusione" va in questa direzione. Ricordiamo che la documentazione a supporto delle considerazioni svolte nel Rapporto e disponibile in forma completa e strutturata sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
2. Una scelta metodologica basilare per le nostre analisi è quella di utilizzare indicatori di povertà confrontabili sia in senso storico, sia tra aggregati territoriali interni ed esterni al Paese. La misura tradizionale della povertà è la cosiddetta povertà relativa, ossia l'indisponibilità di redditi o la disponibilità di redditi nettamente inferiori a quelli di cui dispongono la maggior parte delle persone. Questa misura dà la possibilità di determinare in modo esatto il numero di poveri, che, nel 2011, sarebbero in Italia il 13,6% della popolazione, pari a 8.173 mila (Istat, 2012). Tuttavia, il valutare la povertà di alcune persone in rapporto alle altre non è esente da limitazioni. Anzitutto, la povertà non è uno stato dicotomico, nel senso che è povero chi sta sotto la soglia e non lo è chi sta sopra, bensì esistono gradazioni di povertà che sono differenti secondo la composizione della famiglia e secondo gli stili di vita delle persone e i luoghi in cui vivono. Inoltre, la soglia è determinata in modo affatto convenzionale, per poter fare confronti, e genera il fenomeno della "costanza della quota di povertà", vale a

dire che la percentuale di poveri rimane quasi uguale da un anno all'altro, vi rimarrebbe anche se avessero successo politiche redistributive del reddito. Paradossalmente, una crisi come l'attuale che rende tutti più poveri, lascia inalterato il numero di "poveri relativi" *quo ante*. A questa misura relativa si è, pertanto, sistematicamente affiancata una misura assoluta di povertà, basata sul possesso di un reddito sufficiente ad acquisire un livello minimale di benessere. La misura assoluta determina un minor numero di poveri, 3.415 mila (il 5,7% della popolazione) nel 2011, ed ha varie proprietà, di alcune delle quali si dà verifica empirica nel Rapporto, che la rendono prioritaria nella misura della deprivazione economica di persone e famiglie.

3. Un secondo aspetto metodologico che ha valenze sia per la misura dei disagi che per gli interventi è il riferimento alla famiglia come unità entro la quale valutare la deprivazione. La famiglia è una "cassa di compensazione" dei problemi individuali, quindi è il luogo dove si può constatare se le persone sono povere o sono socialmente emarginate. Il riferimento alla famiglia, che può sembrare non ortodosso in alcuni Paesi dell'Europa settentrionale e che, in generale, collide con le teorie individualistiche circa la composizione della società e i comportamenti sociali, è però quello che meglio può accompagnare azioni mirate alla rimozione delle cause di povertà e di esclusione sociale in Italia.
4. *La crisi*. Le difficoltà economiche recenti hanno compresso i redditi e hanno cambiato gli stili di consumo della maggior parte delle famiglie italiane. La diminuzione delle disponibilità, soprattutto come conseguenza della riduzione delle attività economico-produttive, la non-uscita dalle famiglie d'origine di quote importanti di giovani che pure possiedono titoli universitari, un tasso d'inflazione contenuto ma sempre positivo che testimonia prezzi crescenti, un prelievo fiscale elevato, la difficoltà di ottenere credito dalle banche, tutto ciò ha fatto lievitare il bisogno delle famiglie. Le famiglie hanno cambiato i loro consumi, ritoccando anche la spesa per alimentari, dopo aver limitato drasticamente quella per l'abbigliamento e per il rinnovo di articoli per la casa. Recentemente, è in parte cambiato anche l'atteggiamento delle famiglie nei confronti dell'iscrizione all'università come possibile ascensore sociale e come ambito per la qualifica delle competenze necessarie per la parte alta del mercato del lavoro. Questa "apnea dei consumi" e, in parte, l'erosione di risparmi hanno attutito l'effetto della crisi sulle famiglie. Il numero di persone che si è rivolto ai servizi di integrazione di bisogni sociali fondamentali (mense popolari, dormitori pubblici, docce pubbliche, distribuzioni di vestiario, ecc.) o che hanno chiesto integrazioni economiche è comunque cresciuto nell'ultimo anno (Caritas, 2011).
5. *Il lavoro*. La crisi finanziaria ha prodotto in Italia, dopo una "ripresina" nel terzo trimestre del 2011, una caduta della produzione causata dal calo di consumi contemporaneo in quasi tutti i paesi del mondo. La caduta della produzione ha accentuato la preclusione delle imprese verso nuovi impieghi e la messa in cassa integrazione di interi settori produttivi. Inoltre, il perdurare della crisi ha condizionato e sta limitando la possibilità di reimpiego delle persone in Cassa integrazione guadagni. Ciò ha allungato i tempi della disoccupazione oltre il limite, già patologico nel nostro Paese, della durata dei periodi di disoccupazione. La quota di periodi di disoccupazione superiori ad un anno supera il 50% del totale dei periodi di disoccupazione registrati alla fine del 2011 (Eurostat, 2012).

6. *I giovani*. I giovani sono la categoria sociale che più è stata colpita dall'esclusione dal lavoro. In Italia, nel 2011, oltre 300 mila giovani che lo cercavano lavoro, non l'hanno trovato. Dall'esordio della crisi, quasi tutti i paesi europei, con l'esclusione della Germania, registrano contrazioni degli occupati, anche se il periodo è stato inframmezzato da periodi di crescita. Ancora più consistente è stata la contrazione dell'occupazione tra i giovani e rapido l'aumento della disoccupazione. La transizione dei giovani alla vita adulta sembra rappresentare una fase di particolare vulnerabilità legata alla scarsa e precaria offerta di lavoro e, quindi, alla difficoltà nel sostenere il peso economico di una nuova famiglia e di una nuova abitazione. È verosimile che le difficoltà si protraggano nella fase adulta a causa dell'instabilità matrimoniale o delle scarse capacità reddituali, legate a bassi e incerti profili professionali. La situazione difficile dei giovani, amplificata in modo generalizzato dai mezzi di comunicazione di massa, sta determinando un numero crescente di cosiddetti "lavoratori scoraggiati" che non hanno lavoro, né lo cercano e, in certi casi, non sono neppure disponibili ad accettarlo se viene loro offerto (Eurostat, 2012) e, ciò che è peggio, un numero crescente di giovani che si sentono giustificati se non cercano lavoro o non accettano lavori che qualche anno fa avrebbero prima cercato e poi accettato.
7. *L'occupazione degli stranieri*. La componente straniera degli occupati ha avuto un andamento eccezionale rispetto a quella autoctona: ad una contrazione dell'occupazione dei lavoratori nazionali ha corrisposto una crescita degli stranieri (+121 mila dal 2010 al 2011 e ben +321mila dal 2009 al 2011). È di un certo interesse che pure tra gli stranieri si sia ridotta la componente giovanile (Veneto Lavoro, 2012). Evidentemente, gli adulti e gli stranieri hanno maggiori capacità di adattamento alla domanda di lavoro, soprattutto quando il posto di lavoro da occupare implica attività manuali e condizioni di lavoro meno agevoli.
8. *I redditi degli anziani*. Tra il 2005 e il 2010, è peggiorata la condizione reddituale delle famiglie nelle quali convivono più generazioni, soprattutto se sono presenti minori, delle famiglie con persone in cerca di occupazione, soprattutto se la fonte di reddito principale è una pensione, e delle famiglie con a capo un lavoratore a basso profilo professionale. Segnali di miglioramento si osservano solo tra le famiglie di anziani, sia soli che in coppia, soprattutto se residenti al Nord, anche a seguito del progressivo inserimento nella fascia di età anziana di generazioni meno svantaggiate rispetto a quelle nate e cresciute a ridosso dei periodi bellici, con titoli di studio più elevati e una storia contributiva migliore. Tra l'altro, le donne anziane spesso possono contare su pensioni di importo più modesto e talvolta convivono con i figli non sposati.
9. *Le famiglie monogenitoriali*. Le famiglie composte da un solo genitore e da almeno un figlio minore o disabile manifestano criticità organizzative, dovendo il genitore assentarsi da casa per procurarsi un reddito, ed economiche, essendo di solito monoreddito. In Italia, sono relativamente povere circa 286 mila famiglie composte da un solo genitore con figli coabitanti; sono assolutamente povere 140 mila famiglie. Di queste, la metà circa è composta da donne nubili, separate o divorziate con figli a carico e l'altra metà da un genitore anziano o prossimo alla pensione, anche in questo caso si tratta prevalentemente della madre, con un figlio da accudire. Questa categoria di genitori, a dispetto dell'apparente autosufficienza dello stile di vita, è tra le più esposte al rischio di disagio sociale

ed è quindi bisognosa di supporto discreto da parte degli enti locali e delle associazioni di volontariato.

10. *Il numero di figli.* In una famiglia, i figli non sono avvertiti come un peso, pur richiedendo l'ovvia attenzione organizzativa ed economica. La coppia con figli è, infatti, la più solida struttura sociale in una società centrata sulla famiglia. Nelle famiglie che hanno altri problemi, in modo particolare se sono mono-reddito o se il reddito principale è instabile, e in quelle che vivono in abitazioni di ridotte dimensioni, un alto numero di figli genera situazioni di difficoltà economica e di sovraffollamento. Tra le famiglie numerose, la povertà incide più che nelle altre: la povertà relativa riguarda il 29,9% delle famiglie di cinque o più componenti; quella assoluta il 10,7%. In molti casi, si tratta di famiglie di stranieri. Poiché è impensabile ipotizzare un numero di figli dopo il quale una situazione di benessere si trasforma in una situazione critica, è conveniente pensare a sostegni alle famiglie con figli che siano progressivi rispetto al numero di figli.
11. *I disabili.* La disabilità è un onere importante per una famiglia, in modo particolare dal punto di vista organizzativo e da quello relazionale. Infatti, un genitore deve sacrificarsi, in modo particolare deve rinunciare al lavoro, anche quando può disporre dell'aiuto di un parente che, se la disabilità è grave, rimane comunque sussidiario all'assistenza dei genitori. La disabilità di un figlio, tuttavia, non genera automaticamente povertà, nel senso di minor reddito della famiglia, anzi il reddito medio delle famiglie con disabili è, seppur di poco, superiore alla media delle altre famiglie, anche grazie ai trasferimenti economici per pensioni di invalidità e per indennità di accompagnamento. La difficoltà delle famiglie con disabili nasce, invece, dalla necessità di ricorrere frequentemente a servizi, necessità che riduce la disponibilità economica della famiglia tanto da deprivarla in modo significativo della possibilità di acquisire beni materiali e servizi. Un esercizio svolto dalla CIES per comprendere in qual modo ricondurre ad equità la condizione delle famiglie con disabili, mostra la necessità di rivedere la scala ISEE nella direzione già intravista dal Ministero del Lavoro, vale a dire deflazionando il reddito secondo la scala ISEE piuttosto che rispetto al numero di componenti della famiglia (i disabili vivono, infatti, spesso in famiglie di piccole dimensioni). Un segmento di popolazione particolarmente vulnerabile al disagio è quello degli anziani che presentano limitazioni gravi e che, nello stesso tempo, vivono in famiglie a rischio di povertà o deprivazione materiale. Si tratta di circa 585 mila persone, il 4,8% degli anziani, l'1% della popolazione italiana.
12. *Capacità economica e forme di deprivazione*. In Italia, la capacità economica delle famiglie, valutata con una indagine basata sulla loro soddisfazione, è dapprima (dal 2006 al 2008) diminuita (-5,1%) ed è poi cresciuta nel successivo biennio di ben l'8,7% (+5,1%, ritornando al livello del 2006, e poi è aumentata del 3,6%). Anche la problematicità lavorativa ha seguito una tendenza simile, con un primo calo sino al 2008 e un successivo incremento. Nel quinquennio, si è però registrato un aumento della diffusione di sintomi di deprivazione del 6,2%. La capacità di soddisfare i bisogni primari, essendo in qualche modo il riflesso della condizione economica, mostra anch'essa un incremento generale di difficoltà dal 2008, quantunque le variazioni siano moderatamente crescenti se valutate in relazione all'intero quinquennio (+6,7% complessivo). È, invece, opposta la tendenza degli indicatori "post-materialistici", quali il capitale umano e l'accesso all'informazione (-37,3% nella diffusione dei sintomi di

deprivazione), il grado di percezione della propria sicurezza fisica (-20,9%) e le condizioni di salute (-13,0%), facendo intuire come, durante i periodi di severa difficoltà materiale, le difficoltà immateriali passino in secondo piano, sia nell'attenzione pubblica che in quella privata.

13. *La povertà estrema*. Estrema è la povertà di chi non ha o non riesce a provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio. Questi poveri non solo sono i più deprivati economicamente, e per questo ricorrono sia ai servizi di supplenza al reddito, ai dormitori pubblici, alle mense popolari, e a numerosi servizi emergenziali, ma sono carenti anche di relazioni sociali e familiari. Spesso, infatti, la vita in strada è una delle conseguenze estreme della rottura di unioni matrimoniali, dell'uscita dalla famiglia di giovani che abusano di sostanze e dell'incapacità di mantenere il permesso di soggiorno e del rifiuto dell'idea di ritornare al paese d'origine per la popolazione immigrata. In ogni caso, si rompono i legami con la parte restante della società. Dal censimento, svolto dall'Istat per conto anche del Ministero del lavoro e di varie associazioni assistenziali, e da vari studi condotti su popolazioni locali, emerge chiaramente che quella dei senza dimora è una categoria particolare di bisognosi. I servizi a cui fanno ricorso riguardano bisogni primari: dormire al coperto e al caldo, vestire dignitosamente, mantenere l'igiene personale, mangiare almeno una volta il giorno. Per queste attività, e per forme di segretariato sociale e di presa in carico e accompagnamento, il ruolo del volontariato è molto importante. Infatti, l'erogazione diretta da parte degli enti pubblici raggiunge circa il 10% dell'utenza; tuttavia, se si include anche il finanziamento pubblico ai privati, si arriva a circa il 70% nel caso dell'accoglienza e al 52% nel caso dei servizi in risposta ai bisogni primari. Il resto è svolto dal volontariato sociale. L'erogazione da parte di privati, in modo particolare di enti religiosi (con o senza finanziamento pubblico) varia tra il 70% per i servizi di segretariato sociale e il 97% per i servizi di accoglienza diurna. I servizi per fare fronte alla povertà estrema sono presenti quasi esclusivamente nelle città principali e nelle concentrazioni urbane dove questa forma di marginalità si verifica con maggiore frequenza.
14. *La questione meridionale*. Nel Rapporto si rappresenta, da vari angoli visuali, la considerevole distanza che esiste tra il Meridione e la parte centro-settentrionale del Paese. Un indicatore per tutti è in grado di dar conto di questo divario, il reddito pro-capite, che per le popolazioni meridionali è il 59% di quello che si registra al Centro e al Nord. La causa principale è la scarsità di lavoro che affligge il Meridione sia nella forma di scarsa occupazione generale (43,9% vs 64% del Centro-Nord), sia come disoccupazione (13,5% *vs* 6,5% del Centro-Nord), spesso di lunga durata. Quello tra macro-regioni è un dualismo storico, che ha dato origine a migrazioni interne di milioni di persone e si sta nuovamente riproponendo per numerosi giovani che hanno acquisito un'elevata istruzione e che non trovano modo di esprimere le proprie potenzialità nei luoghi di origine. Gli indicatori grezzi di povertà collocano al Sud quasi il 60% di tutti "poveri relativi" italiani. I poveri del Sud costituiscono il 68% del totale dei poveri in Italia se ci si riferisce al consumo equivalente delle famiglie. Con riferimento a quest'ultimo indicatore, oltre una famiglia su quattro residenti al Sud è in difficoltà economiche serie. Vivere al Sud è, dunque, un moltiplicatore di disagio per ogni categoria di persone o famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale.

Nel Rapporto è stato svolto un esercizio basato sull'ipotesi che il reddito di riferimento per il calcolo della soglia di povertà sia quello specifico del Meridione, invece che quello nazionale utilizzato per il calcolo dei valori dianzi descritti. Ciò può essere giustificato dal principio che il livello dei prezzi al Sud è differente da quelli del resto del Paese. L'esercizio, condotto tenendo conto di varie ipotesi di formazione del reddito (tasso d'irregolarità del lavoro, livello dell'autoconsumo, parità di potere d'acquisto), ha permesso di scomputare dalla quota di poveri misurati con riferimento alla media nazionale la parte di popolazione che persiste nella condizione di povertà anche se si facesse riferimento al reddito medio locale. La conclusione generale è che l'incidenza della povertà "vera", percepita come tale anche nel Meridione, è piuttosto inferiore al valore calcolato con riferimento alla "povertà relativa". In termini assoluti, delle 6.400 mila persone considerate a rischio di povertà nel Mezzogiorno, quelle da considerare effettivamente povere anche rispetto agli standard locali ammontano a circa 3 milioni e 800 mila, mentre quelle in una situazione di povertà da sottosviluppo sono circa 2 milioni e 500 mila.

15. *Le altre aree che possono creare esclusione*. Tra le altre aree che possono generare disagio sociale, sono state analizzate le aree urbane denominate "sensibili", poiché sono state teatro di esplosioni improvvise di violenza generalizzata e non finalizzata, e le aree isolate, ossia lontane dai centri abitati, tipicamente in zone rurali aperte o di montagna, caratterizzate da scarsa o nulla presenza di servizi di pubblica utilità e di centri di aggregazione sociale. Si tratta di due categorie molto diverse, addirittura opposte, per quanto riguarda la densità e la struttura demografica della popolazione, la vita comunitaria, la propensione all'aiuto reciproco, la presenza di microcriminalità, la prossimità ai servizi di tipo urbano, le categorie sociali che le compongono. Sono, tuttavia, accumunate dall'accumulo di problemi sociali causati da un'acuta sensazione di isolamento e marginalità sociale, da scarsa qualificazione sociale e professionale della popolazione, da forte presenza di popolazione immigrata. Le situazioni descritte, delle quali poco si sa al di là del convenzionale, possono diventare problemi sociali rilevanti quando non si riesca a ricondurre a normalità le derive sociali che sembrano caratterizzarle. In questo Rapporto, la rappresentazione sociale di queste due categorie di aree è stata realizzata solo in termini qualitativi, nell'attesa che statistiche ufficiali e ricerche di approfondimento riescano a darne immagini più nitide del disagio attuale e potenziale.
16. *Le dinamiche della povertà*. La povertà è stata esaminata come un fenomeno dinamico, che fluttua nel tempo, al fine di distinguere la quota di poveri che rimangono tali per più anni, rispetto a quelli che vi rimangono per meno di due anni o per periodi anche inferiori all'anno. Si possono così distinguere i poveri transitori da quelli persistenti ("cronici"). La povertà è, infatti, un fenomeno che si autoalimenta, nel senso che, quanto più a lungo e quanto più intensamente un individuo la sperimenta, tanto più è difficile che sia capace di uscirne, poiché non solo tenderà ad esaurire eventuali risorse possedute, ma tenderà anche ad adattarvisi come stile di consumo, come ambiente di vita e di relazione, come ambito entro il quale esaurire le proprie ambizioni esistenziali. Anche le politiche sono differenti se sono dirette alle persone imprigionate nella spirale della povertà o a quelle che riescono a sottrarsi: per le ultime, saranno necessari interventi di integrazione del reddito e servizi di supporto alle difficoltà

manifeste, mentre per le prime saranno necessarie integrazioni durature del reddito ma anche interventi strutturali volti a rimuovere le cause che determinano la persistenza delle difficoltà. Tra queste, sono cause di persistenza nella povertà la mancanza cronica di lavoro, la situazione delle famiglie con un solo genitore e figli minori e quella dei separati o divorziati.

17. *Povertà e valori sociali in Europa.* L'Eurostat ha determinato che, nell'insieme dei paesi della UE, i poveri relativi rappresentano il 16,4% della popolazione, con una notevole variabilità tra paesi. I paesi nordici e quelli dell'Europa centro-orientale si trovano all'estremo inferiore della graduatoria della povertà: i valori minimi sono quelli della Repubblica Ceca (9,0%) e dei Paesi Bassi (10,3%). I paesi mediterranei, tra i quali l'Italia, quelli dell'Europa dell'est e le repubbliche baltiche sono sull'altro estremo: i valori massimi d'incidenza della povertà, costantemente superiori al 20%, sono quelli di Grecia, Lituania, Spagna, Bulgaria, Romania e Lettonia. Con riferimento alle variazioni registrate negli ultimi quattro anni, si nota che in Estonia e Irlanda, partendo da alte incidenze del rischio di povertà, si portano sotto i valori medi europei, mentre in Romania, a dispetto del netto calo del rischio, l'incidenza della povertà rimane tra le più elevate in Europa. Se si calcola la soglia di povertà a prezzi costanti, e cioè depurandola dell'inflazione, la condizione di alcuni paesi cambia radicalmente. Per esempio, se la soglia fosse quella del 2005, nel 2010 nelle repubbliche baltiche, in Polonia e in Slovacchia, l'incidenza sarebbe inferiore di almeno 10 punti e la Slovacchia risulterebbe il paese a più bassa incidenza di povertà. Si conferma, invece, l'incidenza della povertà in Italia: più che il segnale di problemi redistributivi della crescita economica, l'indicatore riflette l'assenza sostanziale di crescita nel periodo, peggiorando sensibilmente la posizione relativa del nostro paese nel contesto comunitario.
18. *La spesa dello Stato e quella degli enti locali.* La spesa per il contrasto della povertà e l'esclusione sociale erogata dallo Stato riguarda in modo prioritario i trasferimenti assistenziali agli enti previdenziali prevalentemente per assegni sociali e per integrazioni al minimo, misure che nel 2010 hanno superato i 17 miliardi di euro. Nel 2011 è stata sperimentata la *social card*, una misura che attiene in modo più specifico agli interventi in questione. Gli interventi diretti contro la povertà e l'esclusione sociale sono, invece, demandati principalmente ai governi locali. Nel 2009, i comuni italiani, in forma singola o associata, hanno destinato agli interventi e ai servizi sociali 6,978 miliardi di euro, pari allo 0,46% del Pil nazionale. Rispetto al 2008, la spesa sociale gestita dai governi locali è aumentata del 5,1%, in linea con la dinamica di leggera crescita osservata dal 2003, primo anno in cui è stata monitorata la spesa. La spesa è destinata a sette aree di utenza: famiglie e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati e nomadi, povertà e senza fissa dimora, multiutenza. Nel 2009, il 40% della spesa del Paese è stata destinata a famiglie e minori, circa il 22% agli anziani e il 21% ai disabili.
19. *Il contributo del volontariato, delle fondazioni e di benefattori.* La CIES ha realizzato un tentativo di dare un valore al contributo economico e di attività del volontariato per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale in Italia. Per questo sono state svolte audizioni di responsabili di associazioni e fondazioni bancarie e di associazioni e fondazioni di erogazione e sono stati elaborati alcuni dati ufficiali con metodi .statistici. L'analisi svolta dalla CIES dimostra che il

contributo del volontariato e della beneficenza privata in Italia è tutt'altro che modesto. Gli interventi di assistenza sociale attuati dalle fondazioni bancarie, con riferimento al disagio causato da disabilità, inabilità e non autosufficienza ed a inclusioni sociali conseguenti ad emarginazioni, nel 2010, sono stati di circa 175 milioni di euro, per 3.194 interventi (importo medio per intervento 55.000 euro), con un incremento di risorse di quasi un quarto rispetto al 2009. Gli interventi diretti delle fondazioni hanno riguardato riqualificazioni edilizie, servizi raccolta e distribuzione generi prima necessità, forme di microcredito, *housing* sociale utilizzando il proprio patrimonio edilizio, locazioni a canone ridotto per studenti, anziani, giovani coppie, immigrati e famiglie in difficoltà. Le banche afferenti all'ABI hanno attivato accordi con le associazioni dei consumatori per la sospensione del pagamento di rate di mutui per le famiglie in difficoltà (53.648 sospensioni accordate), per un importo totale di mutui sospesi di 6,6 milioni di euro; fondi di garanzia per le famiglie con nuovi nati (20.000 finanziamenti concessi per un controvalore di 112 milioni di euro nel triennio 2009-12); fondi di garanzia per l'accesso al credito per studenti (1109 domande accolte per 6,3 milioni di euro), credito per l'accesso al mutuo per l'abitazione principale, anticipi dell'indennità per la Cassa Integrazione Guadagni (14.858 domande accolte per 68,3 milioni di euro) e microcredito per il sostegno alle spese delle famiglie, alle imprese e per le famiglie e le imprese abruzzesi che hanno subìto danni diretti o indiretti dal terremoto. Le fondazioni di erogazione raggruppate nell'Assifero erogano, inoltre, a fini filantropici, altri 100 milioni di euro l'anno. La filantropia privata – i cui margini di azione superano quelli dei soci di Assifero – opera inoltre per risolvere emergenze (microcredito, fondi straordinari), per sperimentare novità sociali (affido di famiglia), per sensibilizzare e coinvolgere la pubblica opinione, per catalizzazione risorse di ogni provenienza filantropica, per la crescita gestionale del privato sociale e per lo sviluppo di relazioni. Di quest'ultime attività sarebbe interessante poter avere una dimensione. L'esercizio di attribuzione di un valore economico alle attività del volontariato per anno 1999 indica che queste "valgono" 7.779 milioni di euro, corrispondente allo 0,7% del PIL nazionale. Sommata al totale del valore della produzione delle istituzioni non-profit, questa stima indica che la ricchezza prodotta dal settore non-profit in Italia supera il 4% del prodotto interno lordo.

20. *I sistemi di welfare*. Per dare risposta ad una crescente povertà è necessario ripensare i sistemi di welfare. Le politiche di contrasto della povertà richiedono, *a livello finanziario*, l'impegno massiccio dei governi e delle amministrazioni pubbliche, chiamate ad un impegno crescente pur in situazioni (è il caso dell'Italia) di perdurante contrazione delle risorse economiche. In assenza di spazi percorribili per l'introduzione di schemi di reddito minimo, è possibile però un riposizionamento delle relazioni tra pubblico e privato a livello operativo. A questo livello, infatti, le organizzazioni più efficaci sono quelle non burocratiche, sganciate da funzioni di controllo sociale e capaci di gestire relazioni personalizzate (sia pure su base universalistica). Un esempio emblematico di questo sistema è l'esperienza statunitense del *food stamps program* (FSP) e degli *special supplemental nutritional programs for women, infants and children (WIC)*, punto di riferimento internazionale sul tema (di cui l'esperienza italiana della Carta acquisti rappresenta una prima e parziale riproposizione), che presenta un diverso grado di adesione secondo che le agenzie che erogano gli aiuti siano

pubbliche o del terzo settore. La differenza principale consiste nella centralità della relazione tra le persone e gli enti di assistenza, relazione che consente di valutare con accuratezza la natura del bisogno e dell'aiuto, di cui l'aspetto materiale è solo una parte.

21. *Spazio pubblico per interventi del settore privato*? È possibile prefigurare una divisione di ruoli in funzione degli obiettivi da perseguire e degli strumenti a disposizione? Il settore pubblico può porsi l'obiettivo di ridurre in modo efficace il rischio di povertà monetaria, riducendo gli ambiti di spreco e cattiva utilizzazione delle risorse e focalizzando i trasferimenti monetari su famiglie, bambini e disabili. Inoltre, la relazione tra la spesa sociale e la riduzione del rischio di povertà, seppur apprezzabile in alcuni casi, non è generalizzabile. I casi opposti dei Paesi Bassi (alta spesa e capacità media di riduzione del rischio di povertà) e della Germania (un solo punto percentuale in meno di riduzione del rischio rispetto ai Paesi Bassi con una spesa sociale inferiore di circa i due terzi) mostrano come l'efficienza dei risultati dipenda da variabili di natura culturale e organizzativa che non dipendono solo dai livelli di spesa (Martinelli e Pesenti, 2011). Accanto e oltre a questa dimensione di intervento pubblico, il settore non-profit e le imprese sociali possono invece porsi l'obiettivo di ridurre la deprivazione materiale e psico-sociale sulla base di un modello organizzativo differente sia rispetto al pubblico che al settore profit. L'esperienza di migliaia di enti e associazioni di varia natura, spesso unite in rete attraverso grandi centrali di secondo livello (Caritas, Banco alimentare, Conferenza San Vincenzo, ecc) rappresenta una straordinaria dotazione di capitale umano, sociale e relazionale che, in una nuova logica dello spazio pubblico, possono massimizzare i loro interventi. È, dunque, proponibile un'alleanza sussidiaria tra gli enti istituzionali e gli enti non profit, nel rispetto attivo delle specifiche competenze e modalità operative. Se, da un lato, i servizi sociali istituzionali sono in grado di garantire interventi continuativi con i necessari supporti professionali ed economici, d'altro lato, gli enti non profit sono per lo più in grado di compiere interventi flessibili in un più ampio ventaglio di situazioni, che in buona parte resterebbero invisibili o non raggiungibili secondo i parametri istituzionali. Questa divisione funzionale delle competenze e dei metodi di intervento consentirebbe, in pratica, di potenziare le reti di protezione sociale con costi economici sostenibili e il concorso di risorse umane e forme di solidarietà motivate, innovative, capillari. È, a tal proposito, opportuno incoraggiare sia i servizi istituzionali a livello territoriale che le organizzazioni non profit a estendere la collaborazione reciproca trovando forme meno vincolanti e burocratiche, rispetto a quelle ancora in uso, che penalizzano principalmente le organizzazioni più piccole, ma non meno vitali.

Riferimenti bibliografici

Aassve A., Burgess S., Dickson M., Propper C. (2005) *Modelling Poverty by not Modelling Poverty: An Application of a Simultaneous Hazards Approach to the UK*, Working Paper 2005-26, Institute for Social and Economic Research, University of Essex

Accolla G. (2009), *Povertà e benessere in Lombardia: un'analisi multidimensionale del fenomeno*, in ORES (2009) *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2008*, Guerini e Associati, Milano, pp.171-190.

Accolla G. (2010) Misure di povertà multidimensionale: la Lombardia nel contesto nazionale, in: ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2009*, Guerini e Associati, Milano: 163-182

Accolla G. (2011) Quando gli elementi di privazione si sommano: l'indice ORES di povertà multidimensionale in Lombardia, in: ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2010*, Guerini e Associati, Milano: 163-182

Atkinson A.B., Marlier E. (eds) (2010) *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat Statistical Books, Eurostat, Luxembourg

Ajala L. (2000) *Las Rentas Minimas en la Reestructuracion de los Estados de Bienestar*, CES, Madrid

Baldini M., Toso S. (2004) *Diseguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna

Banca d'Italia (2009a) *Mezzogiorno e politiche regionali*, Seminari e Convegni, n.2, novembre, Banca d'Italia, Roma

Banca d'Italia (2009) *Relazione annuale sul 2008*, Banca d'Italia, Roma

Banca d'Italia (2012) *Relazione annuale sul 2011*, Banca d'Italia, Roma

Banca d'Italia (2012), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010* (a cura di Biancotti C. et al.), Supplemento al bollettino statistico, n.6, Roma, Banca d'Italia

Bane M.J., Ellwood D.T. (1986) Slipping into and out of poverty: The dynamics of spells, *Journal of Human Resources*, **21(1)**: 1-23

Biewen M. (2003) *Who Are the Chronic Poor? Evidence on the Extent and the Composition of Chronic Poverty in Germany*, IZA Discussion Papers *779*, IZA

Benvegnù-Pisani G. (2011) Presentazione. In: Caritas Italiana – Fondazione "E. Zancan", *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna: 7-11

Brandolini A. (2009), *Indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro nonché sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008*, 11° Commissione Lavoro e previdenza sociale, Senato della Repubblica, 21 aprile, Roma

Breda C., Fabbris L. (2002) Il rischio di disagio nelle famiglie di Padova. In: Puggioni G. (a cura di) *Modelli e metodi per l'analisi di rischi sociali e sanitari*, Cleup, Padova: 161-184

Brun F., Mosso A., Xausa E. (2005) *Rapporto sulla marginalità socio-economica delle comunità montane piemontesi. 2005*, Dipartimento di Economia e Ingegneria agraria, forestale e ambientale, Università degli studi di Torino – Regione Piemonte, Torino

Burchardt T. (2006), *Foundations for measuring equality: A discussion paper for the Equalities Review*, Discussion Paper 111 CASE.

Burchardt T., Vizard P. (2007), D*efinition of equality and framework for measurement: Final Recommendations of the Equalities Review Steering Group on Measurement*, Discussion Paper 120 CASE.

Burchardt T., Vizard P. (2007a), *Developing a capability list: Final Recommendations of the Equalities Review Steering Group on Measurement*, Discussion Paper 121 CASE.

Busilacchi G. (2008) Le basi dell'Europa sociale: modelli di reddito minimo nella UE a 27, Paper presentato alla *Prima Conferenza Annuale ESPAnet Italia 2008, Ancona, 6-8 novembre 2008*

Cadum E., Costa F., Biggeri A., Martuzzi M. (1999) Deprivazione e mortalità: un indice di deprivazione per l'analisi delle disuguaglianze su base geografica, *Epidemiologia e Prevenzione*, **23**: 175-187

Cappariello R., Zizza R. (2010) Dropping the books and working off the books, *Labour*, **24(2)**: 139-162

Cappellari L., Jenkins S.P. (2002) Who stays poor? Who becomes poor? Evidence from the British Household Panel Survey, *Economic Journal*, **112**: C60-C67

Caritas Europa (2006) *Migration, a Journey into Poverty? A Caritas Europa Study on Poverty and Exclusion of Immigrants in Europe*, Brussels

Caritas Italiana – Fondazione "E. Zancan" (2011) *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.

Caritas – Cappelletti P., Martinelli M. (2010) Animare la città. Percorsi di *Community Building*, Edizioni Erickson, Trento.

Caritas – Magatti M. (a cura di) (2007) *La città abbandonata: dove sono e come cambiano le periferie italiane*, il Mulino, Bologna.

Carrieri V. (2008) Diseguaglianze di salute e condizioni socioeconomiche in Italia: esiste una questione meridionale?, *Politiche Sanitarie*, Gennaio-Marzo 2008: 15-24

Carstairs V., Morris R. (1991) *Deprivation and Health in Scotland*, Aberdeen University Press, Aberdeen

Cellini,S.R., McKernan S.-M., Ratcliffe C. (2008) The dynamics of poverty in the United States: A review of data, methods, and findings, *Journal of Policy Analysis and Management*, **27(3)**: 577–605

Cheli, B., Lemmi, A. (1995) A totally fuzzy and relative approach to the multidimensional analysis of poverty, *Economic Notes*, **1**: 115-134

Chiappero Martinetti E. (1994) A new approach to evaluation of well-being and poverty by fuzzy set theory, *Giornale degli economisti e annali di economia*, **7-9**: 367-388

Chiappero Martinetti E. (2000) A multidimensional assessment of well-being based on Sen's functioning approach, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, **2**: 207-239

Chiappero Martinetti E. (2007), *La multidimensionalità del fenomeno: alcune analisi settoriali, introduzione*, in IReR (2007) *L'esclusione sociale in Lombardia, caratteristiche, risposte, politiche*, Guerini e Associati, Milano: 125-128

Citro C.F., Michael R.T. (eds) (1995) *Measuring Poverty: A New Approach*, National Academy Press, Washington, DC

Commissione Europea (2011) *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Programma quadro di ricerca e innovazione "Horizon 2020"*. COM(2011) 808 definitivo, Bruxelles

Consiglio Europeo (2010) *Conclusioni: 17 giugno 2010*, Consiglio Europeo, Bruxelles

Coromaldi M., Zoli M. (2012) Deriving multidimensional poverty indicators: Methodological issues and an empirical analysis for Italy, *Social Indicator Research*, **107**: 37-45M

Costa G., Carrieri V. (2009) Povertà e salute nell'età anziana. Conoscenze e politiche, cap. 5 in: *Rapporto 2009 sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Commissione di indagine sull'esclusione sociale, Roma: 201-226

Dagum C. (1989) Poverty as perceived by Leyden Evalutation Project. A survey of Hagenaars' contribution on the perception of poverty, *Economic Notes*, **1**: 99-110

Daniele V., Malanima P. (2007) *Il prodotto delle regioni ed il divario nord-sud in Italia (1861-2004), Rivista di Politica Economica*, **III-IV**: 267-315

Debels A., Vandecasteele L. (2008) The time lag in annual household-based income measures: assessing and correcting the bias, *Review of Income and Wealth*, **54(1)**: 71-88

Devicienti F. (2011) Estimating poverty persistence in Britain, *Empirical Economics*, **40(3)**: 657-686

Duncan,G.J., Gustafsson B., Hauser R., Schmauss G., Messinger H., Muffels R., Nolan B., Ray J.C. (1993) Poverty dynamics in eight countries, *Journal of Population Economics*, **6**: 215-234

EC (2010) *Europe 2020: Integrated Guidelines for the Economic and Employment Policies of the Member States*, European Commission, COM(2010a), SEC(2010a), Brussels

Ellwood D.T. (1988) *Poor Support. Poverty in the American Family*, Basic Books, New York

Endrizzi I., Fabbris L., Martini M.C. (2003) Il *turnover* nello stato di disagio delle famiglie di Padova. In: Fabbris L. (a cura di) *LAID-OUT: scoprire i rischi con l'analisi di segmentazione*, Cleup, Padova: 191-208

Endrizzi I., Fabbris L., Schievano C. (2003) Gruppi di famiglie a rischio di disagio mediante analisi di segmentazione. In: Fabbris L. (a cura di) *LAID-OUT: scoprire i rischi con l'analisi di segmentazione*, Cleup, Padova: 209-232

(The) Equalities Review (2007) *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review* (http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100807034701/http:/archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview/upload/assets/www.theequalitiesreview.org.uk/equality_review)

Esping-Andersen G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.

Èupolis Lombardia, ORES, ESAE (2011) *L'esclusione sociale in Lombardia. Terzo Rapporto 2010*, Guerini e Associati, Milano

Eurobarometro (2010) *La povertà e l'esclusione sociale*, Special Eurobarometer, 255

European Commission (2002) *Joint Report on Social Inclusion, Employment & Social Affairs*, Lussemburgo

Eurostat – European Commission (2009) *What Can Be Learned from Deprivation Indicators in Europe*, European Communities, Brussels

Eurostat (2011a) *Eurostat Regional Yearbook 2011*, Eurostat, Luxembourg

Eurostat (2011b) *Description of EU-SILC user database variables: cross-sectional and longitudinal (version 2009-1)*, European Commission-Eurostat, Brussels

Eurostat (2012) *Income Poverty and Material Deprivation in European Countries, 2010 Edition* (last update 2012), Methodologies and Working Papers, Eurostat

Fabbris L. (2005) La ricerca. In: Azienda ULSS 16 – Osservatorio per la tutela e promozione della persona, *Presenze nascoste. Viaggio nelle estreme povertà in Veneto*, Regione del Veneto-Giunta Regionale, ULSS 16, Veneto sociale, Padova: 31-66

Fabbris L. (a cura di) (2007a) *Le famiglie venete a rischio di disagio*, Cleup, Padova

Fabbris L. (2007b) Teoria e prassi della misura del disagio nelle e delle famiglie. In: Fabbris L. (a cura di) *Le famiglie venete a rischio di disagio*, Cleup, Padova: 1-20

Fazzi L. (1998) *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Franco Angeli, Milano

Freguja C., Muratore M.G., Pannuzi N. (2007) *Subjective indicators as measures of living conditions*. In: Società Italiana di Statistica, *Atti del Convegno Intermedio 2007 – Università Ca' Foscari di Venezia 6-8 giugno 2007 – Sessioni Plenarie e Specializzate*; CLEUP, Padova

Giraldo A., Rettore E., Trivellato U. (2007) Gli episodi di povertà causano ulteriori episodi di povertà? Evidenze dal panel sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia, in: Saraceno C., Brandolini A. (a cura di) *Rapporto sulla povertà*, Istituto Cattaneo, Il Mulino: 237-257

Goedhart T., Halberstadt V., Kapteyn A., Van Praag B.M.S. (1977) The poverty line: Concept and measurement, *The Journal of Human Resources*, **12**: 503-520

Gough I., Bradshaw J., Ditch J., Eardley T., Whiteford T. (1997) Social assistance in OECD countries, *Journal of European Social Policy*, **7(1)**: 17-43

Hagenaars A.J.M. (1986) *The Perception of Poverty*; North Holland, Amsterdam

Harrington M. (1969) *La povertà negli Stati Uniti*, Il Saggiatore, Milano (versione inglese: 1962, *The Other America: Poverty in the United States*)

Hölsch K., Kraus M. (2004) Poverty alleviation and the degree of centralization in European schemes of social assistance, *Journal of European Social Policy*, **14(2)**: 143-164

Innocenti E., Vecchiato T. (2007) Servizi per le famiglie con figli e livelli essenziali: prove di fattibilità e sostenibilità. In: Guerzoni L. (a cura di) *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Il Mulino, Bologna

Innocenti E., Vecchiato T. (2011) *Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico*, Roma

Istat (2007) *distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia: Anni 2006-2007, Statistiche in breve, Istat* http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/2009/12/29/74f5e8d10b7fd120a4f8e39c8a7b77f2_istatredditoecondizionivitatestointegrale20081222.pdf

http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/2009/12/29/74f5e8d10b7fd120a4f8e39c8a7b77f2_istatredditoecondizionivitatestointegrale20081222.pdf

ILO (2011) *Manual on the Measurement of Volunteer Work*, ILO, Geneva

Istat (vari anni) *Rilevazione sulle forze di lavoro*, Istat, Roma

Istat (2009) *La misura della povertà assoluta*, Metodi e norme n. 39, http://www3.istat.it/dati/catalogo/20090422_00/misura_della_poverta_assoluta.pdf

Istat (2010a) *Le differenze nei livelli di prezzo al consumo tra i capoluoghi delle regioni italiane. Anno 2009*, Istat, Roma

Istat (2010b) *Indagine sulle condizioni di vita (UDB IT SILC*) http://www.istat.it/it/archivio/4152

Istat (2011a) Reddito e condizioni di vita: anno 2010, *Statistiche report*, 29 dicembre, Roma, Istat

Istat (2011b) La povertà in Italia. Anno 2010, *Statistiche report*, Roma, Istat

Istat (2011c) *Indagine sulle organizzazioni e i servizi alle persone senza dimora, 2010*, Istat, Roma

Jenkins S.P, Van Kerm P. (2011) *Patterns of persistent poverty: Evidence from EU-SILC*, ISER Working Paper Series, n. 2011-2030, ISER

Kazepov Y. (2009) La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia, in: Kazepov Y. (a cura di) *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Toma: 11-38

Kelleher C., Timoney A., Friel S., McKeown D. (2002) Indicators of deprivation, voting patterns and health status at area level in the Republic of Ireland, *Journal of Epidemiology and Community Health*, **56**: 36-44

Leibfried S. (1992) Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community. In: Ferge Z., Kolberg J. (eds) *Social Policy in a Changing Europe*, Westview Press, Boulder: 245-279

Martinelli A., Pesenti L. (2011) Povertà e politiche pubbliche nelle regioni europee: riflessioni comparative, in: ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2010*, Guerini e Associati, Milano: 237 – 252

Micheli G.A. (1999) *Cadere in povertà. Le situazioni a rischio, i processi, i terreni di coltura dell'impoverimento*, Franco Angeli, Milano

Micheli G.A., Laffi S. (a cura di) (1995) *Derive. Stati e percorsi di povertà non estreme*, Franco Angeli, Milano

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2010) *Povertà ed esclusione sociale. L'Italia nel contesto comunitario. Anno 2010*, Quaderni della Ricerca Sociale, 3, Roma

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011) *Rapporto finale sull'economia non osservata e flussi finanziari*, a cura del gruppo di lavoro sull'Economia sommersa e i flussi finanziari, luglio, Roma

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2012) *Documento di economia e finanza 2011. Sezione III Programma nazionale di Riforma*, Ministero dell'Economia e Finanze, Roma

Morciano M., Hancock R., Pudney S. (2012) *Disability costs and equivalence scales in the older population*, ISER Working Paper Series 2012-09, Institute for Social and Economic Research

Muffels R., Vriens M. (1991) The elaboration of a deprivation scale and the definition of a subjective poverty line, Paper presented at *Annual Meeting of the European Society for Population Economics (6-8 June, Pisa)*

Natali D., Rago M. (2010) L'analisi comparata delle politiche di welfare: una riflessione metodologica, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, **1**: 61-82

Nussbaum M.C. (2008) *Giustizia sociale e dignità umana*, Il Mulino, Bologna

Osberg L., Sharpe A (2003) *Human well-being and economic well-being: what values are implicit in current indices?*, CSLS Research Report 2003-2004

Oxley H., Dang T.T., Antolín P. (2000) Poverty dynamics in six OECD countries, *OECD Economic Studies*, **30(I)**: 7-52.

Parlamento europeo (2011) *Risoluzione del 25 marzo 2010 sul rapporto annuale della BCE per il 2008*, (2009/2090(INI)) - (2011/C 4 E/07).

Perulli P., Pichierri A. (a cura di) (2010) *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi, Torino

Pfau-Effinger B. (2005) Culture and welfare state policies: Reflections on a complex interrelation, *Journal of Social Policy*, **XXXIV(1)**: 1-18

Pfau-Effinger B. (2009) Le culture di welfare nella prospettiva europea, *Studi di Sociologia*, **2**: 123-149

Poffe S., Fabbris L. (2005) Determinants of the risk of distress in Veneto families. In: Provasi C. (a cura di) *S.Co. 2005 Modelli complessi e metodi computazionali intensivi per la stima e la previsione*, Cleup Editrice, Padova: 179-184

Polin V., Raitano M. (2012) *Poverty Dynamics in Clusters of European Union Countries: Related Events and Main Determinants*, Working Paper Series, Department of Economics, University of Verona, Italy

Quaranta G., Quinti G. con Cacace M., Marta F. (2005) *Esclusione sociale e povertà. Contributo per la conoscenza e la misurazione dei rischi sociali e ambientali nel contesto internazionale*, CERFE, Roma

Ranci C. (1999) *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Il Mulino, Bologna

Ranci C. (2002) *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna

Ricolfi L. (2010) *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e Associati, Milano

Ringen G. (1988) Direct and indirect measures of poverty, *Journal of Social Policy*, **17(3)**: 351-365

Room G. (1995) *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Policy Press, Bristol

Sarpellon G. (1983) *Rapporto sulla povertà in Italia. La sintesi della grande indagine CEE*, Franco Angeli, Milano

Sen A.K. (1985) *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, Oxford

Sen A.K. (1992) *Inequality Re-examinated*, Oxford University Press, Oxford

Sen A. (2000) *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano

Silver H. (2007) *Social Exclusion: Comparative Analysis of Europe and Middle East Youth*, Middle East Youth Initiative Working Paper (September 2007)

Silverman B.W. (1992) *Density Estimation for Statistics and Data Analysis*, Chapman & Hall, London

Spadea T., Zengarini N., Kunst A., Zanetti R., Rosso S., Costa G. (2010) Cancer risk in relationship to different indicators of adult socioeconomic position in Turin, Italy, *Cancer Causes Control*, **21**: 1117-1130

Svimez (2011) *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino

Torsheim T., Currie C., Boyce W., Kalnins I., Overpeck M., Haughland S. (2004) Material deprivation and self-rated health: A multilevel study of adolescents from 22 European and North American countries, *Social Science & Medicine*, **59**: 1-12

Townsend P. (1987) Deprivation, *Journal of Social Policy*, **16(2)**: 125-146

Townsend P., Phillimore P., Beattie A. (1988) *Health and Deprivation: Inequality and the North*, Croom Helm, London

Trivellato U. (1998) Il monitoraggio della povertà e della sua dinamica: questioni di misura e evidenze empiriche, *Statistica*, **58**: 549-574

UN (2003) *Handbook of National Accounting. Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, Studies in Methods, Series F, No. 91, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, United Nations, New York

Van Kerm P., Pi Alperin M.N. (2011) *Inequality, Growth and Mobility: The Inter-temporal Distribution of Income in European Countries. 2003–2007*, Methodologies and Working papers, Eurostat, Luxembourg: 1-36.

Vannoni F. (2009) Disuguaglianze socio-economiche e condizioni di salute attraverso l'Indagine multiscopo sulla salute. In: Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A. (a cura di) *Dimensioni della diseguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna:

Van Praag B.M.S. (1978) The perception of income inequality. In: Krelle W., Shorrocks A.F. (eds) *Personal Income Distribution*, North Holland, Amsterdam: 113-136

Veneto Lavoro – Regione del Veneto (a cura di) (2012) *Un lento dimagrimento: le ricadute della crisi sul sistema occupazionale. Rapporto 2012*, Franco Angeli, Milano

Vittadini G. (2002) *Liberi di scegliere. Dal welfare state al welfare mix*, ETAS, Milano

Zaidi A., Burchardt T. (2005) Comparing incomes when needs differ: Equivalization for the extra costs of disability in the U.K., *Review of Income and Wealth*, **51(1)**: 89-114

Riferimenti bibliografici

Aassve A., Burgess S., Dickson M., Propper C. (2005) *Modelling Poverty by not Modelling Poverty: An Application of a Simultaneous Hazards Approach to the UK*, Working Paper 2005-26, Institute for Social and Economic Research, University of Essex

Accolla G. (2009), *Povertà e benessere in Lombardia: un'analisi multidimensionale del fenomeno*, in ORES (2009) *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2008*, Guerini e Associati, Milano, pp.171-190.

Accolla G. (2010) Misure di povertà multidimensionale: la Lombardia nel contesto nazionale, in: ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2009*, Guerini e Associati, Milano: 163-182

Accolla G. (2011) Quando gli elementi di privazione si sommano: l'indice ORES di povertà multidimensionale in Lombardia, in: ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2010*, Guerini e Associati, Milano: 163-182

Atkinson A.B., Marlier E. (eds) (2010) *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat Statistical Books, Eurostat, Luxembourg

Ajala L. (2000) *Las Rentas Minimas en la Reestructuracion de los Estados de Bienestar*, CES, Madrid

Baldini M., Toso S. (2004) *Diseguaglianza, povertà e politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna

Banca d'Italia (2009a) *Mezzogiorno e politiche regionali*, Seminari e Convegni, n.2, novembre, Banca d'Italia, Roma

Banca d'Italia (2009) *Relazione annuale sul 2008*, Banca d'Italia, Roma

Banca d'Italia (2012) *Relazione annuale sul 2011*, Banca d'Italia, Roma

Banca d'Italia (2012), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010* (a cura di Biancotti C. et al.), Supplemento al bollettino statistico, n.6, Roma, Banca d'Italia

Bane M.J., Ellwood D.T. (1986) Slipping into and out of poverty: The dynamics of spells, *Journal of Human Resources*, **21(1)**: 1-23

Biewen M. (2003) *Who Are the Chronic Poor? Evidence on the Extent and the Composition of Chronic Poverty in Germany*, IZA Discussion Papers *779*, IZA

Benvegnù-Pisani G. (2011) Presentazione. In: Caritas Italiana – Fondazione "E. Zancan", *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna: 7-11

Brandolini A. (2009), *Indagine conoscitiva sul livello dei redditi di lavoro nonché sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008*, 11° Commissione Lavoro e previdenza sociale, Senato della Repubblica, 21 aprile, Roma

Breda C., Fabbris L. (2002) Il rischio di disagio nelle famiglie di Padova. In: Puggioni G. (a cura di) *Modelli e metodi per l'analisi di rischi sociali e sanitari*, Cleup, Padova: 161-184

Brun F., Mosso A., Xausa E. (2005) *Rapporto sulla marginalità socio-economica delle comunità montane piemontesi. 2005*, Dipartimento di Economia e Ingegneria agraria, forestale e ambientale, Università degli studi di Torino – Regione Piemonte, Torino

Burchardt T. (2006), *Foundations for measuring equality: A discussion paper for the Equalities Review*, Discussion Paper 111 CASE.

Burchardt T., Vizard P. (2007), D*efinition of equality and framework for measurement: Final Recommendations of the Equalities Review Steering Group on Measurement*, Discussion Paper 120 CASE.

Burchardt T., Vizard P. (2007a), *Developing a capability list: Final Recommendations of the Equalities Review Steering Group on Measurement*, Discussion Paper 121 CASE.

Busilacchi G. (2008) Le basi dell'Europa sociale: modelli di reddito minimo nella UE a 27, Paper presentato alla *Prima Conferenza Annuale ESPAnet Italia 2008, Ancona, 6-8 novembre 2008*

Cadum E., Costa F., Biggeri A., Martuzzi M. (1999) Deprivazione e mortalità: un indice di deprivazione per l'analisi delle disuguaglianze su base geografica, *Epidemiologia e Prevenzione*, **23**: 175-187

Cappariello R., Zizza R. (2010) Dropping the books and working off the books, *Labour*, **24(2)**: 139-162

Cappellari L., Jenkins S.P. (2002) Who stays poor? Who becomes poor? Evidence from the British Household Panel Survey, *Economic Journal*, **112**: C60-C67

Caritas Europa (2006) *Migration, a Journey into Poverty? A Caritas Europa Study on Poverty and Exclusion of Immigrants in Europe*, Brussels

Caritas Italiana – Fondazione "E. Zancan" (2011) *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.

Caritas – Cappelletti P., Martinelli M. (2010) Animare la città. Percorsi di *Community Building*, Edizioni Erickson, Trento.

Caritas – Magatti M. (a cura di) (2007) *La città abbandonata: dove sono e come cambiano le periferie italiane*, il Mulino, Bologna.

Carrieri V. (2008) Diseguaglianze di salute e condizioni socioeconomiche in Italia: esiste una questione meridionale?, *Politiche Sanitarie*, Gennaio-Marzo 2008: 15-24

Carstairs V., Morris R. (1991) *Deprivation and Health in Scotland*, Aberdeen University Press, Aberdeen

Cellini,S.R., McKernan S.-M., Ratcliffe C. (2008) The dynamics of poverty in the United States: A review of data, methods, and findings, *Journal of Policy Analysis and Management*, **27(3)**: 577–605

Cheli, B., Lemmi, A. (1995) A totally fuzzy and relative approach to the multidimensional analysis of poverty, *Economic Notes*, **1**: 115-134

Chiappero Martinetti E. (1994) A new approach to evaluation of well-being and poverty by fuzzy set theory, *Giornale degli economisti e annali di economia*, **7-9**: 367-388

Chiappero Martinetti E. (2000) A multidimensional assessment of well-being based on Sen's functioning approach, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, **2**: 207-239

Chiappero Martinetti E. (2007), *La multidimensionalità del fenomeno: alcune analisi settoriali, introduzione*, in IReR (2007) *L'esclusione sociale in Lombardia, caratteristiche, risposte, politiche*, Guerini e Associati, Milano: 125-128

Citro C.F., Michael R.T. (eds) (1995) *Measuring Poverty: A New Approach*, National Academy Press, Washington, DC

Commissione Europea (2011) *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Programma quadro di ricerca e innovazione "Horizon 2020"*. COM(2011) 808 definitivo, Bruxelles

Consiglio Europeo (2010) *Conclusioni: 17 giugno 2010*, Consiglio Europeo, Bruxelles

Coromaldi M., Zoli M. (2012) Deriving multidimensional poverty indicators: Methodological issues and an empirical analysis for Italy, *Social Indicator Research*, **107**: 37-45M

Costa G., Carrieri V. (2009) Povertà e salute nell'età anziana. Conoscenze e politiche, cap. 5 in: *Rapporto 2009 sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Commissione di indagine sull'esclusione sociale, Roma: 201-226

Dagum C. (1989) Poverty as perceived by Leyden Evalutation Project. A survey of Hagenaars' contribution on the perception of poverty, *Economic Notes*, **1**: 99-110

Daniele V., Malanima P. (2007) *Il prodotto delle regioni ed il divario nord-sud in Italia (1861-2004)*, *Rivista di Politica Economica*, **III-IV**: 267-315

Debels A., Vandecasteele L. (2008) The time lag in annual household-based income measures: assessing and correcting the bias, *Review of Income and Wealth*, **54(1)**: 71-88

Devicienti F. (2011) Estimating poverty persistence in Britain, *Empirical Economics*, **40(3)**: 657-686

Duncan,G.J., Gustafsson B., Hauser R., Schmauss G., Messinger H., Muffels R., Nolan B., Ray J.C. (1993) Poverty dynamics in eight countries, *Journal of Population Economics*, **6**: 215-234

EC (2010) *Europe 2020: Integrated Guidelines for the Economic and Employment Policies of the Member States*, European Commission, COM(2010a), SEC(2010a), Brussels

Ellwood D.T. (1988) *Poor Support. Poverty in the American Family*, Basic Books, New York

Endrizzi I., Fabbris L., Martini M.C. (2003) Il *turnover* nello stato di disagio delle famiglie di Padova. In: Fabbris L. (a cura di) *LAID-OUT: scoprire i rischi con l'analisi di segmentazione*, Cleup, Padova: 191-208

Endrizzi I., Fabbris L., Schievano C. (2003) Gruppi di famiglie a rischio di disagio mediante analisi di segmentazione. In: Fabbris L. (a cura di) *LAID-OUT: scoprire i rischi con l'analisi di segmentazione*, Cleup, Padova: 209-232

(The) Equalities Review (2007) *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review* (http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100807034701/http:/archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview/upload/assets/www.theequalitiesreview.org.uk/equality_review)

Esping-Andersen G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.

Èupolis Lombardia, ORES, ESAE (2011) *L'esclusione sociale in Lombardia. Terzo Rapporto 2010*, Guerini e Associati, Milano

Eurobarometro (2010) *La povertà e l'esclusione sociale*, Special Eurobarometer, 255

European Commission (2002) *Joint Report on Social Inclusion, Employment & Social Affairs*, Lussemburgo

Eurostat – European Commission (2009) *What Can Be Learned from Deprivation Indicators in Europe*, European Communities, Brussels

Eurostat (2011a) *Eurostat Regional Yearbook 2011*, Eurostat, Luxembourg

Eurostat (2011b) *Description of EU-SILC user database variables: cross-sectional and longitudinal (version 2009-1)*, European Commission-Eurostat, Brussels

Eurostat (2012) *Income Poverty and Material Deprivation in European Countries, 2010 Edition* (last update 2012), Methodologies and Working Papers, Eurostat

Fabbris L. (2005) La ricerca. In: Azienda ULSS 16 – Osservatorio per la tutela e promozione della persona, *Presenze nascoste. Viaggio nelle estreme povertà in Veneto*, Regione del Veneto-Giunta Regionale, ULSS 16, Veneto sociale, Padova: 31-66

Fabbris L. (a cura di) (2007a) *Le famiglie venete a rischio di disagio*, Cleup, Padova

Fabbris L. (2007b) Teoria e prassi della misura del disagio nelle e delle famiglie. In: Fabbris L. (a cura di) *Le famiglie venete a rischio di disagio*, Cleup, Padova: 1-20

Fazzi L. (1998) *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Franco Angeli, Milano

Freguja C., Muratore M.G., Pannuzi N. (2007) *Subjective indicators as measures of living conditions*. In: Società Italiana di Statistica, *Atti del Convegno Intermedio 2007 – Università Ca' Foscari di Venezia 6-8 giugno 2007 – Sessioni Plenarie e Specializzate*; CLEUP, Padova

Giraldo A., Rettore E., Trivellato U. (2007) Gli episodi di povertà causano ulteriori episodi di povertà? Evidenze dal panel sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia, in: Saraceno C., Brandolini A. (a cura di) *Rapporto sulla povertà*, Istituto Cattaneo, Il Mulino: 237-257

Goedhart T., Halberstadt V., Kapteyn A., Van Praag B.M.S. (1977) The poverty line: Concept and measurement, *The Journal of Human Resources*, **12**: 503-520

Gough I., Bradshaw J., Ditch J., Eardley T., Whiteford T. (1997) Social assistance in OECD countries, *Journal of European Social Policy*, **7(1)**: 17-43

Hagenaars A.J.M. (1986) *The Perception of Poverty*; North Holland, Amsterdam

Harrington M. (1969) *La povertà negli Stati Uniti*, Il Saggiatore, Milano (versione inglese: 1962, *The Other America: Poverty in the United States*)

Hölsch K., Kraus M. (2004) Poverty alleviation and the degree of centralization in European schemes of social assistance, *Journal of European Social Policy*, **14(2)**: 143-164

Innocenti E., Vecchiato T. (2007) Servizi per le famiglie con figli e livelli essenziali: prove di fattibilità e sostenibilità. In: Guerzoni L. (a cura di) *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Il Mulino, Bologna

Innocenti E., Vecchiato T. (2011) *Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico*, Roma

Istat (2007) *distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia: Anni 2006-2007, Statistiche in breve, Istat* http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/2009/12/29/74f5e8d10b7fd120a4f8e39c8a7b77f2_istatredditoecondizionivitatestointegrale20081222.pdf

http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/2009/12/29/74f5e8d10b7fd120a4f8e39c8a7b77f2_istatredditoecondizionivitatestointegrale20081222.pdf

ILO (2011) *Manual on the Measurement of Volunteer Work*, ILO, Geneva

Istat (vari anni) *Rilevazione sulle forze di lavoro*, Istat, Roma

Istat (2009) *La misura della povertà assoluta*, Metodi e norme n. 39, http://www3.istat.it/dati/catalogo/20090422_00/misura_della_poverta_assoluta.pdf

Istat (2010a) *Le differenze nei livelli di prezzo al consumo tra i capoluoghi delle regioni italiane. Anno 2009*, Istat, Roma

Istat (2010b) *Indagine sulle condizioni di vita (UDB IT SILC*) http://www.istat.it/it/archivio/4152

Istat (2011a) Reddito e condizioni di vita: anno 2010, *Statistiche report*, 29 dicembre, Roma, Istat

Istat (2011b) La povertà in Italia. Anno 2010, *Statistiche report*, Roma, Istat

Istat (2011c) *Indagine sulle organizzazioni e i servizi alle persone senza dimora, 2010*, Istat, Roma

Jenkins S.P, Van Kerm P. (2011) *Patterns of persistent poverty: Evidence from EU-SILC*, ISER Working Paper Series, n. 2011-2030, ISER

Kazepov Y. (2009) La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia, in: Kazepov Y. (a cura di) *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Toma: 11-38

Kelleher C., Timoney A., Friel S., McKeown D. (2002) Indicators of deprivation, voting patterns and health status at area level in the Republic of Ireland, *Journal of Epidemiology and Community Health*, **56**: 36-44

Leibfried S. (1992) Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community. In: Ferge Z., Kolberg J. (eds) *Social Policy in a Changing Europe*, Westview Press, Boulder: 245-279

Martinelli A., Pesenti L. (2011) Povertà e politiche pubbliche nelle regioni europee: riflessioni comparative, in: ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2010*, Guerini e Associati, Milano: 237 – 252

Micheli G.A. (1999) *Cadere in povertà. Le situazioni a rischio, i processi, i terreni di coltura dell'impoverimento*, Franco Angeli, Milano

Micheli G.A., Laffi S. (a cura di) (1995) *Derive. Stati e percorsi di povertà non estreme*, Franco Angeli, Milano

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2010) *Povertà ed esclusione sociale. L'Italia nel contesto comunitario. Anno 2010*, Quaderni della Ricerca Sociale, 3, Roma

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011) *Rapporto finale sull'economia non osservata e flussi finanziari*, a cura del gruppo di lavoro sull'Economia sommersa e i flussi finanziari, luglio, Roma

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2012) *Documento di economia e finanza 2011. Sezione III Programma nazionale di Riforma*, Ministero dell'Economia e Finanze, Roma

Morciano M., Hancock R., Pudney S. (2012) *Disability costs and equivalence scales in the older population*, ISER Working Paper Series 2012-09, Institute for Social and Economic Research

Muffels R., Vriens M. (1991) The elaboration of a deprivation scale and the definition of a subjective poverty line, Paper presented at *Annual Meeting of the European Society for Population Economics (6-8 June, Pisa)*

Natali D., Rago M. (2010) L'analisi comparata delle politiche di welfare: una riflessione metodologica, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, **1**: 61-82

Nussbaum M.C. (2008) *Giustizia sociale e dignità umana*, Il Mulino, Bologna

Osberg L., Sharpe A (2003) *Human well-being and economic well-being: what values are implicit in current indices?*, CSLS Research Report 2003-2004

Oxley H., Dang T.T., Antolín P. (2000) Poverty dynamics in six OECD countries, *OECD Economic Studies*, **30(I)**: 7-52.

Parlamento europeo (2011) *Risoluzione del 25 marzo 2010 sul rapporto annuale della BCE per il 2008*, (2009/2090(INI)) - (2011/C 4 E/07).

Perulli P., Pichierri A. (a cura di) (2010) *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi, Torino

Pfau-Effinger B. (2005) Culture and welfare state policies: Reflections on a complex interrelation, *Journal of Social Policy*, **XXXIV(1)**: 1-18

Pfau-Effinger B. (2009) Le culture di welfare nella prospettiva europea, *Studi di Sociologia*, **2**: 123-149

Poffe S., Fabbris L. (2005) Determinants of the risk of distress in Veneto families. In: Provasi C. (a cura di) *S.Co. 2005 Modelli complessi e metodi computazionali intensivi per la stima e la previsione*, Cleup Editrice, Padova: 179-184

Polin V., Raitano M. (2012) *Poverty Dynamics in Clusters of European Union Countries: Related Events and Main Determinants*, Working Paper Series, Department of Economics, University of Verona, Italy

Quaranta G., Quinti G. con Cacace M., Marta F. (2005) *Esclusione sociale e povertà. Contributo per la conoscenza e la misurazione dei rischi sociali e ambientali nel contesto internazionale*, CERFE, Roma

Ranci C. (1999) *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Il Mulino, Bologna

Ranci C. (2002) *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna

Ricolfi L. (2010) *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e Associati, Milano

Ringen G. (1988) Direct and indirect measures of poverty, *Journal of Social Policy*, **17(3)**: 351-365

Room G. (1995) *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Policy Press, Bristol

Sarpellon G. (1983) *Rapporto sulla povertà in Italia. La sintesi della grande indagine CEE*, Franco Angeli, Milano

Sen A.K. (1985) *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, Oxford

Sen A.K. (1992) *Inequality Re-examinated*, Oxford University Press, Oxford

Sen A. (2000) *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano

Silver H. (2007) *Social Exclusion: Comparative Analysis of Europe and Middle East Youth*, Middle East Youth Initiative Working Paper (September 2007)

Silverman B.W. (1992) *Density Estimation for Statistics and Data Analysis*, Chapman & Hall, London

Spadea T., Zengarini N., Kunst A., Zanetti R., Rosso S., Costa G. (2010) Cancer risk in relationship to different indicators of adult socioeconomic position in Turin, Italy, *Cancer Causes Control*, **21**: 1117-1130

Svimez (2011) *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino

Torsheim T., Currie C., Boyce W., Kalnins I., Overpeck M., Haughland S. (2004) Material deprivation and self-rated health: A multilevel study of adolescents from 22 European and North American countries, *Social Science & Medicine*, **59**: 1-12

Townsend P. (1987) Deprivation, *Journal of Social Policy*, **16(2)**: 125-146

Townsend P., Phillimore P., Beattie A. (1988) *Health and Deprivation: Inequality and the North*, Croom Helm, London

Trivellato U. (1998) Il monitoraggio della povertà e della sua dinamica: questioni di misura e evidenze empiriche, *Statistica*, **58**: 549-574

UN (2003) *Handbook of National Accounting. Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts*, Studies in Methods, Series F, No. 91, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, United Nations, New York

Van Kerm P., Pi Alperin M.N. (2011) *Inequality, Growth and Mobility: The Inter-temporal Distribution of Income in European Countries. 2003–2007*, Methodologies and Working papers, Eurostat, Luxembourg: 1-36.

Vannoni F. (2009) Disuguaglianze socio-economiche e condizioni di salute attraverso l'Indagine multiscopo sulla salute. In: Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A. (a cura di) *Dimensioni della diseguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna:

Van Praag B.M.S. (1978) The perception of income inequality. In: Krelle W., Shorrocks A.F. (eds) *Personal Income Distribution*, North Holland, Amsterdam: 113-136

Veneto Lavoro – Regione del Veneto (a cura di) (2012) *Un lento dimagrimento: le ricadute della crisi sul sistema occupazionale. Rapporto 2012*, Franco Angeli, Milano

Vittadini G. (2002) *Liberi di scegliere. Dal welfare state al welfare mix*, ETAS, Milano

Zaidi A., Burchardt T. (2005) Comparing incomes when needs differ: Equivalization for the extra costs of disability in the U.K., *Review of Income and Wealth*, **51(1)**: 89-114