COMMISSIONE DI INDAGINE
SULL'ESCLUSIONE SOCIALE

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

## Anno 2010

Luglio 2010

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

Presidente:
*Marco Revelli*, Università del Piemonte Orientale

Componenti:
*Enrica Amaturo*, Università di Napoli Federico II
*Marco Rossi- Doria*, Coordinatore pedagogico, Ministero Pubblica Istruzione
*Elena Granaglia*, Università degli Studi "Roma Tre"
*Francesco Marsico*, Caritas italiana
*Nicola Negri*, Università di Torino
*Giovanni Battista Sgritta*, Sapienza-Università di Roma

Segreteria tecnica:
Fabrizio Marcucci

Invitati permanenti:
*Giulietta Chieffo*, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
*Vinicio Biagi*, Conferenza dei Presidenti delle Regioni
*Romano Benini*,Unione delle Provincie d'Italia
*Linda Laura Sabbadini*, Istat
*Raffaele Tangorra*, Direzione Generale Inclusione sociale, diritti sociali e responsabilità
*Roberto Torrini*, Banca d'Italia

Il rapporto è responsabilità collegiale della Commissione. Alla sua preparazione hanno collaborato:
Parte I – *Linda Laura Sabbadini* (Istat), *Raffaele Tangorra* (Direzione Generale Inclusione sociale, diritti sociali e responsabilità), *Caterina Gallina* (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).
Parte II – *Roberto Torrini* (Banca d'Italia), *Massimo Baldini* (Università di Modena), *Emanuele Ciani* (CAPP e University of Essex, UK).
Parte III - *Giovanni Battista Sgritta* (Università di Roma *La Sapienza*), *Fiorenza Deriu* (Università di Roma *La Sapienza*), *Antonella Meo* (Università di Torino), *Enrica Morlicchio* (Università di Napoli *Federico II*), *Elena de Filippo* (cooperativa Dedalus), *Paola Di Martino* (Iter srl), *Clementina Villani* (Comune di Roma).
Parte IV – *Elena Granaglia* (Università degli Studi *Roma Tre), Stefano Sacchi (*Università di Milano), *Vincenzo Carrieri* e *Leandro Elia* (Università della Calabria).

Alla Redazione finale del Rapporto ha contribuito Enrica Morlicchio.

COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE

# RAPPORTO SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE - ANNO 2009-2010

## INDICE


| | | | |
|---|---|---|---|
| | **Relazione di sintesi** | pag | ix |
| 1. | Mercato del lavoro e analisi delle forze di lavoro | " | xi |
| 2. | Reddito disponibile delle famiglie | " | xiv |
| 3. | Gli indicatori nazionali di povertà – Povertà relativa e povertà assoluta | " | xvi |
| 4. | La "deprivazione materiale". L'indicatore sintetico di disagio economico | " | xix |
| 5. | Il confronto internazionale in base all'indicatore europeo | " | xxv |
| 6. | L'analisi dei territori. Le dinamiche occupazionali e i lavoratori stranieri | " | xxxii |
| 7. | Le politiche di contrasto | " | xxxviii |

**Parte I**

**La povertà in Italia**

| | | | |
|---|---|---|---|
| **1.1** | **Povertà e deprivazione in Italia** | " | 3 |
| 1.1.1 | La povertà relativa nel 2009 | " | 3 |
| 1.1.2 | Le famiglie a rischio di povertà e quelle più povere | " | 8 |
| 1.1.3 | Gli individui poveri | " | 9 |
| 1.1.4 | La povertà assoluta | " | 11 |
| **1.2** | **Gli indicatori di deprivazione nel 2009 sulla base dell'Indagine europea sul reddito e le condizioni di vita** | " | 15 |
| **1.3** | **Gli indicatori comuni nel processo di coordinamento aperto comunitario sull'inclusione e la protezione sociale** | " | 19 |
| 1.3.1 | Povertà e disuguaglianza | " | 19 |
| 1.3.2 | Mercato del lavoro | " | 27 |
| 1.3.3 | Anziani e pensioni | " | 30 |

**Parte II**

**Le dinamiche del mercato del lavoro**

| | | | |
|---|---|---|---|
| **2.1** | **Il mercato del lavoro italiano nella crisi** | " | 37 |
| 2.1.1 | I livelli dell'occupazione | " | 38 |
| 2.1.2 | La composizione dell'occupazione residente secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro | " | 39 |
| 2.1.3 | La disoccupazione e l'offerta di lavoro | " | 42 |
| 2.1.4 | L'impatto della crisi occupazionale sui genitori e i figli | " | 44 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **2.2** | **Diseguaglianza e povertà durante la recessione** | pag | 49 |
| 2.2.1 | La predisposizione dei dati per l'analisi | " | 49 |
| 2.2.2 | La simulazione del calo del tasso di occupazione | " | 51 |
| 2.2.3 | La simulazione della cassa integrazione | " | 55 |
| 2.2.4 | L'impatto distributivo della recessione e degli ammortizzatori sociali | " | 58 |
| 2.2.5 | Conclusioni | " | 62 |
| | **Riferimenti bibliografici** | " | 63 |


## Parte III

## Dentro la crisi: gli immigrati


| | | | |
|---|---|---|---|
| **3.1** | **Mercato del lavoro e traiettorie di impoverimento in due aree metropolitane (Torino e Roma)** | " | 67 |
| 3.1.1 | Il lavoro come "proxi" | " | 68 |
| 3.1.2 | Mercato del lavoro degli immigrati e impatto della crisi | " | 68 |
| 3.1.3 | Approfondimenti. Mercato del lavoro e crisi economica in due realtà metropolitane (Torino e Roma) | " | 71 |
| *3.1.3.1* | *Torino* | " | 71 |
| *3.1.3.2* | *Roma* | " | 75 |
| 3.1.4 | Immigrazione e povertà | " | 76 |
| 3.1.5 | Lavoratori immigrati e vulnerabilità: una ricerca qualitativa a Torino | " | 78 |
| *3.1.5.1* | *Storie di migranti: carriere e spiazzamento* | " | 80 |
| *3.1.5.2* | *Il lavoro* | " | 86 |
| *3.1.5.3* | *L'emergenza abitativa* | " | 92 |
| *3.1.5.4* | *Il disagio delle famiglie* | " | 93 |
| *3.1.5.5* | *Strategie di fronteggiamento* | " | 94 |
| 3.1.6 | Processi migratori e traiettorie di impoverimento: una ricerca qualitativa a Roma | " | 98 |
| *3.1.6.1* | *Il progetto migratorio* | " | 99 |
| *3.1.6.2* | *Il percorso lavorativo: due scenari* | " | 100 |
| *3.1.6.3* | *Progetto e destino* | " | 104 |
| | **Riferimenti bibliografici** | " | 107 |
| **3.2** | **I minori stranieri non accompagnati: un fenomeno dirompente. Tre città a confronto** | " | 111 |
| 3.2.1 | La povertà dei minori stranieri | " | 111 |
| 3.2.2 | Il profilo dei minori stranieri non accompagnati | " | 113 |
| 3.2.3 | I minori in carico presso i servizi | " | 119 |
| *3.2.3.1* | *I Minori stranieri non accompagnati accolti nelle strutture residenziali del Lazio* | " | 124 |
| *3.2.3.2* | *I minori stranieri a Roma* | " | 126 |
| *3.2.3.3* | *I Minori stranieri non accompagnati presi in carico dai servizi a Napoli* | " | 129 |
| 3.2.4 | Osservazioni conclusive: l'impatto della legge 94/2009 nelle tre città | " | 134 |
| | **Riferimenti bibliografici** | " | 136 |

**Parte IV**

## Le politiche di contrasto italiane nel contesto europeo


| | | | |
|---|---|---|---|
| **4.1** | **Il reddito minimo: innovazioni in ambito europeo e persistenti negligenze in Italia** | pag | 139 |
| 4.1.1 | Recenti innovazioni nelle politiche di reddito minimo in Europa | " | 139 |
| *4.1.1.1* | *L'introduzione del Revenue de Solidarité Active in Francia* | " | 139 |
| *4.1.1.2* | *L'introduzione dell'Employment and Support Allowance e la revisione dei programmi di Jobseekers Allowance in Gran Bretagna.* | " | 144 |
| *4.1.1.3* | *Cenni a nuove proposte in corso di dibattito nell'Unione Europea* | " | 146 |
| 4.1.2 | I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia e alcune proposte per superarli | " | 147 |
| *4.1.2.1* | *L'utilità dell'esperienza del Reddito minimo di inserimento* | " | 148 |
| *4.1.2.2* | *Aspetti della prestazione monetaria* | " | 149 |
| *4.1.2.3* | *Questioni di amministrazione* | " | 150 |
| *4.1.2.4* | *L'attivazione lavorativa* | " | 152 |
| *4.1.2.5* | *Reddito minimo, reddito da lavoro e prestazioni di disoccupazione* | " | 155 |
| *4.1.2.6* | *Il contesto economico* | " | 156 |
| *4.1.2.7* | *Conclusioni* | " | 158 |
| **4.2** | **La spesa socio-assistenziale dei comuni italiani** | " | 161 |
| 4.2.1 | Dati, variabili e metodologia | " | 161 |
| 4.2.2 | La spesa sociale dei comuni italiani | " | 163 |
| 4.2.3 | Le determinanti della spesa | " | 165 |
| 4.2.4 | Conclusioni | " | 167 |
| | **Riferimenti bibliografici** | " | 169 |
| | **Appendice Rapporto Cies 2010** | " | 171 |
| | Il contesto socio economico dell'area torinese | " | 173 |
| | Le condizioni della popolazione in Campania | " | 191 |
| | L'avanzare della povertà nella città di Napoli | " | 198 |

Quella che la Commissione europea ha definito come "la peggiore recessione che il mondo abbia conosciuto dagli anni Trenta" e che l'Istat ha qualificato come "il più grave episodio recessivo della storia recente", ha colpito il nostro Paese in modo particolarmente severo, aggravando ulteriormente una condizione di povertà e di esclusione sociale già pesantemente compromessa negli anni immediatamente precedenti l'inizio della crisi.

L'Italia, infatti – come documentano ampiamente i Rapporti di questa Commissione relativi agli anni 2006-2008 – presentava già, prima ancora del manifestarsi dei primi segnali della crisi internazionale, gravi sintomi di fragilità, di vulnerabilità e di disagio sociale, testimoniati da un'incidenza della "povertà relativa estremamente preoccupante (tra le più estese in Europa) e da una dimensione della "povertà assoluta" non comparabile statisticamente con quella degli altri Paesi dell'UE ma sicuramente grave (oltre 1.200.000 famiglie e quasi 3 milioni di individui definibili "assolutamente poveri).

D'altra parte già le pur asistematiche osservazioni relative al primo semestre del 2009, realizzate lo scorso anno con gli strumenti dell'analisi territoriale diretta in tre aree metropolitane del Paese (Napoli, Roma e Torino) e mediante l'attivazione di "percorsi di ascolto", lasciavano intravvedere segni di evidente cedimento e l'emergere – differenziato ma preoccupante – di significative situazioni di difficoltà, anche in zone tradizionalmente "forti", connesse in special modo all' impatto della crisi industriale (tra la fine del 2008 e il primo trimestre del 2009) e al deteriorarsi delle condizioni del mercato del lavoro. L'aggravamento dell'"intensità" della povertà negli strati sociali tradizionalmente disagiati, da una parte, e soprattutto la comparsa di inedite figure di "nuovi poveri" (talvolta !"occulti", cioè non rilevabili dagli indicatori tradizionali), dall'altra, erano stati gli aspetti allora segnalati.

Ora, un'analisi più approfondita e sistematica, relativa all'intero anno, permette di tracciare un quadro più completo e approfondito, confermando ciò che nel precedente Rapporto era comparso come sintomo e preoccupazione. La crisi, infatti, nel suo passaggio dal livello finanziario a quello dell'economia reale ha lavorato duramente sul corpo sociale del Paese, anche se spesso "sotto traccia – in forma "subdola", si potrebbe dire, con termine medico -, aggravando mali cronici e insieme creando nuove, più ampie fasce di disagio attuale e soprattutto potenziale. E ciò in una misura e con una profondità sicuramente superiori a quelle che una frettolosa lettura dei dati aggregati relativi ai principali indicatori di povertà ("povertà relativa", "povertà assoluta", "deprivazione materiale") potrebbero suggerire, senza trovare finora una piena e duratura compensazione nella messa in atto di politiche pubbliche di contrasto adeguate, capaci di andare oltre l'immediatezza del presente e di misurarsi con la prospettiva e le prevedibili sfide dell'immediato futuro.

Nel corso del 2009, infatti, il Prodotto interno lordo italiano, che era cresciuto in misura estremamente modesta a partire dal 2001, e che già era diminuito dell'1,3% nel 2008 è ulteriormente crollato del 5,0%, tornando ai livelli degli inizi del decennio. Sarebbe sufficiente questo unico e semplice dato per dissipare ogni possibile tentazione di una lettura "auto-rassicurante" della crisi e del suo impatto sociale, e per comprendere il carattere di vera e propria "emergenza nazionale" che la questione della povertà e dell'impoverimento continua a costituire nel nostro Paese. Essa si misura, infatti, con una recessione che in Italia ha assunto il carattere di una crisi produttiva senza precedenti per dimensioni e durata, la quale ha investito soprattutto il settore industriale – e all'interno di questo l'ampio segmento manifatturiero -, con effetti immediati sull'articolato sistema del lavoro e sul relativo sistema delle remunerazioni e del reddito.

Per questa ragione la Commissione ha deciso di dedicare, nel Rapporto, uno spazio e una centralità inediti nella sua tradizione, al mercato del lavoro e all'analisi delle forze di lavoro. Si è ritenuto infatti che nel mercato del lavoro e nelle sue dinamiche (complesse, come si vedrà, e fortemente differenziate nonché intrecciate alle diverse tipologie famigliari) stia la chiave principale per un'adeguata lettura del rapporto tra crisi e povertà (tra morfologia della crisi e fenomenologia della povertà), nella sua dimensione attuale e nelle sue prospettive di medio termine.

Ampio spazio è poi stato dato – anche nel Rapporto di quest'anno – all'analisi territoriale, attraverso gli strumenti che già avevano costituito l'innovazione di metodo più rilevante nel precedente rapporto, e cioè le ricerche sul campo in tre significative aree metropolitane (Napoli, Roma e Torino) e i "percorsi di ascolto" di un campione significativo di realtà territoriali più "periferiche". Essa ha confermato come elemento qualificante della crisi in atto e del suo impatto sociale il suo carattere di ampia selettività. Cioè la forte differenziazione degli effetti da essa prodotti sugli individui e sulle famiglie, in primo luogo di carattere territoriale, ma non solo: anche sulla base delle differenti tipologie famigliari e delle molteplici posizioni sul mercato del lavoro dei diversi membri del nucleo famigliare. Il che può contribuire a spiegare il relativo "silenzio sociale" nei confronti delle problematiche connesse all'impoverimento e al disagio sociale; la loro relativa assenza dall'agenda politica e dai circuiti della mobilitazione collettiva; e in fondo la tendenza all'individualizzazione del fenomeno e della ricerca delle sue soluzioni (la "solitudine delle vittime", potremmo dire, e la personalizzazione dei percorsi di adattamento/subordinazione alle sue dinamiche).

Completa infine il Rapporto – come già nelle precedenti due edizioni elaborate da questa Commissione – una sezione dedicata alla valutazione delle politiche pubbliche, inquadrata comparativamente nel contesto europeo e corredata – secondo il dettato della legge istitutiva – da una serie di osservazioni propositive particolarmente incentrate quest'anno, su quello che riteniamo essere il più significativo limite che caratterizza l'approccio italiano alla questione della povertà e delle politiche di contrasto ad essa, e cioè l'assenza di un istituto universalistico e selettivo di garanzia di un reddito minimo quale la stragrande maggioranza degli altri partner europei possiede. Assenza tanto più deprecabile nel contesto nuovo creato dalla recessione e dalle sue possibili conseguenze a medio termine sul mercato del lavoro, che finisce per attribuire ai pur utili e, nella contingenza, necessari interventi posti in essere attraverso il ricorso privilegiato all'ammortizzatore sociale della Cassa integrazione, un certo grado di approssimazione e di episodicità, al di sotto, quantitativamente e qualitativamente, delle necessità poste da una situazione di evidente e non superata - né superabile nel tempo breve – emergenza.

# Relazione di sintesi

## 1. Mercato del lavoro e analisi delle forze di lavoro

La crisi produttiva e la pesante contrazione del Prodotto interno lordo hanno trovato un immediato riflesso sul mercato del lavoro con una caduta occupazionale senza precedenti nella storia economica del dopoguerra.

**L'occupazione tra il primo trimestre del 2008 e il primo trimestre del 2010 è scesa di oltre 600.000 unità (un calo del 2,4%). In particolare nel 2009 la riduzione rispetto al 2008 è stata di 420.000 unità (pari a -1,7%).**

**Ancor maggiore – a causa del taglio degli straordinari e del massiccio ricorso alla Cassa integrazione - è stato il calo delle ore lavorate, crollate di una percentuale vicina al 5% (-4,9%).**

In particolare l'uso della Cassa integrazione - che ha raggiunto nel 2009 la percentuale record del 12% delle ore lavorate, superiore di oltre il doppio a quella registrata durante la precedente recessione del 1992-93, e che ha comportato una riduzione media delle ore lavorate per addetto del 2,6% -, ha permesso di attenuare, almeno in parte, l'impatto della crisi sui livelli occupazionali e sul reddito delle famiglie. Secondo le stime dell'OCSE nel suo ***Employment Outlook 2010*** senza tale ricorso la caduta del tasso di occupazione sarebbe stata di quasi 4 punti percentuali più elevata di quella effettivamente registrata

**Tale calo occupazionale ha contribuito a deprimere ulteriormente il tasso di occupazione delle persone in età compresa tra i 15 e i 64 anni, già patologicamente basso nel nostro Paese.**

Esso è passato dal 58,7% del 2008 al 57,5% del 2009, in assoluto il peggiore in Europa (in Danimarca è del 75,7%, nel Regno Unito del 70,6%, in Germania del 70,4%, in Portogallo del 66,3%, in Francia del 63,9%, in Grecia del 61,2, in Spagna del 60,6%...), con un più accentuato impatto sulla componente straniera della popolazione (per la quale la riduzione è stata del 2,5%, quasi doppia rispetto agli italiani).

In questo contesto la flessione occupazionale - al di là della dimensione più moderata del tasso di crescita della disoccupazione in Italia rispetto agli altri partner europei – appare tanto più grave e preoccupante, tale da disegnare, come si è rilevato, le condizioni di una vera e propria emergenza sociale.

**Ciò è avvenuto, tuttavia, in forma, in misura, e con tempi nettamente differenziati tra loro, mettendo in evidenza - come carattere specifico della crisi in corso - il suo forte connotato di selettività.**

Selettività per aree geografiche, in primo luogo. Ma anche per caratteristiche anagrafiche e generazionali (spesso correlate strettamente alle differenti figure contrattuali nel mercato del lavoro), le quali hanno subìto a loro volta una modificazione nel corso del tempo, dal primo impatto della crisi fino ai suoi attuali sviluppi.

**La riduzione del monte-ore lavorate si è manifestata con particolare ampiezza nel Nord**

– e in specifico nelle zone a più forte insediamento industriale di medie-grandi dimensioni – dove più massiccio è stato il ricorso alla Cassa integrazione.

**Il maggior calo occupazionale, invece, si è concentrato soprattutto nel Meridione**,

dove al minor ricorso alla Cassa integrazione ha fatto riscontro una più alta percentuale di chiusure di imprese e di licenziamenti.

Se si considera il fatto che l'Italia ha, in assoluto, il più alto tasso di "dispersione" dei livelli di occupazione regionale", con un coefficiente di variazione dell'impiego pari a 16,3 punti (la media europea a 27 è 11,1, in Olanda è a 2,2, in Germania è a 4,8, in Francia a 6,6, in Spagna a 7,5…) si può ben comprendere quanta rilevanza sociale, e quale ricaduta sulle condizioni delle famiglie, abbiano queste differenze territoriali nella dinamica della crisi e nel suo impatto differenziato sul mercato del lavoro.

Né la selettività si limita all'aspetto territoriale. Essa coinvolge la variabile anagrafica, e la variegata tipologia famigliare.

**La crisi sembra infatti aver colpito dal punto di vista occupazionale – per lo meno nella sua fase iniziale e nelle aree in cui maggiore è stato il ricorso alla Cassa integrazione –, soprattutto le classi di età più giovani, con condizioni lavorative meno garantite e comunque con una minor copertura dei tradizionali ammortizzatori sociali.**

Il suo impatto sui livelli occupazionali si è manifestato, in primo luogo, attraverso il brusco rallentamento del turn over e la mancata sostituzione delle forze di lavoro giunte al termine del proprio iter lavorativo più che nella forma del licenziamento e della cessazione prematura del rapporto. Dunque con un blocco all'entrata più che con una accelerazione delle fuoriuscite, e con il conseguente accumulo di offerta insoddisfatta tra le fasce più giovani, in attesa di una collocazione sul mercato del lavoro o titolari di posizioni deboli e precarie.

**Si può calcolare infatti che la maggiore flessione del tasso di occupazione si sia manifestata, oltre che per la popolazione straniera (per la quale la riduzione è stata del 2,5%, quasi il doppio rispetto a quella media italiana), per le classi di età comprese tra i 20 e i 34 anni, dove si registra una caduta del 6,3%, mentre tra gli individui tra i 40 e i 64 anni esso è aumentato leggermente (+1,5%).**

E' una conferma che la crisi ha colpito, per lo meno in prima battuta, le figure più deboli sul mercato del lavoro, non coperte o solo parzialmente coperte dagli ammortizzatori sociali che coprono invece le fasce di lavoratori dipendenti con maggiore anzianità: i giovani, appunto, in condizione lavorativa precaria e con contratti cosiddetti "atipici". E tra i giovani quelli con livelli di scolarizzazione e di qualificazione professionale bassi:

**a fronte di un calo medio del 9,3% degli occupati compresi tra i 15 e i 34 anni nel 2009, la diminuzione è stata infatti del 15,2% tra chi aveva un titolo di studio pari o inferiore alla licenza media, del 17,2% tra gli apprendisti, del 16,2% tra il collaboratori, e del 10,3% tra i titolari di altri contratti a tempo determinato.**

Ne sono risultate maggiormente penalizzate, dal punto di vista occupazionale, le famiglie composte da giovani coppie o da lavoratori singoli in giovane età e titolari di

contratti di lavoro temporaneo o precario, oltre alle famiglie più numerose (le tipologie famigliari, cioè che, come si è più volte rilevato nei precedenti Rapporti, hanno tradizionalmente presentato un'elevata vulnerabilità sociale e una maggiore esposizione al rischio di povertà).

**D'altra parte la struttura stessa degli ammortizzatori sociali e la scelta di valorizzare in particolare lo strumento della Cassa integrazione ha permesso di mitigare almeno parzialmente l'impatto della crisi nei confronti di quella tipologia (relativamente ampia) di famiglie nelle quali convivano figure di lavoratori di differenti appartenenze generazionali, e nelle aree territoriali a più solido insediamento industriale.**

Il fatto che gran parte della caduta dell'occupazione abbia riguardato lavoratori giovani, ancora conviventi con i genitori mentre il reddito dei componenti con maggiore anzianità lavorativa è stato almeno parzialmente tutelato dall'ammortizzatore sociale, può avere, in taluni casi, favorito la possibilità di una qualche redistribuzione intergenerazionale del reddito all'interno della famiglia stessa in funzione di surrogato informale del reddito.

Si tenga infatti presente che (rilevazione Istat) il maggior contributo alla caduta dell'occupazione tra i 15 e i 64 anni (360 mila occupati in meno nel 2009, di cui 332 mila in età compresa tra i 15 e i 34 anni) proviene dai figli, celibi e nubili, che vivono nella famiglia di origine, mentre la riduzione occupazionale per le persone che vivono in famiglia con il ruolo di genitore non supera le 98 mila unità. E che secondo i dati longitudinali dell'indagine EU Silc la riduzione del reddito famigliare in conseguenza della perdita del posto di lavoro dei figli di età compresa tra i 15 e i 34 anni è calcolabile nell'ordine del 28,3%, contro un'incidenza del 50,6% nel caso di licenziamento del padre, e del 37,1% per la madre. Si può dunque comprendere come, per lo meno nei casi in cui il breadwinner abbia conservato il proprio posto di lavoro anche grazie all'uso della Cassa integrazione, la famiglia abbia finito per operare come naturale strumento di compensazione del reddito aggregato, riassorbendo almeno in parte il deficit determinato dalla perdita del lavoro da parte dei suoi membri più deboli.

Così per le aree territoriali (strutturalmente più forti) in cui ha prevalso il ricorso all'ammortizzatore sociale della Cassa integrazione e la flessione occupazionale è stata attenuata dalla diminuzione del monte-ore lavorate.

**Laddove invece – come nel Mezzogiorno – a causa delle specifiche peculiarità della struttura produttiva, l'uso della Cassa integrazione è stato più limitato, il calo occupazionale si è concentrato sui componenti famigliari in età più matura e in particolare sul *breadwinner* , producendo l'accumularsi di una molteplicità di fattori negativi, e penalizzando proprio quei nuclei famigliari già particolarmente svantaggiati.**

I cali occupazionali più rilevanti (il 46,4% dei casi di perdita di lavoro) si registrano infatti tra coloro che vivono in famiglie prive di altri percettori di reddito e di cui essi rappresentano quindi la sola fonte di sostentamento della famiglia. Inoltre – contrariamente a quanto avviene nel caso dei figli – la maggior parte dei padri posti in condizione non lavorativa è concentrata nelle famiglie che occupano le fasce di reddito più basse (il 29,0% nel primo quintile e il 28,4% nel secondo) e, in particolare, tra quelle di estrazione operaia (67,6%): viene colpita dunque quella fascia – assai ampia – di famiglie economicamente vulnerabili fin dagli anni precedenti l'inizio della crisi.

Occorre segnalare infine che nell'ultimo scorcio del 2009 tale dinamica sembra aver subito una parziale, più preoccupante modificazione, in corrispondenza con il prolungarsi della crisi, con la comparsa di segnali di cedimento anche nei settori sociali e generazionali "centrali", finora meno colpiti dalla perdita del lavoro,.

**Nel quarto trimestre dell'anno, infatti, oltre al consueto calo del tasso di occupazione tra i lavoratori classificati come "figli", si è manifestata una significativa flessione (-2,5 punti) anche tra i "genitori con meno di 51 anni".**

Inoltre la tendenza negativa e la flessione non solo delle ore lavorate ma anche dei tasso di occupazione ha incominciato a coinvolgere non più solo l'occupazione temporanea ma anche, in misura significativa, *l'occupazione permanente*, la quale – pur rimanendo costante nella media annua – nell'ultimo trimestre del 2009 ha fatto rilevare una diminuzione dell'1,1% sull'equivalente trimestre del 2008.

## 2. Reddito disponibile delle famiglie

Il calo del prodotto e dell'occupazione sopra descritto è stato accompagnato dalla flessione di tutte le fonti primarie di reddito: redditi da lavoro dipendente, redditi misti da lavoro autonomo e redditi da capitale.

**Nonostante l'operare degli ammortizzatori sociali il reddito disponibile delle famiglie è sceso dello 0,9 per cento nel 2008 e del 2,5 per cento nel 2009**,**il che porta la riduzione nel biennio di crisi a sfiorare il 3,5%. Sia i consumi sia i risparmi sono arretrati, con un grave deterioramento delle condizioni di vita medie delle famiglie italiane.**

Come documenta ampiamente e dettagliatamente l'Istat nel suo *Rapporto annuale 2010,* un ruolo di rilievo ha, su questa situazione, il decremento (direttamente connesso alle dinamiche del mercato del lavoro più sopra descritte) dei redditi da lavoro dipendente, i quali pesano per oltre il 55% sul reddito complessivo delle famiglie italiane e nel corso del 2009 hanno subito "la flessione più rilevante registrata dall'inizio degli anni Settanta".

Analoga riduzione hanno subito i redditi derivanti da lavoro autonomo, come effetto di un' ancora più severa flessione del "reddito misto delle famiglie produttrici", il quale si è ridotto nell'ultimo anno dell'1,4%, dopo una già modestissima performance nel corso del 2008 e del 2007, ed a cui fa riscontro un'analoga ed ancora più marcata riduzione dell'occupazione delle famiglie produttrici, in particolare del "lavoro indipendente" il quale ha subito una contrazione, nel corso dell'ultimo biennio, del 4,5% (-2,2% nel 2008 e -2,3% nel 2009 con un'impennata nel settore dei servizi dove la flessione raggiunge nello scorso anno il -2,6%).

Un vero e proprio crollo, d'altra parte, hanno fatto registrare i redditi da capitale, i quali hanno subito una riduzione del 32,3% in conseguenza della caduta verticale degli interessi attivi (-47,1% rispetto al 2008); ed è proseguita, con una forte accelerazione, la dinamica negativa dei dividendi percepiti dalle famiglie, ridottisi del 32,1% dopo la già forte contrazione (-16,6%) dell'anno precedente, anche se la ridotta percentuale di famiglie interessate ha determinato un minore impatto di questa voce sulla dinamica complessiva del reddito disponibile.

**A questi elementi per così dire strutturali del reddito disponibile, si possono aggiungere altri aspetti "indiziari", dai quali è possibile trarre ulteriori informazioni sulla condizione economica delle famiglie italiane.**

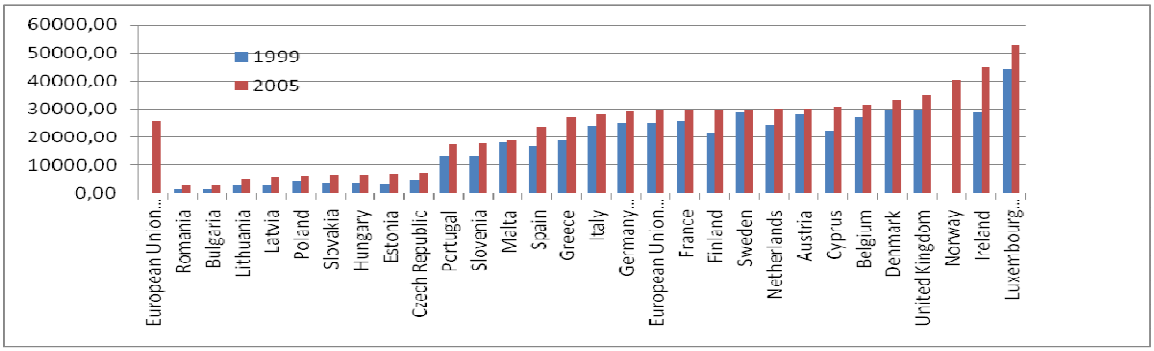
E' significativo, ad esempio che, pur in presenza di un relativo rallentamento del credito bancario al consumo, già iniziato nel corso del 2007, si sia registrata nel 2009 una vera e propria impennata di richieste di finanziamento *a brevissimo termine*, le quali sono cresciute del 60% rispetto al 2008 (quando già l'incremento era stato del 26% sull'anno precedente). Ciò fa presupporre una crescente difficoltà da parte delle famiglie a far fronte alle piccole spese quotidiane e agli esborsi non programmati o programmabili.

**Altrettanto significativa e preoccupante la contrazione del risparmio delle famiglie, dell'ordine dell'8,7% sul 2008, comprensiva della componente accumulata nei fondi pensione e del Trattamento di fine lavoro.**

D'altra parte, se si allarga il raggio di osservazione in chiave comparativa e si considera tutto ciò nel più ampio quadro della collocazione delle dinamica socio-economica italiana nel contesto europeo ai fini di tentare una valutazione più complessiva dell'impatto della crisi sulla popolazione, i motivi di preoccupazione non possono che aumentare.

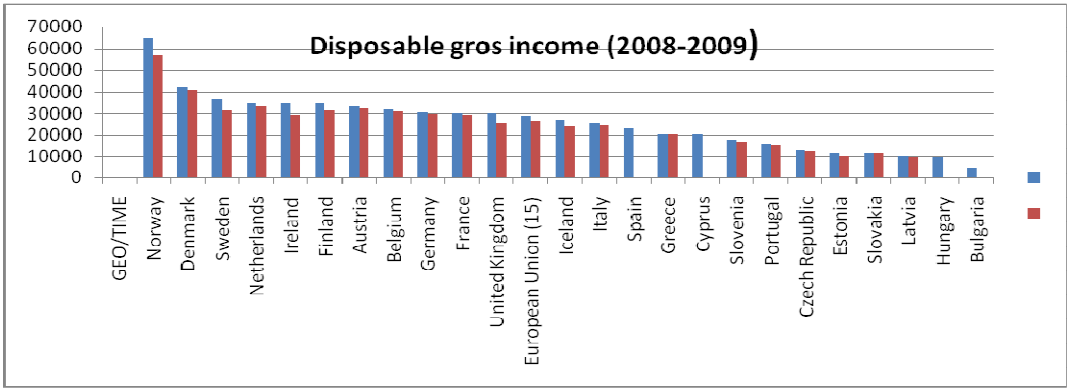
**L'Italia, infatti, si presentava già prima dell'inizio della recessione in una condizione di notevole debolezza e fragilità per quanto riguarda tutti gli indicatori significativi del benessere delle famiglie: spesa per consumi, reddito disponibile, prodotto lordo pro capite.**

La spesa media per consumi degli italiani nel 2005 (l'ultimo anno di cui EuSilc rende disponibili i dati) si collocava su un livello decisamente modesto, al di sotto della media dell'Europa a 15, al fondo della classifica dei principali paesi dell'Unione, davanti solo a Grecia, Spagna e Portogallo – si potrebbe dire sulla soglia che segna il confine con il gruppo dei New members (vedi grafico), dopo aver fatto registrare nel primo quinquennio del secolo una crescita modestissima (tra le più basse in Europa, inferiore anche a quella della Grecia e della Spagna).




Analogo discorso vale per il reddito disponibile, per il quale i dati sono accessibili fino al 2009. Anche in questo caso l'Italia si colloca nella fascia intermedia della classifica europea (dell'Europa a 25), qualche punto al di sotto della media dei Paesi dell'Europa a 15, dopo tutti i grandi Paesi europei, a un livello non di molto superiore agli altri paesi mediterranei (Spagna, Grecia), tradizionalmente caratterizzati da tratti di

debolezza e di fragilità, ma anche dai più dinamici dei New members (come la Slovenia, che in pochi anni ha guadagnato numerose posizioni). In particolare si può notare come la caduta del reddito disponibile tra il 2008 e il 2009, in conseguenza del primo impatto della crisi, sia stata rilevante – superiore a quella di altri Paesi europei "forti" come Francia e Germania, ma più percepibile anche rispetto a quella di Paesi considerati "deboli" come il Portogallo, la Repubblica Ceca e la Slovacchia.




**Un ulteriore elemento di riflessione può giungerci dall'analisi storica di medio periodo relativa all'andamento del Prodotto lordo pro capite nei Paesi dell'Europa a 27, prima e dopo l'ingresso di molti di essi nell'Unione (si veda la tabella…).**

Fatta 100, anno per anno, la media dei 27 Paesi dell'UE, è possibile misurare le rispettive dinamiche di crescita relativa o di regresso nel periodo attraverso i differenti numeri indice dei singoli Paesi. In generale si assiste a una crescita, più o meno accelerata, del numero indice per i Paesi di nuovo ingresso, a misurare il vantaggio economico ottenuto con l'adesione all'Unione (così è per la Repubblica Ceca, cresciuta nel dodicennio di 10 punti, per l'Estonia con 20 punti, per l'Ungheria e la Polonia, con 8 punti, ecc.); mentre simmetricamente si assiste a un più o meno accentuato declino per i numeri indice relativi ai Paesi "fondatori" o comunque appartenenti alla precedente Europa a 15. La Germania, ad esempio, è arretrata di 6 punti (assorbendo tuttavia la ex DDR), la Francia di 8 punti, l'Austria di 9, la Finlandia di 4, il Regno unito di 2…

**Nel contesto europeo l'Italia ha fatto registrare in assoluto il peggiore arretramento, con una perdita tra il 2009 e il 1998 di ben 18 punti, da un numero indice pari a 120 a un numero indice pari a 102, quindi di soli due punti al di sopra della media dell'Europa a 27, comprensiva dunque anche dei New Members.**

Decisamente meglio hanno fatto, tra i Paesi mediterranei (con cui condividiamo una condizione di significativa debolezza economica e sociale), la Spagna, passata da un indice di 95 a uno di 104 (due punti al di sopra dell'Italia) e la stessa Grecia (passata da 83 a 95), mentre il Portogallo ha mantenuto, su un livello basso, la propria posizione (da 79 a 78 punti).

### 3. Gli indicatori nazionali di povertà – Povertà relativa e povertà assoluta

Tutto ciò si è riflesso solo in parte sugli indicatori nazionali di povertà, quanto meno sulla loro dimensione aggregata. Tanto l'indicatore di povertà relativa quanto

quello di povertà assoluta, che nel 2008 avevano fatto registrare un' impennata, nel 2009 si rivelano sostanzialmente stabili rispetto all'anno precedente.

**La percentuale di famiglie in condizione di povertà relativa, che nel 2008 era giunta all'11,3% si stabilizza su un livello del 10,8% (corrispondente a 2.657.000 famiglie) e quella degli individui al 13,1% della popolazione (7.810.000 persone) contro il 13,6% dell'anno precedente (8.078.000).**

**L'incidenza della povertà assoluta, a sua volta, si attesta al 4,7% per le famiglie (1.162.000) e al 5,2% per gli individui (3.074.000) – era rispettivamente al 4,6% (1.126.000) e al 4,9% (2.893.000).**

**La "linea di povertà relativa"– per la prima volta da quando esiste l'indice – è diminuita nel 2009 di 16,66 euro rispetto all'anno precedente (da 999,67 Euro a 983,01), scendendo al di sotto dello stesso livello del 2007 (quando era stata di 983,35 Euro), come effetto diretto della brusca caduta del reddito medio (e quindi della spesa media) delle famiglie nel loro complesso e dell'impoverimento generale dell'intera popolazione.**

Ciò spiega in buona parte la relativa stabilizzazione del tasso di incidenza della povertà relativa, come fenomeno prevalentemente statistico più che "reale" e come testimonianza di un arresto della crescita del benessere del Pease, in tutte le sue componenti, che non ha precedenti.

Se si considera lo stesso indicatore calcolato con "soglia ancorata" all'anno precedente (cioè "depurata" dell'effetto prodotto dalla variazione complessiva della spesa per consumi, compresa quella della popolazione "non povera", ed aggiornata solo al tasso di inflazione), che l'Istat opportunamente calcola e segnala, il dato cambia.

**Con una "linea di povertà" così calcolata (pari a 1007,67 Euro, corrispondenti alla soglia del 2008 aggiornata alla sola variazione dei prezzi) l'incidenza della povertà relativa nel 2009 risulta pari all'11,7%, superiore di circa mezzo punto percentuale a quella del 2008 e di quasi un punto percentuale rispetto all'indice con soglia non ancorata.**

Ciò significa che circa 223.000 famiglie, con un livello di spesa inferiore al quello dell'anno precedente e che le avrebbe fatte registrare come povere nel 2008, non risultano tuttavia tali (in base all'indicatore con "linea di povertà non ancorata") nel 2009 in seguito al peggioramento generale del Paese: "Si tratta – come ricorda l'Istat – delle famiglie che hanno conseguito livelli di spesa lievemente inferiori, a prezzi costanti, a quelli del 2008, ma che non risultano povere se si tiene conto della diminuzione delle condizioni di vita medie della popolazione"

**Sono famiglie concentrate soprattutto al Sud (dove l'indice di povertà relativa con soglia ancorata è del 24,3% (patologicamente elevato, e in crescita di 1 punto percentuale rispetto all'anno precedente) e al Nord (dove sono circa 90.000 le famiglie cadute in condizione di povertà, secondo questo metodo di calcolo, nell'ultimo anno), mentre al Centro l'indice rimane comunque stabile.**

Un secondo dato inedito, relativo alla rilevazione del 2009, è l'estrema variabilità territoriale degli indici di povertà relativa, a conferma del carattere di selettività della crisi già segnalato. Per la prima volta l'incidenza della povertà varia da regione a

regione in forma e misura evidente, all'interno delle stesse ripartizioni macro (Nord, Centro, Sud) senza una direzione relativamente omogenea come avveniva invece negli anni precedenti.

**Accanto a Regioni che mostrano una relativa stabilità come la Lombardia, il Veneto, l'Emilia Romagna, la Toscana, la Campania, e ad altre che fanno registrare - con soglia non ancorata - significativi miglioramenti (Liguria, Umbria, Lazio, Molise – dove addirittura l'indice risulta diminuito di 7,6 punti percentuali – Basilicata, Sicilia), ve ne sono altre dove si assiste a un netto peggioramento: Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Marche, Calabria e Sardegna.**

Un terzo elemento da segnalare è l'ulteriore diminuzione della spesa media delle famiglie già povere, che evidenzia il grado di "intensità" della povertà:

**nel 2009 le famiglie povere mostrano "una spesa media equivalente di circa 6 Euro inferiore a quella del 2008 (779 euro al mese, contro i 784 del 2008)". Il fenomeno si presenta particolarmente preoccupante nel Sud e nelle Isole, dove "la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere è di circa 50 euro inferiore a quella delle famiglie povere del Centro-nord (762 euro contro gli 811 e 812 del Centro e del Nord)".**

Si confermano, infine, tutti i fattori che più volte sono stati segnalati da questa Commissione come dimensione patologica del "modello italiano di povertà":

**L'abnorme incidenza della povertà relativa per le famiglie numerose, di cui quasi un quarto (24,9%) risulta in condizione di povertà relativa con punte del 37,1% per il Meridione.**

**L'estrema incidenza della povertà minorile, e le particolari difficoltà delle famiglie con figli a carico (il 24,9% delle coppie con tre o più figli è in condizione di povertà, al Sud la percentuale sale al 36%).**

**L'alto tasso di povertà relativa tra i lavoratori dipendenti, in particolare gli "operai o assimilati" (per i quali l'incidenza sale al 14,9%, con punte vicine al 30% nel Mezzogiorno).**

Ulteriori elementi per una migliore comprensione della fenomenologia della crisi e soprattutto delle sue dinamiche in rapporto ai livelli della povertà nel Paese sono offerti dall'indicatore di povertà assoluta.

**Nel suo complesso, dall'inizio della crisi il numero delle famiglie "assolutamente povere" è cresciuto di 187.000 unità; quello degli individui di 601.000,**

**con una concentrazione massima dell'impatto nel 2008 (anno in cui si è manifestato circa l'80% dell'incremento, e su cui pesa la fiammata inflazionistica del primo semestre, con il suo effetto relativamente omogeneo e livellato);**

**e un relativo ammorbidimento della curva del dato aggregato nel 2009, in cui tuttavia è possibile cogliere l'effetto differenziato della crisi industriale nella sua complessa articolazione, e il suo impatto "selettivo".**

Essa sembra aver colpito, in primo luogo e più direttamente, la parte più vulnerabile della popolazione – quella che già nell'anno precedente stava in condizione di povertà

assoluta e si trovava in una posizione particolarmente esposta per collocazione territoriale e lavorativa:

**E' peggiorata, e in misura notevole, l'*intensità* della povertà assoluta al Sud (dal 17,3% al 18,8%)**

dove invece l'incidenza è rimasta stabile, il che significa che qui hanno continuato a impoverirsi quelle famiglie (ed erano numerose) che già nel 2008 erano in condizione di povertà.

**E' aumentata anche, in misura ancora maggiore (+1,8 punti percentuali), l'incidenza per le famiglie "senza occupati né ritirati dal lavoro",**

già pesantemente penalizzate in precedenza, perché prive della tutela degli ammortizzatori sociali, raggiungendo il livello di guardia del 21,7% (una famiglia di questo tipo su cinque è "assolutamente povera")

**E' cresciuta, inoltre, l'incidenza della povertà assoluta per le famiglie operaie, per le quali il tasso di povertà è passato dal 5,9% al 6,9%,**

e su cui si è evidentemente scaricata in misura particolare la crisi produttiva nella sua differenziata articolazione.

**Sono infine peggiorate le condizioni dei giovani, con tassi di povertà assoluta in crescita per le classi di età al di sotto del 34 anni (da 4,6% a 4,8%) e tra i 35 e i 44 anni (da 5,0% a 5,6%), mentre sia tra i 45 e i 54 anni che oltre i 65 l'incidenza è in leggero calo.**

Ha influito evidentemente su questa complessa dinamica – come suggerisce l'Istat - il ruolo significativo svolto da due "ammortizzatori sociali fondamentali: la famiglia, che ha protetto i giovani che avevano perso l'occupazione e la cassa integrazione guadagni, che ha protetto i genitori dalla perdita del lavoro". Un meccanismo complesso (e difficilmente reiterabile nel tempo)che ha tuttavia permesso di "mitigare gli effetti della crisi" occupazionale, per lo meno per alcuni settori di popolazione, in conseguenza della particolare morfologia del mercato del lavoro italiano e dell'articolazione delle sue dinamiche con la struttura delle famiglie e del loro reddito. Lo mostra, con maggior evidenza analitica, un terzo indicatore del disagio sociale e delle molteplici forme di esclusione e di impoverimento: l'indice di "deprivazione materiale" rilevato dall'Istat a partire dall'ultimo triennio, secondo gli standard previsti dall'indagine EU-Silc.

### 4. La "deprivazione materiale". L'indicatore sintetico di disagio economico

L'indicatore sintetico europeo di disagio economico misura l' ampiezza della fascia di famiglie che presentano almeno tre forme di deprivazione tra le nove previste e rilevate. Come tale esso non solo presenta l'indubbio vantaggio di una completa comparabilità a livello europeo, ma forse meglio dei tradizionali indicatori di povertà "relativa" e "assoluta" si presta a interagire con le già descritte dinamiche del mercato del lavoro nel rivelare la complessa articolazione delle forme di disagio sociale e di

vulnerabilità connesse alle ricollocazione delle differenti posizioni lavorative anche se non definibili tecnicamente come condizioni "di povertà"[1].

**Nel 2009 tale indicatore ha fatto registrare in Italia un'incidenza del 15,3% - il che significa che circa una famiglia su sei presenta sintomi di malessere per almeno tre tipi di "deprivazione" – con una significativa differenza tra aree territoriali.**

La deprivazione è infatti massima nel Meridione, dove all'incirca un quarto della popolazione (il 25,3%) risulta "deprivata", mentre al Centro l'incidenza scende al 13,5% e al Nord al 9,3%, a conferma di un'ormai "strutturale" divario territoriale tra Nord e Sud.

**La "deprivazione", d'altra parte, si presenta con un livello massimo nel caso delle famiglie numerose (con cinque componenti o più), per le quali l'incidenza è del 25,5% con punte del 29,4% nel caso della presenza di almeno tre minori e del 31,4% per quelle che "vivono in affitto" (una famiglia di questo tipo su tre è in condizione di "disagio economico" secondo l'indicatore europeo).**

Per quanto riguarda la tipologia, tra le diverse voci di deprivazione, prevale di gran lunga quella di chi dichiara di "non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa in un anno", per la quale l'incidenza per l'intero territorio nazionale è del 40,6% (29,0% al Nord, 39,6% al Centro e 58,8% al Sud).

Seguono nell'ordine: "non riuscire a sostenere spese impreviste di 750 euro in un anno", con un'incidenza del 33,4% (25,3% al Nord, 32,9% al Centro, 45,8% al Sud); "non aver avuto denaro sufficiente per l'abbigliamento", col 17,1% (11,9% al Nord, 15,9% al Centro, 25,6% al Sud); "aver contratto debiti diversi dal mutuo", col 16,4% (17,7% al Nord, 18,9% al Centro, 12,9% al Sud) e l' "aver avuto difficoltà a riuscire a pagare l'affitto", col 12,5% (11,2% al Nord, il 14,1% al Centro e il 13,7% al Sud).

Inoltre il 15,5% delle famiglie italiane "arriva a fine mese con grande difficoltà" (10,8% al Nord, 13,2% al Centro e 23,9% al Sud); il 14,9% ha dovuto "intaccare il patrimonio" per far fronte alle spese ordinarie (15,9% al Nord, 13,6% al Centro, 14,3% al Sud) mentre il 6,6% "non riesce a fare un pasto adeguato almeno ogni due giorni" (4,6% al Nord, 5,7% al Centro, 10,1% al Sud).

Se si confrontano questi dati con quelli del 2007 - l'ultimo anno di relativa "normalità" prima dell'innescarsi della catena di eventi che hanno portato all'attuale recessione – non può non colpire l'entità del peggioramento (concentrato soprattutto nel 2008,. per l''effetto congiunto della fiammata inflazionistica che aveva caratterizzato la prima parte dell'anno e dei primi sintomi della recessione che avevano segnato la seconda.

Come segnala l'Istat nel suo Rapporto annuale 2010, tra il 2007 e il 2008 "il numero di famiglie che riferivano situazioni di disagio economico (arrivare alla fine del mese con difficoltà, essere in arretrato nel pagamento delle bollette, mancanza di denaro per l'acquisto di abiti necessari, per le spese per i trasporti e il pagamento del mutuo)" era cresciuto di un punto percentuale, passando dal 14,8% al 15,8%. Il peggioramento, in questo caso, era stato percepito con maggiore intensità al Centro (con un incremento dell'indicatore sintetico di deprivazione di 1,5 punti percentuali) che non al Sud (+1,1 punti) e al Nord (+0,5).

[1] Si ricordi, a questo proposito, che non necessariamente deprivazione e povertà coincidono, e che si può essere poveri in senso relativo ma non deprivati (in un paese mediamente ricco) così come si può essere deprivati ma non relativamente poveri (in un paese mediamente povero).

**Particolarmente evidente era stata l'impennata del numero di famiglie che "percepivano la propria situazione come peggiorata rispetto all'anno precedente", passate dal 41,0% nel 2007 al 54,5% nel 2008 con una crescita di ben 13,5 punti percentuali.**

Pesante anche l'incremento di quelli che si erano trovati in "arretrato nel pagamento del mutuo" (da 4,9% nel 2007 a 7,6%: un'impennata del 55%) e in generale nei pagamenti arretrati (da 10,7% a 14,0%, con una prevalenza delle sofferenze nel Centro-Nord), mentre la percentuale di coloro che dichiaravano di arrivare "a fine mese con grande difficoltà" era passata dal 15,4% al 17,3% (equamente distribuiti sul territorio).

**Tra il 2008 e il 2009, invece, la dinamica della deprivazione materiale mostra segni di rallentamento; e l'indicatore sintetico fa registrare addirittura una leggera correzione positiva, passando dal 15,8% nel 2008 al 15,3% sul piano nazionale.**

Ciò sembrerebbe segnalare un minor impatto degli effetti della crisi sullo stato di disagio economico delle famiglie, evidentemente connesso con il raffreddamento dell'inflazione e la conseguente flessione dei prezzi e dei tassi d'interesse (in particolare per quanto riguarda l'energia, alcune bollette, e gli interessi sui mutui).

Se tuttavia si analizzano con maggiore dettaglio le differenti voci che compongono l'indicatore sintetico, si può cogliere la forte differenziazione interna del quadro, ed anche in questo caso il più volte segnalato carattere "selettivo" dell'impatto:

**Impatto fortemente differenziato sia territorialmente (è stato soprattutto il Sud a far registrare la riduzione più accentuata del disagio economico tra le due annualità, passando dal 26,6% del 2008 al 25,3% del 2009, mentre il Centro e soprattutto il Nord, dove la crisi industriale si è concentrata, si sono mantenuti praticamente stabili), sia socialmente e professionalmente all'interno degli stessi territori.**

Diminuisce in modo relativamente uniforme su tutto il territorio la quota di famiglie che dichiarano di aver avuto notevoli "difficoltà ad arrivare alla fine del mese" (dal 17,3% del 2008 al 15,5%) e quella delle famiglie che "riferiscono di essere in arretrato con il pagamento del mutuo" (dal 7,6% al 6,4%) e dell' affitto (dal 14,0% al 12,5%).

**Si attenuano, cioè, quelle forme di disagio più direttamente influenzate dal passaggio a una fase deflazionistica o comunque dal brusco arresto del processo di crescita dei prezzi e dalla forte riduzione dei tassi d'interesse sui mutui più sopra segnalati, nonché dalla messa in atto di provvedimenti diretti ad allentare la pressione di tali voci sul budget famigliare.**

Diminuisce anche, in misura significativa, la percentuale di famiglie che "ritengono le spese per la casa un carico pesante (dal 52,2% al 48%)" e di quelle che "hanno avuto difficoltà ad acquistare gli abiti necessari (dal 18,5% al 17,1%).

**Continua invece a crescere la quota di famiglie che "si sentono indifese nel far fronte a spese impreviste" (dal 32,0% del 2008 al 33,4% nel 2009, con tassi di crescita omogenei, anche se su grandezze differenziate sul territorio nazionale (da 24,9% a 25,3% al Nord, da 29,9% a 32,9% al Centro e da 44,0 a 45,8% al Sud). Sintomo di un permanente e accentuato senso di vulnerabilità e di fragilità della propria posizione sociale.**

Crescono anche – concentrate al Nord e al Centro - le famiglie rimaste indietro con il pagamento dei debiti diversi dal mutuo (dal 14,8% al 16,2%); quelle che dichiarano di non potersi permettere "una settimana di ferie lontano da casa nel corso dell'anno" (passate dal 39,4% al 40,6 in ambito nazionale, con punte di crescita particolarmente elevata al Centro); e le famiglie del Centro (dal 4,8% al 5,4%) e soprattutto del Nord (dove si registra in assoluto la crescita più forte di questo tipo di disagio, dal 4,4% al 5,3) che dichiarano di non avere avuto sufficienti "soldi per acquistare cibo" – sintomo estremamente preoccupante dell'irrompere della crisi, nei suoi aspetti più severi come l'impatto sul regime alimentare, in aree tradizionalmente "forti" dal punto di vista economico, mentre al Sud – dove questo tipo di disagio ha da tempo assunto carattere endemico – l'impatto della crisi è stato meno evidentemente percepibile e anzi, grazie al raffreddamento dei prezzi, l'incidenza presenta una flessione (dall'8,3% al 6,5%). "Resta infine stabile la quota di famiglie che non può permettersi di riscaldare adeguatamente l'abitazione (10,7%), benché i prezzi al consumo del gas e dei combustibili liquidi siano diminuiti rispettivamente dell'1,5% e del 20%" (Istat, Rapporto annuale 2010).

**Sarebbero già di per sé sufficienti queste prime osservazioni sulla composizione interna assai articolata del fenomeno della "deprivazione materiale", per metterci in guardia contro letture eccessivamente ottimistiche suggerite dal dato aggregato e dalla relativa attenuazione della estensione del fenomeno (così come è misurato dal solo "indicatore sintetico"), quasi che ciò significhi un impatto della "seconda fase" della crisi meno severo del temuto.**

Se poi si incrociano questi dati relativi alla dinamica e alla struttura della deprivazione materiale con la descrizione delle dinamiche del mercato del lavoro e delle forze di lavoro (presentata nel primo paragrafo), si può ottenere un quadro analitico più preciso.

**Da tale incrocio risulta evidente che l'aspetto centrale della crisi – e cioè la dinamica occupazionale segnata dalla perdita di posti di lavoro e dal massiccio ricorso alla Cassa integrazione – si è scaricato finora, in forma appunto selettiva e concentrata, prevalentemente (o comunque con un impatto meno mediato) su una fascia di famiglie già precedentemente "deprivate" (senza alterarne statisticamente cioè in misura significativa l'estensione come dimostra il fatto che "il 60% delle famiglie deprivate nel 2009 lo erano già nel 2008").**

E ciò in conseguenza della particolare composizione "generazionale" degli effetti occupazionali della crisi e per il carattere fortemente articolato e differenziato con cui questa ha colpito sia i differenti settori di forza lavoro sia le differenti componenti dei nuclei famigliari, così come è stato ampiamente descritto nella sezione dedicata al mercato del lavoro.

**E' significativo, infatti, che la perdita di lavoro da parte del padre (la configurazione più negativa ai fini dello stato di disagio dell'intera famiglia) abbia colpito nel 72% dei casi famiglie già in condizione di "deprivazione materiale" più o meno profonda; una percentuale che si riduce, sia pur di poco, nel caso in cui a perdere il lavoro sia la madre (55%) o un figlio (53%), e scende al 33% "quando un altro membro della famiglia entra in cassa integrazione.**

La maggior parte dei casi più severamente penalizzanti sulle famiglie (quello in cui, appunto, il *breadwinner* non è stato tutelato dall'ammortizzatore sociale e la perdita del lavoro ha colpito direttamente il soggetto "di riferimento" all'interno del nucleo famigliare) si è dunque manifestata nelle fasce più ampiamente deprivate *ex origine*, il cui peggioramento delle condizioni di vita non produce variazioni nell'indicatore sintetico di disagio (il quale misura l'ampiezza della platea dei deprivati, non la "profondità" della deprivazione). Si potrebbe dire che in questi casi l'impatto della crisi tenderebbe a determinare più un'accentuazione dell' "*intensità*" della "deprivazione" che non un ampliamento della sua "*incidenza*".

All'inverso le ricadute meno gravose della crisi sulla situazione occupazionale (come il ricorso alla Cassa integrazione o la perdita del lavoro da parte di un membro diverso dal *breadwinner* o comunque più marginale nella formazione del reddito famigliare) hanno riguardato famiglie in condizione di minor vulnerabilità e deprivazione materiale, favorendo forme di redistribuzione del reddito all'interno del nucleo famigliare che, nel caso in cui ad aver mantenuto il posto di lavoro sia il *breadwinner* o comunque il percettore del reddito principale, possono aver contribuito ad evitare all'intera famiglia il rischio di cadere in condizione di deprivazione. E che comunque, pur determinando una generale riduzione della spesa per consumi, non determina la caduta del nucleo famigliare al di sotto della soglia di povertà.

**Tutto ciò è confermato dal fatto che la quota – tutto sommato ristretta – di famiglie che sono passate da una condizione di non deprivazione a una di deprivazione (più o meno accentuata) tra il 2008 e il 2009 "varia a seconda del ruolo in famiglia di chi ha perso il posto di lavoro", con una percentuale massima del 22,5% nei casi in cui a perdere il lavoro sia stato uno dei genitori, la quale si riduce al 14,7% per le famiglie in cui almeno un componente sia entrato in Cassa integrazione, e scende ulteriormente al 12,2% se la perdita del lavoro ha riguardato un figlio.**

Il che – come afferma il Rapporto annuale Istat – "conferma sia il minor contributo dei redditi dei figli al bilancio familiare, sia la maggiore protezione offerta dalla Cassa integrazione, non solo in termini di mantenimento del posto di lavoro, ma anche di compensazione della perdita di salario". Ed all'opposto mostra la particolare gravità del rischio della caduta in povertà o in condizione di forte deprivazione nel caso in cui uno o entrambi i genitori, o comunque una figura centrale nel nucleo famigliare ai fini della formazione del reddito complessivo, perda il lavoro e la copertura da parte dei tradizionali ammortizzatori sociali, in assenza di altre forme di garanzia del reddito.

Si vedano, a questo proposito, i dati relativi alla articolazione dell'indicatore sintetico di deprivazione in rapporto alla collocazione lavorativa dei differenti membri delle famiglie.

**Da essi risulta che nell'ambito delle famiglie in cui "nessuno ha perso il lavoro" l'incidenza della "deprivazione materiale" si è ridotta dal 15,6% al 13,9%. Nel caso in cui, invece, a perdere il lavoro sia stato il "genitore maschio" l'incidenza è salita dal 43,6% al 45,4% (e dal 17,4% al 19,6% nel caso del "genitore femmina"), mentre è rimasta pressoché invariata (da 20,1% a 20,6%) nel caso in cui a perdere il lavoro sia stato un figlio.**

L'impatto della perdita del lavoro da parte del "genitore maschio" è massima per la voce "arriva a fine mese con grande difficoltà", per la quale l'incidenza è cresciuta tra il 2008 e il 2009 di quasi 8 punti percentuali (dal 39,4% al 47,2%) e "intacca il

patrimonio" (dal 25,9% al 33,4%) – cioè su aspetti sostanziali della vita famigliare; mentre la perdita del lavoro da parte di un figlio incide in termini significativi su voci come "non può permettersi una settimana di ferie in un anno lontano da casa" (da 46,9% a 53,4%) o "non riesce a sostenere spese impreviste di 750 euro" (da 40,2% a 48,8%) – cioè su aspetti meno essenziali del ménage familiare. La perdita del lavoro da parte della componente femminile della famiglia (madre o moglie/partner in coppia senza figli), infine, tende a influire particolarmente su quelle voci per le quali particolarmente rilevante è la dimensione aggregata del reddito, come la necessità di "intaccate il patrimonio" (per la quale l'incidenza cresce dal 18,6% del 2008 al 22,2% del 2009) e la pesantezza degli "oneri per l'abitazione" (dal 51,1% al 56,4%).

Sulla base di questi dati si può certo affermare, come si legge nel *Rapporto annuale 2010* dell'Istat, che "i due tradizionali ammortizzatori sociali italiani (Cig e famiglia) hanno evitato che l'impatto della crisi sulla situazione economica delle famiglie fosse ancora più dirompente, riflettendosi in aumento della deprivazione". Occorre tuttavia aggiungere che questo modello tutto italiano di "politica sociale" il quale scarica sulla famiglia "il consueto ruolo di ammortizzatore sociale", costringendola a sopportare quasi per intero "il peso della perdita di occupazione o del mancato ingresso nel mercato del lavoro dei figli", finisce per lasciare del tutto scoperte quelle fasce – già di per sé maggiormente svantaggiate – le quali non possono giovarsi, per collocazione territoriale o funzionale (perché in posizioni marginali sul mercato del lavoro, e in condizioni di precarietà o di informalità del rapporto del lavoro), dei tradizionali ammortizzatori sociali cui si è fatto ricorso pressoché esclusivo nella prima fase della recessione (come la Cassa integrazione).

Ne è una conferma l'elaborazione svolta per questa Commissione dal gruppo di ricerca dell'Università di Modena (Baldini e Ciani) diretta a valutare, attraverso una sofisticata metodologia di simulazione già utilizzata nei precedenti Rapporti, le conseguenze prodotte sui livelli di diseguaglianza e povertà dai cambiamenti nel tasso di occupazione tra il 2006 e il 2009, e "in quale misura gli ammortizzatori sociali abbiano attenuato l'impatto della crisi sui redditi delle famiglie".

Da essa emerge con chiarezza una sfasatura tra l'articolazione generazionale e socio-produttiva della crisi occupazionale, da una parte, e le differenziate fasce di copertura offerte dall'impiego della Cassa integrazione e dall'incremento dei sussidi di disoccupazione (i pressoché unici strumenti di contrasto dei fenomeni di impoverimento prodotti dalla crisi, assunti in sede governativa nelle loro differenti modalità come politica pubblica di contrasto privilegiata per non dire esclusiva), dall'altra.

**Mentre "la recente riduzione del tasso di occupazione ha colpito in misura decisamente superiore alla media i lavoratori in giovane età (l'82% dei posti di lavoro perduti riguarda persone con età non superiore a 40 anni), quelli con basso livello di istruzione e quelli con cittadinanza straniera, senza particolari concentrazioni geografiche", il ricorso alla Cassa integrazione ha invece "interessato soprattutto le regioni settentrionali, le fasce centrali di età e i lavoratori di nazionalità italiana".**

Ciò spiegherebbe la ragione per cui "l'impegno delle politiche pubbliche, in termini di maggiore spesa per i tradizionali ammortizzatori sociali", pur esercitando "un significativo impatto sui confini della povertà" (si calcola che esso abbia potuto "assorbire" quasi un punto percentuale limitando la crescita della povertà relativa calcolata con linea fissa al 60% dal 17,7% del 2006 al 19,2% anziché al 20,1 come si sarebbe verificato in assenza di tali interventi), non è riuscito tuttavia a neutralizzare del tutto gli effetti della crisi sulle famiglie e a "riportare gli indici alla situazione pre-crisi".

Esso avrebbe fornito copertura, secondo i nostri calcoli, all'incirca al 35% dei "nuovi poveri" potenziali, preservandoli dal rischio di caduta al di sotto della soglia di povertà relativa. Il restante 65% nei confronti dei quali la "copertura" da parte degli ammortizzatori sociali non si è applicata o comunque non è stata sufficiente a evitare la caduta in condizione di povertà si concentrano **soprattutto al Nord** (dove la percentuale di preservati si aggira sul 24%, contro il 38% al Centro e il 35,4% al Sud) e **nelle fasce di età più giovani**, in particolare in quelle comprese tra i 25 e i 34 anni (dove l'impiego dell'ammortizzatore avrebbe ridotto il rischio di caduta in povertà solo del 38%), mentre per i 45-54enni la percentuale sale all'85% e per i 55-64enni al 71%. Limitata efficacia, infine per la popolazione a basso livello di scolarizzazione, con l'incremento della povertà ridotto del 40% mentre per i laureati (che pure rappresentano una quota minima degli esposti al rischio) si raggiungerebbe una percentuale vicina all'80%.

## 5. Il confronto internazionale in base all'indicatore europeo

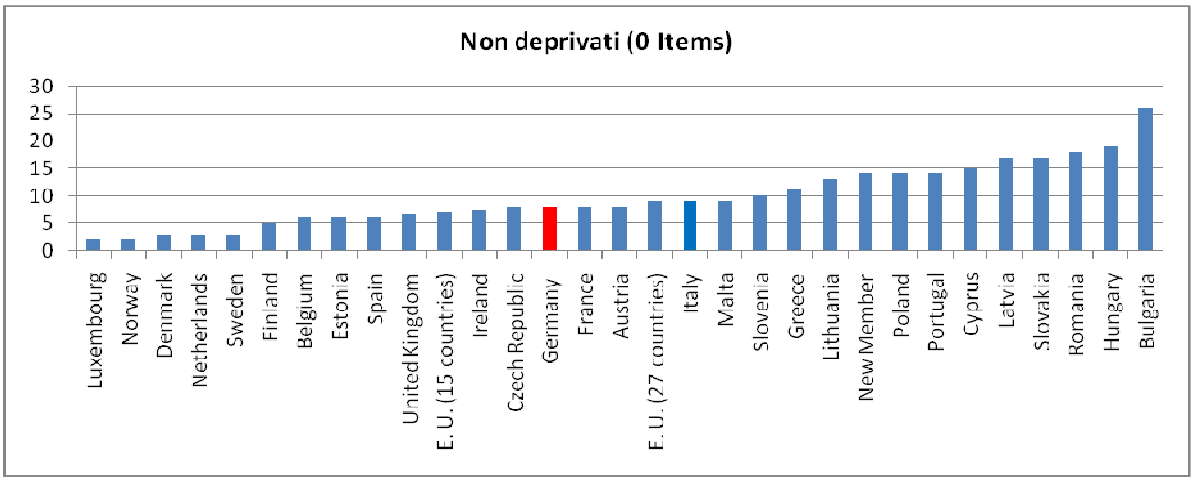
Può essere utile leggere questi dati sulla "deprivazione materiale" italiana in chiave comparativa, inquadrandoli nel più generale contesto europeo. Non è purtroppo disponibile l'aggiornamento del database europeo al 2009, risalendo l'ultimo aggiornamento EU Silc per la generalità dei Paesi europei al 2008 (con rilevazione 2007). Il quadro che esso ci fornisce, tuttavia, ben si presta a descrive le rispettiva "posizioni di partenza" dei diversi paesi europei al momento dell'ingresso nella crisi, e dunque il differente grado di forza o di debolezza che essi presentavano di fronte alle nuove sfide sociali rappresentate dalla recessione.

Anche ad una sommaria analisi dei dati, risulta con preoccupante evidenza che, per quanto riguarda le dimensioni e i livelli della "deprivazione materiale", già nell'ultimo anno di relativa "normalità" l'Italia presentava una situazione gravemente compromessa, collocandosi – anche per questo aspetto – nelle posizioni più basse nella comparazione con gli altri Paesi dell'Unione Europea.

**La percentuale di popolazione italiana esente da fattori di deprivazione (classificata alla voce "0 Items") si presentava infatti, fin da allora, al di sotto del 50% (per la precisione si attestava sul 48%),**

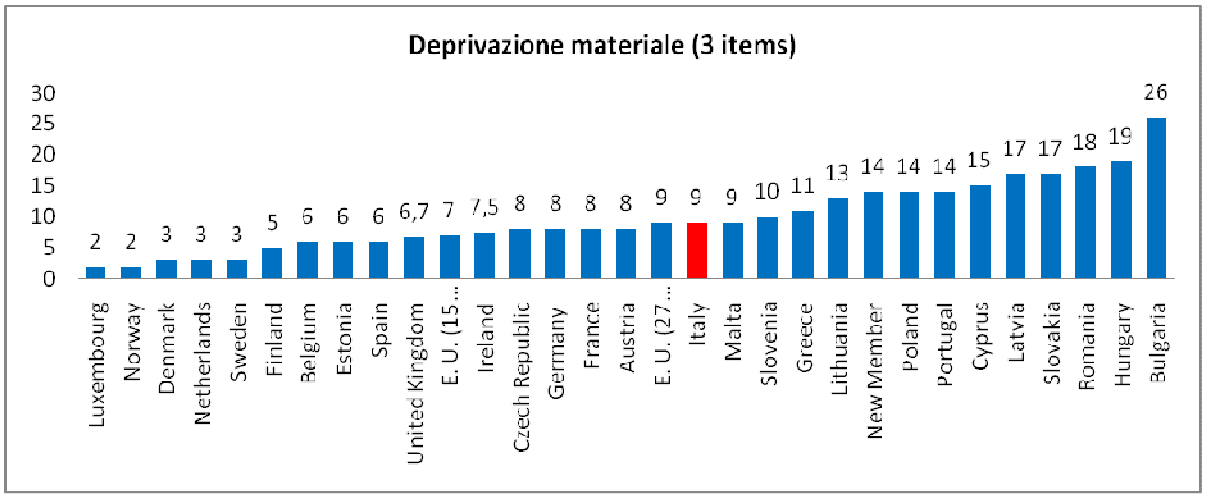
collocandosi al livello più basso rispetto a tutti gli altri Paesi dell'Europa a 15, ben 9 punti percentuali al di sotto della media EU-15 (attestata al 57%) e 5 punti percentuali sotto la stessa media EU-25 fissata sul 53%).

In Norvegia tale percentuale era dell'83%, in Olanda del 75%, in Danimarca del 72%, nel Regno Unito del 64%, in Germania (dopo l'unificazione con la DDR) del 58%, in Spagna del 57%, in Francia del 55%...

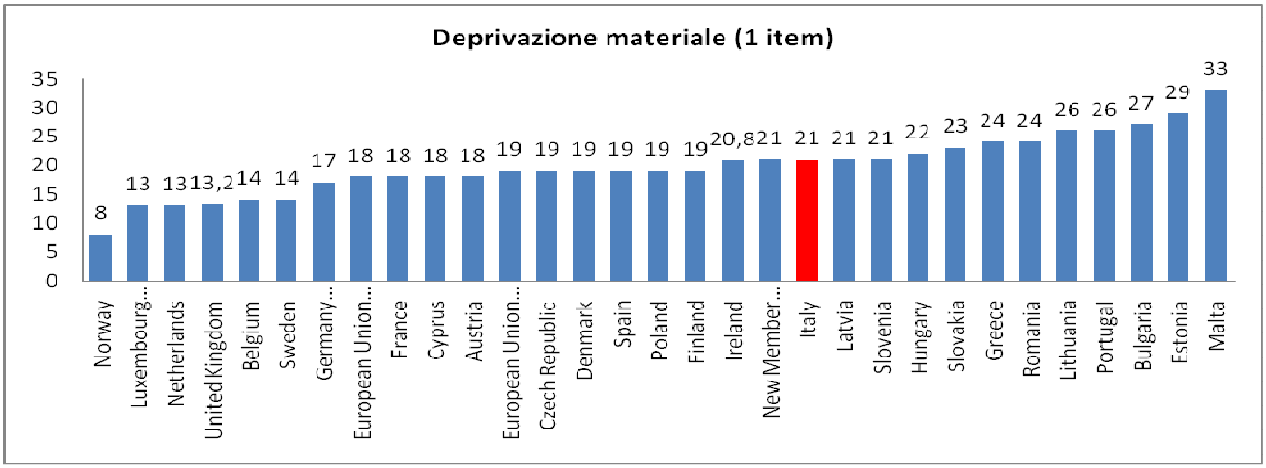



**Per converso l'indicatore sintetico di disagio economico caratterizzato dalla compresenza di tre Items di "deprivazione materiale" (ampiamente descritto nel paragrafo precedente per quanto attiene al quadro nazionale), con un'incidenza del 9%,**

esattamente pari alla media dell'Unione europea a 27, collocava l'Italia agli ultimi posti tra i paesi dell'Europa a 15 (due punti sopra la media), dopo Germania, Francia, Austria, Regno Unito, Belgio, ma anche dopo la Spagna (che pur presenta normalmente un tasso di povertà relativa non molto diverso da quello italiano), e a ben 6 punti di distanza da Danimarca, Finlandia e Svezia.

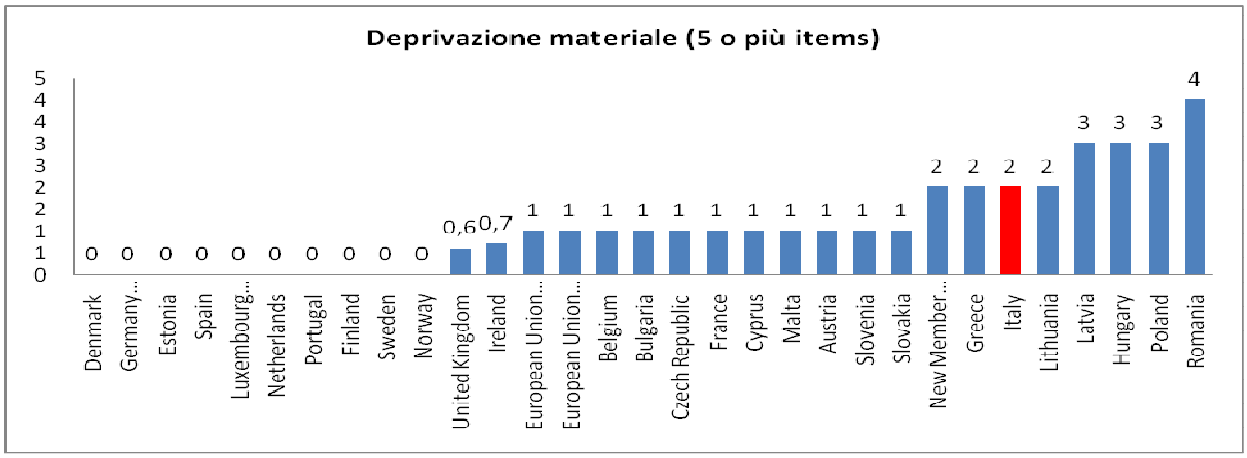



Analogo discorso vale per i livelli opposti della "deprivazione" sia minima (1 Item) che massima (5 o più Items). Per quanto riguarda la prima, l'Italia, con un'incidenza del 21% stava già allora al di sopra della media europea (sia a 15 che a 25) e decisamente lontano dagli altri grandi paesi europei (la Francia è a 18, la Germania a 17, il Regno Unito a 13, l'Olanda a 13). Solo Grecia e Portogallo, tra i "vecchi membri" fanno peggio (rispettivamente con 24 e 26 punti).



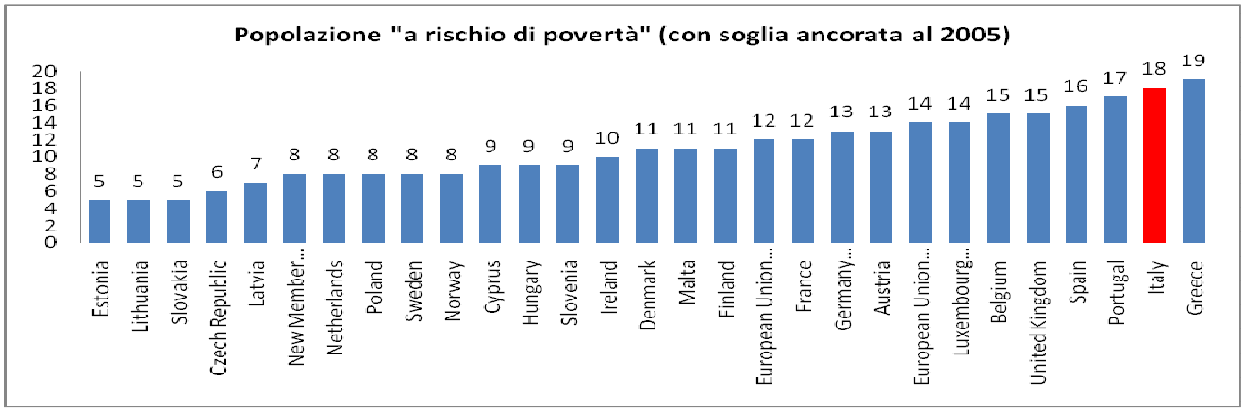

Né molto diversa era la situazione per quanto riguarda la seconda: anche in questo caso il livello a cui si collocava l'Italia corrispondeva a quello medio dei New Members, - dunque della parte socialmente più "fragile" dei Paesi dell'Unione -, preceduta solo (in senso negativo) da Lituania, Lettonia,Ungheria, Polonia e Romania.

D'altra parte pressoché tutti gli indicatori EU Silc relativi a *Income and living conditions* segnalano la condizione particolarmente sfavorita dell'Italia rispetto agli altri partner europei, nel periodo immediatamente precedente l'inizio della crisi.

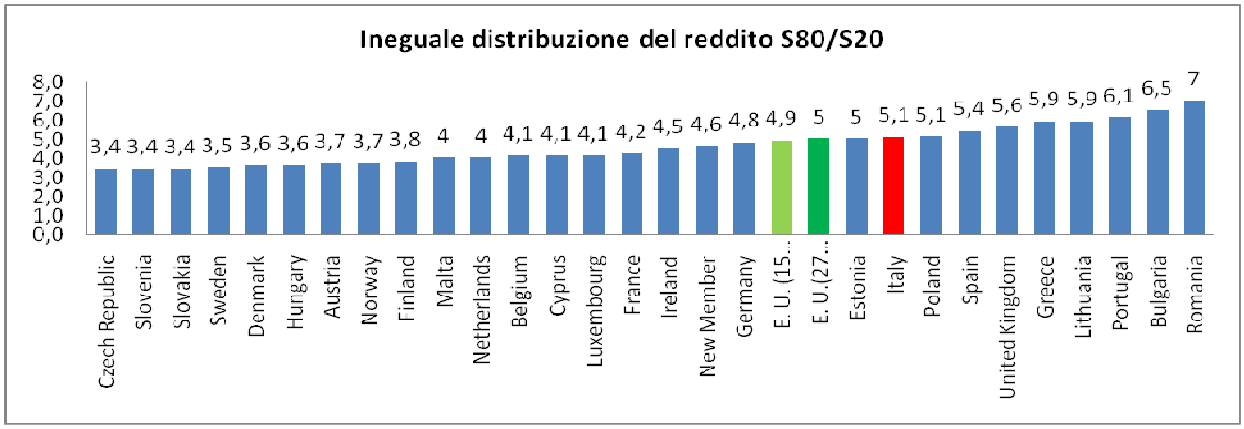



**La percentuale di popolazione classificata come "a rischio di povertà", sebbene leggermente migliorata rispetto all'anno precedente (da un'incidenza del 20% a una del 19%) ci vedeva ancora nel gruppo di coda (alla pari con il Regno unito, appena un punto percentuale in meno rispetto a Grecia, Spagna e Lituania, seguiti a loro volta da Bulgaria, Romania e Lettonia).**

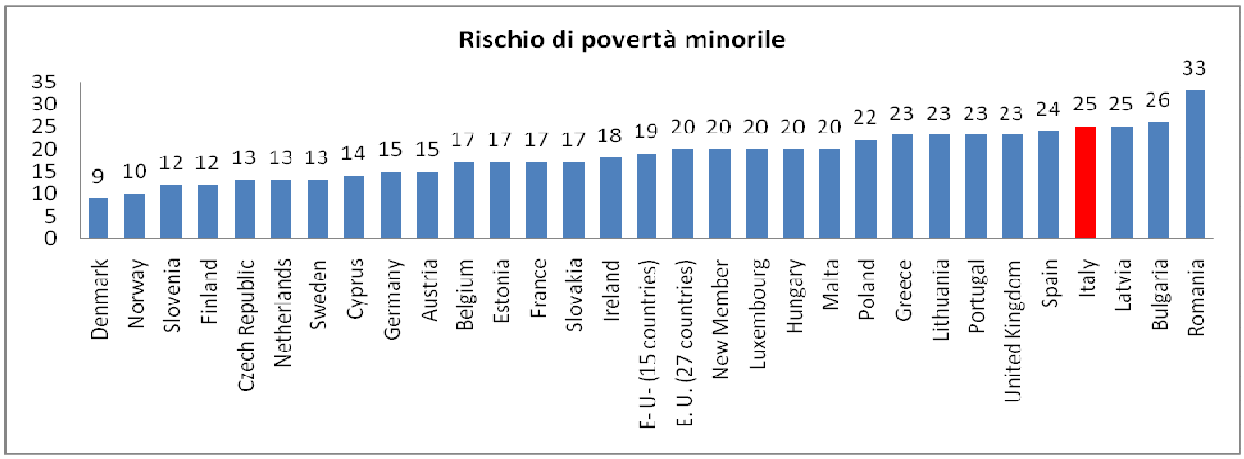
**Se si considera però lo stesso indicatore misurato con "soglia ancorata" (così da neutralizzare la volatilità dei livelli del reddito mediano), l'Italia scivola addirittura al penultimo posto, seguita solo dalla Grecia.**

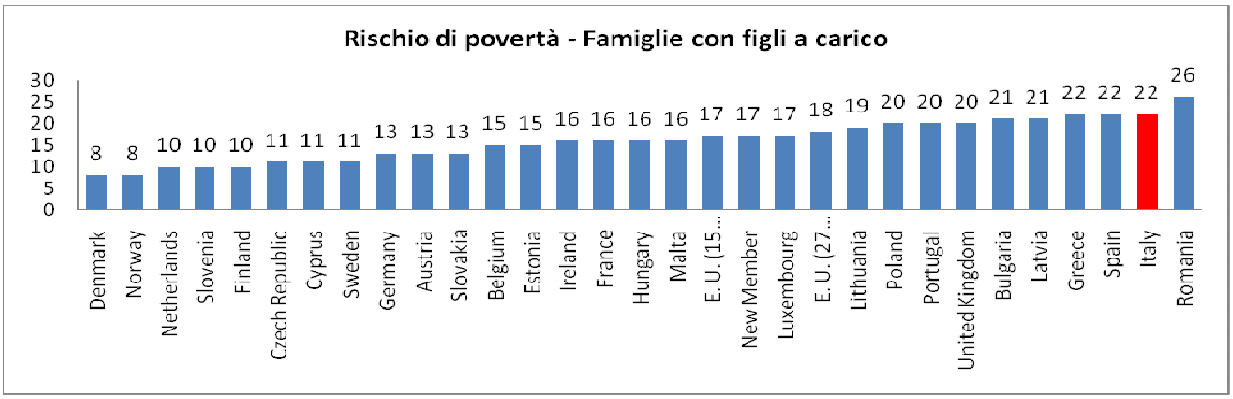



Analogamente per quanto riguarda il **tasso di ineguaglianza** nella distribuzione del reddito, per la quale l'Italia presenta un coefficiente superiore alla media europea sia per l'Europa a 15 che per quella a 27.

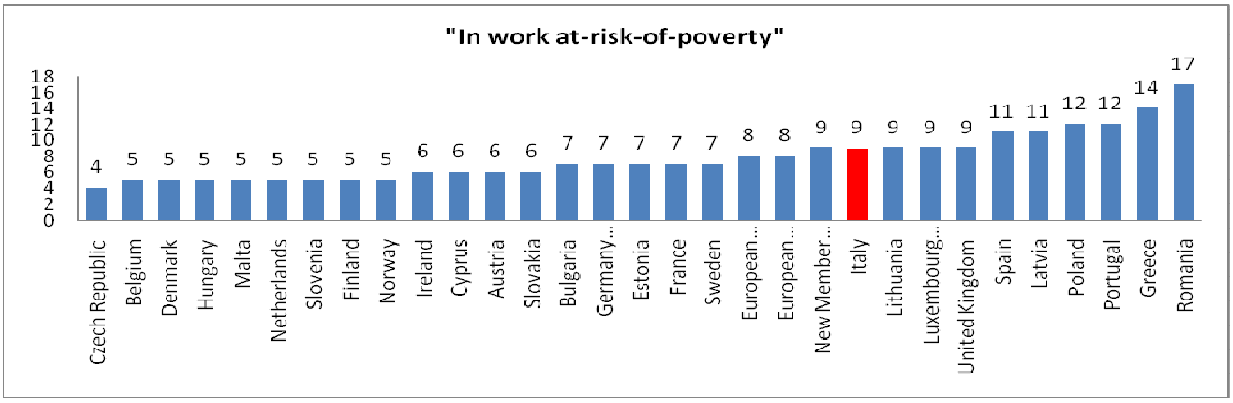



Estremamente preoccupante rimane anche in questa rilevazione il livello del "rischio di povertà" per i minori (popolazione con meno di 17 anni), per i quali l'Italia continua a collocarsi agli ultimo posti nella graduatoria europea, alla pari con la Lettonia, seguita solo da Bulgaria e Romania. Così come sproporzionatamente elevato rimane, in Italia, il "rischio di povertà" per le famiglie con figli a carico e per quelle numerose.

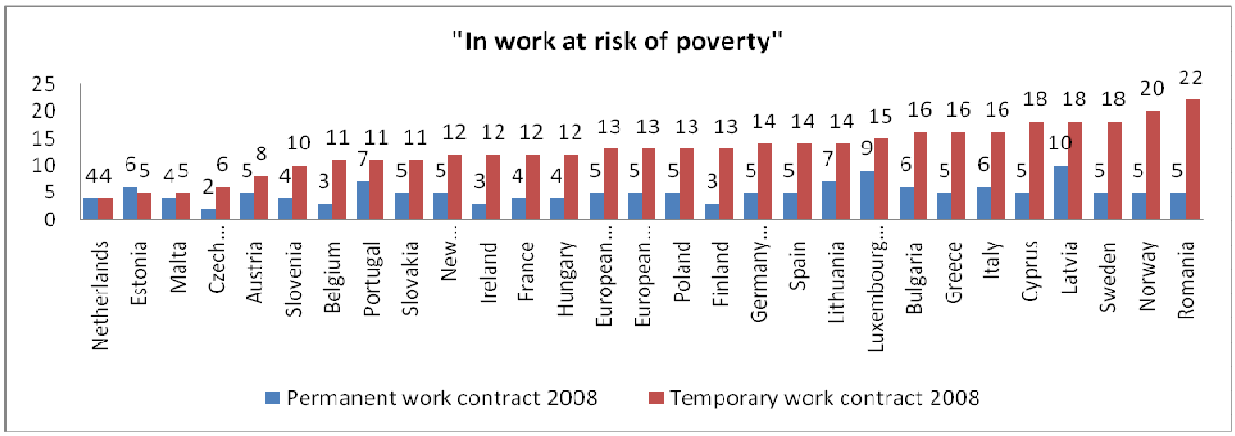





Un approfondimento particolare, poi, merita – soprattutto per la centralità che nel contesto sociale caratterizzato dalla crisi hanno assunto le dinamiche del mercato del lavoro – il tema dei *working poors* (quello che nella statistica Eu Silc compare sotto la dizione *"In work at-risk-of-poverty rate"*), e in generale delle condizioni economiche della popolazione lavoratrice nella fase immediatamente precedente all'inizio della recessione.



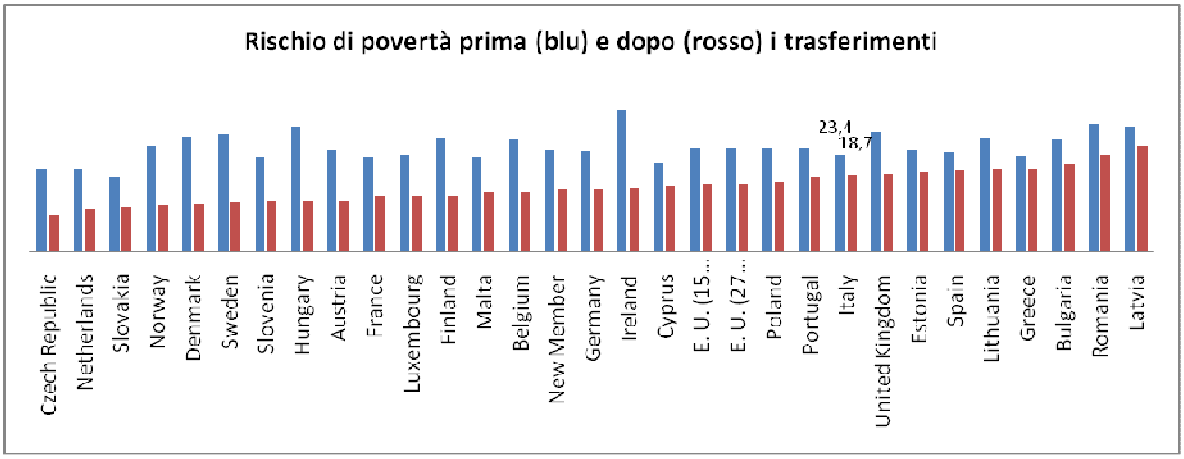

Come si può vedere nel grafico l'Italia, con un'incidenza del 9% (che pure segna un leggero miglioramento rispetto all'anno precedente) si collocava al di sopra della media europea (tanto dell'Europa 15 che di quella a 27), sullo stesso livello medio dei New Members, con una percentuale quasi doppia rispetto a Paesi come il Belgio, la Danimarca, l'Olanda e i Paesi scandinavi, inferiore solo a Spagna, Portogallo, Grecia, Lettonia e Romania.



Se poi si considerano i lavoratori con contratto di lavoro temporaneo – come si è visto particolarmente presenti nelle fasce di età più basse – l'incidenza del "rischio di povertà" sale al 16%, tra i peggiori in Europa, assai distante da Paesi come l'Olanda (4%), l'Austria (8%), la Francia (12%) e superiore alla stessa Spagna (14%) e al Portogallo (11%).

L'indicatore europeo EU Silc, infine, permette di misurare il grado di efficacia delle politiche pubbliche dei diversi Paesi dell'Unione, attraverso il confronto tra i tassi di "Rischio di povertà", prima e dopo i trasferimenti statali connessi alla Spesa pubblica.

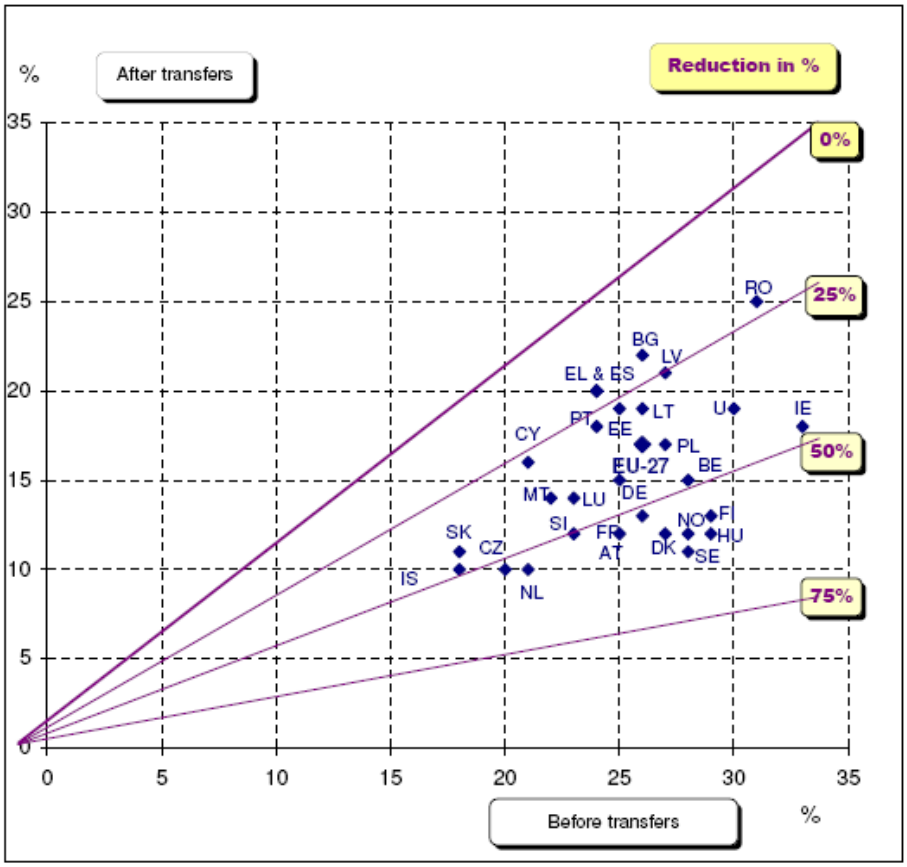
Come già per gli anni precedenti, anche per questa rilevazione – relativa, occorre ricordarlo, all'anno immediatamente precedente l'inizio della crisi – emerge un quadro decisamente deludente per l'Italia.




Nel nostro Paese, infatti, la spesa sociale specificanmente destinata al contrasto della povertà - dopo la spesa pensionistica (piuttosto efficace) -, determina una riduzione del rischio di povertà dal 23,4% al 18,7%, con un differenziale di appena 4,7 punti percentuali, tra i più bassi in Europa (come si può vedere nel grafico tratto dal Social Report della Unione Europea).

In Danimarca – per fare qualche esempio – esso è di 16 punti, in Norvegia di 14,2, in Finlandia di 13,6, in Francia di 9,7, in Germania di 9. La media per l' Unione Europea a 15 è di 8,4 punti; quella dell'Europa a 26 di 8,6. I Nuovi membri riducono il rischio di povertà di 8,7 punti. Solo la Grecia (con 3,2 punti) e la Spagna (con 4,5) fanno peggio.

**Comparison of At-risk-of-poverty rates before and after social transfers in the EU (%), 2007**




*Source: EU-SILC*

Ciò è connesso, evidentemente, a un deficit di governance del fenomeno, e soprattutto a una scarsamente efficace destinazione delle risorse a favore di politiche di contrasto esplicitamente mirate alla riduzione della povertà e dell'esclusione. A una spesa sociale complessiva sostanzialmente in linea con quella degli altri partner europei come percentuale del PIL (il 25,5%, contro una media del 25,9% per l'UE 15 e di 25,4 per l'UE 27), focalizzata soprattutto sulla spesa Pensionistica (2467 Euro pro capite contro una media EU15 di 2284) e su quella per la Salute (2130 Euro contro 2817), l'Italia fa seguire, infatti, un investimento sulle specifiche voci relative alle politiche *ad hoc* di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale nettamente insufficienti. Essa investe circa 11 Euro per abitante in "*Social protection benefits*" contro i 503 dell'Olanda, i 323 della Norvegia, i 273 della Danimarca, i 118 della Francia, i 91 della Grecia. Solo poco di più dei 10 di Romania e Bulgaria, dei 7 della Lettonia e dei 6 dell'Estonia. Nel sostegno alle Famiglie e ai figli la quota italiana è meno di un sesto di quella di Paesi come Norvegia e Danimarca (261 Euro pro capite contro i 1517 della prima e i 1358 della seconda); all'incirca un terzo rispetto a Paesi come Germania (754 euro) e Francia (648), e quasi la metà rispetto alla media dell'Europa a 15. Nel contrasto alla "*Social Exclusion*", infine, l'investimento è all'incirca un quarantesimo rispetto all'Olanda (13 Euro contro 592), un trentesimo rispetto a Norvegia (360) e Danimarca(307); un decimo rispetto a Francia (133) e Grecia (112). All'incirca il 13% del livello medio dell'Unione Europea a 15 (100 Euro pro capite), appena al di sopra di Lettonia (10 Euro) ed Estonia (8).

## 6. L'analisi dei territori. Le dinamiche occupazionali e i lavoratori stranieri

Le caratteristiche dei processi di impoverimento sociale fin qui descritte sulla base dei principali indicatori statistici disponibili sono state ampiamente confermate dall'analisi ravvicinata dei territori realizzata sia mediante la ricerca sul campo in tre significative aree metropolitane del Nord (Torino), del Centro (Roma) e del Sud (Napoli), sia attraverso "percorsi di ascolto" di testimoni privilegiati di territorio in alcune realtà regionali significative (Veneto, Marche, Toscana e Sicilia).

Da esse è stato ulteriormente confermato il carattere selettivo dell'impatto della crisi produttiva sulle condizioni di vita delle famiglie, con un evidente differenziale territoriale che non ha rispettato la tradizionale distinzione tra aree economicamente forti ed aree deboli, né tra aree socialmente coese ed aree socialmente fragili, ma ha scavato trasversalmente all'interno dei medesimi territori, scomponendoli e frammentandoli secondo le linee d'impatto determinate dai differenti settori produttivi, dalle diverse unità aziendali, dai molteplici segmenti di forza lavoro, e dalle stesse caratteristiche etniche (con particolare rilevanza della differenza tra lavoratori italiani e stranieri).

**Torino**

Così è stato, ad esempio, per Torino: una realtà tradizionalmente forte, a densissima composizione industriale-manifatturiera ma, proprio per questo, estremamente esposta all'impatto della crisi produttiva. Essa era stata già duramente colpita nella seconda metà del 2008, quando si era registrata una forte impennata nel monte ore della Cassa integrazione e un elevatissimo numero di contratti di lavoro temporanei non rinnovati (un saldo negativo di circa 70.000 unità). Il processo di caduta è proseguito e si è accelerato nel 2009, quando la crisi industriale ha rivelato la sua profondità e la sua permanenza.

**Il totale di ore autorizzate di Cassa integrazione, che tra l'ottobre del 2007 e il settembre del 2008 era stato pari a 13 milioni e 520 mila è balzato, tra l'ottobre 2008 e il settembre 2009 al livello record di 80 milioni e 367 mila.**

Erano 194 le aziende torinesi che al 31 dicembre 2009 risultavano utilizzare la cassa in deroga, per un totale di 2.175 lavoratori, di cui l'80% interessati a partire dall'ultimo trimestre. Inoltre, se nella provincia di Torino la cassa integrazione ordinaria subisce nei primi mesi del 2010 un rallentamento,la cassa in deroga mostra un incremento costante da gennaio ad aprile 2010 e la cassa integrazione straordinaria aumenta da gennaio a marzo 2010 di nove volte

**A ciò si è accompagnata una brusca riduzione delle assunzioni e del ricorso a contratti "atipici" (finora riservati soprattutto a giovani e stranieri), con un sostanziale "blocco all'entrata" nel mercato del lavoro.**

**Ha fatto inoltre la propria comparsa, per la prima volta, anche il ricorso piuttosto ampio, al licenziamento, il cui numero al livello aggregato, è in crescita del 12,4% rispetto al 2008, "soprattutto a causa del grave peggioramento delle condizioni economiche delle imprese, quali cessazioni di attività e riduzione del personale (+34,2%)".**

**E' il settore industriale ad aver registrato la caduta più brusca del numero di contratti stipulati ( -40%), mentre nei servizi la riduzione è stata del 13,2% e in**

**agricoltura si è avuta una leggera crescita (+2%). E all'interno del settore industriale colpito in modo particolarmente pesante è stato il settore manifatturiero, in particolare il metalmeccanico che ha perso complessivamente, nel corso del 2009, il 58% degli avviamenti al lavoro. Il settore residuale denominato "altra industria" è calato del 34%.**

**Duramente segnata anche l'edilizia, come mostra l'andamento delle domande di disoccupazione ordinaria ed edile accolte dall'Inps sul territorio piemontese: esse sono più che raddoppiate dal 2007 al 2009, mostrando un andamento in continua salita che non sembra arrestarsi, con una crescita nei due anni del 124% che nel caso della provincia di Torino raggiunge il 163,7%.**

I riflessi sull'intero sistema delle forze di lavoro sono stati immediati, e hanno coinvolto tutti i suoi segmenti in un processo di tendenziale riallineamento verso il basso delle diverse componenti e di accentuata competizione sui livelli a minor qualificazione che sembra aver coinvolto in misura significativa la manodopera straniera in forme tuttavia complesse, non univoche, con differenze significative tra settore e settore (più pesanti nell'edilizia, più attenuate nei servizi), di genere(più pesante per la manodopera maschile, più attenuata o in controtendenza per quella femminile), e di localizzazione (con notevoli differenze anche tra luoghi limitrofi).

**Nel 2009 le procedure di assunzione registrate dai centri per l'impiego sul territorio della provincia di Torino mostrano una flessione complessiva rispetto all'anno precedente del 16%: nello specifico le assunzioni che riguardano gli italiani calano del 16,9%, mentre quelle che coinvolgono gli stranieri si riducono del 20,5%**

La flessione della domanda di lavoro straniera è rilevabile con più forza laddove, come nel caso della provincia di Torino, le attività industriali assumono maggiore rilevanza e non ci sono significativi meccanismi di compensazione settoriale. In particolare, sono i bacini della cintura torinese a maggiore vocazione industriale quelli in cui la popolazione immigrata sperimenta le difficoltà maggiori (Chivasso, Moncalieri, Settimo Torinese).

A Cuorgné, per esempio, la caduta degli avviamenti degli immigrati è la più elevata del Piemonte con un valore di -54% (-66% per gli uomini) a causa della grave crisi del distretto dello stampaggio.

**Il fenomeno è particolarmente evidente per il settore dell'Edilizia (dove secondo una recente rilevazione su scala regionale circa la metà dei lavoratori sono stranieri). Nel 2008 l'industria, costruzioni comprese, assorbiva il 35,5% delle assunzioni di stranieri in Piemonte, mentre l'anno seguente la quota scende di 10 punti percentuali.**

**Le assunzioni femminili invece, legate soprattutto al settore del lavoro domestico, caratterizzato da un esteso ricorso al lavoro part-time e a contratti a tempo indeterminato, non paiono risentire della crisi (crescono del 7%).**

Al riguardo va però ricordata la regolarizzazione di colf e assistenti domiciliari conclusasi il 30 settembre scorso.

**Anche il settore agricolo, in controtendenza con una leggera crescita dell'occupazione, ha dato luogo a un processo di sostituzione di manodopera**

**italiana con manodopera straniera, la quale arriva a coprire più del 60% delle procedure di assunzione.**

**Sono, d'altra parte, i lavoratori stranieri quelli maggiormente colpiti dai licenziamenti: gli immigrati iscritti nelle liste di mobilità in provincia di Torino nel 2009 crescono infatti dell'87% contro il 32% degli italiani. Ad inizio 2010 ogni 100 iscritti nelle liste 37 sono stranieri.**

La crisi investe maggiormente gli immigrati provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est entrati a far parte dell'Unione Europea, per il loro maggiore orientamento verso il lavoro nell'industria e nell'edilizia, dove la crisi ha colpito con più forza. Romeni e bulgari, i quali avevano registrato un incremento eccezionale delle assunzioni con l'acquisizione dello status di cittadini europei, che li ha quasi del tutto svincolati dal regime contingentato degli extracomunitari a cui precedentemente erano soggetti, arrivando a sfiorare a livello regionale i 20.000 avviamenti nei primi tre mesi del 2007, sono scesi a poco meno di 15.000 nel periodo successivo. Senegalesi e marocchini risentono in modo particolare della caduta delle assunzioni nell'industria che, a livello regionale, calano del 60% tra il 2008 e il 2009. Per i cittadini del Senegal il peso del comparto manifatturiero scende dal 56% al 32,5%. Altre nazionalità riescono invece a contenere le perdite e addirittura i cinesi, in controtendenza, sembrano registrare un aumento delle occasioni di lavoro.

**Napoli**

Anche Napoli, per altro verso, che fino al 2008 aveva registrato in minore misura l'impatto della crisi (non certo perché in condizione di maggiore benessere rispetto a Torino, ma perché segnata da una condizione di povertà cronica che si rivelava relativamente indipendente dai processi di crisi e che solo in modo indiretto ne veniva influenzata), nel corso del 2009 ha subito pesantemente gli effetti della recessione.

Essa ha prodotto ampie falle nel già fragilissimo tessuto economico e produttivo, sia nel settore industriale manifatturiero, sia in quelli del commercio e dei servizi.

**L'impatto sui già patologicamente bassi livelli occupazionali è stato severo, in tutta la Regione Campania: l'indice dell'occupazione, che alla metà del 2007 si attestava su un livello pari a 100 su scala regionale, è sceso a 98 nella parte centrale del 2008 e a 91 nell'ultimo trimestre del 2009 (pari a 1.586.000 occupati contro 1.760.000 del terzo trimestre del 2007).**

**Nella città di Napoli alla perdita di 39 mila occupati tra il 2007 e il 2008 si è aggiunta la perdita di ben 69 mila unità nel 2009 che in parte hanno alimentato la disoccupazione, in misura prevalente sono uscite dal mercato del lavoro.**

La flessione si concentra nel settore degli "altri servizi" che subisce una forte diminuzione a partire dal 2007, perdendo complessivamente 53 mila unità, di cui 15 mila nel 2009. L'industria manifatturiera, che aveva mostrato un'occupazione in crescita fino al 2008, è stata pesantemente investita dalla crisi negli ultimi due anni, in cui sono state perse 34 mila unità. Altri 10.000 posti di lavoro sono andati perduti negli ultimi mesi del 2009 nel settore del Commercio

A ciò va aggiunto il numero di ore coperte dalla Cassa integrazione guadagni, largamente estesa nell'ambito di applicazione attraverso dispositivi di concessione in deroga, e massicciamente impiegata come principale strumento con cui si tenta di fronteggiare la crisi a partire dalla fine del 2008.

**In Campania le ore erogate nel 2009 sono state 44,755 milioni e hanno riguardato mediamente 21.559 unità di lavoro (unità teoriche calcolate considerando lavoratori che svolgono 173 ore di lavoro mensili e sospesi a zero ore). Nel 2010 le ore autorizzate per i primi tre mesi sono 12,563 milioni corrispondenti a 24.205 unità di lavoro.**

Il modo in cui il ricorso alla cassa integrazione evolve in Campania evidenzia il carattere strutturale e duraturo della crisi, con una tendenza tuttora crescente di ricorsi alla cassa integrazione ordinaria e un accumulo molto rilevante di aziende e occupati in cassa integrazione straordinaria, originato dai passaggi dalla Casso integrazione ordinaria in scadenza, dal protrarsi e diffondersi delle crisi delle aziende medio-grandi, e dall'espandersi dell'area delle concessioni in deroga che riguardano ormai nella regione circa 260 imprese per circa 7.000 lavoratori.

I ricorsi alla Cassa integrazione si concentrano per l'85% nel settore manifatturiero. In particolare il settore meccanico, nel quale sono compresi i comparti auto, cantieristica, aeronautica, da solo assorbe due terzi della cassa integrazione industriale e registra nei primi tre mesi del 2010 trattamenti per circa 15 mila unità standard. Confrontate con il numero medio annuo di unità di lavoro dipendente attribuite al settore (54.200) dalle stime regionali sulla contabilità per l'anno 2007 (ultimo dato disponibile), le unità standard di cassintegrati a zero ore 6 corrisponderebbero in Campania ad oltre un quarto (25,2%) dell'intera occupazione metalmeccanica regionale.

In taluni casi dietro il fenomeno si nascondono processi di riorganizzazione o ristrutturazione dovuti ad altre cause (delocalizzazione, necessità di riduzione o ricambio del personale) che hanno utilizzato la "crisi" congiunturale come occasione e pretesto anche per gli strumenti (ammortizzatori sociali) che metteva a disposizione. In altri casi crisi aziendali definitive, che finiscono per depauperare ulteriormente il già fragile tessuto industriale napoletano e campano.

**Il risultato immediato è una nuova, estremamente preoccupante, riduzione percentuale della popolazione attiva, che già faceva registrare, prima della crisi, il livello più basso in Italia.**

Se si tiene conto che, secondo i dati più aggiornati dell'indagine continua sulle forze di lavoro dell'Istat, la popolazione della Campania nel 2009 contava 1.612 mila occupati, e che le persone in cerca di lavoro erano 240 mila persone in cerca di lavoro, per un totale di 1.852 mila appartenenti alle forze di lavoro si può constatare come il rapporto tra forze di lavoro e popolazione in età da lavoro (15-64 anni) non superasse il 50% (47%), 16 punti percentuali al di sotto dalla media italiana (63%), 23 punti sotto la media dell'Europa dei 27 (70%)**.** Considerando solo la popolazione occupata si scande a una percentuale pari al 40,8%, 17 punti percentuali sotto la media nazionale (57,4%).

Si può calcolare che, per effetto diretto della crisi, circa trentamila donne siano uscite dal mercato del lavoro (abbassando il già ridottissimo tasso di occupazione femminile di altri 2,6 punti percentuali, dal 33% al 31,4%). Cresce invece la popolazione maschile in cerca di lavoro, di circa 8 mila unità (4 mila tra le persone con precedenti esperienze di lavoro e circa 3.500 tra quelle senza precedenti). Anche in questo caso, tuttavia, non c'è proporzione tra crescita della disoccupazione e diminuzione dell'occupazione (-49 mila), cosicché il saldo finale è una perdita complessiva di forze di lavoro che abbassa nettamente il tasso di attività.

Si tratta di una tendenza relativamente inedita rispetto al passato, quando elevati tassi di disoccupazione accompagnavano l'accumulo di differenziali negativi nel numero di occupati, nei redditi da lavoro, nelle pensioni.

**Ora invece il fenomeno dello scoraggiamento si intreccia, e finisce per agire come acceleratore, con condizioni diffuse e pesanti di esclusione sociale in un'area territoriale in cui il 22% dei nuclei familiari (quasi uno ogni quattro, più del doppio della media nazionale) vive al di sotto della soglia di povertà; in cui si concentrano oltre 140mila social cards rilasciate nel 2008, pari al 23% del totale nazionale (il che fa segnalare la Campania come la regione "più povera d'Italia") ed in cui il debito delle famiglie ha subito nell'ultimo quinquennio un incremento record del 116% (dato relativo alla sola provincia di Napoli).**

Ne sono risultati colpiti, sia pure in misura differente e con conseguenze diverse sulle condizioni di vita, pressoché tutti gli strati sociali, con un generale abbassamento dei livelli di reddito e di spesa: sia gli strati sociali prima considerati "garantiti", in conseguenza di un maggiore rischio di perdita del posto di lavoro anche nella classe media; sia i già esigui settori operai (tradizionale sacca di stabilità in un'area dominata dall'incertezza e dall'indigenza) e la più ampia fascia delle piccole imprese a conduzione indibiduale o famigliare (colpite dalla riduzione delle commesse); sia infine gli stessi strati più bassi della compagine sociale, le aree "opache" dell'informalità e del lavoro nero (stimato nell'ordine del 25% della forza-lavoro); risospinti nell'inattività e nell'area a "reddito zero", con risultati particolarmente visibili sul versante delle povertà estreme e delle componenti più "marginali" del mercato del lavoro..

**Crescono, in particolare, le persone senza fissa dimora (secondo dati diffusi nel luglio 2009 dalla Comunità di S. Egidio, nella sola città di Napoli, i senza dimora sarebbero all'incirca 1.500 persone con un aumento, tra il 2008 ed il 2009, del 30%).) e in condizione di povertà estrema: si notano per strada persone provenienti di nazionalità prima non interessate a tale fenomeno (Sry Lanka), ma anche famiglie dei quartieri in condizione di maggior disagio che si recano la sera nei luoghi in cui i diversi gruppi distribuiscono pasti, superando anche lo stigma dell'essere assimilati alla condizione dei "barboni"**.

Naturalmente, in questo quadro, risulta particolarmente colpita la categoria dei "migranti" e dei "lavoratori stranieri", particolarmente numerosa nella regione:

**Nell'ultimo decennio, in Campania, la popolazione migrante è passata dalle 68.159 alle attuali, stimate, 131.335 unità, ovvero è più che raddoppiata (dato che colloca la regione al settimo posto tra quelle italiane). Alle stime andrebbero poi aggiunti non meno di 50.000 immigrati irregolari soggiornanti sul territorio campano (tra cui si troverebbe anche il 75% dei 1.500 senza dimora partenopei cui si è fatto cenno sopra).Circa il 50% delle presenze si concentra nella provincia di Napoli, mentre Salerno e Caserta si dividono un ulteriore 40%.**

Ai tradizionali flussi migratori del precedente periodo di crisi, si è aggiunto recentemente il flusso – finora sconosciuto – di migranti provenienti da altre regioni italiane (prevalentemente del Nord) costretti dalla crisi delle aree originarie di destinazione (e dunque dal fallimento del proprio "progetto migratorio") a ripiegare verso il sud, dove il minor costo di beni primari, dell'abitazione e degli affitti, unito a una maggiore "informalità" delle relazioni sociali e a un minore controllo del territorio

sembrano offrire condizioni di esistenza comunque difficilmente accettabili ma quantomeno possibili.

E' un fenomeno generale, rilevato in numerose audizioni, consistente in una sorta di sommerso spostamento dai territori con tessuto sociale più forte (ma anche più "costoso") ad aree territoriali economicamente e socialmente più fragili, ma caratterizzate da costi e da livelli di controllo più limitati, il quale tuttavia rischia di alimentare una più diffusa conflittualità "orizzontale", e una possibile "concorrenza verso il basso", per la contesa di servizi scarsi, con le fasce più povere (o impoverite) della popolazione italiana.

**I rischi offerti da una situazione di questo tipo sono gravi ed evidenti. In particolare il pericolo che le tensioni sociali sulla fascia più bassa della stratificazione sociale sfocino in episodi di violenza, e in atteggiamenti diffusi di ostilità, di xenofobia e di aperto razzismo è reale, come dimostrano i gravissimi episodi succedutisi nell'area campana nell'ultimo biennio, con un'accentuazione preoccupante nell'ultimo anno (il caso di Rosarno ne è l'esempio più noto).**

Così come reale è non solo il pericolo ma la conclamata diffusione di forme di esclusione sociale che rischiano di assumere carattere difficilmente reversibile, e che sono tanto più odiose quando coinvolgono minori o bambini (come nel caso dei "minori stranieri non accompagnati" descritto ampiamente nel Rapporto).

**Roma**

La situazione romana – pur caratterizzata da un grado minore di drammaticità rispetto a quelle torinese e napoletana, almeno per quanto riguarda il mercato del lavoro – conferma tuttavia le tendenze lì rilevate, soprattutto per quanto riguarda la condizione dei lavoratori stranieri e in generale dei migranti.

**Nel 2009 erano circa 24.800 gli stranieri in cerca di lavoro nell'area romana, con un aumento di quasi 7.500 persone rispetto al 2008 (+42,7%). La percentuale di disoccupati stranieri sul totale dei senza lavoro è passata dal 9,3% del 2007 al 13,5% del 2008 e al 16,6% del 2009 – con una forte prevalenza per la componente maschile (+85,9%), composta in maggioranza da lavoratori che hanno perso la precedente occupazione.**

Gli ambiti occupazionali in cui si concentra maggiormente la forza lavoro di provenienza straniera si collocano, come d'altra parte nel resto d'Italia, soprattutto nella fascia più bassa in termini sia professionali che retributivi, sebbene il livello di scolarizzazione medio dei lavoratori migranti sia decisamente più elevato della media..

Sommando gli impieghi non qualificati e quelli di tipo operaio si calcola che mentre questi sono svolti solo dall'1% dei lavoratori romani laureati, la percentuale sale al 45,9% fra i lavoratori stranieri con lo stesso titolo di studio, che risultano dunque fortemente penalizzati da un inquadramento professionale inadeguato rispetto alla formazione acquisita. L'incidenza di questi impieghi è ancora più significativa fra i lavoratori stranieri che hanno come titolo di studio più alto il diploma superiore, occupati nell'81% dei casi in mansioni operaie o non qualificati.

La retribuzione si attesta mediamente intorno a 890 euro mensili, a fronte dei 1.345 percepiti sempre in media dai lavoratori di origine italiana: un salario mensile superiore ai 2.000 euro è appannaggio del 10,2% degli occupati italiani ma solo dello 0,4% dei loro colleghi stranieri. Il che testimonia di un livello di segregazione significativo e e di

una realtà complessa in cui il percorso verso parità di diritti e di cittadinanza è in gran parte ancora da fare.

L'effetto congiunto di queste due caratteristiche tipiche del lavoro della popolazione straniera (la bassa qualificazione delle mansioni e il basso livello della retribuzione) aveva in una prima fase limitato l'impatto della crisi produttiva su questa componente del mercato del lavoro. Il prolungarsi tuttavia delle difficoltà economiche e l'approfondirsi della recessione hanno determinato un più diretto coinvolgimento anche di questo segmento di forza lavoro ed anzi una più sensibile flessione dei livelli occupazionali a causa della particolare debolezza negoziale e normativa di questa fascia di lavoratori privi spesso di reti formali e informali di tutela e di appoggio, e dunque più esposti alle fasi negative del ciclo economico.

E ciò in linea con una tendenza nazionale...

**La contrazione generale della domanda di lavoro che ha caratterizzato in particolare il passaggio tra il 2008 e il 2009 in Italia, ha infatti colpito in misura più rilevante gli stranieri, con un dimezzamento netto della crescita tendenziale degli occupati (da 204mila a 92mila) addebitabile nel complesso ad una flessione della forza lavoro impiegata nel comparto dell'industria manifatturiera e nel terziario.**

Nel contempo, specie nella seconda parte del 2009, l'aumento dei disoccupati e degli inattivi ha investito gli stranieri in misura più che proporzionale al loro peso demografico (+77mila e +113mila, rispettivamente), interessando sia la componente maschile sia quella femminile.

Sembrerebbe trovare conferma una tendenza generale alla "maggiore esposizione degli stranieri al rischio di disoccupazione, pur in un quadro dove gli andamenti occupazionali sembrerebbero avere avvantaggiato proprio la componente immigrata impiegata nei lavori 'da immigrati' (quelli a bassa qualificazione)" I lavoratori migranti, cioè, dopo aver pagato – in una prima fare – una relativa "tenuta dell'occupazione … al prezzo di un forte declassamento professionale, di un ridotto o nullo rendimento del titolo di studio, di una maggiore esposizione alla segregazione nei livelli bassi della struttura occupazionale, di assenza di protezioni in momenti di difficoltà e in caso di perdita del posto di lavoro (Fullin), sarebbero ora, in conseguenza del prolungarsi della crisi, i più direttamente esposti al maggior rischio di perdita del lavoro (spesso non coperto dai tradizionali ammortizzatori sociali che tutelano la forza lavoro italiana) e alla possibilità di cadere in una spirale non sempre reversibile di impoverimento.

### 7. Le politiche di contrasto

La parte conclusiva del Rapporto è interamente dedicata al tema del Reddito minimo (strettamente connesso alla struttura della spesa sociale in Italia e alle sue inefficienze).

E' infatti convinzione unanime della Commissione che questa sia ormai una questione ineludibile per il nostro Paese: il solo – occorre ricordarlo – nell' Unione Europea, insieme a Grecia e Ungheria, a non essersi dotato di uno strumento organico e universalistico in grado di fungere da rete di ultima istanza per chi si ritrova in condizioni di povertà e, al contempo, di sostenere/promuovere l'occupazione e la più complessiva inclusione sociale.

Queste ci sembrano le priorità poste all'ordine del giorno dalla crisi. E a queste priorità abbiamo ritenuto di riferirci - nello spirito della norma istitutiva di questa

Commissione – offrendo al decisore pubblico una documentazione aggiornata delle più recenti innovazioni nelle politiche di reddito minimo in Europa, con particolare attenzione per l'esperienza francese del *Revenue de Solidarité Active (RSA*) e per quella inglese dell'*Employment and Support Allowance* e più in generale per il dibattito in corso nell'ambito delle istituzioni dell'U.E.

E' stata anche preoccupazione della Commissione approfondire e analizzare le possibili criticità di uno strumento di questo tipo, le difficoltà inerenti alla sua introduzione in un contesto complesso come quello italiano, suggerendo possibili soluzioni tecniche e segnalando le possibili difficoltà ambientali e amministrative. La proposta di introdurre, in Italia, uno schema generalizzato di reddito minimo, tipicamente affiancato da una componente di inserimento sociale e lavorativo dei beneficiari, si scontra infatti molto spesso con l'obiezione secondo la quale a ciò osterebbero degli impedimenti strutturali, connessi alle peculiarità del contesto italiano, in particolare nel Mezzogiorno: l'occupazione irregolare e sommersa, l'elevata disoccupazione, la bassa legalità, la ridotta capacità istituzionale disponibile presso i contesti amministrativi che dovrebbero erogare la prestazione e gestire i programmi di inserimento.

Per ognuna di tali obiezioni sono state elaborate possibili risposte e soluzioni tecnicamente realizzabili, nella convinzione che l'attuale assetto delle politiche pubbliche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale poste finora in essere in Italia siano viziate non solo da una evidente insufficienza degli strumenti e delle risorse, ma anche da un eccessivo livello di spreco e di inefficienza, e per certi versi da una vera e propria "eterogenesi dei fini" (come si evidenzia nell'analisi della spesa socio-assistenziale dei Comuni).

Le stesse misure di emergenza poste in essere per far fronte agli aspetti più gravi della recessione in corso, in particolare il ricorso massiccio allo strumento della Cassa integrazione, pur avendo ottenuto significativi risultati quantomeno nel preservare alcuni soggetti sociali "centrali" dal rischio di "caduta" e nell'assorbire l'urto più forte della crisi (come si è più volte sottolineato), mantengono tuttavia un evidente carattere congiunturale. E si rivelerebbero decisamente insufficienti a far fronte al rischio di impoverimento di parti consistenti della popolazione nel caso in cui, come suggerisce la Commissione Europea, gli effetti occupazionali della crisi dovessero prolungarsi nel tempo, in assenza di uno schema generale di reddito minimo garantito finalizzato all'occupazione lavorativa e all'inclusione sociale.

# Parte I

# La povertà in Italia

## 1.1 Povertà e deprivazione in Italia

L'analisi di seguito presentata ricalca quanto già diffuso dall'Istat con il rapporto annuale sulla situazione del paese nel 2009 e con i due comunicati stampa del luglio 2010, relativi alla spesa per consumi e alla condizione di povertà delle famiglie residenti in Italia.

### *1.1.1 La povertà relativa nel 2009*

Nel 2009, le famiglie in condizioni di povertà relativa[2] sono 2 milioni 657 mila, pari al 10,8%[3] del totale delle famiglie residenti in Italia; gli individui poveri sono invece 7 milioni 810 mila, il 13,1% dell'intera popolazione (tab. 1.1).

**Tab. 1.1 - Indicatori di povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2008-2009** *(migliaia di unità e valori percentuali)*

| | Nord | | Centro | | Mezzogiorno | | Italia | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** |
| **Migliaia di unità** | | | | | | | | |
| famiglie povere | 572 | 587 | 317 | 288 | 1.847 | 1.783 | 2.737 | 2.657 |
| famiglie residenti | 11.716 | 11.894 | 4.771 | 4.860 | 7.771 | 7.856 | 24.258 | 24.609 |
| persone povere | 1.592 | 1.582 | 945 | 886 | 5.541 | 5.342 | 8.078 | 7.810 |
| persone residenti | 26.919 | 27.182 | 11.601 | 11.724 | 20.740 | 20.769 | 59.261 | 59.674 |
| **Composizione percentuale** | | | | | | | | |
| famiglie povere | 20,9 | 22,1 | 11,6 | 10,8 | 67,5 | 67,1 | 100,0 | 100,0 |
| famiglie residenti | 48,3 | 48,3 | 19,7 | 19,8 | 32,0 | 31,9 | 100,0 | 100,0 |
| persone povere | 19,7 | 20,3 | 11,7 | 11,3 | 68,6 | 68,4 | 100,0 | 100,0 |
| persone residenti | 45,4 | 45,6 | 19,6 | 19,7 | 35,0 | 34,8 | 100,0 | 100,0 |
| **Incidenza della povertà (%)** | | | | | | | | |
| Famiglie | 4,9 | 4,9 | 6,7 | 5,9 | 23,8 | 22,7 | 11,3 | 10,8 |
| Persone | 5,9 | 5,8 | 8,1 | 7,6 | 26,7 | 25,7 | 13,6 | 13,1 |

*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

Rispetto al 2008, l'incidenza di povertà relativa è rimasta sostanzialmente stabile e la linea di povertà, che si attesta su 983,01 euro, è di circa 17 euro inferiore. La spesa per consumi ha, infatti, mostrato una flessione in termini reali, particolarmente evidente tra le famiglie con livelli di spesa medio-alti (cfr. Comunicato stampa Istat "I consumi delle famiglie. Anno 2009" del 5 luglio 2010).

L'intensità della povertà (tab. 1.2), che indica in termini percentuali di quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere si colloca al di sotto della linea di povertà, nel 2009 è risultata pari al 20,8% (era il 21,5% nel 2008). Va tuttavia notato che la riduzione del valore di questo indicatore è legata alla diminuzione della linea di povertà; la

[2] La stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e persone povere sul totale delle famiglie e persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona, che nel 2009 è risultata di 983,01 euro (-1,7% rispetto al valore della soglia nel 2008). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere.

[3] Tale valore oscilla, con una probabilità del 95%, tra il 10,2% e l'11,4%.

spesa media equivalente delle famiglie povere è infatti di circa 6 euro inferiore a quella del 2008 (779 euro al mese, contro i 784 euro del 2008).

**Tab. 1.2 Intensità di povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2008-2009** *(valori percentuali)*

| | Nord | | Centro | | Mezzogiorno | | Italia | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** |
| **Intensità* della povertà (%)** | | | | | | | | |
| Famiglie | 18,0 | 17,5 | 19,6 | 17,4 | 23,0 | 22,5 | 21,5 | 20,8 |

* vedi Glossario

*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

Il fenomeno continua a riguardare in particolare le famiglie più ampie, con tre o più figli, soprattutto se minorenni; è fortemente associato a bassi livelli di istruzione, a bassi profili professionali (working poor) e all'esclusione dal mercato del lavoro: l'incidenza di povertà tra le famiglie con due o più componenti in cerca di occupazione (37,8%) è di quattro volte superiore a quella delle famiglie dove nessun componente è alla ricerca di lavoro (9%).

**Tab. 1.3 - Incidenza di povertà relativa per ampiezza, tipologia familiare, numero di figli minori e di anziani presenti in famiglia, per ripartizione geografica. Anni 2008-2009** *(valori percentuali)*

| | Nord | | Centro | | Mezzogiorno | | Italia | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** |
| **Ampiezza della famiglia** | | | | | | | | |
| 1 componente | 3,0 | 3,3 | 3,3 | 2,9 | 17,2 | 15,1 | 7,1 | 6,5 |
| 2 componenti | 4,8 | 4,9 | 7,1 | 4,5 | 21,7 | 21,5 | 9,9 | 9,5 |
| 3 componenti | 4,8 | 4,5 | 5,7 | 7,7 | 23,0 | 23,3 | 10,5 | 11,0 |
| 4 componenti | 7,4 | 7,8 | 9,2 | 8,5 | 28,6 | 27,3 | 16,7 | 15,8 |
| 5 o più componenti | 12,8 | 11,2 | 18,1 | 16,1 | 38,1 | 37,1 | 25,9 | 24,9 |
| **Tipologia familiare** | | | | | | | | |
| persona sola con meno di 65 anni | 1,5 | 1,8 | * | * | 9,0 | 6,7 | 3,4 | 2,8 |
| persona sola con 65 anni e più | 4,6 | 4,9 | 5,3 | 4,7 | 24,3 | 21,4 | 10,7 | 10,2 |
| coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni | 1,7 | 3,1 | * | * | 13,0 | 15,3 | 4,6 | 5,8 |
| coppia con p.r. (a) con 65 anni e più | 6,5 | 6,3 | 8,5 | 6,2 | 25,8 | 26,3 | 12,6 | 12,1 |
| coppia con 1 figlio | 4,6 | 4,1 | 5,2 | 6,8 | 21,1 | 22,4 | 9,7 | 10,2 |
| coppia con 2 figli | 6,9 | 7,4 | 8,2 | 7,3 | 28,0 | 26,4 | 16,2 | 15,2 |
| coppia con 3 o più figli | 11,2 | 10,1 | * | * | 36,6 | 36,0 | 25,2 | 24,9 |
| monogenitore | 6,4 | 5,8 | 11,1 | 7,2 | 26,6 | 23,5 | 13,9 | 11,8 |
| altre tipologie | 10,9 | 9,7 | 13,4 | 12,8 | 37,3 | 33,3 | 19,6 | 18,2 |
| **Famiglie con figli minori** | | | | | | | | |
| con 1 figlio minore | 6,4 | 4,9 | 6,4 | 6,9 | 24,3 | 25,0 | 12,6 | 12,1 |
| con 2 figli minori | 8,7 | 8,7 | 10,0 | 9,4 | 31,1 | 30,1 | 17,8 | 17,2 |
| con 3 o più figli minori | 15,5 | 14,2 | * | * | 38,8 | 36,7 | 27,2 | 26,1 |
| con almeno 1 figlio minore | 7,8 | 6,9 | 8,4 | 8,9 | 28,3 | 28,1 | 15,6 | 15,0 |
| **Famiglie con anziani** | | | | | | | | |
| con 1 anziano | 5,0 | 5,3 | 6,8 | 5,8 | 24,1 | 23,1 | 11,4 | 11,1 |
| con 2 o più anziani | 7,8 | 7,7 | 8,8 | 10,5 | 30,1 | 29,9 | 14,7 | 15,1 |
| con almeno 1 anziano | 5,9 | 6,1 | 7,5 | 7,2 | 26,0 | 25,2 | 12,5 | 12,4 |

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

*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

Nelle tre ripartizioni geografiche la situazione non è significativamente mutata rispetto al 2008 e nel Mezzogiorno il valore dell'incidenza di povertà (22,7%) continua a essere quattro volte superiore a quello rilevato nel resto del Paese.

Nel Sud e nelle Isole, dove vive il 67,1% delle famiglie povere, la più ampia diffusione della povertà si associa anche una sua maggiore gravità. Con un'intensità pari al 22,5%, la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere residenti in queste regioni è di circa 50 euro inferiore a quella delle famiglie povere del Centro-nord (762 euro contro gli 811 e 812 euro del Nord e del Centro). La povertà è significativamente più diffusa rispetto al resto del Paese in tutte le regioni del Mezzogiorno. Situazioni particolarmente gravi si osservano tra le famiglie residenti in Sicilia (24,2%), in Campania e in Basilicata (25,1%), ma la situazione peggiore è quella della Calabria dove l'incidenza di povertà (27,4%) è superiore rispetto alla media ripartizionale.

L'Emilia Romagna rappresenta invece la regione con la più bassa incidenza di povertà (pari al 4,1%), seguita da Lombardia, Veneto e Liguria, con valori inferiori al 5%.

**Tab. 1.4 - Incidenza di povertà relativa per regione e ripartizione geografica. Anni 2008-2009**
*(valori percentuali)*

| | 2008 | 2009 |
|---|---|---|
| **ITALIA** | **11,3** | **10,8** |
| Piemonte | 6,1 | 5,9 |
| Valle d'Aosta/Valleè d'Aoste | 7,6 | 6,1 |
| Lombardia | 4,4 | 4,4 |
| Trentino Alto Adige | 5,7 | 8,5 |
| *Bolzano-Bozen* | *5,7* | *7,1* |
| *Trento* | *5,8* | *9,7* |
| Veneto | 4,5 | 4,4 |
| Friuli Venezia Giulia | 6,4 | 7,8 |
| Liguria | 6,4 | 4,8 |
| Emilia Romagna | 3,9 | 4,1 |
| **NORD** | **4,9** | **4,9** |
| Toscana | 5,3 | 5,5 |
| Umbria | 6,2 | 5,3 |
| Marche | 5,4 | 7,0 |
| Lazio | 8,0 | 6,0 |
| **CENTRO** | **6,7** | **5,9** |
| Abruzzo | 15,4 | * |
| Molise | 24,4 | 17,8 |
| Campania | 25,3 | 25,1 |
| Puglia | 18,5 | 21,0 |
| Basilicata | 28,8 | 25,1 |
| Calabria | 25,0 | 27,4 |
| Sicilia | 28,8 | 24,2 |
| Sardegna | 19,4 | 21,4 |
| **MEZZOGIORNO** | **23,8** | **22,7** |

*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

L'analisi di specifici sottogruppi di famiglie mostra, a livello nazionale, una flessione dell'incidenza di povertà relativa tra le famiglie di occupati (senza ritirati dal lavoro): tale valore si riporta sui livelli del 2007 (dal 9,7% del 2008 al 9% del 2009), in particolare quando la persona di riferimento è un lavoratore in proprio (dall'11,2% all'8,7%). Tale risultato è imputabile all'aumento del peso, tra le famiglie di lavoratori

in proprio, delle famiglie residenti al Nord che hanno una spesa per consumi mediamente più elevata.

Una diminuzione dell'incidenza si osserva anche tra le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (dal 33,9% al 26,7%); anche in questo caso, tale evidenza piuttosto che al miglioramento della condizione di queste famiglie è legata all'incremento in valore assoluto di famiglie con al proprio interno almeno un percettore di reddito, nella maggioranza dei casi proveniente da un profilo professionale medio-alto.

**Tab. 1.5. Incidenza di povertà relativa per condizione e posizione professionale della persona di riferimento, per ripartizione geografica. Anni 2008-2009** *(valori percentuali)*

| | Nord | | Centro | | Mezzogiorno | | Italia | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Condizione e posizione professionale** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** |
| **Occupato** | **4,3** | **4,0** | **4,9** | **5,3** | **19,7** | **19,3** | **9,2** | **8,9** |
| **-Dipendente** | **4,4** | **4,4** | **4,9** | **6,2** | **20,7** | **21,0** | **9,6** | **9,8** |
| dirigente / impiegato | 1,7 | 1,5 | * | 2,5 | 12,1 | 13,6 | 4,9 | 5,2 |
| operaio o assimilato | 7,4 | 7,6 | 7,9 | 11,3 | 28,8 | 28,2 | 14,5 | 14,9 |
| **-Autonomo** | **3,7** | **2,8** | **4,8** | * | **16,6** | **14,3** | **7,9** | **6,2** |
| Imprenditore / libero professionista | * | * | * | * | 6,8 | 6,8 | 3,3 | 2,7 |
| lavoratore in proprio | 5,0 | 4,0 | 6,9 | * | 22,4 | 18,8 | 11,2 | 8,7 |
| **Non occupato** | **5,6** | **6,0** | **8,6** | **6,7** | **28,0** | **26,1** | **13,6** | **12,9** |
| Ritirato dal lavoro | 5,3 | 5,3 | 7,0 | 6,0 | 25,1 | 23,7 | 11,3 | 10,8 |
| In cerca di occupazione | 12,4 | 13,5 | * | * | 47,0 | 38,7 | 33,9 | 26,7 |
| In altra condizione | 6,4 | 8,2 | 12,3 | 9,5 | 28,1 | 26,7 | 17,6 | 17,3 |

*dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.
*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

**Tab. 1.6 Incidenza di povertà relativa per condizione professionale dei componenti la famiglia. Anni 2008-2009** *(valori percentuali)*

| | 2008 | 2009 |
|---|---|---|
| **Famiglie senza occupati né ritirati dal lavoro** | **49,6** | **42,0** |
| **Famiglie con occupati senza ritirati dal lavoro** | **9,7** | **9,0** |
| - tutti i componenti occupati | 4,0 | 3,6 |
| - nessun componente alla ricerca di lavoro e almeno un componente in altra condizione (a) | 14,7 | 14,1 |
| - almeno un componente alla ricerca di lavoro | 31,2 | 28,8 |
| **Famiglie con ritirati dal lavoro senza occupati** | **11,5** | **10,8** |
| - tutti i componenti ritirati dal lavoro | 10,2 | 9,2 |
| - nessun componente alla ricerca di lavoro e almeno un componente in altra condizione (a) | 14,3 | 13,7 |
| - almeno un componente alla ricerca di lavoro | 30,9 | 33,8 |
| **Famiglie con occupati e ritirati dal lavoro** | **9,0** | **9,3** |
| - senza altri componenti | 5,9 | 6,5 |
| - almeno un componente in altra condizione (a) o alla ricerca di lavoro | 13,5 | 13,4 |

(a) Altra condizione: casalinga, studente, inabile al lavoro, in altra condizione.
*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

La situazione dei differenti tipi di famiglie nel Nord non mostra mutamenti significativi rispetto al 2008, mentre nel Centro l'incidenza di povertà relativa aumenta leggermente tra le famiglie con a capo un operaio (dal 7,9% all'11,3%); costituite per i due terzi da coppie con figli. Tra esse diminuisce la percentuale di famiglie con più di un occupato, a conferma

del fatto che, nel 2009, i giovani che hanno perso il lavoro appartenevano in maniera superiore alla media a famiglie con persona di riferimento operaio.

Ben un quarto delle famiglie con cinque o più componenti (il 24,9%) risulta in condizione di povertà relativa (l'incidenza raggiunge il 37,1% nel caso di famiglie residenti nel Mezzogiorno). Si tratta per lo più di coppie con tre o più figli e di famiglie con membri aggregati, tipologie familiari tra le quali l'incidenza di povertà è pari rispettivamente al 24,9% e al 18,2% (36,0% e 33,3% nel Mezzogiorno).

Se all'interno della famiglia sono presenti più figli minori, il disagio economico aumenta: l'incidenza di povertà, pari al 15,2% tra le coppie con due figli e al 24,9% tra quelle con almeno tre, sale al 17,2% e al 26,1% rispettivamente se i figli sono minori. Il fenomeno, ancora una volta, è particolarmente diffuso nel Mezzogiorno, dove oltre un terzo (il 36,7%) delle famiglie con tre o più figli minori è povero.

La povertà tra le famiglie con almeno un anziano è superiore alla media (12,4%), soprattutto se gli anziani sono due o più (15,1%). L'evidenza è inoltre più marcata nel Nord e nel Centro (le incidenze tra le famiglie con almeno due anziani sono pari a 7,7% e 10,5% contro medie ripartizionali del 4,9% e 5,9%), dove si osserva una povertà relativamente più diffusa anche tra i monogenitori (5,8% e 7,2% rispettivamente).

La povertà risulta, infine, meno diffusa tra i single e le coppie senza figli di giovani/adulti (di età inferiore ai 65 anni): l'incidenza è pari al 2,8% tra i primi e al 5,8% tra le seconde.

Se il livello d'istruzione della persona di riferimento è basso (nessun titolo o licenza elementare) l'incidenza di povertà è elevata (17,6%) ed è quasi quattro volte superiore a quella osservata tra le famiglie con a capo una persona che ha conseguito almeno la licenza media superiore (4,8%).

**Tab. 1.7 - Incidenza di povertà relativa per età e titolo di studio della persona di riferimento e ripartizione geografica. Anni 2008-2009** *(valori percentuali)*

| | Nord | | Centro | | Mezzogiorno | | Italia | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Età** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** |
| fino a 34 anni | 5,0 | 4,8 | * | 7,6 | 22,8 | 18,9 | 10,4 | 9,9 |
| da 35 a 44 anni | 6,0 | 5,6 | 7,2 | 7,8 | 24,9 | 26,9 | 12,1 | 12,5 |
| da 45 a 54 anni | 3,5 | 3,7 | 6,6 | 4,1 | 22,6 | 22,0 | 10,7 | 9,6 |
| da 55 a 64 anni | 2,9 | 3,5 | 4,7 | 4,1 | 19,9 | 16,9 | 8,8 | 7,9 |
| 65 anni e oltre | 6,0 | 6,1 | 7,5 | 6,8 | 26,3 | 25,1 | 12,7 | 12,4 |
| **Titolo di studio** | | | | | | | | |
| Nessuno-elementare | 8,3 | 8,6 | 10,9 | 9,9 | 33,2 | 31,9 | 17,9 | 17,6 |
| Media inferiore | 5,4 | 5,1 | 7,3 | 8,2 | 27,3 | 26,5 | 13,2 | 13,0 |
| Media superiore e oltre | 2,5 | 2,8 | 3,6 | 2,4 | 11,9 | 10,7 | 5,3 | 4,8 |

*dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

Similmente, la diffusione della povertà tra le famiglie con a capo un operaio o assimilato (14,9%) è decisamente superiore all'incidenza osservata tra le famiglie di lavoratori autonomi (6,2%) e, in particolare, di imprenditori e liberi professionisti (2,7%). Nel Mezzogiorno quest'ultime famiglie sono le uniche a mostrare un'incidenza inferiore alla media nazionale (6,8%).

La difficoltà a trovare un'occupazione o un'occupazione qualificata determina livelli di povertà decisamente elevati: è povero il 26,7% (ben il 38,7% nel Mezzogiorno) delle famiglie con a capo una persona in cerca di lavoro.

Le situazioni più difficili appaiono, inoltre, quelle delle famiglie in cui non vi sono né occupati né ritirati dal lavoro (il 42% è povero); si tratta di anziani soli senza una storia

lavorativa pregressa e di persone escluse dal mercato del lavoro che vivono in coppia con figli o che sono genitori soli.

Molto grave è anche la condizione delle famiglie senza occupati che, al loro interno, combinano la presenza di ritirati dal lavoro e di componenti alla ricerca di occupazione: l'incidenza di povertà si attesta al 33,8%. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di coppie con figli adulti e di famiglie con membri aggregati, di famiglie cioè dove la pensione proveniente da una precedente attività lavorativa rappresenta l'unica fonte di reddito familiare.

In generale, le famiglie con occupati mostrano incidenze di povertà più contenute, tuttavia risulta povero quasi un terzo (28,8%) di quelle in cui l'occupazione si associa alla ricerca di lavoro (famiglie con occupati senza ritirati dal lavoro e almeno un componente in cerca di lavoro), famiglie che nella maggioranza dei casi sono costituite da coppie con due o più figli.

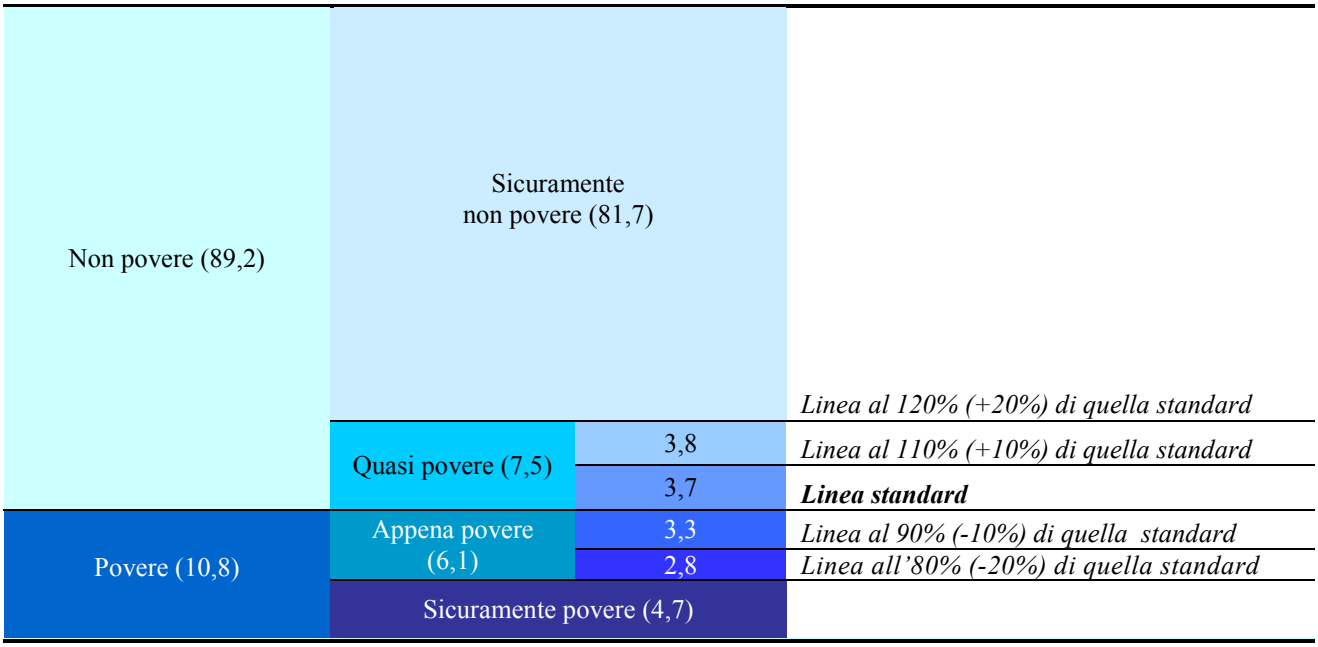
La povertà è quindi molto legata alla difficoltà ad accedere al mercato del lavoro e la presenza di occupati (e quindi di redditi da lavoro) o di ritirati dal lavoro (e quindi di redditi da pensione provenienti da una passata occupazione) non sempre garantisce alla famiglia risorse sufficienti a sostenere il peso economico di componenti a carico.

I livelli più bassi di incidenza di povertà si osservano tra le famiglie dove tutti i componenti sono occupati (3,6%) o dove la presenza di occupati si combina con quella di componenti ritirati dal lavoro (6,5%). Nel primo caso si tratta soprattutto di giovani occupati, single o in coppia; nel secondo di famiglie di monogenitori e di famiglie con membri aggregati dove la pensione del/i genitore/i si combina con l'occupazione dei figli.

### *1.1.2. Le famiglie a rischio di povertà e quelle più povere*

La classificazione delle famiglie in povere e non povere, ottenuta attraverso la linea convenzionale di povertà, può essere maggiormente articolata utilizzando soglie aggiuntive, come quelle che corrispondono all'80%, al 90%, al 110% e al 120% di quella standard. Tali soglie permettono di individuare diversi gruppi di famiglie, distinti in base alla distanza della loro spesa mensile equivalente dalla linea di povertà.

**Fig. 1.1 Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà. Anno 2009**
(composizione percentuale)




*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

Esaminando i gruppi di famiglie sotto la soglia standard, risultano "sicuramente" povere, hanno cioè livelli di spesa mensile equivalente inferiori alla linea standard di oltre il 20%, circa 1 milione 163 mila famiglie, il 4,7% del totale delle famiglie residenti.

Il 6,1% delle famiglie residenti in Italia risulta "appena" povero (ha una spesa inferiore alla linea di non oltre il 20%) e tra queste più della metà (cioè il 3,3% del totale delle famiglie) presenta livelli di spesa per consumi molto prossimi alla linea di povertà (inferiori di non oltre il 10%).

Anche tra le famiglie non povere esistono gruppi a rischio di povertà; si tratta delle famiglie con spesa per consumi equivalente superiore, ma molto prossima, alla linea di povertà: il 3,7% delle famiglie residenti presenta valori di spesa superiori alla linea di povertà di non oltre il 10%. Nel Mezzogiorno la quota di tali famiglie sale al 6,3%.

Le famiglie "sicuramente" non povere, infine, sono l'81,7% del totale e si passa dal 90% del Nord, all'e 88,8% del Centro al 64,7% del Mezzogiorno.

### *1.1.3 Gli individui poveri*

Nel 2009, l'incidenza di povertà relativa tra gli individui si attesta al 13,1%, un valore molto prossimo a quello del 2008 (13,6%); la sostanziale stabilità si conferma anche rispetto alle caratteristiche delle persone in condizione di povertà: il 68,4% dei poveri vive nel Mezzogiorno, il 52,1% in famiglie di coppie con figli e la metà è donna.

**Tab. 1.8 - Incidenza di povertà relativa e composizione percentuale delle persone in condizione di povertà per alcune caratteristiche . Anno 2009** *(valori percentuali)*

| | 2008 | | 2009 | |
|---|---|---|---|---|
| **Ripartizione geografica** | **Incidenza** | **Composizione % dei poveri** | **Incidenza** | **Composizione % dei poveri** |
| Nord | 5,9 | 19,7 | 5,8 | 20,3 |
| Centro | 8,2 | 11,7 | 7,6 | 11,3 |
| Mezzogiorno | 26,7 | 68,6 | 25,7 | 68,4 |
| **Sesso** | | | | |
| uomo | 13,4 | 47,9 | 13,2 | 49,0 |
| donna | 13,8 | 52,1 | 13,0 | 51,0 |
| **Età** | | | | |
| <18 | 17,7 | 22,4 | 17,0 | 22,5 |
| 18-34 | 15,2 | 22,0 | 13,7 | 19,9 |
| 35-64 | 11,6 | 36,9 | 11,3 | 38,2 |
| 65+ | 13,1 | 18,7 | 13,1 | 19,4 |
| **Titolo di studio** | | | | |
| Nessuno/elementare | 18,4 | 43,7 | 18,2 | 44,5 |
| Media inferiore | 16,4 | 34,5 | 15,8 | 34,4 |
| Media superiore e oltre | 7,6 | 21,7 | 7,0 | 21,1 |
| **Condizione occupazionale (16-64 anni)** | | | | |
| Occupato | 9,3 | 43,0 | 8,5 | 41,5 |
| Disoccupato | 27,5 | 10,3 | 25,1 | 12,1 |
| Alla ricerca di prima occupazione | 34,1 | 6,4 | 31,9 | 6,8 |
| Ritirato | 6,5 | 4,1 | 6,6 | 4,0 |
| Altro | 18,4 | 36,3 | 17,2 | 35,7 |

*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

Sono poveri 1.756 mila minori, essi rappresentano il 17% dei minori residenti in Italia e il 22,5% del totale dei poveri. Si tratta, nel 70% dei casi, di figli che vivono con i genitori e almeno un fratello (oltre ¼ ne ha almeno due); il 12,6% vive in una famiglia senza occupati e il 65% in una famiglia con un solo occupato.

Oltre un terzo (il 38,2%) dei poveri ha tra i 35 e i 64 anni di età; fascia d'età per la quale, tuttavia, l'incidenza di povertà risulta minima e pari all'11,3%.

L'incidenza è, invece, pari alla media nazionale tra gli anziani, 1 milione 515 mila persone (il 19,4% dei poveri), e sale al 13,7% tra i giovani, per un totale di 1 milione 553 mila individui (il 19,9% dei poveri).

Solo il 3% dei poveri è laureato, mentre il 79% ha al massimo la licenza media inferiore.

Il 30,3% dei poveri vive in una famiglia senza occupati, un ulteriore 47,7% in famiglie con un solo occupato. Tra gli individui poveri in forza lavoro (16-64 anni), il 41,5% è occupato; tra questi l'incidenza di povertà è pari all'8,5%, ma sale al 25,1% tra i disoccupati e al 31,9% tra coloro che sono in cerca di prima occupazione (insieme queste due categorie rappresentano il 18,9% degli individui poveri). Solo il 4% dei poveri in età lavorativa è ritirato dal lavoro, con un valore di incidenza pari al 6,6%.

Nel Mezzogiorno risulta più elevata la presenza, tra i poveri, di coloro che vivono in coppia con due o più figli, (rappresentano il 49% contro il 30% nel Nord), di persone alla ricerca di occupazione (il 14% contro il 6% del Nord, il 21,5% contro il 10,8% se in età lavorativa) e di persone che vivono in famiglie senza occupati (nel Mezzogiorno sono circa 1/3 del totale).

**Tab. 1.9 - Incidenza di povertà relativa e composizione percentuale delle persone in condizione di povertà per alcune caratteristiche della famiglia di appartenenza. Anno 2009**
*(valori percentuali)*

| | 2008 | | 2009 | |
|---|---|---|---|---|
| | Incidenza | Composizione % dei poveri | Incidenza | Composizione % dei poveri |
| **Tipologia familiare** | | | | |
| persona sola con meno di 65 anni | 3,4 | 1,5 | 2,8 | 1,4 |
| persona sola con 65 anni e più | 10,7 | 4,7 | 10,2 | 4,8 |
| coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni | 4,6 | 2,6 | 5,8 | 3,4 |
| coppia con p.r. (a) con 65 anni e più | 12,6 | 8,3 | 12,1 | 8,2 |
| coppia con 1 figlio | 9,7 | 14,9 | 10,2 | 16,2 |
| coppia con 2 figli | 16,2 | 31,6 | 15,2 | 31,0 |
| coppia con 3 o più figli | 25,5 | 16,2 | 25,0 | 14,9 |
| monogenitore | 15,1 | 7,8 | 12,9 | 7,4 |
| altre tipologie | 21,4 | 12,3 | 20,3 | 12,8 |
| **Numero di occupati** | | | | |
| 0 | 16,7 | 29,6 | 16,2 | 30,3 |
| 1 | 16,6 | 44,8 | 16,8 | 47,7 |
| 2+ | 8,9 | 25,6 | 7,5 | 21,9 |

*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

Nel Nord, oltre il 17% dei poveri è un anziano (contro il 12% del Mezzogiorno), mentre i ritirati dal lavoro sono il 22,6% (il 15% nel Mezzogiorno) a conferma del fatto che i poveri del Sud sono mediamente più giovani: solo il 18% è ultrasessantaquattrenne.

Più elevata tra i poveri settentrionali è anche la presenza di laureati (4% contro lo scarso 2% del Sud), di occupati (il 31% contro il 23% del Mezzogiorno, il 54,4% contro il 36,5% tra gli individui in età lavorativa) e di persone che vivono famiglie con due o più occupati (il 31,5% contro il 17,8% nel Mezzogiorno).

### *1.1.4 La povertà assoluta*

A differenza delle misure di povertà relativa, che individuano la condizione di povertà nello svantaggio di alcuni soggetti rispetto agli altri, la povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà che corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, sono considerati essenziali a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile (cfr. Volume Istat Metodi e Norme, "La misura della povertà assoluta" del 22 Aprile 2009, http://www.istat.it/dati/catalogo/20090422_00/). Le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia e per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza) vengono classificate come assolutamente povere.

L'indicatore di povertà assoluta, a differenza di quello di povertà relativa, non tiene conto delle condizioni di vita materiali mediamente diffuse, e non dipende quindi dal livello di disuguaglianza nella popolazione. La misura della povertà assoluta aggiunge quindi informazioni preziose a quelle che si ricavano dalla misura della povertà relativa. Tale misura, infatti, permette di individuare quei gruppi di famiglie che, avendo vincoli di bilancio così stringenti da non permettere loro una vita modesta ma dignitosa, rischiano di peggiorare le proprie condizioni a seguito degli andamenti congiunturali e, in particolare, delle variazioni, sul territorio, dei costi dei beni e servizi essenziali. Come atteso in un contesto di economia sviluppata, le famiglie che hanno un livello di spesa per consumi inferiore a quello mediamente diffuso nella popolazione sono più numerose di quelle che mostrano livelli di spesa insufficienti ad acquisire il paniere di povertà assoluta.

Nel 2009, in Italia, 1.162 mila famiglie (il 4,7% delle famiglie residenti[4]) risultano in condizione di povertà assoluta per un totale di 3 milioni e 74 mila individui (il 5,2% dell'intera popolazione).

**Tab. 1.10 - Indicatori di povertà assoluta per ripartizione geografica. Anni 2008-2009**
*(migliaia di unità e valori percentuali)*

| | Nord | | Centro | | Mezzogiorno | | Italia | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** | **2008** | **2009** |
| **Migliaia di unità** | | | | | | | | |
| famiglie povere | 378 | 425 | 139 | 129 | 610 | 608 | 1.126 | 1.162 |
| famiglie residenti | 11.716 | 11.894 | 4.771 | 4.860 | 7.771 | 7.856 | 24.258 | 24.609 |
| persone povere | 848 | 999 | 359 | 313 | 1.686 | 1.762 | 2.893 | 3.074 |
| persone residenti | 26.919 | 27.182 | 11.601 | 11.724 | 20.740 | 20.769 | 59.261 | 59.674 |
| **Incidenza della povertà (%)** | | | | | | | | |
| Famiglie | 3,2 | 3,6 | 2,9 | 2,7 | 7,9 | 7,7 | 4,6 | 4,7 |
| Persone | 3,2 | 3,7 | 3,1 | 2,7 | 8,1 | 8,5 | 4,9 | 5,2 |
| **Intensità* della povertà (%)** | | | | | | | | |
| Famiglie | 16,4 | 15,1 | 17,8 | 18,3 | 17,3 | 18,8 | 17,0 | 17,3 |

* vedi Glossario

*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

[4] La stima puntuale dell'incidenza che, per il 2009, è risultata pari al 4,7%, oscilla, con una probabilità del 95%, tra il 4,3% e il 5,1%.

Il fenomeno risulta sostanzialmente stabile rispetto al 2008, sia a livello nazionale sia nelle singole ripartizioni geografiche; il Mezzogiorno quindi conferma i livelli di incidenza raggiunti nel 2008 (7,7% nel 2009) a seguito dell'aumento mostrato rispetto al 2007. In questa ripartizione si osserva, inoltre, un aumento del valore dell'intensità, che dal 17,3% sale al 18,8%: il numero di famiglie assolutamente povere è pressoché identico a quello stimato nel 2008, ma le loro condizioni medie sono peggiorate.

Peggiora in termini di incidenza e rispetto al 2008 la condizione delle famiglie con persona di riferimento operaia (dal 5,9% al 6,9%), che si associa all'aumento osservato tra le coppie con 1 figlio (dal 2,7% al 3,6%); tale peggioramento, come già evidenziato per la povertà relativa, può essere messo in relazione con la perdita di occupazione del coniuge/figlio.

Un leggero miglioramento, che ribadisce quanto detto per la povertà relativa, si osserva tra le famiglie con persona di riferimento lavoratore in proprio (dal 4,5% al 3,0%).

Si conferma lo svantaggio, aumentato nel 2008, delle famiglie più ampie (se i componenti sono almeno cinque l'incidenza è pari al 9,2% e sale al 9,4% tra le coppie con tre o più figli), quello dei monogenitori (6,1%) e delle famiglie con almeno un anziano (in particolare, quando l'anziano è la persona di riferimento l'incidenza è pari al 5,5% e sale al 6,4% se è l'unico componente della famiglia).

**Tab. 1.11 - Incidenza di povertà assoluta per ampiezza, tipologia familiare, numero di figli minori e di anziani presenti in famiglia. Anni 2008-2009** *(valori percentuali)*

| | 2008 | 2009 |
|---|---|---|
| **Ampiezza della famiglia** | | |
| 1 componente | 5,2 | 4,5 |
| 2 componenti | 4,0 | 3,8 |
| 3 componenti | 3,0 | 4,2 |
| 4 componenti | 5,2 | 5,8 |
| 5 o più componenti | 9,4 | 9,2 |
| **Tipologia familiare** | | |
| persona sola con meno di 65 anni | 3,4 | 2,7 |
| persona sola con 65 anni e più | 6,9 | 6,4 |
| coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni | 2,2 | 3,0 |
| coppia con p.r. (a) con 65 anni e più | 4,7 | 3,8 |
| coppia con 1 figlio | 2,7 | 3,6 |
| coppia con 2 figli | 4,9 | 5,6 |
| coppia con 3 o più figli | 8,7 | 9,4 |
| monogenitore | 5,0 | 6,1 |
| altre tipologie | 7,9 | 6,6 |
| **Famiglie con figli minori** | | |
| con 1 figlio minore | 4,0 | 4,7 |
| con 2 figli minori | 5,7 | 6,5 |
| con 3 o più figli minori | 11,0 | 9,1 |
| almeno 1 figlio minore | 5,1 | 5,7 |
| **Famiglie con anziani** | | |
| con 1 anziano | 5,7 | 5,5 |
| con 2 o più anziani | 5,5 | 5,0 |
| almeno 1 anziano | 5,6 | 5,4 |

(a) persona di riferimento.

*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

Elevata è anche l'incidenza tra le famiglie con persona di riferimento avente al massimo la licenza elementare (8,7%).

Difficili le situazioni associate con la mancanza di occupazione o con bassi profili occupazionali: tra le famiglie con a capo una persona occupata, le condizioni peggiori si osservano tra gli operai o assimilati, 6,9%, mentre i valori più elevati si rilevano quando la persona di riferimento è in cerca di occupazione, 14,5%, e nelle famiglie in cui non sono presenti occupati né ritirati dal lavoro (21,7%).

**Tab. 1.12 - Incidenza di povertà assoluta per età della persona di riferimento. Anni 2008-2009**
*(valori percentuali)*

| **Età** | **2008** | **2009** |
|---|---|---|
| fino a 34 anni | 4,6 | 4,8 |
| da 35 a 44 anni | 5,0 | 5,6 |
| da 45 a 54 anni | 4,0 | 3,9 |
| da 55 a 64 anni | 2,9 | 3,4 |
| 65 anni e oltre | 5,7 | 5,5 |
| **Titolo di studio** | | |
| Nessuno-elementare | 8,2 | 8,7 |
| Media inferiore | 5,2 | 5,3 |
| Media superiore e oltre | 1,8 | 1,7 |
| **Condizione e posizione professionale** | | |
| Occupato | 3,4 | 3,6 |
| -Dipendente | 3,6 | 4,1 |
| *dirigente / impiegato* | *1,4* | *1,5* |
| *operaio o assimilato* | *5,9* | *6,9* |
| -Autonomo | 2,9 | 2,0 |
| *Imprenditore / libero professionista* | * | * |
| *lavoratore in proprio* | *4,5* | *3,0* |
| Non occupato | 6,0 | 6,0 |
| *Ritirato dal lavoro* | *4,7* | *4,6* |
| *In cerca di occupazione* | *14,5* | *14,5* |
| *In altra condizione* | *9,5* | *9,1* |

*dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.
*Fonte: Istat, Comunicato stampa "La povertà in Italia nel 2009"*

### 1.2 Gli indicatori di deprivazione nel 2009 sulla base dell'Indagine europea sul reddito e le condizioni di vita

L'Indagine europea sul reddito e le condizioni di vita (Eu-Silc) consente di affiancare all'analisi della povertà un'ampia serie di indicatori non monetari per i quali valgono le cautele già suggerite nei precedenti Rapporti. Dato il carattere per molti aspetti "soggettivo" degli indicatori considerati, che si affidano essenzialmente alla percezione dei soggetti circa la propria condizione, e data l'eterogeneità dei diversi *items* (ritardo nei pagamenti, insufficienza di risorse per le necessità quotidiane, difficoltà ad arrivare a fine mese, etc.), non sarebbe infatti corretto assimilare, anche solo indirettamente, la condizione di "deprivazione" (condizione in cui può venirsi a trovare anche una famiglia che non percepisca un reddito particolarmente basso) con quella di "povertà" in senso stretto.

L'analisi di seguito presentata ricalca quanto già diffuso dall'Istat con il rapporto annuale sulla situazione del paese nel 2009.

L'indicatore sintetico di deprivazione di Eurostat (cioè, la quota di famiglie con almeno tre sintomi di disagio economico su un set di nove indicatori[5]), dopo essere aumentato di un punto percentuale tra il 2007 e il 2008 (dal 14,8 al 15,8%), presenta alla fine del 2009 un quadro sostanzialmente immutato[6] rispetto all'anno precedente, con un valore pari al 15,3% (Tab 1.13).

La disaggregazione per tipologia familiare e ripartizione geografica continua a evidenziare un valore dell'indicatore sintetico particolarmente elevato per le famiglie le cui caratteristiche socio-demografiche circoscrivono i segmenti colpiti più di frequente anche dalla povertà definita in termini monetari: quelle con cinque componenti o più (25,5%), residenti nel Sud e nelle Isole (25,3%), con tre o più figli minori (29,4%) e che vivono in affitto (31,4%).

Tra il 2008 e il 2009, cresce nel nostro paese il numero di famiglie che manifestano segnali di difficoltà nel sostenere le spese che vanno oltre le ordinarie necessità quotidiane. Aumentano infatti le famiglie che ritengono di non riuscire a far fronte a una spesa imprevista di 750 euro (dal 32 al 33,4%), quelle che hanno contratto debiti diversi dal mutuo (dal 14,8% al 16,4%) e le famiglie che sono in arretrato con il pagamento di questo stesso tipo di debiti (dal 10,5% al 13,6%).

E' soprattutto nel Centro e nel Nord che si osserva un incremento delle famiglie con debiti diversi dal mutuo, passando rispettivamente dal 16,2 al 18,9% e dal 15,0 al 17,7%. Nel Centro aumentano, inoltre, le famiglie che non possono permettersi una settimana di vacanza in un anno (da 36,7% al 39,6 %) e nel Nord quelle che, almeno una volta nel corso dei 12 mesi precedenti l'intervista, non hanno avuto soldi per acquistare cibo (dal 4,4% al 5,3%, contro un valore del 4,1% del 2007).

Va peraltro rilevato che, nel 2009, alcuni indicatori di disagio risultano in miglioramento rispetto all'anno precedente. Se, infatti, tra il 2007 e il 2008 era aumentato il numero di famiglie che arrivavano con molta difficoltà alla fine del mese, che erano in arretrato nel pagamento delle utenze domestiche, che non avevano avuto denaro sufficiente per l'acquisto di abiti necessari, per le spese di trasporto e il

---

5 Le deprivazioni considerate sono le seguenti: i) non riuscire a sostenere spese impreviste, ii) non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa in un anno, iii) avere arretrati (mutuo o affitto o bollette o debiti diversi dal mutuo), iv) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni, v) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione, non potersi permettere: vi) la lavatrice, vii) la TV a colori, viii) il telefono, ix) l'automobile.

6 L'indicatore sintetico non presenta variazioni statisticamente significative rispetto al 2008; i commenti che seguono sui singoli indicatori sono relativi solo a variazioni statisticamente significative.

pagamento del mutuo[7], alla fine del 2009 un minor numero di famiglie, per effetto di una dinamica favorevole delle retribuzioni e dei prezzi (che ha determinato anche una riduzione delle rate dei mutui immobiliari) dichiara di arrivare alla fine del mese con molta difficoltà (dal 17,3 al 15,5%) e di essere in arretrato con il pagamento delle bollette (dal 12,0 al 9,3%). Diminuisce anche la quota di famiglie che non riescono a pagare con regolarità le rate del mutuo ipotecario (dal 7,6% al 6,4% sul totale delle famiglie con mutuo) e che sono state in difficoltà con il pagamento dell'affitto (dal 14,0% al 12,5% del totale delle famiglie in affitto), sebbene con valori che si mantengono in entrambi i casi più elevati rispetto al 2007. Si riduce infine la percentuale di famiglie che ritengono le spese per la casa un carico pesante (dal 52,2% al 48%) e quelle che hanno avuto difficoltà ad acquistare gli abiti necessari (da 18,5% a 17,1%).

La quota di famiglie che non può permettersi di riscaldare adeguatamente l'abitazione resta, invece, stabile (10,7%), nonostante i prezzi al consumo del gas e dei combustibili liquidi siano diminuiti nel 2009 rispettivamente dell'1,5 e del 20%. Non vi sono, inoltre, variazioni nella percentuale di famiglie che hanno avuto difficoltà a pagare le spese per i trasporti (8,7%), sebbene il dato relativo al 2009 si mantenga significativamente più alto rispetto al 2007.

Pur a fronte di un rilevante declino dell'occupazione, e a fianco all'aumento della disoccupazione e dell'inattività, che hanno rappresentato i tratti caratteristici del 2009, gli indicatori di deprivazione non hanno dunque presentato un'univoca tendenza all'aumento. In effetti, la crisi ha colpito con maggiore intensità proprio le fasce di popolazione più deboli, già in gran parte annoverate nel 2008 tra quelle che manifestavano segnali di difficoltà economica, e ciò ha limitato l'aumento del valore degli indicatori: ben il 60% del complesso delle famiglie che manifestano segnali di deprivazione nel 2009 avevano riferito infatti di essere deprivate anche nel 2008.

Inoltre, a tutelare una parte delle famiglie dalla contrazione del reddito familiare generata dalla perdita di occupazione, contenendo il rischio di trovarsi in situazioni di grave disagio economico, è stato il ricorso alla cassa integrazione guadagni, soprattutto quando il problema ha colpito i *bread-winner;* a ciò si aggiunga che la famiglia ha svolto il ruolo di ammortizzatore sociale, sopportando il peso della perdita di occupazione o del mancato ingresso nel mercato del lavoro dei figli il cui contributo al reddito familiare risulta, del resto, mediamente più modesto di quello dei genitori. I due tradizionali ammortizzatori sociali italiani hanno dunque evitato che l'impatto della crisi sulla situazione economica delle famiglie fosse ancora più importante.

[7] Si tratta di condizioni relative ai dodici mesi precedenti il periodo di rilevazione dell'indagine che corrisponde all'ultimo trimestre dell'anno di riferimento.

## Tab. 1.13 - Famiglie per ripartizione geografica e indicatori di disagio economico - Anni 2007, 2008 e 2009 (a) *(per 100 famiglie)*

| | RIPARTIZIONE | | | | | | | | | TUTTE LE FAMIGLIE | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nord | | | Centro | | | Mezzogiorno | | | | | |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 |
| **Indicatore Eurostat di deprivazione** (b) | 9,0 | 9,5 | 9,3 | 11,9 | 13,4 | 13,5 | 25,5 | 26,6 | 25,3 | 14,8 | 15,8 | 15,3 |
| **Arretrati nel pagamento di bollette, mutuo, affitto o debiti diversi dal mutuo** | 7,3 | 11,1 | 8,1 | 10,1 | 13,5 | 11,1 | 16,1 | 18,8 | 15,6 | 10,7 | 14,0 | 11,1 |
| **Arretrati nel pagamento di:** | | | | | | | | | | | | |
| Mutuo (c) | 4,7 | 6,5 | 6,1 | 3,1 (i) | 7,4 | 5,8 (i) | 7,6 (i) | 11,1 | 7,9 (i) | 4,9 | 7,6 | 6,4 |
| Affitto (d) | 11,0 | 12,2 | 11,2 | 13,2 | 11,4 | 14,1 | 18,3 | 18,3 | 13,6 | 13,8 | 14,0 | 12,5 |
| Bollette | 5,6 | 9,1 | 6,5 | 8,3 | 11,7 | 9,3 | 14,0 | 16,7 | 13,7 | 8,8 | 12,0 | 9,3 |
| Debiti diversi dal mutuo (e) | 11,0 | 8,9 | 11,2 | 15,8 | 8,2 | 14,0 | 22,6 | 14,9 | 18,0 | 15,6 | 10,5 | 13,6 |
| **Non riesce a sostenere spese impreviste di 750 euro** (f) | 24,9 | 24,9 | 25,3 | 30,3 | 29,9 | 32,9 | 46,4 | 44,0 | 45,8 | 32,9 | 32,0 | 33,4 |
| **Ha contratto debiti diversi dal mutuo** | 15,9 | 15,0 | 17,7 | 16,9 | 16,2 | 18,9 | 15,3 | 13,8 | 12,9 | 15,9 | 14,8 | 16,4 |
| **Non può permettersi alcune voci di spesa** | | | | | | | | | | | | |
| Riscaldare adeguatamente l'abitazione | 5,4 | 5,3 | 5,2 | 8,3 | 8,6 | 8,6 | 20,1 | 21,7 | 20,3 | 10,7 | 11,2 | 10,7 |
| Una settimana di ferie in un anno | 27,3 | 27,9 | 29.0 | 35,6 | 36,7 | 39,6 | 59,6 | 58,5 | 58,8 | 39,3 | 39,4 | 40,6 |
| Fare un pasto adeguato almeno ogni due giorni (g) | 5,0 | 5,2 | 4,6 | 5,7 | 6,4 | 5,7 | 9,9 | 12,4 | 10,1 | 6,7 | 7,7 | 6,6 |
| **Non ha avuto soldi per:** (h) | | | | | | | | | | | | |
| Cibo | 4,1 | 4,4 | 5,3 | 5,1 | 4,8 | 5,4 | 7,3 | 8,3 | 6,5 | 5,3 | 5,8 | 5,7 |
| Medicine | 6,4 | 6,6 | 7,0 | 9,3 | 7,9 | 9,2 | 19,4 | 20,6 | 18,6 | 11,1 | 11,3 | 11,2 |
| Vestiti | 11,5 | 12,5 | 11,9 | 14,1 | 14,2 | 15,9 | 26,9 | 30,0 | 25,6 | 16,9 | 18,5 | 17,1 |
| Trasporti | 4,4 | 5,3 | 6,1 | 6,3 | 6,2 | 6,7 | 12,2 | 14,2 | 13,9 | 7,3 | 8,3 | 8,7 |
| **Arriva a fine mese con molta difficoltà** | 11,9 | 12,7 | 10,8 | 13,2 | 14,4 | 13,2 | 22 | 25,9 | 23,9 | 15,4 | 17,3 | 15,5 |
| **Intacca il patrimonio** | 14,2 | 16,5 | 15,9 | 15,3 | 14,4 | 13,6 | 15,9 | 15,5 | 14,3 | 15,0 | 15,8 | 14,9 |
| **Non può permettersi TV a colori, telefono, lavatrice o automobile** | 3,4 | 3,5 | 3,3 | 3,5 | 3,7 | 2,7 | 7,2 | 7,3 | 5,9 | 4,6 | 4,8 | 4,0 |
| **Giudica pesante il carico della casa** | 44,7 | 47,3 | 41,7 | 50,5 | 54,3 | 50,0 | 56,1 | 58,4 | 56,3 | 49,5 | 52,2 | 48,0 |

*Fonte: Istat, Indagine sul reddito e le condizioni di vita (Eu-Silc)*

(a) Dati provvisori nel 2009

(b) Almeno tre indicatori tra i seguenti nove: i) non riuscire a sostenere spese impreviste, ii) non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa in un anno, iii) avere arretrati (mutuo o affitto o bollette o debiti diversi dal mutuo), iv) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni, v) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione, non potersi permettere: vi) la lavatrice, vii) la TV a colori, viii) il telefono, ix) l'automobile.

(c) Per le famiglie che pagano il mutuo.

(d) Per le famiglie che pagano l'affitto.

(e) Per le famiglie che hanno debiti diversi dal mutuo.

(f) Il dato relativo all'anno 2007 si riferisce ad un importo di 700 euro. Tale valore per ogni anno d'indagine è pari a 1/12 della soglia di rischio di povertà calcolata nell'indagine di due anni precedenti.

(g) La domanda del questionario chiede se la famiglia può permettersi di fare un pasto completo, a base di carne, pollo, o pesce almeno una volta ogni due giorni.

(h) almeno una volta nei 12 mesi precedenti all'intervista.

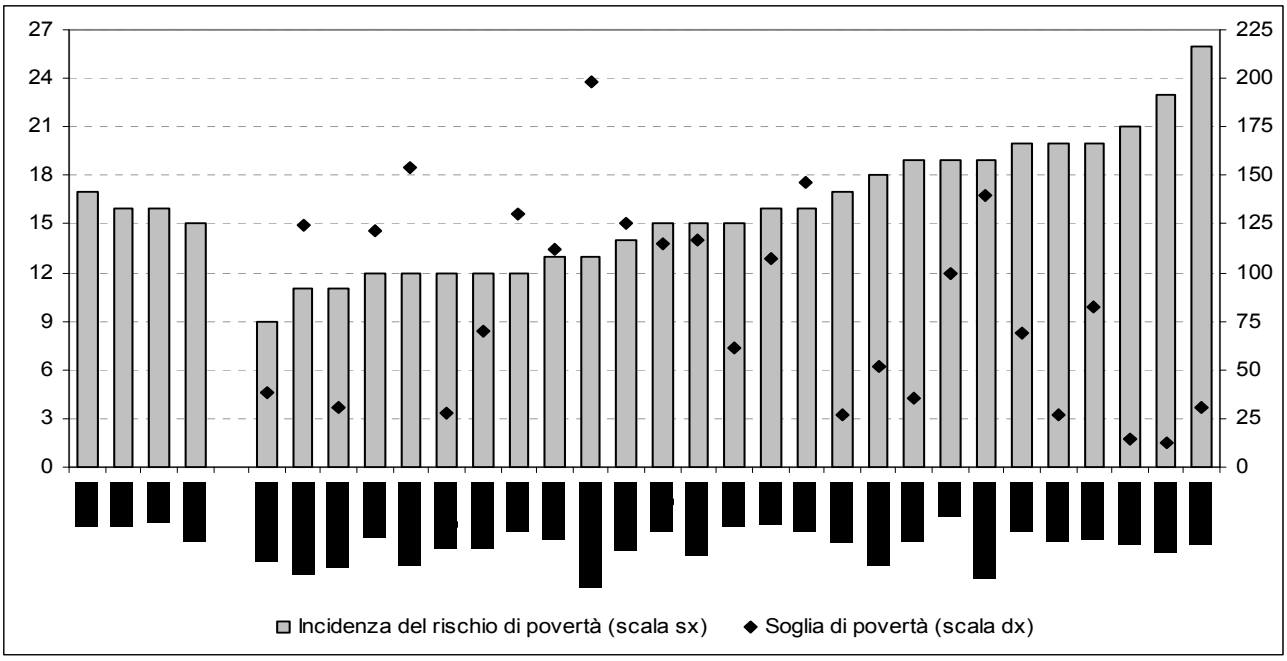
(i) Stima corrispondente ad una numerosità campionaria compresa tra 20 e 49 unità.

## 1.3 Gli indicatori comuni nel processo di coordinamento aperto comunitario sull'inclusione e la protezione sociale

### *1.3.1 Povertà e disuguaglianza*

Secondo la definizione comunitaria[8], le persone a rischio di povertà in Europa sono circa 80 milioni, il 17% del totale della popolazione (fig. 1.2). Il dato non è recentissimo, essendo riferito ai redditi del 2007[9], ma è l'ultimo pubblicato. In generale, comunque, pur nella frammentazione delle serie storiche, si può dire che per tutto l'ultimo decennio il valore medio comunitario si è mantenuto stabile (per l'UE15 e l'UE25, per le quali è stato stimato il dato 1998, si è passati dal 15% all'attuale 16%).

**Fig. 1.2 - Incidenza del rischio di povertà (scala sinistra) e soglia di povertà corrispondente (in PPS, scala destra, Italia=100) - Anno 2007**




*Fonte: EU-Silc, Eurostat*

Nota: L'anno di svolgimento dell'indagine è il 2008 con redditi rilevati per l'anno precedente, tranne che per il Regno Unito, dove l'anno di riferimento dei redditi coincide con quello dell'indagine e Irlanda, dove il periodo di riferimento è mobile (2006-07).

8 Secondo la definizione comunitaria sono considerate "a rischio di povertà" le persone che vivono in famiglie in cui il reddito disponibile equivalente (si tiene conto di ampiezza del nucleo familiare ed età dei componenti utilizzando la scala di equivalenza "OCSE modificata") si trova al di sotto della "linea di povertà", posta pari al 60% della mediana del reddito disponibile equivalente nazionale. L'indicatore comunitario differisce quindi molto da quello nazionale di fonte Istat: quest'ultimo si basa sui consumi piuttosto che sui redditi familiari, la soglia di povertà fa riferimento alla media dei consumi pro-capite e diversa è la scala di equivalenza ("Carbonaro" anziché OCSE). I due indicatori non sono quindi confrontabili, ma quello comunitario permette di illustrare la situazione italiana nel contesto dell'Unione Europea.

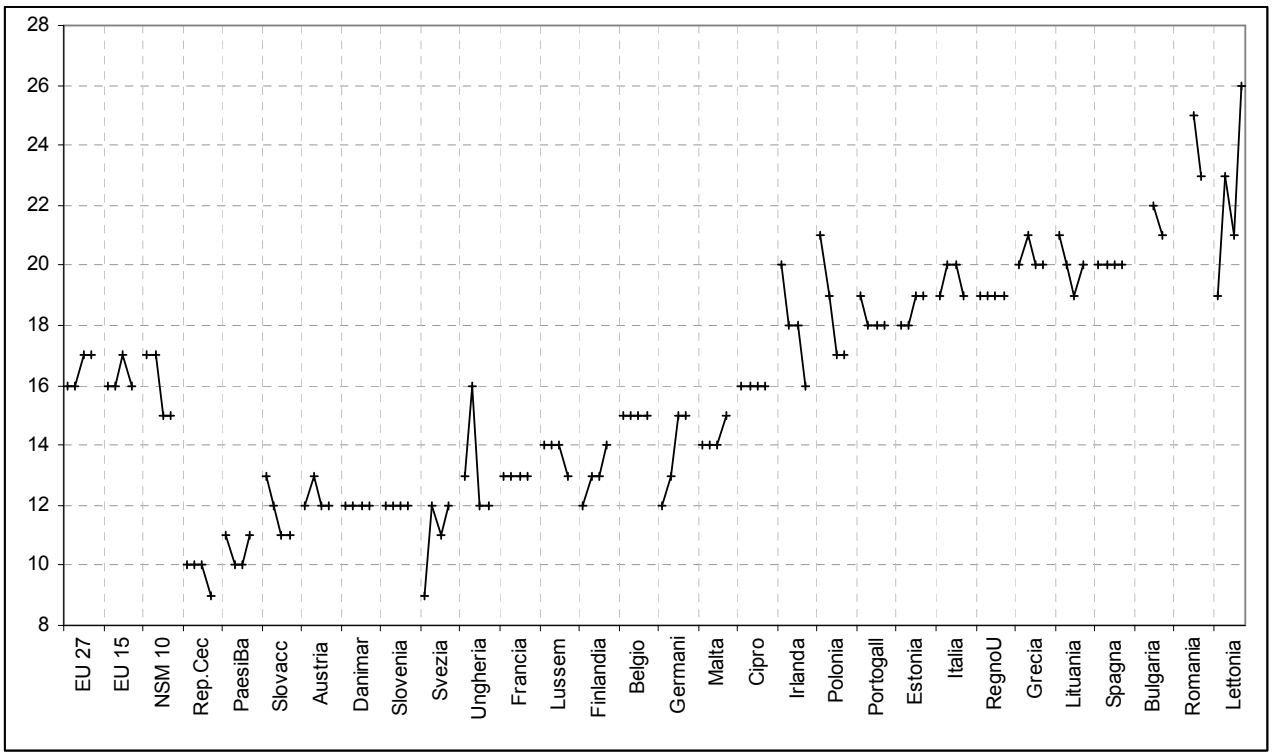
In entrambi i casi la linea di povertà è calcolata come misura di sintesi della distribuzione dei redditi o dei consumi nazionale: l'incidenza della povertà è dunque un indicatore di tipo "relativo" che dipende dal contesto economico del paese per cui viene calcolato. Notevole cautela è perciò richiesta nella comparazione internazionale, soprattutto nel caso di forte variabilità tra le condizioni economiche dei paesi messi a confronto.

9 Il dato Eurostat, pubblicato a fine 2009, è etichettato 2008, che è l'anno di svolgimento dell'indagine fonte dei dati (EU-Silc, *European Survey on Income and Living Condition*). Tale indagine rileva le condizioni familiari e di vita al momento di somministrazione del questionario, mentre i redditi chiesti all'intervistato sono quelli dell'anno precedente, ossia il 2007.

Il dato medio, com'è noto, nasconde una notevole variabilità tra i paesi, con incidenze di povertà in generale più basse nei paesi nordici e nell'Europa Centro-orientale: dai valori minimi di Repubblica Ceca (9%), Paesi Bassi e Slovacchia (11%), si raggiungono valori superiori ad un quinto della popolazione in Bulgaria (21%), Romania (23%) e Lettonia (26%). L'Italia si colloca sopra la media europea, con un'incidenza del 19%. Tali valori vanno comunque interpretati tenendo conto dei diversi contesti economici in cui sono inseriti, contesti che appaiono, soprattutto dopo l'allargamento, particolarmente differenziati all'interno dell'Unione Europea.

Nella Figura 1.2, nella scala di destra è riportato, insieme all'incidenza del rischio di povertà, anche il valore in termini di parità del potere d'acquisto della soglia in base alla quale la stessa incidenza è misurata. Si osserva come, se pure in media i nuovi paesi membri della UE abbiano una incidenza di povertà più bassa di quella dei vecchi Quindici, la capacità d'acquisto sulla soglia di povertà è sempre inferiore e in alcuni casi *drammaticamente* inferiore (Romania e Bulgaria). Per fare un esempio, la Polonia conta un numero (relativo) di persone sotto la soglia di povertà decisamente inferiore a quello italiano (il 17% invece che il 19%), ma l'"appena" povero (cioè colui che sta appena sulla soglia) polacco può comprare poco più di un quarto dei beni cui ha accesso il suo omologo italiano. In altri termini, se misurassimo la povertà nei termini della capacità di acquisto di uno stesso paniere, in Polonia risulterebbe povera la gran parte della popolazione.

**Fig. 1.3 - Incidenza del rischio-di povertà - Anni 2004-2007**




*Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota fig. 1.2*

Il gruppo dei paesi ad alta incidenza di povertà (intorno al 20%) include anche l'Italia (comunque in calo di 1 punto percentuale) con i grandi paesi mediterranei, le repubbliche baltiche e il Regno Unito. Quanto agli altri grandi paesi, sono sotto la media Francia e Germania, paese quest'ultimo che, insieme alla Svezia, ha visto comunque aumentare nel corso degli ultimi 3 anni la propria incidenza della povertà. Il fenomeno inverso si registra invece in l'Irlanda ed in Polonia che, da paesi ad alta incidenza di

povertà, si portano intorno ai valori medi europei. A parte queste variazioni più significative nell'incidenza di povertà[10] (fig. 1.3), negli altri singoli paesi, così come per l'Unione nel suo insieme, non si avvertono particolari variazioni nel tempo nella direzione desiderata. In Italia l'incremento di un punto registrato nel 2005 è rientrato nel corso del 2007, nel nostro paese l'incidenza ritorna quindi al valore del 2004, ossia al 19%.

Le differenze nelle più generali condizioni economiche, attraverso il loro effetto sulle linee di povertà, possono influenzare non solo il confronto tra i paesi, ma anche l'analisi temporale all'interno dello stesso territorio. La dinamica dell'incidenza della povertà nel breve periodo può essere influenzata dai movimenti della soglia di povertà: in presenza di una recessione tale da ridurre significativamente il reddito mediano – che è il punto di riferimento rispetto al quale si costruisce la soglia di povertà nella metodologia UE – può anche accadere che le persone in condizione di povertà a ridosso della soglia escano dall'area della povertà, non perché sia migliorata la loro condizione, ma perché il loro reddito si è ridotto in misura proporzionalmente inferiore rispetto al resto della popolazione. Quindi, non è detto che l'incidenza di povertà in tempi di crisi aumenti, anzi può anche darsi che si verifichi il contrario, per quanto possa apparire paradossale. E' il contrario di quanto accade in paesi in rapida crescita economica, dove il miglioramento generale delle condizioni di vita potrebbe "nascondere" il miglioramento – assoluto, se non relativo – della situazione dei poveri[11].

Un modo per tener conto di questo fenomeno è quello di "ancorare" la soglia di povertà in un dato anno e aggiornarla solo con il tasso di inflazione (fig. 1.4). Effettivamente se si fa questa operazione muta radicalmente il quadro per i paesi che hanno osservato una crescita economica sostenuta prima della crisi economico-finanziaria in corso, e cioè tutti i paesi dell'allargamento e, per quanto riguarda i vecchi Quindici, Irlanda, Spagna e Regno Unito. Nelle Repubbliche baltiche, se la soglia fosse rimasta quella del 2005, nel 2007 si conterebbe il 15% di poveri in meno, mentre il 6% in meno si osserverebbe in Irlanda, Cipro e Slovacchia (che diverrebbe il paese a incidenza più bassa). Si conferma l'incidenza di povertà in Italia, anche rispetto alla soglia ancorata: secondo questo particolare indicatore, il nostro diventa, dopo la Grecia, il paese a più alta incidenza di povertà in Europa[12].

L'incidenza del rischio di povertà, così com'è calcolato, è un indicatore che dipende dalla distribuzione dei redditi: una maggiore disuguaglianza nei redditi corrisponde in genere a più elevati valori dell'incidenza della povertà.

Nella figura 1.5 sono riportati i due indicatori comunemente utilizzati per misurare la disuguaglianza nei redditi: il rapporto tra le quote di reddito equivalente possedute dai quintili estremi e l'indice di concentrazione di Gini. I due indicatori sono strettamente correlati e forniscono una graduatoria molto simile a quella ottenuta per l'incidenza del rischio di povertà. Nella media europea al quinto di popolazione più ricco va cinque volte il reddito del quinto più povero; l'Italia si colloca appena sopra la media (5,1), tra i grandi paesi il Regno Unito è quello a più alta disuguaglianza (5,7). Agli estremi, comunque, si rileva qualche differenza rispetto al quadro visto per la povertà: i valori

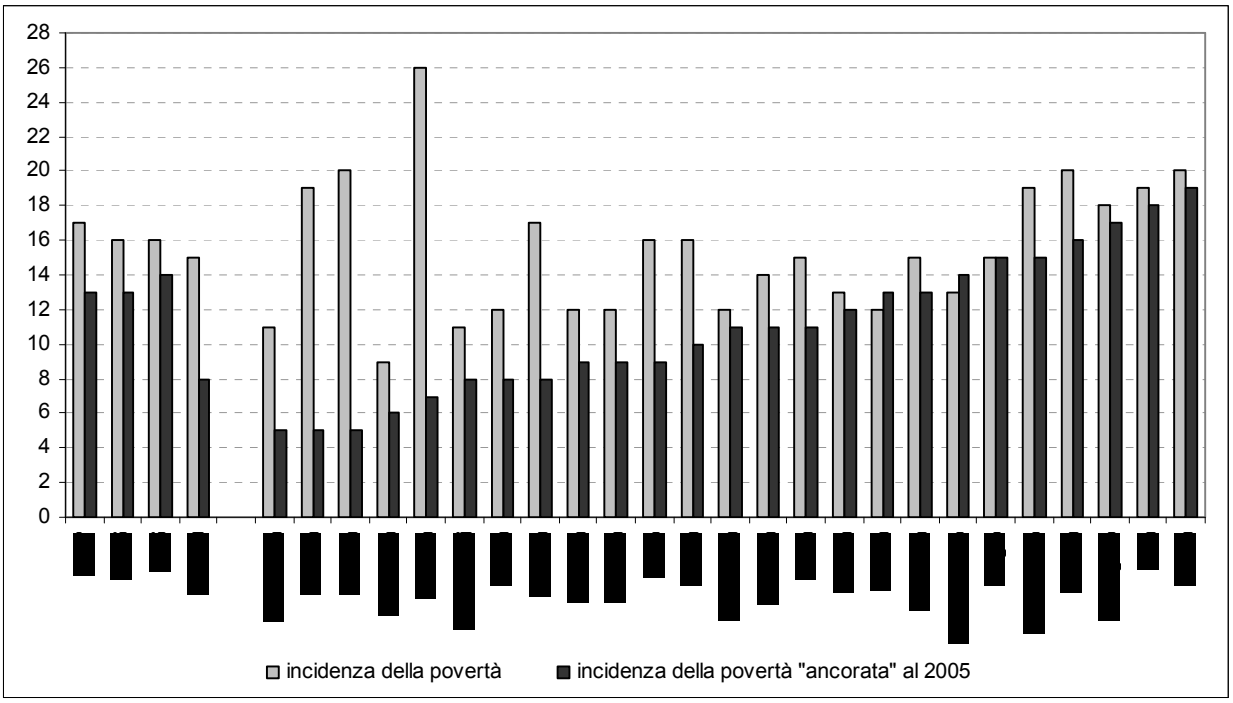
10 Si intende variazioni di tre o più punti percentuali. Non si considera il caso della Romania e della Bulgaria, dove l'incremento rispettivamente di 7 e 5 punti è dovuto al cambio di rilevazione. Data l'interruzione della serie storica, nella figura i due paesi non sono quindi rappresentati.

11 Tali considerazioni valgono soprattutto per la dinamica di breve periodo in quanto nel lungo periodo è discutibile che si debba prescindere dai movimenti della soglia, perlomeno se si accetta di misurare la povertà con un indicatore di carattere relativo. Significherebbe infatti accettare distanze crescenti tra lo standard di vita prevalente nel paese e quello dei poveri (seppure in presenza di un miglioramento in termini assoluti di quest'ultimo).

12 L'indicatore è disponibile solo in EU25 e manca quindi il dato per la Romania.

più elevati si osservano in Lettonia (7,3), Romania (7,0) e Bulgaria (6,5), i valori minimi si registrano in Slovenia, Slovacchia e Repubblica Ceca (tutte al 3,4).

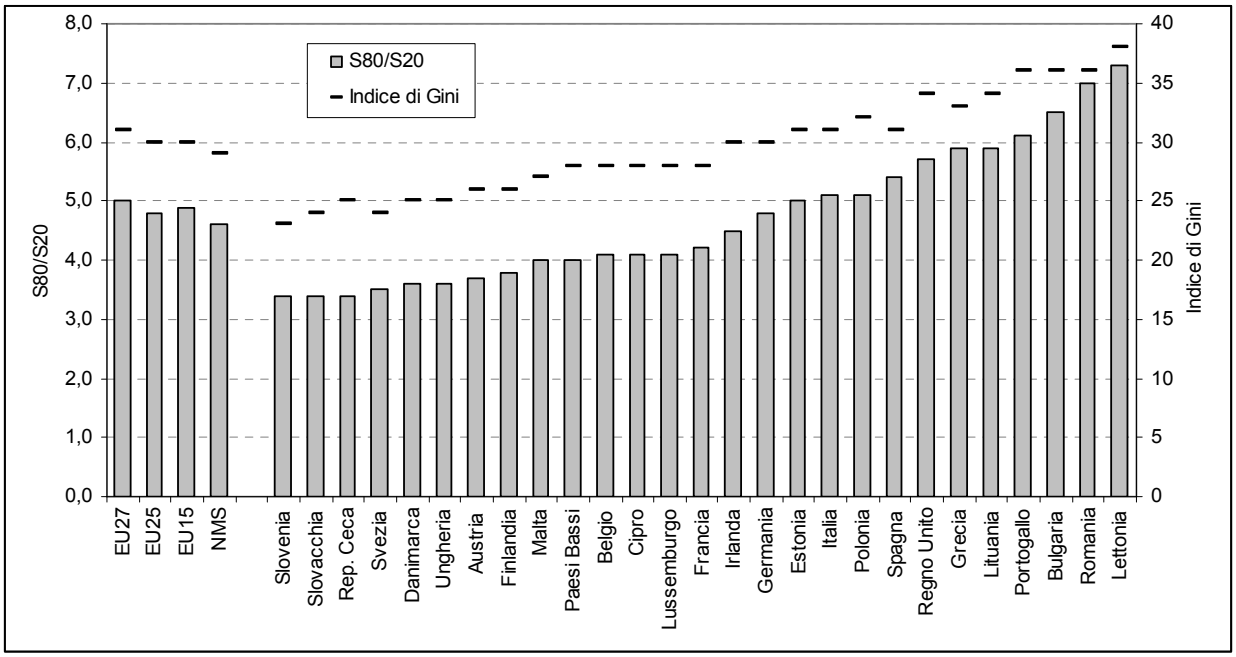
**Fig. 1.4 - Incidenza del rischio di povertà con soglia di povertà ancorata ai redditi 2005* - Anno 2007**




* L'espressione soglia ancorata nel tempo indica una definizione della soglia del rischio di povertà basata su un anno precedente (60% della mediana del reddito disponibile equivalente nazionale nel 2004) e aggiornata (al 2007) per il solo indice dei prezzi. L'incidenza nell'anno in cui è "ancorata" la soglia ovviamente coincide con la definizione standard.

*Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.2*

**Fig. 1.5 - Disuguaglianza dei redditi: rapporto tra la quota di reddito equivalente ai quintili estremi (scala sin.) e indice di Gini (scala dx.) - Anno 2007**

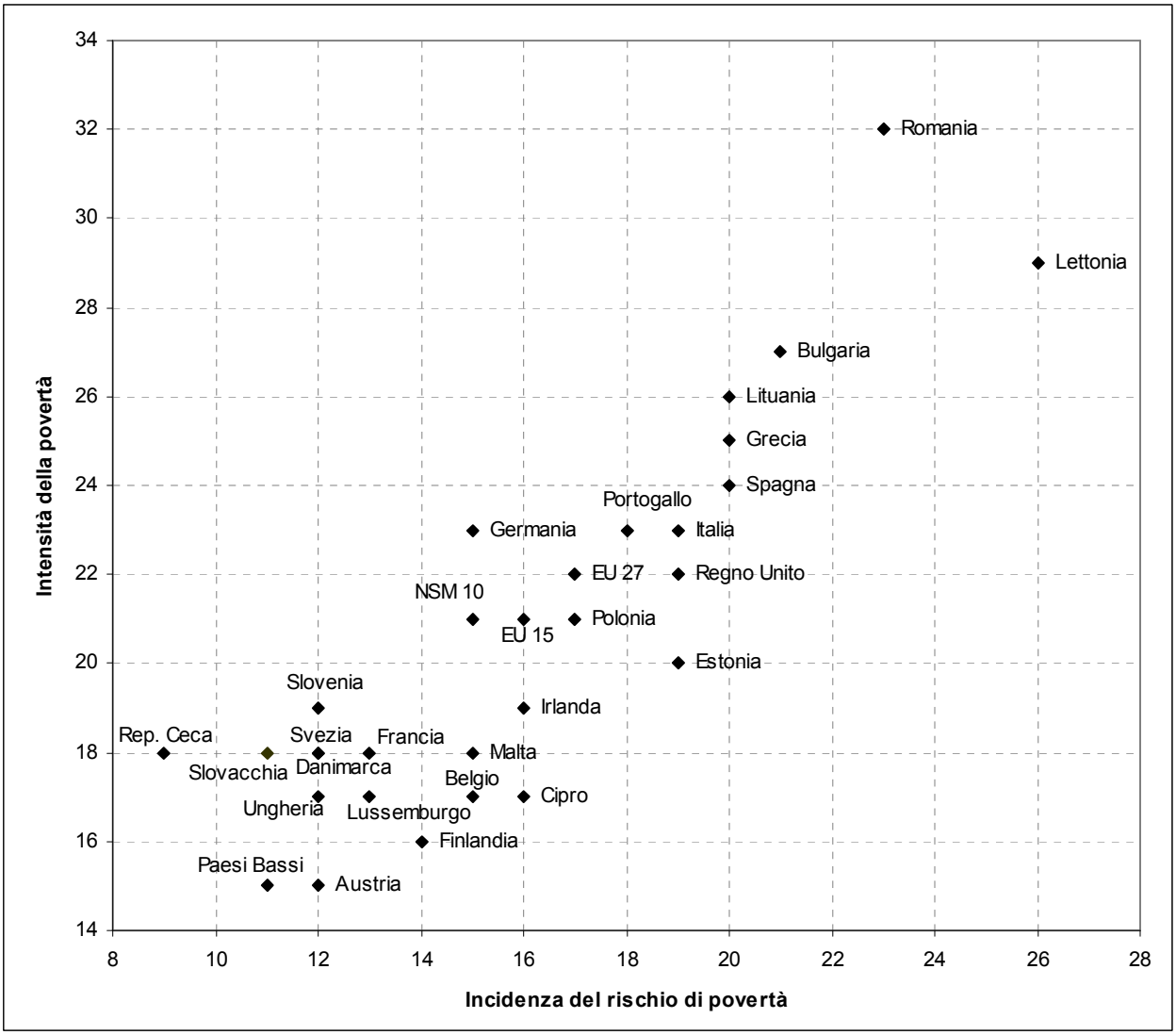



*Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.2*

Per avere un quadro completo della povertà è necessario non solo contare il numero di persone che si trovano sotto la soglia (e tener conto, nel confronto internazionale, delle condizioni di vita corrispondenti alla stessa), ma anche osservare la distanza dei poveri dalla soglia stessa. L'indicatore utilizzato è l'intensità della povertà (poverty gap) calcolato come distanza percentuale dalla soglia di povertà del reddito del povero mediano (fig. 1.6, asse verticale): più i redditi dei poveri sono concentrati vicino al valore soglia, più bassa sarà l'intensità della loro povertà. L'intensità della povertà pari al 22% (media comunitaria) vuol dire che la metà delle persone a rischio di povertà ha avuto un reddito inferiore di almeno il 22% rispetto alla soglia.

In generale, vi è una relazione positiva osservata empiricamente tra intensità e incidenza della povertà. L'Italia si colloca al settimo posto sia per l'incidenza (19%) che per l'intensità della povertà (23%).

**Fig. 1.6 - Incidenza del rischio di povertà e intensità di povertà* - Anno 2007**

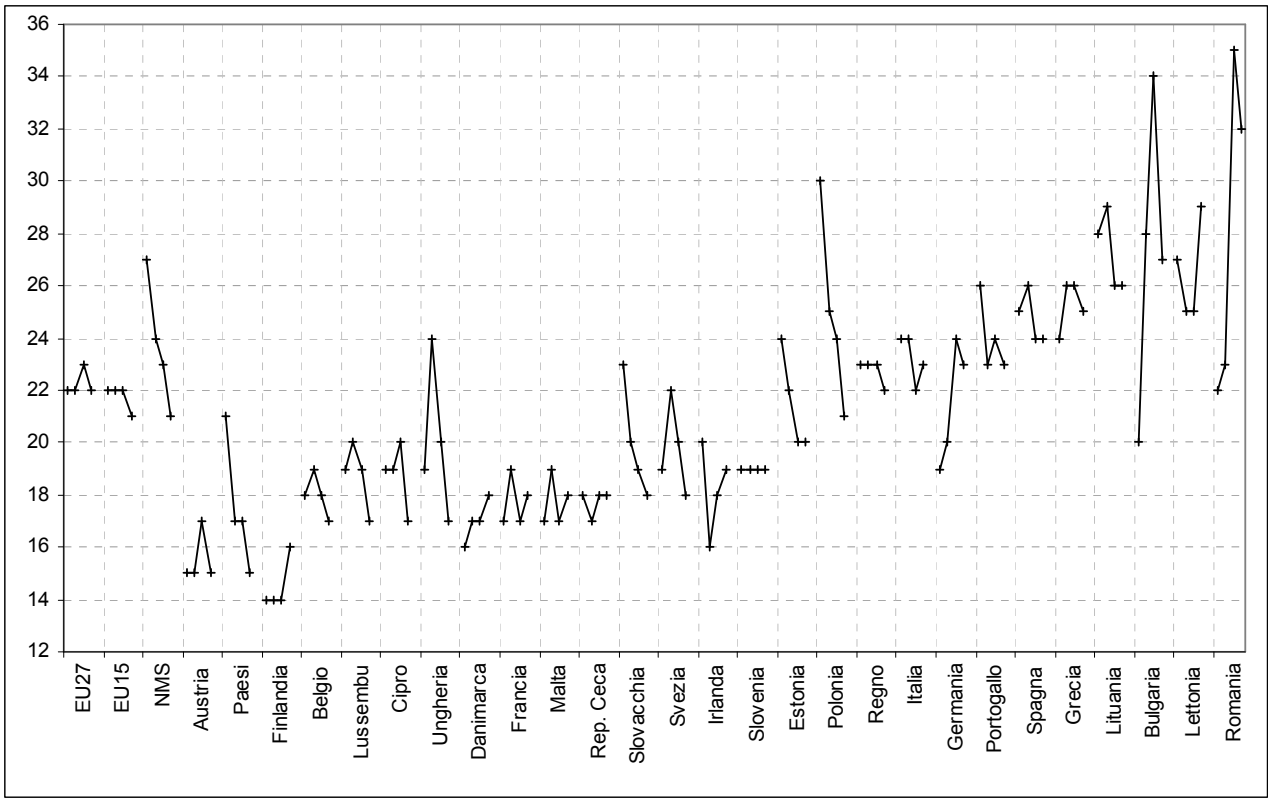



* L'incidenza del rischio di povertà indica la percentuale di individui sulla popolazione totale al di sotto della soglia di povertà; quest'ultima, secondo la definizione comunitaria, è pari al 60% della mediana del reddito disponibile equivalente nazionale. Scala di equivalenza: "OCSE modificata". L'intensità di povertà è la distanza percentuale dalla soglia del reddito del povero mediano.

*Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.2*

Nella figura 1.7 sono riportati i valori dell'intensità della povertà negli ultimi 4 anni disponibili. Particolarmente significativa la riduzione dell'intensità nell'ultimo anno osservato in Ungheria, Polonia, Romania e Cipro (3 punti), ma anche in Austria e Paesi Bassi che, con una riduzione di 2 p.p., si portano al valore minimo nella UE (15%). All'estremo opposto, con valori superiori al 25%, si collocano Romania, Lettonia, Bulgaria e Lituania.

**Fig. 1.7 - Intensità della povertà - Anni 2004-2007**




*Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.2*

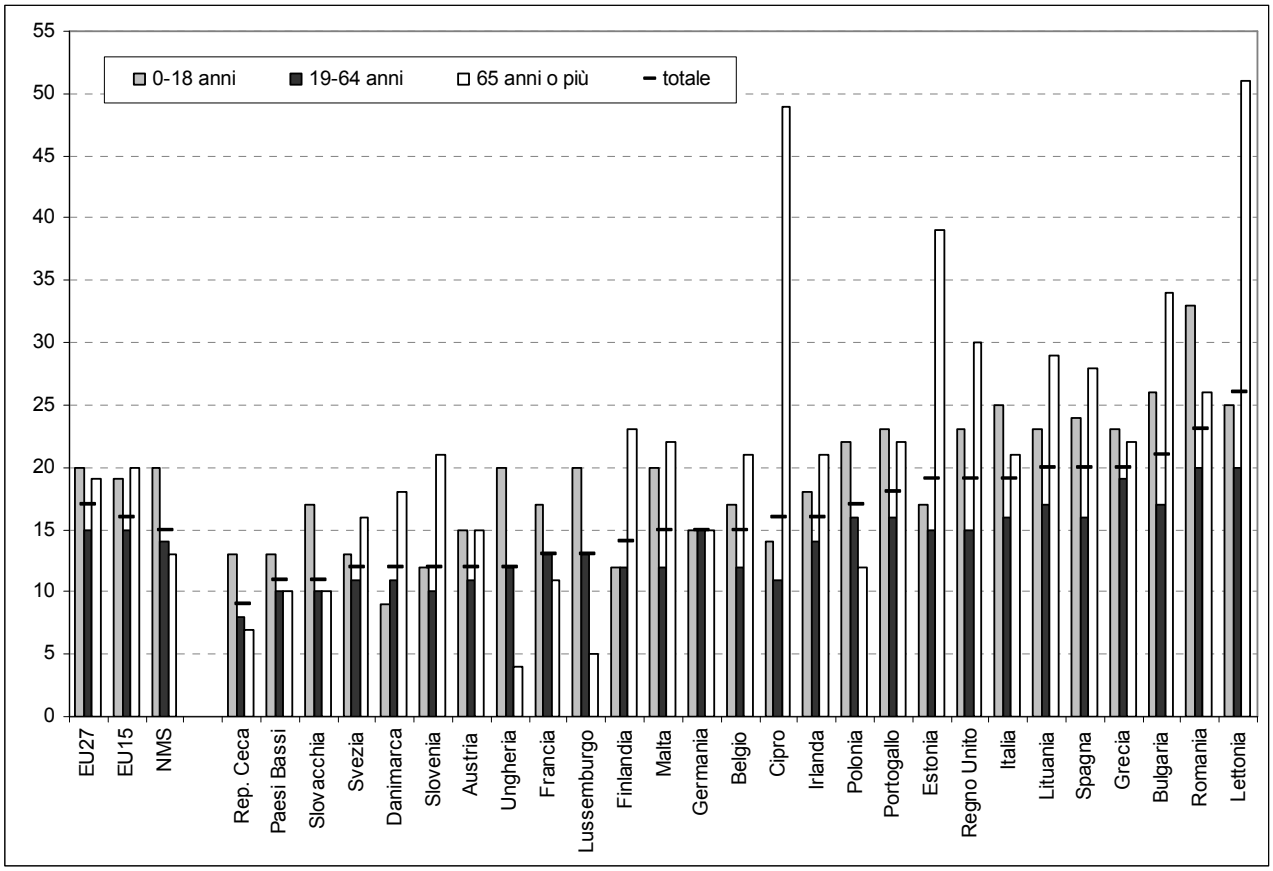
Alcune categorie di persone sono più esposte di altre al rischio di povertà; tra i vari fattori che influenzano tale rischio l'età è uno dei più importanti (fig. 1.8). Nella gran parte dei paesi (19 su 27) l'incidenza è maggiore nelle fasce estreme – anziani e bambini. Solo in Danimarca e, in parte, in Finlandia l'incidenza di povertà tra i bambini è la più bassa e il profilo per età è crescente. Nei restanti paesi il profilo è generalmente decrescente, con gli anziani quindi in una posizione relativamente migliore, tranne alcune vistose eccezioni come Cipro, Estonia e Lettonia in cui l'incidenza della povertà tra gli anziani è più che doppia rispetto a quella generale.

A parte Romania e Bulgaria, l'Italia è il paese con la più alta incidenza di povertà nell'infanzia (25%), mentre più vicina alla media comunitaria, soprattutto nei vecchi Quindici, per quanto riguarda gli anziani (21%).

L'incidenza del rischio di povertà si concentra sul solo aspetto monetario della povertà (reddito familiare) ed è un indicatore di tipo "relativo", ossia legato al contesto economico dell'area di riferimento. Un indicatore di tipo "assoluto" è invece la "deprivazione materiale" che si riferisce all'incapacità da parte di individui e 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. Più precisamente la misura della deprivazione si basa su un insieme di nove

quesiti relativi alla mancanza di beni durevoli (telefono, tv a colori, lavatrice, automobile) e ai vincoli di tipo economico (un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, presenza di rate arretrate di mutui o affitto, mantenere l'appartamento riscaldato, difficoltà a fronteggiare spese inaspettate). 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.

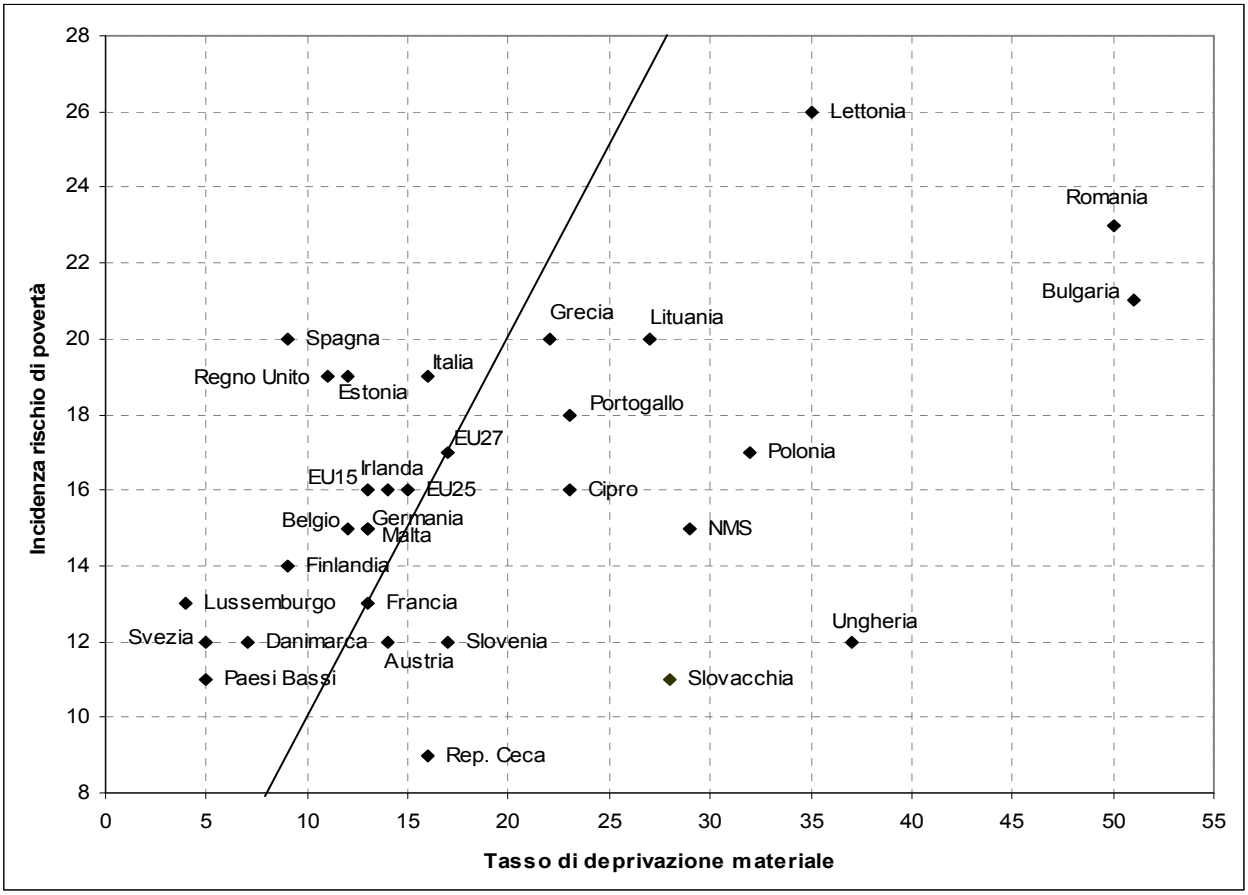
**Fig. 1.8 - Incidenza del rischio di povertà incidenza per classi di età - Anno 2007**




*Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.2*

Nella figura 1.9 sono messe a confronto incidenza del rischio di povertà e tasso di deprivazione materiale. Nella UE a 27 paesi il tasso di deprivazione materiale medio è pari al 17%, esattamente lo stesso valore dell'incidenza della povertà, ma non è detto che i due insiemi coincidano. Si osserva una elevata variabilità, anche a parità di incidenza, tra i vari paesi a testimonianza dei diversi standard di vita. Tra i vecchi 15 il tasso di deprivazione materiale è più basso dell'incidenza della povertà (in media 13% contro il 16%, in Italia 16% contro il 19%); nel caso dei nuovi paesi membri (NMS 10), caratterizzati da condizioni economiche e standard di vita meno sviluppati, a fronte di una incidenza media della povertà di due punti al di sotto di quella EU (15%), il tasso di deprivazione materiale medio raggiunge il 29%, con punte del 50% in Romania e Bulgaria.

**Fig. 1.9 - Tasso di deprivazione materiale e incidenza della povertà - Anno 2007**




*Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.2*

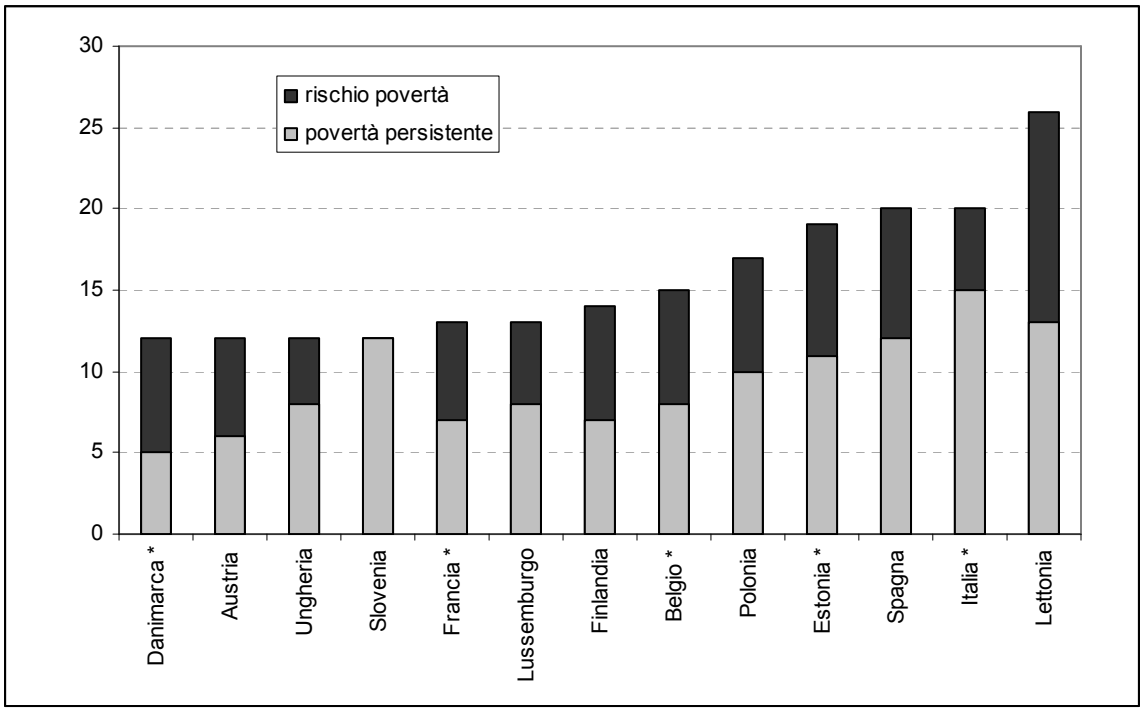
Di grande interesse è la stima della quota di popolazione che permane nello stato di povertà per più anni consecutivi. L'indicatore "povertà persistente" misura la percentuale di popolazione che, risultando a rischio di povertà nell'anno x, lo era anche in almeno due dei tre anni precedenti.

La costruzione dell'indicatore presenta maggiori problematicità[13] rispetto agli altri indicatori correntemente utilizzati per l'analisi della povertà, le serie storiche sono pertanto frammentarie e la stima per il 2008 (redditi 2007) è disponibile solo per 8 Paesi membri, per i restanti, evidenziati con l'asterisco nei grafici, si fa riferimento all'Indagine 2007 (redditi 2006).

Nella figura 1.10 sono rappresentate l'incidenza del rischio di povertà e quello della povertà persistente. Nella totalità dei paesi per cui l'indicatore è disponibile, eccetto la Danimarca, oltre la metà degli individui a rischio di povertà ha subito la stessa condizione in almeno due dei tre anni precedenti. In Italia il tasso di povertà persistente è massimo (15%), e riguarda il 75% della popolazione a rischio di povertà, segno che la condizione di povertà si concentra su una specifica parte della popolazione per la quale risulta estremamente difficoltoso migliorare le proprie condizioni economiche.

13 Per la costruzione dell'indicatore è necessaria la disponibilità di una componente longitudinale per 4 anni consecutivi. Fino al 2001 l'indicatore era calcolato con l'indagine ECHP (European Community Household Panel), successivamente a tale data si è dovuto attendere la conclusione della rilevazione EU-Silc 2007 (redditi 2006) per avere le prime stime della povertà persistente (l'indagine EU-Silc è stata avviata nel 2004).
L'utilizzo della componente longitudinale richiede una serie di operazioni e validazioni dei dati su cui i Paesi membri non sono ancora allineati: per l'indagine 2008 (redditi 2007) sono al momento disponibili solo le stime della povertà persistente in 8 dei 27 paesi.

**Fig. 1.10 - Incidenza del rischio di povertà e povertà persistente - Anno 2007**




* dati riferiti all'anno 2006
*Fonte: Eurostat, Eu-Silc*

### *1.3.2 Mercato del lavoro*

Uno degli obiettivi della Strategia europea di Lisbona è la diminuzione della povertà attraverso la crescita dell'occupazione.

Tra il 2005 ed il 2008 si è osservato, nella UE, un aumento del tasso di occupazione di 2,4 p.p., tra i Vecchi Quindici la crescita è stata meno sostenuta, pari a +1,9 p.p. (fig. 1.11). I Paesi dell'allargamento sono quelli che hanno registrato una maggiore espansione occupazionale, primi fra tutti Bulgaria e Polonia (+8,2 e +6,4 p.p.).

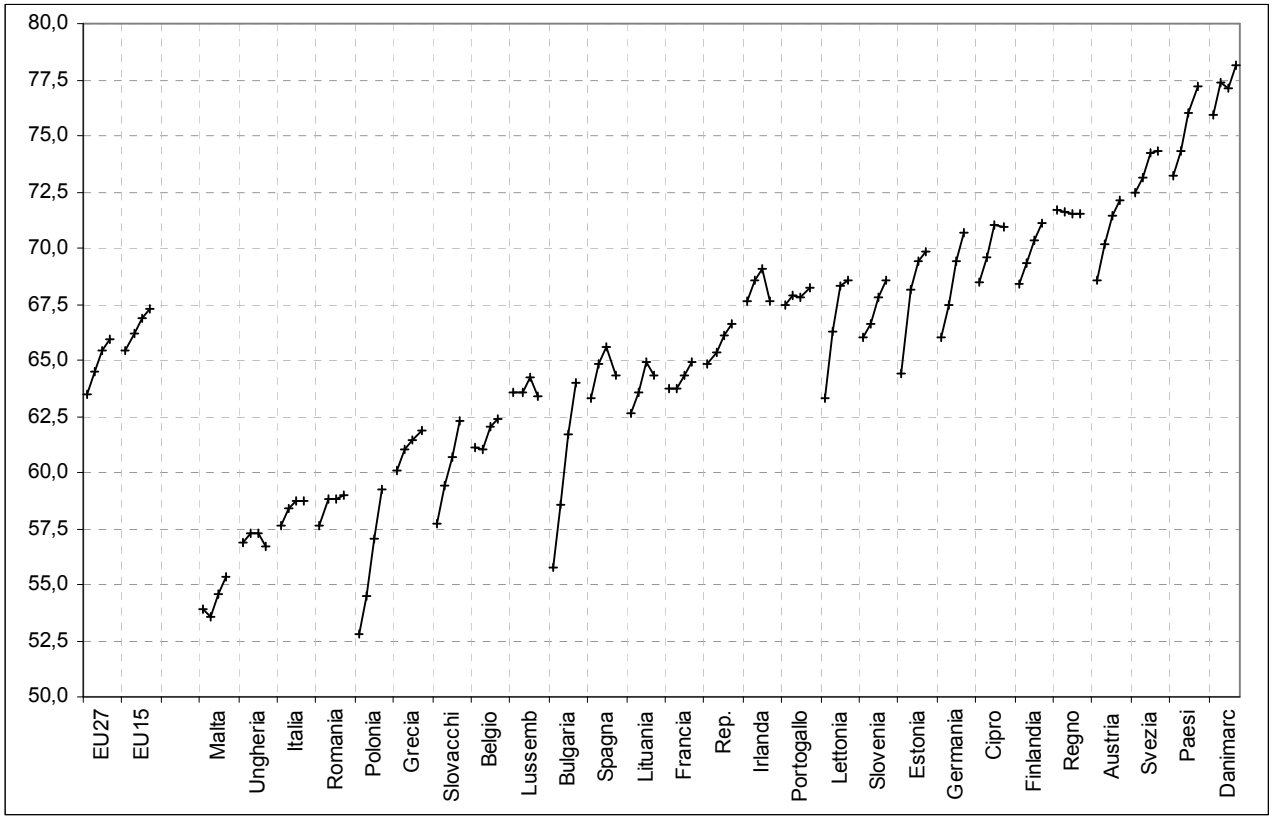
L'analisi della povertà tra gli occupati[14] permette di monitorare l'impatto sulla povertà della crescita occupazionale. L'incidenza del rischio di povertà tra gli occupati (fig. 1.12) presenta andamenti differenziati tra i vecchi Quindici – dove i *working poor* sono quasi stabili, se non in leggero aumento – e i nuovi stati membri – nei quali invece la povertà tra gli occupati è in riduzione un po' ovunque, ma soprattutto in Slovacchia e Ungheria, segno di un possibile effettivo miglioramento delle condizioni occupazionali in paesi a forte crescita economica.

Sempre con riferimento all'area dell'occupazione, tra gli indicatori comunitari è compresa anche la percentuale di individui che vivono in famiglie in cui nessuno lavora[15] (*jobless households*).

14 Va comunque segnalato che la povertà è calcolata a partire da tutti i redditi del nucleo familiare (redditi da lavoro, pensione, ecc.) resi equivalenti in base a numerosità e caratteristiche del nucleo familiare. I *working poor* non necessariamente sono tali per le caratteristiche dell'occupazione (bassi salari, part-time, occupazione non continua), derivando la loro condizione anche dalle condizioni familiari (nuclei monoreddito o con molti figli).

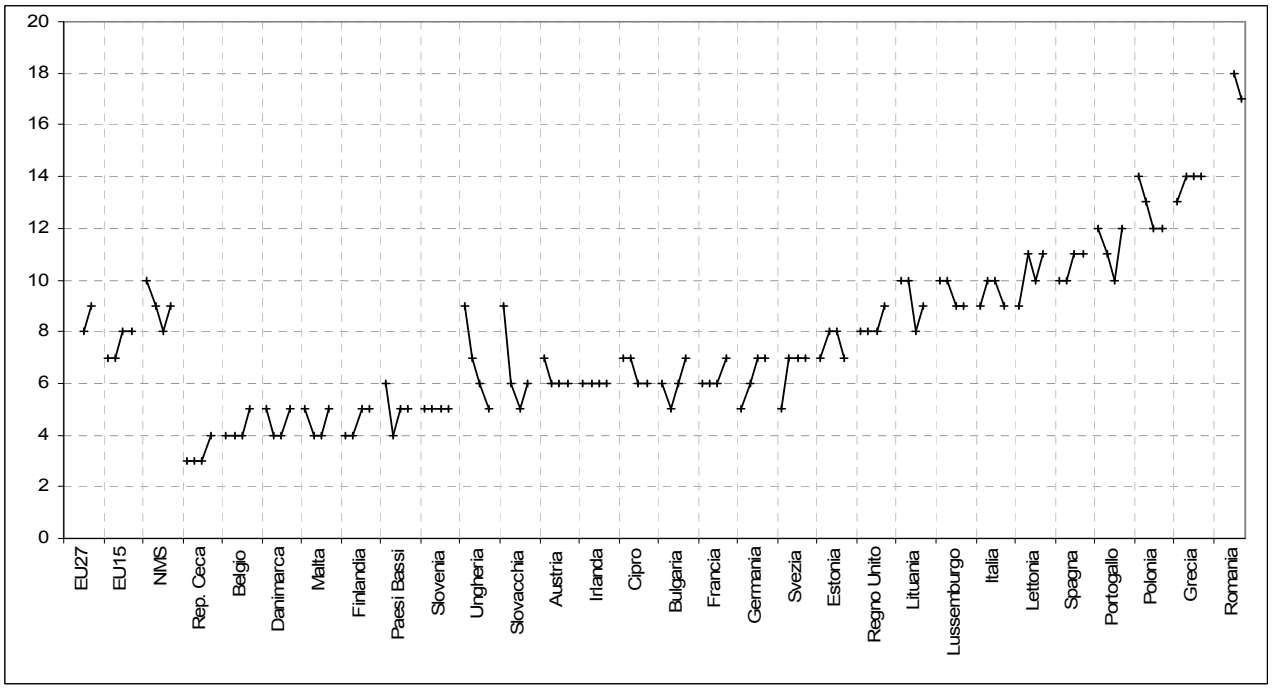
15 L'assenza di lavoro comunque non implica necessariamente assenza di reddito nella famiglia: chi non lavora può ricevere trasferimenti dallo Stato o redditi di altra natura.

**Fig. 1.11 - Tassi di occupazione - Anni 2005-2008**




*Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.*

**Fig. 1.12 - Incidenza del rischio di povertà tra gli occupati - Anni 2004-2007**

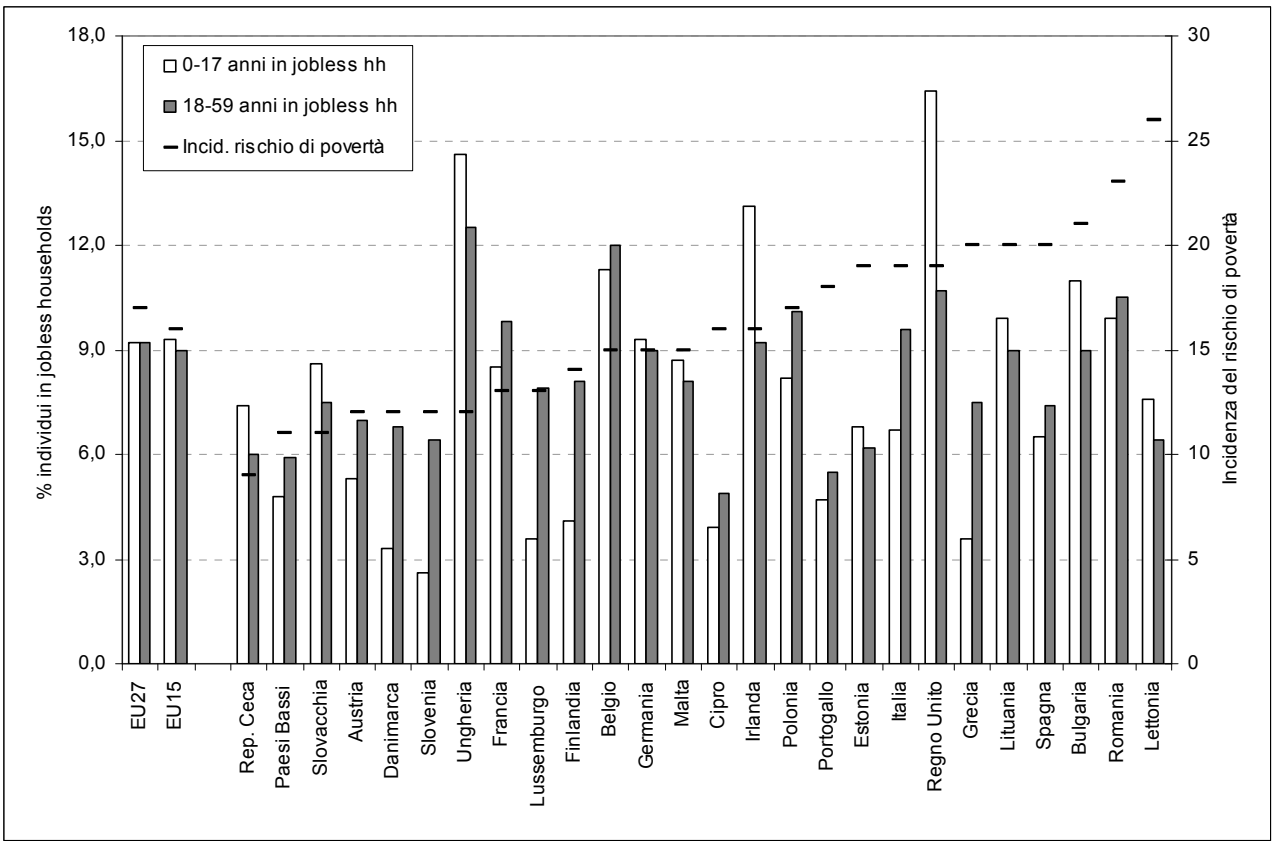



*Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.2*

Nella figura 1.13 sono rappresentate le quote di individui (minori e adulti) che vivono in *jobless households* e l'incidenza del rischio di povertà: dall'esame del grafico

si può notare l'assenza di una chiara correlazione tra i due fenomeni.. Tra i paesi ad alta incidenza di povertà, solo il Regno Unito mostra anche un alto tasso di famiglie senza lavoro – il più alto della UE relativamente ai minori (16%) – mentre diversi sono i paesi che, pur avendo alta incidenza - in particolare, i paesi mediterranei, inclusa l'Italia – , evidenziano un numero di persone in famiglie senza lavoro sotto la media della UE, se non tra i più bassi. Il punto è che le cause della povertà possono essere molteplici e l'assenza di lavoro (di tutte le persone in età da lavoro in famiglia) è solo una di queste.

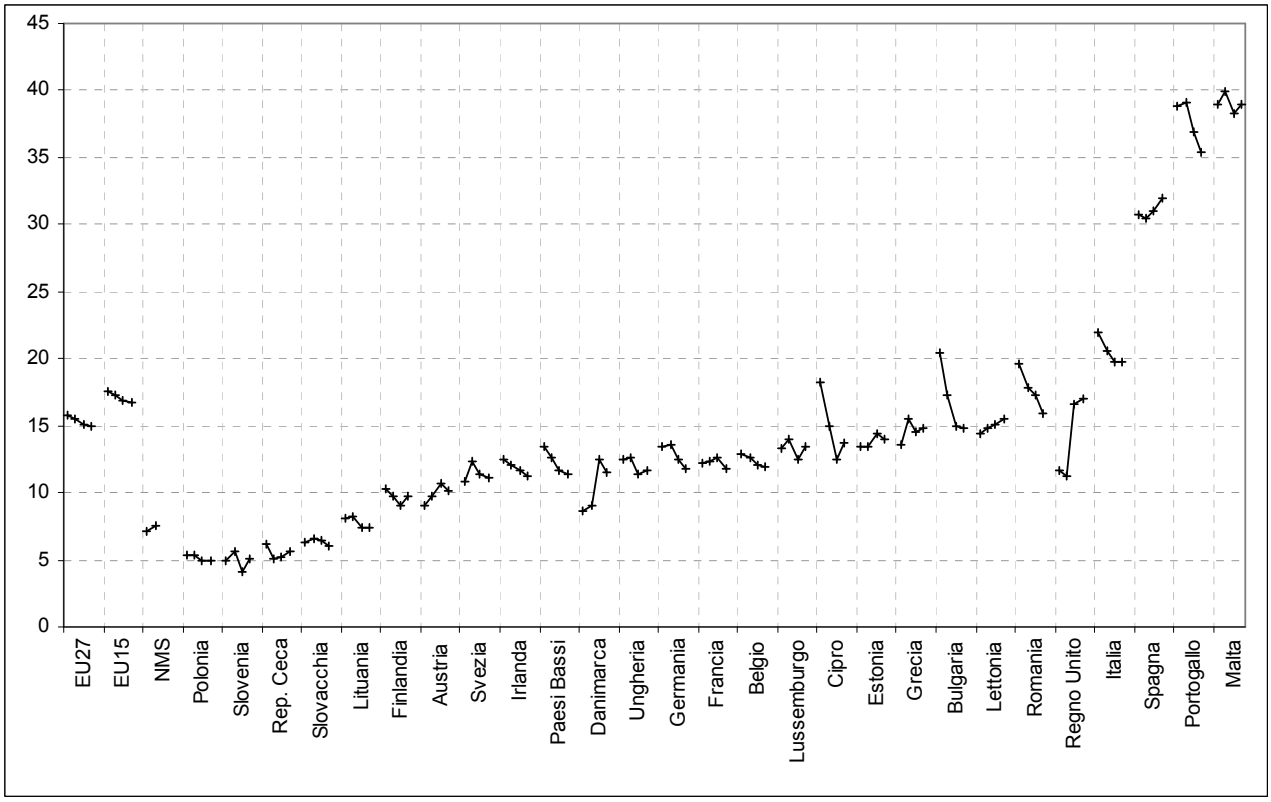
**Fig. 1.13 - Soggetti che vivono in famiglie senza lavoro (anno 2008) e incidenza del rischio di povertà (anno 2007)**




*Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali; Eurostat, Eu-Silc.*

Collegata all'area dell'occupazione, ma in una ottica di lungo periodo, è l'analisi delle competenze acquisite dalle giovani generazioni, assunto che la loro capacità di ridurre il rischio di povertà futuro passa per l'investimento attuale in capitale umano. L'indicatore degli abbandoni scolastici precoci misura la percentuale di giovani (classe di età 18-24 anni) che hanno lasciato la scuola prima di conseguire il titolo secondario superiore (fig. 1.14). In Italia, dopo una riduzione di otto punti in dieci anni, l'indicatore si è stabilizzato sul valore del 20%; una posizione inferiore solo a Spagna, Portogallo e Malta e ancora lontano dalla media comunitaria del 15%. Da sottolineare che i migliori risultati si registrano nei paesi dell'allargamento, in particolare Polonia, Slovenia, Repubblica Ceca e Slovacchia con valori inferiori al 6%.

**Fig. 1.14 - Incidenza degli abbandoni scolastici precoci* (valori %) - Anni 2005-2008**




* giovani di 18-24 che hanno abbandonato percorsi formativi senza aver raggiunto un titolo secondario superiore

*Fonte: Eurostat, Labour Force Survey*

### *1.3.3 Anziani e pensioni*

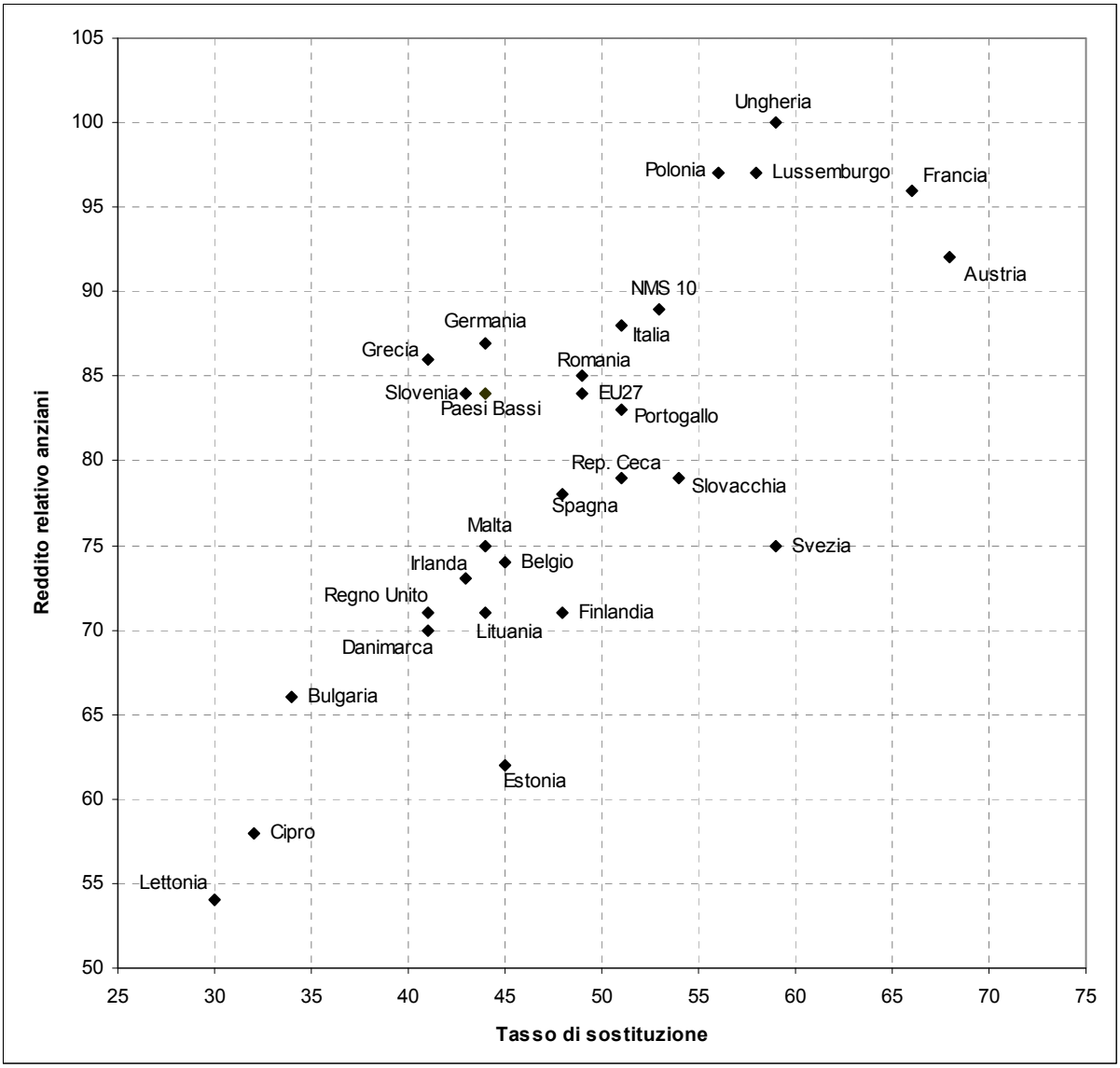
Un altro obiettivo del processo di coordinamento comunitario in materia di pensioni è l'adeguatezza delle prestazioni, ossia assicurare ai pensionati degli standard di vita soddisfacenti nello spirito della solidarietà tra le generazioni.

L'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche può essere misurata utilizzando due indicatori: il reddito relativo degli anziani ed il tasso di sostituzione della pensione. Il primo indicatore rapporta il reddito equivalente degli ultrasessantacinquenni a quello del resto della popolazione fornendo un indicatore della situazione generale degli anziani indipendentemente dalla loro fonte di reddito (redditi pensionistici, altre forme di reddito presenti in famiglia) e dalla composizione dei nuclei familiari in cui sono inseriti. Il secondo indicatore, il tasso di sostituzione aggregato, guarda più nello specifico ai redditi pensionistici e si concentra sugli individui rapportando i redditi degli appena pensionati (classe di età 65-74 anni) ai redditi dei lavoratori "prossimi" alla pensione (classe di età 50-59 anni).

Nella media comunitaria il reddito relativo degli anziani è pari all'84% rispetto a quello del resto della popolazione mentre il tasso di sostituzione delle pensioni si colloca al 49%. Tra i vari paesi europei si osserva una estrema variabilità dei due indicatori, che risultano tuttavia strettamente correlati (fig. 1.15): tassi di sostituzione più elevati garantiscono un reddito degli anziani meno distante da quello del resto della popolazione. Tra i paesi in cui le condizioni degli anziani sono più favorevoli, con un reddito relativo prossimo al 100% e tassi di sostituzione superiori al 55% troviamo Francia, Austria e Lussemburgo, ma anche, tra i nuovi paesi membri, Polonia e Ungheria. All'estremo opposto, con limitati tassi di sostituzione (30-35%) e bassi

redditi relativi (<60%), si trovano Lettonia e Cipro. L'Italia si trova in una posizione intermedia e vicina alla media comunitaria, con l'88% in termini di reddito relativo e poco più del 50% in termini di pensione relativa.

**Fig. 1.15 - Reddito relativo degli anziani* e tasso di sostituzione aggregato**. Anno 2007**

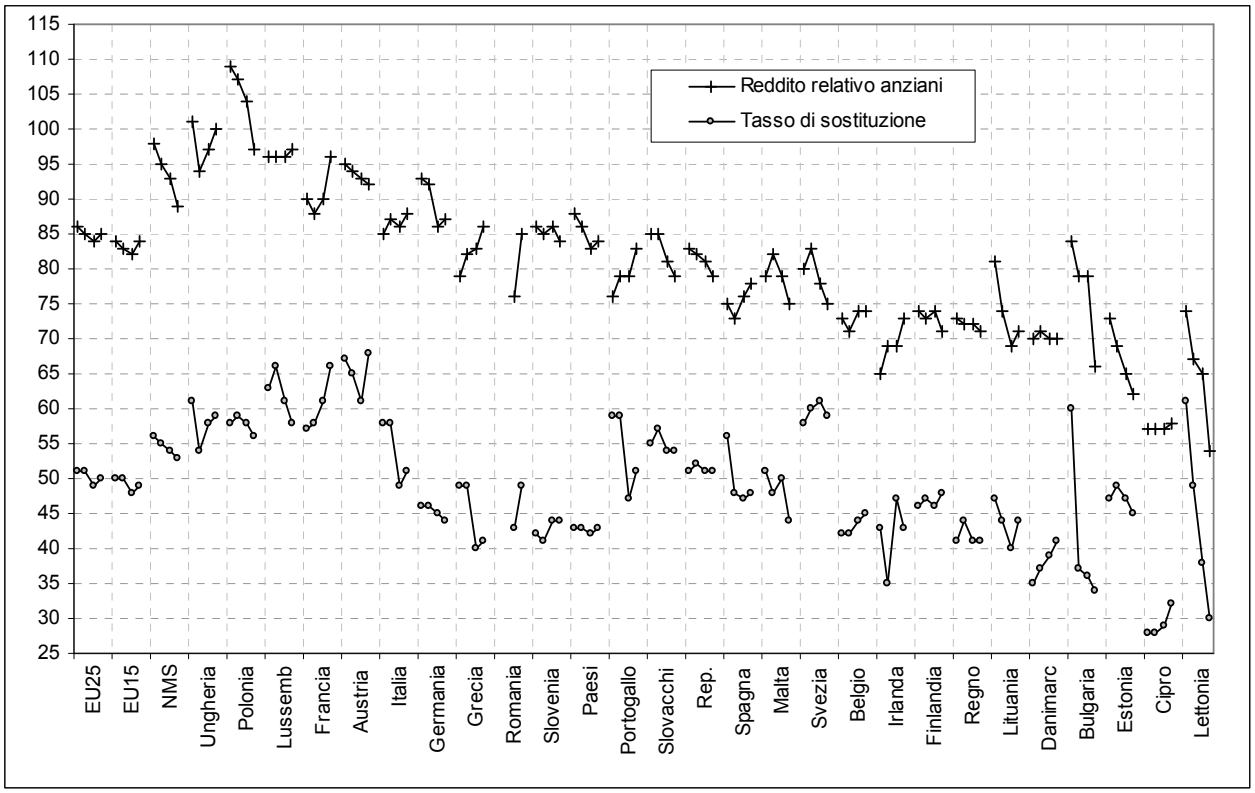



* rapporto % tra il reddito mediano equivalente delle persone di 65 anni e più rispetto al reddito mediano del la popolazione 0-64 anni)
** rapporto % tra redditi da pensione delle persone tra 65 e 74 anni e redditi da lavoro delle persone tra 50 e 59 anni)
*Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.2*

Quanto agli andamenti dei due indicatori (fig. 1.16), a livello comunitario si osserva una tendenza al calo, con un cambio di segno nell'ultimo anno (2007). Nei nuovi paesi membri entrambi gli indicatori, ma soprattutto il reddito relativo degli anziani, mostrano segni evidenti di una rapida decrescita (particolarmente forte in Lettonia e Bulgaria), ma il fenomeno può essere attribuito, più che alle mutate condizioni degli anziani, a quelle del resto della popolazione (rapido sviluppo economico che si ripercuote più sugli occupati che sui pensionati).

I livelli di reddito degli anziani dipendono, in buona misura, dalla loro storia lavorativa. Sono quindi da analizzare da un lato i tassi di occupazione delle fasce di età più prossime alla pensione, dall'altra l'età media di pensionamento.

**Fig. 1.16 - Reddito relativo degli anziani* e tasso di sostituzione aggregato**. anni 2004-2007**




* rapporto % tra il reddito mediano equivalente delle persone di 65 anni e più rispetto al reddito mediano del la popolazione 0-64 anni)
** rapporto % tra redditi da pensione delle persone tra 65 e 74 anni e redditi da lavoro delle persone tra 50 e 59 anni)
*Fonte: EU-Silc, Eurostat; vedi nota figura 1.2.*

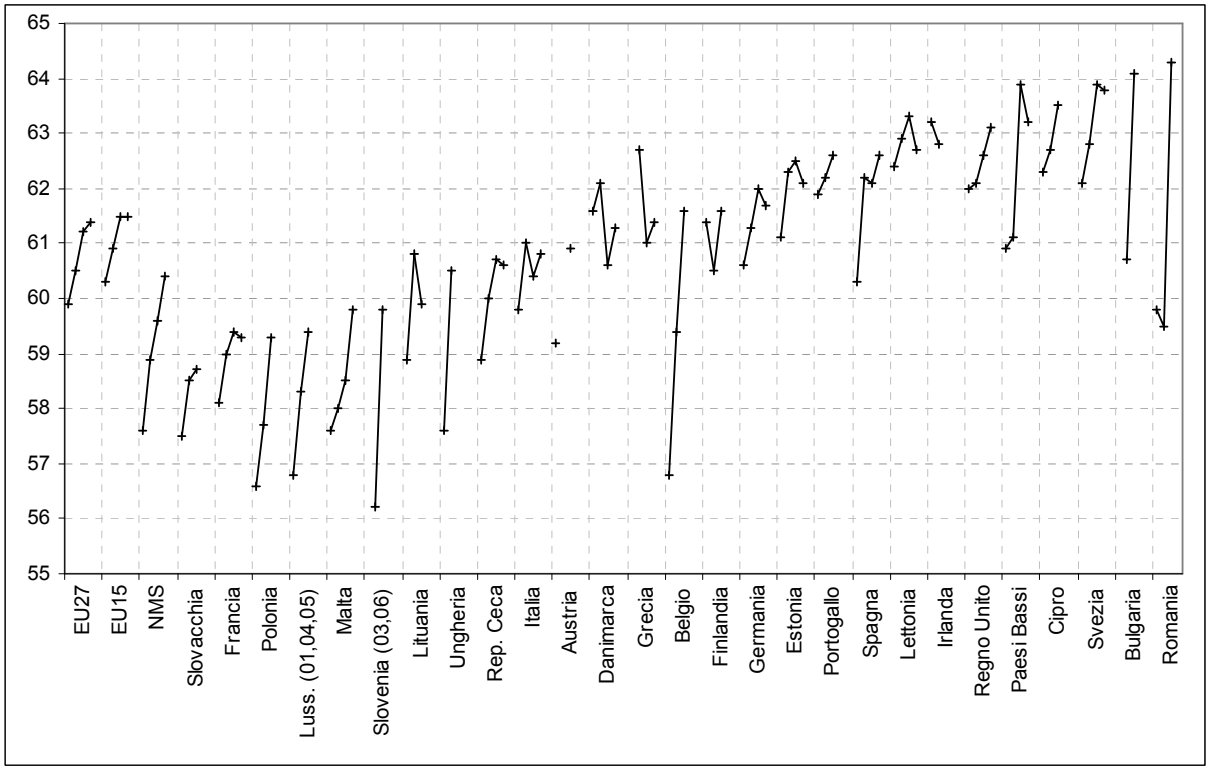
Nella media europea l'età media di pensionamento è aumentata di 1,5 anni tra il 2001 ed il 2008: da 59,9 a 61,4 (fig. 1.17). Nei nuovi paesi membri l'incremento è stato di intensità doppia (+2,8 anni), riducendo lo scarto tra i questi paesi e quelli della vecchia UE15 (nel 2008 rispettivamente 60,4 e 61,5). Tra i paesi in cui più rapido è stato l'aumento dell'età di uscita dalle forze lavoro troviamo da un lato quelli che si sono avvicinati alla media europea, pur rimanendone al di sotto (Polonia, Lussemburgo, Slovenia e Malta), dall'altra quelli che, nel giro di pochi anni, sono andati a collocarsi ai valori più elevati, con un'età media di uscita dalle forze lavoro superiore ai 64 anni (Bulgaria e Romania). L'Italia si posiziona al di sotto della media europea (60,8 contro 61,4).

La partecipazione degli anziani al mercato del lavoro è un'area di particolare interesse del coordinamento comunitario, essendo l'allungamento della vita lavorativa una delle sfide più importanti per i paesi al fine di evitare o mitigare l'intervento sulla generosità delle prestazioni.

Il target fissato a Lisbona per il 2010 è un tasso di occupazione della popolazione anziana (55-64 anni) pari al 50%; i vari paesi si stanno via via avvicinando all'obiettivo, ma quelli che lo hanno raggiunto sono, al 2008, soltanto 12, mentre ben oltre la metà di essi è ancora più o meno distante dal target. (fig. 1.18). Nella media comunitaria il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni) è ancora molto basso (45,7% nel 2008); si tratta comunque di un dato in crescita (10 punti percentuali in più tra 1998 e 2008). Anche in Italia l'occupazione degli anziani cresce (nel decennio quasi 7 punti), ma su valori molto più bassi rispetto alla media comunitaria (nel 2008 il tasso italiano si è mantenuto al di sotto del 35%). Tra i valori più bassi della UE, insieme all'Italia, tra i

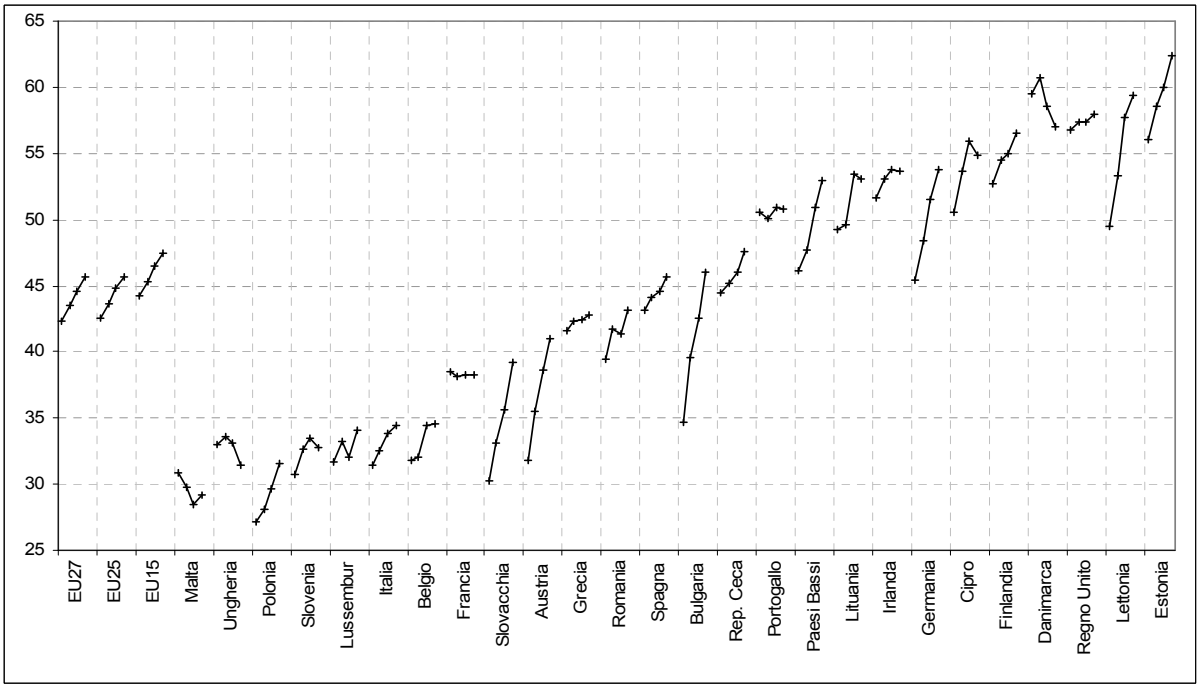
vecchi Quindici ci sono Belgio e Lussemburgo, mentre tra i paesi dell'allargamento Malta, Ungheria, Polonia e Slovacchia.

**Fig. 1.17 - Età media di uscita dalle forze di lavoro. Anni 2001, 2004, 2007 e 2008**




*Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali*

**Fig. 1.18 - Tasso d'occupazione dei lavoratori anziani (55-64 anni). Anni 2005-2008**




*Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, medie annuali.*

# Parte II

# Le dinamiche del mercato del lavoro

## 2.1 Il mercato del lavoro italiano nella crisi

Il nostro paese, particolarmente esposto al calo del commercio internazionale, è stato colpito in maniera grave dalla crisi economica. La riduzione della produzione osservata nell'ultimo biennio non ha precedenti nella storia economica del dopoguerra: il prodotto interno lordo, cresciuto in misura modesta a partire dal 2001, è diminuito dell'1,3 per cento nel 2008 ed è crollato del 5,0 per cento nel 2009, tornando ai livelli degli inizi del decennio. L'occupazione tra il primo trimestre del 2008 e il primo trimestre del 2010 è scesa di 600.000 persone (-2,4 per cento). Il calo del prodotto e dell'occupazione è stato accompagnato dalla flessione di tutte le fonti primarie di reddito, redditi da lavoro dipendente, redditi misti da lavoro autonomo e redditi da capitale. Nonostante l'operare degli ammortizzatori sociali, il reddito disponibile delle famiglie è conseguentemente sceso dello 0,9 per cento nel 2008 e del 2,5 per cento nel 2009. Sia i consumi sia i risparmi sono arretrati, con un grave deterioramento delle condizioni di vita medie delle famiglie italiane. Già nel 2008, secondo l'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia i redditi familiari medi netti reali in termini equivalenti, ovvero rapportati alla numerosità e composizione delle famiglie, si erano ridotti del 3,6 per cento rispetto al 2006, anno in cui è stata condotta l'indagine precedente.

In mancanza di dati microeconomici sui redditi del 2009, non è possibile valutare pienamente gli effetti distributivi della crisi, né è possibile una completa disanima delle conseguenze per individui e famiglie a rischio di povertà. Il legame tra redditi prodotti, andamenti del mercato del lavoro e incidenza e intensità della condizione di povertà non è infatti immediato. Da un lato il calo dei redditi e dell'occupazione può riguardare famiglie anche al di sopra della soglia di povertà, con effetti distributivi non ovvi; dall'altro l'intervento pubblico e gli ammortizzatori sociali in particolare, possono contenere e alterare gli effetti della crisi sui livelli del reddito disponibile e sulla sua distribuzione, in funzione del disegno istituzionale delle misure di welfare. Infine occorre tener conto del fatto che la condizione di povertà riguarda spesso famiglie i cui membri sono esclusi dal mercato del lavoro, o per motivi anagrafici, si pensi ai nuclei familiari composti da pensionati, o per una condizione di cronica marginalità. In questo caso ci si può attendere che la crisi non abbia un effetto diretto sulla loro condizione, se non tramite una riduzione della capacità di finanziamento del settore pubblico e della possibilità di sostenere la spesa per servizi e trasferimenti.

In quanto segue si documentano gli andamenti del mercato del lavoro durante la crisi. Nella prima parte, basandoci soprattutto sulla Relazione annuale della Banca d'Italia sul 2009, si valutano gli effetti della crisi sulle diverse tipologie di lavoratori. Nella seconda si discutono gli effetti occupazionali all'interno delle famiglie, sulla base prevalentemente dell'evidenza riportata nel Rapporto annuale sulla situazione del paese nel 2009 dell'Istat. Si passa poi a valutare come la caduta dell'occupazione e l'espansione degli ammortizzatori sociali possano aver modificato la distribuzione dei redditi delle famiglie, sulla base di un modello di microsimulazione che sopperisce alla mancanza di dati per i redditi del 2009. È questa un'analisi condotta da Baldini e Ciani utilizzando il modello dell'università di Modena. Nello studio di analizzano in isolamento le conseguenze della riduzione dell'occupazione e della crescita della spesa per ammortizzatori sociali per le famiglie, prescindendo dalla dinamica dei redditi non da lavoro e dalla crescita delle retribuzioni unitarie nel periodo analizzato.

*I risultati in sintesi.* La riduzione dell'occupazione dovuta soprattutto al blocco del turnover e alla riduzione delle posizioni lavorative a termine è stata consistente, anche se la caduta è stata frenata da un intenso ricorso alla Cassa integrazione, che ha consentito alle imprese di ridurre le ore lavorate per dipendente. La crisi ha coinvolto anche il lavoro autonomo in tutte le sue componenti, ma in misura più significativa i lavoratori che

presentano un elevato livello di dipendenza dalla committenza e le micro imprese a conduzione familiare. La contrazione delle assunzioni e la riduzione del lavoro a termine ha penalizzato soprattutto i giovani che da minor tempo si sono affacciati sul mercato del lavoro, con una forte flessione del loro tasso di occupazione. Tra i più giovani hanno una incidenza maggiore le forme contrattuali temporanee e minore è l'occupazione nel settore pubblico, accrescendone la vulnerabilità rispetto al rischio di disoccupazione. Il tasso di occupazione è sceso in misura elevata anche tra la popolazione residente immigrata, che, cresciuta a ritmi ancora sostenuti nel 2009, sta incontrando difficoltà crescenti nell'inserimento lavorativo o nel mantenimento del posto di lavoro.

Il numero dei disoccupati e il tasso di disoccupazione sono aumentati, anche se frenati da una caduta della partecipazione al mercato del lavoro e dall'ampio ricorso alla Cassa integrazione. Nelle regioni meridionali il cosiddetto effetto scoraggiamento, che ha spinto molti lavoratori a ritirarsi dal mercato del lavoro per mancanza di opportunità lavorative concrete, ha ridotto il numero dei disoccupati ufficiali, anche se il tasso di occupazione è sceso in quest'area in misura consistente. Nelle regioni del Nord, dove è insediata larga parte del settore industriale, la Cassa integrazione ha contribuito più che nel resto del paese ad attenuare gli effetti della crisi sulla dinamica della disoccupazione. La crescita della disoccupazione ha interessato principalmente i giovani e gli immigrati.

Dato che gli effetti della crisi sono stati più forti per i lavoratori più giovani, all'interno delle famiglie la perdita del lavoro ha coinvolto soprattutto i figli conviventi in età da lavoro. Ne è seguita una perdita reddituale più contenuta rispetto a quanto sarebbe accaduto se la riduzione dell'occupazione avesse coinvolto in misura più ampia i capifamiglia, tenuto conto del minor apporto dei più giovani ai redditi complessivi delle famiglie. La Cassa integrazione, inoltre, ha interessato prevalentemente i lavoratori relativamente più anziani con ruolo di genitore, contribuendo a salvaguardare i redditi del nucleo familiare anche in caso di perdita di lavoro dei figli. Tuttavia, anche tra i genitori, quelli relativamente più giovani hanno registrato perdite occupazionali consistenti, con effetti non trascurabili sul benessere dei figli ancora in età scolare. Tra i capifamiglia sembrano infine aver subito le conseguenze peggiori proprio quelli di famiglie a elevato rischio di povertà, presumibilmente aggravandone la situazione di disagio economico.

Queste dinamiche occupazionali nell'analisi di microsimulazione di Baldini e Ciani si traducono in un possibile aumento della povertà, soprattutto se misurata secondo la linea di demarcazione pre-crisi, più marcato tra le famiglie giovani con figli ancora in età scolare o appena usciti dal percorso formativo. Gli ammortizzatori sociali hanno attenuato gli effetti della crisi sui lavoratori meno giovani, soprattutto italiani, contribuendo a salvaguardare i livelli reddituali di ampia parte delle famiglie i cui capifamiglia o coniugi sono stati interessati da crisi aziendali

### *2.1.1 I livelli dell'occupazione*

A fronte del repentino calo della domanda e della produzione, le imprese italiane hanno dapprima reagito con una riduzione delle ore di lavoro per addetto, con il blocco del turnover e con il mancato rinnovo dei contratti di lavoro a termine e interinale. In un secondo momento hanno accresciuto il ricorso ai licenziamenti, più diffusi tra le imprese di più ridotte dimensioni. Contemporaneamente si è ridotto in misura significativa il numero di lavoratori autonomi, con e senza dipendenti. Ne è risultato un consistente calo dell'occupazione e un ancor più marcato calo delle ore lavorate.

Tra il primo trimestre del 2008 e il quarto trimestre del 2009, secondo i dati dei conti nazionali, il numero delle persone occupate è diminuito di circa 600 mila unità, (-2,4 per cento). Nella media dell'anno il calo è stato di 420 mila persone rispetto al 2008 (-1,7 per cento). Larga parte della riduzione si è concentrato nell'industria, gravemente colpita

dalla contrazione della domanda mondiale per beni manufatti, e nel settore del commercio, alberghi e pubblici esercizi, dove maggiore è stato l'effetto del calo dei consumi. Le ore lavorate si sono ridotte in misura nettamente maggiore, -4,9 per cento nel quarto trimestre del 2009 rispetto al primo trimestre del 2008, a causa della contrazione delle ore di lavoro straordinario e dell'ampio ricorso alla Cassa integrazione guadagni, che le misure del Governo hanno esteso a imprese e settori normalmente non coperti dallo strumento, attraverso gli accordi in deroga alla normativa con regioni e parti sociali. Ne è derivato un calo delle ore di lavoro per addetto del 2,6 per cento, che ha frenato la caduta dell'occupazione e attenuato i pur rilevanti effetti della recessione sui redditi delle famiglie. Nell'industria in senso stretto, nel quarto trimestre del 2009 le ore complessivamente autorizzate di CIG ammontavano a circa il 12 per cento delle ore totali effettivamente lavorate, un valore più che doppio rispetto a quello registrato nella recessione del 1992-93.

Il mancato rimpiazzo delle persone in uscita, siano esse pensionati o persone il cui contratto di lavoro a termine è giunto a scadenza o persone che hanno volontariamente lasciato il lavoro, si è riflesso in un crollo delle nuove assunzioni. Nel corso del 2009, secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro, il numero delle persone che hanno trovato un impiego negli ultimi 12 mesi si è ridotto del 20 per cento rispetto al 2008. Alla brusca caduta delle assunzioni, che spiegano gran parte del calo dell'occupazione dipendente, si è unito un aumento dei licenziamenti soprattutto nelle piccole imprese. Nel 2009 le persone che dichiarano di non lavorare e di aver perso l'impiego per licenziamento negli ultimi 12 mesi è aumentato del 46 per cento (oltre 100.000 persone in più rispetto al 2008).

Le imprese che maggiormente hanno contribuito al calo dell'occupazione sono le imprese sotto i 10 addetti e quelle oltre i 50. Nelle prime è stato forte il calo della componete autonoma e hanno presumibilmente inciso in maniera significativa i licenziamenti e le chiusure di impresa. Tra le seconde, oltre la forte calo del lavoro a tempo determinato, ha avuto un ruolo presumibilmente più rilevante il blocco del turnover e la mancata sostituzione delle persone in uscita per pensionamento.

### *2.1.2 La composizione dell'occupazione residente secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro*

Nella media del 2009 l'occupazione residente misurata dalla Rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat, che considera solo le persone iscritte nei registri anagrafici, è diminuita dell'1,6 per cento, un ritmo prossimo a quello della recessione del 1992-93 (tab. 2.1). Oltre metà della flessione annua è concentrata nel Mezzogiorno (-3 per cento, -1,1 per cento nel Centro-Nord), dove l'occupazione era in calo già dal 2008.

La contestuale crescita della popolazione in età da lavoro ha accentuato il calo del tasso di occupazione delle persone tra i 15 e i 64 anni riportandolo al 57,5 per cento, sui livelli di cinque anni prima (tab. 2.2). La diminuzione è stata più intensa per gli uomini e per i cittadini stranieri.

Nel 2009 la popolazione di nazionalità italiana con oltre 15 anni è rimasta pressoché costante e l'occupazione è scesa di 527 mila persone. Il numero degli occupati stranieri è invece continuato a crescere anche nel 2009, sospinto dall'ulteriore sostenuto aumento delle persone immigrate registrate alle anagrafi (337 mila unità). La crescita dell'occupazione straniera (176 mila persone) è stata tuttavia nettamente inferiore rispetto all'aumento delle iscrizioni all'anagrafe, determinando un calo del tasso di occupazione di 2,5 punti, contro 1,2 punti degli italiani. Nel valutare questi andamenti occorre tener conto del fatto che l'arrivo nel paese avviene solitamente prima dell'iscrizione anagrafica; è quindi possibile che nel periodo in esame la rilevazione sulle forze di lavoro, che si

riferisce a i soli iscritti, tenda a sovrastimare la crescita della popolazione straniera effettivamente presente nel paese e quindi dell'occupazione (Cingano, Torrini e Viviano, 2010).

La riduzione del tasso di occupazione ha interessato tutte le classi d'età inferiori ai 55 anni, ma è stata più marcata per i giovani tra i 20 e i 34 anni: il tasso di occupazione di questi ultimi è sceso dal 61,5 al 58,3 per cento, un valore prossimo a quelli prevalenti nella seconda metà degli anni novanta. I livelli di occupazione tra i più giovani hanno risentito della meno favorevole composizione per tipologia contrattuale e settoriale. Le persone con meno di 35 anni costituiscono circa il 60 per cento dell'occupazione a termine e il 30 per cento di quella complessiva; poco più di un decimo è occupato nel settore pubblico, rispetto a un quarto dei lavoratori più anziani. Nel 2009 il numero degli occupati è diminuito del 6,3 per cento tra le persone tra i 20 e i 34 anni, mentre è aumentato dell'1,5 tra gli individui con età tra i 40 e i 64 anni. Al netto della diversa dinamica demografica, la diminuzione sarebbe stata del 5 per cento tra i primi e dello 0,3 tra i secondi. Per circa un terzo questa differenza è imputabile alla diversa distribuzione settoriale e geografica e ai diversi inquadramenti contrattuali.

**Tab. 2.1 - Struttura dell'occupazione nel 2009** *(migliaia di persone e valori percentuali)*

| | Centro-Nord | | Mezzogiorno | | Italia | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Migliaia di persone** | **Variazioni percentuali 2009-08** | **Migliaia di persone** | **Variazioni percentuali 2009-08** | **Migliaia di persone** | **Variazioni percentuali 2009-08** |
| **Occupati dipendenti** | **12.649** | **-0,3** | **4.627** | **-2,9** | **17.277** | **-1,0** |
| Permanenti | 11.272 | 0,7 | 3.852 | -2,0 | 15.124 | 0.0 |
| A tempo pieno | 9.634 | 0,6 | 3.420 | -2,5 | 13.053 | -0.2 |
| a tempo parziale | 1.638 | 1,4 | 432 | 2,6 | 2.071 | 1.7 |
| Temporanei | 1.377 | -7,5 | 775 | -7,0 | 2.153 | -7.3 |
| a tempo pieno | 1.040 | -8,7 | 598 | -7,1 | 1.638 | -8.1 |
| a tempo parziale | 337 | -3,6 | 177 | -6,7 | 514 | -4.7 |
| **Occupati Indipendenti** | **4.088** | **-3,6** | **1.660** | **-3,3** | **5.748** | **-3,5** |
| Imprenditori, liberi professionisti e lavoratori in proprio | 3.497 | -1,9 | 1.459 | -2,1 | 4.956 | -2.0 |
| *con dipendenti* | *1.146* | *-3,5* | *404* | *-5,7* | *1.549* | *-4.1* |
| *senza dipendenti* | *2.351* | *-1,2* | *1.056* | *-0,7* | *3.407* | *-1.0* |
| Coadiuvanti in imprese familiari | 270 | -7,6 | 92 | -16,2 | 363 | -9.9 |
| Soci di cooperative | 23 | -1,0 | 11 | -2,5 | 34 | -1.5 |
| Collaboratori coordinati | 234 | -18,7 | 73 | -11,7 | 307 | -17.2 |
| Prestatori d'opera occasionali | 64 | -10,6 | 25 | 7,1 | 89 | -6.3 |
| a tempo pieno | 3.567 | -2,9 | 1.485 | -1,9 | 5.052 | -2.6 |
| a tempo parziale | 521 | -8,0 | 175 | -14,0 | 696 | -9.6 |
| **Totale occupati** | **16.737** | **-1,1** | **6.288** | **-3,0** | **23.025** | **-1,6** |

(1) L'eventuale mancata quadratura dipende dagli arrotondamenti.

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

Il calo dell'occupazione ha riguardato sia l'occupazione alle dipendenze sia quella autonoma (rispettivamente, -1,0 e -3,5 per cento). Il numero di occupati dipendenti è diminuito esclusivamente nella componente temporanea (-7,3 per cento), la cui incidenza sul complesso dell'occupazione dipendente è scesa di otto decimi, al 12,5 per cento. Con l'intensificarsi della crisi la tendenza negativa ha coinvolto anche l'occupazione permanente che, pur rimanendo invariata nella media annua, è diminuita dell'1,1 per cento tra la fine del 2009 e la fine del 2008, interrompendo una crescita pressoché continua dal 1996 a un ritmo prossimo all'1,5 per cento all'anno.

**Tab. 2.2 - Offerta di lavoro nel 2009** *(migliaia di persone e valori percentuali)*

| | Centro-Nord | | Mezzogiorno | | Italia | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Migliaia di persone | Variazioni percentuali 2009-08 | Migliaia di persone | Variazioni percentuali 2009-08 | Migliaia di persone | Variazioni percentuali 2009-08 |
| Forze di lavoro | 17.783 | 0,3 | 7.187 | -2,5 | 24.970 | -0,5 |
| Femmine | 7.622 | 0,5 | 2.558 | -2,6 | 10.180 | -0,3 |
| maschi | 10.161 | 0,2 | 4.628 | -2,4 | 14.790 | -0,6 |
| italiani | 15.886 | -0,9 | 6.946 | -2,9 | 22.833 | -1,5 |
| Stranieri | 1.897 | 11,8 | 240 | 11,5 | 2.137 | 11,7 |
| Totale occupati | 16.737 | -1,1 | 6.288 | -3,0 | 23.025 | -1,6 |
| Femmine | 7.070 | -0,8 | 2.166 | -2,2 | 9.236 | -1,1 |
| maschi | 9.667 | -1,3 | 4.122 | -3,4 | 13.789 | -2,0 |
| italiani | 15.057 | -2,0 | 6.070 | -3,4 | 21.127 | -2,4 |
| Stranieri | 1.680 | 8,1 | 218 | 10,4 | 1.898 | 8,4 |
| In cerca di occupazione | 1.046 | 29,9 | 899 | 1,4 | 1.945 | 15,0 |
| Femmine | 552 | 20,1 | 393 | -4,7 | 945 | 8,4 |
| maschi | 494 | 42,8 | 506 | 6,7 | 1.000 | 21,9 |
| italiani | 829 | 25,3 | 877 | 1,0 | 1.706 | 11,5 |
| Stranieri | 217 | 51,0 | 22 | 22,8 | 239 | 47,9 |
| Tasso di partecipazione (15-64) | 68,6 | -0,3 | 51,1 | -1,4 | 62,4 | -0,6 |
| Femmine | 59,4 | -0,2 | 36,1 | -1,0 | 51,1 | -0,5 |
| maschi | 77,7 | -0,3 | 66,3 | -1,7 | 73,7 | -0,7 |
| italiani | 68,0 | -0,3 | 50,7 | -1,4 | 61,6 | -0,7 |
| Stranieri | 73,9 | -0,6 | 64,2 | -0,4 | 72,7 | -0,6 |
| Tasso di occupazione (15-64) | 64,5 | -1,2 | 44,6 | -1,4 | 57,5 | -1,2 |
| Femmine | 55,1 | -0,9 | 30,6 | -0,8 | 46,4 | -0,8 |
| maschi | 73,8 | -1,4 | 59,0 | -2,1 | 68,6 | -1,6 |
| italiani | 64,4 | -1,0 | 44,3 | -1,5 | 56,9 | -1,2 |
| Stranieri | 65,4 | -2,8 | 58,3 | -0,9 | 64,5 | -2,5 |
| Tasso di disoccupazione | 5,9 | 1,3 | 12,5 | 0,5 | 7,8 | 1,0 |
| Femmine | 7,2 | 1,2 | 15,3 | -0,3 | 9,3 | 0,7 |
| maschi | 4,9 | 1,5 | 10,9 | 0,9 | 6,8 | 1,3 |
| italiani | 5,2 | 1,1 | 12,6 | 0,5 | 7,5 | 0,9 |
| Stranieri | 11,4 | 3,0 | 9,3 | 0,9 | 11,2 | 2,7 |
| Tasso di disoccupazione giovanile | 20,1 | 5,6 | 36,0 | 2,4 | 25,4 | 4,2 |
| Femmine | 23,1 | 5,6 | 40,9 | 1,7 | 28,7 | 4,0 |
| maschi | 17,9 | 5,5 | 33,1 | 2,9 | 23,3 | 4,4 |
| italiani | 19,5 | 5,1 | 36,8 | 2,7 | 25,8 | 4,0 |
| Stranieri | 23,5 | 7,7 | 11,9 | -7,8 | 22,4 | 6,1 |

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

Il calo del numero dei lavoratori autonomi ha interessato tutti i comparti tranne le

costruzioni, ma per oltre due terzi è concentrato nella trasformazione industriale, nel commercio e nei servizi alle imprese e nelle attività professionali (rispettivamente, -8,7, -3,2 e -4,6 per cento). La flessione è stata più intensa per i lavoratori autonomi con contratti di collaborazione e prestazione d'opera (14,9 per cento), per gli imprenditori e i coadiuvanti di imprese familiari (circa il 9 per cento) e tra i lavoratori autonomi con dipendenti (4,1 per cento). La flessione è stata particolarmente forte tra lavoratori autonomi che presentano elevati livelli di dipendenza dai committenti. Nell'indagine sulle forze di lavoro, circa un terzo degli oltre 3,5 milioni di liberi professionisti e lavoratori in proprio senza dipendenti e collaboratori dichiara di lavorare per un unico committente; una quota analoga svolge la propria attività presso la sede del datore di lavoro; circa un quinto non ha autonomia d'orario. Nel 2009 circa 220.000 lavoratori presentavano simultaneamente queste tre caratteristiche, solitamente associate al lavoro subordinato, il 30 per cento in meno di due anni prima, a fronte di un calo inferiore al 3 per cento del numero degli altri autonomi.

### *2.1.3 La disoccupazione e l'offerta di lavoro*

Nella media del 2009 il numero di persone in cerca di lavoro è cresciuto di 253.000 unità (15,0 per cento; tab. 2.2), circa un terzo dei quali sono cittadini stranieri. L'aumento è stato superiore al 20 per cento per gli uomini, maggiormente presenti nei settori più esposti alla crisi, e per i laureati, riflesso delle maggiori difficoltà dei giovani nel trovare un impiego.

Nelle fasi cicliche negative, il numero di persone non occupate aumenta più per l'accresciuta difficoltà a trovare un impiego che per la maggiore probabilità di perderlo, con conseguenze negative soprattutto per chi si affaccia per la prima volta al mercato del lavoro. Tra coloro che nell'anno precedente erano alla ricerca di un lavoro, la quota di chi l'aveva trovato dopo un anno è diminuita (al 27,7 per cento dal 33,3 nel 2008) mentre sono aumentate quelle di chi era ancora in cerca (al 32,1 per cento dal 29,6) e di chi era uscito dalla forza lavoro (al 40,2 per cento dal 37,3); è anche cresciuta la quota di coloro che continuano a non partecipare attivamente al mercato del lavoro (all'88,7 per cento dall'86,7). Queste dinamiche sono ben esemplificate dai dati amministrativi elaborati da Veneto Lavoro, che consentendo di seguire i percorsi individuali di reimpiego nel settore privato non agricolo del Veneto, mostrano un forte rallentamento nei processi di ricollocazione. Nel 2009 poco meno del 50 per cento di coloro che hanno perso un impiego a tempo indeterminato risulta nuovamente occupata dopo sei mesi, a fronte del 71 per cento nel 2007; il peggioramento appare meno pronunciato per chi ha interrotto un impiego a tempo determinato (dal 73 al 61 per cento). Le probabilità di reimpiego dopo sei mesi sono più basse se la perdita del lavoro precedente è a causa di licenziamento.

Nel complesso, queste difficoltà si sono riflesse in un aumento della quota di persone in cerca di lavoro da almeno 6 mesi, mentre l'incidenza della disoccupazione di durata non superiore ai tre mesi, dopo essere aumentata nella fase iniziale della crisi per l'aumento del numero delle persone che hanno recentemente perso un impiego, è scesa al 24,6 per cento (27,0 per cento nel 2008).

Il tasso di disoccupazione, che aveva iniziato a crescere già dalla metà del 2007, è stato pari al 7,8 per cento nella media del 2009 (6,8 nel 2008) e ha raggiunto l'8,7 per cento nel maggio dell'anno in corso. L'aumento del tasso di disoccupazione ha interessato quasi tutti i gruppi demografici e in particolare i cittadini stranieri, per i quali il tasso di disoccupazione è salito di 2,7 punti rispetto al 2008. La crescita, particolarmente intensa anche tra i giovani (oltre 2 punti percentuali nella classe d'età 20-34) per effetto dei tempi più lunghi di assunzione, è stata significativa anche tra i lavoratori più anziani, soprattutto nel Nord e tra quelli più istruiti.

L'aumento del tasso di disoccupazione è stato attenuato dal calo dell'offerta

complessiva di lavoro (-0,5 per cento; 127.000 unità in meno), di entità simile a quello registrato durante la crisi degli anni novanta. Il tasso di attività dei cittadini italiani in età da lavoro è diminuito al 61,6 per cento dal 62,3 nel 2008; dal 73,3 al 72,7 per cento quello dei cittadini stranieri. La riduzione dell'offerta di lavoro dei cittadini italiani è imputabile esclusivamente ai più giovani, per i quali hanno pesato soprattutto fenomeni di scoraggiamento.

Secondo le informazioni della Rilevazione sulle forze di lavoro, tra i giovani di età compresa tra i 20 e i 34 anni che un anno prima erano occupati o cercavano concretamente un impiego, la quota di coloro che continuano a partecipare al mercato del lavoro si è ridotta di circa 2 punti percentuali, mentre è aumentata la quota di coloro che, pur essendo disponibili a lavorare, non cercano attivamente un impiego; lo scoraggiamento ha contribuito anche ad accrescere di circa 5 punti percentuali, attorno al 72 per cento, la quota di coloro che nel corso dell'anno hanno deciso di non entrare nel mercato del lavoro.

Il tasso di disoccupazione non coglie appieno il grado di sottoutilizzo delle forze di lavoro perché esclude coloro che, pur immediatamente disponibili a lavorare, non cercano attivamente un'occupazione e non considera il mancato contributo di lavoro dei dipendenti in CIG. Stime della Banca d'Italia che tengono conto di questi due fattori indicano che tra il 2008 e il 2009 il tasso di inutilizzo dell'offerta potenziale di lavoro sarebbe aumentato dal 7,7 al 9,5 per cento se si includessero i lavoratori scoraggiati; dall'8 al 10,6 per cento se si considerassero anche gli occupati equivalenti in cassa integrazione. Il ricorso alla CIG ha contribuito a frenare la crescita del tasso di disoccupazione soprattutto al Nord, mentre i fenomeni di scoraggiamento hanno inciso prevalentemente nelle regioni del Mezzogiorno (Cingano, Torrini, Viviano, 2010).

Il maggior numero di persone senza lavoro ha determinato un forte aumento del ricorso agli strumenti assistenziali e previdenziali a sostegno del reddito. Vi hanno contribuito le misure disposte dal Governo per estenderne l'accesso a soggetti solitamente esclusi. Sulla base delle informazioni diffuse con il Rapporto annuale dell'Inps, nel 2009 avrebbero beneficiato di tali prestazioni circa 4 milioni di persone.

La Cassa integrazione guadagni ordinaria ha interessato circa 1,5 milioni di beneficiari (circa 320 ore di lavoro pro capite), mentre quella straordinaria e in deroga ha interessato circa 300.000 beneficiari. La spesa complessiva è stata di 4,3 miliardi, a fronte di contributi ricevuti pari a 3,8 miliardi. Circa 180.000 persone hanno fruito dell'indennità di mobilità, che spetta in caso di licenziamenti collettivi per cessazione o ristrutturazione aziendale; poco più di 1,1 milioni di lavoratori hanno percepito l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola (attorno al 50 per cento in più rispetto all'anno precedente), che spetta in caso di licenziamento in presenza di specifici requisiti contributivi. Per il triennio 2009-11 il Governo ha esteso l'accesso a tale strumento anche agli apprendisti e ai lavoratori sospesi per crisi aziendale esclusi dalla CIG. Infine, attorno a un milione di persone ha fruito delle indennità a requisiti ridotti o di quella ordinaria agricola, che si riferiscono a episodi di disoccupazione relativi all'anno precedente la riscossione del trattamento assistenziale. Sulla base dell'accordo tra il Governo e le Regioni del febbraio 2009, che ha stanziato 8 miliardi di euro per interventi congiunti di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro per il biennio 2009-10, l'accesso agli strumenti in deroga è condizionato alla disponibilità del lavoratore a frequentare percorsi di riqualificazione, aggiornamento e orientamento professionale.

Nonostante l'aumento del numero di trattamenti erogati, molti disoccupati non riscuotono alcun tipo di indennità, non disponendo dei requisiti necessari, per esempio perché da poco entrati nel mercato del lavoro, o essendo terminato il periodo di erogazione del trattamento. Sulla base della Rilevazione sulle forze di lavoro, nel 2009 meno del 6 per cento dei non occupati disposti immediatamente a lavorare dichiarava di

aver usufruito di qualche forma di sussidio nella settimana dell'intervista (anche escludendo i lavoratori alla ricerca di un primo impiego che non hanno maturato i requisiti); la quota sale al 15 per cento se si escludono tutti coloro che non cercano attivamente un impiego o che sono senza lavoro da più di sei mesi.

### *2.1.4 L'impatto della crisi occupazionale sui genitori e i figli*

Dalla sezione precedente emerge con chiarezza come la riduzione dell'occupazione e la crescita della disoccupazione abbia coinvolto in maniera molto differenziata le diverse fasce della popolazione. In questa sezione si valuta come ciò si rifletta sull'occupazione all'interno delle famiglie, cercando di trarne alcune indicazioni per gli effetti sulla loro situazione reddituale. Dato che il reddito familiare è la somma dei redditi prodotti dai suoi componenti, e che i diversi membri della famiglia hanno capacità reddituali differenti, in genere più bassa per i membri più giovani ma anche per la componente femminile, l'effetto sul reddito complessivo ed equivalente non è lo stesso se la perdita del lavoro coinvolge il capofamiglia o un figlio convivente o il partner.

**Tab. 2.3 - Occupati e tassi di occupazione per ruolo svolto in famiglia** *(Migliaia di persone e valori percentuali)*

| Tipologia di famiglia | Occupati | Variazione rispetto al 2008 | Tasso di occupazione | Variazione rispetto al 2008 |
|---|---|---|---|---|
| Monocomponente | 2.450 | 90 | 70,1 | -1,3 |
| Genitore | 12.471 | -98 | 64,8 | -0,5 |
| *Genitore in coppia* | *11.634* | *-93* | *65,1* | *-0,5* |
| *Monogenitore* | *837* | *-5* | *61,4* | *-0,7* |
| Partner di coppia senza figli | 3.186 | -8 | 56,4 | -0,9 |
| Figlio | 4.129 | -313 | 40 | -2,8 |
| Altro | 414 | -31 | 58,3 | -4 |
| **TOTALE** | **22.650** | **-360** | **57,5** | **-1,2** |

Come risulta già chiaro dall'analisi precedente i giovani hanno sofferto della crisi in misura maggiore, influenzando la dinamica dell'occupazione in base alla condizione familiare dei lavoratori. Il maggior contributo alla caduta dell'occupazione tra i 15 e i 64 anni (360 mila occupati in meno nel 2009) proviene infatti dai figli, celibi e nubili, che vivono nella famiglia di origine (tab. 2.3). Considerando soltanto i più giovani tra i figli (quelli nella fascia d'età 15-34 anni), la perdita di occupazione e di 332 mila unita, di gran lunga superiore a quella sperimentata dalle persone che vivono in famiglia con il ruolo di genitore (-98 mila unita). Se il tasso d'occupazione fosse rimasto quello del 2008, la dinamica demografica dei figli di 15-34 anni (96 mila individui in meno a saldo degli ingressi e delle uscite dalla classe d'età) avrebbe dovuto comportare una diminuzione di occupati in questa classe d'età limitata a 58 mila unita. Poiché la dinamica demografica dei genitori e rimasta sostanzialmente stabile, la riduzione del numero dei percettori di reddito è avvenuta soprattutto tra individui che appartengono alle giovani generazioni non ancora affrancate dalla famiglia d'origine. Infatti, il tasso di occupazione dei figli 15-34enni si riduce, tra 2008 e 2009, di 3,3 punti percentuali (dal 39,4 al 36,1 per cento), mentre per i genitori in età attiva la riduzione non arriva al punto percentuale (dal 65,4 al 64,8 per cento). Anche le altre figure familiari sono state interessate da una diminuzione del tasso di occupazione: in particolare, per i coniugi/partner in coppia senza figli e diminuito di 0,8 punti (dal 57,2 al 56,4 per cento), mentre per chi vive da solo esso e

sceso di 1,3 punti (dal 71,4 al 70,1 per cento).

A contenere la perdita di occupati tra i genitori e stato anche il ricorso ampio alla cassa integrazione: nel 2009, infatti, secondo l'indagine sulle forze di lavoro, nella settimana di riferimento, tra gli occupati si possono contare 300 mila cassaintegrati. Si tratta di genitori nel 58,3 per cento dei casi e di figli solamente nel 16,0 per cento (nel 13,9 per cento si tratta, invece, di coniugi/partner di coppie senza figli e nell'11,8 per cento di single o membri isolati).

La crisi occupazionale ha quindi colpito maggiormente le fasce di popolazione all'inizio della carriera lavorativa, come nel caso dei figli fino a 34 anni, il cui contributo al reddito familiare e inferiore a quello dei genitori. Sulla base dei dati longitudinali dell'indagine Eu-Silc sui redditi familiari, se si considerano i redditi dei componenti della famiglia d'origine, la perdita di reddito imputabile all'uscita dei figli di 15-34 anni dal mercato del lavoro e pari al 28,3 per cento del totale del reddito complessivo familiare, contro un valore medio del 50,6 per cento nel caso in cui a perdere il lavoro sia il padre e del 37,1 nel caso della madre.

Tra i giovani, sono quelli occupati in lavori temporanei e con bassi profili professionali ad aver risentito di più degli effetti della crisi: a fronte di un calo medio del 9,3 per cento nel 2009 degli occupati tra i 15 e i 34 anni che vivono con almeno un genitore, le maggiori perdite di occupazione si registrano tra i giovani occupati con un titolo di studio non superiore alla licenza media (-15,2 per cento), tra gli apprendisti (-17,2 per cento), i collaboratori (-16,2 per cento) e, tra i dipendenti, soprattutto per le posizioni a tempo determinato (-10,3 per cento), anche se nemmeno i diplomati e i laureati sono risultati immuni dal fenomeno.

Questi dati sembrerebbero indicare che la crisi occupazionale, benché molto rilevante in termini assoluti, ha colpito le famiglie in modo alquanto differenziato a seconda della presenza o meno di giovani. Inoltre, sulla base dei dati di flusso della Rilevazione sulle forze di lavoro, risulta come la perdita di occupazione dei figli sia più frequente nelle famiglie con almeno due percettori di reddito, con un effetto relativamente meno forte sul reddito familiare rispetto a quello che si sarebbe prodotto se a perdere il lavoro fosse la persona di riferimento (capofamiglia).

I dati longitudinali provvisori dell'indagine Eu-Silc condotta dall'Istat offrono informazioni sulle condizioni economiche delle famiglie cui appartengono i giovani che hanno perso l'occupazione. Prima di perdere il lavoro, i figli 15-34enni appartenevano a famiglie distribuite soprattutto nei quinti centrali della distribuzione del reddito, con una concentrazione relativa nel terzo quinto (28,4 per cento). Nel quinto più povero (dove più elevata e la quota di famiglie in cui i figli sono senza lavoro in entrambi gli anni considerati) essi rappresentavano il 10,8 per cento, nel quinto più ricco il 17,8. I figli lavoratori appartenevano quindi in misura superiore alla media a famiglie in condizioni economiche intermedie, con persona di riferimento operaio (31,6 per cento) e libero professionista (4,0 per cento), mentre facevano parte, in percentuale più bassa rispetto alla media, di famiglie con persona di riferimento inattiva (37,2 per cento), lavoratore in proprio (9,0 per cento) e impiegato (7,8 per cento). Peraltro, il calo più consistente di occupati figli (15-34 anni) che vivono in famiglia si registra nel Nord (-200 mila unita) dove, del resto, i tassi di occupazione sono più elevati (44,8 per cento nel 2009, ancorché in calo di 4,7 punti rispetto al 2008). Nel Mezzogiorno la caduta e stata inferiore (-2,2 punti percentuali), ma va ricordato che in tale area il tasso di occupazione di questa classe di età non raggiunge il 30 per cento.

Per i genitori il calo occupazionale si e concentrato nel Mezzogiorno, dove – per le peculiarità della struttura produttiva dell'area – la cassa integrazione e intervenuta meno che nel Centro-Nord. Per i padri, la cui situazione e peggiore di quella delle madri, i cali si registrano soprattutto tra quelli che, dopo la perdita del lavoro, vivono in famiglie senza

percettori di reddito (46,4 per cento); essi rappresentavano quindi la sola fonte di sostentamento della famiglia. Nel 40,6 per cento dei casi, invece, la famiglia ha ancora un percettore di reddito.

A differenza di quanto visto per i figli, i padri che escono dall'occupazione sono maggiormente concentrati tra le famiglie che erano già meno agiate (29,0 per cento nel primo quinto della distribuzione del reddito e 28,4 nel secondo) e, in particolare, tra quelle di estrazione operaia (67,6 per cento dei casi). La perdita del lavoro di un padre, quindi, colpisce famiglie già economicamente vulnerabili.

Nel caso delle madri, le perdite di occupazione si registrano soprattutto tra quelle che, dopo aver perso il lavoro, vivono in famiglie con un solo percettore di reddito (66,7 per cento), mentre nel 12,9 per cento dei casi la famiglia non può contare sul reddito di altri componenti. Ne consegue che le famiglie in cui a perdere il lavoro e una madre sono distribuite più equamente tra i quinti di reddito e sono rappresentate in misura superiore alla media tra quelle con persona di riferimento operaio (33,8 per cento), lavoratore in proprio (20,9), impiegato (16,5) e libero professionista (3,6).

A livello nazionale, nel 2009, il peso delle famiglie con tre o più percettori di reddito diminuisce di 0,9 punti, arrivando al 9,8 per cento; quello delle famiglie con due percettori scende di altrettanto, raggiungendo il 38,1 per cento. Aumentano, invece, di un punto percentuale quelle con un solo occupato o ritirato dal lavoro (pari nel 2009 al 43,8 per cento) e quelle senza percettori di reddito da lavoro o pensioni (dal 7,4 per cento all'8,3 per cento, tab. 2.4).

In particolare, l'incremento più elevato di famiglie senza percettori si registra tra quelle con un solo genitore (dal 14,4 al 16,0 per cento), tra quelle di un solo componente (da 18,6 a 20,1 per cento) e tra le altre tipologie familiari (dal 9,6 al 10,1 per cento). L'incremento e esiguo tra le coppie (con figli dal 3,4 al 3,9 per cento, senza figli dal 3,3 al 3,8 per cento) che rappresentano, in complesso, la quota più importante del totale delle famiglie (68,4 per cento).

**Tab. 2.4 - Composizione delle diverse tipologie di famiglie per numero di percettori di reddito** *(valori percentuali)*

| Tipo di famiglia | Nessun percettore | Un percettore | Due percettori | Tre percettori | Totale |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | **Anno 2009** | | |
| Monocomponente | 20,1 | 79,9 | - | - | 100 |
| Coppie senza figli | 3,8 | 36,5 | 57,7 | 2 | 100 |
| Coppie con figli | 3,9 | 32,6 | 47,5 | 16,1 | 100 |
| Monogenitore | 16 | 49,7 | 29,3 | 5,1 | 100 |
| Altre (b) | 10,1 | 26,7 | 38,6 | 24,7 | 100 |
| **Totale** | **8,3** | **43,8** | **38,1** | **9,8** | **100** |
| | | | **Anno 2008** | | |
| Monocomponente | 18,6 | 81,4 | - | - | 100 |
| Coppie senza figli | 3,3 | 36,2 | 58,4 | 2,1 | 100 |
| Coppie con figli | 3,4 | 31,2 | 48 | 17,5 | 100 |
| Monogenitore | 14,4 | 49,2 | 31 | 5,4 | 100 |
| Altre (b) | 9,6 | 25,3 | 39,8 | 25,3 | 100 |
| **Totale** | **7,4** | **42,8** | **39,1** | **10,7** | **100** |

Da questa analisi emerge quindi come l'effetto della crisi all'interno della famiglia sia stato mitigato dal fatto che gran parte della caduta dell'occupazione abbia riguardato lavoratori giovani, ancora conviventi con i genitori, che hanno quindi potuto beneficiare

dei trasferimenti all'interno della famiglia. La struttura degli ammortizzatori sociali ha rafforzato questi meccanismi redistributivi favorendo con la Cassa integrazione il mantenimento dell'occupazione dei dipendenti con maggior esperienza lavorativa e più probabilmente in condizione di beneficiare, in caso di crisi aziendale, di qualche forma di sussidio.

**Tab. 2.5 - Tasso di occupazione per relazione di parentela** *(valori percentuali)*

| Trimestri | Capofamiglia o coniuge | | | Figli | Altro | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Totale | *15-50 anni* | *51-64 anni* | | | |
| | | | Tasso di occupazione | | | |
| 2008.1 | 64,1 | *75,0* | *44,3* | 43,9 | 50,4 | 58,3 |
| 2008.2 | 64,9 | *75,4* | *45,6* | 44,9 | 51,3 | 59,2 |
| 2008.3 | 64,9 | *75,4* | *45,6* | 44,2 | 50,9 | 59,0 |
| 2008.4 | 64,8 | *75,3* | *45,8* | 42,6 | 47,2 | 58,5 |
| 2009.1 | 63,8 | *74,0* | *45,3* | 41,1 | 48,9 | 57,4 |
| 2009.2 | 64,5 | *74,4* | *46,4* | 41,3 | 49,1 | 57,9 |
| 2009.3 | 63,8 | *73,5* | *46,3* | 41,6 | 47,4 | 57,5 |
| 2009.4 | 63,8 | *73,6* | *46,1* | 40,0 | 46,9 | 57,1 |
| | **Variazione del tasso di occupazione (rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente)** | | | | | |
| 2009.1 | -0,3 | *-0,9* | *1,0* | -2,8 | -1,5 | -0,9 |
| 2009.2 | -0,4 | *-1,0* | *0,9* | -3,5 | -2,2 | -1,2 |
| 2009.3 | -1,1 | *-1,9* | *0,6* | -2,6 | -3,5 | -1,5 |
| 2009.4 | -1,0 | *-1,7* | *0,3* | -2,5 | -0,3 | -1,4 |

Queste indicazioni devono tuttavia essere in parte qualificate tenendo conto che anche tra i genitori, con o senza figli, l'effetto della crisi risulta differenziato a seconda dell'età del capofamiglia (Mocetti, Olivieri, Viviano, 2010). Se è vero infatti che nel complesso la riduzione dell'occupazione è stata modesta tra i capifamiglia o altro genitore, il risultato emerge come saldo tra una perdita piuttosto consistente tra i genitori più giovani e un aumento dell'occupazione, dovuta alla dinamica demografica e alla minor probabilità di perdere il lavoro, tra i genitori più anziani. Distinguendo tra capifamiglia o coniugi fino ai 50 anni di età e quelli con età superiore, si osserva come nel corso del 2009 la variazione del tasso di occupazione rispetto al trimestre corrispondente del 2008 per i più giovani sia stata sistematicamente negativa e di dimensioni crescenti con il passare del tempo. Nel primo trimestre del 2009 il calo era stato di 0,3 punti per i capifamiglia o coniugi nel loro complesso ma di 0,9 per quelli con meno di 51 anni, a fronte di un calo medio di 0,9 punti e di 2,8 punti per i figli. Nel quarto trimestre del 2009, a fronte di un calo medio di 1,4 punti percentuali, la riduzione del tasso di occupazione di genitori con meno di 51 anni è stato di 1,7 punti, ancora inferiore alla variazione per i figli (-2,5 punti), ma comunque elevata (tab. 2.5). Queste indicazioni sembrano coerenti con quanto mostrato nella sezione seguente dai risultati dell'esercizio di simulazione condotto da Baldini e Ciani, in cui pur riconoscendo l'effetto di attenuazione degli effetti sui redditi familiari di una crisi che colpisce soprattutto i giovani, si mostra come l'incidenza della povertà tenda ad aumentare soprattutto tra le famiglie più giovani con figli minori.

## 2.2 Diseguaglianza e povertà durante la recessione

L'obiettivo di queste pagine consiste nel proporre alcune simulazioni quantitative sulle variazioni nei livelli di diseguaglianza e povertà fra le famiglie italiane che si dovrebbero essere verificate durante la recente recessione economica, e di verificare quale sia stato il ruolo degli ammortizzatori sociali nel sostenere i redditi dei soggetti che hanno perduto il lavoro o usufruito di un periodo di cassa integrazione.

Mantenendo costante la struttura demografica della popolazione, ci chiediamo quale sia l'impatto su diseguaglianza e povertà della riduzione dell'occupazione e dell'aumento delle ore di cassa integrazione intervenuti negli ultimi due anni in Italia. Questo lavoro non si propone quindi di simulare l'impatto *totale* della crisi economica sulla distribuzione del reddito e sulla povertà. Per farlo, occorrerebbero informazioni anche sulla distribuzione delle variazioni dei redditi di chi ha mantenuto il proprio lavoro. Sembra infatti ragionevole ritenere che la crisi in corso stia modificando in profondità la struttura produttiva del paese, provocando conseguenze redistributive tra individui, aree e settori che possono essere colte solo in modo molto parziale dalle statistiche relative alle variazioni dell'occupazione e al ricorso agli ammortizzatori sociali. Inoltre, non abbiamo sufficienti informazioni sulle variazioni dei redditi da capitale (né i valori medi, né la loro distribuzione tra la popolazione) per poterne simularne gli effetti, presumibilmente rilevanti a causa degli andamenti dei mercati azionario e immobiliare; lo stesso ragionamento vale per i redditi da lavoro autonomo, salvo nel caso in cui le persone abbiano chiuso la propria attività. Infine, non è possibile pensare di isolare l'effetto della crisi da altri fenomeni che hanno comunque continuato ad agire sul mercato del lavoro italiano[16].

Se volessimo utilizzare dati "veri", cioè frutto di rilevazioni aggiornate sulle famiglie, per sapere come si sta modificando la distribuzione complessiva del reddito e l'area del disagio economico da quando è iniziata la crisi economica, dovremmo attendere i microdati sui bilanci familiari relativi al periodo attuale, che saranno disponibili solo tra un paio d'anni[17]. Di conseguenza, abbiamo ritenuto utile presentare alcune simulazioni con lo scopo di sviluppare alcune delle riflessioni proposte in questi mesi a proposito degli effetti della recessione sulla disoccupazione[18]. Ci chiediamo in sostanza quali sono le conseguenze su diseguaglianza e povertà dei cambiamenti nel tasso di occupazione registrati fra 2006 e 2009, e in quale misura gli ammortizzatori sociali abbiano attenuato l'impatto della crisi sui redditi delle famiglie. Le sezioni 2, 3 e 4 sono dedicate alla descrizione dei dati utilizzati e dei passi seguiti per effettuare le simulazioni, mentre la sezione 5 presenta i risultati.

### *2.2.1 La predisposizione dei dati per l'analisi*

La banca dati di riferimento su cui vengono effettuate le simulazioni consiste nella componente italiana dell'indagine Eu-Silc per il 2007 (da qui It-Silc). Si tratta del campione più recente messo a disposizione dei ricercatori al momento in cui abbiamo

16 Ad esempio, se osserviamo una riduzione del tasso di occupazione femminile pari a 1 punto percentuale, l'effetto della crisi potrebbe essere stato anche maggiore. Se infatti ipotizziamo che, in assenza della recessione, il tasso di occupazione femminile sarebbe cresciuto, dovremmo tenere conto di questa mancata crescita nel valutare l'effetto della crisi. In questo lavoro ci limitiamo a offrire alcune considerazioni quantitative sul possibile andamento della struttura dei bilanci familiari durante la recente recessione economica.

17 L'indagine Eu-Silc contenente dati sui redditi al 2009 sarà condotta a fine 2010 e il campione non sarà verosimilmente rilasciato ai ricercatori prima della fine del 2011 o inizio 2012.

18 Tra gli altri, si veda Boeri (2010) e Misiani (2010).

iniziato a preparare questo lavoro[19]. Facendo riferimento ad un periodo antecedente la crisi, permette di simulare tutti gli effetti del cambiamento della struttura occupazionale dovuti alla stessa recessione.

I redditi sono stati tutti aggiornati a valori monetari 2009. Per tenere conto delle principali modifiche del sistema di tax-benefit, abbiamo utilizzato un modello di microsimulazione già costruito per curare alcune simulazioni contenute nei precedenti rapporti[20]. In particolare, abbiamo modificato i redditi simulando la riforma dell'Irpef[21], l'incremento delle pensioni basse e l'abolizione dell'Ici prima casa. Anche nello scenario prima della crisi, quindi, i redditi sono stati aggiornati al 2009 seguendo questa procedura, per cercare di isolare l'effetto del calo dell'occupazione dagli altri cambiamenti intercorsi.

Il passaggio principale delle elaborazioni consiste nel simulare una riduzione del tasso di occupazione[22], modificando di conseguenza i redditi da lavoro. Idealmente, vorremmo far sì che la condizione professionale sia coerente con i redditi rilevati, ovvero con la situazione individuale nel 2006. Il problema è che la condizione lavorativa viene rilevata in modo sufficientemente dettagliato da poter simulare la cassa integrazione (settore di attività, posizione nella professione, etc.) solo relativamente al 2007. Per il 2006 sappiamo però se l'individuo era occupato o meno durante ciascun mese dell'anno. Di conseguenza, abbiamo cercato di evitare due casi estremi: individui che si dichiarano occupati al 2007, ma non percepivano redditi da lavoro nel 2006[23], e individui che si dichiarano non occupati al 2007, ma che percepivano redditi da lavoro nel 2006, lavorando 12 mesi. Nel primo caso, riclassifichiamo gli individui come non occupati, portandoli nelle categorie studente, disoccupato o in altra condizione non professionale a seconda dell'attività prevalente nei mesi del 2006. Nel secondo caso, riportiamo gli individui come occupati e utilizziamo le informazioni sull'attività lavorativa svolta in passato[24]. Per tutti gli altri individui, ipotizziamo che non sia cambiato nulla[25] fra 2006 e 2007.

---

19 È stata successivamente messa a disposizione anche l'indagine 2008 (redditi 2007). Non c'è stato tempo per riproporre l'intero modello sulla nuova banca dati. Inoltre, preferiamo utilizzare l'indagine 2007 in quanto l'ultima wave di It-Silc è stata condotta alla fine del 2008, quando la crisi era già in atto. Ciò renderebbe più difficile simulare gli effetti del cambiamento della struttura occupazionale, poiché buona parte delle informazioni necessarie sono rilevate con riferimento al 2008 (si veda la discussione nei paragrafi successivi).

20 Per una descrizione più approfondita si rimanda al Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale per l'anno 2009 (in particolare, pg. 77). L'unica modifica degna di nota è la presenza, nell'indagine 2007, dell'ammontare dell'imposta personale sul reddito pagata nel 2006, ottenuto attraverso l'integrazione con gli archivi amministrativi (Istat, 2009). I valori totali di gettito distinti per regione risultano piuttosto coerenti con le statistiche fiscali disponibili nel sito www.finanze.gov.it/studi_stat_new/ (ultimo accesso: 9/3/2010), curato dal Dipartimento della Finanze. Di conseguenza, abbiamo inserito un controllo per far sì che la procedura iterativa di lordizzazione dei redditi tenga conto di questa informazione e produca un ammontare Irpef coerente con la variabile campionaria.

21 Come discusso successivamente, l'indagine rileva le condizioni di vita al 2007 ma i redditi al 2006. Di conseguenza, l'Irpef rilevante è quella del 2006, mentre il nuovo sistema è in vigore dal 1° gennaio 2007.

22 Persone occupate sulla popolazione fra 15 e 64 anni.

23 Nel caso di lavoratori autonomi con reddito nullo, controlliamo se abbiano lavorato almeno un mese nel corso del 2006.

24 Sono informazioni che vengono raccolte nella sezione 7 del questionario individuale solo per le persone che attualmente non svolgono un'attività lavorativa. Si riferiscono all'ultima professione svolta (si veda domanda 7.2).

25 Per questi individui ignoriamo quindi le informazioni relative all'occupazione nel 2006. La scelta è dovuta al fatto che anche se risultassero alcune incoerenze, non avremmo dati per ricostruire le informazioni necessarie a simulare la cassa integrazione. A scanso di equivoci, è bene precisare che sono

### *2.2.2 La simulazione del calo del tasso di occupazione*

Per modificare il tasso di occupazione all'interno del nostro campione ci basiamo sulle informazioni dei due data set dell'indagine sulle forze di lavoro relativi al terzo trimestre 2006 ed al terzo trimestre 2009. Il secondo campione di microdati era infatti il più recente messo a disposizione dei ricercatori[26]. Si noti che ci riferiamo al 2006 come data iniziale perché i redditi da lavoro rilevati in It-Silc 2007 sono relativi al 2006, rispetto ai quali abbiamo cercato di rendere coerente la condizione professionale attraverso le elaborazioni descritte nel precedente paragrafo.

In sintesi, simuliamo su una popolazione costante al 2007 (età 15-64) la riduzione del tasso di occupazione all'interno di 24 categorie, costruite sulla base delle seguenti variabili:

- genere;
- età (fino a 40, oltre 40);
- livello di istruzione (fino alla media inferiore, diploma, laurea);
- area di residenza (due aree: Nord e Centro, Sud).

Ragionando rispetto a una popolazione costante, ci riferiamo al campione prima delle elaborazioni come "periodo prima della crisi", mentre ci riferiamo al campione nelle varie fasi della simulazione specificando se è stata applicata solo la riduzione dell'occupazione o anche l'espansione della cassa integrazione.

Per costruire i gruppi, non utilizziamo caratteristiche come il tipo di occupazione o il settore, perché in tal caso dovremmo tenere conto delle transizioni tra settori o occupazioni, su cui non abbiamo informazioni. Ci limitiamo quindi a simulare come cambia la probabilità di essere occupati in ciascuno dei gruppi definiti sulla base di categorie demografiche non modificabili, o variabili solamente in un numero contenuto di casi (nel caso dell'area geografica).

La rilevazione forze lavoro viene utilizzata per stimare la variazione della ripartizione degli occupati per ciascun gruppo tra il periodo pre-crisi e la situazione attuale. Per ogni categoria, abbiamo stimato sui due campioni cross-section delle forze lavoro il tasso di occupazione. La differenza nei tassi di occupazione tra il 2006 ed il 2009 così calcolata è stata poi applicata a ciascun gruppo del campione It-Silc. Ad esempio, se per il gruppo dei giovani, con licenza di scuola media inferiore e residenti al Sud si osserva un calo del tasso di occupazione pari a 9 punti percentuali, si cerca di applicare la stessa riduzione all'interno del nostro campione, indipendentemente dal livello iniziale del tasso di occupazione.

È bene chiarire che la ripartizione della popolazione tra 15 e 64 anni fra i vari gruppi è diversa in tutti e tre i campioni usati. Inoltre, il tasso di occupazione in ciascun gruppo nel campione It-Silc non corrisponde esattamente a quello dell'indagine forze di lavoro 2006, per inevitabili differenze nella struttura dei due campioni. Invece di applicare direttamente a ciascun gruppo la riduzione dell'occupazione osservata sulle indagini forze di lavoro, avremmo potuto controllare la riduzione complessiva dell'occupazione e limitarci a scomporre questa variazione. Ci è sembrato però più opportuno tenere conto della variazione complessiva in ciascun gruppo, indipendentemente dal tasso iniziale di occupazione, poiché la simulazione è incentrata sull'effetto della riduzione nel numero di persone occupate.

Non essendoci nessun controllo sui livelli totali, il tasso finale complessivo di occupazione da noi simulato nel campione It-Silc è inferiore a quello rilevato nel terzo

---

disponibili informazioni sul cambio di attività durante il 2007. Anche in questo caso, non possiamo utilizzare l'informazione perché non abbiamo sufficienti dati sull'attività professionale precedente a quella attuale.

26 Il trimestre dei riferimento per il 2006 è invece stato scelto per essere coerente con il campione utilizzato per il 2009.

trimestre dell'indagine FL 2009. Sembra comunque ragionevole mantenere questa differenza, per almeno due motivi. Il primo è che il tasso ottenuto coincide comunque con il tasso di occupazione registrato dall'indagine FL nel quarto trimestre 2009[27]. Il secondo è che, non potendo simulare le variazioni demografiche intercorse nel triennio, abbiamo comunque ritenuto opportuno non modificare ad hoc la struttura dei pesi. In questo modo dovremmo anche riuscire ad isolare l'impatto della crisi dai cambiamenti che la struttura demografica ha subito negli ultimi anni.

**Tab. 2.6 - Composizione della popolazione 15-64 anni, per ciascuno dei 24 gruppi utilizzati nella simulazione**

| Gruppo | Indagine sulle forze di lavoro | | Simulazione |
|---|---|---|---|
| | III trimestre 2006 | III trimestre 2009 | 2006 |
| Licenza media inferiore; uomo; giovane; sud | 4,8% | 4,4% | 4,3% |
| Licenza media inferiore; uomo; giovane; nord-centro | 6,5% | 5,9% | 5,7% |
| Licenza media inferiore; uomo; anziano; sud | 5,1% | 5,2% | 5,2% |
| Licenza media inferiore; uomo; anziano; nord-centro | 8,7% | 8,5% | 8,8% |
| Licenza media inferiore; donna; giovane; sud | 4,4% | 3,8% | 3,7% |
| Licenza media inferiore; donna; giovane; nord-centro | 5,0% | 4,8% | 4,8% |
| Licenza media inferiore; donna; anziano; sud | 5,7% | 5,6% | 6,0% |
| Licenza media inferiore; donna; anziano; nord-centro | 9,4% | 8,9% | 9,3% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; uomo; giovane; sud | 3,8% | 3,8% | 4,0% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; uomo; giovane; nord-centro | 7,4% | 7,2% | 7,2% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; uomo; anziano; sud | 2,4% | 2,5% | 2,4% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; uomo; anziano; nord-centro | 6,0% | 6,7% | 6,4% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; donna; giovane; sud | 3,9% | 3,8% | 4,1% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; donna; giovane; nord-centro | 7,5% | 7,1% | 7,1% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; donna; anziano; sud | 2,2% | 2,4% | 2,2% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; donna; anziano; nord-centro | 5,7% | 6,6% | 6,2% |
| Laurea o titolo superiore; uomo; giovane; sud | 0,8% | 0,8% | 0,8% |
| Laurea o titolo superiore; uomo; giovane; nord-centro | 1,8% | 2,0% | 2,0% |
| Laurea o titolo superiore; uomo; anziano; sud | 0,8% | 0,9% | 1,0% |
| Laurea o titolo superiore; uomo; anziano; nord-centro | 1,9% | 2,1% | 2,3% |
| Laurea o titolo superiore; donna; giovane; sud | 1,1% | 1,3% | 1,1% |
| Laurea o titolo superiore; donna; giovane; nord-centro | 2,5% | 2,7% | 2,4% |
| Laurea o titolo superiore; donna; anziano; sud | 0,8% | 1,0% | 0,8% |
| Laurea o titolo superiore; donna; anziano; nord-centro | 1,8% | 2,2% | 2,1% |
| Totale | 100% | 100% | 100% |

*Fonte: nostre elaborazioni sui campioni delle indagini It-Silc e Forze di Lavoro.*
Nota: viene considerata solo la popolazione 15-64 anni. Tutte le stime utilizzano i pesi campionari.

Nei gruppi in cui la variazione del tasso di occupazione è stata negativa, abbiamo selezionato in modo casuale alcuni individui occupati nel settore privato per riclassificarli come non occupati. A queste persone abbiamo tolto il reddito da lavoro, assegnandogli l'indennità di disoccupazione ordinaria, oppure a requisiti ridotti se non soddisfano i criteri di accesso[28]. Assumiamo inoltre che la durata della disoccupazione sia pari a 12 mesi. Questa assunzione, chiaramente piuttosto forte, è sostanzialmente dovuta all'impossibilità di stimare le transizioni fra non-occupazione e occupazione nel

27 Cfr. Tavole sul sito www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/forzelav/20100324_00/ (ultimo accesso 1/1/2010).

28 Non conosciamo tutte le informazioni necessarie a distinguere perfettamente fra i due casi. In pratica, assegnamo l'indennità a requisiti ridotti a chi ha 1 o due anni di contribuzione. Per chi non ha nessun anno di contribuzione non assegnamo nessuna indennità. Per le persone con contratti a termine teniamo conto delle caratteristiche delle indennità particolari relative ad ogni tipo.

periodo della crisi, anche perché dovremmo tener conto delle decisioni di partecipazione o meno alla forza lavoro, e quindi distinguere fra scoraggiati e disoccupati. Inoltre, nel caso in cui potessimo stimarle, non è comunque chiaro come simulare periodi di disoccupazione inferiori all'anno, poiché dovremmo tenere conto della situazione complessiva dell'occupazione in ciascun trimestre del 2009[29].

Per i gruppi nei quali si è registrato nel corso del periodo un incremento del tasso di occupazione, abbiamo simulato sul dataset It-Silc un corrispondente incremento della probabilità di essere occupati, selezionando dall'insieme dei non occupati (escludendo invalidi, pensionati e militari) un adeguato numero di individui a cui è stato attribuito un reddito da lavoro pari al reddito medio del gruppo perturbato per un errore con distribuzione normale e deviazione standard pari a quella registrata nel campione dei soli lavoratori di ciascun gruppo[30].

**Tab. 2.7 - Tasso di occupazione per ciascuno dei 24 gruppi utilizzati nella simulazione**

| Gruppo | Forze di lavoro | | | Simulazione | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | III trimestre 2006 | III trimestre 2009 | Variazione | Prima della crisi | Dopo il calo della occupazione | Variazione |
| Licenza media inferiore; uomo; giovane; sud | 52,1% | 43,4% | -8,7% | 52,4% | 44,0% | -8,5% |
| Licenza media inferiore; uomo; giovane; nord-centro | 67,7% | 59,7% | -7,9% | 65,9% | 58,0% | -7,9% |
| Licenza media inferiore; uomo; anziano; sud | 63,3% | 60,3% | -3,1% | 67,4% | 64,4% | -3,0% |
| Licenza media inferiore; uomo; anziano; nord-centro | 66,5% | 68,4% | 2,0% | 70,2% | 72,1% | 1,9% |
| Licenza media inferiore; donna; giovane; sud | 19,2% | 15,2% | -3,9% | 17,1% | 13,3% | -3,8% |
| Licenza media inferiore; donna; giovane; nord-centro | 42,0% | 35,8% | -6,2% | 42,4% | 36,3% | -6,2% |
| Licenza media inferiore; donna; anziano; sud | 18,9% | 18,6% | -0,3% | 17,5% | 17,3% | -0,2% |
| Licenza media inferiore; donna; anziano; nord-centro | 36,4% | 38,1% | 1,8% | 39,1% | 40,9% | 1,7% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; uomo; giovane; sud | 56,7% | 56,8% | 0,1% | 54,3% | 54,4% | 0,1% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; uomo; giovane; nord-centro | 80,4% | 78,7% | -1,7% | 76,4% | 74,7% | -1,7% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; uomo; anziano; sud | 80,9% | 79,1% | -1,8% | 82,7% | 81,1% | -1,6% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; uomo; anziano; nord-centro | 83,9% | 81,7% | -2,2% | 83,5% | 81,4% | -2,1% |
| Diploma di 2-3 anni o di maturità; donna; giovane; sud | 33,3% | 32,4% | -1,0% | 29,6% | 28,7% | -0,9% |

*Fonte: nostre elaborazioni sui campioni delle indagini It-Silc e Forze di Lavoro.*
Nota: viene considerata solo la popolazione 15-64 anni. Tutte le stime utilizzano i pesi campionari.

29 Si veda il rapporto "Employment in Europe 2009" (Commissione Europea, 2009) per maggiori informazioni sulla durata della disoccupazione in vari paesi europei. È interessante osservare che la durata media della disoccupazione stimata utilizzando la componente longitudinale di Eu-Silc (ibidem, tab. 15. pg. 91) risulta superiore a quella che risulta dalle cross-section delle indagini sulle forze di lavoro europee, suggerendo valori per l'Italia non incompatibili con la nostra assunzione.

30 Chiaramente questa stima soffre di selezione (i redditi dei nuovi entrati potrebbero essere inferiori a quelli medi perché si tratta di persone attualmente non occupate). D'altra parte, la nostra scelta equivale a sostenere che la distribuzione dei redditi degli occupati appartenenti a ciascun gruppo non è cambiata.

Osservando la tabella 2.7 si nota innanzitutto come non sia possibile isolare pienamente l'effetto della crisi, in quanto la variazione dell'occupazione fra 2006 è stata positiva per alcuni gruppi, in particolare per uomini e donne con almeno 40 anni, licenza media inferiore e residenti al centro-nord e per alcuni gruppi di genere femminile e titolo di studio superiore. Occorre precisare che questo aumento del tasso di occupazione per alcune categorie può in realtà nascondere un effetto negativo della crisi. In particolare, negli anni precedenti al 2006 il tasso di occupazione femminile in Italia è stato sempre crescente, salendo da un valore pari a 37,3% nel 1998 a un valore pari a 46,3% nel 2006 (fonte: Eurostat[31]). Viceversa, tra III trimestre 2006 e III trimestre 2009 il tasso è rimasto sostanzialmente costante e pari al 46,1%.

Nella tabella 2.8 presentiamo in modo più sintetico le principali caratteristiche degli individui ai quali la simulazione modifica la condizione professionale da occupato a non-occupato. Chiaramente queste persone non coincidono necessariamente con coloro che hanno perso il lavoro fra 2006 e 2009, ma la tabella mette comunque in evidenza quali siano i gruppi più colpiti da una riduzione del tasso di occupazione[32]. Dalla tabella, ad esempio, risulta che il 2.3% dei lavoratori del Nord Ovest avrebbe perso il lavoro a causa della recessione. Si nota una forte presenza di persone con basso titolo di studio, e una maggior probabilità di riduzione del tasso di occupazione per le persone con età inferiore a 40 anni. La residenza geografica non sembra condizionare notevolmente questa probabilità, mentre la non cittadinanza sembra esservi positivamente correlata: il gruppo delle persone provenienti da paesi extra-europei, pari al 5,35% del totale della popolazione, è sovrarappresentato nei gruppi con una riduzione dell'occupazione.

**Tab. 2.8 - Quota di individui occupati a cui la simulazione associa la condizione di non occupazione e loro ripartizione**

| | Quota individui | Ripartizione individui | | Quota individui | Ripartizione individui |
|---|---|---|---|---|---|
| Area geografica | | | Classe di età | | |
| Nord ovest | 2,3% | 28,0% | <=30 | 2,8% | 33,1% |
| Nord est | 2,0% | 17,5% | 31-40 | 4,3% | 47,5% |
| Centro | 1,8% | 15,8% | 41-50 | 1,1% | 12,1% |
| Sud | 2,5% | 27,5% | 51-64 | 0,6% | 7,2% |
| Isole | 2,1% | 11,2% | | | |
| Totale | 2,2% | 100% | Totale | 2,2% | 100% |
| Titolo di studio | | | Cittadinanza | | |
| Licenza media | 3,0% | 65,6% | Italiana | 2,0% | 87,3% |
| Diploma | 1,6% | 29,6% | UE | 3,5% | 0,9% |
| Laurea | 0,8% | 4,9% | Altro Paese | 4,8% | 11,9% |
| Totale | 2,2% | 2,2% | Totale | 2,2% | 100% |

*Fonte: nostre elaborazioni sul campione dell'indagine It-Silc.*
Nota: viene considerata solo la popolazione 15-64 anni. Tutte le stime utilizzano i pesi campionari.

31 La tavola utilizzata è "Employment rate by gender, [tsiem010]", disponibile sul sito internet dell'Eurostat (ultimo accesso: 30 maggio 2010). Va specificato che nel 2004 c'è un break nella serie.

32 I gruppi che hanno subito una maggiore riduzione sono rappresentati in modo più consistente all'interno della popolazione campionaria a cui il modello modifica lo status da occupato a non occupato. In sintesi, le caratteristiche presentate nella tabella 3 sono caratteristiche medie pesate per la riduzione del tasso di occupazione.

### *2.2.3 La simulazione della cassa integrazione*

I dati necessari a simulare la Cassa Integrazione Guadagni[33] sono relativi al numero di ore di cassa integrazione durante il 2009. Idealmente, vorremmo conoscere la distribuzione delle ore autorizzate e utilizzate di CIG tra i lavoratori. Abbiamo invece a disposizione solamente la distribuzione di frequenza delle ore totali autorizzate per settori e aree geografiche, come riportata dall'osservatorio statistico "Cassa Integrazione Guadagni" disponibile sul sito internet dell'Inps.

Sappiamo inoltre dal Rapporto Annuale Inps 2009 quante delle ore autorizzate sono state effettivamente utilizzate nel corso del 2009, ma abbiamo solo un dato aggregato, non suddiviso per area o settore: nel 2009 il totale ore autorizzate è pari a 914,6 milioni, mentre la percentuale di ore utilizzate è il 64,9%, circa 593 milioni (Inps, 2010: 187). Queste ore corrispondono a 296.712 unità di lavoro annue (ULA), un numero che corrisponde al totale dei lavoratori che sarebbero stato interessati dalla CIG se essi ne avessero beneficiato per tutto l'anno, quindi lavorando zero ore nel corso del 2009 (ibidem: 188). In realtà, in genere la durata della CIG per ciascun lavoratore è molto inferiore all'anno, tanto è vero che sempre dal Rapporto Inps risulta che il numero totale di lavoratori (con codici fiscali distinti, cioè persone diverse) interessati dalla CIG nel corso del 2009 è stato pari a 1,841 milioni.

La CIG ha quindi permesso di suddividere tra un numero elevato di persone il calo dell'attività produttiva. In assenza di questo strumento, le imprese non avrebbero potuto licenziare 1,84 milioni di lavoratori per sole 8 settimane all'anno per poi riassumerli. Si potrebbe quindi immaginare che la CIG abbia mantenuto in occupazione un numero di lavoratori pari al totale delle ore autorizzate diviso per un numero medio di ore lavorate all'anno da un lavoratore tipo: il rapporto tra 914,6 milioni di ore autorizzate nel 2009 e circa 2000 ore annue è pari a 457mila, che corrisponde all'1,83% della dimensione media delle forze di lavoro nel corso del 2009[34]. Il tasso di disoccupazione "allargato" alla considerazione dei soggetti in CIG salirebbe quindi nel 2009 dal 7,8% medio del 2009 al 9,6%. Questo tasso "corretto" sarebbe poi in ulteriore crescita nel corso del 2010 a causa dell'incremento sia della disoccupazione "convenzionale" che del ricorso alla CIG.

Questa correzione del tasso di disoccupazione non tiene però conto di due fenomeni: in primo luogo, l'utilizzo effettivo della CIG (che l'Inps definisce "tiraggio"), come visto, è significativamente inferiore alla quantità di ore autorizzate; il tasso di disoccupazione medio 2009 "corretto" sarebbe quindi non 7,8+1,8, ma 7,8+1,19=9%. In secondo luogo, le ore di CIG si sono spalmate su un numero di persone molto superiore al totale di unità di lavoro annuo equivalenti.

In linea con queste osservazioni, potremmo procedere alla simulazione degli effetti distributivi della CIG assumendo che essa abbia riguardato le ULA equivalenti effettivamente utilizzate. In questo caso ci concentreremmo su circa l'1,19% della forza lavoro, ovvero solo 457mila persone, considerandone come controfattuale la disoccupazione per tutto l'anno. Il Rapporto Inps 2009 ci dice però che la CIG ha interessato, come detto, circa 1,8 milioni di persone[35], circa l'8% degli occupati. Ci pare quindi più realistico simulare la distribuzione delle ore di CIG effettivamente utilizzate tra 1,8 milioni di lavoratori.

Non avendo a disposizione la distribuzione delle ore di CIG tra i lavoratori, suddividiamo in parti uguali le ore di CIG tra l'8% circa della forza lavoro, selezionata

---

33 Dove non altrimenti specificato, non distinguiamo fra CIG ordinaria e CIG straordinaria o in deroga.

34 Il Bollettino economico BI di aprile 2009 n. 60 (tavola 5, pag. 31) riporta una forza lavoro media 2009 di 24,97 milioni, e un totale occupati pari a circa 23,03 mln.

35 Rapporto Inps 2009, tavola 7.2, pag. 188.

in base alla distribuzione delle ore autorizzate tra settori (industria, artigianato, edilizia, commercio e vari), area (nord, centro, sud), condizione professionale (operaio, impiegato)[36]. Ciò equivale a circa 497 ore autorizzate per lavoratore. Non conoscendo il valore del "tiraggio" distinto per categoria professionale, dobbiamo assumere che sia costante per tutti i lavoratori. Di conseguenza, otteniamo un ammontare pari a 322 ore effettive di CIG per lavoratore coinvolto, ovvero circa due mesi di lavoro. In sintesi, all'interno della popolazione campionaria degli occupati selezioniamo in modo casuale circa l'8% degli individui, prelevando in misura superiore nei gruppi individuati in tab. 2.9 per rispettare la distribuzione delle ore di CIG fra settori e area geografica. Escludiamo dalla selezione gli autonomi, gli occupati nel pubblico e coloro che non fanno parte dei gruppi delineati nella tab. 2.9. Selezioniamo invece automaticamente gli individui che risultano essere già in CIG all'interno del campione. Nell'analisi che segue non teniamo quindi conto del solo aumento rispetto al 2006[37], ma consideriamo il totale di ore erogate nel 2009. Dal punto di vista dell'impatto della recessione, dovremmo in linea di massima tenere conto solamente dell'aumento. Come però abbiamo discusso nell'introduzione, l'obiettivo del lavoro è piuttosto quello di offrire alcune riflessioni quantitative sull'andamento dei bilanci delle famiglie italiane durante la crisi economica. Di conseguenza, riteniamo più interessante simulare l'effetto complessivo degli ammortizzatori sociali nel 2009.

A tutti gli individui che risultano essere coinvolti dalla CIG assegniamo un importo pari all'80% di due mensilità nette dello stipendio, e riduciamo il reddito di lavoro in misura pari a due volte il reddito totale di lavoro diviso per il numero di mensilità percepite[38]. L'importo medio percepito da ciascun lavoratore in CIG è pari a 1834 euro (911 euro mensili). L'ammontare totale speso risulta essere 3.174 milioni di euro, mentre il Rapporto Inps 2009 riporta una spesa pari a 2.610 milioni di euro. Il nostro modello sovrastima quindi il beneficio percepito dai lavoratori in CIG. Il motivo sembra essere principalmente legato alla scelta di assumere una durata fissa e pari a due mesi. Se i settori più colpiti e con maggior durata della CIG sono anche quelli con minori salari medi, come ci si potrebbe aspettare anche in relazione alle elaborazioni del precedente paragrafo, assumere che in tutti le categorie i lavoratori rimangano in CIG per due mesi porta a sovrastimare la spesa. Non possiamo però migliorare la nostra simulazione relativamente a questo aspetto, in assenza di dati più dettagliati sulla durata della CIG a seconda dei settori.

Come si può osservare dalla tabella 2.9, il 45% circa delle ore autorizzate è destinato ad operai del settore industriale dell'Italia settentrionale. Gli altri tre gruppi significativi appartengono allo stesso settore, e si riferiscono agli operai nell'Italia centrale (8%) e meridionale (12%), e agli impiegati nell'Italia settentrionale (12%).

In linea con l'analisi svolta nel paragrafo precedente, nella tabella 2.10 presentiamo alcune caratteristiche delle persone alle quali il nostro modello ha attribuito la CIG. Come per il calo dell'occupazione, la CIG è più diffusa fra le persone con basso titolo di studio, anche se è presente una quota superiore di lavoratori con più di 40 anni. Molto diversa è invece la ripartizione territoriale: la CIG è fortemente concentrata nelle regioni settentrionali. Infine, la proporzione di persone con cittadinanza extra-europea è ridimensionata.

---

36 www.inps.it, Osservatorio sulle ore autorizzate di cassa integrazione guadagni, ultimo accesso 20/6/2010.

37 Dalle tavole dell'Osservatorio Cassa Integrazione Guadagni INPS risulta nel 2006 un totale di 231.358 mila ore autorizzate.

38 Ciò ci permette di tenere conto del fatto che nei due mesi di CIG gli individui perdono non solo il 20% dello stipendio, ma anche la quota che poteva derivare da straordinari e altre integrazioni dello stipendio.

## Tab. 2.9 - Distribuzione dei lavoratori interessati dalla Cassa Integrazione Guadagni.

| Gruppo | | | Elaborazioni su dati Inps (anno 2009) Numero | Ripartizione | Campione dopo l'aumento della CIG Ripartizione |
|---|---|---|---|---|---|
| OPERAI | Industria | Nord | 829.480 | 45,1% | 45,4% |
| | | Centro | 144.366 | 7,8% | 7,9% |
| | | Sud e Isole | 222.888 | 12,1% | 12,2% |
| | Artigianato | Nord | 89.624 | 4,9% | 4,8% |
| | | Centro | 11.365 | 0,6% | 0,6% |
| | | Sud e Isole | 2.590 | 0,1% | 0,1% |
| | Edilizia | Nord | 66.115 | 3,6% | 3,5% |
| | | Centro | 21.399 | 1,2% | 1,1% |
| | | Sud e Isole | 45.998 | 2,5% | 2,5% |
| | Commercio e vari | Nord | 20.612 | 1,1% | 1,1% |
| | | Centro | 3.678 | 0,2% | 0,1% |
| | | Sud e Isole | 11.935 | 0,6% | 0,6% |
| IMPIEGATI | Industria | Nord | 228.105 | 12,4% | 12,4% |
| | | Centro | 58.885 | 3,2% | 3,2% |
| | | Sud e Isole | 35.341 | 1,9% | 1,8% |
| | Artigianato | Nord | 7.083 | 0,4% | 0,4% |
| | | Centro | 670 | 0,0% | 0,0% |
| | | Sud e Isole | 1.004 | 0,1% | 0,0% |
| | Edilizia | Nord | 1.231 | 0,1% | 0,1% |
| | | Centro | 606 | 0,0% | 1,2% |
| | | Sud e Isole | 1.103 | 0,1% | 0,2% |
| | Commercio e vari | Nord | 23.283 | 1,3% | 0,5% |
| | | Centro | 4.283 | 0,2% | 0,0% |
| | | Sud e Isole | 9.358 | 0,5% | 0,5% |
| | Non classificati | | | | 0,2% |
| TOTALE | | | 1.841.000 | 100.0% | 100% |

Nota: i non classificati sono persone che risultavano già avere la CIG nel campione (2006) e che non rientrano nelle categorie costruite, probabilmente per alcune inevitabili differenze nella classificazione dei settori fra l'indagine SILC e le statistiche fornite dall'INPS. Si è assunto che i lavoratori siano distribuiti fra i settori proporzionalmente al numero di ore autorizzate. Viene considerata solo la popolazione 15-64 anni. Tutte le stime utilizzano i pesi campionari.
*Fonte: nostre elaborazioni su dati dell'Osservatorio Cassa Integrazione disponibile sul sito Internet dell'Istat.*

## Tab. 2.10 - Quota di individui occupati a cui la simulazione associa la CIG e loro ripartizione

| | Quota individui | Ripartizione individui | | Quota individui | Ripartizione individui |
|---|---|---|---|---|---|
| Area geografica | | | | Classe di età | |
| Nord ovest | 6,5% | 37,9% | <=30 | 3,2% | 18,2% |
| Nord est | 7,4% | 31,0% | 31-40 | 6,8% | 36,4% |
| Centro | 3,1% | 13,3% | 41-50 | 5,3% | 27,5% |
| Sud | 2,5% | 13,1% | 51-65 | 3,0% | 17,9% |
| Isole | 1,9% | 4,7% | | | |
| Totale | 4,5% | 100% | Totale | 4,5% | 100 % |
| Titolo di studio | | | | Cittadinanza | |
| Licenza media | 5,1% | 54,2% | Italiana | 4,3% | 89,6% |
| Diploma | 4,6% | 40,2% | UE | 5,0% | 0,6% |
| Laurea | 2,0% | 5,6% | Altro | 8,3% | 9,8% |
| Totale | 4,5% | 100% | Totale | 4,5% | 100% |

Nota: Viene considerata solo la popolazione 15-64 anni. Tutte le stime utilizzano i pesi campionari.
*Fonte: nostre elaborazioni sul campione dell'indagine It-Silc.*

### *2.2.4 L'impatto distributivo della recessione e degli ammortizzatori sociali*

In questa sezione utilizziamo il dataset costruito secondo i criteri sopra descritti per simulare l'impatto, sulla distribuzione familiare del reddito, del calo del reddito da lavoro derivante dalla riduzione del numero degli occupati e dal ricorso alla cassa integrazione guadagni. Simuliamo inoltre in quale misura l'effetto della recessione sarebbe stato contenuto dall'incremento dei sussidi di disoccupazione e dal sostegno al reddito prodotto dallo stesso istituto della cassa integrazione.

Consideriamo in particolare quattro scenari:

A) Lo scenario iniziale corrisponde alla distribuzione del reddito anteriore alla crisi.

B) Il secondo scenario considera l'impatto delle variazioni del tasso di occupazione e l'incremento del sussidio di disoccupazione.

C) Il terzo scenario aggiunge al precedente l'ampliamento della platea interessata alla Cassa integrazione.

D) Infine, il caso D corrisponde alla distribuzione del reddito che sarebbe stata prodotta dalla crisi in assenza degli ammortizzatori sociali (sia disoccupazione che CIG).

L'analisi è svolta sugli individui del campione It-Silc 2007. A ciascun individuo viene attribuito il reddito disponibile della famiglia di appartenenza, corretto per la scala di equivalenza "Ocse modificata". L'impatto della recessione e degli ammortizzatori sociali viene misurato osservando le variazioni subite dall'indice di Gini e dall'indice di diffusione della povertà relativa di reddito, quest'ultimo calcolato considerando sia l'usuale linea di povertà posta al 60% del reddito equivalente mediano, che la linea al 40% della mediana, per individuare i casi di povertà più gravi. A seguito della recessione e della conseguente perdita di redditi da lavoro[39], l'intera distribuzione del reddito dovrebbe subire, ceteris paribus, una riduzione del livello medio e mediano dei redditi familiari. Se la linea di povertà viene ricalcolata dopo la recessione, in un approccio puramente relativo allo studio della povertà, essa dovrebbe quindi risultare inferiore alla linea relativa alla distribuzione pre-crisi. L'uso di una linea variabile avrebbe quindi l'effetto di ridimensionare un eventuale incremento della povertà, proprio perché per definire come non povera una persona ci accontenteremmo ora del possesso di un reddito inferiore alla soglia precedente[40]. Per tener conto di questo effetto, nel seguito presentiamo alcuni risultati calcolati con linea di povertà variabile, cioè ricalcolata sulla distribuzione del reddito relativa a ciascuno dei quattro scenari, mentre altri indici di povertà sono calcolati tenendo fissa la linea di povertà al livello calcolato in relazione allo scenario A, cioè sulla distribuzione precedente alla crisi. Questo secondo caso equivale ad applicare un approccio "assoluto" alla povertà, perché tiene conto anche dei livelli assoluti dei redditi.

La tabella 2.11 mostra, per quintili della distribuzione del reddito pre-crisi, il reddito equivalente medio prima della crisi (A), dopo la crisi senza ammortizzatori (D) e dopo la crisi considerando anche l'impatto degli ammortizzatori (C). Mettiamo a destra il caso D perché esso rappresenta una situazione ipotetica, cioè il controfattuale conseguente all'assenza di ammortizzatori. Secondo le nostre simulazioni, il mondo dovrebbe invece passare dalla situazione A a quella C, che tiene conto sia della riduzione dei redditi da lavoro che dell'incremento di spesa per gli ammortizzatori

39 Poiché stiamo tenendo conto delle variazioni fra 2006 e 2009, in realtà in alcuni gruppi l'occupazione è aumentata, come discusso nei precedenti paragrafi. Per le persone a cui il modello ha modificato la condizione professionale da non occupato a occupato, si ha un incremento del reddito da lavoro. Per i lavoratori in cassa integrazione, invece, la variazione del reddito da lavoro è sempre negativa.

40 Per fare un esempio estremo, se in una data popolazione ogni reddito viene ridotto del 90%, la povertà relativa non cambia.

sociali. La sezione destra della tabella propone le variazioni percentuali del reddito medio per quintili, la variazione percentuale del reddito post-crisi provocata dagli ammortizzatori (penultima colonna) e una misura di quanta parte della perdita di reddito causata dalla crisi è stata recuperata grazie agli ammortizzatori stessi (ultima colonna). La recessione avrebbe provocato, ceteris paribus, una caduta media del reddito disponibile equivalente pari a circa 2,8 punti percentuali. Gli ammortizzatori sociali hanno colmato in media un 30% circa di questa perdita, limitando la flessione del reddito medio a -2,0%. L'impatto della crisi è stato piuttosto omogeneo tra le varie fasce di reddito, in termini percentuali. Gli ammortizzatori hanno avuto un effetto relativamente più forte sui redditi più bassi.

**Tab. 2.11 - Reddito equivalente medio per quintili, prima e dopo la crisi. Tutti gli individui**

| | A) Prima della crisi | C) Dopo la crisi con amm | D) Dopo la crisi senza amm | Da A a C | Da A a D | Incremento % reddito causato dagli amm. | Quota della perdita di reddito recuperata grazie agli amm. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 8.556 | 8.402 | 8.282 | -1,8% | -3,2% | 1,5% | 44% |
| 2 | 14.158 | 13.848 | 13.695 | -2,2% | -3,3% | 1,1% | 33% |
| 3 | 18.826 | 18.328 | 18.136 | -2,6% | -3,7% | 1,1% | 28% |
| 4 | 24.222 | 23.696 | 23.486 | -2,2% | -3,0% | 0,9% | 29% |
| 5 | 39.437 | 38.805 | 38.632 | -1,6% | -2,0% | 0,4% | 21% |
| Totale | 21.037 | 20.613 | 20.444 | -2,0% | -2,8% | 0,8% | 29% |

*Fonte: nostre elaborazioni sul campione dell'indagine It-Silc.*

Poiché il metodo di simulazione qui adottato si traduce in perdite di reddito particolarmente concentrate sulle famiglie in cui sono presenti redditi da lavoro, la tab. 2.12 ripete il contenuto della precedente, ma solo per l'insieme degli individui che vivono in nuclei con capofamiglia[41] al di sotto dei 65 anni. La recessione produrrebbe una riduzione più accentuata del reddito disponibile, pari in media a circa 4 punti percentuali, attenuata dagli ammortizzatori soprattutto a favore dei redditi più bassi, sempre in termini relativi.

**Tab. 2.12 - Reddito equivalente medio per quintili, prima e dopo la crisi. Individui che vivono in famiglie con capofamiglia <65 anni**

| | A) Prima della crisi | C) Dopo la crisi con amm | D) Dopo la crisi senza amm | Da A a C | Da A a D | Incremento % reddito causato dagli amm. | Quota della perdita di reddito recuperata grazie agli amm. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 8.422 | 8.230 | 8.087 | -2,3% | -4,0% | 1,8% | 43% |
| 2 | 14.151 | 13.685 | 13.481 | -3,3% | -4,7% | 1,5% | 30% |
| 3 | 18.848 | 18.180 | 17.928 | -3,5% | -4,9% | 1,4% | 27% |
| 4 | 24.254 | 23.612 | 23.358 | -2,6% | -3,7% | 1,1% | 28% |
| 5 | 39.035 | 38.294 | 38.092 | -1,9% | -2,4% | 0,5% | 21% |
| Totale | 21.153 | 20.612 | 20.402 | -2,6% | -3,6% | 1,0% | 28% |

Nota: per capofamiglia si intende la persona con maggior reddito individuale all'interno del nucleo familiare.
*Fonte: nostre elaborazioni sul campione dell'indagine It-Silc.*

41 Per capofamiglia si intende la persona con maggior reddito individuale all'interno del nucleo familiare.

Le due tabelle che seguono propongono una visione complessiva dell'impatto della recessione, in termini di variazione degli indici di diseguaglianza e povertà (sia con linea variabile, che con linea fissa). Senza ammortizzatori, l'indice di Gini aumenterebbe di più di un punto, una variazione non piccola, e la povertà con linea fissa al 60% della mediana pre-crisi di quasi 2.5 punti percentuali. Più significativo sarebbe l'incremento della povertà più grave, con linea al 40%.

**Tab. 2.13 - Indicatori di diseguaglianza e povertà prima e dopo la crisi. Tutti gli individui**

| | Gini | Povertà con linea al 60% | | Povertà con linea al 40% | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Linea variabile | Linea fissa sullo scenario A | Linea variabile | Linea fissa sullo scenario A |
| A) Prima della crisi | 0,2935 | 17,67% | 17,67% | 5,56% | 5,56% |
| B) Cambiamento occupazione e indennità | 0,2992 | 18,19% | 18,66% | 6,24% | 6,48% |
| C) Cambiamento occupazione, indennità e CIG | 0,3008 | 18,01% | 19,18% | 6,12% | 6,64% |
| D) Dopo la crisi senza ammortizzatori | 0,3055 | 18,47% | 20,09% | 6,64% | 7,24% |

Nota: il leggero calo degli indici di povertà con linea variabile tra scenario B e scenario C è dovuto allo spostamento della soglia di povertà relativa verso il basso, causato a sua volta dal calo dei redditi.
*Fonte: nostre elaborazioni sul campione dell'indagine It-Silc.*

**Tab. 2.14 - Indicatori di diseguaglianza e povertà prima e dopo la crisi. Individui che vivono in famiglie con capofamiglia <65 anni**

| | Gini | Povertà con linea al 60% | | Povertà con linea al 40% | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Linea variabile | Linea fissa sullo scenario A | Linea variabile | Linea fissa sullo scenario A |
| A) Prima della crisi | 0,2975 | 18,69% | 18,69% | 6,16% | 6,16% |
| B) Cambiamento occupazione e indennità | 0,3047 | 19,47% | 19,97% | 7,06% | 7,30% |
| C) Cambiamento occupazione, indennità e cig | 0,3070 | 19,51% | 20,63% | 6,98% | 7,51% |
| D) Dopo la crisi senza ammortizzatori | 0,3129 | 20,22% | 21,73% | 7,62% | 8,27% |

Nota: per capofamiglia si intende la persona con maggior reddito individuale all'interno del nucleo familiare. Il leggero calo dell'indice di povertà con linea variabile al 40% tra scenario B e scenario C è dovuto allo spostamento della soglia di povertà relativa verso il basso, causato a sua volta dal calo dei redditi.
*Fonte: nostre elaborazioni sul campione dell'indagine It-Silc.*

L'impatto della recessione sembrerebbe molto differenziato per classi di età: a subirne le conseguenze, anche al netto dei maggiori ammortizzatori sociali, sarebbero le fasce di età più giovani, accentuando così, anche al netto degli effetti degli schemi di protezione del reddito, la concentrazione della povertà economica presso le famiglie con minori (tab. 2.15).

**Tab. 2.15 - Indicatori di povertà (linea 60%) prima e dopo la crisi per classe di età. Tutti gli individui**

| | Linea variabile | | | Linea fissa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | A) Prima della crisi | C) Dopo la crisi con amm. | D) Dopo la crisi senza amm. | A) Prima della crisi | C) Dopo la crisi con amm. | D) Dopo la crisi senza amm. |
| 0-14 | 25,9% | 27,2% | 28,0% | 25,9% | 28,8% | 30,0% |
| 15-24 | 26,9% | 27,4% | 28,0% | 26,9% | 28,6% | 29,7% |
| 25-34 | 17,8% | 18,9% | 20,0% | 17,8% | 20,2% | 21,6% |
| 35-44 | 19,1% | 20,3% | 21,4% | 19,1% | 21,6% | 23,3% |
| 45-54 | 16,2% | 16,5% | 16,9% | 16,2% | 17,3% | 17,9% |
| 55-64 | 11,9% | 11,2% | 11,3% | 11,9% | 12,1% | 12,6% |
| 65-74 | 12,1% | 11,2% | 10,7% | 12,1% | 12,4% | 12,7% |
| 75+ | 9,5% | 8,4% | 8,2% | 9,5% | 9,5% | 9,6% |
| Totale | 17,7% | 18,0% | 18,5% | 17,7% | 19,2% | 20,1% |

Fonte: nostre elaborazioni sul campione dell'indagine It-Silc.

Con linea fissa, la recessione produrrebbe un effetto molto più forte nelle regioni settentrionali, se valutiamo l'impatto in termini relativi al diverso punto di partenza. Gli ammortizzatori sociali realizzerebbero comunque una maggiore riduzione degli indici di povertà proprio nel Nord.

**Tab. 2.16 - Indicatori di povertà (linea 60%) prima e dopo la crisi per area di residenza. Tutti gli individui**

| | Linea variabile | | | Linea fissa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | A) Prima della crisi | C) Dopo la crisi con amm. | D) Dopo la crisi senza amm. | A) Prima della crisi | C) Dopo la crisi con amm. | D) Dopo la crisi senza amm. |
| Nord | 8,5% | 9,3% | 9,9% | 8,5% | 9,8% | 10,9% |
| Centro | 10,8% | 10,4% | 10,7% | 10,8% | 11,6% | 12,1% |
| Sud | 33,3% | 33,5% | 33,7% | 33,3% | 35,4% | 36,4% |
| Totale | 17,7% | 18,0% | 18,5% | 17,7% | 19,2% | 20,1% |

*Fonte: nostre elaborazioni sul campione dell'indagine It-Silc.*

**Tab. 2.17 Indicatori di povertà (linea 60%) prima e dopo la crisi per titolo di studio del capofamiglia – tutti gli individui**

| | Linea variabile | | | Linea fissa | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | A) Prima della crisi | C) Dopo la crisi con amm. | D) Dopo la crisi senza amm. | A) Prima della crisi | C) Dopo la crisi con amm. | D) Dopo la crisi senza amm. |
| Fino a media | 24,5% | 24,8% | 25,5% | 24,5% | 26,4% | 27,7% |
| Diploma | 12,5% | 12,8% | 13,1% | 12,5% | 13,7% | 14,4% |
| Laurea | 3,1% | 3,5% | 3,6% | 3,1% | 3,6% | 3,7% |
| Totale | 17,7% | 18,0% | 18,5% | 17,7% | 19,2% | 20,1% |

*Fonte: nostre elaborazioni sul campione dell'indagine It-Silc.*

### *2.2.5 Conclusioni*

Similmente a quanto sta accadendo anche in altri paesi europei (Ward et al. 2009), anche in Italia la recente riduzione del tasso di occupazione ha colpito in misura decisamente superiore alla media i lavoratori in giovane età (l'82% dei posti di lavoro perduti riguarda persone con età non superiore a 40 anni), quelli con basso livello di istruzione e con cittadinanza straniera, senza particolari concentrazioni geografiche. Il ricorso alla Cassa integrazione, invece, ha interessato soprattutto le regioni settentrionali, le fasce centrali di età e i lavoratori di nazionalità italiana.

Come la precedente grave recessione del 1993, anche la crisi ancora in corso dovrebbe determinare, secondo le nostre simulazioni, un incremento della diseguaglianza e della diffusione della povertà. Se teniamo fissa la linea di povertà al livello pre-crisi, la povertà con linea al 60% della mediana dovrebbe aumentare di circa 2,5 punti percentuali, mentre quella con linea al 40% dovrebbe subire una crescita non molto inferiore. Anche la diseguaglianza dovrebbe peggiorare. L'impegno delle politiche pubbliche, in termini di maggiore spesa per i tradizionali ammortizzatori sociali, esercita un significativo impatto sui confini della povertà, senza però riuscire a riportare gli indici alla situazione pre-crisi. A subire più di altri le conseguenze negative della recessione sarebbero le famiglie con minori e quelle residenti nelle regioni settentrionali.

**Riferimenti bibliografici**


Banca d'Italia (2010), *Relazione annuale sul 2009.*

Boeri T. (2010), *Come uscire dal dualismo del mercato del lavoro*, 25 marzo 2010, www.lavoce.info.

Cingano F., R. Torrini, E. Viviano (2010), *Il mercato del lavoro italiano durante la crisi*, Questioni di economia e finanza n. 68.

Commissione Europea (2009), *Employment in Europe 2009*, ISSN 1016-5444.

Inps (2010), *Rapporto Annuale 2009*, http://www.inps.it/Doc/informazione/rapporto_annuale/INPS_RappAnnuale09.pdf (ultimo accesso 1/1/2010).

Istat (2010), *Rapporto annuale: la situazione economica del paese nel 2009*.

Istat (2009). *Integrazione di dati campionari Eu-Silc con dati di fonte amministrativa*, Metodi e Norme, n. 38.

Misiani A. (2010), *Con la Cassa integrazione la disoccupazione è al 12%*, Nens, http://www.nens.it/_public-file/2010-04-30%20Disoccupati%20e%20cassintegrati.pdf (ultimo accesso 30/5/ 2010).

Mocetti S., E. Olivieri, E. Viviano (2010), *Le famiglie italiane e il lavoro: caratteristiche strutturali e effetti della crisi*, mimeo Banca d'Italia

Ward T., Sanoussi F., Ozdemir Erhan (2009), *Effects of the current recession on social exclusion*, European commission, Directorate-General "Employment, Social Affairs and Equal Opprtunities", Research Note n. 4.

# Parte III

# Dentro la crisi: gli immigrati

### 3.1 Mercato del lavoro e traiettorie di impoverimento in due aree metropolitane (Torino e Roma)

Sono poveri gli immigrati? E in che modo la loro condizione è stata aggravata dall'attuale congiuntura negativa? Sarebbe ingenuo, nel tentativo di dare risposta a queste domande, fare affidamento alle sole percezioni di senso comune, dal momento che non sempre la percezione dei fatti corrisponde alla loro reale dimensione. Il punto è che sul fenomeno della povertà degli immigrati le conoscenze di cui disponiamo sono piuttosto incerte e frammentate. Le stime ufficiali della povertà assumono la popolazione come un'entità omogenea, per cui non mettono in conto né la cittadinanza né il paese d'origine; il resto delle nostre conoscenze è frutto di qualche isolato dato di ricerca su piccoli campioni e limitate porzioni di territorio e non consente di spingersi oltre nella generalizzazione dei risultati. Ma la questione fondamentale è che anche qualora vi fossero i presupposti politici ed etici prima ancora che metodologici per avventurarsi su un terreno così malagevole, sarebbe azzardato ipotizzare l'esistenza di una relazione diretta fra l'immigrazione e la povertà. La misurazione della povertà presuppone di regola un parametro di riferimento. In pratica, una frazione di un punto intermedio della distribuzione dei redditi o dei consumi della società di appartenenza, nel caso della povertà relativa; ovvero un paniere minimo di beni e servizi, che implicitamente rinviano ad un insieme di bisogni essenziali in un contesto dato, in quella assoluta. E né l'uno né l'altro figurano nelle misure ufficiali della povertà con riguardo alla popolazione immigrata.

Non è ancora tutto; le difficoltà non si arrestano qui. In teoria, gli studi della povertà degli immigrati oscillano tra due possibili approcci, uno "endogeno" l'altro "esogeno" o assimilazionista. Il primo si basa sugli standard di vita della popolazione immigrata o di singole comunità considerate come virtualmente isolate dal contesto, il secondo sul confronto tra i redditi e i consumi delle famiglie immigrate e quelli della popolazione nel suo complesso. Scelta non da poco, visto che il passaggio da uno all'altro sembrerebbe comportare differenze anche considerevoli nel valore dell'incidenza della povertà (Paterno e Strozza, 2008). Comunque sia, l'adozione di un approccio integrato, con un'unica linea di povertà stabilita in base a parametri monetari, a parte il rischio di introdurre discriminazioni fondate su basi etniche anziché su elementi obiettivi quali l'età, il costo della vita, il livello di istruzione, la condizione economica o la tipologia familiare, sarebbe tenuta a prendere in considerazione tutta una serie di elementi specifici della componente immigrata. Quali? L'essere o meno in possesso di una carta di soggiorno, dunque regolari o irregolari; la prevalenza tra gli immigrati di modelli di consumo fortemente orientati al risparmio; la quota parte del reddito destinata alle rimesse verso i familiari rimasti nel paese d'origine, che ha un peso niente affatto trascurabile nel loro bilancio economico; e non ultimo il fatto che l'entità del salario è spesso valutata soggettivamente non tanto o non solo rispetto al suo potere d'acquisto reale nel paese in cui è percepito, ma ai livelli salariali e al costo della vita in quello di provenienza. Di contro, è indubbio che, accanto a cause di povertà del tutto specifiche della popolazione immigrata, altre sono ampiamente condivise con i nativi, come la mancanza del lavoro, l'assenza di altri percettori di reddito in famiglia, la numerosità familiare e la presenza di figli minori (Barbiano di Belgiojoso e Bonomi, 2007).

Problemi di rilevazione e analisi si presentano anche sul versante degli indicatori di tipo non monetario. Ad esempio, non è agevole stabilire quanto la prossimità residenziale o la coabitazione siano espressione di forme di organizzazione familiare diverse da quelle della famiglia nucleare e quanto, invece, l'effetto della mancanza di alternative e di pratiche discriminatorie; e ancora, quanto l'utilizzo di un servizio sia

espressione di un percorso per così dire virtuoso di inserimento e quanto invece rifletta una condizione di dipendenza ed esclusione. Riguardo all'alloggio, in particolare, è certamente da tenere distinta una condizione di "senza fissa dimora", che implica anche una perdita di legami sociali significativi, da situazioni di disagio abitativo determinate da rapporti di lavoro incompatibili con l'avere un alloggio autonomo (come quella di badante "fissa") e da forme di discriminazione nell'accesso al mercato della casa, che non necessariamente riflettono una carenza di reddito o di relazioni sociali.

### *3.1.1 Il lavoro come "proxi"*

All'equazione immigrazione-povertà è stata nondimeno attribuita in passato una qualche legittimità, pure a livello istituzionale. Nei primi anni '90, un Rapporto della Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione classificava gli immigrati provenienti dai paesi del sottosviluppo tra i soggetti in condizioni di "povertà estrema", ponendoli in pratica sullo stesso piano dei senza fissa dimora, dei gruppi nomadi e dei malati di mente. Le ragioni? Una "grave insufficienza di reddito economico [abbinata] ad una serie di elementi negativi fra loro correlati, quali la mancanza di salute, di famiglia, di lavoro, di casa, di conoscenze, di sicurezza…, pongono di fatto la persona ai margini della società e ne rendono assai problematica l'integrazione" (Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione, 1992: 87-88).

Senza dubbio alcuni di questi fattori, soprattutto la mancanza o l'insufficienza di un reddito da lavoro e di un'abitazione, possono dar luogo a deprivazioni materiali e a serie situazioni di emarginazione; ed altri – l'assenza di sostegni familiari in momenti di difficoltà o di riconoscimento giuridico – sfociare a lungo andare in forme più o meno gravi di esclusione. E tuttavia, da qui a sostenere che l'immigrato possa essere incluso *d'emblée* nella schiera dei poveri estremi e degli emarginati il salto è davvero eccessivo; e comunque sia non supportato da consistenti dati di fatto. In generale gli immigrati non sono portatori di patologie di particolar gravità, trattandosi per lo più di giovani, con livelli di istruzione mediamente superiori a quelli dei nativi, dotati di capitale umano, e fortemente motivati ad inserirsi nella società d'arrivo; in ogni caso, poco o nulla hanno in comune, per dire, con le persone uscite dagli ospedali psichiatrici o rifiutati dalle loro famiglie o con le comunità rom e sinti.

Una prima via d'uscita da queste complicate questioni di metodo e di concetto sta nel ripiegare su indicatori indiretti del tenore di vita della popolazione immigrata. E tra questi, non c'è dubbio che la dimensione lavorativa, fatte le debite cautele, consenta di aggirare almeno una parte di quelle difficoltà. Per due fondamentali motivi: che la ricerca di un lavoro e del relativo guadagno economico costituiscono, con pochissime eccezioni, la spinta principale ad emigrare dal paese d'origine ed una forte motivazione ad inserirsi più o meno stabilmente in quello di arrivo; e che di regola al lavoro si legano a cascata pressoché tutti gli aspetti fondamentali delle condizioni di vita degli immigrati come la situazione abitativa, l'accesso ai servizi di welfare, il godimento dei diritti, ecc. (Carchedi *et al*., 1999: 230). Il che giustificherebbe l'assunzione della dimensione lavorativa come *proxi* del tenore di vita; ma ad una condizione, che chiariremo meglio più avanti. E cioè che, al di là dell'analisi della struttura del mercato del lavoro degli immigrati, si approfondiscano con gli strumenti propri dell'analisi qualitativa (interviste in profondità e storie di vita) anche le "traiettorie" dei loro percorsi lavorativi, cioè l'insieme delle possibilità che identificano caso per caso la posizione degli immigrati rispetto al loro originario progetto migratorio.

### *3.1.2 Mercato del lavoro degli immigrati e impatto della crisi*

Scontato lo scarto temporale tra l'avvio della recessione e le sue conseguenze sui

tassi di occupazione e disoccupazione, la rilevazione delle forze di lavoro consente di compiere una prima sia pur grossolana valutazione dell'impatto della crisi sul tenore di vita dei lavoratori immigrati. Nel 2009, secondo l'ultimo Rapporto annuale sulla situazione del Paese (Istat, 2010a), tra i lavoratori italiani si registra una variazione negativa del totale degli occupati (-527mila), che ha interessato in particolare le professioni qualificate e tecniche e i settori dell'industria e dei servizi (con un calo pari, rispettivamente, a 403mila, 261mila e 227mila unità, non ugualmente suddiviso tra la componente maschile e quella femminile). Tra il quarto trimestre del 2008 e la fine del 2009, la popolazione straniera è aumentata di oltre 300mila unità, e gli occupati di 147mila unità, con una variazione tendenziale dell'8,4%, che ha interessato in particolare la componente femminile occupata in agricoltura (+66%) e nei servizi alle famiglie (+22,1%); settori nei quali la popolazione femminile autoctona ha invece accusato un calo di occupazione o è rimasta sostanzialmente invariata. Il Rapporto annuale segnala opportunamente che la diminuita occupazione dei lavoratori italiani e il concomitante incremento di quella straniera si distribuiscono nella geografia del territorio in misura diversa: "Il calo degli italiani ha interessato per il 40 per cento le regioni meridionali (…), mentre la crescita degli stranieri si è realizzata nell'86 per cento dei casi nelle regioni centro-settentrionali che assorbono oltre i quattro quinti degli occupati stranieri" (*Ibid*.: 128). Ciò significa che la crescita dell'occupazione straniera ha ulteriormente accentuato il carattere duale del mercato del lavoro nazionale, in cui i lavoratori immigrati sono concentrati nei lavori meno qualificati e a bassa specializzazione che meno risentono degli effetti ciclici negativi; lo stesso per quanto concerne l'elevata incidenza degli stranieri sottoccupati e sottoinquadrati, sul totale degli occupati, rispetto ai lavoratori italiani.

Sulla partecipazione al lavoro degli stranieri e degli italiani influisce naturalmente la diversa composizione demografica dei due aggregati. Il fatto che la popolazione immigrata sia composta prevalentemente di giovani, "più spesso single degli italiani e molto più raramente figli adulti che vivono con i genitori spiega, almeno in parte, la loro maggior propensione a essere attivi sul mercato del lavoro e la minor disponibilità a tempi lunghi di attesa per la ricerca di un impiego" (Fullin, in stampa). Va da sé che queste caratteristiche non hanno un effetto univoco: da un lato, penalizzano certamente gli immigrati, aggravando il rischio di disoccupazione, non potendo essi di regola contare né su sussidi di welfare né su quei sostegni familiari sui quali possono invece fare assegnamento i giovani italiani anche e soprattutto in periodi di recessione; anche e soprattutto in un paese come l'Italia dove attraverso la mediazione delle famiglie passa se non tutto quasi tutto. Dall'altro, a parità di età e livello di istruzione con gli italiani, quelle caratteristiche accentuano la propensione degli immigrati a spostarsi sul territorio, ad accettare comunque un lavoro, quale che sia, a qualunque condizione, anche nell'economia sommersa, dunque sottoqualificato e sottopagato, pur di lavorare. Il che, a differenza degli italiani, fa venir meno uno dei termini del problema: quel confronto con il tenore di vita della famiglia d'origine che consente, a chi come i nativi può contare sul sostegno economico dei familiari, di rinviare la scelta lavorativa, valutando la convenienza ad accettare lavori che richiedono appunto di spostarsi sul territorio, con scarse prospettive di carriera, basse retribuzioni e condizioni di lavoro non sempre adeguate.

È per questa ragione che la situazione delle donne immigrate, per lo più occupate (spesso usufruendo anche dell'alloggio) in settori che risentono relativamente poco del ciclo economico, come l'assistenza agli anziani e il lavoro domestico, ove le qualifiche personali assumono minore rilevanza, sia di regola migliore di quella degli immigrati maschi (Reyneri, in stampa). Per i quali, invece, malgrado i fattori "protettivi" di cui si è detto prima, l'impatto del ciclo negativo è stato verosimilmente più consistente;

soprattutto nelle regioni centro-settentrionali dove, per effetto della maggiore domanda di lavoro e della minore disoccupazione, si addensa la stragrande maggioranza della popolazione immigrata. Tra il terzo trimestre del 2008 e il quarto del 2009, in queste regioni il tasso di disoccupazione dei maschi immigrati è aumentato di oltre sei punti percentuali, ben più di quello degli italiani, soprattutto a causa della "caduta dell'occupazione in due settori in cui sono molto presenti quali le costruzioni e l'industria manifatturiera" (*Idem*).

È dimostrato che gli immigrati si concentrano soprattutto in quei lavori dove le condizioni sono più dure, si richiede un maggior sforzo fisico, maggior disponibilità ad accettare straordinari e turni faticosi, dove maggiore è la nocività e più elevati i rischi di infortunio. Denominatori comuni di questi lavori sono di regola la precarietà del posto, la scarsa qualificazione degli occupati, uno status sociale decisamente basso e poche o punte possibilità di carriera; per soprammercato, l'occupazione ha luogo prevalentemente in alcuni settori produttivi (la raccolta stagionale in agricoltura, l'edilizia, i servizi alla persona nella sfera domestica, altri rami del terziario dipendente, ecc.), in aziende, laboratori ed esercizi per lo più di piccole dimensioni in cui maggiore è il rischio di licenziamento, spesso nell'economia sommersa o irregolare, nel lavoro sottopagato e/o pagato al nero. In buona sostanza, gli immigrati occupano i segmenti inferiori del mercato del lavoro e in molti di questi hanno un peso rilevante se non preponderante.

Nel 2009, secondo le stime fornite dal presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica nel corso di una recente audizione presso la XI Commissione della Camera, erano "circa 2 milioni e 996 mila le unità di lavoro non regolari occupate in prevalenza come dipendenti" (Istat, 2010). Il dato è certamente in diminuzione dall'inizio del decennio; e tuttavia, tra il 2001 e il 2008, malgrado le misure a sanatoria dell'irregolarità degli stranieri extracomunitari, il numero di lavoratori stranieri irregolari è aumentato, con un'inversione di tendenza solo nell'ultimo anno, che ha ridotto il tasso di irregolarità di questa componente dal 13,8% del 2008 al 12,7% del 2009. Restano notevoli le differenze per settori produttivi e per ripartizione, con elevati tassi di irregolarità in agricoltura e nel settore dei servizi alle famiglie, che impiega circa la metà della manodopera straniera non regolare; mentre la quota di lavoro irregolare del Mezzogiorno è più del doppio di quella delle altre due ripartizioni.

Se la fase ciclica negativa ha prodotto una contrazione generale della domanda di lavoro, ha tuttavia colpito in misura più rilevante gli stranieri, con un dimezzamento netto della crescita tendenziale degli occupati (da 204mila a 92mila) addebitabile nel complesso ad una flessione della forza lavoro impiegata nel comparto dell'industria manifatturiera e nel terziario (*Idem*). Nel contempo, specie nella seconda parte del 2009, l'aumento dei disoccupati e degli inattivi ha investito gli stranieri in misura più che proporzionale al loro peso demografico (+77mila e +113mila, rispettivamente), interessando sia la componente maschile sia quella femminile. Per cui, "la crescita della popolazione straniera si è tradotta in un incremento occupazionale in misura più contenuta rispetto al recente passato, per effetto sia dell'aumento dei ricongiungimenti familiari sia della crescente difficoltà di trovare un impiego" (Istat, 2010a: 127).

Ai fini di questa analisi, tuttavia, dai dati tendenziali occorre spostare l'attenzione sulle condizioni di lavoro degli immigrati. A questo riguardo, sono anzitutto da considerare – *nécessité oblige* – la loro maggiore capacità di adattamento ad un improvviso peggioramento del mercato del lavoro, la disponibilità a inseguire sul territorio le opportunità di lavoro, la propensione ad accettare impieghi scarsamente qualificati, retribuzioni nettamente più basse e condizioni di lavoro peggiori e più rischiose. Non solo. Gli immigrati non possono contare di regola su sussidi di disoccupazione, tutele sanitarie, servizi e aiuti da parte dei familiari, per giunta con il

rischio di finire in clandestinità e di un ritorno forzoso ai paesi d'origine, che non di rado hanno risentito della crisi in maniera persino più pesante.

I lavoratori immigrati pagano dunque la relativa tenuta dell'occupazione e il contenimento della disoccupazione al prezzo di un forte declassamento professionale, di un ridotto o nullo rendimento del titolo di studio, di una maggiore esposizione alla segregazione nei livelli bassi della struttura occupazionale, di assenza di protezioni in momenti di difficoltà e in caso di perdita del posto di lavoro (Fullin, in stampa); pagano cioè il prezzo di peggiori condizioni di vita (abitazione e salute in primis) e maggiori rischi di cadere in una spirale non sempre reversibile di impoverimento.

### *3.1.3 Approfondimenti. Mercato del lavoro e crisi economica in due realtà metropolitane (Torino e Roma)*

#### *3.1.3.1 Torino*[42]

Gli immigrati sono ormai da anni entrati a far parte stabilmente della forza lavoro impiegata dal sistema economico del Piemonte; il loro radicamento occupazionale si rafforza di pari passo con la crescita di altri indicatori di stabilizzazione della loro presenza: il numero di bambini e giovani iscritti nelle scuole, di matrimoni misti, di abitazioni acquistate (Ires Piemonte, 2008). La loro collocazione nel mercato del lavoro piemontese ha dunque caratteristiche strutturali e può essere sinteticamente rappresentata negli ultimi anni in termini di "allargamento della presenza, sottoutilizzo del capitale umano, complementarietà rispetto alla forza lavoro italiana" (Di Monaco, 2010).

Tra il 2005 e il 2008 gli uomini stranieri occupati aumentano del 40% a livello regionale, passando da 67.000 a 94.000, mentre gli italiani occupati diminuiscono del 2%. Le donne straniere occupate aumentano del 56%, passando da 41.000 a 65.000, a fronte di un aumento delle donne italiane occupate del 3%. Nel complesso, nel 2008 gli stranieri rappresentano in Piemonte l'8,4% degli occupati (*Ibid.*). Nell'ultimo trimestre 2008, quando si cominciano a cogliere i primi effetti della grave crisi economica internazionale, gli occupati nel loro complesso risultano ancora in crescita nella regione, grazie alla componente straniera e soprattutto ai settori dei servizi, dove gli immigrati svolgono prevalentemente lavori precari e non qualificati (Caritas/Migrantes, 2009).

Se si considerano i settori di occupazione, emerge con forza una segmentazione sia verticale che orizzontale del mercato del lavoro, nonché l'esistenza di nicchie etniche (Di Monaco, 2010). La forte presenza degli stranieri nell'area del lavoro non qualificato e nei servizi alla persona rende particolarmente evidente la loro complementarietà rispetto ai lavoratori italiani. Nel 2008 la presenza di immigrati a livello piemontese era quasi tripla rispetto alla media nelle costruzioni e più che quadrupla nei servizi alla persona, mentre era molto bassa nel settore del credito e delle assicurazioni, nella pubblica amministrazione e nei settori dell'istruzione e della sanità. In Piemonte, sempre nel 2008, gli stranieri erano il 34% dei lavoratori generici, quasi il 14% degli operai specializzati e l'11,4% degli operai semiqualificati, mentre rappresentavano lo 0,8% delle professioni ad elevata specializzazione, l'1,1% degli impiegati e il 2,2% dei tecnici. La presenza nel lavoro dipendente era più che doppia rispetto a quella nel lavoro autonomo (sopra al 10% contro il 4% circa) (*Ibid.*).

Nello stesso anno i tre addensamenti più rilevanti in Piemonte erano relativi, per gli uomini, al lavoro dipendente nell'industria (oltre 28.000 lavoratori) e nelle costruzioni (più di 21.000 individui) e per le donne nei servizi alla persona (più di 33.000). Da

42 L'analisi dell'area torinese è di Antonella Meo.

segnalare inoltre, tra i gruppi professionali, il tasso di crescita in assoluto più elevato, sempre nel 2008, delle donne straniere nel lavoro dipendente nei servizi (+16,4%), settore in cui vi è la maggiore concentrazione di stranieri (le immigrate sono il 48,5% delle dipendenti) (Di Monaco, 2010).

Anche nella congiuntura negativa l'immigrazione sembra continuare a rispondere ai fabbisogni della domanda di lavoro non soddisfatti dalla manodopera locale. La rilevazione Istat sulle forze di lavoro mostra infatti che nel Nord Italia il numero di occupati italiani nel 2009 diminuisce, riducendosi di 241.000 unità tra il quarto trimestre del 2008 e il quarto trimestre del 2009, mentre quello degli stranieri aumenta di 34.000 unità. "Sembrerebbe prevalere un effetto sostituzione e spostamento verso il basso della qualità della domanda di lavoro delle imprese, in un contesto di forte segmentazione del mercato" (*Ibid.*)[43].

Con il persistere della crisi economica internazionale, le condizioni del mercato del lavoro si deteriorano anche per la popolazione immigrata. Da un lato, i dati Istat registrano nel Nord Italia una perdita di posti di lavoro di immigrati inferiore a quella subita dai lavoratori italiani, confermando la segmentazione del mercato del lavoro, per cui italiani e immigrati lavorano in ambiti diversi. Dall'altro, però, si allarga l'offerta di lavoro straniera in cerca di impiego e l'area della disoccupazione. Tra il quarto trimestre del 2008 e il quarto trimestre del 2009 si assiste a un aumento consistente degli italiani in cerca di occupazione, ma anche a un aumento ancora più forte per gli stranieri. Probabilmente quest'ultimo dato è riconducibile alla combinazione di un effetto attrazione, che non sembra venir meno con la crisi, e di una riduzione delle opportunità di lavoro (*Ibid.*). Tra il terzo trimestre del 2008 e il quarto del 2009 il tasso di disoccupazione nel Nord Italia, secondo la stessa rilevazione Istat, cresce per gli italiani dal 3% al 5,2% e per gli stranieri dal 6,5% al 12,8% (L'Eau Vive Comitato Rota, 2010)[44].

Trova dunque conferma anche nel territorio torinese una tendenza nazionale, ovvero "la maggiore esposizione degli stranieri al rischio di disoccupazione, pur in un quadro dove gli andamenti occupazionali sembrerebbero avere avvantaggiato proprio la componente immigrata impiegata nei lavori 'da immigrati' (quelli a bassa qualificazione)" (Fondazione Ismu, 2010: 94). In quest'ottica è plausibile ipotizzare che le occupazioni a bassa qualifica degli immigrati siano state, almeno finora, risparmiate dalla recessione in corso.

Va sottolineato che il mercato del lavoro torinese risulta ancora fortemente colpito dalla crisi economica. L'osservazione dell'ultimo trimestre 2009 rispetto all'analogo periodo del 2008 denota infatti l'aggravarsi della crisi occupazionale: a livello provinciale aumentano i flussi di disoccupati che si rivolgono ai centri per l'impiego e le cessazioni dei contratti di lavoro, mentre si riducono ulteriormente le durate dei contratti

43 Sappiamo, tuttavia, che i dati della rilevazione Istat vanno presi con cautela: l'incremento di occupati stranieri nel 2009 potrebbe essere in parte dovuto al processo di regolarizzazione avviato a fine 2008, che prevedeva a livello nazionale 150mila nuovi ingressi, con contratto di lavoro presumibilmente sottoscritto nel corso del 2009.

44 Già negli anni 2005–2008 il tasso di disoccupazione degli stranieri in Piemonte era aumentato, passando dal 4,1% al 7,1% per gli uomini e dall'8,6% al 13,2% per le donne, mentre quello degli italiani, molto più basso, era aumentato di poco per gli uomini - dal 3,3% al 3,7% - e diminuito per le donne dal 6,3% al 5.7% Al riguardo va sottolineato che in tutti i paesi europei, come nelle altre regioni del Nord Italia, il tasso di disoccupazione della popolazione immigrata è tipicamente più alto di quello della popolazione autoctona e anzi ha talvolta un andamento rovesciato rispetto a quello del mercato. Quando aumentano gli occupati, come nel periodo considerato, diminuisce la disoccupazione degli italiani e invece cresce quella degli stranieri, perché l'aumento delle opportunità occupazionali costituisce la loro principale attrazione (Di Monaco, 2010).

a termine[45]. La tendenza al ricorso alla cassa integrazione risulta ancora in crescita[46:] al 31 dicembre 2009 risultano utilizzare la cassa in deroga 194 aziende per un totale di 2.175 lavoratori, di cui l'80% interessati a partire dall'ultimo trimestre dell'anno (Osservatorio del mercato del lavoro, Provincia di Torino). Inoltre, se nella provincia di Torino la cassa integrazione ordinaria subisce nei primi mesi del 2010 un rallentamento[47], la cassa in deroga mostra un incremento costante da gennaio ad aprile 2010 e la cassa integrazione straordinaria aumenta da gennaio a marzo 2010 di nove volte (Ires Lucia Morosini, 2010).

Le domande di disoccupazione ordinaria ed edile accolte dall'Inps sul territorio piemontese, per dar conto con un altro indicatore dell'impatto della crisi, sono più che raddoppiate dal 2007 al 2009, mostrando un andamento in continua salita che non sembra arrestarsi, con una crescita nei due anni del 124% che nel caso della provincia di Torino raggiunge il 163,7% (Agenzia Piemonte lavoro).

In questo scenario, i dati dell'Osservatorio regionale del mercato del lavoro, riportati nel Rapporto 2010 dell'Osservatorio Ires sull'immigrazione in Piemonte, mostrano che la contrazione delle opportunità di lavoro per gli immigrati non è generalizzata né omogenea sul territorio piemontese (Durando, 2010). Nel complesso, a livello regionale, "la performance degli stranieri risulta migliore di quella degli italiani, salvo che per gli avviamenti maschili e per quelli a tempo determinato, dove lo scarto è comunque limitato" (*Ibid.*). Le differenze più nette a vantaggio degli stranieri riguardano le assunzioni femminili, legate soprattutto al settore del lavoro domestico che non pare risentire della crisi (+7%) ed è caratterizzato da un esteso ricorso al lavoro part-time e a contratti a tempo indeterminato (*Ibid.*). Al riguardo va però ricordata la regolarizzazione di colf e assistenti domiciliari conclusasi il 30 settembre scorso.

Anche il settore agricolo, contrariamente alla tendenza prevalente, sperimenta nel 2009 in Piemonte un incremento degli avviamenti rispetto all'anno precedente, almeno nella forma del lavoro stagionale (+ 2,5%), con una sostituzione di manodopera italiana con manodopera straniera, la quale arriva a coprire più del 60% delle procedure di assunzione (Osservatorio regionale del mercato del lavoro)[48].

La flessione della domanda di lavoro straniera è rilevabile con più forza laddove le attività industriali, come nel caso della provincia di Torino, assumono maggiore rilevanza e non ci sono significativi meccanismi di compensazione settoriale. In particolare, sono i bacini della cintura torinese a maggiore vocazione industriale quelli in cui la popolazione immigrata sperimenta le difficoltà maggiori (Chivasso, Moncalieri, Settimo Torinese). A Cuorgné, per esempio, la caduta degli avviamenti degli immigrati è la più elevata del Piemonte con un valore di -54% (-66% per gli uomini) a causa della grave crisi del distretto dello stampaggio (*Ibid.*). Com'è noto,

45 Non solo diminuiscono le opportunità di lavoro, ma scade anche la qualità e la quantità del lavoro precario. Se nel 2008 l'80% dei nuovi avviamenti erano a termine, nel 2009 diminuiscono i rapporti di lavoro a carattere subordinato, sia a tempo determinato (-27%) che a tempo indeterminato (-29%), e le somministrazioni (-27%), con un effetto sostituzione verso formule contrattuali con minori garanzie (Osservatorio del mercato del lavoro, Provincia di Torino).

46 Tra ottobre 2008 e dicembre 2009 le ore autorizzate nella provincia di Torino superano i 119 milioni, con un incremento del 375% rispetto all'analogo periodo precedente. Le ore relative alla componente ordinaria rappresentano il 66% (Osservatorio del mercato del lavoro, Provincia di Torino).

47 Nel mese di aprile 2010, in provincia di Torino, il monte ore mensile di cassa integrazione ordinaria presenta in ogni caso un valore del 24% superiore a quello medio del Piemonte (Ires Lucia Morosini 2010).

48La dinamica territoriale è naturalmente condizionata anche dalla distribuzione geografica dei vari gruppi nazionali, che spesso tendono a concentrarsi in alcune zone a causa delle specializzazioni occupazionali e/o delle catene migratorie attivate dai primi nuclei insediati.

nella provincia di Torino la crisi economica ha colpito in modo particolarmente pesante il settore manifatturiero, in particolare il metalmeccanico che perde complessivamente, nel corso del 2009, il 58% degli avviamenti al lavoro. Il settore residuale denominato "altra industria" cala del 34% e l'edilizia del 24%. Nei servizi risultano particolarmente colpiti il settore dei trasporti (-29%) e quello turistico-alberghiero (-24%) (Osservatorio del mercato del lavoro, Provincia di Torino).

Nel 2009 le procedure di assunzione registrate dai centri per l'impiego sul territorio della provincia di Torino mostrano una flessione complessiva rispetto all'anno precedente del 16%: nello specifico le assunzioni che riguardano gli italiani calano del 16,9%, mentre quelle che coinvolgono gli stranieri si riducono del 20,5% (Osservatorio regionale del mercato del lavoro). Nel 2008 l'industria, costruzioni comprese, assorbiva il 35,5% delle assunzioni di stranieri in Piemonte, mentre l'anno seguente la quota scende di 10 punti percentuali. Una recente rilevazione della Fillea-Cgil di Torino riscontra che nelle costruzioni la metà dei lavoratori in Piemonte sono stranieri. Rispetto al settore edile, va detto che la crisi risulta aver aggravato un trend negativo iniziato già a metà degli anni Duemila. "Dopo la grande crescita registrata a Torino fra la fine degli anni Novanta e i primi anni del nuovo secolo l'attività si è drasticamente ridimensionata già nella fase post-olimpica: il numero delle concessioni per la costruzione di abitazioni si è ridotto nel giro di pochi anni a un terzo appena rispetto ai valori del 2003-04" (*Ibid.*). A questa tendenza ha contribuito la contrazione dei lavori pubblici in Piemonte, il cui valore è diminuito dal 2005 al 2008 da 1.550 a 750 milioni (Osservatorio regionale dei lavori pubblici).

Nel 2009 gli stranieri risultano infine particolarmente colpiti dai licenziamenti: gli immigrati iscritti nelle liste di mobilità in provincia di Torino nel 2009 crescono dell'87% contro il 32% degli italiani. Ad inizio 2010 ogni 100 iscritti nelle liste 37 sono stranieri (Comitato Rota, 2010). La crisi investe maggiormente gli immigrati provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est entrati a far parte dell'Unione Europea, per il loro maggiore orientamento verso il lavoro nell'industria e nell'edilizia, dove la crisi ha colpito con più forza (Osservatorio regionale del mercato del lavoro). Romeni e bulgari avevano registrato un incremento eccezionale delle assunzioni con l'acquisizione dello status di cittadini europei, che li ha quasi del tutto svincolati dal regime contingentato degli extracomunitari a cui precedentemente erano soggetti, arrivando a sfiorare a livello regionale i 20.000 avviamenti nei primi tre mesi del 2007, scesi a poco meno di 15.000 nel periodo successivo, mentre nel 2006 le loro assunzioni erano state dell'ordine di circa 6.000 a trimestre (Ires Piemonte, 2009: 13). Senegalesi e marocchini risentono in modo particolare della caduta delle assunzioni nell'industria che, a livello regionale, calano del 60% tra il 2008 e il 2009. Per i cittadini del Senegal il peso del comparto manifatturiero scende dal 56% al 32,5%. Altre nazionalità riescono invece a contenere le perdite e addirittura i cinesi, in controtendenza, sembrano registrare un aumento delle occasioni di lavoro. "In sintesi, la provincia di Torino è a livello regionale quella in cui si riscontra nell'ultimo anno un calo degli avviamenti al lavoro degli stranieri superiore a quello della popolazione locale ed anche lo scarto più netto fra la performance degli uomini e delle donne, anche se gli avviamenti femminili diventano la maggioranza nella gran parte del territorio piemontese" (Durando, 2010).

Un ultimo dato di inquadramento è importante: gli stranieri residenti a Torino rappresentano nel 2009 il 13,6% della popolazione cittadina, con una presenza di 124.200 individui su 910.504 (Ufficio Statistica del Comune di Torino). Al dicembre 2009 i romeni costituiscono il 41% degli stranieri residenti, essendo divenuti tra il 2006 e il 2007 il gruppo di gran lunga più numeroso, seguiti a una certa distanza da marocchini (15,3%), peruviani (6,6%), albanesi (4,5%) e cinesi (4,0%).

*3.1.3.2. Roma*[49]

Considerazioni e dati esposti fin qui rispetto al quadro nazionale e all'area torinese trovano sostanzialmente riscontro anche nella Provincia di Roma, in cui la presenza straniera è da sempre relativamente elevata ed in continua crescita. Malgrado la crisi, anche nell'area della Capitale l'incremento di occupati stranieri ha compensato la perdita di posti di lavoro registrata fra gli occupati di origine italiana (+18,7% nel 2009 sul 2008). Un risultato che, oltre a rappresentare la conseguenza di circostanze di natura sociale (soprattutto, come vedremo, la mancanza di reti familiari consolidate) e/o legislativa (divieto di ingresso legale senza contratto di lavoro), che non consentono ai cittadini stranieri di permanere se non per un tempo limitato nel nostro paese senza un supporto economico, riflette la diversa demografia della popolazione straniera rispetto a quella italiana: il 62,1% si colloca nella fascia d'età 25-44 anni, a fronte del 33% della popolazione di origine italiana.

Entrando nelle caratteristiche dell'occupazione, in provincia di Roma il 77% circa degli occupati stranieri svolge professioni a bassa qualificazione (operai e professioni non qualificate) contro il solo 19,9% rilevato fra i lavoratori italiani. Si tratta per lo più di impieghi da operaio, assistente familiare, collaboratore domestico, manovale edile, portantino, commesso, per i quali viene richiesto soprattutto impegno fisico e resistenza. Il divario, peraltro amplissimo, conferma la realtà di un mercato del lavoro che continua ad offrire ai cittadini stranieri un segmento specifico e ristretto di occupazioni, che spesso prescinde dal loro livello di istruzione o della qualificazione professionale acquisita. Nella provincia di Roma, ben il 52,2% degli stranieri trovano impiego in attività non qualificate contro appena il 6% degli italiani; un dato, che si riscontra anche a livello nazionale, sia pure in misura più ridotta (rispettivamente il 35,9% e il 7,3%). Significative sono anche le differenze di genere: mentre le donne trovano lavoro soprattutto come collaboratrici domestiche, commesse, baby-sitter o infermiere, gli uomini svolgono generalmente professioni collocate nell'edilizia o nel settore dei trasporti.

La prevalenza di lavoratori stranieri in occupazioni manuali e scarsamente qualificate trova conferma nella quota molto ridotta di stranieri impiegati in attività che richiedono alte specializzazioni o come dirigenti ed imprenditori. Nell'ultimo anno, questo segmento ha subito una contrazione particolarmente evidente nella provincia di Roma, dove la presenza di una quota di occupati con queste caratteristiche percentualmente più elevata della media nazionale sembrava un dato ormai consolidato; segno che la crisi ha colpito pure la componente straniera, penalizzando anche questa quota di eccellenza della forza lavoro.

Come e più che a livello nazionale, la distribuzione degli occupati secondo il titolo di studio attesta anche qui la presenza di una quota non trascurabile di lavoratori stranieri in possesso di un diploma di scuola superiore o di una laurea. Più di uno straniero occupato su due (59,8%) possiede una formazione pari o superiore al diploma, contro il 44,2% della media nazionale. Ciò nonostante, il 34% degli occupati stranieri con una formazione universitaria o post-universitaria svolge un lavoro non qualificato rispetto allo 0,6% dei lavoratori romani con la stessa formazione. Al contrario, sommando gli impieghi non qualificati e quelli di tipo operaio si calcola che mentre questi sono svolti solo dall'1% dei lavoratori romani laureati, la percentuale sale al 45,9% fra i lavoratori stranieri con lo stesso titolo di studio, che risultano dunque fortemente penalizzati da un inquadramento professionale inadeguato rispetto alla formazione acquisita. L'incidenza di questi impieghi è ancora più significativa fra i lavoratori stranieri che hanno come titolo di studio più alto il diploma superiore,

49 L'analisi del mercato del lavoro nella Provincia di Roma, condotta sulla base della rilevazione delle forze di lavoro, è di Clementina Villani.

occupati nell'81% dei casi in mansioni operaie o non qualificate. Invece i lavoratori romani in possesso di questo stesso titolo di studio sono per lo più assunti con funzioni di impiegato (57,9%) e con mansioni altamente qualificate (29,9%).

È dunque evidente che, tanto a livello nazionale quanto in provincia di Roma, vi sia un indubbio fenomeno di *skill mismatch* che contraddistingue il collocamento occupazionale dei lavoratori stranieri, "complice" la necessità della popolazione immigrata, anche di quella più istruita, ad accettare comunque lavori a bassa specializzazione e, di conseguenza, a bassa remunerazione. Oltre che per mere ragioni di sopravvivenza, ciò avviene anche per mancanza di valide alternative o per l'assenza di una rete familiare di sostegno. Diverso è per gli italiani – in particolare se giovani che vivono in famiglia – che presentano una maggiore propensione a non accettare questo tipo di impieghi, preferendo proseguire nella ricerca di un impiego che soddisfi più pienamente le proprie aspettative (Pugliese, 2002).

Nonostante la disponibilità degli immigrati ad accettare di lavorare pressoché a qualunque condizione, permane tuttavia una sacca di disoccupazione. Nel 2009, a Roma, erano circa 24.800 gli stranieri in cerca di lavoro, con un aumento di quasi 7.500 persone rispetto al 2008 (+42,7%). La percentuale di disoccupati stranieri sul totale dei senza lavoro è in continua crescita – dal 9,3% del 2007, si passa al 13,5% del 2008 e al 16,6% del 2009 – soprattutto per i maschi (+85,9%), molti dei quali sono lavoratori che hanno perso la precedente occupazione. Per chi il lavoro crisi permettendo continua ad averlo, resta il problema della retribuzione. Le prevalenti collocazioni professionali e le tipologie di impiego più diffuse fra gli immigrati a Roma, si riflettono, come prevedibile, in livelli retributivi nel complesso piuttosto modesti, e comunque lontani da quelli dei lavoratori italiani. La loro retribuzione, infatti, si attesta mediamente intorno a 890 euro mensili, a fronte dei 1.345 percepiti sempre in media dai lavoratori di origine italiana. Entrando nel dettaglio, un salario mensile superiore ai 2.000 euro è appannaggio del 10,2% degli occupati italiani ma solo dello 0,4% dei loro colleghi stranieri: un dato, questo, che da solo esprime un livello di segregazione molto significativo e riflette una realtà complessa e problematica in cui la strada verso parità di diritti e di cittadinanza è in gran parte ancora da percorrere.

### *3.1.4 Immigrazione e povertà*

Una prima conclusione che è possibile trarre da questi scenari è che nell'area torinese come in quella romana gli effetti della crisi si sono tradotti, dove più dove meno, in un indebolimento del tenore di vita e delle funzioni di sicurezza degli immigrati, e pertanto in una potenziale crescita del rischio di impoverimento di questa componente; un rischio sicuramente più grave per coloro che a causa della crisi hanno perso il lavoro e non sono sufficientemente protetti dalle reti sociali, comunitarie e familiari o hanno difficoltà ad accedere ai servizi per motivi legati alla normativa o alle carenze dell'offerta locale. Inoltre, è lecito presumere che almeno per una parte degli immigrati (comprese le donne addette alla cura di anziani e bambini) le difficoltà di ingresso legale abbiano reso necessario un periodo iniziale di clandestinità ovvero abbiano accresciuto la frequenza di ricadute nell'irregolarità, per difetto dei requisiti richiesti (lavoro regolare, alloggio idoneo, ecc).

Alla luce di queste osservazioni, prende dunque corpo il ruolo fondamentale che nei processi di impoverimento giocano, oltre le caratteristiche personali degli immigrati e il contesto locale e istituzionale, le trasformazioni del mercato del lavoro. Del resto, conferme a sostegno di questa considerazione erano venute anche dalle ricerche qualitative condotte un anno fa, nel corso del 2009, nell'ambito delle attività conoscitive della Commissione di indagine sull'esclusione sociale, in queste stesse aree metropolitane (Sgritta, 2010). Risultava in effetti da quelle indagini che non pochi

immigrati, anche con progetti di insediamento stabili e già inseriti nel contesto locale, s'erano venuti improvvisamente a trovare in gravi difficoltà economiche a causa della crisi per mancanza di risorse e di aiuti; e, perso il lavoro e nell'impossibilità di far fronte alla spesa dell'affitto, non avevano trovato altra soluzione che quella di rivolgersi all'assistenza privata e ripiegare sull'ospitalità di uno dei tanti dormitori gestiti dalle organizzazioni di volontariato presenti sul territorio. Nell'area torinese, in particolare, il mancato rinnovo dei contratti in scadenza e il peggioramento delle condizioni di vita avevano innescato una perversa "*race to the bottom*", accrescendo la disponibilità degli italiani ad accettare anche quei lavori scarsamente qualificati e spesso penosi che prima della crisi avrebbero rifiutato, mettendoli di fatto in competizione con i lavoratori immigrati, e questi naturalmente in concorrenza tra loro (Meo, 2010); un dato che, come abbiamo visto, trova ulteriore conferma nel 2010.

Rispetto a Torino, a Roma la crisi ha avuto forse effetti meno profondi e diffusi, ma la perdita del lavoro ha colpito i fragili bilanci familiari di quei nuclei di immigrati che già si dibattevano fra mille difficoltà; non a caso le maggiori criticità erano emerse sul versante della casa (un settore in cronica emergenza nella Capitale), in particolare per quelle famiglie di immigrati che erano ancora in attesa di trovare una dignitosa sistemazione alloggiativa (Deriu, 2010).

Comunque sia, l'esame della struttura e della dinamica del mercato del lavoro non rappresenta che lo stadio preliminare di un'approfondita analisi della povertà degli immigrati. Contribuisce certamente ad individuare alcune delle principali cause che possono aver accresciuto la vulnerabilità di questa componente della popolazione, ma non consente di cogliere nello specifico i processi di impoverimento e il loro decorso nel tempo. Per farlo, non basta riconoscere le evidenze fondamentali. È indispensabile procedere oltre. Interrogarsi sui percorsi di vita degli immigrati, sui loro progetti migratori, valutare come e quanto contino le competenze di cui dispongono, le risorse e gli aiuti sui quali possono fare assegnamento in una situazione di aggravata difficoltà, tentare insomma di comprendere in che misura la crisi abbia alterato, interrotto e eventualmente cambiato il segno delle loro traiettorie individuali. Perché proprio l'analisi delle traiettorie si aggiunge alla cornice di riferimento definita dalle qualità soggettive, dalle opportunità offerte dal mercato del lavoro e dal contesto locale e istituzionale.

Considerare le traiettorie dei percorsi di vita degli immigrati equivale in effetti ad ammettere che "non tutte le posizioni finali sono ugualmente *probabili* per tutti quanti i punti di partenza", ovvero che vi è "una correlazione fortissima tra le posizioni [lavorative]… degli attori sociali e… le traiettorie che li hanno portati ad occuparle" (Bourdieu, 1983: 112). Il riferimento alla traiettoria permette così di cogliere di volta in volta la relazione dinamica tra le posizioni e gli atteggiamenti, tra le aspirazioni e le effettive realizzazioni; cioè tra i capitali (economico, culturale, sociale) e le opportunità disponibili all'avvio del progetto migratorio e l'esito ad un momento dato del percorso di inserimento. L'ipotesi di lavoro implicita in quest'analisi è che individui che condividono posizioni simili all'inizio del percorso migratorio possano, in un momento successivo, a causa del sopravvenire di circostanze più o meno accidentali, "essere separati da differenze connesse all'evoluzione che le dimensioni e la struttura del loro capitale subiscono con il passare del tempo" (*Ibid*.: 114); tenuto conto ovviamente delle trasformazioni del contesto generale, che in una fase ciclica negativa come l'attuale possono modificare anche sostanzialmente le *chances* di successo del proprio progetto migratorio e capovolgere la traiettoria individuale, da positiva a negativa, anche indipendentemente dalla situazione economica e sociale del collettivo nel suo insieme.

In ultima analisi, l'esame delle traiettorie individuali, condotta nelle due indagini di cui si espongono nei successivi paragrafi i principali risultati, si inserisce là dove si

arresta l'analisi della struttura del mercato del lavoro e in un certo senso ne costituisce un prolungamento e un approfondimento. In concreto, entrambe le indagini si propongono di ricostruire le biografie soggettive, di cogliere la presenza di eventuali punti di svolta o di ribaltamento, i motivi che li hanno prodotti nonché gli esiti possibili a cui essi possono condurre nel contesto e nelle circostanze date.

### *3.1.5 Lavoratori immigrati e vulnerabilità: una ricerca qualitativa a Torino*[50]

Per analizzare le forme di vulnerabilità e i processi di impoverimento dei lavoratori stranieri, la ricerca svolta nell'area torinese si è avvalsa di interviste qualitative ad attori istituzionali e non, in qualità di testimoni qualificati, e agli stessi lavoratori stranieri[51]. Ha utilizzato come fonti di rilevazione sia i principali attori che sul territorio operano a favore delle fasce deboli della popolazione, che immigrati in condizioni di disagio economico e sociale. Dai dati di contesto presi in esame risulta, come si è visto, che i lavoratori di sesso maschile sono più colpiti dalla crisi rispetto alle donne. I settori di impiego maggiormente investiti dal calo della produzione e delle commesse, dal mancato rinnovo dei contratti a termine, dai licenziamenti, dal ricorso agli ammortizzatori sociali, sono infatti quelli in cui sono tradizionalmente occupati gli uomini. Nello specifico, gli stranieri sono presenti soprattutto nell'industria e nell'edilizia.

I testimoni qualificati intervistati concordano nel ritenere che gli immigrati stiano pagando un prezzo molto alto della crisi economica e avvertano in modo forte le ricadute dei processi in corso, sperimentando processi di espulsione dal mercato del lavoro e precarietà lavorativa. A ciò vanno aggiunte, come vedremo, problematiche specifiche che costituiscono per gli stranieri ulteriori fattori generatori di vulnerabilità sociale ed economica.

*"Queste persone rischiano, dopo aver sostenuto in qualche modo l'economia di questo paese, con i lavori che gli italiani non facevano più volentieri, di pagare le conseguenze di questa crisi in modo molto pesante, perché oltre a perdere il lavoro perdono anche il permesso di soggiorno. E questo è un elemento molto preoccupante… La perdita del lavoro, ma anche l'intermittenza del lavoro, determinano grandi difficoltà nel rinnovo del permesso di soggiorno e questo espone a problemi non solo economici"* (Dirigente comunale, staff del vicesindaco).

Come già evidenziato nella precedente indagine del 2009, riportata nel Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2008–2009, a Torino l'attenzione degli interlocutori privilegiati, dall'inizio della crisi ad oggi, si è focalizzata soprattutto sulla tematica della inadeguatezza o deprivazione economica connessa alla perdita del lavoro, all'instabilità lavorativa, a un generale peggioramento delle condizioni di lavoro, a cui si intersecano e si combinano in modi differenti altre dimensioni che riguardano l'abitazione, le relazioni di coppia, la rete familiare, i progetti rispetto ai figli, la salute. In sintesi, le problematiche menzionate nelle interviste ai testimoni qualificati ruotano prevalentemente attorno al tema del lavoro, poiché è sulla sfera lavorativa che si fanno maggiormente sentire gli effetti della congiuntura negativa: i cambiamenti in atto nel contesto sociale sono ricondotti prevalentemente ai cambiamenti del mercato del lavoro

50 La ricerca nell'area di Torino è stata condotta da Antonella Meo.

51 Sono state realizzate quaranta interviste a testimoni qualificati, attori del pubblico e del privato sociale, a vario titolo impegnati sul territorio torinese a favore delle fasce deboli della popolazione, e venti interviste biografiche a immigrati in condizioni di disagio economico. Alla definizione del disegno della ricerca e alla realizzazione delle interviste hanno partecipato Magda Bolzoni, Alessia Crivellari, Orlando De Gregorio, Lara Dezzutti e Giovanni Catanzaro.

intervenuti recentemente e, come si è detto, avvertiti dai servizi sociali e dalle varie agenzie del privato sociale a partire dalla seconda metà del 2008.

La questione posta con maggior forza come esito della recessione, e presentata all'insegna della novità, riguarda l'emergere e il diffondersi di situazioni di vulnerabilità economica che interessano fasce di popolazione dai tratti inediti. Dalle interviste si evince una forte e generalizzata preoccupazione per i recenti processi di impoverimento che colpiscono anche nuclei familiari stranieri, immigrati da tempo nel nostro paese e con progetti di insediamento stabile, che non appartengono tipicamente all'area dell'esclusione sociale, né sono collocabili entro i confini tradizionali della povertà economica o del disagio conclamato. I cosiddetti "nuovi poveri" – nel linguaggio degli operatori sociali – appartengono, anche fra gli stranieri, a categorie sociali che fino a poco tempo fa si ritenevano al riparo dal rischio di caduta in condizioni di estremo disagio e si consideravano impegnati in un progetto di inserimento sociale e miglioramento del tenore di vita.

*"L'utenza è innanzitutto aumentata a dismisura, soprattutto i cittadini stranieri. È aumentata ed è cambiata la tipologia di utenti, sono persone in Italia da tanti anni, perfettamente inserite, magari anche con figli nati qua e inseriti nelle scuole, con mutui in corso, persone che hanno sempre lavorato e che adesso sono in seria difficoltà. Eravamo abituati a ricevere i lavoratori intermittenti, nei mesi in cui non lavoravano si presentavano al nostro sportello. Adesso con la crisi si affacciano persone che avevano raggiunto una certa stabilità e succede che, come avviene anche per gli italiani, arrivino persone che fino a qualche anno fa neanche ci sognavamo di vedere. In gran parte sono lavoratori con contratti a tempo determinato, soprattutto operai di fabbrica o muratori… Ci sono tante situazioni di lavoratori andati avanti per anni con contratti delle agenzie interinali che riuscivano a tirare avanti; la crisi si è abbattuta in maniera spietata, forse con conseguenze peggiori, su quei lavoratori cosiddetti 'marginali' che riuscivano in qualche modo a cavarsela un mese qui e un mese là e a mantenere la famiglia, questi si sono trovati senza alcuna possibilità, senza nulla e senza ammortizzatori sociali. Molti sono marocchini. Chiedono aiuti di tipo economico, soprattutto per i problemi legati alla casa, all'affitto"* (Ufficio Pio, Compagnia di S. Paolo).

Date queste premesse, la ricerca nel contesto torinese ha focalizzato l'attenzione sulla presenza straniera nel mercato del lavoro e, in particolare, sulle condizioni di vita di lavoratori immigrati adulti con responsabilità familiari che hanno perso il lavoro, per poi cogliere le ricadute del disagio economico sull'intero nucleo familiare. Si tratta di capifamiglia immigrati da tempo e radicati nel contesto torinese, che per esempio hanno acceso un mutuo per acquistare un'abitazione o investito sull'istruzione dei figli, e nella congiuntura attuale sono colpiti da precarietà lavorativa, contratti non rinnovati, oppure precoce espulsione dal mercato del lavoro. Queste persone rischiano di avere un quadro di morosità, ad esempio rispetto al pagamento dell'affitto della casa o del mutuo, e di conseguenza di entrare in breve tempo in una spirale discendente che può portare a condizioni di grave deprivazione economica. Nella ricerca si analizzano dunque le ripercussioni dei problemi di reddito sulle varie dimensioni dell'esistenza e sui progetti migratori, così come le modalità di fronteggiamento attivate.

La tematica della vulnerabilità economica e sociale dei nuclei familiari viene filtrata soprattutto attraverso lo sguardo degli uomini, lavoratori e capifamiglia. È la loro esperienza a essere indagata, o meglio sono esplorate le loro narrazioni e rappresentazioni di questa esperienza. Ad integrare il punto di vista maschile sono state avvicinate e intervistate anche alcune donne. Alla questione femminile è stato inoltre

dedicato un *focus group* che ha coinvolto operatori sociali e mediatrici culturali[52]. Un altro *focus*, con la partecipazione di esponenti dell'associazionismo e di operatori scolastici, è stato dedicato ad approfondire le ripercussioni della crisi economica sui figli e, in particolare, sulla loro partecipazione scolastica[53].

La ricerca ha inteso, al tempo stesso, ricostruire le iniziative e i servizi messi in campo sul territorio cittadino per fornire sostegno alla popolazione straniera in difficoltà, rilevandone luci e ombre.

*3.1.5.1 Storie di migranti: carriere e spiazzamento*

Come sappiamo, nel caso della povertà degli immigrati è particolarmente importante assumere una prospettiva longitudinale, attenta a cogliere il mutamento delle condizioni di vita in relazione al tempo di permanenza nel nostro paese, oltre che al modificarsi della struttura dei vincoli e delle opportunità in cui sono inseriti. La letteratura sul fenomeno dell'immigrazione ha, infatti, mostrato come il rischio di impoverimento sia maggiore nelle fasi iniziali del percorso migratorio, per la condizione di irregolarità, la precarietà dell'alloggio e le difficoltà del primo inserimento, così come in quelle più avanzate quando l'arrivo dei familiari o la nascita dei figli in Italia determina situazioni di povertà familiare non dissimili da quelle sperimentate dalle famiglie italiane.

La ricerca analizza soprattutto il forte nesso che lega il fenomeno dell'immigrazione alle dinamiche del mercato del lavoro del contesto di insediamento, rilevando come a Torino l'attuale crisi economica stia compromettendo quel processo di integrazione sociale che molti stranieri, da tempo nel nostro paese, avevano avviato nell'ultimo decennio facendosi raggiungere dai familiari, acquistando casa e perseguendo obiettivi di miglioramento della loro posizione lavorativa e sociale. Dalle interviste biografiche realizzate si evincono le modalità con cui la crisi economica può costituire un evento di rottura e di spiazzamento nella vita degli stranieri, mettendo a rischio un faticoso percorso di integrazione e ascesa sociale. Entrando nel merito di alcuni casi particolarmente emblematici, possiamo utilizzare l'immagine della parabola come metafora per delineare l'andamento delle carriere di migranti di vecchio insediamento. Faremo riferimento nello specifico alle storie di Khadim (senegalese, 40 anni), Mohamed (egiziano, laureato in legge nel suo paese, 28 anni) e Adil (marocchino, 37 anni).

Il punto iniziale da cui partiamo per disegnare la parabola rappresenta la fase iniziale della carriera del migrante, spesso caratterizzata dall'irregolarità e da condizioni molto precarie di lavoro e abitazione. La prima metà della curva indica un percorso di faticosa ascesa sociale, durante il quale il migrante emerge dall'irregolarità, raggiunge condizioni lavorative più stabili e coltiva un progetto familiare e di miglioramento della sistemazione abitativa. Si arriva così al punto più alto della parabola, quello di maggior benessere, ed è qui che nella vita di molti dei nostri intervistati irrompe la crisi economica. Quest'ultima costituisce un evento critico che introduce una discontinuità ed è responsabile della percezione soggettiva di trovarsi "a un punto di svolta", in una transizione cruciale che avrà ricadute pesanti sulla propria biografia nel medio e lungo periodo. La curva discendente che segue ben rappresenta il "precipizio", con le parole di uno di loro, dinanzi a cui i nostri interlocutori sentono di essere. Per comprendere la fase attuale di spiazzamento e vulnerabilità è utile dunque ripercorrere brevemente le

52 Il *focus group* è stato realizzato presso il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Torino con la collaborazione di Roberta Ricucci e Magda Bolzoni.

53 Il *focus group* è stato realizzato presso l'Ires Piemonte, organizzato e condotto da Enrico Allasino e Roberta Ricucci.

carriere di questi lavoratori dal momento dell'arrivo in Italia e, dove possibile, a partire dal contesto di origine e dalla decisione di intraprendere il percorso migratorio.

*L'arrivo in Italia e l'irregolarità*

Khadim arriva in Italia nel 1998 all'età di ventotto anni. Si stabilisce a Torino perché qui vive suo zio. Come molti, è inserito in una rete di sostegno di relazioni parentali e inizia la sua carriera di migrante in una condizione di irregolarità, in possesso di un solo visto di turismo di breve validità. I primi tempi sono caratterizzati dall'alternarsi di più lavori in nero in diversi segmenti del mercato sommerso e da una forte disponibilità alla mobilità sul territorio nazionale. Da irregolare Khadim, per esempio, vende spugnette e accendini per strada. Nel 1999 riesce a regolarizzarsi, ottenendo un contratto che vede come datore di lavoro un amico di suo zio. Si tratta tuttavia di un falso: in realtà egli fa diverse esperienze, ad esempio a Foggia nella coltivazione dei pomodori, dove le condizioni di lavoro sono molto dure, la paga è bassissima, in nero e a cottimo. In Senegal egli aveva lavorato come meccanico.

Anche per Mohamed i primi tempi sono difficili. Egiziano, arriva in Italia nel 2000 all'età di diciotto anni. All'inizio non ha i documenti, lavora in nero e condivide per un certo periodo diverse sistemazioni abitative con altri connazionali. Grazie alla sanatoria del 2002 riesce a regolarizzarsi.

*"Dove lavoravo non volevano farmi i documenti, poi sempre in un ristorante di nuovo non voleva mettermi in regola, allora ho pagato (il datore di lavoro) quasi duemila euro per farmi mettere in regola… Sì, poi lui non veniva in prefettura perché era in vacanza, quindi l'ho chiamato e gli ho prenotato l'aereo per farlo venire, lui è calabrese, per me era importante.."*

Arrivato a Torino tramite connazionali, Adil trova lavoro nei pressi di Carmagnola in una serra di peperoni, dove lavora stagionalmente per mezza giornata, svolgendo svariati lavori nel resto del giorno. In questo periodo è clandestino e vive in una baraccopoli nei pressi di Carmagnola. In seguito svolge diversi lavori in fabbrica (ovviamente si tratta sempre di lavoro sommerso perché ancora irregolare) soprattutto come saldatore. Spesso le condizioni di lavoro e la retribuzione sono pessime. Nel 2002 Adil paga duemila euro un finto datore di lavoro per poter accedere al decreto flussi e ottenere così il permesso di soggiorno.

Come testimonia il brano di intervista riportato, lo studio delle carriere dei migranti mette spesso in luce un quadro complesso di vincoli e opportunità. Opportunità di lavoro in quanto manodopera irregolare e a basso costo in alcuni settori del mercato del lavoro e, allo stesso tempo, vincoli di tipo legislativo. L'effetto combinato di tali aspetti, per lo più aggravato dalla crisi, determina frequentemente il ricorso a una serie di espedienti e soluzioni illecite per affrancarsi dall'irregolarità o clandestinità, da una condizione di deprivazione e mancanza di diritti che rende l'acquisizione del permesso di soggiorno il primo obiettivo da raggiungere. Nelle storie raccolte sembra diffusa, per esempio, la via del pagamento di veri o falsi datori di lavoro per uscire dall'irregolarità.

Dalla storia di Mohamed emerge, per quanto riguarda la fase iniziale della carriera, una doppia discriminazione, nella sfera del lavoro e nella ricerca di una casa in affitto. Dopo avere incontrato molte difficoltà ad affittare un alloggio in quanto straniero, Mohamed riceve dalle stesse agenzie immobiliari il consiglio di acquistare un'abitazione. Come diremo, secondo i testimoni qualificati l'alloggio costituisce un problema grave per gli immigrati.

L'arrivo nel nostro paese da soli, le condizioni di estrema precarietà

dell'inserimento nel mercato del lavoro e abitativo, l'irregolarità e la scelta di pagare dei datori di lavoro accomunano i primi passi in Italia di tutti e tre i nostri interlocutori.

*La faticosa ascesa sociale*

Una volta ottenuto il permesso di soggiorno, spesso a caro prezzo, il lavoratore migrante raggiunge via via condizioni di vita migliori. Le speranze di integrazione, coltivate nonostante la fatica di svolgere lavori umili e precari e la difficoltà di orientarsi nel sistema legislativo italiano, sembrano sul punto di realizzarsi. Grazie al conseguimento di tutti i tipi di patente, Khadim arriva al punto più alto della parabola nel 2003, quando riesce a farsi assumere con un contratto a tempo indeterminato come autista in una azienda di autotrasporto. Nel 2005 viene raggiunto dalla moglie rimasta fino ad allora in Senegal con i primi due figli; il terzo figlio nasce successivamente. Fino all'arrivo della famiglia, Khadim aveva vissuto con lo zio e altri connazionali; successivamente ricerca una soluzione abitativa per la famiglia, arrivando alla decisione di acquistare casa con il ricorso a un mutuo a tasso variabile. Si trova in tal modo ad avere una casa, un lavoro, una famiglia: "*avevo anche sky*" aggiunge a margine dell'intervista per dar conto con orgoglio della posizione raggiunta. Credeva di essere sistemato, "*non mi mancava niente*".

Anche Mohamed nel 2007 viene assunto con un contratto a tempo indeterminato e lavora regolarmente come cuoco in un ristorante genovese, settore in cui ha maturato la maggior parte delle esperienze lavorative in Italia. Nonostante abbia già iniziato a pagare un mutuo per la casa a Torino, ha la necessità di trovare una casa in affitto a Genova perché lì ha trovato il suo primo lavoro sicuro. Finalmente guadagna abbastanza, dopo una vacanza in Egitto si sposa con una connazionale che lo raggiunge in Italia e dopo un anno la donna mette al mondo due gemelle. Come Khadim, anche Mohamed pare aver raggiunto la stabilità economica.

Adil conosce a Torino una donna ecuadoregna, con cui inizia una relazione nel 1999, da cui ha poi due figli. I due non si sposano, convivono e crescono insieme i figli; entrambi vivono ancora in una condizione di irregolarità. Adil viene regolarizzato nel 2002. In Italia egli svolge diversi lavori come saldatore, ma "*non mi piaceva più, è un lavoro faticoso, anche per la salute*…". Pertanto nel 2004 accetta di lavorare in una acciaieria come addetto al forno con un contratto a tempo indeterminato. Nello stesso periodo accende un mutuo per la casa dove va a vivere con la compagna e i figli.

Siamo nel punto più alto della parabola, anche se né il contratto a tempo indeterminato di Khadim nella ditta di autotrasporto, né quello di Adil in fabbrica vengono rispettati del tutto, soprattutto in materia di sicurezza.

*"È un lavoro schifoso, ho accettato quando mi mancavano sei mesi alla scadenza del permesso di soggiorno, ma pensavo di trovare altro poi, facevo l'addetto forno, scaricavo ma non avevo né mascherina né cuffia, faceva un caldo, d'estate era pazzesco, una volta sono venuti i carabinieri per il fumo che si vedeva a dieci chilometri di distanza, c'era stata la denuncia di quelli che abitano lì… ero assunto a tempo indeterminato, c'erano trenta operai, rumeni, marocchini, senegalesi. Io lavoravo otto ore, mi rifiutavo di fare di più, con quell'inquinamento mi rovinavo, la maggior parte eravamo con contratto indeterminato, ma alcuni ad esempio hanno firmato il contratto con il foglio del licenziamento, un foglio in bianco, un peruviano ad esempio, io non ho accettato perché già lo sapevo dai miei amici, mai firmare in bianco. Al peruviano l'hanno ricattato: se lo vuoi il contratto devi firmare qua* (Adil).

*Fattori di vulnerabilità*

Verso la fine del 2007 gli affari per il ristorante dove lavora Mohamed iniziano ad andare male. Ciò avviene prima dell'esplosione della crisi internazionale, ma durante la crisi Mohamed si trova disoccupato e fatica a trovare un'altra opportunità lavorativa. Quando la trova, si tratta di un contratto a tempo determinato. Le condizioni di lavoro e la retribuzione sono molto peggiori rispetto a prima: Mohamed ha contemporaneamente l'onere della cucina e delle pulizie. Suo malgrado accetta tali condizioni, nonostante comportino un peggioramento e declassamento. Il contratto di durata annuale non gli viene però rinnovato: la crisi è cominciata.

Nel frattempo, nell'azienda dove lavora Khadim non vengono rispettati i diritti minimi dei lavoratori, tanto meno le paghe orarie. Khadim non riceve una retribuzione regolare, bensì dei compensi *a forfait*, e subisce in quanto straniero un'ulteriore discriminazione. I pochi italiani che lavorano nella stessa azienda ricevono delle "buste" in più, vengono cioè retribuiti, seppure con le stesse modalità, in misura maggiore. Khadim resiste pensando che col tempo le cose cambieranno e otterrà di essere apprezzato dal datore di lavoro. A questo punto si verifica la rottura a cui viene attribuita la catena di eventi drammatici che seguiranno e che lo porteranno, insieme alla famiglia, in una situazione di grave vulnerabilità.

*"Quando ho preso la casa, prima le rate erano basse, poi sono arrivate a 600 euro… allora, siccome io sono bravo, vado dal datore e gli dico 'io non ce l'ho con te, ma ce l'ho con la vita, le mie spese sono troppe, non ce la faccio se la paga non è regolare, con la paga regolare sì invece ce la farei', e lui mi ha risposto 'se ti piace così bene, se no vai via!'. Allora sono andato dalla Cisl, mi sono iscritto, loro sono andati da lui, ma lui non vuole capire…".*

L'aumento del mutuo lo costringe a chiedere il rispetto dei termini del contratto di lavoro, ma in risposta riceve un licenziamento. Inizia così una lunga vertenza sindacale non ancora conclusa. Nel 2007 egli trova un altro impiego sempre come autista di camion. Come per Mohamed, questa volta si tratta di un contratto a tempo determinato. Le condizioni di lavoro sono però improponibili: si lavora 24 ore su 24 senza interruzioni né ferie e con paghe basse. Anche in questo caso Khadim rivendica i suoi diritti e, alla scadenza, il contratto non gli viene rinnovato. Dal dicembre 2008 non riesce a trovare lavoro, ha tre figli a carico che oggi hanno rispettivamente tre, otto e undici anni. Il mutuo è stato sospeso per il 2009, ma ultimamente Khadim ha ricevuto diverse lettere della banca che gli comunicano la necessità di riprendere i pagamenti.

Khadim e Mohamed precipitano così in una condizione di disoccupazione senza alcun paracadute. Khadim ha recentemente fatto tornare in Senegal, dai nonni, il figlio più grande al fine di contenere le spese. Lo considera un rimpatrio temporaneo, ma il ragazzo non ha accettato di buon grado questo ritorno forzato. Nell'intervista riferisce di non riuscire più a pagare la rata della mensa scolastica del figlio che sta frequentando la scuola elementare e di avere abbandonato l'auto in un parcheggio, non potendo più far fronte al pagamento dell'assicurazione.

Mohamed non riesce a pagare le rate del mutuo dal 2008, così è stato avviato il procedimento di sfratto esecutivo. "*Mi hanno staccato il gas perché non riuscivo a pagare*, *c'è un freddo della madonna, la caldaia sarebbe da aggiustare ma non ho soldi"*. Ricorre alle stufe elettriche per riscaldare la casa dove vivono le due bambine di due anni e mezzo, con la conseguenza di vedersi recapitare esose bollette della luce, che finora è riuscito a pagare solo grazie all'aiuto dell'Ufficio Pio.

Khadim e Mohamed dichiarano di aver cercato lavoro nelle varie agenzie interinali e tramite reti di conoscenze, ma per ora inutilmente. Le famiglie di entrambi sono nuclei

monoreddito: le donne non hanno esperienze lavorative e si occupano dei figli piccoli. Ciò costituisce, come sottolineano diversi interlocutori privilegiati, un ulteriore fattore di vulnerabilità. L'importanza di considerare anche i vincoli legati a modelli familiari e di genere trova giustificazione nel fatto che, come sappiamo, la famiglia organizzata sul modello del *male breadwinner* presenta significativi problemi di tenuta e, in una congiuntura di forte crisi come l'attuale, può compromettere le stesse capacità adattive dei suoi membri (Negri, 2002). Si tratta di una situazione ad altissimo grado di interdipendenza, o meglio di dipendenza dal *male breadwinner,* che può esporre i soggetti al rischio di sperimentare spiazzamento economico nel caso in cui, per esempio, il capofamiglia perda il lavoro o il suo salario non basti più a soddisfare il fabbisogno del nucleo, oppure ancora se la coppia dovesse rompersi.

Adil invece è in cassa integrazione dal marzo 2009, prima ordinaria e da qualche mese straordinaria. Il suo profilo è apparentemente quello di un lavoratore "robusto" se confrontato alla maggioranza degli altri soggetti intervistati, in quanto parte della componente più tutelata del lavoro operaio, quella di chi ha accesso agli ammortizzatori sociali. Adil gode della protezione della cassa integrazione, ma lo scoraggiamento prevale ugualmente nelle sue parole:

*"Da quando sono in cassa integrazione non ho più l'emicrania, quando lavoravo avevo mal di testa, vomitavo, andavo dal medico e lui mi diceva che era il lavoro, io sono andato dal capo e ho detto guarda che il dottore manda l'ispettorato di igiene… c'erano fili scoperti… Con la cassa integrazione non maturi ferie, permessi, non maturi le tasse, con la cassa puoi rinnovare il permesso di soggiorno, ma con la mobilità no. Oggi è troppo difficile, sta diventando un sogno trovare lavoro, anche dove ho lavorato prima sono tutti in cassa integrazione, sono migliaia le aziende in crisi".*

La condizione di vulnerabilità lo rende estremamente incerto sul futuro e incapace di elaborare progetti e intravvedere possibili vie d'uscita. Le conseguenze del disagio economico investono non solo tutto il nucleo familiare, ma anche la sfera emotiva e relazionale del soggetto. L'indisponibilità economica comporta una ferita aperta nella definizione di sé e – come spiega Adil – persino l'infrazione di un accordo tacito che regola i doveri di figlio nei confronti dei genitori rimasti in patria (*"Io mandavo duecento euro ogni due mesi ai miei genitori giù in Marocco, e loro ora sono arrabbiati e mi chiedono 'cosa stai facendo lassù?'").*

Anche Mohamed e Khadim hanno interrotto l'invio di rimesse e quindi al peso del mancato sostentamento della propria famiglia si aggiunge la vergogna nei confronti di quella d'origine. Su questa condizione grava ulteriormente la forte preoccupazione di diventare irregolari, se la condizione di inattività si dovesse protrarre fino al momento di rinnovare il permesso di soggiorno. Con le parole di Mohamed:

*"Non puoi stare qui tredici anni e ormai hai un pezzo di vita qua, ci sono seconde generazioni che ormai vivono qua, io vado in Egitto una volta all'anno, poi per anni non vado per problemi economici, quindi sono qua, integrare ci siamo integrati al massimo, non ha senso i punti (*si riferisce qui al permesso di soggiorno a punti*), gli altri paesi europei non è così, tu non mi dai la possibilità di integrarmi… certo ci sono quelli cattivi, ma tu devi vedere la mia scheda, se io lavoro bene allora perché non posso integrarmi?"*

In sintesi, come mostrano a titolo esemplificativo le storie riportate, l'impatto della crisi si manifesta con il diffondersi di stati di vulnerabilità economica e sociale che coinvolgono in modo inaspettato individui e nuclei familiari, costretti a ridimensionare

il tenore di vita e a rivedere al ribasso i progetti per il futuro, alle prese – nel volgere di poco tempo – con seri problemi di bilancio. La recessione rischia di spingere questi immigrati in una nuova fase di marginalità sociale. Fino ad oggi hanno "retto" e soddisfatto con il loro lavoro le esigenze del nucleo familiare.

Dalle testimonianze raccolte sembra emergere, paradossalmente, che i costi della congiuntura attuale siano tanto più onerosi quanto più avanzato è il processo di integrazione sociale. Il mancato rinnovo di un contratto di lavoro, la perdita dell'occupazione e un periodo di forzata inattività assumono infatti significati differenti per chi è arrivato da poco e chi invece vive a Torino con moglie e figli e ha alle spalle una storia più che decennale di sacrifici in Italia per emanciparsi dalla deprivazione iniziale. Se nel primo caso la congiuntura negativa comporta un inasprimento delle condizioni lavorative e una forte precarietà economica, nel secondo caso può segnare l'interruzione di un percorso di progressiva stabilizzazione e, come abbiamo visto, l'inizio di una parabola discendente.

L'assenza di reti familiari in grado di sostenere e compensare, anche economicamente, un periodo con entrate basse o pari a zero acuisce in modo significativo la vulnerabilità di questi soggetti, differenziandoli in modo netto dagli italiani, pur altrettanto duramente colpiti dalla crisi attuale. Inoltre nel caso degli stranieri la presenza di famiglie numerose, con un numero maggiore di figli rispetto agli autoctoni, rende più grave una situazione di inadeguatezza o deprivazione economica.

A ciò si aggiunge il fatto che la recessione in corso rischia non solo di compromettere l'inserimento occupazionale degli immigrati, ma anche di comportare, per l'effetto combinato con la Bossi-Fini e le norme previste dal "Pacchetto Sicurezza"[54], la caduta in una condizione di irregolarità. La perdita o l'assenza del lavoro ha dunque per gli stranieri un effetto doppiamente drammatico: alla diminuzione di reddito si aggiunge il rischio di perdere il diritto di rimanere in territorio italiano. Il permesso di soggiorno è infatti vincolato al contratto di lavoro. Nel momento in cui questo viene a mancare, si apre la possibilità di chiedere un permesso per ricerca di occupazione che ha una durata massima di sei mesi. Se a conclusione di tale periodo non si è in possesso di un nuovo contratto, come accade verosimilmente in un periodo di crisi, si profila lo spettro dell'irregolarità e del rimpatrio.

I lavoratori stranieri, possiamo dire, sono più disagiati nella crisi non solo perché più facilmente espulsi dal mercato del lavoro, ma soprattutto perché l'espulsione dal lavoro comporta nel loro caso anche il rischio di caduta nell'irregolarità. Da questo punto di vista, la recessione in corso rischia di compromettere il loro inserimento occupazionale, mettendo altresì a repentaglio, con la perdita del lavoro, il presupposto legale per la loro permanenza in Italia.

Il rischio di non riuscire a rinnovare il permesso di soggiorno è avvertito con ansia da tutte le persone avvicinate. Dalle interviste traspaiono forte preoccupazione per il futuro, sensazione di declino, percezione di perdita di controllo sul proprio destino sociale e di insicurezza rispetto alle prospettive di vita. Come vedremo, l'impatto della crisi economica non si limita al peggioramento, pur grave, delle condizioni materiali di vita delle famiglie straniere, ma innesca effetti a più ampio raggio. Produce innanzitutto spiazzamento e disorientamento, oltre che difficoltà a mettere a punto strategie di reazione, perché prospetta in modo inatteso la possibilità concreta del fallimento del

54 La Legge 15 luglio 2009, n.94, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", introduce il reato di ingresso e soggiorno illegale nello Stato italiano. Le difficoltà di conservare una presenza autorizzata sono state già acuite dalle legge Bossi–Fini del 2002, che ha dimezzato la durata del permesso di soggiorno per lavoro da 4 a 2 anni e di quello per ricerca di lavoro in caso di disoccupazione da 1 anno a 6 mesi, costringendo a più frequenti rinnovi e lasciando meno tempo per trovare un lavoro regolare a chi lo ha perso.

progetto migratorio stesso. A questo proposito, i testimoni qualificati intervistati ritengono le conseguenze dei provvedimenti legislativi recentemente adottati potenzialmente molto gravi. Da qui la sollecitazione da parte di molti a mettere a tema nel dibattito politico la questione della durata dei permessi di soggiorno, soprattutto di quello per attesa occupazione, e l'esigenza di prolungarne la validità.

Da notare, infine, che nelle storie riportate trovano conferma diversi risultati di altre indagini: un primo periodo di lavoro irregolare, l'importanza per l'inserimento occupazionale dell'acquisizione e del mantenimento del permesso di soggiorno, condizioni di lavoro precarie e dequalificate (Reyneri, 2007). La maggior parte delle persone intervistate ha trascorso nel nostro paese un periodo più o meno lungo di soggiorno non autorizzato, essendo entrata in Italia clandestinamente o più frequentemente con un permesso di breve durata, è passata attraverso molti lavori e ha lavorato dapprima in modo irregolare e successivamente in modo regolare, se nel frattempo ha avuto la possibilità di far ricorso a una sanatoria (Zanfrini, 2006). In altre parole, "il forte inserimento occupazionale degli immigrati è avvenuto grazie a un'altrettanto forte discriminazione" che li ha relegati e segregati nei posti di lavoro peggiori (Reyneri, 2007: 200).

*3.1.5.2 Il lavoro*

Sul ruolo cruciale del lavoro dal punto di vista delle *chances* di integrazione sociale non è necessario soffermarsi. Nella ormai lunga tradizione di ricerca sulle forme di accesso degli immigrati al mercato del lavoro italiano è ampiamente condivisa l'idea che esistano mercati del lavoro distinti per autoctoni e stranieri, o meglio che la maggior parte dei cittadini provenienti dai paesi a forte pressione migratoria, pur nell'ambito delle specificità legate al contesto territoriale in cui si insediano e al gruppo nazionale di provenienza, sia destinata a ingrossare le fila dei lavoratori del settore secondario, tipicamente contraddistinto da bassi salari, scarse possibilità di carriera e mancanza di tutele (Zanfrini, 2004).

Il mercato del lavoro secondario, come sappiamo, è più sensibile alle fluttuazioni del ciclo economico. Pertanto in un periodo di recessione è plausibile che i lavoratori in questione, periferici nel sistema economico, a bassa qualificazione e tendenzialmente più precari, siano maggiormente esposti al rischio di perdere il lavoro e di subire in modo pesante l'impatto della congiuntura negativa. Più interlocutori privilegiati sottolineano che i lavoratori stranieri sono stati i primi a essere espulsi dal mercato del lavoro e i più colpiti in ragione del fatto che erano occupati soprattutto con contratti di lavoro a termine o interinali, perché più spesso assunti come operai senza qualifica o generici, o ancora perché poco informati e consapevoli dei loro diritti e dunque dotati di una minore forza contrattuale.

*"L'immigrato è più colpito dell'italiano nel senso che, anche se in passato ha studiato, di solito è assunto senza una qualifica. Quando è iniziata la crisi i più colpiti erano quelli più in basso… Ma gli immigrati sono più colpiti anche per i contratti di lavoro che avevano, che non davano garanzie. Molti di loro, per esempio, non hanno avuto la possibilità di avere l'indennità di disoccupazione, perché ci vogliono 52 settimane e di solito loro invece lavorano un mese, poi un'interruzione, poi un altro contratto di sei mesi… cioè non cumulano abbastanza"* (Ufficio stranieri, mediatore culturale congolese).

Soprattutto nei primi mesi la crisi sembra aver colpito prevalentemente i lavoratori a termine: le aziende hanno reagito da subito non rinnovando i contratti a termine piuttosto che intraprendendo procedure di licenziamento.

*"I primi che hanno sofferto questa crisi sono stati i lavoratori in somministrazione, questo lo abbiamo rilevato già dalla seconda metà del 2008 attraverso la lettura non del fatturato delle aziende bensì degli ordinativi, noi abbiamo il previsionale, vale a dire il portafoglio, per cui le aziende oggi comprano già ore di lavoro somministrato per i prossimi mesi. Abbiamo rilevato dal confronto anno su anno che il portafoglio 2009 era molto più basso rispetto al 2008 e rispetto al 2007. Il lavoro in somministrazione in un certo senso anticipa la crisi. Dei lavoratori somministrati che sono usciti gli stranieri sono stati quelli più colpiti. Prima della crisi le aziende ricorrevano ai lavoratori immigrati per una carenza di manodopera, nella maggior parte dei casi nei settori della produzione"* (Obiettivo Lavoro, agenzia per il lavoro).

Il quadro che nel complesso emerge dalla ricerca in relazione alla congiuntura economica è contrassegnato da forti criticità: un generale peggioramento delle condizioni di lavoro, casi diffusi di perdita del lavoro e di ripiegamento sul lavoro nero, serie difficoltà a reperire opportunità lavorative, diminuzione delle tutele lavorative e aumento dello sfruttamento del lavoro nero.

*"La mia percezione è di una precarietà sempre più evidente, che sta investendo tutti. Ricevo stranieri che dopo aver lavorato mesi non vengono pagati o non vengono pagati adeguatamente, vedo contratti non rispettati, stranieri disperati e disposti a tutto pur di avere una possibilità di integrazione, anche a pagare qualunque datore di lavoro perché faccia domanda di regolarizzazione. Direi che tutti lavoricchiano, ma in condizioni non regolari… Vedo ritornare da me persone per le quali mi ero detta 'finalmente è a posto', persone che avevo già assistito in passato, che la prima volta erano irregolari, poi hanno ottenuto il permesso di soggiorno con la sanatoria del 1998 o quella del 2002, ma ora rischiano di perderlo perché hanno perso il lavoro un anno fa e hanno già ottenuto un permesso per attesa occupazione che sta per terminare. No, non sono problematiche nuove, sono quelle di sempre, ma acuite certamente"* (Avvocato penalista, nella lista dei difensori d'ufficio). *"Posso dire che il lavoro nero oggi è aumentato, diciamo che il lavoro in nero al 90% è degli stranieri, perché bene o male l'italiano comunque sa che gli servono i contributi, sa che la sua pensione verrà calcolata in base ai contributi, lo straniero invece, sono tanti che dicono 'ma io sono venuto qua a fare soldi, poi torno giù al mio paese', qualsiasi sia il paese"* (Sindacalista romeno Uil).

I settori del mercato del lavoro che più frequentemente ricorrono nelle storie raccolte sono le costruzioni, i trasporti, i servizi alle imprese, per esempio le pulizie, l'industria metalmeccanica, l'assistenza familiare. Dalle interviste ai lavoratori risultano diffuse situazioni di discrepanza tra le ore stabilite contrattualmente e quelle realmente lavorate, fenomeni di sottoinquadramento, contratti di lavoro non rispettati, discriminazione retributiva, condizioni lavorative all'insegna dello sfruttamento. Emerge dunque un quadro di sostanziale marginalità e segregazione occupazionale.

*"Aumentano i trattamenti differenziali nei confronti degli stranieri perché i datori di lavoro non si fanno problemi, non si vergognano a dire che solo ai lavoratori italiani pagano la tredicesima… è diventata abitudine dire allo straniero non posso metterti tutte le ore sulla busta paga, ti metto la metà e il resto te lo pago fuori busta… ma ai lavoratori stranieri quanto è pagato fuori busta viene pagato meno, per esempio al lavoratore italiano 7 euro all'ora, allo straniero solo 5 euro"* (Sindacalista Cisl, iraniano).

*Le partite Iva in edilizia*

L'edilizia, un settore che ricorre frequentemente nelle interviste, vive numerosi fattori di criticità, come evidenziano oltre agli interlocutori avvicinati anche alcune ricerche disponibili, soprattutto a causa della particolare destrutturazione del mercato del lavoro. Tra i fattori determinanti, il carattere stagionale, l'occasionalità del lavoro, la frammentazione del sistema delle imprese, la diffusione incontrollata di appalti e subappalti e, su tutti, il ricorso alla manodopera irregolare (Cingolati, 2009). Oltre ad essere contrassegnata da stipendi bassi, l'edilizia si caratterizza anche per il fenomeno del cosiddetto fuori busta che costituisce una delle tante irregolarità riscontrate nel settore (Galossi e Mora, 2009). Si tratta di un settore marginale dell'economia, da sempre caratterizzato da elementi di fragilità e tassi di rischio più elevato. Come quello dei trasporti, di cui ci parlano più lavoratori intervistati, lamentando processi in atto simili, è un tipico settore ad alta intensità di lavoro dequalificato e di lavoro nero, dove la dinamica della produttività è bassa e non è possibile la via della delocalizzazione in altri paesi.

*"La situazione è peggiorata molto, dopo le Olimpiadi, finiti i lavori pubblici, oggi si fa fatica ad andare avanti, lavori pubblici non ce ne sono, qualcosa sulla metropolitana ma il grosso è finito, l'altro pezzo di metropolitana non si sa se si fa e quando, il passante di Susa si vedrà… a Torino non riusciamo a vivere tutti solo sulla ristrutturazione degli alloggi"* (Sindacalista Feneal Uil, romeno). *"Il settore edile è molto frammentato, le aziende sono molto piccole, molte con meno di 15 dipendenti. La maggior parte dei contratti sono a termine, da un mese a sei mesi al massimo, soprattutto contratti di tre mesi; per fortuna con il nuovo contratto nazionale è stato introdotto un elemento di novità che limita il part-time da aprile… Il lavoro in nero sta aumentando molto… Il settore è molto colpito dai licenziamenti, noi andiamo tutti i giorni, anche oggi un'azienda di quaranta dipendenti che opera da cinquant'anni nel territorio vuole chiudere senza neanche gli ammortizzatori sociali per i lavoratori e questo è molto grave… per forza, gli imprenditori puntano a chiudere o destrutturare per avere meno costi, lasciano quattro o cinque lavoratori e poi danno da lavorare agli artigiani"* (Sindacalista Fillea Cgil, romeno).

Emergono distorsioni nell'uso delle partite Iva. Da un lato, in alcuni settori lavorativi vengono richieste come prerequisito indispensabile per l'assegnazione di un lavoro: il datore di lavoro, per evitare gli oneri contributivi connessi al lavoro dipendente, richiede ai suoi subordinati di mettersi in proprio per continuare a lavorare. Dall'altro, poiché l'apertura di partita Iva permette di accedere a permessi di soggiorno per lavoro autonomo, sembra far parte di una strategia per superare il rischio di caduta nell'irregolarità. In questa prospettiva, l'incremento di imprese immigrate sarebbe da intendersi non come un indicatore di integrazione e solidità economica, bensì al contrario di fragilità e vulnerabilità. Se il passaggio al lavoro indipendente viene solitamente indicato in letteratura come la via principale alla promozione sociale, essendo precluse agli immigrati, le carriere organizzative e l'accesso alle professioni, quanto viene segnalato dai nostri intervistati è la crescente rilevanza di quella componente dell'auto impiego che gode di scarsa autonomia effettiva e rimane intrappolata in forme di integrazione subalterna.

*"Con la partita Iva il lavoratore è zero tutelato, è una scelta molto rischiosa, vuole dire pagarsi contributi e tasse… nei primi mesi il lavoratore autonomo si è visto molti*

*soldi in mano, senza essere informato del fatto che doveva metterli da parte, poi cosa succede? adesso stanno arrivando i bollettini dell'Inps… nei prossimi mesi la Camera di commercio chiederà la quota di iscrizione… purtroppo i nodi verranno al pettine e la gente se ne accorgerà fra un po' di tempo"* (Sindacalista Cisl, iraniano). *"Chi può se ne approfitta ancora più di prima della crisi, ti dice 'pago troppi contributi, c'è la crisi, ti devi mettere in proprio, devi aprire la partita Iva, andiamo avanti lo stesso, pago sempre io, ho la mia commercialista, si occupa di tutto lei, non devi preoccuparti, tanto tu prendi gli stessi soldi di adesso'. A volte te la pongono come condizione per poter lavorare"* (Marocchino, 37 anni).

*Le cooperative di lavoro*

Il quadro è naturalmente complesso e articolato e gli aspetti tematizzati nelle interviste sono davvero molti. Fra i fenomeni segnalati con preoccupazione merita menzionare, per esempio, il caso delle cooperative di lavoro, il cui particolare statuto giuridico comporta una condizione di scarsissima tutela per chi ne fa parte, che può essere esposto a lunghi periodi di inattività, pur risultando come occupato, ed essere privato della possibilità di accedere agli ammortizzatori sociali connessi alla disoccupazione. Diversi immigrati denunciano la poca chiarezza delle retribuzioni e dei rapporti contrattuali con le cooperative, spesso non affiliate alle principali centrali cooperative e al limite della legalità, e frequentemente confuse con le agenzie di lavoro interinale (Zanfrini, 2006).

*"Ho lavorato quasi sette anni per questa cooperativa nelle fabbriche. Ogni due anni la cooperativa cambiava nome e sede, però sono le stesse persone. Non so, un anno in una via, l'anno dopo in Corso Giulio Cesare, e cambia anche il nome, però sono sempre le stesse persone. Non lo so… è per fregare, per pagare meno tasse forse, non so, deve essere una cosa così. Diciamo che non abbiamo mai avuto problemi con la cooperativa. Tutti quando abbiamo avuto bisogno per rinnovare i permessi e tutto, abbiamo sempre avuto. Però ora con la crisi dicono che le aziende non hanno più necessità di lavoro… lavoravamo io e mia moglie dove c'era bisogno come operai, non abbiamo diritto a niente, cassa integrazione o disoccupazione, ho fatto la richiesta all'Inps, dicono che non sono stato assicurato"* (Nigeriano, una moglie e tre figli piccoli, un mutuo da pagare). *"Quelli che lavorano nelle cooperative sono quelli messi peggio di tutti, perché la cooperativa ti dice 'non c'è più lavoro, non ti licenzio - perché la cooperativa non licenzia - ti lascio a casa e quando c'è di nuovo lavoro ti chiamo'. Questi stanno dei mesi senza lavoro e senza nessuna tutela. Penso alle cooperative dei mercati generali, dell'edilizia, dei servizi di facchinaggio, queste cose qua. La forma contrattuale è quella di socio-lavoratore: questo significa che in qualche modo tu hai anche il rischio d'impresa perché non sei un dipendente, però in realtà sei un lavoratore dipendente con una paga davvero misera e condizioni contrattuali pessime"* (Ufficio Pio, Compagnia di S. Paolo).

*Competizione fra lavoratori e peggioramento delle condizioni di lavoro*

Diversi testimoni qualificati hanno espresso forte preoccupazione per l'acuirsi di fenomeni di competizione fra i lavoratori: la crisi starebbe mettendo in frizione gruppi diversi di lavoratori, relegando alcuni in posizioni più marginali. In tal senso farebbe emergere o accentuerebbe tensioni sociali.

*"Oggi vengono utilizzati i new entry, i neocomunitari che non hanno più bisogno*

*del permesso di soggiorno, possono rimanere in Italia e lavorare in nero oppure gli si chiede di ridurre le ore stabilite nel contratto ma di lavorare il doppio… Molti diventano anche piccola impresa nel settore edilizio*[55] *… La componente più colpita oggi è quella legata al permesso di soggiorno, non è un discorso di nazionalità ma di essere vincolati al permesso oppure no"* (Sindacalista Rdb, ivoriano).

Più voci sostengono che, per esempio nel settore edile, i marocchini siano stati letteralmente sostituiti dai romeni, poiché questi ultimi sono generalmente più giovani, "*più vicini culturalmente a noi italiani e quindi più adattabili ai nostri ambienti lavorativi"*, oppure – come sottolineano altri – perché hanno maggiore professionalità. Secondo alcuni interlocutori è lo stesso progetto migratorio a essere diverso: quella rumena è una migrazione inizialmente femminile, che nei primi tempi non ha occupato spazi del mercato del lavoro riservati agli uomini. Arrivando poi nel nostro paese molti giovani, soprattutto con i ricongiungimenti con le madri primo-migranti, i romeni sarebbero andati a occupare spazi lavorativi già occupati da altre nazionalità, ponendosi in concorrenza. Alcuni operatori intervistati parlano di *"una concorrenza sleale da parte dei giovani rumeni: loro sono anche proprietari di spazi… io penso all'edilizia che in questo momento è totalmente nelle mani dell'organizzazione rumena, ma perché sono diventate aziende, hanno un circuito molto più ampio e molto più solido e lì dentro non ti infili, loro reclutano sempre e solo tra di loro"* (Ufficio Pio, Compagnia di S. Paolo). I cittadini marocchini, e più in generale i magrebini, avrebbero visto peggiorare le loro posizioni dopo l'ingresso della Romania nell'Unione Europea nel 2007, dal momento che la mancata necessità di un regolare contratto lavorativo per il rinnovo del permesso di soggiorno spingerebbe i lavoratori romeni ad accettare condizioni lavorative peggiori, divenendo manodopera a basso costo preferibile a quella magrebina che invece non ha la possibilità di accettarle[56].

Su questo punto le posizioni sono però diverse: se alcuni testimoni privilegiati sostengono una accentuata preferenza dei datori di lavoro per i comunitari, altri arrivano a conclusioni opposte e dichiarano invece che la maggiore forza contrattuale dei lavoratori neocomunitari, a Torino principalmente romeni, spingerebbe alcuni datori di lavoro a optare per altri gruppi nazionali. Peraltro, lo stesso Rapporto 2007 dell'Ires Fillea Cgil sui lavoratori stranieri nel settore edile rileva che i datori di lavoro italiani stanno abbandonando i lavoratori romeni e preferiscono cercare dipendenti appartenenti a quei gruppi nazionali che presentano una maggiore debolezza contrattuale e una minore sindacalizzazione (Galossi e Mora, 2007).

Resta il fatto che vengono segnalati da più parti atteggiamenti di ostilità verso gruppi percepiti come concorrenti e rivali. La concorrenza fra i lavoratori sembra avvenire soprattutto nel mercato nero. La crisi economica acuisce, secondo molti, fenomeni di competizione al ribasso tra lavoratori, per il ridursi delle risorse e della disponibilità di posti di lavoro e per l'intensificarsi dello sfruttamento e del lavoro

---

55 Cingolani (2009) riscontra diversi casi di romeni che aprono una propria attività e società nel settore edile dopo aver lavorato per un certo periodo alle dipendenze di italiani. Si tratta di una forma di subappalto perché di fatto si continua a lavorare per conto di padroni italiani, che affidano loro incarichi dietro riscossione di una percentuale e con il vantaggio di un forte sgravio fiscale.

56 "*Inoltre la nostra sensazione è che mentre i marocchini vengono qui per far crescere i figli qua, i rumeni hanno una migrazione che definiscono come temporanea, molto spesso lasciano i figli in Romania ai nonni. Loro vengono qui cercando di ottenere il più possibile in poco tempo per poi o aprirsi un'attività, o comprarsi poi la casa in Romania … perciò le motivazioni della migrazione, non sempre ma spesso, sono di questo ti. In questo momento devo dire che i rumeni sono, rispetto sia agli italiani che agli altri, i meno fragili e i peggio visti, perché sono visti come concorrenti sleali"* (Ufficio Pio, Compagnia di S. Paolo).

irregolare.

Torna nella retorica degli operatori sociali l'immagine della lotta tra poveri innescata dalla crisi economica, che rimanda alla percezione diffusa di un aumento della competizione sociale e dell'antagonismo (Meo, 2010). Le difficoltà economiche possono mettere in concorrenza sia i diversi migranti fra loro, sia questi ultimi con le fasce più deboli della popolazione autoctona, creando i presupposti per fenomeni di intolleranza e chiusura. In alcuni casi, come nell'edilizia, vengono segnalati fenomeni di sostituzione fra gruppi nazionali; in altri casi invece sono immigrati di più recente arrivo, in condizioni di irregolarità e di forte precarietà, a rimpiazzare immigrati di vecchio insediamento, inseriti più stabilmente e con aspettative di integrazione sociale.

Tendenze analoghe a quelle riportate nel caso dell'edilizia sarebbero riscontrate anche in altri settori del mercato del lavoro, per esempio nei trasporti e nella ristorazione. Anche nel settore domestico e di cura, in cui sono occupate prevalentemente donne straniere, si registrano processi simili nella misura in cui donne italiane si propongono sul mercato del lavoro per integrare le entrate familiari ridimensionate dalla crisi economica o "nuove venute", donne di recente immigrazione, sono disposte a condizioni di lavoro peggiori. In quest'ottica pertanto, secondo gli intervistati, la crisi economica sarebbe un forte acceleratore del processo di concorrenza fra i lavoratori e starebbe producendo le condizioni per una più aspra conflittualità sociale.

In tema di lavoro femminile si è detto, sulla base dei dati quantitativi disponibili, che le donne immigrate risultano meno colpite dalla crisi dei loro connazionali di sesso maschile, essendo occupate prevalentemente nei servizi alle famiglie, settore che risente meno del ciclo economico e sembra "tenere". Tuttavia, merita segnalare che i testimoni qualificati mettono in luce diversi elementi di criticità e fattori di vulnerabilità:

*"anche le donne sono colpite dalla crisi, anche quelle che lavorano nei servizi alla persona, guarda è un ambito in cui c'è molta ipocrisia, si lavora molto sul sentimento, ma poi vengono meno i diritti della persona in quanto lavoratore. Le condizioni di lavoro sono molto peggiorate, ci sono famiglie che dicono 'non ho abbastanza soldi, non ce la faccio, il rapporto di lavoro va bene ma invece di scrivere che facciamo 25 ore settimanali dichiariamo la metà'… non si rispettano i diritti, i livelli minimi, i riposi di 36 ore, una persona viene assunta con un livello b e poi fa un livello a… Con l'ultima regolarizzazione cosa è successo? molte famiglie cosa hanno fatto con le donne immigrate che lavoravano con loro da molto tempo? bisognava pagare 500 euro, bene li hanno fatti pagare alle immigrate, certo che loro hanno pagato i contributi, o paghi o sei licenziata, e non solo… In alcuni casi le famiglie le hanno davvero poi licenziate… le donne hanno pagato e sono state licenziate prima della convocazione allo sportello unico in prefettura per sottoscrivere il contratto. Arrivata la convocazione, non vivendo più le donne con i datori di lavoro, non sono state nemmeno avvisate della convocazione"* (Sindacalista Rdb, ivoriano).

In sintesi, dunque, dalla ricerca emerge che la crisi si è abbattuta su una fascia di lavoratori fragile, esposta già prima a condizioni di grave debolezza sul mercato del lavoro e di precarietà lavorativa. Il quadro complessivo, come dicevamo, è ancora incerto, oltre che in rapida evoluzione. Quali scenari si profilano all'orizzonte rispetto alle forme della presenza straniera nel lavoro, a fronte del perdurare e dell'aggravarsi della congiuntura negativa? E come evolverà la segmentazione professionale e settoriale del lavoro in base alla provenienza? Dagli elementi acquisiti si può ipotizzare che la crisi accentuerà ulteriormente la tendenza dei lavoratori immigrati a concentrarsi in settori e ambiti occupazionali particolarmente svantaggiati dal punto di vista

professionale, retributivo, normativo e della sicurezza, rafforzando la loro sovra-rappresentazione nei lavori ai livelli bassi della gerarchia occupazionale. Vi sono però anche segnali di una crescente concorrenza fra lavoratori autoctoni e lavoratori immigrati per le poche opportunità lavorative disponibili, dal momento che gli stessi italiani, esposti al rischio di disoccupazione, potrebbero essere disposti oggi a ripiegare su posizioni occupazionali meno sicure e remunerative.

Va sottolineato in ogni caso che le informazioni fornite dai testimoni privilegiati si basano il più delle volte su percezioni, indizi, segnalazioni di casi. Non disponiamo di dati adeguati che permettano riscontri empirici ai processi segnalati. Gli elementi in nostro possesso sono troppo frammentati per dare una rappresentazione articolata e fondata della crisi e delle sue conseguenze sulla popolazione straniera. Ancora una volta, va ribadita la necessità di analisi più circostanziate e approfondite che tengano conto della specifica articolazione del mercato del lavoro nel contesto locale e delle peculiarità dei suoi diversi segmenti. Facilmente, su questo terreno, si può incorrere in semplificazioni o scivolare in indebite generalizzazioni. Tuttavia, mettere a tema le criticità avvertite con particolare preoccupazione da importanti "sensori" sul territorio e soprattutto dare voce a chi vive sulla propria pelle condizioni di disagio economico più o meno grave può essere utile per cogliere alcune prime tendenze in atto e problematizzare "vecchi" e "nuovi" fattori di vulnerabilità e rischi di impoverimento.

*3.1.5.3 L'emergenza abitativa*

L'inadeguatezza o la deprivazione economica si ripercuote, naturalmente, su altre dimensioni della vita, innescando una serie di effetti a cascata. Fra gli aspetti che meritano attenzione va segnalata l'estensione dell'area del rischio abitativo. Con la crisi economica, come testimoniano diversi interlocutori privilegiati, si è registrato un aumento considerevole dei nuclei familiari in grave difficoltà a sostenere le spese per la casa e a rischio di perderla. Da più parti si segnala l'incremento consistente, a partire dall'autunno del 2008, delle domande di sostegno economico motivate dall'esigenza di pagare l'affitto, il mutuo, le utenze. Le spese per l'abitazione, lo sappiamo, sono fra quelle incomprimibili e rispondono a un bisogno primario. Più persone intervistate considerano dunque la questione abitativa una vera e propria emergenza oggi a Torino. L'aumento della morosità, avvertito dagli operatori sociali come un problema serio e destinato ad aggravarsi con il perdurare della recessione, desta molta preoccupazione.

"*Gli immigrati*, spiega l'Assessore alle Politiche per l'integrazione della Città di Torino[57], *hanno avuto un boom di acquisto della casa negli anni 2004–2007, perché l'accesso al mercato privato degli affitti è ancora difficoltoso per gli stranieri. Credo che nel 2007 il 20% circa dei mutui a Torino siano stati contratti da migranti, che oggi faticano a pagare le rate. Ultimamente registriamo inoltre un aumento della morosità incolpevole*".

Quelle che seguono sono le parole di un'insegnante di lingua italiana per adulti in un Centro territoriale permanente per descrivere il disagio abitativo degli stranieri:

[57] *"Torino è l'unica città d'Italia a essersi dotata, nel 2006, di un assessore con la delega al 'coordinamento delle politiche d'integrazione dei nuovi cittadini', avendo preso atto che si era entrati in una fase adulta del processo migratorio per cui bisognava superare un approccio ad hoc, con politiche mirate agli stranieri, approccio che Torino aveva adottato sin dalla metà degli anni Ottanta con l'istituzione dell'Ufficio stranieri e nomadi. La storia di questa città è stata molto centrata sulla prima accoglienza, ora invece si vuole attrezzare la risposta pubblica il più possibile a una dimensione interculturale: non nuovi servizi per gli immigrati, ma un lavoro trasversale con chi si occupa di scuola, di lavoro, di casa per integrare gli immigrati*" (Assessore alle Politiche per l'integrazione).

*"Io ho fatto un'indagine in otto classi, nelle mie otto classi ci sono diciotto persone che stanno perdendo la casa… Molti hanno pagato il mutuo, ultimamente c'è stata una sorta di sanatoria per cui molte banche hanno detto che è possibile sospenderlo, ma è troppo tardi per alcuni: se non hanno pagato il mutuo per un anno questa legge non è retroattiva, la sospensione non è più possibile, solo se si è in regola con le rate fino ad oggi, e questo è assurdo… inoltre molti immigrati non sono informati della possibilità della sospensione e le banche da parte loro ne approfittano e oppongono resistenza. Diversi me lo dicono piangendo, mi raccontano delle case messe all'asta".*

Diversi immigrati che abbiamo avvicinato vivono in una casa di proprietà e descrivono la scelta di acquistare casa come conseguenza della decisione di stabilizzarsi nel paese di arrivo e dunque di radicarsi sul territorio torinese. Ricostruendo le loro carriere abitative, si capisce che l'esigenza di sistemazioni propriamente abitative, e non più di soluzioni temporanee di semplice accoglienza, viene avvertita con l'aumentare del tempo di permanenza nel nostro paese, quando si dispone di un regolare permesso di soggiorno, migliora la propria situazione economica e, soprattutto, si viene raggiunti dalla moglie e dai figli oppure si costituisce una propria famiglia. L'incidenza di sistemazioni precarie e di coabitazione con persone esterne al nucleo familiare è infatti maggiore nelle prime fase della carriera di migranti (Ponzo, 2009a). Come sappiamo, l'accesso al mutuo è vincolato a un regolare permesso di soggiorno, a un reddito relativamente stabile e sufficiente a far fronte alle rate mensili; tuttavia va anche considerata la facilità di accesso al credito concessa dalle banche soprattutto nei primi anni Duemila.

Non è solo l'evoluzione del progetto migratorio verso una maggiore stabilità a spingere gli stranieri all'acquisto dell'abitazione. Se l'acquisto della casa può essere considerato un indicatore di integrazione economica, presupposto o esito di un processo positivo di inserimento nel contesto di arrivo, il suo significato non ha però esclusivamente valenza positiva. Come sottolineano diverse indagini, la casa di proprietà può rappresentare per gli stranieri un modo di reagire e trovare una soluzione a fronte di un mercato dell'affitto discriminatorio e oneroso. E la difficoltà a trovare casa è un ostacolo che molti immigrati incontrano nel loro percorso di insediamento (Ponzo, 2009a). I nostri intervistati lo confermano. Da questo punto di vista, la condizione abitativa costituisce da tempo nel nostro paese uno di quei fattori che collocano gli immigrati nella fascia del disagio sociale anche quando dispongono di un permesso di soggiorno regolare e di un lavoro stabile (Censis, 2004).

Con la recessione la possibilità di essere colpiti da disagio abitativo non risulta più circoscritta alle fasce più marginali della popolazione straniera, costrette per la loro condizione di irregolarità a soluzioni abitative precarie e disagevoli. E la stessa abitazione di proprietà può finire per pesare in modo eccessivo sul bilancio familiare, costituendo un vincolo che limita fortemente i margini di azione. Fra gli immigrati intervistati coloro che hanno valutato la possibilità di tornare nel paese di origine, l'hanno esclusa proprio a causa della casa, poiché in questo periodo non riuscirebbero a venderla e, se anche fosse, non riuscirebbero a recuperare la cifra inizialmente impegnata. In una congiuntura negativa come quella che la città sta attraversando anche il passaggio alla proprietà non mette quindi al riparo da situazioni di disagio o stress abitativo.

*3.1.5.4 Il disagio delle famiglie*

Gli operatori sociali segnalano un accresciuto e diffuso malessere psicologico degli

stranieri, anche connesso alla crisi lavorativa: la perdita del lavoro pone la necessità di una ridefinizione non solo dell'identità personale, ma anche della propria posizione all'interno di una società che accetta lo straniero solo ed esclusivamente in quanto lavoratore. Aumentano, secondo diversi osservatori, le tensioni coniugali e la fragilità delle famiglie.

*"Chi si presenta qui da noi sono soprattutto donne, sicuramente anche per un motivo culturale. Però anche lì dipende dalle situazioni, spesso ci sono delle reazioni a catena… Il fattore scatenante è quasi sempre la perdita del lavoro per i cittadini stranieri e questo si ripercuote sul nucleo familiare: l'uomo che ha perso il lavoro, e magari ha già più di cinquant'anni e non lo trova, è anche in una situazione di profonda frustrazione perché soprattutto i magrebini hanno la concezione dell'uomo portatore di reddito e della donna che gestisce la famiglia e si occupa dell'educazione dei figli. Molto spesso le famiglie si smembrano perché vengono a mancare proprio dei cardini… Per cui magari le donne adesso si mettono a cercare lavoro e lo trovano, e questo è un ulteriore fattore di frustrazione per il capofamiglia. Negli ultimi tempi ho visto tantissime separazioni…"* (Ufficio Pio, Compagnia di S. Paolo di Torino).

Insegnanti delle scuole dell'obbligo riferiscono diversi casi di bambini che risentono di un clima familiare di maggiore preoccupazione e nervosismo e a scuola manifestano stati di agitazione e di disorientamento ("*sono sempre più i bambini che hanno difficoltà a relazionarsi con i coetanei*"). Altri segnalano casi di adolescenti che, se prima erano orientati verso una scuola superiore, oggi si indirizzano verso corsi professionali oppure che alla scuola superiore preferiscono la ricerca di piccoli lavori per compensare la riduzione delle entrate dei genitori[58]. Altri ancora dichiarano di avere in aula nei corsi di formazione ragazzi che "*arrivano a scuola molto stanchi, probabilmente fanno dei lavori in nero, magari caricano e scaricano cassette al mercato*" (Insegnante di scuola professionale).

I volontari di un'associazione di animazione interculturale molto nota in città, che propone attività ricreative e di aggregazione per i giovani, rilevano una minore partecipazione dei ragazzi stranieri ai centri estivi e alle attività di doposcuola per motivi economici, ovvero perché le famiglie non sono più in grado di sostenere i costi di iscrizione, pur essendo la quota molto bassa. Emerge, nel complesso, un quadro di fragilità familiare che mette a repentaglio non solo il rendimento scolastico dei bambini, ma anche le possibilità di un effettivo inserimento nel tessuto sociale.

*3.1.5.5 Strategie di fronteggiamento*

Un altro tema emerso con forza nelle interviste è quello delle strategie di fronteggiamento dei problemi di reddito messe in atto dagli immigrati. Prendere in esame le modalità e capacità di fronteggiare le difficoltà di gestione del bilancio familiare in una situazione di deprivazione economica permette di mettere in luce le potenzialità e, viceversa, gli elementi di debolezza e i vincoli che sussistono all'interno dei nuclei familiari. In particolare, concentriamo l'attenzione su alcune modalità di *coping* che ricorrono più spesso nelle interviste ai soggetti immigrati e di cui anche i testimoni qualificati hanno riscontro.

Mohamed, per esempio, riferisce di aver deciso di frequentare, insieme alla moglie, in attesa di trovare un'occupazione, un centro territoriale permanente per la formazione

58 Nel Rapporto 2010 dell'Ires Piemonte si segnalano un rallentamento delle iscrizioni degli allievi stranieri nei livelli di scuola non obbligatoria, una concentrazione sempre maggiore negli istituti professionali e nella formazione professionale e un aumento della dispersione scolastica (Ricucci, 2010).

degli adulti. Anche Khadim frequenta un corso di alfabetizzazione presso lo stesso centro per ottenere la licenza media nella speranza di avere maggiori opportunità lavorative. Puntare sulla formazione sembra essere una modalità diffusa di reazione alla perdita del lavoro.

*"Quest'anno abbiamo avuto un aumento di trecento iscritti al nostro C.T.P, abbiamo visto che tanti che avevano un contratto di lavoro stabile, magari anche a tempo indeterminato, ora hanno perso il lavoro, e sono venuti con l'illusione di trovare lavoro con la licenza media, è un'illusione, sono persone arrivate in Italia anche vent'anni fa, che hanno sempre lavorato, non avevano mai sentito l'esigenza né avevano trovato il tempo per frequentare un corso di italiano, alcuni non ne hanno nemmeno bisogno, li senti parlare, hanno perfino la cadenza piemontese, hanno moglie, figli nelle nostre scuole, case comperate con il mutuo…"* (Insegnante di lingua italiana).

A spingere i lavoratori migranti, come Khadim e Mohamed, a frequentare un C.T.P. non è però soltanto la congiuntura economica; sono anche le politiche adottate o proposte all'opinione pubblica, che prospettano un inasprimento delle condizioni per rimanere regolarmente in Italia. Nella discussione pubblica, ci viene ricordato, si è messo l'accento negli ultimi tempi sul raggiungimento di un buon livello di conoscenza dell'italiano come condizione per una regolare permanenza in Italia.

Da più parti viene segnalato l'aumento recente di stranieri iscritti ai corsi di formazione professionale e di riqualificazione. Al riguardo alcuni testimoni qualificati sollevano la questione del moltiplicarsi dell'offerta di corsi che vengono però ritenuti di poca qualità, se non inutili:

*"A Torino la formazione professionale è ramificata… sono tutti corsi di studio molto brevi che vanno dai tre mesi ai tre anni e offrono mini attestati, ultimamente sono cresciuti come funghi, addirittura ci sono corsi in preparazione ai corsi di formazione, delle cose mostruose, perché queste sono scuole private che attingono ai fondi europei. Queste persone disperate fanno questi corsi perché pensano che siano spendibili. Adesso sono tutti saldatori, i profughi che son venuti qua, che non sapevano una parola, il Comune li ha presi e li ha messi tutti a fare i saldatori, che poi hanno speso un sacco di tempo e soldi, queste persone si iscrivono in massa, poi si rendono conto che il corso non è utile, magari trovano un lavoretto, però ormai la classe esiste, i numeri ci sono e i fondi sono stati assegnati, se rimane una persona magari poi viene messa in un'altra classe"* (Insegnante di lingua italiana).

Oltre alla ricerca di opportunità di formazione per rafforzare il proprio profilo[59], e dunque migliorare la propria offerta di lavoro, alcuni immigrati contemplano la possibilità di spostarsi in altre zone del paese dove pensano di avere maggiori possibilità di trovare lavoro o di spostarsi su altri settori di attività.

"*I lavoratori dell'Est hanno una forte mobilità sul territorio nazionale, anche i lavoratori dell'America latina; invece i lavoratori del Nord Africa molto meno, perché hanno la famiglia qui e sono più radicati. Si spostano per esempio dal Piemonte verso il Veneto, nell'edilizia e nell'agricoltura*" (Sindacalista Cisl, iraniano). *"Dal mio osservatorio, tra i nostri studenti, vedo che molti… si sono spostati dalla metalmeccanica all'agricoltura in condizioni allucinanti. Stanno tutti in uno stanzone,*

59 Rispetto alla formazione, un problema posto da molti riguarda il riconoscimento dei titoli di studio acquisiti nei paesi di origine.

*si procurano loro il televisore e stanno lì, non c'è un giorno di vacanza, quindi guai a chi si ammala nel senso che se si lavora stagionalmente, non c'è sabato né domenica finché c'è da raccogliere, l'ultima raccolta è quella dei kiwi nelle zone limitrofe, poi c'è la potatura: lì lasciano qualche giorno di riposo, diversamente no. È la zona di Fossano, soprattutto, nel cuneese. Molti sono in nero e clandestini, ma ci sono anche persone di vecchio insediamento che hanno perso il lavoro"* (Insegnante C.T.P.).

Come si è anticipato, l'apertura di proprie attività con partite Iva è anch'essa una strategia diffusa di fronteggiamento, una scappatoia per mantenere il lavoro e/o la possibilità di rinnovo del permesso di soggiorno. Diverse associazioni e agenzie segnalano infatti l'aumento della richieste di informazioni per l'avvio di un lavoro autonomo.

In condizioni di forti ristrettezze economiche le strategie principali che coinvolgono più direttamente le donne sono il contenimento dei consumi e la ricerca di risorse integrative presso i centri del circuito dell'assistenza. Sia i servizi sociali che le varie agenzie del privato sociale riscontrano un aumento consistente delle domande di aiuto da parte della popolazione immigrata a partire dalla fine del 2008. Gli aiuti ricevuti vanno dal pacco viveri, agli indumenti riciclati, al pagamento di una bolletta, all'assistenza ai figli nello svolgimento dei compiti di scuola. Nel 2009 i nuovi accessi ai servizi sociali delle dieci circoscrizioni cittadine aumentano complessivamente rispetto ai tre anni precedenti del 25%. La popolazione adulta è in costante e progressivo aumento e costituisce nel 2009 il 35% dei nuovi accessi[60]: gli stranieri rappresentano sul totale degli accessi adulti il 40%.

Negli ultimi tempi l'utenza immigrata sembra aumentata di molto anche ai vari sportelli che la Città ha attivato per sostenere le fasce di lavoratori più colpite dalla crisi[61], anche se diversi interlocutori privilegiati mettono in luce un problema diffuso di disinformazione.

*"Per esempio l'anno scorso, nel 2008, ci sono state varie forme di aiuto per combattere la crisi, il bonus energia, il bonus famiglia, il contributo dell'affitto… c'è un bando che ogni Comune mette a disposizione se hai un contratto regolare d'affitto e hai la dimostrazione delle bollette, di quello che paghi e se hai il modello Isee che corrisponde alla richiesta del bando, tu partecipi al bando e in base al numero di persone che partecipano puoi avere un'integrazione del canone d'affitto, che non è poco. Per uno straniero qualsiasi cifra è un bell'aiuto, ma lo straniero spesso non ne è a conoscenza. Per esempio, le borse di studio, il buono per i libri, quindi ci sono tutta una serie di aiuti economici, di sussidi, di cui spesso lo straniero non è informato. Serve un lavoro di orientamento e di informazione… però notiamo anche che sempre più immigrati in questi tempi hanno invece imparato a muoversi fra i servizi, chiedono informazioni e vedono di quali agevolazioni possono usufruire"* (Mediatore culturale di un Centro per l'impiego).

60 Dei nuovi accessi ai servizi sociali il 53% è costituito da anziani (Dirigente comunale, Staff del vicesindaco).

61 "*A Torino non esiste uno specifico progetto per gli stranieri, essendo loro ormai parte integrante della forza lavoro piemontese e come tali beneficiari degli interventi progettati a sostegno di tutti i lavoratori, come ad esempio le opportunità previste per le persone con ammortizzatori sociali in deroga, ovvero i servizi di aggiornamento e riqualificazione professionale per sostenere coloro che si trovano in cassa integrazione in deroga o in mobilità in deroga. Tuttavia, in funzione dell'aumento dell'utenza immigrata, con l'obiettivo di incrementarne sia la partecipazione al mercato del lavoro che una maggiore autonomia, i servizi per l'impiego della Provincia hanno previsto la presenza del servizio di mediazione interculturale in tutti i centri*" (Operatore di un Centro per l'impiego).

Le amare parole pronunciate da una dirigente comunale danno conto delle difficoltà della congiuntura che la città sta attraversando:

*"Il 2010 si presenta, dal punto di vista degli effetti della crisi, ancora più critico del 2009 a causa della riduzione delle risorse pubbliche disponibili e delle difficoltà di reperimento delle risorse private"*. Così, dinanzi alle gravi e generalizzate difficoltà economiche in cui versa la popolazione torinese, l'amministrazione comunale si è trovata nella "*necessità di intervenire sulla spesa con un contenimento dei costi per raggiungere il pareggio di bilancio a fronte di una drastica riduzione delle entrate (-19 milioni di euro sui trasferimenti al Comune) e rispettare il patto di stabilità*" (Dirigente in staff al vicesindaco).

Tornando alle modalità di *coping* adottate, fra le forme di compressione dei consumi va anche segnalato l'invio nel paese di origine della famiglia, che si configura come un ritorno temporaneo della moglie e dei figli o solamente dei figli.

*"Nella maggior parte dei casi rimangono qui i padri e mandano mogli e figli giù nel paese d'origine perché magari là ci sono i nonni, i parenti… i padri si organizzano e tornano a vivere in sistemazioni precarie e disagevoli, si mettono in tanti negli alloggi, non pagano più gli affitti e mandano soldi a casa, però lo vivono come una parentesi con l'idea che faranno tornare mogli e figli appena si saranno ripresi. Sono tantissimi, mentre i romeni decidono semmai di fare i bagagli e tornare in Romania dicendo 'vado a casa, lì c'è mia mamma, c'è la casa, mia mamma ha una piccola pensione, vado a vedere come si vive lì, tanto posso sempre tornare'*[62]*, i cittadini marocchini o egiziani invece scelgono di mandare indietro le famiglie* (Mediatore culturale romeno presso un Centro per l'Impiego).

Si tratta, come dicono molti, di una decisione sofferta, vissuta con senso di fallimento, che comporta lo smembramento del nucleo familiare, la rinuncia all'autonomia abitativa e il ritorno per l'uomo capofamiglia alla coabitazione con connazionali per ridurre le spese dell'affitto. Sono soprattutto i figli a patire di più:

*"Quei figli adolescenti che vengono fatti tornare al paese di origine subiscono un trauma incredibile, sono a tutti gli effetti degli stranieri nella loro patria, il padre questo non lo capisce, ho sentito qualcuno dire 'mi ammazzo'; per le femmine ancora peggio, vengono chiuse in casa… questi figli non riescono a capire: qual è il nemico? la crisi, l'Italia?"* (Sindacalista Cisl)

La crisi economica, con la riduzione di reddito che comporta per la perdita o la precarietà lavorativa, ha anche ricadute pesanti sui rapporti con la rete parentale nel paese di origine. Un tema difficile, toccato nelle interviste, riguarda l'invio delle rimesse, a parere di alcuni fortemente ridimensionate e secondo altri, invece, salvaguardate a tutti i costi:

*"Io sono vent'anni che sono qui, ma per me la famiglia è ancora quella al mio paese, a cui sono legata economicamente, intimamente, telefonicamente, perché tutti i giorni telefono a mia mamma, è qualcosa che non si scioglie nonostante uno stia qua. Mia mamma non sa della crisi e ho anche un mutuo e mio marito è in cassa integrazione, ma le rimesse continuano, facciamo di tutto per continuare a mandare giù*

62 Si riscontra fra i romeni l'aumento di persone che vanno e vengono fra Italia e Romania, combinando lavori precari nel nostro paese e nel paese di origine.

*un aiuto, molti sacrifici. Le rimesse dei peruviani non sono diminuite, se poi ci sono i figli… si fa qualunque sacrificio"* (Mediatrice culturale, peruviana).

In qualche caso si modificano i flussi delle rimesse e sono addirittura i genitori rimasti nel paese di origine a mandare un aiuto economico, procurando ai figli adulti in Italia molta mortificazione. Nel caso di Kamal, invece, un prestito da parte di un cugino che vive in Francia, ma rivelato ai genitori in Marocco, diventa motivo di profonda vergogna.

Una possibile via di fuga per un lavoratore migrante e la sua famiglia, come emerge anche dalle interviste ai testimoni qualificati, è il trasferimento in altri paesi dell'area Schengen. Questa possibilità è però vincolata al possesso della carta di soggiorno e dunque è praticabile da pochi. Sembra pertanto rimanere più un'opzione prospettata o auspicata che non una strategia realmente messa in pratica. Secondo alcuni testimoni, il desiderio manifestato da molti di trasferirsi in altre nazioni è dovuto anche al clima difficile che si respira nel nostro paese, alla tensione sociale avvertita, alla percezione dell'Italia come un contesto sempre più escludente, discriminante e intollerante.

Fra le varie strategie messe in campo è contemplata anche la ricerca di un lavoro da parte delle donne, moglie e madri delle famiglie intervistate. La conversione a un modello di famiglia con due percettori di reddito può comportare non poche difficoltà all'interno della coppia e, come si è anticipato, alterare equilibri consolidati. Le donne si offrono sul mercato per compensare la perdita del lavoro del marito, frequentano corsi di alfabetizzazione per acquisire le competenze linguistiche minime per proporsi nel settore domestico e di cura, molte frequentano corsi da educatore di prima infanzia o da operatore socio sanitario. Da più parti viene però evidenziato un problema di conciliabilità fra l'accudimento dei figli e gli orari lavorativi: nelle imprese di pulizia si richiede la presenza nel luogo di lavoro, per esempio nelle scuole o nelle aziende, nelle fasce orarie serali o di prima mattina.

### *3.1.6. Processi migratori e traiettorie di impoverimento: una ricerca qualitativa a Roma*[63]

La ricerca sulle traiettorie di impoverimento degli immigrati è stata condotta a Roma nei mesi di maggio-giugno 2010. Ad essere intervistato è stato un campione di cinquantatre immigrati, composto in parti proporzionali di uomini e donne, regolari e irregolari, provenienti da diversi paesi, che avevano in comune due caratteristiche: da un lato, il fatto di trovarsi nel nostro Paese da almeno cinque anni e, dall'altro, di trovarsi al momento dell'intervista senza un lavoro o con un rapporto di lavoro precario. In realtà, poiché la stragrande maggioranza degli intervistati è stata avvicinata presso enti di assistenza, ambulatori e centri di accoglienza rivolti agli immigrati in cerca di un aiuto economico o di diverso tipo, a quelle due caratteristiche nel corso della ricerca se ne è aggiunta un'altra, quella appunto di essere in una condizione di grave disagio, destinata come vedremo ad influire in misura significativa sull'esito dell'indagine. In larga parte si spiegano così le differenze che emergono tra i risultati dell'indagine condotta a Torino e questa di Roma.

Le interviste in profondità, condotte sulla base di una traccia prefissata, prendevano in esame il progetto migratorio (motivo della partenza, aspettative e itinerario), il percorso lavorativo (attività svolte, rapporti di lavoro, confronti con il proprio paese, esperienze di discriminazione, ecc.) e le strategie di *coping* (situazione alloggiativa, sostegni familiari e sociali, il ricorso ai servizi e all'associazionismo, nonché in coda la

63 L'indagine nell'area romana è stata coordinata da Mattia Vitello e Giovanni B. Sgritta.

valutazione sommaria della propria esperienza migratoria)[64]. Tutti gli intervistati si trovavano, come detto, per definizione in difficoltà economica e, in molti casi, in una situazione di grave indigenza., e l'obiettivo della ricerca consisteva nel ricostruire a ritroso le ragioni di questo stato e comprenderne le possibili conseguenze a breve e medio termine. L'ipotesi di lavoro era che uomini e donne che, a distanza di cinque e più anni dall'inizio della loro vicenda migratoria, si trovavano in una condizione di precarietà economica peggiore di quella in cui erano al momento dell'arrivo in Italia e per giunta apparentemente irreversibile, avessero imboccato una traiettoria di segno negativo non tanto (o non solo) a causa della crisi o delle caratteristiche generali del mercato del lavoro che sono state prima illustrate, ma piuttosto per il sopravvenire di circostanze soggettive del tutto particolari che andavano evidentemente individuate.

*3.1.6.1 Il progetto migratorio*

L'analisi del progetto migratorio non fa emergere particolari elementi di novità. I dati raccolti sono sostanzialmente in linea con le ricerche condotte in questi anni su questo aspetto del fenomeno dell'immigrazione. Salvo casi eccezionali, infatti, i motivi della partenza sono direttamente o indirettamente riconducibili a ragioni di tipo economico:

*"...l'unica cosa che avevo in mente era lavorare, trovare un buon lavoro, per me qualsiasi lavoro era buono, basta che mi davano i soldi"*, M., 46 anni, peruviano)[65].

In definitiva, si parte per trovare lavoro, perché il lavoro manca o è remunerato poco e male nel paese che si decide di abbandonare Alla base di tutto c'è il desiderio di iniziare una nuova vita, di ricominciare, di costruirsi un futuro, avere un lavoro, una casa, una famiglia; e per chi ha in programma un progetto a termine, come molte donne dell'Est-Europa che cercano soprattutto sistemazione come badanti, sostenere il percorso scolastico dei figli, mettere a posto la casa, insomma sollevare il tenore di vita della propria famiglia e poi tornarsene finalmente a casa. Molti di loro hanno conseguito anche titoli di studio elevati, il diploma, la laurea, da cui non hanno ricavato tuttavia quei risultati che speravano di raggiungere. Qualcuno, pochi, parte perché costretto da guerre, persecuzioni politiche o discriminazioni razziali. Ma altrimenti la spinta economica resta il motivo fondamentale dell'emigrazione.

La decisione di emigrare è in genere concordata con i familiari e la scelta del paese giustificata da questo, che c'è già qualche parente o amico che ha aperto anni prima la strada e che fa arrivare di tanto in tanto notizie incoraggianti sulla possibilità di trovare una sistemazione e magari promette di fornire un aiuto nella prima fase di inserimento:

---

64 Le interviste sono state realizzate dai dott.ri Alessandra Cannarsa, Barbara D'Amen, Francesca Martinelli, Lucio Pisacane, Barbara Rotella e Simona Staffieri. Il dott. Alessandro Radicchi di Europe Consulting ha collaborato all'organizzazione delle attività di rilevazione. I luoghi in cui sono stati avvicinati gli intervistati sono i seguenti: Associazione "Centro Astalli", Centro di ascolto per immigrati della Caritas, Ferro Hotel Caritas, Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto della malattie della povertà (Inmp), Associazione "Missionarie di Cristo Risorto" (Istituto Don Bosco), Associazione "Il Faro", Associazione Cooperazione Internazionale Studi e Lavoro (Acisel), Associazione "San Saba", Associazione "Casa Verde", Centro Caritas "San Felice da Cantalice", Centro di ascolto "Parrocchia San Tommaso D'Aquino", Centro di ascolto "Parrocchia S. Ponziano", Unione Italiana Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, Residence di emergenza alloggiativa (Via di Grotte Celoni), Residence di emergenza alloggiativa (Tor Sapienza).

65 I brani di intervista qui riportati sono contrassegnati dall'indicazione del sesso, dell'età e della nazionalità; d'accordo con gli intervistati, per garantirne l'anonimato, nomi e cognomi non sono stati rilevati al momento dell'intervista o sono stati successivamente omessi nella trascrizione.

*"I racconti delle mie connazionali che ritornavano per brevi periodi dall'Europa e dall'Italia parlavano di luoghi dove era facile lavorare e mettere da parte i soldi per costruirsi un futuro. Vedevo molte mie compaesane che, dopo quattro o cinque anni, costruivano casa o pagavano gli studi ai figli"* (F, 35 anni, ucraina).

Quasi tutti partono già sapendo dove andare, con un nome e un indirizzo nel portafoglio. In alternativa ai parenti, sono le immagini di un'Italia felice e benestante viste in televisione a fungere da elemento di attrazione. Pure questo un dato comune alle tante storie di immigrazione. Come del resto è nota la modalità con la quale si entra agevolmente nel nostro Paese: per lo più con un semplice visto turistico, in qualche caso in tournée con qualche gruppo artistico o sportivo, altri per motivi religiosi; qualcuno senza documenti, stipato in una delle tante carrette del mare che approdano di tanto in tanto sulle nostre coste, qualcuno con qualche documento predisposto chissà come.

Di norma, passa un po' di tempo prima di riuscire a trovare qualcosa da fare. E date le modalità di ingresso, la mancanza del permesso di soggiorno, si tratta per lo più di attività di lavoro irregolari, pagate al nero:

*"... sono arrivato qua, sono stato a lavorare come cameriere sei mesi... senza documenti, senza contratto, senza niente"* (M, 30 anni, rumeno; *"All'inizio è stato un po' difficile perché non trovavo lavoro, non c'avevo soldi, andavo a mangiare alla Caritas, a volte neanche mangiavo perché non c'avevo soldi..."* (F, nr, boliviana).

Qualcuno peregrina su e giù da un paese all'altro o da una città all'altra, sistemandosi alla bell'e meglio, trascorrendo la notte in casolari abbandonati, in macchina, presso connazionali o parenti, guardandosi intorno, saggiando il clima, e facendo nel frattempo qualche occasionale lavoretto. Fin qui nulla di nuovo.

*3.1.6.2 Il percorso lavorativo: due scenari*

Entrando nel percorso lavorativo, che costituiva la parte centrale e più corposa dell'intervista, le esperienze divergono e consentono a posteriori di individuare due distinti scenari. Una parte degli intervistati, grosso modo la metà del campione, ha alle spalle una storia ininterrotta di difficoltà, una storia composta di frammentate esperienze lavorative, tutte di breve durata, se e quando capita, immancabilmente al nero, senza contratto, mai un lavoro fisso. Anche quando sono in possesso di un titolo di studio elevato, non trovano niente che sia anche lontanamente adeguato alla loro qualifica. Sono soprattutto (ma non solo) donne che si trovano in questa situazione: accettano di svolgere qualche lavoro di assistenza ad anziani e bambini o in qualche impresa di pulizia, ad ore, pagate alla fine della settimana, che non consente loro di migliorarsi e di puntare più in alto, ad un inserimento più stabile e gratificante. Restano disoccupate per lunghi periodi, anche oltre l'anno; alcune sono coniugate, sicché bene o male è il coniuge che manda avanti la famiglia, altre sono a carico di parenti e amici e sono di frequente costrette a chiedere aiuto all'assistenza privata. Costoro dichiarano naturalmente fallito il proprio progetto migratorio, le aspettative con cui erano partire sono state frustrate, si ritengono oggetto di discriminazioni e pregiudizi razziali (*"... ti dicono: non vogliamo stranieri"*), sono profondamente deluse e vorrebbero tornare al paese da cui sono venute per mettere finalmente un punto a questa esperienza durata anche troppo.

Emblematico il caso di una donna marocchina di 34 anni, con marito e due figli, laureata, in Italia da ormai otto anni, che in Marocco faceva la segretaria e aveva

lavorato in banca, ma in Italia non riesce a trovare un sistemazione che duri più di qualche settimana; assieme al marito aveva avviato un'attività di commercio ambulante poi fallita perché la mercanzia è stata rubata. Nei posti in cui è stata non s'è trovata bene con il datore di lavoro e, quando lavorava come badante, è rimasta incinta e ha dovuto lasciare il lavoro. Una storia quasi identica a quella di una donna di 42 anni, anche lei di origine marocchina, anche lei passata attraverso una serie di esperienze di lavoro di breve durata (la baby-sitter, l'ambulante, ecc.): abbandonata dal compagno che l'aveva messa incinta, da quel momento la sua situazione è precipitata, dovendo badare al bambino ha perso il posto e non è più riuscita a trovare un lavoro e adesso è costretta a chiedere aiuto alla parrocchia di una chiesa[66].

In genere, ciò che contraddistingue queste storie è, come dire? la "vaghezza", l'inconsistenza, la debole determinazione del progetto migratorio. A cominciare dalla scelta del paese di destinazione (questo come un altro), per finire con l'indeterminatezza delle aspirazioni lavorative (una vale l'altra). Una per tutte, la vicenda di un giovane afgano (21 anni), che a quel che dice è emigrato sei anni fa perché voleva studiare (*"vabbé lingue, diciamo turismo"*) e alla domanda del perché sia venuto proprio in Italia risponde, testuale: *"Non ho deciso esattamente quando sono partito, l'ho deciso quando sono arrivato"*). L'intervistatrice gli chiede se desiderava andare in un posto particolare, e lui risponde: *"No, per me basta che potevo stare tranquillo, essere libero"*. Naturalmente, la sua esperienza migratoria va come deve andare.

Comincia come operatore sociale in un centro d'accoglienza con un contratto a progetto, poi fa il falegname e l'addetto ad una pompa di benzina in entrambi i casi con regolare contratto e da ultimo un lavoro di facchinaggio come manovale (*"mi dicono che c'è un contratto, ma i giorni che non c'è lavoro non mi pagano, nemmeno le malattie, nemmeno le ferie…"*, M. 21 anni, afgano). Attualmente alloggia presso un centro di accoglienza per immigrati in attesa di migliori prospettive. È pienamente consapevole che senza un lavoro *"non si può fare niente a lungo termine, programmi, affitto…"*, ma intanto la sua situazione s'è fatta insostenibile e sa che non potrà tirare avanti a lungo. Come molti altri nelle sue condizioni, lamenta la mancanza del sostegno familiare:

*"Nel mio paese… almeno c'è casa mia, i miei genitori… anche se rimango senza lavoro per una settimana, due settimane, un mese, di più, c'è la casa, posso aspettare un lavoro buono… qui se rimango senza lavoro… non posso fare niente"*.

E sono tante, tra gli intervistati, le storie come queste. Quasi tutte uguali, con poche o punte variazioni; sempre contraddistinte da una profonda irrequietezza, da uno spostamento incessante da una città all'altra, da un posto di lavoro all'altro, da un alloggio all'altro, senza che questo inconcludente e a volte frenetico andirivieni esiti in una condizione di maggiore stabilità, in una traiettoria del proprio percorso individuale anche solo leggermente inclinata verso l'alto. Anzi. La sostanziale identità della condizione di partenza con quella riscontrata al momento dell'intervista, è la cifra distintiva di queste narrazioni. Costoro erano poveri quando sono arrivati e tali si ritrovano a cinque e più anni di distanza da quella data; in mezzo niente o quasi. Qualcuno di loro fa cenno alla crisi, che avrebbe reso più difficoltoso trovare occasioni di lavoro, altrimenti – dicono – le cose sarebbero andate in maniera diversa. La crisi c'entra naturalmente, perché ha indubbiamente ridotto le opportunità di lavoro anche

66 Una nota, a proposito della coscienza che molte di queste donne hanno dei loro diritti. Una storia come tante: quella di una donna cilena che, pur lavorando come badante con regolare contratto, è stata messa alla porta perché incinta. Ti sei sentita discriminata? Le chiede l'intervistatrice. "No, no, la signora con me è stata buona, mi ha dato tutto lo stipendio" (F, 25 anni, cilena).

per gli immigrati, costringendo molti di loro ad arrangiarsi e a ridimensionare anche di molto le proprie aspettative rispetto a qualche anno prima.

E tuttavia, a leggere queste interviste si ha netta la sensazione che questa spiegazione non basti; che almeno per questo gruppo le ragioni del declino debbano essere cercate altrove, che altri fattori entrino in gioco: appunto, come si diceva, l'indeterminazione del progetto migratorio, l'inconsistenza delle motivazioni originarie, le errate strategie di adattamento messe in atto con il passare del tempo per fronteggiare una realtà del tutto nuova, l'incapacità di dare un taglio netto alle passate esperienze. Anche le interpretazioni canoniche, di scuola, quelle che addebitano il risultato del progetto migratorio alla presenza o meno di reti di aiuto su base etnica o alla regolarità/irregolarità della posizione dell'immigrato, aiutano magari a spiegare perché la persona in questione sia arrivata fino ad un certo punto e perché non abbia ancora fatto ritorno nel proprio paese, ma anch'esse non consentono di spingersi oltre. Per la semplice ragione che uno o più di questi fattori a volte sono presenti e a volte mancano, rappresentando dunque differenze secondarie che non influiscono in maniera decisiva sul risultato finale.

Accanto a questo, i racconti dimostrano l'esistenza di un altro gruppo, la cui traiettoria personale, diversa da quella collettiva, cioè degli immigrati in genere, si spiega in un altro modo. In un modo che, brevemente, si potrebbe definire come l'effetto di "eventi critici", più o meno traumatici o drammatici, che sopravvengono nel corso della vicenda migratoria piegando la traiettoria di questi soggetti irrimediabilmente verso il basso. Anche in questo caso, la situazione del mercato del lavoro così come il contesto locale e il quadro istituzionale, pur essendo importanti, non pesano in misura determinante sul risultato finale.

Un nutrito gruppo di testimonianze – inutile, in un'analisi di questo tipo, tentare di dare indicazioni meno approssimate – avvalorano questa conclusione. Sono donne e uomini di varia nazionalità ed età, con diversi titoli di studio e qualifiche, che al pari dei primi hanno in comune il fatto di trovarsi al momento dell'intervista in una condizione di grave disagio economico e sociale, se non di povertà estrema[67]. Per quanto l'intervista sia in grado di appurare, la loro situazione di partenza è apparentemente normale; in ogni caso non diversa da quelle viste in precedenza, alle quali sono sostanzialmente sovrapponibili. Arrivano in Italia spinti dalla necessità di lavorare e, diversamente dai primi, riescono bene o male a realizzare le loro aspettative. Alcuni di loro si costruiscono dei curricula persino virtuosi: passano da un lavoro all'altro ogni volta migliorando la loro posizione rispetto alla stazione precedente, sia dal punto di vista economico sia della stabilità del posto di lavoro. La loro traiettoria individuale si potrebbe definire senza mezzi termini in continua ascesa.

Pur senza contratto perché irregolari, si inseriscono da subito abbastanza bene nel mercato del lavoro, magari in lavori pesanti e rischiosi di bassa qualificazione; naturalmente con guadagni modesti, che tuttavia consentono loro di sostenere il costo di una camera in affitto, quando non usufruiscono, per risparmiare anche su questa voce, di un posto letto presso un istituto assistenziale. Ottenuto il permesso di soggiorno, grazie ad una delle tante sanatorie nel frattempo intervenute, si guardano intorno e prendono informazioni sulla possibilità di accedere ad un lavoro più qualificato e meglio remunerato. Come racconta un giovane eritreo di 36 anni, se all'inizio come manovale prendeva 35 euro al giorno e doveva accontentarsi del ricovero della Caritas, dopo cinque mesi trova lavoro, tramite una cooperativa, in un'acciaieria come tornitore (il

67 Aver inserito nel campione solo persone che si trovavano in questa condizione costituisce certamente una debolezza dell'indagine. Manca un gruppo di controllo con esperienze migratorie di successo o comunque positive. D'altro canto, su questo versante la letteratura di riferimento è piuttosto vasta ed è stata implicitamente tenuta presente nel corso dell'analisi.

lavoro che svolgeva in patria) con un contratto a tempo indeterminato e con un salario di 1.100 euro al mese.

Lascia l'ostello della Caritas e prende in affitto una stanza da un privato. Passano nove mesi e si sposta a Roma, dove trova un nuovo lavoro in un'officina che costruisce macchinari da taglio, con un salario di 1.300-1.400 euro mensili più un buono pasto di 250 euro. Cambia casa e si compra la macchina. Poi, improvvisamente, apparentemente senza preavviso, il crollo. Cade in depressione e non è più in grado di lavorare per quasi due anni. Dà fondo ai risparmi che aveva da parte, è costretto a vendere l'automobile e a tornare a chiedere ospitalità ad un centro di assistenza. Va in cura da uno psichiatra, torna a stare meglio, ma perde nuovamente il lavoro e da allora è disoccupato. Oggi vive in stato di semiabbandono, non ha nemmeno i soldi per comprare le medicine di cui avrebbe bisogno per curare la depressione, mangia come e dove può. Non ha amici e riceve qualche aiuto ogni tanto da un fratello, anche lui con problemi di salute. Dice:

*"Sono rimasto indietro con questa malattia; sì con questa depressione sono rimasto indietro, se no adesso… c'avevo casa, anche il mutuo, tante cose c'avevo con quello stipendio lì…"* (M, 36 anni, eritreo).

La storia di un immigrato trentasettenne tunisino non è granché diversa; cambia solo l'evento che innesca la crisi, ma il finale è grosso modo il medesimo. Entra irregolarmente nel nostro Paese nel 1996, come tutti per migliorare la propria posizione, con un titolo di studio di scuola secondaria. Sbarca in Sicilia e trova quasi subito qualcosa da fare tra vigneti ed oliveti con altri immigrati come lui; c'era ancora la lira: lo pagano 60.000 lire a giornata più il mangiare a mezzogiorno e dorme in un casolare abbandonato dalle parti di Mazara del Vallo. Finita la stagione, si sposta con un amico nei pressi di Napoli, dove lavora come imbianchino per due anni. Impara il mestiere ed è assunto da una cooperativa che lo manda a lavorare a Mestre come stuccatore. Da lì si sposta in diverse città del Nord-Italia, Porto Marghera, Varese, Genova, Milano, e infine in un piccolo centro vicino Roma. Lavora molto, e guadagna bene: 10-11 euro l'ora per dieci-undici ore di lavoro a giornata.

Cambia di nuovo lavoro e trova un posto presso un cementificio come addetto alla manutenzione. Da una precedente relazione con una ucraina, nasce una bambina e… – come dice lui – *"cominciano i problemi"*. La madre della bambina non lavora, è malata, ha bisogno di soldi; per procurarseli, entra in un giro di spaccio. Denunciato, finisce in carcere per alcuni mesi. Da lì inizia la sua parabola discendente. Che lui esprime confusamente così:

*"Rovinato. Significa che quando sono uscito non stavo bene, sono uscito male, capito?... psicologicamente male. Là ti bombardano di medicine, la bambina, un casino… Allora non riesco più a dormire, comincio a prendere medicine, quando sono uscito sono uscito male, troppo male, capito?"* (M, 37, tunisino).

Per giunta gli comminano un provvedimento di espulsione, e viene a trovarsi di fatto in una condizione di irregolarità. Non riesce più a reinserirsi, a svolgere un lavoro con continuità, ad avere un regolare contratto; fa piccoli lavoretti per brevi periodi, giusto per guadagnare qualcosa, per sopravvivere. Alloggia con altri quattro come lui in una casa abbandonata, senza acqua né niente, nella flebile speranza che l'avvocato a cui si è rivolto, presso una comunità di assistenza, possa fargli vincere il ricorso contro il provvedimento di espulsione.

Ce ne sono altre di storie come questa, alcune di donne che hanno passato la vita ad accudire anziani o a servizio presso famiglie, pagate al nero, senza uno straccio di

contratto. Avevano in programma di tornare al paese da cui erano partite, ma non l'hanno fatto per una serie di motivi. Ed ora si ritrovano avanti con gli anni, alcune con i figli ancora da sistemare, qualche problema di salute, senza soldi e con la difficoltà di non riuscire a trovare lavoro. Se potessero tornerebbero indietro, rimarrebbero dove sono nati, dove vivono i loro familiari; ma è chiaro che vorrebbero vedere un altro film, e sognano una storia che non è la loro. Come questa signora filippina di 41 anni, coniugata, terzo anno di ingegneria chimica; arriva in Italia nel 1989 e trova subito modo di regolarizzarsi grazie alla legge Martelli. Il suo progetto migratorio è piuttosto confuso:

*"Non avevo progetti, sono partita così… senza obiettivo; mi dicevano che qui si guadagna bene"*.

Trova lavoro come baby-sitter, come domestica, non sempre con un contratto di lavoro. Poi si ammala, i medici le dicono che non potrà avere figli e cade in depressione:

*"… ho avuto dei giorni davvero duri, che volevo morire, smettere di esistere, sai, una donna, ti sposi e vuoi avere una famiglia e dei figli…"*. Ora vorrebbe tornare nelle Filippine e ricominciare da dove era partita: *"Se potessi tornare indietro vorrei valutare un altro sogno"*.

Alla base di queste vicende, come si diceva, c'è immancabilmente un evento traumatico, qualcosa che innesca una brusca inversione di tendenza, un punto di svolta, un arretramento che da lì in poi rende il cammino irreversibile. A differenza delle persone che abbiamo classificato nel gruppo precedente, il loro disegno migratorio inizia spesso con il passo giusto e, seppur con tutte le difficoltà che comporta la scelta di rimettersi in gioco e ricominciare da capo lontano da casa in un paese straniero, in un cultura ad essi estranea, sembra procedere nel migliore dei modi: faticano, riescono a regolarizzarsi, apprendono nuovi mestieri, nuove qualifiche, guadagnano, cambiano spesso lavoro ma, a differenza del gruppo precedente, sempre in direzione di un traguardo ideale relativamente più elevato, di maggiore stabilità e di più alta remunerazione; poco a poco si affrancano anche da un certo circuito assistenziale al quale si erano appoggiate al momento dell'arrivo, prendono in affitto una camera, infine un piccolo appartamento. Come dire? crescono, mettono giù mattone dopo mattone le basi di un percorso di inserimento, di una nuova vita. Poi interviene qualcosa che li blocca, finiscono nella casella sbagliata e si ritrovano al punto di partenza. Del resto, che in questi racconti compaiano più volte episodi di depressione non è casuale; è chiaramente il sintomo di un meccanismo che si inceppa, di un gioco, di uno sforzo, che giunti ad un certo punto del cammino non si riesce più a reggere.

*3.1.6.3 Progetto e destino*

I resoconti di intervista, le interviste qualitative in genere, non consentono di rispondere se non con ampio beneficio di inventario a quelle questioni che implicano il confronto statistico fra casi favorevole e contrari. E tuttavia, nelle storie che abbiamo esaminato, in queste cinquanta e passa storie di immigrati che una lunga permanenza nel nostro paese oggi si trovano in difficoltà con i soldi, con il lavoro, con la casa, con tutto, si intravede un *Leit-motiv* che aiuta comunque a dare un certo ordine a queste vicende. A patto di ricordare che questi non sono "gli" immigrati, ma un sottoinsieme del totale; sono quelli che non ce l'hanno fatta, che dopo cinque e più anni che sono in Italia, dopo

averle provate tutte o quasi, si ritrovano di nuovo a zero, a carico dei connazionali, di qualche ente caritatevole, in un alloggio indegno di questo nome, senza un soldo da parte e pieni zeppi di problemi. Insomma, poveri *sans phrases*, poveri e basta. Pochi, pochissimi di loro riusciranno forse un domani a risalire la china; per tutti gli altri, la stragrande maggioranza, vi sono ben poche speranze che le cose cambino, se mai sono destinati a peggiorare. Che restino in Italia o tornino da dove sono venuti, poco importa.

Né la crisi, né l'insieme delle difficoltà a cui inevitabilmente gli immigrati vanno incontro nel tentativo di inserirsi nel mercato del lavoro, di aspirare ad un contratto e ad un salario che assicurino loro una parvenza di stabilità, pesano in misura determinante in queste vicende. Restano sullo sfondo, come elementi di contesto e di contorno, ma sono tutt'altro che decisivi. Magari incidono in negativo sul loro tenore di vita complessivo, spostano in là nel tempo il raggiungimento del traguardo sperato dell'integrazione, della parità con i nativi, ma come dimostrano le storie raccolte in quest'indagine non giocano un ruolo fondamentale nella transizione alla povertà, perlomeno a quella con la P maiuscola.

Certo, per i motivi illustrati nella prima parte di questo lavoro, gli immigrati vivono un'obiettiva condizione di maggior esposizione al rischio. L'assenza delle reti familiari, soprattutto:

*"Qui purtroppo sei sola e non hai nessuno a cui appoggiarti, sei sola, e a volte persino i tuoi connazionali ti chiudono la porta, mentre a casa hai almeno la famiglia"* (F, 38 anni, peruviana)

Ma anche l'impossibilità di usufruire di misure di mantenimento del reddito in caso di perdita del posto di lavoro, la stessa precarietà delle occupazioni alle quali di norma riescono ad accedere, ne fanno dei soggetti potenzialmente deboli, perennemente a rischio di non farcela e di cadere in povertà.

E tuttavia, non è questo, perlomeno non solo, che questi racconti ci consentono di rilevare. Quasi senza eccezioni, alla base di queste storie troviamo due elementi invarianti: l'incertezza delle motivazioni in fase di avvio del percorso migratorio, più che giustificata, persino fisiologica, non appena giunti a destinazione, ma che rischia di avere ricadute negative sull'intero corso della esperienza migratoria se perdura a lungo nel tempo; e l'insorgere di eventi che bloccano il processo di inserimento in una fase più avanzata, legati allo stato di salute ma non solo (per le donne, tipicamente, all'essere madri single). Due invarianti che in alcune delle storie che abbiamo raccolto e analizzato si riducono ad una sola, divenendo uno dei possibili esiti di un progetto che non è mai davvero decollato. In questi casi, come dire? il risultato era già *in nuce* nelle premesse. Come se, dalla debolezza del progetto iniziale e dal primo travagliato, incerto, tragitto di inserimento successivo si potesse scorgere in filigrana l'esito finale. Il prima condiziona o determina il dopo, come in molte vicende di povertà estrema che riguardano i nativi e non gli immigrati[68]. Anche in questo caso, come mostra la ricostruzione attenta delle biografie, la loro traiettoria personale piega verso il basso sin dall'inizio del processo, frutto dell'accumulazione di una serie più o meno lunga di sciagurati eventi negativi o incidenti di percorso che si solidificano e si rafforzano l'un l'altro strada facendo.

Definire tutto ciò "effetto del destino", sarebbe tuttavia quanto meno inappropriato.

68 Il riferimento è ad una ricerca condotta su un gruppo di anziani ospiti presso alcuni centri e case di accoglienza della Capitale i cui risultati sono stati riportati nel secondo Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale. Cfr. "Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane (Torino, Roma, Napoli)", in: Commissione di indagine sull'esclusione sociale, *Secondo Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2008-2009*, Roma, 2009.

L'età media di queste persone è così bassa da non escludere a priori possibili inversioni di tendenza. Resta il fatto che ciò che accomuna queste storie, ad un tempo tra loro uguali e diverse, è un profondo sentimento di sconfitta e disillusione, il senso irrimediabile di una perdita, la consapevolezza di un'occasione mancata e d'aver fallito una dopo l'altra ogni mossa dal principio alla fine del percorso; il filo rosso che le collega è perciò l'incapacità di arrestare e poi se mai ribaltare la china discendente, la voglia malgrado le numerose avversità – la crisi, le difficoltà economiche, la famiglia lontana, il lavoro che si trova sempre meno, i sostegni e i servizi che non ci sono, fors'anche le discriminazioni – di continuare a rimettersi in gioco, anziché darsi definitivamente per vinti e cedere alla disperazione.

Come quella donna peruviana citata sopra, caso unico in tutto il campione di intervistati nella ricerca romana, separata dal marito e arrivata nove anni fa in Italia assieme al figlio per sottoporsi a un delicato intervento chirurgico. Ammette lei stessa che il suo *"è un caso un po' diverso dal normale"*. Comunque sia, in attesa di essere operata trova lavoro in Piemonte presso un'impresa di pulizie:

*"Dopo ho fatto la cameriera, ho lavorato nelle pizzerie, facevo diversi lavori contemporaneamente per sostenermi; qui la vita costa, ho fatto anche assistenza agli anziani, ho lavorato anche come aiuto in cucina nei ristoranti"*.

Tutto in nero, senza contratto. Poi si trasferisce a Roma, dove fa la segretaria nello studio di un avvocato (nella sua città natale ha seguito per alcuni anni gli studi di giurisprudenza) e di nuovo la cameriera. Non potendo conciliare il lavoro con la cura del figlio, lo riporta in Perù dal padre. Ritorna a Roma, stavolta con l'intenzione di avviare un'attività commerciale e, se possibile, riprendere gli studi universitari.

Le parole con cui racconta nell'intervista la sua attuale situazione dimostrano che, malgrado le numerose difficoltà e nonostante l'età, si sforza di trovare una via d'uscita, continua cioè a cercare delle soluzioni che le permettano di migliorare la sua posizione. Diversamente dalle storie che abbiamo commentato, la sua traiettoria individuale non è né statica né in discesa, ma chiaramente orientata verso l'alto.

*"Anche quando stavo male, non mi sono mai buttata giù, il mio carattere mi aiuta tanto. Ora posso dire di non avere problemi, anche se non ho un lavoro fisso… Sono passati tanti anni, ho sempre cercato di andare avanti, credo di aver fatto grandi passi e sto cercando di realizzare i progetti che avevo in mente"*.

All'ultimo l'intervistatrice le chiede: se potessi tornare indietro, che cosa non rifaresti?

*"Niente, rifarei tutto quello che ho fatto; magari qualcosa la rifarei meglio"* (F., 38 anni, peruviana).

**Riferimenti bibliografici**


Allasino, E., Reyneri, E., Venturini, A., Zincone, G. (2004), *La discriminazione dei lavoratori immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, International migration papers, 67-I, International Labour Office, Geneva.

Barbiano di Belgjoioso, E. e Bonomi, P. (2007), "La povertà degli immigrati in Lombardia: i risultati dell'indagine 2005", in: G. Rovati (a cura di), *Povertà e lavoro. Giovani generazioni a rischio,* Roma, Carocci.

Bourdieu, P. (1983), *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Bologna, il Mulino.

Caritas - Migrantes (2009), *Dossier statistico immigrazione 2009*, Idos.

Cingolani P. (2009), *Romeni d'Italia. Migrazioni, vita quotidiana e legami transnazionali*, Il Mulino, Bologna.

Commissione d'indagine sulla povertà e l'emarginazione (1992), *Secondo rapporto sulla povertà in Italia*, Milano, Angeli.

Commissione d'indagine sull'esclusione sociale (2005), *Secondo Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2004*, Roma.

Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2009), *Secondo Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2008-2009*, Roma.

Deriu, F. (2010), "Roma. Emergenza abitativa e occupazione", in: Sgritta, G. B., a cura di, *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre grandi aree metropolitane: Torino, Roma, Napoli* (in stampa).

Di Monaco R. (2010), "Affrontare la crisi. Prospettive d'integrazione degli stranieri nel lavoro", in: Ires Piemonte (2010), *Immigrazione in Piemonte, Rapporto 2009*, Torino (in stampa).

Durando M. (2010), "La domanda di lavoro rivolta ai cittadini stranieri nell'anno della crisi", in: Ires Piemonte (2010), *Immigrazione in Piemonte, Rapporto 2009*, Torino (in stampa).

Fullin, G. (2010), "Tra disoccupazione e declassamento professionale. La condizione degli stranieri nel mercato del lavoro italiano" (in stampa).

Galossi E. e Mora M. (2009), a cura di, *I lavoratori stranieri nel settore edile. Quarto rapporto Ires- Fillea CGIL*, Ires, Roma.

Ires Lucia Morosini (2010), Analisi congiunturale delle situazioni di crisi in Piemonte, Torino, http://www.irescgiltorino.it

Ires Lucia Morosini (2010) *I lavoratori immigrati in Piemonte: le prime conseguenze della crisi*, a cura di M. Lugo, Torino, http://www.irescgiltorino.it

Ires Piemonte (2009), *Immigrazione in Piemonte, Rapporto 2008*, Torino.

Ires Piemonte (2010), *Immigrazione in Piemonte, Rapporto 2009*, Torino, in corso di pubblicazione.

Ismu (2005), *L'immigrazione straniera in Lombardia. La quarta indagine regionale*, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità, Milano.

Ismu (2010), *Quindicesimo Rapporto sulle migrazioni 2009*, Franco Angeli, Milano.

Istat (2009), *Rilevazione sulle forze di lavoro. Occupati e disoccupati, IV Trimestre 2009*, www.istat.it

Istat (2010a), *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2009*, Roma.

Istat (2010), *Indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera)*, Audizione del presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica prof. Enrico Giovannini, XI Commissione permanente "Lavoro pubblico e privato", Camera dei Deputati, Roma 15 aprile 2010.

L'Eau Vive, Comitato Giorgio Rota (2010), *Attraverso la crisi. 2010 Undicesimo Rapporto Annuale su Torino*, a cura di G. Bella, L. Davico, L. Staricco, Guerini e Associati, Milano.

Meo A. (2010), *Immagini della crisi: "nuove povertà" o "nuovi poveri*"?, in: Sgritta, G. B., a cura di, *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre grandi aree metropolitane: Torino, Roma, Napoli* (in stampa).

Negri N. (2002), a cura di, *Percorsi e ostacoli. Lo spazio della vulnerabilità sociale*, Torino, Edizioni Trauben.

Paterno, A. e Strozza, S. (2008), "Présence étrangère et pauvreté: le cas de quatre communautés immigrées à Rome", in: Festy, P., Prokofieva, L. (coordonné par), *Mesures, formes et facteurs de la pauvreté. Approches comparatives*, Documents de travail n. 151, Ined, Paris.

Ponzo I. (2009a), *L'acquisto di abitazioni da parte degli immigrati*, in: G. Zincone (a cura di), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna.

Ponzo I. (2009b), *La casa lontano da casa. Romeni e marocchini a confronto*, Carocci, Roma.

Pugliese, E. (2002), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, il Mulino.

Reyneri, E. (2007), "La vulnerabilità degli immigrati", in: Brandolini, A. e Saraceno, C., a cura di, *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, il Mulino, Bologna.

Reyneri, E. (2010), “L’impatto della crisi sull’inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro dell’Italia e degli altri paesi dell’Europa meridionale” (in stampa).

Ricucci R. (2010), *Gli allievi piemontesi con cittadinanza straniera*, in Ires Piemonte (2010), *Immigrazione in Piemonte, Rapporto 2009*, Torino (in stampa).

Sgritta, G. B. (2010), a cura di, *Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre grandi aree metropolitane: Torino, Roma, Napoli* (in stampa).

Zanfrini L. (2006), “Il consolidamento di un mercato del lavoro parallelo. Una ricerca sugli immigrati disoccupati in Lombardia”, in: *Sociologia del lavoro*, vol. 29, n. 101.

Zolberg, A. (1997), “Richiesti ma non benvenuti”, in: *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 1, gennaio-marzo.

## 3.2 I minori stranieri non accompagnati: un fenomeno dirompente. Tre città a confronto

Il legame tra le condizioni di vita dei minori non accompagnati e la crisi economica in corso è certamente meno diretto e immediato di quanto possa esserlo per gli adulti e per gli stessi minori che vivono in famiglia, questi ultimi spesso costretti a un ritorno forzato in patria dopo aver intrapreso percorsi scolastici, anche di successo, in Italia, come conseguenza del fallimento del progetto migratorio dei genitori. Tuttavia è indubbio che gli stessi minori non accompagnati siano interessati dalla crisi economica e in particolare dalla riduzione della spesa sociale dei comuni che ha messo a repentaglio la continuità anche dei servizi e progetti che assumono come target questa categoria particolarmente vulnerabile (Vitiello 2006). A ciò va aggiunto il cambiamento di atteggiamento delle istituzioni addette al controllo sociale nei confronti degli immigrati seguito alla approvazione della legge n.94 del 15 luglio 2009. Infatti, benché sulla base di una interpretazione dell'art. 10 bis del Testo Unico introdotto dalla legge citata, fondata sulla lettura coordinata delle norme costituzionali e convenzionali, il reato di ingresso e soggiorno illegale non possa essere contestato ad un minore di età, rimane sempre elevato il rischio di stigmatizzare "un minore straniero migrante e etichettarlo come pericoloso per l'ordine e la tranquillità pubblica e colpevole per il solo fatto di esistere" (Picardi 2010, 192). Ovviamente tale rischio diventa ancora più concreto quando si supera la minore età per le difficoltà di inserimento lavorativo,anche queste in parte legate alla crisi.

### *3.2.1 La povertà dei minori stranieri*

Misurare la povertà dei minori stranieri in Italia, identificandone i processi generativi di fondo, costituisce un'impresa assai ardua, se si considera che sono ancora molto numerose le domande alle quali le attuali fonti statistiche non riescono a dare una risposta, dovendosi misurare costantemente con una serie di limiti dovuti essenzialmente all'assenza di sistemi integrati di raccolta dati, di definizioni comunemente adottate, ai ritardi nell'aggiornamento delle varie banche dati e alla problematica comunicazione delle informazioni tra soggetti e enti a vario titolo incaricati della rilevazione dei dati.

Non solo. La questione si complica ulteriormente se si tiene conto del fatto che le migrazioni costituiscono un fenomeno complesso e multiforme, la cui poliedricità si accentua quando si considerano i minori. Alcuni dati, infatti, si riferiscono a minori residenti e regolarmente soggiornanti in Italia (nati in Italia o che si sono ricongiunti ai genitori), altri a minori che arrivano irregolarmente sul territorio italiano senza alcun adulto di riferimento (i c.d. minori stranieri non accompagnati), o che giungono irregolarmente con i genitori, fino ai minori vittima di tratta o in transito verso altri Paesi. Naturalmente la casistica appena citata non esaurisce le fattispecie in base alle quali definire i minori stranieri e questo ne mette ulteriormente in luce la difficoltà di misurazione. Pertanto, per cercare di definire il profilo di questo fenomeno, si è fatto ricorso essenzialmente ai Rapporti nazionali di Save the Children in cui confluiscono i dati amministrativi e di indagine della statistica ufficiale.

In base al recente Rapporto di "Save the Children" su "I minori stranieri in Italia", tra il 2004 e il 2009 i minori stranieri residenti nel nostro Paese sono cresciuti notevolmente, passando da 412.432 a 862.453, e arrivando a costituire ben il 22% di tutta la popolazione straniera residente. Ben oltre la metà di questi minori è nata in Italia (519.000 ca): la c.d. seconda generazione. Roma e Torino sono rispettivamente la seconda e la terza provincia in Italia per numerosità di minori stranieri residenti (71.000

e 41.000). Dati che impongono una riflessione in merito alla necessità di sviluppare forme di tutela specifica nei confronti di questa fascia di popolazione, affinché ne sia garantito il pieno esercizio dei diritti ed evitata l'esposizione al rischio di esclusione sociale e di marginalizzazione. Tra l'altro, va ricordato che questi dati tendono a sottostimare l'effettiva presenza sul territorio dei minori stranieri, in quanto trascurano i minori che non possiedono il permesso di soggiorno ovvero di quelli, accompagnati o non accompagnati, irregolarmente presenti sul territorio.

È invece possibile conoscere il numero di minori soggiornanti, ovvero non iscritti in anagrafe come residenti, ma in possesso di permesso di soggiorno: anche questi ultimi sono cresciuti costantemente tra il 2003 e il 2006 raggiungendo un'incidenza del 4,5%. Tale trend ha subito una lieve inversione di tendenza tra il 2007 e il 2008 dovuta essenzialmente al cambiamento intervenuto nella normativa sul rilascio dei permessi di soggiorno, per cui in base al Decreto Legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007 (che ha recepito la Direttiva 2004/38/CE) i cittadini dei 27 paesi dell'Unione Europea hanno il diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri. Di conseguenza, a partire dal 1° gennaio 2008 nello stock dei permessi di soggiorno non sono più compresi i cittadini dei paesi dell'Unione Europea. Un esempio su tutti: i romeni, che prima erano inclusi in questo calcolo, ora ne sono esclusi e questo non può non avere delle sensibili ripercussioni nei trend dei dati. In aumento invece i permessi di soggiorno rilasciati a minori provenienti dal continente africano: in particolare egiziani, algerini e senegalesi. Tuttavia, è bene precisare che in questi dati rilevati dall'Istat non sono inclusi i minori di 14 anni, registrati direttamente sul p.d.s. di uno o di entrambi i genitori.

Se ammontano a circa 520.000 i minori stranieri che è possibile definire di seconda generazione, perché nati in Italia da genitori stranieri, sono circa 350.000 quelli che invece in Italia sono giunti nel corso della loro vita per ricongiungersi con i loro genitori. Se si guarda al decennio 1997-2008 i nati stranieri in Italia sono notevolmente aumentati passando da un'incidenza sul totale dei nati del 2,5% al 12,6%. Tuttavia, è pur vero che molti minori stranieri vivono in nuclei familiari non regolarmente soggiornanti di cui non abbiamo alcun riscontro nei dati. Dai dati sul sistema di istruzione è possibile rilevare che nell'anno scolastico 2007/2008 gli alunni stranieri sono arrivati a rappresentare il 6,4% della popolazione scolastica complessiva. La partecipazione scolastica dei minori stranieri rappresenta una buona proxy per la valutazione del loro grado di inserimento nel contesto sociale in cui vivono. Numerosi studi (Alvaro, Rebonato, 2007) dimostrano che questi ragazzi non incontrano particolari ostacoli o barriere nel rapporto con i loro coetanei: non hanno meno successo nel rendimento scolastico, forte il desiderio di relazione e mobilità sociale, di crescita lavorativa. Frequentano i compagni di classe anche fuori dell'orario scolastico, partecipano ad attività extra-scolastiche e di impegno sociale. Tuttavia, su molti minori stranieri pesano le condizioni dei genitori. Come spiega una ricerca condotta dall'Unicef, i cui risultati sono stati anticipati dalla Rivista "Redattore del Sociale" in attesa delle presentazione pubblica del Rapporto che avverrà nell'autunno di quest'anno, i minori immigrati vivono in condizioni peggiori dei loro coetanei in Italia (cfr. anche Zanatta, 2009). Raggiungono livelli di istruzione più bassi, vivono in case sovraffollate e i loro genitori hanno redditi bassi e svolgono lavori poco qualificati. I minori con livelli di istruzione più bassi sono in genere i marocchini, i senegalesi e i pachistani; quelli più istruiti provengono dall'Europa dell'Est e dall'America Latina. Meno del 25% dei migranti continua gli studi dopo il diploma, contro il 40% degli

italiani. I minori che crescono in condizioni di povertà ed esclusione sociale[69] hanno più basse probabilità di conseguire buoni risultati a scuola; di godere di buone condizioni di salute e più elevate probabilità di avere problemi con la giustizia. Povertà ed esclusione sociale ne limitano le opportunità e ne riducono le capacità di inserimento nel mercato del lavoro e nella società di domani.

La situazione è ancora peggiore per i minori stranieri che vivono in "clandestinità" a causa della irregolarità della loro presenza sul territorio italiano e al rischio di essere espulsi. A questi ragazzi è negato un percorso di istruzione, sono negate amicizie e rapporti con coetanei; spesso sono precocemente avviati al lavoro, vivono in condizioni di deprivazione economica e in soluzioni abitative inadeguate. Non si nutrono adeguatamente rispetto alla loro età e rischiano così di ammalarsi più facilmente dei loro coetanei. Questi ragazzi possono essere più facilmente di altri esposti al rischio di povertà e di essere avviati ad una vita fatta di piccoli espedienti: furti, spaccio, quando non addirittura avviati alla prostituzione. In tal senso è opportuno sottolineare la condizione di particolare vulnerabilità dei minori stranieri non accompagnati: 7.797 solo nel 2008, un fenomeno in forte aumento e che espone i minori a gravi pericoli. Sfruttamento lavorativo e sessuale (tratta e pedopornografia), mendicità e lavoro nero i rischi a cui questi ragazzi sono maggiormente esposti: 938 gli under-18 assistiti fra il 2000 e il 2007. Su questo tema si rimanda all'approfondimento del paragrafo 3. Purtroppo ad oggi continuano a mancare provvedimenti chiave come il Piano nazionale per l'Infanzia e poca attenzione è data alle ricadute della legge "sicurezza" n. 94/2009 sulla condizione dei minori stranieri non accompagnati, i quali vengono privati dell'opportunità di continuare il percorso di vita iniziato in Italia, una volta divenuti maggiorenni, vanificando investimenti personali e collettivi.

### *3.2.2 Il profilo dei minori stranieri non accompagnati*[70]

A livello internazionale i minori stranieri non accompagnati sono i nuovi protagonisti del fenomeno migratorio, avendo fatto registrare negli ultimi 10 anni un notevole aumento. In base a quanto riferito dallo United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)[71], nel 2008 sono state presentate oltre 16.300 domande di protezione internazionale da parte di minori stranieri non accompagnati in 68 diversi paesi e a circa 6.000 è stato riconosciuto lo status di rifugiato o una forma complementare di protezione[72].

Un fenomeno, dunque, che non può non interrogare i *policy makers* rispetto alle

69 Il concetto di esclusione sociale, criterio guida per la formulazione di politiche di contrasto alla povertà, comprende non solo la mancanza di mezzi economici, ma anche l'esclusione da benefici e servizi nonché da reti relazionali di sostegno (Zanatta, 2009; Rovati, 2003; Chiappero Martinetti, 2006).

70 A livello comunitario il minore straniero non accompagnato è definito all'art. 1 della Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 1997, come cittadino di paesi terzi di età inferiore di 18 anni che giunge sul territorio degli Stati membri non accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non assuma effettivamente la custodia un adulto per esso responsabile, nonché il minore, cittadino di paesi terzi, rimasto senza accompagnamento successivamente all'ingresso nel territorio degli Stati membri. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 dicembre 1999 n. 535 all'art.1 definisce minore straniero non accompagnato quel minorenne non avente la cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo politico, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nel territorio dello Stato.

71 UNHCR (2009), "Global Trends. Refugees, Asylum Seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons".

72 Save the Children (2010), "I minori stranieri in Italia. Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro".

misure più idonee da prevedere, per proteggere i diretti interessati. In Italia le politiche migratorie sembrano ad oggi aver sacrificato la protezione del minore in favore del perseguimento della "sicurezza", come si rileva dalla lettura delle modifiche introdotte con la legge 94 del 2009 in materia di conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (art. 1, comma 22, lett. v) e l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nello Stato (art. 1, comma 16) che non prevede una deroga per i minorenni (Save the Children, 2010). Il primo dato che emerge dall'analisi della norma è che i minori stranieri, seppur sottoposti ad affidamento o tutela, potranno rimanere in Italia al compimento della maggiore età solo se ammessi per un periodo non inferiore ai due anni ad un progetto di integrazione sociale e civile. Data l'ampia percentuale di minori stranieri non accompagnati di età compresa tra i 16 e i 17 anni, presenti sul territorio nazionale, questa disposizione espone migliaia di minori stranieri al rischio di trovarsi dall'oggi al domani irregolari sul territorio italiano, soggetti a denuncia e di conseguenza a rischio di sfruttamento e abuso. Un secondo dato riguarda i minori stranieri non accompagnati di nazionalità egiziana, rispetto ai quali si pone un problema di conflitto tra la normativa italiana che fissa il raggiungimento della maggiore età a 18 anni e quella islamica che la pone a 21. Con riferimento alla realtà romana, lo studio di *Save the Children* ha messo in evidenza come ad oggi i minori non accompagnati egiziani inseriti nelle comunità di accoglienza sono stati destinatari di decreti di tutela validi fino al compimento del 21esimo anno. Tuttavia, attualmente le istanze di rinnovo di permesso di soggiorno avanzate da minori egiziani alla questura di Roma risultano sospese. Infine, il terzo dato concerne la previsione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, per il quale non è stata prevista una deroga specifica per i minorenni, e in particolare quelli non accompagnati, così come invece è stato fatto per i minori richiedenti protezione internazionale.

Ma quanti sono i minori in tali condizioni e quanti quelli esposti al rischio di trovarsi in condizione di illegalità al compimento del diciottesimo anno?

In linea con i trend rilevati a livello internazionale anche in Italia la presenza dei minori non accompagnati è in aumento, con una particolare concentrazione nei centri urbani con più di 100.000 abitanti, sebbene negli ultimi anni sembrerebbe emergere una preferenza per città più piccole.

Nonostante gli sforzi da diversi anni in atto per censire i minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale, la misurazione dell'effettiva dimensione del fenomeno, e soprattutto la sua distribuzione nelle diverse realtà regionali e sub regionali, è tuttora una operazione non facile, poiché come è stato osservato riguarda "soggetti per la maggior parte irregolari o clandestini, con forte mobilità sul territorio ed incerta titolarità giuridica e che, seppure in aumento tendenziale, costituiscono una presenza numericamente limitata" (2006, 21). Inoltre, pur essendo già trascorso più di un decennio da quando questo particolare segmento dei flussi migratori è divenuto oggetto di interesse ed attenzione da parte delle istituzioni di governo, la raccolta sistematica di informazioni sui MSNA resta situata a valle dell'azione istituzionale ed amministrativa di un'ampia e variegata gamma di soggetti locali (Procure per i minorenni, Prefetture, Comuni, altri uffici ed enti), che nei diversi territori hanno sviluppato prassi diversificate di intervento e contribuito quindi in maniera disomogenea a comporre il quadro conoscitivo su cui sono basate le analisi di consistenza e andamento nel tempo del fenomeno.

Le fonti statistiche che vengono qui utilizzate per descrivere il fenomeno sotto il profilo quantitativo sono il Comitato Minori Stranieri (CMS) e l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani). Il Comitato Minori stranieri (CMS) ha compiti istituzionali di censimento e diffusione di dati su questo particolare universo di

immigrati[73]. Le statistiche del CMS ricostruiscono una serie storica abbastanza ampia, poiché i primi dati inseriti nel suo archivio, grazie alle segnalazioni di MSNA intercettati in ogni parte d'Italia, risalgono al 2000 e sono disponibili anche con dettaglio regionale. La rilevazione presenta però forti limiti, dovuti ad irregolarità nelle segnalazioni ed al fatto che le prassi rispetto alle procedure che riguardano l'identificazione, l'accoglienza e la segnalazione del minore straniero non accompagnato si sono evolute in modo differente da regione a regione; pertanto, l'archivio CMS tende a sottostimare il fenomeno sotto il profilo quantitativo non può essere considerata una vera e propria fonte censuaria[74]. Ciononostante, questi dati sono comunque utili per ottenere una panoramica generale del fenomeno e per rilevarne la tendenza generale, mettendo in luce al contempo alcune caratteristiche fondamentali, come il genere, l'età e le origini geografiche prevalenti dei MSNA di cui è stata segnalata la presenza, a livello nazionale e regionale.

Al 30 settembre 2009 i MSNA in Italia contavano 6.587 presenze; tra questi il 77% di età compresa tra i 16 e i 17 anni. I Paesi da cui partono i flussi più consistenti sono il Marocco (15%), l'Egitto (14%), l'Albania e l'Afghanistan (entrambe all'11%). Il 90% dei MSNA è di sesso maschile e più della metà ha 17 anni. Il 74% dei minori censiti è alloggiato presso una struttura di prima o seconda accoglienza (Save the Children, 2010). Per un approfondimento dell'analisi di trend su base annuale si è scelto di considerare i dati dal 2000 al 2008.

Negli ultimi nove anni le segnalazioni al CMS di minori stranieri non accompagnati hanno mantenuto un andamento costante, con una lieve tendenza in diminuzione rispetto al primo anno (più accentuata nel 2006), che porta il fenomeno ad attestarsi, alla fine del 2008, a 7.797 segnalazioni sull'intero territorio nazionale.

Lo stesso dato relativo alla regione Campania mostra invece un più netto calo, dato che le segnalazioni si riducono in nove anni di due terzi in valore assoluto (passando da 159 a 56) e rappresentano alla fine del periodo solo lo 0,7 del totale. Quest'ultima tendenza è in realtà in contraddizione con altri dati di fonte diversa, come l'ANCI, e ciò è indicativo dei limiti dell'archivio CMS per descrivere il fenomeno dei MSNA, soprattutto sotto il profilo quantitativo, a causa delle irregolarità nelle segnalazioni e delle molte situazioni che esulano dalle competenze dell'organo ministeriale.

Il trend delle variazioni percentuali osservabile per la Regione Piemonte è simile a quello della Campania anche se con valori decisamente superiori: un primo picco positivo nel 2003, seguito da un forte decremento nel 2004, una ripresa dei flussi fino al 2006 e di nuovo un trend in diminuzione fino al 2008 (Fig. 3.1).

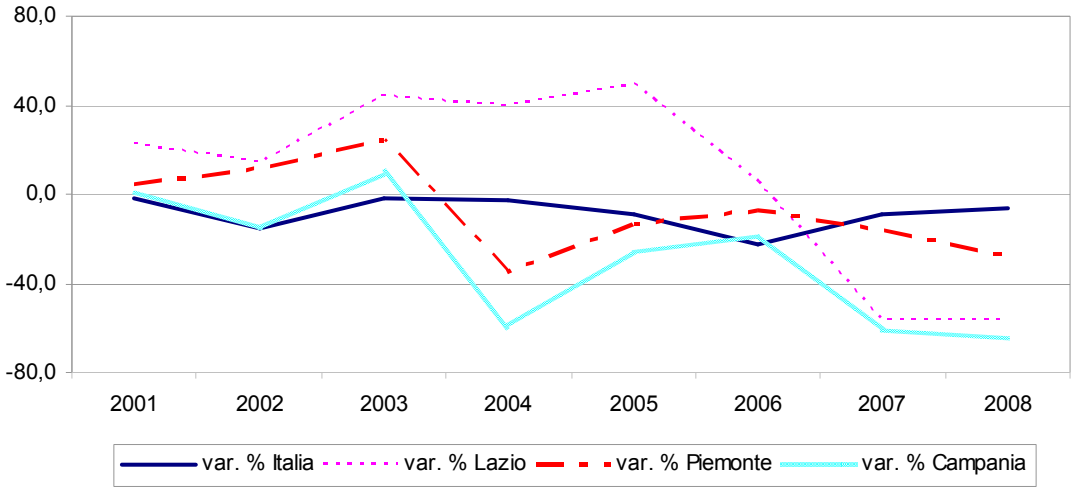
Un 2008 che in Piemonte ha fatto registrare il 6,8% di tutte le segnalazioni (tab. 3.1). Diverso il caso del Lazio le cui variazioni percentuali nei flussi fino al 2005 sono state sempre di segno positivo e di entità sostenuta, per poi segnare un rapido decremento tra il 2005 e il 2007, e rimanere costante nel 2008. Al 4,8% la proporzione di segnalazioni nel Lazio nel 2008 di MSNA.

---

73 I dati sui MSNA in Italia sono raccolti in maniera sistematica dal 2000, anno in cui è stata istituita la Banca Dati presso il Comitato minori stranieri. Tutti i minori non accompagnati presenti in Italia devono essere segnalati per obbligo di legge al Comitato; quando il minore raggiunge i 18 anni, i suoi dati vengono cancellati, di conseguenza, le informazioni contenute nella banca dati riguardano solo coloro che sono ancora minorenni.

74 Vi sono categorie di MSNA per i quali il CMS non ha competenza (ad esempio, quelli che presentano domanda di asilo) ed in ogni caso molti minori sfuggono alla segnalazione e restano in clandestinità. Di conseguenza, le rilevazioni del CMS sono da considerare sottostimate rispetto alla reale consistenza dei MSNA presenti sul territorio.

**Fig. 3.1 – Variazioni percentuali dei minori stranieri non accompagnati segnalati al CMS. Anni 2000-2008**




*Fonte: Minori stranieri non accompagnati - III Rapporto 2009, ANCI - Dipartimento immigrazione*

**Tab. 3.1 - Minori stranieri non accompagnati segnalati al CMS in Italia, nel Lazio, nel Piemonte e in Campania negli anni 2000-2008** *(valori assoluti e %)*

| | Anni | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Italia | 8.307 | 8.146 | 7.040 | 8.194 | 8.100 | 7.583 | 6.453 | 7.548 | 7.797 |
| Lazio | 864 | 1.059 | 991 | 1.242 | 1.209 | 1.292 | 908 | 371 | 376 |
| % Lazio | 10,4 | 13,0 | 14,1 | 15,2 | 14,9 | 17,0 | 14,1 | 4,9 | 4,8 |
| Piemonte | 735 | 766 | 822 | 913 | 480 | 638 | 685 | 619 | 530 |
| % Piemonte | 8,8 | 9,4 | 11,7 | 11,1 | 5,9 | 8,4 | 10,6 | 8,2 | 6,8 |
| Campania | 159 | 161 | 134 | 174 | 65 | 117 | 129 | 62 | 56 |
| % Campania | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 2,1 | 0,8 | 1,5 | 2,0 | 0,8 | 0,7 |

*Fonte: Minori stranieri non accompagnati - III Rapporto 2009, ANCI – Dipartimento immigrazione*

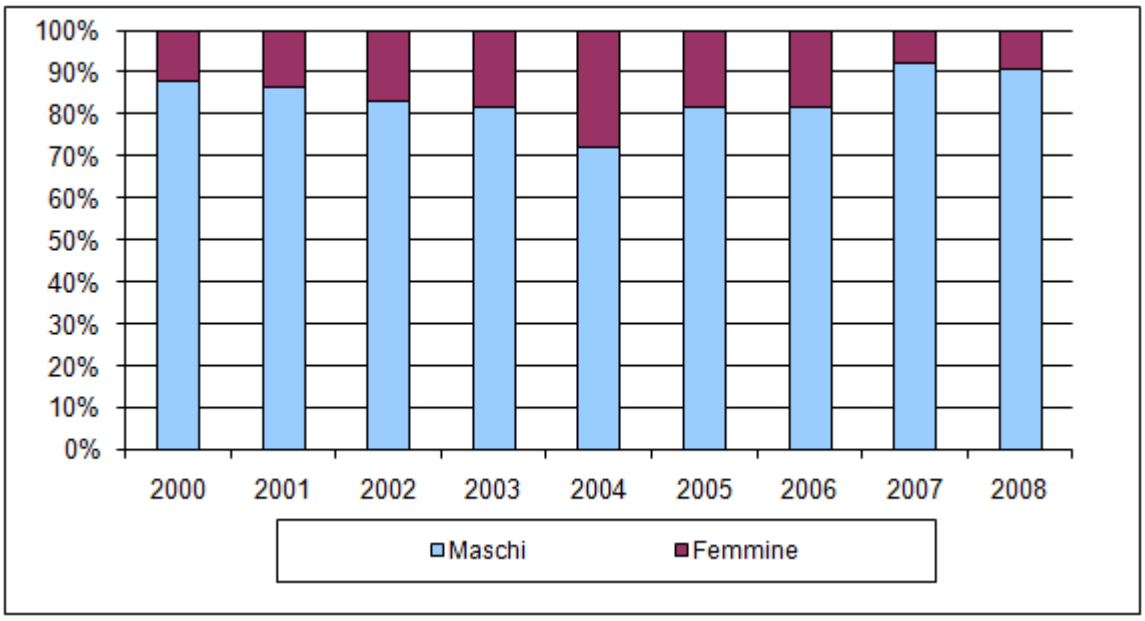
Osservando la distribuzione per genere dei MSNA segnalati al CMS, si conferma la prevalenza della componente maschile su quella femminile: oltre il 90% del totale dei primi contro un esiguo 9% delle seconde (tab. 3.2, fig. 3.2). Dato spiegabile dal fatto che "il fenomeno è caratterizzato sempre più, da flussi provenienti da Paesi a forte migrazioni maschile" (Minori stranieri non accompagnati. Terzo Rapporto ANCI – 2009, p.148).

**Tab. 3.2 – Minori stranieri non accompagnati segnalati al MS in Italia, per genere.**
*Serie storica 2000-2008*

| Genere | Anni 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | *Valori assoluti* | | | | |
| Maschi | 7.278 | 7.036 | 5.850 | 6.684 | 5.849 | 6.183 | 5.280 | 6.936 | 7.053 |
| Femmine | 1.029 | 1.110 | 1.190 | 1.510 | 2.251 | 1.400 | 1.173 | 612 | 744 |
| Totale | 8.307 | 8.146 | 7.040 | 8.194 | 8.100 | 7.583 | 6.453 | 7.548 | 7.797 |
| | | | | | *Valori percentuali* | | | | |
| Maschi | 87,6 | 86,4 | 83,1 | 81,6 | 72,2 | 81,5 | 81,8 | 91,9 | 90,5 |
| Femmine | 12,4 | 13,6 | 16,9 | 18,4 | 27,8 | 18,5 | 18,2 | 8,1 | 9,5 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Fonte: ANCI, Minori stranieri non accompagnati – III Rapporto 2009.*

**Fig. 3.2 – Minori stranieri non accompagnati segnalati al CMS in Italia, per genere.**
*Serie storica 2000-2008*




*Fonte: ANCI, Minori stranieri non accompagnati – III Rapporto 2009.*

Con le statistiche di fonte CMS è ancora possibile osservare come si sia evoluta nel decennio l'età dei minori stranieri non accompagnati segnalati sul territorio nazionale. Prendendo in esame il periodo 2001 - 2008, emerge chiaramente che le due fasce di età 16 e 17 racchiudono da sempre la maggioranza dei minori non accompagnati (circa il 77% del totale), ma in particolare sono andati aumentando sempre più i diciassettenni contrariamente a quanto rilevato nella fascia più giovane, compresa fra i 7 e i 14 anni (tab. 3.3).

**Tab. 3.3 – Minori stranieri non accompagnati segnalati al CMS in Italia, per fascia di età.** *Serie storica 2001-2008*

| Classe d'età | Anni | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| | | | | *Valori assoluti* | | | | |
| 0-6 anni | 291 | 132 | 178 | 393 | 112 | 109 | 64 | 75 |
| 7-14 anni | 1.242 | 1.560 | 1.191 | 1.299 | 1.230 | 1.016 | 857 | 846 |
| 15 anni | 966 | 1.489 | 1.000 | 1.061 | 987 | 826 | 926 | 888 |
| 16 anni | 1.873 | 2.489 | 2.005 | 2.020 | 1.966 | 1.503 | 1.921 | 2.044 |
| 17 anni | 3.774 | 1.370 | 3.820 | 3.327 | 3.288 | 2.999 | 3.780 | 3.944 |
| Totale | 8.146 | 7.040 | 8.194 | 8.100 | 7.583 | 6.453 | 7.548 | 7.797 |
| | | | | *Valori percentuali* | | | | |
| 0-6 anni | 3,6 | 1,9 | 2,2 | 4,9 | 1,5 | 1,7 | 0,8 | 1,0 |
| 7-14 anni | 15,2 | 22,2 | 14,5 | 16,0 | 16,2 | 15,7 | 11,4 | 10,9 |
| 15 anni | 11,9 | 21,2 | 12,2 | 13,1 | 13,0 | 12,8 | 12,3 | 11,4 |
| 16 anni | 23,0 | 35,4 | 24,5 | 24,9 | 25,9 | 23,3 | 25,5 | 26,2 |
| 17 anni | 46,3 | 19,5 | 46,6 | 41,1 | 43,4 | 46,5 | 50,1 | 50,6 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Fonte: ANCI, Minori stranieri non accompagnati – III Rapporto 2009.*

I MSNA segnalati al CMS nel periodo di tempo considerato provengono principalmente da tre paesi: Albania, Marocco e Romania. Questi ultimi, in particolare, rappresentavano nel 2000 complessivamente oltre l'80% dei minori, ma successivamente si sono affermate anche altre aree di provenienza[75]: al 31 dicembre 2008, oltre il 60% dei minori stranieri non accompagnati censiti proveniva da Marocco (15,29%), Egitto (13,75%), Albania (12,49%), Palestina (9,47%) e Afghanistan (8,48%), seguiti da Eritrea (4,99), Nigeria (4,14%), Somalia (3,90%), Serbia (3,76%) ed Iraq (3,68%), e da altri 70 diversi paesi ) (Anci 2009, 51).

Facendo ora riferimento ai possibili effetti della legge 94 del 2009 sui flussi dei minori sopra analizzati e a quelli riconducibili al novembre del 2009, l'ultimo rapporto di Save the Children (p.5) denuncia che:

a) 2.503 minori segnalati per la prima volta nel 2009 e ancora minorenni subiranno in larga parte gli effetti della legge suddetta;

b) 926 minori segnalati nel 2009 e già maggiorenni, hanno già in gran parte subito gli effetti negativi della legge in ragione delle modifiche apportate sulle modalità di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età;

c) 4.599 minori segnalati in anni precedenti e divenuti maggiorenni nel 2009 potrebbero subire solo in minima parte gli effetti negativi della legge.

Inoltre, circa 1900 minori, entrati in contatto con le istituzioni nel 2009 avviando un percorso di integrazione sociale, non riusciranno a maturare i requisiti temporali dei tre anni di permanenza sul territorio nazionale, con le conseguenze sopra illustrate; circa 500 minori, entrati in contatto con le istituzioni nel 2009 non hanno maturato i requisiti dei tre anni per la conversione de permesso di soggiorno; circa 900 minori, pur avendo sostenuto un lungo percorso di integrazione, non hanno maturato i requisiti temporali

75 A questo proposito è necessario far presente che dal primo gennaio 2007 i minori non accompagnati rumeni e bulgari non vengono più registrati dal Comitato per i minori stranieri né da alcun altro organo centrale, in quanto divenuti cittadini comunitari e dunque non rientranti nella definizione di minore straniero non accompagnato ex art. 1 comma 2, d.p.c.m. 535/1999.

richiesti dalla normativa. Si tratta in tutti i casi di minori che potrebbero utilmente continuare un percorso di crescita e integrazione in Italia o, al contrario, trovarsi esposti al rischio di clandestinità, con le conseguenze che questa condizione di vita comporta.

### *3.2.3 I minori in carico presso i servizi*

Le tendenze generali finora descritte presentano specificità e peculiarità nei diversi contesti regionali, dovute a motivi geografici (regioni di confine / regioni costiere), sociali (comunità / reti già presenti nel contesto locale) o politici e sociali (prassi di intervento), che meritano un approfondimento; ma per considerare con maggiore dettaglio la dimensione territoriale del fenomeno, scendendo al livello provinciale o dei singoli comuni, occorre utilizzare altre fonti poiché i dati di fonte CMS sono declinati - e non sempre - solo fino al livello regionale. L'ANCI, a partire dal 2002, rileva i MSNA con cadenza biennale, attingendo però al patrimonio di dati dei Comuni italiani che accolgono e prendono in carico questi minori attraverso una variegata gamma di servizi ed attività di accoglienza e protezione. L'indagine è giunta alla sua terza edizione nell'anno 2008 e, sia pur con qualche cautela (il numero di comuni coinvolti è cresciuto nel tempo e questo ha delle ripercussioni sulla dimensione dei fenomeni osservati), i dati statistici prodotti illustrano efficacemente l'andamento nel tempo delle distribuzioni dei MSNA per età, genere, area geografica di provenienza e di destinazione in Italia. I dati arrivano in alcuni casi fino al dettaglio comunale e forniscono una prima stima del numero di MSNA accolti o presi in carico dai servizi sociali dei comuni, dei quali si proseguirà con l'analisi dei tre contesti urbani di Napoli, Roma e Torino.

Per una corretta interpretazione dei dati è opportuno segnalare che il forte calo di prese in carico registrato ovunque nel 2007 si deve alla modifica di status dei minori romeni, non più considerati "stranieri" nella rilevazione ANCI in quanto riconducibili alla fattispecie di "neocomunitari" (d.l. n. 30/2007). Nel 2008 il fenomeno torna nuovamente a far registrare variazioni percentuali positive, dovute alla crescita di presenze di MSNA che, in Campania e a Napoli così come in Piemonte e a Torino nonché nel Lazio e a Roma si presentano con valori più alti della variazione percentuale media nazionale (tab. 3.4).

Le ragioni che spingono questi ragazzi ad affrontare dei viaggi lunghi, estenuanti e pericolosi per la loro incolumità sono il più delle volte riconducibili alla vera e propria sopravvivenza. Arrivano in Italia e nelle città di destinazione privilegiate (Roma e Torino ad esempio) spinti spesso dai genitori a cercare un ambiente di vita migliore, che possa offrire loro maggiori opportunità, ma che al contempo consenta loro di contribuire a distanza a mantenere la stessa famiglia che rimane nel Paese di origine. Ma non si esaurisce qui la casistica.

Ci sono i minori che fuggono dal proprio Paese di origine nel timore di essere perseguitati in ragione della loro razza, religione, nazionalità, per la loro appartenenza a determinati gruppi sociali o per ragioni politiche; altri sono reclutati, trasportati, trasferiti o accolti a fini di sfruttamento, anche senza che vi sia stata coercizione, inganno, abuso di potere o quant'altro.

**Tab. 3.4 – Minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico dai Comuni, per ripartizione geografica, regione e comune. Serie storica 2002-2008** *(valori assoluti e variazioni percentuali)*

| | Anni | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| | | | | *Valori assoluti* | | | |
| Nord Ovest | 1.348 | 1.454 | 1.598 | 1.588 | 1.589 | 657 | 1.015 |
| Nord Est | 1.967 | 2.241 | 2.239 | 2.488 | 2.752 | 2.100 | 2.318 |
| Centro | 1.586 | 2.020 | 2.015 | 2.387 | 2.417 | 1.360 | 1.773 |
| Sud e Isole | 745 | 740 | 777 | 1.130 | 1.112 | 1.426 | 2.110 |
| Italia | 5.646 | 6.455 | 6.629 | 7.593 | 7.870 | 5.543 | 7.216 |
| Campania | 159 | 256 | 235 | 258 | 201 | 80 | 130 |
| **Napoli** | n.d. | 136 | 126 | 147 | 105 | 54 | 80 |
| Lazio | 939 | 1.055 | 1.214 | 1.508 | 1.524 | 571 | 780 |
| **Roma** | n.d. | 1.022 | 1.154 | 1.435 | 1.448 | n.d. | 719 |
| Piemonte | 439 | 481 | 581 | 535 | 527 | 129 | 278 |
| **Torino** | n.d. | 317 | 413 | 367 | 341 | n.d. | 128 |
| | | | | *Variazioni % annuali* | | | |
| Nord Ovest | - | 7,9 | 9,9 | -0,6 | 0,1 | -58,7 | 54,5 |
| Nord Est | - | 13,9 | -0,1 | 11,1 | 10,6 | -23,7 | 10,4 |
| Centro | - | 27,4 | -0,2 | 18,5 | 1,3 | -43,7 | 30,4 |
| Sud e Isole | - | -0,7 | 5,0 | 45,4 | -1,6 | 28,2 | 48,0 |
| Italia | - | 14,3 | 2,7 | 14,5 | 3,6 | -29,6 | 30,2 |
| Campania | - | 61,0 | -8,2 | 9,8 | -22,1 | -60,2 | 62,5 |
| **Napoli** | - | - | -7,4 | 16,7 | -28,6 | -48,6 | 48,1 |
| Lazio | - | 12,4 | 15,1 | 24,2 | 1,1 | -62,5 | 36,6 |
| **Roma** | - | - | 12,9 | 24,4 | 0,9 | - | - |
| Piemonte | - | 9,6 | 20,8 | -7,9 | -1,5 | -75,5 | 115,5 |
| **Torino** | - | - | 30,3 | -11,1 | -7,1 | - | - |

*Fonte: ANCI, Minori stranieri non accompagnati - I rapporto 2005/2006, II Rapporto 2007 e III Rapporto 2009*

Dei 780 MSNA presi in carico nel 2008 nel Lazio, 340 nel giugno 2009 erano stati accolti in strutture residenziali del medesimo territorio: un quarto del totale di minori non accompagnati in carico alle strutture regionali. Dato che dovrebbe far riflettere sulla necessità di predisporre strumenti di accoglienza e di integrazione sempre più rispondenti alle esigenze e ai bisogni di questi ragazzi (Alvaro, 2009).

Quanto all'età, tra il 2006 e il 2008, l'ANCI rileva a livello nazionale una sensibile diminuzione dei minori stranieri non accompagnati presi incarico o accolti dai Comuni di età compresa tra 0 e 15 anni (dal 33 al 24%), a favore di un aumento di quelli nella fascia di età 16-17 (dal 66 al 74%). A Napoli aumentano i minori non accompagnati nelle fasce estreme della distribuzione per età: quella dei 0-10 che passa in tre anni dal 15 al 21% e quella tra i 16 e i 17 anni che dal 40% arriva a toccare il 52%, oltre la metà di tutti i minori accolti o presi in carico nella città. A Roma aumenta solo la fascia di età dei 17enni (dal 61 al 75%) mentre tutte le altre risultano in diminuzione. A Torino cresce la quota di minori nella fascia di età 11-14 (dal 13,5 al 34%) mentre diminuisce quella dei più giovani della fascia 0-10 e dei quindicenni che passano dal 75 al 24% (tabb. 3.5 e 3.6). In sintesi, sembrerebbe confermarsi in tutte e tre le città una sostanziale tenuta dei flussi di minori con età tra i 16 e i 17 anni (cfr. Fig. 3.3).

**Tab. 3.5 – Minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico dai Comuni, per fasce di età, regione e comune. Anno 2006.** *Valori assoluti e percentuali*

| Fasce d'età | 2006 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Italia | Campania | **Napoli** | Lazio | **Roma** | Piemonte | **Torino** |
| | *Valori assoluti* | | | | | | |
| 0-10 anni | 344 | 34 | 16 | 39 | 38 | 48 | 38 |
| 11-14 anni | 962 | 62 | 37 | 183 | 178 | 80 | 46 |
| 15 anni | 1.288 | 22 | 10 | 108 | 101 | 280 | 257 |
| 16 anni | 1.555 | 29 | 13 | 263 | 249 | 37 | 0 |
| 17 anni | 3.645 | 54 | 29 | 932 | 882 | 83 | 0 |
| non indicato | 76 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 7.870 | 201 | 105 | 1.525 | 1.448 | 528 | 341 |
| | *Valori percentuali* | | | | | | |
| 0-10 anni | 4,4 | 16,9 | 15,2 | 2,6 | 2,6 | 9,1 | 11,1 |
| 11-14 anni | 12,2 | 30,8 | 35,2 | 12,0 | 12,3 | 15,2 | 13,5 |
| 15 anni | 16,4 | 10,9 | 9,5 | 7,1 | 7,0 | 53,0 | 75,4 |
| 16 anni | 19,8 | 14,4 | 12,4 | 17,2 | 17,2 | 7,0 | 0,0 |
| 17 anni | 46,3 | 26,9 | 27,6 | 61,1 | 60,9 | 15,7 | 0,0 |
| non indicato | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Fonte*: ANCI, Minori stranieri non accompagnati - II Rapporto 2007 e III Rapporto 2009

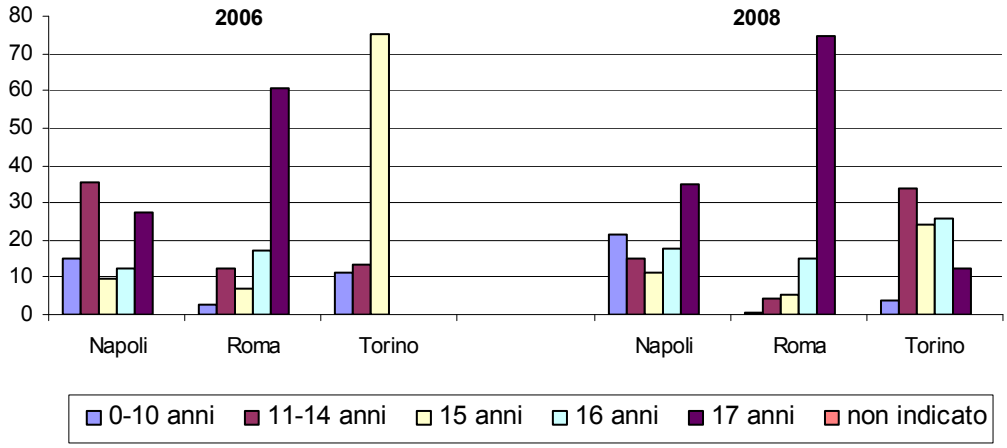
**Tab. 3.6 – Minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico dai Comuni, per fasce di età, regione e comune. Anno 2008** *(valori assoluti e percentuali)*

| Fasce d'età | 2008 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Italia | Campania | **Napoli** | Lazio | **Roma** | Piemonte | **Torino** |
| | *Valori assoluti* | | | | | | |
| 0-10 anni | 160 | 18 | 17 | 5 | 5 | 8 | 5 |
| 11-14 anni | 756 | 21 | 12 | 32 | 31 | 67 | 43 |
| 15 anni | 817 | 16 | 9 | 44 | 38 | 49 | 31 |
| 16 anni | 1.636 | 23 | 14 | 130 | 108 | 61 | 33 |
| 17 anni | 3.743 | 52 | 28 | 569 | 537 | 93 | 16 |
| non indicato | 104 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totale | 7.216 | 130 | 80 | 780 | 719 | 278 | 128 |
| | *Valori percentuali* | | | | | | |
| 0-10 anni | 2,2 | 13,8 | 21,3 | 0,6 | 0,7 | 2,9 | 3,9 |
| 11-14 anni | 10,5 | 16,2 | 15 | 4,1 | 4,3 | 24,1 | 33,6 |
| 15 anni | 11,3 | 12,3 | 11,3 | 5,6 | 5,3 | 17,6 | 24,2 |
| 16 anni | 22,7 | 17,7 | 17,5 | 16,7 | 15,0 | 21,9 | 25,8 |
| 17 anni | 51,9 | 40 | 35 | 72,9 | 74,7 | 33,5 | 12,5 |
| non indicato | 1,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Fonte*: ANCI, Minori stranieri non accompagnati - II Rapporto 2007 e III Rapporto 2009

Tuttavia, i dati al novembre 2009 riportati da Save the Children con riferimento a Roma e Napoli in particolare, e solo parzialmente per Torino, sembrerebbero evidenziare un allarmante abbassamento dell'età all'arrivo di questi minori, che restano così esposti al grave rischio di cadere nelle maglie dello sfruttamento, del lavoro nero e della micro-criminalità. La recente diminuzione dell'età dei minori all'arrivo nel nostro Paese sembrerebbe essersi accentuata nel corso del 2009 in seguito alle modifiche introdotte dalla legge 94/2009 in materia di conversione del permesso di soggiorno.

**Fig. 3.3 - Minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico dai Comuni, per fasce di età e comuni. Anni 2006-2008**




*Fonte*: ANCI, Minori stranieri non accompagnati - II Rapporto 2007 e III Rapporto 2009

Il fenomeno dei MSNA conferma la sua prevalente connotazione maschile con un trend in aumento a livello nazionale, registrato dal passaggio tra il 2006 e il 2008 dal 78% al 90% del totale (tabb. 3.7 e 3.8). Al contrario il trend della presenza femminile dei MSNA, già a livelli molto bassi, presenta una generalizzata diminuzione a livello nazionale, regionale locale. Vale la pena osservare che a Napoli, a differenza delle altre città, la presenza femminile è comunque superiore sia alla media regionale che a quella nazionale.

**Tab. 3.7 - Minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico dai Comuni, per genere, regioni e comuni. Anni 2006-2008**

| | 2006 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Genere** | Italia | Campania | Napoli | Lazio | Roma | Piemonte | Torino |
| | | | | *Valori assoluti* | | | |
| Maschi | 6.112 | 125 | 66 | 799 | 752 | 384 | 242 |
| Femmine | 1.694 | 76 | 39 | 726 | 696 | 144 | 99 |
| non indicato | 64 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| *Totale* | *7.870* | *201* | *105* | *1.525* | *1.448* | *528* | *341* |
| | | | | *Valori percentuali* | | | |
| Maschi | 77,7 | 62,2 | 62,9 | 52,4 | 51,9 | 72,7 | 71,0 |
| Femmine | 21,5 | 37,8 | 37,1 | 47,6 | 48,1 | 27,3 | 29,0 |
| non indicato | 0,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| *Totale* | *100,0* | *100,0* | *100,0* | *100,0* | *100,0* | *100,0* | *100,0* |

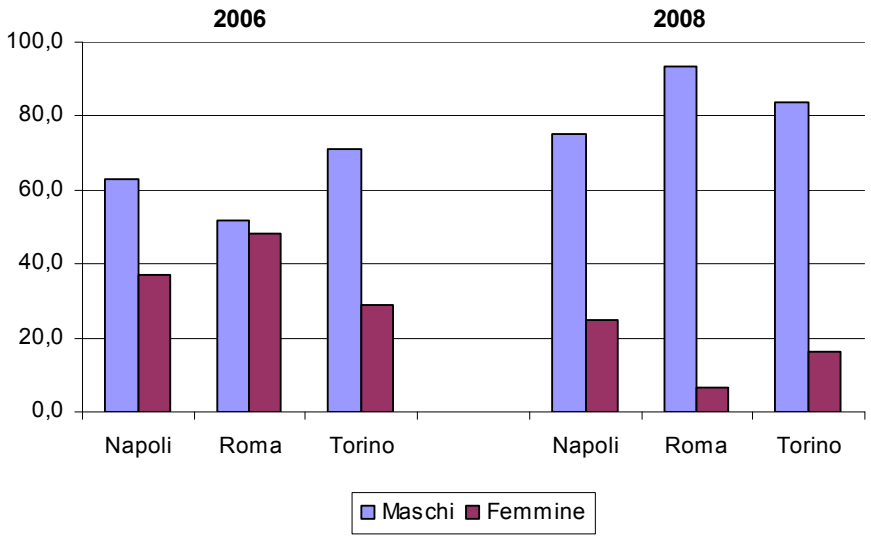
*Fonte*: ANCI, Minori stranieri non accompagnati - II Rapporto 2007 e III Rapporto 2009

**Tab. 3.8 - Minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico dai Comuni, per genere, regioni e comuni. Anni 2006-2008**

| | 2008 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Genere** | Italia | Campania | Napoli | Lazio | Roma | Piemonte | Torino |
| | | | | *Valori assoluti* | | | |
| Maschi | 6.473 | 101 | 60 | 725 | 673 | 217 | 107 |
| Femmine | 738 | 29 | 20 | 55 | 46 | 61 | 21 |
| non indicato | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| *Totale* | *7.216* | *130* | *80* | *780* | *719* | *278* | *128* |
| | | | | *Valori percentuali* | | | |
| Maschi | 89,7 | 77,7 | 75 | 92,9 | 93,6 | 78,1 | 83,6 |
| Femmine | 10,2 | 22,3 | 25 | 7,1 | 6,4 | 21,9 | 16,4 |
| non indicato | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| *Totale* | *100,0* | *100,0* | *100,0* | *100,0* | *100,0* | *100,0* | *100,0* |

*Fonte*: ANCI, Minori stranieri non accompagnati - II Rapporto 2007 e III Rapporto 2009

**Fig. 3.4 - Minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico dai Comuni, per genere e comuni. Anni 2006-2008**




*Fonte*: ANCI, Minori stranieri non accompagnati - II Rapporto 2007 e III Rapporto 2009

Circa i paesi di origine dei MSNA, l'analisi delle principali provenienze realizzata dall'ANCI conferma quanto già detto sia in relazione alle segnalazioni al CMS, e cioè l'allargamento progressivo del fenomeno a nuove nazionalità e la progressiva riduzione del peso delle provenienze storicamente prevalenti, come l'Albania ed il Marocco.

**Tab. 3.9 – Minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico dai Comuni, per Paese di origine. Anni 2006-2008**

| | Albania | | Afghanistan | | Marocco | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2006 | 2008 | 2006 | 2008 | 2006 | 2008 |
| Piemonte | 51 | 51 | 8 | 5 | 178 | 115 |
| Umbria | 5 | 3 | 6 | 4 | 5 | 5 |
| Lombardia | 49 | 69 | 0 | 11 | 177 | 138 |
| Toscana | 237 | 226 | 1 | 5 | 75 | 41 |
| Valle d'Aosta | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Friuli Venezia Giulia | 177 | 193 | 11 | 114 | 5 | 7 |
| Liguria | 11 | 16 | 6 | 35 | 43 | 42 |
| Emilia Romagna | 289 | 249 | 66 | 103 | 177 | 150 |
| Sicilia | 10 | 5 | 0 | 6 | 61 | 35 |
| Trentino Alto Adige | 76 | 81 | 5 | 25 | 20 | 8 |
| Marche | 85 | 74 | 102 | 229 | 16 | 8 |
| Lazio | 37 | 34 | 125 | 299 | 41 | 27 |
| Abruzzo | 25 | 0 | 16 | 0 | 3 | 0 |
| Molise | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Campania | 4 | 1 | 0 | 9 | 47 | 23 |
| Puglia | 109 | 55 | 47 | 131 | 16 | 6 |
| Basilicata | 0 | 15 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Calabria | 0 | 0 | 1 | 6 | 12 | 11 |
| Sardegna | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 |
| Veneto | 87 | 75 | 42 | 168 | 91 | 35 |
| Totale | 1.253 | 1.152 | 437 | 1.152 | 969 | 656 |

*Fonte: ANCI, Minori stranieri non accompagnati – III Rapporto 2009.*

Quello finora descritto è il quadro generale che è possibile ricostruire attraverso le due fonti istituzionali citate (CMS e ANCI) che, per quanto parziali ed indirette, come già detto, sono comunque in grado di rappresentare il fenomeno dei MSNA nelle sue principali dimensioni, fino al livello territoriale più basso, vale a dire all'ambito comunale.

*3.2.3.1 I Minori stranieri non accompagnati accolti nelle strutture residenziali del Lazio*

Su 1258 minori non accompagnati accolti nel primo semestre 2009 in strutture residenziali della Regione Lazio, ben 340 erano stranieri. Più di un quarto, quindi, degli ospiti è rappresentato da ragazzi stranieri, di età compresa essenzialmente tra i 13 e i 18 anni, ai quali va riconosciuta una condizione di particolare fragilità e vulnerabilità rispetto alla quale cercare di costruire percorsi di inserimento e sostegno personalizzati.

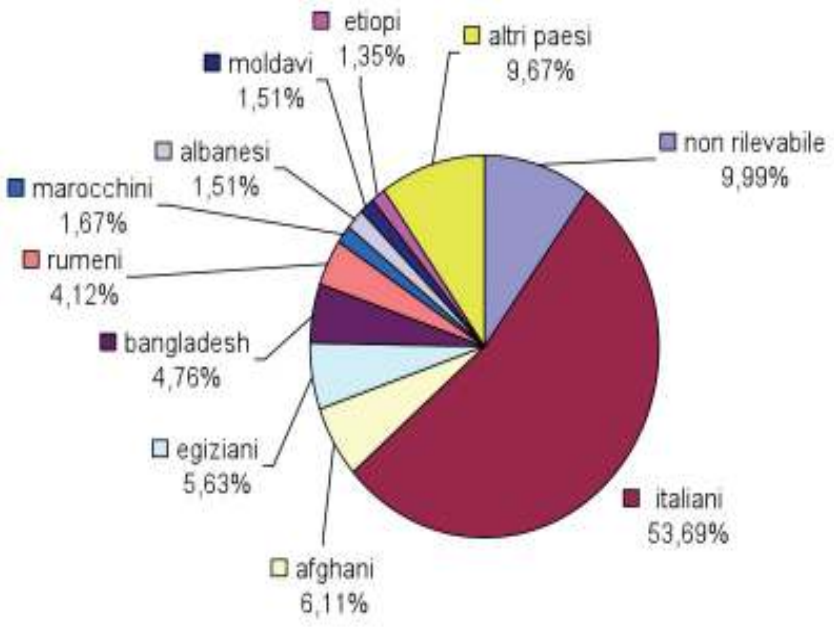
Tenendo presente che del 10% di questi minori non è stato possibile rilevare la nazionalità, tra i restanti prevalgono quella afgana (6,1%), egiziana (5,6%), bengalese (4,8%), romena (4,1%) e a seguire con percentuali inferiori al 2% la marocchina, l'albanese, la moldava e l'etiope (fig. 3.5).

La variegata distribuzione delle diverse nazionalità dà ragione della eterogeneità di questo collettivo.

I minori afghani, tutti di genere maschile, hanno un'età media di 17 anni, spesso sono orfani di uno o entrambi i genitori, rimasti vittime di violenza da parte di altre etnie. Spesso i familiari sopravvissuti li hanno spinti a fuggire dal paese per non farli incorrere nella stessa tragica fine. Di norma hanno seguito il percorso oramai a tutti noto: un lungo viaggio, a volte di anni, attraverso l'Iran, la Turchia e la Grecia; infine

sono giunti in Italia, spesso nascosti sotto un Tir con molti di loro che perdono la vita proprio in quest'ultima parte del loro terribile percorso. Quasi tutti chiedono il riconoscimento dello status di rifugiato, che gli viene quasi regolarmente concesso, in considerazione della loro effettiva condizione.

**Fig. 3.5 – Distribuzione percentuale dei minori stranieri non accompagnati accolti in strutture residenziali del Lazio, per nazionalità. Al 30 giugno 2009**




*Fonte: Report 2009 su "I minori presenti nelle strutture residenziali del Lazio" – Regione Lazio e Garante regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza*

I minori egiziani sono anche loro esclusivamente di sesso maschile. Giungono a frotte, anche piccoli di età (13 anni) e quasi tutti dalla zona di Gharbiya. Nella maggioranza dei casi hanno concluso la scuola dell'obbligo e provengono da famiglie che non hanno necessariamente problemi economici. Il viaggio, condiviso ed organizzato dai familiari, rappresenta un investimento per il ragazzo e l'intera famiglia. Molti dei ragazzi hanno dei parenti presenti sul territorio romano da anni, occupati come lavoratori in negozi e ristoranti. Le voci tra i ragazzi corrono veloci e così Roma diventa la meta di viaggi avventurosi ma soprattutto pericolosi, in quanto la realtà è ben diversa dalle aspettative. La legge italiana impone l'obbligo scolastico e formativo e ciò si scontra con il loro desiderio di lavorare subito, anche in nero. Molti di loro, dopo aver ottenuto il permesso di soggiorno, "scoprono le carte" e rivelano la presenza di parenti in Italia, ai quali chiedono di essere affidati.

Il numero dei minori rumeni si è drasticamente ridotto rispetto a qualche anno fa. Si registra però ancora la numerosa presenza di ragazze che vengono avviate a percorsi di prostituzione. Una strada che spesso diventa una scelta sin dal momento in cui viene intrapreso il viaggio verso il nostro paese. È molto difficile contrastare tale fenomeno nel momento in cui queste minori partono con il preciso scopo di rapidi guadagni per fare poi rientro nel loro paese. Spesso la permanenza in un centro di accoglienza non supera le poche ore, in quanto scarsa è la capacità di comprendere lo sfruttamento a cui sono sottoposte. Prostituzione, furti e spaccio di sostanze stupefacenti sembrano una scelta preferibile a percorsi d'inserimento scolastico o contratti di apprendistato con

stipendi contenuti.

Il numero dei minori marocchini si mantiene stabile negli ultimi anni. È molto elevato il numero di minori che dichiarano la presenza sul territorio di genitori o altri parenti, che sono di norma lavoratori stagionali che tornano spesso in Marocco e, conseguentemente, aspirano ad una collocazione dei propri figli presso strutture educative. La situazione socio-familiare dei marocchini è caratterizzata, in genere, da un numero cospicuo di figli e da redditi precari derivanti da attività agricole o da allevamento di animali. La spesa sostenuta per far giungere in Italia i propri figli rappresenta un investimento sia per gli stessi, sia per l'intero nucleo familiare. I ragazzi del Marocco preferiscono, in genere, impegnarsi subito nel mondo del lavoro e si dedicano con molta difficoltà allo studio.

I minori moldavi in genere arrivano in Italia intraprendendo un viaggio difficile e piuttosto costoso. Sono i racconti degli altri connazionali giunti 18 in Italia a scatenare il desiderio di "cercare fortuna" in una terra che viene ritenuta accogliente e con possibilità lavorative. Hanno in media 11 anni di scolarità e provengono da situazioni familiari caratterizzate da condizioni economiche molto povere. Essi si mostrano interessati a percorrere le tappe per una piena integrazione nel contesto italiano: prima con la frequenza di corsi scolastici e/o professionali e poi con l'inserimento lavorativo" (tratto dal Report 2009 su "I minori presenti nelle strutture residenziali del Lazio).

In genere i ragazzi che provengono dall'Egitto, l'Afghanistan e il Bangladesh sono effettivamente non accompagnati, nel senso che non hanno sul nostro territorio un adulto di riferimento, per i marocchini e i romeni le cose stanno diversamente. In genere hanno genitori o parenti in Italia. Vale la pena sottolineare a questo proposito che molti di questi ragazzi devono fare i conti con la difficoltà di acquisizione della cittadinanza italiana , anche quando siano nati nel nostro Paese e da sempre soggiornanti in Italia. Infatti, per la normativa italiana, il fatto di essere nati da genitori stranieri non dà loro il diritto ad acquisire la cittadinanza italiana. Pertanto questi ragazzi, non necessariamente sono minori non accompagnati, ma sempre più spesso provengono da famiglie che versano in gravi condizioni di povertà e deprivazione.

Ad ogni modo i minori stranieri che vivono in queste strutture non hanno di fatto nel nostro Paese genitori o parenti ai quali poter essere affidati ed è per questo che per ciascuno è attivata la tutela pubblica da parte del Giudice Tutelare. Per questi minori il collocamento nelle strutture residenziali e la tutela pubblica sono le uniche alternative alla vita in strada e il progetto individualizzato che si cerca di portare avanti insieme a loro è quello di accrescerne le competenze e le capacità necessarie per un più agevole inserimento nel mercato del lavoro al compimento della maggiore età. Il punto è che il raggiungimento di questa mèta si sta viepiù trasformando in un evento infausto al quale possono seguire una serie di implicazioni quali la possibile espulsione per la mancanza dei requisiti di legge per la conversione del permesso di soggiorno.

Proprio a questo proposito si chiude questa parte del rapporto con un ultimo paragrafo dedicato proprio all'impatto denunciato da alcune organizzazioni internazionali, che le modifiche introdotte dalla legge 94 del 2009 stanno avendo in alcune città italiane.

### *3.2.3.2 I minori stranieri a Roma*

In base ai dati rilasciati dall'Ufficio di Statistica del Comune di Roma tra il 2006 e il 2008 il numero di minori stranieri residenti è passato da 37.987 a 44.719, facendo registrare dunque un incremento relativo percentuale di circa il 18%. Al contempo l'incidenza dei minori stranieri sul totale dei minori è passata dal 9% all'11% (tab. 3.10).

La popolazione straniera minorile è maggiore in VIII (11%), XIII (6%), VI (7%), XIX (7%) e XX (8%) Municipio: nei primi due municipi il dato si spiega con la giovane caratterizzazione della loro popolazione, dovuta essenzialmente al più accessibile mercato degli affitti che favorisce soluzioni abitative di giovani coppie e di famiglie immigrate con disponibilità economiche limitate; negli altri tre perché gli immigrati cercano soluzioni abitative vicine al posto di lavoro e in questi municipi l'alta percentuale di popolazione anziana che necessita di assistenza giustifica questa scelta.

**Tab. 3.10 – Minori stranieri residenti nel Comune di Roma per Municipio. Anni 2006, 2007 e 2008** *(valori assoluti, valori % e % sul totale dei minori)*

| | ***2006*** | | | ***2007*** | | | ***2008*** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ***MUNICIPI*** | *v.a.* | *% minori stranieri* | *% minori stranieri/ totale minori* | *v.a.* | *% minori stranieri* | *% minori stranieri/ totale minori* | *v.a.* | *% minori stranieri* | *% minori stranieri/ totale minori* |
| **I** | 2.073 | 5% | 17% | 2.204 | 5% | 19% | 2.351 | 5% | 20% |
| **II** | 1.581 | 4% | 10% | 1.591 | 4% | 10% | 1.612 | 4% | 10% |
| **III** | 459 | 1% | 7% | 455 | 1% | 7% | 472 | 1% | 7% |
| **IV** | 1.521 | 4% | 6% | 1.695 | 4% | 6% | 1.7÷Â | 4% | 6% |
| **V** | 1.455 | 4% | 5% | 1.641 | 4% | 6% | 1.748 | 4% | 7% |
| **VI** | 2.552 | 7% | 17% | 2.728 | 7% | 19% | 2.890 | 6% | 20% |
| **VII** | 2.329 | 6% | 13% | 2.594 | 6% | 15% | 2.924 | 7% | 17% |
| **VIII** | 4.020 | 11% | 12% | 4.830 | 12% | 14% | 6.029 | 13% | 17% |
| **IX** | 1.418 | 4% | 9% | 1.484 | 4% | 10% | 1.502 | 3% | 10% |
| **X** | 1.476 | 4% | 6% | 1.637 | 4% | 6% | 1.805 | 4% | 7% |
| **XI** | 1.589 | 4% | 9% | 1.702 | 4% | 10% | 1.738 | 4% | 10% |
| **XII** | 1.501 | 4% | 5% | 1.698 | 4% | 6% | 1.870 | 4% | 6% |
| **XIII** | 2.168 | 6% | 7% | 2.545 | 6% | 7% | 2.957 | 7% | 8% |
| **XV** | 2.426 | 6% | 12% | 2.608 | 6% | 13% | 2.944 | 7% | 14% |
| **XVI** | 1.471 | 4% | 8% | 1.483 | 4% | 8% | 1.609 | 4% | 8% |
| **XVII** | 651 | 2% | 8% | 667 | 2% | 8% | 707 | 2% | 9% |
| **XVIII** | 1.945 | 5% | 10% | 2.061 | 5% | 11% | 2.157 | 5% | 12% |
| **XIX** | 2.472 | 7% | 9% | 2.690 | 7% | 10% | 2.927 | 7% | 11% |
| **XX** | 3.204 | 8% | 16% | 3.472 | 8% | 17% | 3.681 | 8% | 17% |
| | 1.676 | 4% | 14% | 1.258 | 3% | 18% | *1.025* | 2% | 25% |
| **TOTALE** | **37.987** | **100%** | **9%** | **41.043** | **100%** | **10%** | **44.719** | **100%** | **11%** |

*Fonte*: Nostre elaborazioni su dati dell'Ufficio di Statistica del Comune di Roma.

Buona parte dei minori stranieri residenti sono nati in Italia. Nel 2008 l'Istat ha stimato che i nati da madre straniera sono stati 4832 tra Roma e Provincia. Nello stesso anno, l'incidenza dei nati con almeno un genitore straniero è stata del 17,6%, con entrambi i genitori stranieri il 12,3%, con padre italiano e madre straniera il 4,3% e con padre straniero e madre italiana un esiguo 1%. La fecondità delle donne straniere si conferma più alta di quelle italiane. A Roma il rapporto è di 1,87 contro l'1,42 delle italiane residenti nella Capitale. Non solo. Anche l'età media al parto è più bassa per le straniere che per le italiane: rispettivamente 29 anni ca. contro 33. Tuttavia, numerosi studi fanno osservare che è in atto un processo di assimilazione per cui le donne che sono in Italia da più tempo tendono ad assumere comportamenti riproduttivi simili a

quelli delle italiane. La cittadinanza si conferma un fattore di eterogeneità nella propensione delle donne straniere ad avere figli (Andersson, 2004; Mussino, 2010).

Se si passa a considerare la cittadinanza dei minori stranieri si rileva che le comunità egiziana, della ex-Yugoslavia e cinese sono quelle prevalenti sul totale degli stranieri residenti. Si tratta delle comunità con una più lunga storia migratoria nel nostro Paese e quindi maggiormente radicate sul territorio. A distanza di pochi punti percentuali si rilevano anche le comunità bengalese e filippina. (cfr. tab. 3.11).

**Tab. 3.11 – Graduatoria decrescente delle prime venti cittadinanze straniere di minori residenti nel Comune di Roma. Anno 2008** *(valori assoluti e percentuali sul totale dei cittadini stranieri residenti)*

| Cittadinanza | *Cittadini stranieri < 18 anni residenti* | Cittadinanza | *Cittadini stranieri < 18 anni residenti sul totale dei cittadini stranieri residenti* |
|---|---|---|---|
| Romania | 9.606 | Egitto | 26% |
| Filippine | 6.291 | Ex Jugoslavia | 24% |
| Bangladesh | 2.563 | Cina | 23% |
| Egitto | 2.488 | Bangladesh | 21% |
| Cina | 2.373 | Ecuador | 21% |
| Polonia | 2.001 | Filippine | 20% |
| Perù | 1.996 | Sri Lanka (Ceylon) | 20% |
| Ecuador | 1.394 | Marocco | 19% |
| Sri Lanka (Ceylon) | 1.360 | Albania | 18% |
| Albania | 1.045 | Perù | 18% |
| Ex Jugoslavia | 975 | Romania | 17% |
| India | 915 | Repubblica Moldova | 17% |
| Marocco | 806 | India | 15% |
| Repubblica Moldova | 722 | Polonia | 14% |
| Ucraina | 668 | Ucraina | 8% |
| Francia | 427 | Francia | 7% |
| Regno Unito | 192 | Eritrea | 5% |
| Germania | 174 | Regno Unito | 4% |
| Eritrea | 171 | Germania | 4% |
| Stati Uniti d'America | 126 | Stati Uniti d'America | 3% |
| Spagna | 99 | Spagna | 2% |

*Fonte: Nostre elaborazioni su dati dell'Ufficio di Statistica del Comune di Roma.*

Tra il 2008 e il 2009 il Centro diurno CivicoZero ha fornito assistenza ad oltre 1.200 minori stranieri, di cui quasi la metà non accompagnati. I minori incontrati dagli operatori del progetto hanno un'età media di 16-17 anni, provengono dalla strada o da strutture di pronta accoglienza. Altri si trovano in grave condizione di povertà o appartengono a nuclei familiari in stato di irregolarità. Alcuni sono vittime di sfruttamento, tratta e abuso. Sono in buona parte afgani (175), egiziani (88), bengalesi (66) e rumeni di etnia rom (54).

"Dalle storie raccolte dagli operatori di CivicoZero emerge che i minori provenienti dall'Egitto sono coloro che più degli altri rischiano di cadere nella rete dello sfruttamento. Le loro famiglie pagano cifre esose ai trafficanti per permettere loro di arrivare in Europa e quindi, una volta arrivati, spesso fuggono dai centri di accoglienza per cercare un lavoro e aiutare le famiglie a pagare il debito contratto. Il mancato rispetto dei termini di pagamento può arrivare infatti a comportare un'azione penale e nei casi più gravi la detenzione dei genitori debitori.

A causa della situazione di pericolo e instabilità diffusa in Afghanistan, l'arrivo dei

minori afgani è in costante aumento. L'Italia per loro è spesso un paese di transito per raggiungere il Nord Europa, in particolare la Gran Bretagna, la Norvegia, la Svezia, la Finlandia e l'Austria. Nel loro viaggio vivono per periodi lunghi in Iran o in Pakistan, per poi attraversare la Turchia. Molti vengono respinti nel paese di origine ma l'80% tenta il viaggio di nuovo. Chi è rimandato indietro, oltre confine, dalla polizia di frontiera, viene catturato dai trafficanti che chiedono un riscatto in denaro (circa 300 euro) alle famiglie. La somma va ad aggiungersi ai 1.000-2.000 euro necessari ancora ad arrivare in nave in Italia o dalla Turchia o dalla vicina Grecia. I ragazzi sbarcano quindi ad Ancona o a Venezia, nascosti e legati sotto i tir. Dalle Marche o dal Veneto raggiungono poi Roma (dove ne arrivano 15/20 a settimana), da cui successivamente intraprendono l'ultima parte del viaggio verso il Nord Europa.

L'Italia e in particolare Roma sono mete ambite della migrazione dei bengalesi perché qui vivono numerosi connazionali. Il viaggio può costare da 3.000 a 6.000 euro ma, nelle testimonianze rese dai ragazzi a Save the Children, non si parla di debiti contratti da famiglie o parenti. Una minoranza raggiunge l'Italia in aereo mentre la gran parte viaggia via terra impiegando in media 8 mesi, lungo lo stesso percorso dei migranti afgani: attraversando India, Pakistan, Iran, Turchia, Grecia, quindi in Italia. Qualcuno dice di essere arrivato via mare in Sicilia (dopo la Turchia, i ragazzi proseguono per la Libia anziché per la Grecia), di essere scappato dalle comunità e di aver raggiunto poi Roma anche con l'aiuto di connazionali presso i quali alcuni possono risiedere per periodi anche lunghi. E' possibile che l'"ospitalità" abbia un costo che i minori coprono lavorando, come venditori ambulanti di collanine, giocattoli, ecc… Nessuno dei ragazzi bengalesi, descrivendo agli operatori di Save the Children la propria esperienza lavorativa in Italia, fa riferimento a forme di sfruttamento, pur essendoci segnalazioni e storie che ne confermerebbero la frequenza elevata" (CivicoZero. Rapporto attività 2008-2009)

Da questi dati emerge il quadro di una città multietnica e multiculturale in cui è sempre più necessario pensare servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza in un'ottica rinnovata, capace di tener conto delle diverse esigenze di chi appartiene a etnie diverse, dei loro rapporti intra e intergruppo. In particolare il tema delle seconde generazioni costituisce una sfida in termini di sostenibilità sociale e sviluppo della città. Le politiche dirette alla promozione del processo di graduale inserimento degli immigrati nel tessuto sociale urbano, del loro accesso a percorsi educativi multiculturali, così come tutti gli interventi diretti a favorire un reale processo di acculturazione (che supera quelli di separazione o assimilazione) costituiscono le basi da cui partire per la realizzazione di una effettiva multiculturalità.

*3.2.3.3 I Minori stranieri non accompagnati presi in carico dai servizi a Napoli*

Gli interventi ed i servizi rivolti ai minori stranieri non accompagnati nella città di Napoli - accoglienza, orientamento e accompagnamento, supporto a percorsi di inclusione sociale e lavorativa e all'acquisizione dei diritti di cittadinanza - sono attualmente offerti da una rete integrata di soggetti locali, sia pubblici che del privato sociale: in primo luogo il Comune di Napoli (Servizio politiche per i minori), il Centro di Giustizia Minorile della Campania, la Procura minori, il Tribunale per i minorenni, l'Ufficio dei Giudici tutelari del Tribunale ordinario, l'Ufficio Stranieri della Questura, l'Asl NA1, l'Ufficio Minori della Polizia Municipale e le organizzazioni del privato sociale che hanno siglato un protocollo d'intesa; ed inoltre Ospedali, USSM, IPM, Centri per l'Impiego, Comunità di Accoglienza, Ambasciate e autorità consolari, scuole, strutture sportive, imprese artigiane e commerciali, ecc. La costruzione di questa rete è il risultato dell'impegno profuso negli ultimi dieci anni da alcuni attori locali dediti alla promozione, progettazione e sperimentazione di buone pratiche di intervento a favore

dei minori stranieri soli, che hanno consentito una maggiore ricchezza dell'offerta dei servizi MSNA e hanno garantito continuità agli interventi. In passato invece la situazione era caratterizzata da una assenza quasi totale di interventi, limitati tra l'altro al solo collocamento in comunità di accoglienza, soluzione che senza un lavoro preventivo di mediazione era rifiutata dai minori, che nel giro di 24/48 ore scappavano dalla comunità. Anche attualmente l'accoglienza in comunità costituisce il primo atto della presa in carico dei ragazzi, ma esso è parte di un lavoro complessivo che prevede anche altri tipi di azione (mediazione culturale, orientamento e formazione professionale, assistenza legale, accompagnamento ai servizi) e che ha ridotto notevolmente le "fughe" dalle comunità.

Tra i soggetti del Terzo Settore che sono tra i promotori della rete vi è la Cooperativa Dedalus, che ha strutturato fin dal 2001 una specifica "Area intervento MSNA" dedicata ai minori stranieri non accompagnati. Il contatto con i ragazzi, è avvenuto nei primi tempi esclusivamente attraverso il lavoro di strada di operatori e mediatori culturali arabi che ai semafori delle principali strade di Napoli hanno pian piano conquistato la loro fiducia, ascoltando i ragazzi, offrendo qualche informazione, rendendosi disponibili ad accompagnamenti presso i servizi sanitari od altro. Successivamente, oltre al lavoro di strada svolto anche con il supporto di un avvocato di strada, il contatto con nuovi ragazzi è stato favorito dal passaparola tra i minori stessi. Negli anni la cooperativa Dedalus ha avviato una serie di progetti in collaborazione con altri interlocutori locali pubblici (il Comune, il Centro di Giustizia Minorile ecc.) e privati (come la Fondazione Banco Napoli per l'Assistenza all'infanzia) costituendo il primo nucleo di quella che è poi divenuta la rete integrata che abbiamo appena descritto. Tra gli aspetti positivi di questo approccio va segnalato il fatto che i minori non vengono considerati solo se "presi in carico" in via ufficiale, ma anche se contattati e coinvolti in attività di bassa soglia (informazione, ascolto e orientamento, consulenze). Dal 2002 ad oggi grazie a questo lavoro di rete sono stati seguiti complessivamente circa 500 minori stranieri non accompagnati, quasi tutti di sesso maschile, in prevalenza di nazionalità marocchina o comunque Nord africana, la cui età si aggira intorno ai diciassette anni. Non mancano, tuttavia, minori dell'Est Europa[76]. Negli ultimi anni è cresciuta inoltre la presenza di adolescenti provenienti dall'Africa sub sahariana (Ghana, Senegal, Nigeria, Burkina Faso, ecc.), dell'Asia (Pakistan e Bangladesh) e dalla zona del Corno d'africa. L'allargamento della aree di provenienza sta ad indicare come i progetti e i percorsi migratori dei minori seguono da vicino quelli degli adulti.

*I minori non accompagnati tra rischi di fallimento e speranze di inserimento*

Le dinamiche migratorie dei minori stranieri non accompagnati che vivono a Napoli da sempre presentano forti similitudini e si differenziano prevalentemente in termini di traiettoria geografica e di tempo impiegato per raggiungere la città. Negli ultimi tempi tuttavia le storie pregresse e i percorsi migratori si stanno diversificando, soprattutto a causa dei cambiamenti nelle provenienze in precedenza descritti.

E quindi possibile trovare nelle storie dei giovani migranti anche motivazioni, esperienze e progetti che suggeriscono che non si tratta di un insieme completamente omogeneo. In questo l'approccio qualitativo utilizzato aiuta a meglio evidenziare le differenze che rischiano di perdersi nei dati aggregati.

Le considerazioni che seguono si basano su circa cinquanta interviste in profondità

76 In merito alla recente crescita degli scorsi anni della presenza dei minori rumeni, va rilevato che nel corso del 2008 la loro presenza è diminuita. A tal proposito si presume che, con l'ingresso della Romania nella Unione Europea molti cittadini rumeni sono tornati nel loro paese dopo anni di emigrazione, e anche la loro posizione di "non clandestini" ha favorito dei percorsi apparentemente meno escludenti.

a minori di entrambi i sessi, provenienti da diversi paesi, presi in carico dai servizi territoriali attraverso la ampia gamma di azioni che abbiamo descritto. Si tratta chiaramente di un gruppo non rappresentativo dell'intero universo dei minori che tuttavia fornisce indicazioni interessanti sulla diversificazione dei percorsi e sui rischi di fallimento del progetto migratorio e di caduta in povertà .

Le interviste in profondità, condotte in base ad una traccia prefissata, hanno riguardato il contesto di origine (comprese le esperienze migratorie familiari), il progetto migratorio e il racconto del viaggio (motivo della partenza, l'itinerario, le condizioni e percezioni all'arrivo), la situazione abitativa, il percorso di regolarizzazione, il percorso formativo, il percorso lavorativo (attività svolte nel proprio paese, lavoro in Italia, eventuali esperienze di devianza, ecc.), il rapporto con i servizi ed i progetti di sostegno all'integrazione, il rapporto con i loro pari, i sogni e le aspettative per il futuro.

*Il contesto di origine e il progetto migratorio*

Generalmente sono le condizioni di vita difficili nel paese di origine che spingono questi ragazzi e le loro famiglie a pensare all'esperienza migratoria come possibile soluzione dei problemi economici che li affliggono. Dai racconti biografici emergono tuttavia anche elementi di novità rispetto a questo modello, per esempio ci sono progetti migratori che non nascono all'interno di famiglie con gravi problemi economici, ragazzi che hanno scelto di partire attratti dalla possibilità di migliorare il proprio futuro, ma spiegano che la famiglia era già al momento della loro partenza in condizione di mantenersi da sola. Non sempre i genitori condividono le scelte dei figli ma, per evitare viaggi clandestini troppo rischiosi, si vedono costretti, talvolta, ad appoggiare la loro scelta di partire. In questi casi le motivazioni alla partenza che più ricorrono sono:

*"altri ragazzi mi hanno detto che in Italia si lavorava e si veniva pagati bene" (Y., 18 anni, Marocco)*

*"ho visto altra gente che emigrava e tornava con i soldi" (M., 14 anni, Senegal)*

*"quando io sono partito la mia famiglia si manteneva da sola, ma ora è diventata più povera" (M., 17 anni, Libia).*

A fronte di una metà circa che è almeno un progetto per così dire di mobilità ascendente e che dichiara di aver preso la decisione autonomamente, la rimanente parte dichiara di aver preso la decisione insieme alla famiglia, spinta da necessità economiche, e in alcuni casi di averla subita. Nel primi caso, il minore dichiara di aver provato al momento della partenza sentimenti di felicità, sia pur mescolati con la tristezza di lasciare i genitori e gli altri familiari; i secondi, invece, ricordano di aver soprattutto provato emozioni negative, preoccupazione, confusione, nervosismo, ed iniziano quindi l'avventura già gravati di un iniziale senso di frustrazione.

Dalle interviste si nota anche una tendenza all'abbassamento della età media alla partenza, a 14-15 anni e in alcuni casi anche 10-11 anni. In quasi tutti i casi i ragazzi provengono da famiglie che hanno già vissuto una esperienza migratoria, per lo più in Italia. Si tratta di zii o cugini, o ancora di fratelli maggiorenni e amici di famiglia che fungono da esempio di riuscita economica. Non sempre, però, l'adulto convive con il minore, né rappresenta necessariamente un punto di riferimento per l'educazione del ragazzo.

*Il modello migratorio*[77]

Nel corso degli ultimi cinque, sei anni la situazione a Napoli è diventata più complessa, non solo perché si sono diversificati i paesi di provenienza e il loro numero è aumentato significativamente, ma anche perché diversi sono i progetti e le condizioni alla partenza dei minori stranieri. Oltre al gruppo, il più numeroso, dei "migranti economici" sono andate delineandosi altre tipologie di minori soli e cioè i richiedenti asilo, i rom e infine i minori vittime di tratta e di prostituzione.

I progetti ed i percorsi migratori dei minori "migranti economici" sono definiti generalmente dalla nazionalità di origine e dal luogo di provenienza. Questi elementi, che si riscontrano già nelle migrazioni degli adulti (la catena migratoria, la specializzazione etnica sul mercato del lavoro, gli insediamenti delle varie comunità nelle diverse zone del paese, ecc.), caratterizzano anche le migrazioni dei minori. Infatti i piccoli migranti usufruiscono anch'essi di risorse veicolate dalle reti intra-comunitarie già presenti sul territorio (soprattutto legate all'alloggio e al lavoro), rappresentate da connazionali, amici, parentele allargate, ecc. In tal modo i minori ricevono dalla propria comunità quel primo aiuto indispensabile per iniziare ad orientarsi e per definire meglio il percorso da intraprendere. Nell'area napoletana i minori migranti economici sono stati fino a pochi anni fa prevalentemente di origine marocchina, provenienti nella maggior parte dei casi da famiglie di contadini delle regioni centrali del Marocco, Khouribga e Beni Mellal. Anche l'arrivo di minorenni provenienti dall'Algeria è rimasto costante negli ultimi anni. In tempi più recenti stanno prendendo piede altre provenienze, dall'Africa sub sahariana e dall'Asia.

Bisogna evidenziare che molti dei MSNA emigrano frequentemente non contro la volontà dei genitori, anzi spesso organizzano con la famiglia il progetto migratorio. Infatti in molti casi sono le famiglie stesse, solitamente molto numerose, che fanno affidamento sui figli (per lo più i figli maggiori o i "più svegli") per fuoriuscire dallo stato di indigenza in cui si trovano. Come notano Candia et al. "Il progetto di emigrazione è quindi elaborato nell'ambito familiare e comporta un fattore push, di spinta e di allontanamento da condizioni di deprivazione e mancanza di opportunità, e un fattore pull, di attrazione verso il nostro paese come luogo dove vivere un'esistenza migliore. Tra i fattori pull cruciale è la domanda di lavoro propagandata dai mass media e raccontata dai migranti di ritorno o da conoscenti che oramai vivono stabilmente in Italia e alimentano il sentimento di deprivazione relativa" (2009, 78). Infine, notano ancora gli autori citati, bisogna ricordare che la maggior parte dei MSNA "sono il prodotto di una precisa strategia di investimento economico della famiglia di origine, che vede nell'inserimento del figlio nel circuito lavorativo del paese destinatario una preziosa occasione di riscatto economico, questi giovanissimi devono anche essere considerati come dei veri e propri migranti che attivano comportamenti simili e comparabili a quelli dei rispettivi connazionali adulti, almeno nelle fasce di età che si avvicinano alla maggiore età" (ibidem, 230).

Quali che siano le motivazioni alla partenza l'impatto con la realtà è spesso diverso.

*"Ho scoperto invece che si deve sudare per ottenere ciò che si vuole " (R., 17 anni, Bangladesh)*

*"E' più difficile vivere rispetto a come me l'ero immaginato" (K., 18 anni, Ghana)*
*"La vita è molto dura come in Africa" (I., 18 anni, Ghana).*

Già all'arrivo, anche quelli più motivati e convinti si scontrano con una realtà che

77 Per modello migratorio si intende il risultato del progetto migratorio nel suo impatto con il contesto di accoglienza

non corrisponde ai racconti di amici e parenti, dai quali sono stati indotti a partire. Le condizioni in cui si trovano presto a vivere sono lontane dall'idea di "agiatezza" che li ha accompagnati e sostenuti in un viaggio durato talvolta molti mesi e pagato a caro prezzo.

*"C'erano controlli dappertutto, non potevo uscire di casa perché avevo paura che mi portassero in comunità, dato che ero minorenne. Pensavo 'perché sono venuto in Italia, non so contare i soldi!'. Poi un giorno la polizia mi ha arrestato e mi ha portato in comunità, ma dopo tre ore sono scappato e sono tornato da mio fratello" (F., 17 anni, Marocco).*

*"All'arrivo mi sentivo solo, e pensavo: il lavoro non c'è, la casa non c'è, i soldi non ci sono… Ero piccolo, non pensavo di non poter mangiare, che il lavoro non c'era" (J. 18 anni, Nigeria).*

Ed emerge dai racconti anche l'ingenuità tipica dei ragazzi di questa età, il loro immaginario di una città occidentale e la durezza del confronto con una realtà che scoprono diversa:

*"Dopo un viaggio così lungo ero emozionato, mi immaginavo grattacieli, persone che mi davano aiuto, bei vestiti. Nel treno, arrivando da Roma, Napoli non mi piaceva, poi alla vista del Centro Direzionale ero felicissimo. Certo, avevo paura, non sapevo cosa sarebbe successo, le prime sere non dormivo." (R., 17 anni, Bangladesh).*

Il livello di istruzione dei minori che partono, soprattutto se maghrebini, è solitamente medio - basso. Gli algerini sono mediamente più scolarizzati dei minori marocchini, che provengono da zone interne rurali, ma con uno scarso investimento nella istruzione che ritengono poco utile per trovare una occupazione nel paese di origine. In entrambi i casi i lavori che li attendono in Italia sono altamente dequalificati. Pur nell'area della precarietà si nota una sorta di specializzazione lavorativa in base alla provenienza. L'attività principale svolta dai ragazzi marocchini nelle fasi iniziali del loro arrivo a Napoli è il lavaggio dei vetri e la vendita di fazzoletti presso i semafori cittadini, accompagnata in alcuni casi dalla vendita di altri oggettini per la macchina, chi arriva nel periodo estivo viene indirizzato alle vendite sulle spiagge. A differenza dei minori marocchini, gli algerini e i minori dei paesi dell'Africa sub sahariana non lavorano ai semafori ma trovano impieghi saltuari in edilizia e in agricoltura nella provincia di Caserta dove è anche più facile trovare un posto dove alloggiare. A loro volta i minori pachistani vendono soprattutto fiori di carta e oggetti decorativi.

*Il rapporto con i servizi*

Alcuni ragazzi marocchini che svolgono lavori al limite dell'accattonaggio ai semafori dopo essere stati contattati dagli operatori sociali hanno accettato di entrare in comunità e di iniziare un percorso di inclusione sociale. In molti casi sono gli stessi ragazzi marocchini più grandi che informano o indirizzano i nuovi arrivati verso i mediatori culturali della cooperativa o consigliano loro di recarsi in strutture di accoglienze per minori, segno che la catena migratoria funziona anche nell'invio di utenti al progetto. Alcuni intervistati affermano di essere venuti a conoscenza dell'esistenza di progetti di inserimento sociale a Napoli per i minori immigrati senza famiglia già prima della partenza. Ma non è dato di sapere se ciò abbia influito sulla loro scelta di Napoli come meta.

L'ingresso in percorsi di questo tipo segna per i minori l'abbandono della vita di strada e l'inizio di una vita più simile a quella dei loro coetanei, scandita da momenti di studio, formazione e socializzazione con altri ospiti della comunità che li accoglie.

*"Sto svolgendo un tirocinio formativo come idraulico. Lavoro tutti i giorni solo di mattina e in un mese guadagno 360 euro" (N., 16 anni, Ghana).*

In alcuni casi la partecipazione ai progetti di inserimento sociale implica la rinuncia ad un guadagno immediato in vista di un miglioramento delle condizioni di lavoro e di salario futuro. In ogni caso tale rinuncia è segno di un investimento emotivo notevole che si accompagna all'ansia e all'incertezza rispetto alle prospettive concrete di rimanere in Italia e di ottenere il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. In sintesi l'obiettivo di questi minori è:

*"Iniziare a lavorare. Fare il saldatore. Ottenere i documenti" (F., 17 anni, Marocco).*

### *3.2.4 Osservazioni conclusive: l'impatto della legge 94/2009 nelle tre città*

Lo studio di "Save the Children" stima nell'ordine dell'80% la quota di MSNA presenti sul territorio e in carico ai servizi che non sarebbero in grado di convertire il proprio permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età.

Tra gli effetti indiretti della normativa, l'abbassamento dell'età all'arrivo dei minori non accompagnati: dato preoccupante in quanto minori più piccoli sono maggiormente esposti al rischio di sfruttamento. Inoltre, considerato che Roma è una città che offre ai minori avviati ad un percorso di integrazione ampi margini di inserimento lavorativo (più del 70% dei minori ha completato il percorso con successo), il rischio di entrare in una condizione di clandestinità rischia di pregiudicare il percorso fatto se non addirittura di vanificarlo. Inoltre, la normativa potrebbe favorire il diffondersi di forme illegali di lavoro minorile con una pericolosa deriva verso forme di sfruttamento.

La dimensione del fenomeno a Napoli è molto meno estesa, ma non meno grave: poco meno di 100 i minori presi in carico nel 2009, nulla la presenza nell'ultimo semestre. Save the Children stima nell'ordine del 75% la quota di MSNA che non potrebbero convertire il proprio permesso di soggiorno. Il dato più grave è dato dal crescente senso di sfiducia e paura da parte dei MSNA: elemento destabilizzante per gli operatori e per i minori stessi impegnati in percorsi di inserimento. Anche a Napoli, come a Roma, si abbassa l'età di arrivo dei minori non accompagnati e aumentano i minori richiedenti asilo.

Lo stesso Rapporto riferisce che a Torino nel corso del 2009 sono stati presi in carico dai servizi 89 MSNA. La situazione di questa città si differenzia dalle precedenti per i buoni rapporti che intercorrono tra i servizi e la Questura: tutti i minori accompagnati in Questura non avuto nessuna conseguenza sulla conversione del permesso di soggiorno. Il continuo dialogo tra tutti gli operatori ha favorito questo esito. Tuttavia, per 40 minori ultrasedicenni e accolti dopo l'8 agosto 2009 potrebbero presentarsi dei problemi. A Torino, a differenza di Napoli e Roma, non si registra un abbassamento dell'età dei minori accolti, ma piuttosto un significativo calo delle presenze. Tale trend non sembrerebbe direttamente riconducibile agli effetti della legge 94, ma rientra in un andamento che caratterizza il territorio torinese già da qualche anno, nonostante Torino rappresenti una città di destinazione e non di transito nei percorsi migratori dei minori non accompagnati, grazie anche alle buone opportunità di inserimento lavorativo.

Resta il fatto che la legge 94 pone seri problemi in relazione alla valorizzazione degli sforzi fatti nel seguire un percorso di integrazione che potrebbe risultare vanificato

dal mero raggiungimento della maggiore età: paradossalmente proprio da quel turning point che dovrebbe porre il giovane maggiorenne nella condizione di esercitare appieno i propri diritti di cittadinanza.

**Riferimenti bibliografici**


AA.VV (2009), *Minori Erranti; l'accoglienza e i percorsi di protezione* (a cura di Candia, G., Carchedi, F., Giannotta, F., Tarzia, G.), Terres des hommes Italia e Parsec, EDIESSE, Roma.

Alessi, L. (2009), *L'Unicef: i bambini immigrati in Italia stanno peggio,* in: www.carta.org/campagne/migranti/18175

Alvaro, F. (2009), *I minori presenti nelle strutture residenziali del Lazio,* Report 2009, Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza della regione Lazio e Consiglio regionale del Lazio.

Anci (2004) *Minori stranieri non accompagnati. Un'indagine territoriale,* Roma

Anci (2006) *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto 2005/2006,* Roma.

Anci (2009), *Minori stranieri non accompagnati. Terzo Rapporto ANCI* , Roma

Calvanese, F. e Pugliese, E.(a cura di) (1991) *La presenza straniera in Italia. Il caso della Campania*, Milano, F.Angeli.

Giovanetti, M., Orlandi, C. (2006), *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto ANCI 2005-2006,* Edizioni Anci Servizi.

Giovanetti, M. (2008), *Minori stranieri non accompagnati. Secondo Rapporto ANCI 2007,* Anci.

Giovanetti, M., (2009), *Minori stranieri non accompagnati. Terzo Rapporto ANCI 2009,* Anci.

Morlicchio, E. (2000) *Gli immigrati della povertà al lavoro*, in E. Pugliese (a cura di), *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Ediesse, Roma.

Picardi A. (2010), *Perché il reato di ingresso clandestino non si applica al minore di età*, in "Gli Stranieri. Rassegna di studi e giurisprudenza" n. 1, anno XVII .

Pugliese E. (2006), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino.

Save the Children Italia (2010), *L'impatto della legge 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati: una prima rilevazione in sei città italiane*.

Save the Children Italia (2010), *I minori stranieri in Italia. Identificazione accoglienza e prospettive per il futuro*.

Vitiello M. (2006), *L'accesso al sistema di welfare italiano e l'uso dei servizi sociali da parte di cittadini immigrati* in E.Pugliese (a cura di) , Nord e Sud. Rapporto Irpps-Cnr sullo stato sociale in Italia 2005-2006, Donzelli Bari

# Parte IV

# Le politiche di contrasto italiane nel contesto europeo

## 4.1 Il reddito minimo: innovazioni in ambito europeo e persistenti negligenze in Italia

La crisi economica mette ancor più in rilievo la necessità di uno schema di reddito minimo in grado di fungere da rete di ultima istanza per chi si ritrova in condizioni di povertà e, al contempo, di sostenere/promuovere l'occupazione e la più complessiva inclusione sociale. Obiettivo di questo paragrafo è, da un lato, quello di presentare alcune recenti innovazioni nelle politiche di reddito minimo in Europa, così aggiornando l'analisi comparata degli schemi di reddito minimo esistenti nell'Unione Europea effettuata nel Rapporto della CIES del 2007[78]. Dall'altro, è quello di offrire una riflessione sui principali nodi da affrontare ai fini della realizzazione di uno schema di reddito minimo nel nostro paese. Come noto, l'Italia è l'unico paese dell'Unione Europea, insieme a Grecia e Ungheria, a mancare di un siffatto strumento. A sostegno della desiderabilità di uno schema nazionale, il paragrafo presenta, altresì, un'analisi della disuguaglianza nella spesa socio-assistenziale fra i comuni italiani, la quale dimostrerebbe la presenza, per il nostro paese, di quello che è stato definito il paradosso di Robin Hood (Lindert, 2007). In sintesi, si spende di più nelle comunità più ricche che non in quelle più povere, dove maggiore è il bisogno[79].

### *4.1.1 Recenti innovazioni nelle politiche di reddito minimo in Europa*

#### *4.1.1.1.L'introduzione del Revenue de Solidarité Active in Francia*

*La proposta originale*

La proposta di *Revenue de Solidarité Active* (d'ora in avanti, RSA) è stata originariamente formulata, nell'aprile 2005, nel rapporto *Au possible, nous sommes tenus*, ad opera della *Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté*, istituita dal Governo Raffarin e presieduta da M. Hirsch. Il RSA, un trasferimento assistenziale, basato su una prova dei mezzi e finanziato dalla fiscalità generale, avrebbe dovuto a) unificare una pluralità di trasferimenti assistenziali pre-esistenti; b) rendere il più possibile remunerativo il passaggio al lavoro, disincentivando le trappole di disoccupazione e di povertà o, comunque, il lavoro nero e c) promuovere la cosiddetta *target efficiency*, concentrando le risorse sul contrasto alla povertà[80].

Più in particolare, rispetto all'unificazione, il RSA avrebbe dovuto sostituire il pre-esistente *Revenu Minimum d'Insertion,* reddito minimo di inserimento (RMI), l'*Allocation de solidarité spécifique*, allocazione di solidarietà specifica rivolta ai disoccupati cui è scaduta l'indennità di disoccupazione contributiva (ASS), l*'Allocation de parents isolé*, allocazione per i genitori soli (API) e la *Prime pour l'emploi*, credito di imposta con rimborso per gli incapienti, rivolto a chi è povero, pur lavorando (PPE). Sarebbero, invece, rimaste in vigore (dunque, cumulabili al RSA) le allocazioni familiari a stampo universale e altri limitati trasferimenti selettivi quali quelli per l'abitazione. Come per tutte le unificazioni, l'attesa era quella di favorire la semplificazione amministrativa e la coerenza nel disegno complessivo dei trasferimenti, con la conseguenza, fra le altre, di facilitare la verifica degli effetti distributivi e di

78 Con l'eccezione dei cambiamenti qui riportati, quell'analisi rimane sostanzialmente valida.

79 Il paragrafo 1 è a cura di E. Granaglia; il paragrafo 2 è a cura di S. Sacchi, mentre il paragrafo 3 è a cura di V.Carrieri e E. Elia.

80 Antecedente nella prospettiva dell'*allocation compensatrice de revenu* (ACR), ideata alla fine degli anni 90, da Godino, consigliere di Rocard. Per una descrizione di tale idea, nonché dello sviluppo del RSA, cfr. Mongin, 2008.

efficienza.

Rispetto all'incentivazione del lavoro, il RSA avrebbe contemplato un tasso fisso decrescente dei benefici all'aumentare del reddito, con l'obiettivo di rendere più remunerativo il lavoro a partire dalla prima ora lavorata, sulla falsariga delle indicazioni dell'imposta negativa, la quale associa la garanzia di reddito in caso di risorse nulle con un andamento decrescente del trasferimento in presenza di redditi guadagnati positivi. Più precisamente

$$RSA = M - t\,RG$$

dove M è il minimo sociale, RG è il reddito guadagnato e t è la porzione di reddito guadagnato da sottrarre al trasferimento. In assenza, di RG, M rappresenta il reddito disponibile per chi non lavora. Per chi lavora, il reddito disponibile è pari a RG + RSA ossia M + (1-t) RG.

Nel rapporto, M era fissato al livello del RMI, ma avrebbe potuto assumere qualsiasi valore la collettività desiderasse, mentre t avrebbe dovuto assumere un valore non superiore al 50%. Il RSA si presenta, dunque, come un minimo sociale per chi non lavora e come un'integrazione al reddito per i lavoratori poveri. Tale integrazione associata al reddito è denominata RSA-*chapeau*.

Anche il sistema del RMI si era nel tempo modificato per accentuare lo spazio degli incentivi al lavoro: anche in quello schema, infatti, chi trovasse un impiego poteva trattenere una parte del trasferimento. Si trattava, però, di una percentuale limitata: per molti lavoratori, t restava addirittura superiore all'unità, il reddito da lavoro non solo venendo a discapito in misura simmetrica del RMI, ma comportando la perdita di altri benefici associati al RMI. Inoltre, la possibilità dell'integrazione fra RMI e reddito da lavoro valeva solo per un anno. Il RSA, invece, diminuisce t e rende permanente l'integrazione. Accomuna, invece, i due sistemi il mantenimento di programmi di qualificazione professionale e di complessivo sostegno all'inserimento lavorativo.

Rispetto alla *target efficiency*, il vantaggio del RSA sarebbe stato essenzialmente nei confronti della PPE (che avrebbe sostituito). Come si vedrà nel dettaglio più avanti, della PPE può, infatti beneficiare solo chi guadagna non solo un reddito, ma un reddito al di sopra di una determinata soglia, fissata a circa 0,3 del salario minimo. Il che esclude i poveri che non lavorano e molti di coloro che hanno lavori parziali. Inoltre, il PPE ha un tasso, dapprima crescente (poi decrescente): il che significa che, per un dato intervallo di reddito guadagnato, più si guadagna, più si riceve. Nei confronti di chi lavora, il RSA prevede, invece un andamento prima crescente, fino al raggiungimento di determinati valori di remunerazione e, solo dopo, decrescente.

In sintesi, come affermato nel rapporto della citata commissione, l'idea sarebbe quella *"de passer d'un système dans lequel on peut soit relever des prestations d'assistance, soit entrer dans le monde du travail, sans garantie de sortir de la pauvreté, à un système permettant de combiner revenus du travail et revenus de solidarité. C'est ce que nous avons appelé la nouvelle équation sociale"* (p. 8)[81].

*La versione attuata*

Dopo una sperimentazione di due anni, il 1 giugno 2009, il RSA diventa legge. La versione attuata sostituisce il RMI, l'API e alcuni altri trasferimenti volti ad incentivare il ritorno al lavoro, lasciando, però, in essere la PPE e l'ASS. Il costo addizionale generato dalla mancata cancellazione di questi due schemi è finanziato dall'introduzione

81 La citazione è in Mongin, *ibidem*.

di una nuova imposta sui redditi da capitale con aliquota dell'1,1%.

La soglia per accedere al RSA è calcolata con riferimento ai redditi familiari: se si è singoli, si può accedere al trasferimento fino ad un valore massimo di reddito da lavoro pari a 1210 euro netti al mese (attorno al valore dello SMIC), mentre se si è una coppia con due figli il valore sale a 2210 (valori 2010).

I valori massimi del trasferimento (che si percepiscono in assenza di redditi) sono quelli indicati nella tabella 4.1 e il tasso di decrescenza, all'aumentare del reddito, è pari a 38%. Il che significa che per ogni 100 euro di reddito di lavoro guadagnato, la riduzione del trasferimento è di 38 euro (anziché 100 come nel caso del RMI), fino ad esaurimento (quando il valore della quota di reddito sottratta diventa esattamente uguale a M). Ad esempio, se si guadagna un reddito di 1200 euro al mese, il RSA è pari a 40 euro, mentre si azzera per un reddito di 1210 euro.

**Tab. 4.1 - Ammontare del RSA (anno 2010)**

| Tipo di nucleo | Numero di figli (sotto i 25 anni) e di altre persone a carico | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Senza figli | 1 figlio | 2 figli | 3 figli | Altri soggetti a carico |
| Persona sola | 460 € | 690 € | 828 € | 1012 € | 184 € |
| Coppia | 690 € | 828 € | 966 € | 1150 € | |

Fonte: http://rsa-revenu-de-solidarite-active.com

Qualora si fruisca di sostegno pubblico al costo dell'abitazione, il trasferimento va decurtato sulla base delle detrazioni indicate nella Tabella 4.2. Maggiorazioni sono, invece, previste per le famiglie monoparentali, se la donna è incinta (il trasferimento sale a 590 €) e se i figli hanno meno di tre anni (in questo caso, il trasferimento è incrementato, per ognuno di tali figli, del 48% rispetto al trasferimento cui si avrebbe diritto).

**Tab. 4.2 - Detrazioni in presenza di aiuto pubblico al costo dell'abitazione**

| Numero di persone nel nucleo | Valore della deduzione |
|---|---|
| Una persona | 55,21 € |
| Due persone | 110,42 € |
| Tre persone e più | 136,65 € |

Fonte: http://rsa-revenu-de-solidarite-active.com

Altri vincoli all'accesso, oltre a quelli reddituali, concernono a) l'età: occorre avere 25 anni (a meno che non si abbiano figli a carico) e non essere in età da potere godere la pensione (in tal caso, si fruisce, infatti, del *minimum viellesse*; b) le condizioni fisiche: il RSA non è indirizzato ai disabili, ai quali è indirizzata l'*allocation adultes handicappé* e c) la residenza stabile in Francia: occorre vivere nel paese almeno 9 mesi all'anno e avere permesso di soggiorno da almeno 5 anni. Occorre, altresì, non essere studenti o essere in un programma di *stage*. In presenza di coppia, beneficiario del RSA è chi fa domanda.

Chi accede al RSA, esattamente come chi accedeva al RMI, può, altresì, godere di una *corbeille de droits*, inclusivo dell'esenzione da eventuali imposte sull'abitazione e

della fruizione della *couverture maladie universelle*. Sono possibili riduzioni nelle tariffe dei trasporti, dell'acqua e del telefono.

Il RSA è versato direttamente sui conti dei beneficiari, anche nella componente RSA-*chapeau.*

*Il collegamento con la PPE e l'ASS*

Oltre al RSA, i lavoratori poveri possono accedere anche alla PPE, introdotto nel 2001 dal governo Jospin. Come sopra accennato, la PPE è un credito d'imposta rimborsabile agli incapienti, dunque, uno schema integrato spesa-imposta, di cui può beneficare chi lavori e, ciò nonostante, abbia disponibilità finanziarie al di sotto di determinate soglie.

Diversamente da quanto avviene per il RSA, le soglie sono duplici, facendo riferimento sia al reddito da lavoro del lavoratore (inclusivo delle remunerazioni da eventuali straordinari) sia al reddito familiare complessivo. Per chi è singolo, senza figli a carico, il reddito da lavoro non può essere inferiore a 3.743 € e superiore a 17.451 €, mentre il reddito familiare complessivo non può eccedere 16.251 €. Per chi è sposato o legato da PACS, sempre nell'ipotesi di assenza di figli, qualora entrambi i coniugi/partner lavorino, continuano ad applicarsi, a ciascuno di essi, le medesime soglie di reddito da lavoro valide per i singoli, mentre la soglia di reddito familiare sale a 32.498 €. Se il nucleo è monoreddito, la soglia massima per il reddito da lavoro sale a 26.572 € (mentre resta la stessa sia la soglia inferiore relativa a tale reddito sia la soglia del reddito familiare complessivo). In presenza di figli, le soglie di reddito familiare sono innalzate sulla base delle cosiddette *demi-part supplémentaire*, ossia, di integrazioni di 4.490 € per figlio (l'integrazione è limitata ai primi due figli, è suddivisa per coniuge in caso di genitori separati/divorziati e vale per figli fino a 21 anni). Diversamente da quanto avviene per il RSA, si può, altresì, accedere alla PPE a partire dai diciotto anni.

Della PPE, dunque, potrebbero godere i diversi componenti di una famiglia, in tanto in quanto siano rispettate le soglie. In questo senso, si potrebbe affermare che, nonostante la soglia di reddito familiare, la PPE sia un trasferimento a stampo individuale. Nel caso del RSA, invece, il trasferimento è limitato ad un unico soggetto, ancorché a rappresentanza della famiglia.

Non esistono discriminazioni sulla base di tipologia di *status* lavorativo: possono accedere lavoratori dipendenti e indipendenti, a tempo pieno e a tempo parziale. Per i soggetti a tempo parziale o che lavorano a tempo pieno solo una parte dell'anno, il reddito è riconvertito in sulla base del cosiddetto *équivalent temps plein* per l'intero anno, con l'obiettivo di tenere conto di quello che sarebbe stato il reddito se si fosse lavorato tutto il periodo.

L'ammontare varia a seconda del reddito detenuto. Come accennato nelle considerazioni relative al RSA, il tasso è dapprima crescente e dopo decrescente secondo i valori riportati nella tabella 4.3.

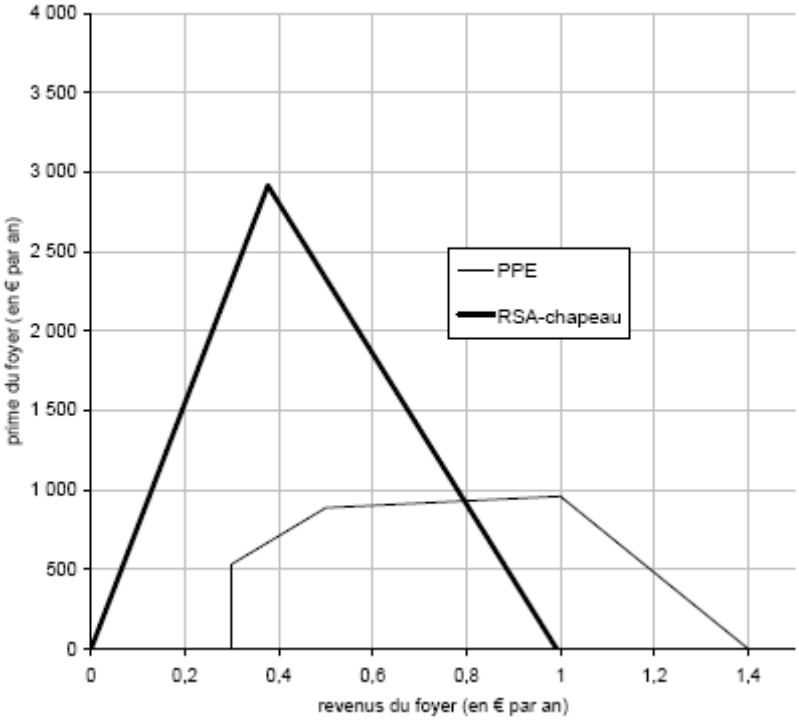
Il valore massimo della PPE si realizza al raggiungimento del limite di reddito del primo scaglione (12.475 €) ed è pari a 1.043 € all'anno per un lavoratore appartenente a famiglia mono-reddito e a 960, sempre all'anno, per i lavoratori nelle altre condizioni familiari sopra riportate. L'idea di fondo è che il beneficio aumenti per valori di reddito da lavoro compresi fra 0,3 e 1 dello SMIC per poi decrescere fino a cessare per valori che si aggirano attorno a 1,4, sempre dello SMIC. A partire dall'introduzione del RSA, la PPE è decurtata dell'eventuale parte incentivante del RSA, il RSA- *chapeau*, ossia, della parte di RSA che si permette a chi lavora di trattenere, una volta sorpassato il valore del minimo sociale.

**Tab. 4.3 - PPE (valori 2010)**

| Caratteristiche della famiglia | Reddito guadagnato all'anno | Ammontare della PPE per ciascun soggetto |
|---|---|---|
| Singolo<br>Persona in nucleo bi-reddito | 3.743 ≤ R ≤ 12.475 | R × 7,7 % |
| | 12.475 < R ≤ 17.451 | (17.451 - R) × 19,3 % |
| Persona in nucleo mono-reddito | 3.743 ≤ R ≤ 12.475 | (R × 7,7 %) + 83 € |
| | 12.475 < R ≤ 17.451 | (17.451 – R)× 19,3 % + 83 € |
| | 17.451 < R ≤ 24950 | 83 € |
| | 24.950 < R ≤ 26 572 | (26.572 - R) × 5,1 % |

Fonte : http://www.travail-solidarite.gouv.fr

**Fig. 4.1**




Fonte: Mikol, Remy, *cit.*.

Le soglie d'accesso hanno subito costanti e sensibili rialzi fino al 2008, portando ad un forte incremento sia nel numero dei beneficiari della PPE, pari a quasi 9 milioni, sia nell'ammontare della PPE, raddoppiata, dal 2001, per i lavoratori a tempo pieno con remunerazione al livello SMIC e quadruplicata per i lavoratori a tempo parziale, sempre con remunerazioni al livello SMIC (Mikol, Remy, 2010). Tale processo si è arrestato

con l'introduzione del RSA, a causa anche dei vincoli di bilancio posti anche dalla mancata integrazione della PPE nel RSA.

Nel 2006, fu introdotta la possibilità di trasferimento mensile. Anche tale possibilità è ora vietata e il trasferimento può solo avvenire su base annuale. La condizione dell'annualità, insieme al fatto che i redditi considerati sono quelli del periodo d'imposta precedente, rende la PPE non esigibile per un anno a lavoratori disoccupati nell'anno precedente[82].

Per chi non lavora, in alternativa al RSA, è ancora in vigore l'APP. Tale trasferimento è pari a 15,14 € al giorno, qualora i soggetti, se singoli, non abbiano più di 605,60 € al mese, oppure, se in coppia, 1.211,20 €. Maggiorazioni a 21,74 € al giorno sono previste per chi ha più di 55 anni. L'APP continua ad essere erogata anche, seppure in misura ridotta, in presenza di redditi fino alla soglia di 1.059,80 € e 1.665,40 €, rispettivamente per chi vive solo o in coppia. In questi casi, il trasferimento è ridotto alla differenza fra la soglia e il reddito disponibile. Come per il RSA, è richiesta la disponibilità a lavorare, pena la cessazione del beneficio.

Per tutti, sono poi disponibili altri trasferimenti minori, quali la *Prime de Noel*.

*Alcune domande aperte*

Le principali questioni in discussione concernono la persistenza, per entrambi il RSA e la PPE, di disincentivi al raggiungimento delle soglie, in particolare, per il secondo coniuge/partner, data la presenza, in sede sia di RSA sia di PPE, al reddito familiare. Concernono, altresì, i rischi di una traslazione dei benefici sui datori di lavoro, i quali, grazie all'integrazione dei salari da parte della fiscalità, troverebbero con maggiore facilità lavoratori disposti a contratti, meno tutelati, del lavoro a tempo parziale. Come scrive Piketty (2008), con riferimento al RSA, il rischio è quello di sostituire alle "trappole della povertà" le "trappole del *part time*". Ancora, la coesistenza di due schemi come il RSA e la PPE, gestiti da amministrazioni diverse, pone difficoltà nei passaggi da uno schema all'altro, problema non indifferente alla luce della crescente flessibilizzazione dei rapporti di lavoro. Infine, la PPE pone, comunque, tutti i problemi delle misure integrate spesa-imposta gestite al termine dell'anno solare: per un anno non si ricevono integrazioni e queste ultime sono comunque calcolate sulla base dei redditi dell'anno precedente, che potrebbero essere assai diversi da quelli dell'anno in corso[83].

*4.1.1.2 L'introduzione dell'Employment and Support Allowance e la revisione dei programmi di Jobseekers Allowance in Gran Bretagna*

*L'Employment and Support Allowance* (d'ora in avanti, ESA) è una nuovo sostegno ai soggetti disabili, introdotto nell'ottobre 2008, in sostituzione del precedente *Incapacity Benefit*, indennità di disabilità (IB) e anticipato dal Libro verde, sempre del 2008, *No one written off: reforming welfare to reward responsibility*[84]. Come l'IB, l'ESA è un trasferimento a stampo contributivo per chi soddisfa i requisiti contributivi e a stampo assistenziale, basato su una prova dei mezzi, per chi ha terminato il periodo di copertura contributiva o non ha maturato contributi sufficienti. Le risorse considerate nella prova dei mezzi sono il reddito e il patrimonio. Le soglie di reddito dipendono da valutazioni di adeguatezza da parte dell'amministrazione pubblica, mentre i risparmi

82 In precedenza, era contemplata la possibilità, oggi abrogata, di richiedere un acconto.

83 Per una sintesi delle diverse difficoltà connesse ai sistemi integrati spesa-imposta, cfr. Granaglia, 2008.

84 Cfr. Department for Work and Pensions, 2008.

non possono superare 16,000 £. Vi è, anche, un vincolo di lavoro per il coniuge/partner: questi non deve lavorare in media più di 24 ore alla settimana L'ESA concerne i soggetti in età pre-pensione, essendo poi sostituito dai diversi regimi pensionistici.

La differenza principale rispetto all'IB consiste nell'introduzione di un nuovo *Work Capability Assessment* teso a verificare le possibilità di lavorare anziché i vincoli al lavoro dovuti alla disabilità. I soggetti ritenuti abili al lavoro, seppure parzialmente e con adeguati sostegni, sono indirizzati al regime, di cui sotto, di *Jobseekers Allowance*, indennità di disoccupazione/ trasferimento per chi è in cerca di lavoro (d'ora in avanti, JSA)

Più precisamente, tutti coloro che fanno domanda ricevono un trasferimento di base, uguale per tutti, per le prime 13 settimane[85], periodo entro il quale deve essere concluso il *Work Capability Assessment.* Successivamente, chi è ritenuto in grado di lavoro è indirizzato al programma generale di sostegno al reddito: diventa, cioè, beneficiario di JSA. Chi è ritenuto in grado di lavorare in misura parziale è inserito nel *Work Related Activity Group* e deve seguire un processo personalizzato di interviste e di preparazione al lavoro finalizzato all'attivazione. La non piena adesione può essere sanzionata con la riduzione dei benefici. Diversamente, si è inseriti nel *Support Group*: in questo caso, il perseguimento di una qualche attività lavorativa è oggetto di scelta volontaria così come la richiesta di fruire dei percorsi di attivazione.

L'inserimento in ciascuno dei due gruppi comporta un incremento del trasferimento rispetto al livello base. Più precisamente, per le prime 13 settimane, il trasferimento ammonta fino a 51.85 £ per una persona singola sotto i 25 anni e fino a 65.45 per singoli sopra i 25 anni. Tutti i valori si riferiscono alla settimana. Passato questo periodo, se si va nel *Work Related Activity Group* si può ottenere fino a 91.40 £, mentre nel *Support Group* fino a 96.85 £. Questi valori sono gli stessi sia per la componente assistenziale sia per quella contributiva. Chi fruisce della componente assistenziale, può accedere a integrazioni, seppure molto modeste (meno di 10 £) per il coniuge/partner nonché di alcune integrazioni: in condizioni di disabilità considerata particolarmente severa, il disabile può accedere anche al *disability premium*, attorno a 50 £, mentre chi si prende cura a tempo sostanzialmente pieno, ad un *carer premium*, pari a poco meno di 30 £. Inoltre, i trasferimenti assistenziali non sono tassati. Tutti questi trasferimenti sono, ovviamente, compatibili con i trasferimenti a stampo universale a favore della disabilità, quali la *Disability living Allowance* (che va da poco meno di 19 £ a poco meno di 71 £), la *Carer's Allowance* (attorno a 50 £) nonché con il complesso degli altri trasferimenti universali e selettivi, qualora, in quest'ultimo caso, si soddisfino le soglie previste dai diversi programmi[86].

*La revisione dei programmi di Jobseekers Allowance*

Il funzionamento generale del JSA resta quello descritto nel Rapporto della CIES del 2007, cui si rimanda. I cambiamenti concernono, da un lato, la platea dei beneficiari, e dall'altro, il processo di attivazione associato alla fruizione della JSA. Rispetto alla platea, dopo averlo anticipato nel Rapporto *In work better off: next steps to full employment*[87], il governo ha ridotto il periodo di tempo di cui i genitori soli possono fruire dell'*Income support* (sostegno al reddito, senza vincolo di lavoro). A partire da 2010, ciò è possibile solo fino a 7 anni di età del bambino. Dunque, vengono a

85 Tranne rare eccezioni, il trasferimento viene erogato a partire dal quarto giorno da quello in cui si fa la richiesta.

86 È evidente che ciò vale con l'eccezione dei programmi sostitutivi dell'ESA, quali l'*Income Support* e il JSA o le pensioni.

87 Cfr. Department for Work and Pensions, 2007.

beneficiare del JSA (così dovendosi rendere disponibili a lavorare) tutti i genitori soli con figli di età fra i 7 e i 12 anni, prima titolari di *Income Support.* Rientrano nel regime di JSA anche tutti coloro cui è rifiutata l'ESA nonché soggetti in età compresa fra 60 e 64 ritenuti abili a lavorare. L'obiettivo generale è un tasso di occupazione dell'80%.

Rispetto al processo di attivazione, è stato introdotto, nell'aprile 2009, il *Flexible New Deal*, il New Deal flessibile (d'ora in avanti, FND). Due sono i cambiamenti maggiori rispetto al passato. Da un lato, viene realizzato un circuito privato di centri per l'attivazione remunerati sulla base dei risultati acquisiti, in termini di numero di soggetti occupati e, dunque, fuoriusciti dal programma. A tale circuito devono rivolgersi i fruitori del JSA, ancora disoccupati dopo dodici mesi di fruizione della JSA, nonostante il sostegno offerto dai centri per l'impiego pubblici. I soggetti privati sono costituiti da un numero relativamente piccolo di grandi intermediatori che si frappongono fra lo stato, da cui acquisiscono il contratto tramite gara competitiva, e una miriade di organizzazioni specialistiche, da essi incaricate della gestione specifica dei diversi percorsi di inserimento lavorativo. Dall'altro lato, è introdotto l'obbligo per i fruitori della JSA entrati in questa seconda fase del programma, di effettuare un minimo di 4 settimane di lavoro continuativo a tempo pieno retribuito. Sottrarsi a tale obbligo nonché ai più complessivi requisiti di partecipazione al processo di attivazione al lavoro può implicare la perdita di benefici (tali requisiti includono partecipazione a programmi di formazione, interviste finalizzate al disegno di percorsi personalizzati di sostegno e di promozione dell'occupazione nonché incontri settimanali volti a monitorare l'impegno, da parte dei beneficiari, nella ricerca di un'occupazione).

Alla base di queste innovazioni, vi sono diversi documenti preparatori, ad opera del governo, inclusi i già citati *In work, better off: Next steps to full employment* a *No one written off: reforming welfare to reward responsibility*, dove è formulata anche la proposta di sperimentare un nuovo programma '*work for your benefit*', indirizzato a tutti coloro che abbiano beneficiati per due anni del JSA.

Sempre dall'Aprile 2009, sono stati, poi, introdotti due nuovi programmi specificamente volti ad contrastare alcuni degli effetti della crisi. Si tratta del *Support for the Newly Unemployed*, sostegno per i nuovi disoccupati (SNU) e del *Six Month Offer*, offerta dopo 6 mesi di disoccupazione (6MO). Lo SNU, che prevede l'erogazione di servizi di sostegno alla ricerca di lavoro dal primo giorno in cui si riceve il JSA, è indirizzato a disoccupati a seguito della crisi, prima stabilmente inseriti nel mercato del lavoro per quali si ritiene sufficiente un limitato, ma immediato, sostegno nella ricerca di lavoro. II 6MO prevede un potenziamento, da parte degli uffici pubblici del lavoro, delle misure di sostegno all'attivazione allo scadere del primo semestre di disoccupazione. In associazione con il 6MO, sono stati, altresì, introdotti alcuni nuovi programmi volontari costituiti da un *recruitment subsidy*, sussidio ai datori di lavoro che offrono un contratto di lavoro a fruitori di JSA, in stato di disoccupazione da almeno sei mesi. Il sussidio è strutturato sulla base o di un *voucher* di 1000 £ che i disoccupati possono fare valere presso i datori di lavoro o di trasferimenti diretti ai datori di lavoro da parte degli uffici pubblici per l'impiego. Un credito di 50 £ a settimana (fino a 16 settimane) è offerto a chi inizia un'attività di lavoro autonomo[88].

*4.1.1.3 Cenni a nuove proposte in corso di dibattito nell'Unione Europea*

Il riferimento, al riguardo, è alla discussione oggi (giugno 2010) in corso nell'Employment and Social Affairs Committee del Parlamento Europeo sul contrasto alla povertà. La base è il Rapporto, presentato dalla rappresentante del Portogallo, Ilda

88 Per una descrizione di questi programmi, cfr. Knight, 2010.

Figueiredo. L'innovazione principale, in contro-tendenza con le innovazioni appena descritte e anche con l'approccio dominante in Europa nel passato ventennio, è quella di fare leva sul contrasto alla povertà come diritto umano fondamentale, indipendentemente dallo *status* occupazionale.

Il che non significa, certamente, negare il ruolo dell'occupazione come strumento di contrasto alla povertà. Tale via, però, sarebbe largamente insufficiente, come dimostrato dai 20 milioni di lavoratori poveri. In ogni caso, focalizzare l'attenzione sull'attivazione significa, di fatto, assecondare la violazione di un diritto umano fondamentale per tutti coloro che non riescono a/non possono trovare un'occupazione decente.

### *4.1.2 I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia e alcune proposte per superarli*

La proposta di introdurre, in Italia, uno schema generalizzato di reddito minimo, tipicamente affiancato da una componente di inserimento sociale e lavorativo dei beneficiari, si scontra molto spesso con l'obiezione secondo la quale a ciò osterebbero degli impedimenti strutturali, connessi alle peculiarità del contesto italiano, in particolare nel Mezzogiorno: l'occupazione irregolare e sommersa, l'elevata disoccupazione, la bassa legalità, la ridotta capacità istituzionale disponibile presso i contesti amministrativi che dovrebbero erogare la prestazione e gestire i programmi di inserimento. La medesima obiezione ha peraltro portata più generale, giacché viene ricorrentemente mossa nei confronti stessi delle possibilità di attivazione dei beneficiari di prestazioni di disoccupazione di qualunque genere, e con maggior enfasi nei confronti delle proposte di schemi di disoccupazione di tipo assistenziale, rivolgendosi, oltreché alla capacità di approntare e gestire la condizionalità al lavoro, anche alla capacità di amministrare la prova dei mezzi.

Tali rilievi sono senza dubbio di grande importanza e debbono essere presi in considerazione prima di procedere all'introduzione di uno schema di reddito minimo generalizzato. Dal punto di vista esplicativo, essi costituiscono certamente una delle principali ragioni della mancata introduzione di uno schema siffatto nel nostro paese. Eppure, l'uso fatto nel dibattito pubblico di tali ragioni appare sovente strumentale, esclusivamente inteso ad soffocare sul nascere le proposte miranti all'introduzione di un reddito minimo. Ben lungi dal costituire la base empirica e conoscitiva per azioni di politica pubblica volte a superare le condizioni che possono mettere a repentaglio l'efficacia dell'adozione di uno schema di garanzie di risorse sufficienti, l'esistenza di tali nodi sembra acquisire uno statuto superiore, quello di una condizione immanente, che strutturalmente non può esser modificata nel nostro paese, quasi si trattasse della dotazione di materie prime o delle possibilità di accesso ai mari da parte di uno stato nazionale. Anziché prendere coscienza dei fattori che rendono l'azione di politica pubblica più difficile, e tenerne conto al fine di progettare azioni volte al loro superamento, o contenimento, se ne prende atto al mero scopo di giustificare l'inazione.

Chi proponga pertanto l'introduzione di uno schema di reddito minimo in Italia deve sostenere l'onere di mostrare come tali nodi possano essere sciolti. Senza dimenticare che problemi relativi alle capacità amministrative e alla gestione di programmi complessi come quelli di reddito minimo, soprattutto in quanto associati a programmi di attivazione, sono riscontrabili in molti sistemi - europei ed extraeuropei – (Frazier e Marlier, 2009, Immervoll, 2010), occorre riconoscere che tali problemi assumono un rilievo particolare in Italia, a cagione delle persistenti differenze territoriali e dell'incidenza dell'occupazione sommersa.

Obiettivo di questa sezione è allora l'individuazione dei nodi critici

dell'introduzione di uno schema di reddito minimo generalizzato in Italia (intendendo uno schema che ad una componente monetaria affianchi un progetto di inserimento sociale, scolastico, formativo o lavorativo dei beneficiari della misura) e l'elaborazione di alcune proposte su come affrontarli. Non verranno presi in considerazione gli ostacoli relativi alla fattibilità politica o finanziaria, bensì piuttosto quelli per così dire interni allo schema, quali in particolare gli aspetti relativi al disegno della componente monetaria; le questioni inerenti la *governance* della misura e degli interventi che tale misura compongono, con un'attenzione speciale dedicata al *capacity building* necessario per l'attuazione del reddito minimo; e gli aspetti inerenti all'attivazione lavorativa, a come disegnare la misura in modo da ridurre i rischi di povertà e disoccupazione, al raccordo col sistema degli ammortizzatori sociali. Verranno poi analizzati alcuni problemi, quelli relativi al contesto socioeconomico, che sono esogeni al reddito minimo ma devono essere tenuti in debita considerazione ai fini dell'introduzione di uno schema siffatto in Italia. Il contributo conclude ipotizzando un'introduzione progressiva, per fasi successive, dello schema di reddito minimo, così da permettere di contenere la scala dei problemi da affrontare, stimolare l'apprendimento istituzionale ed elaborare soluzioni pragmatiche e fondate sull'evidenza.

#### *4.1.2.1 L'utilità dell'esperienza del Reddito minimo di inserimento*

L'individuazione degli ostacoli all'introduzione di un reddito minimo in Italia, preliminare al loro superamento o quantomeno alla riduzione del loro impatto, può utilmente prendere le mosse dall'analisi del funzionamento dello schema sperimentale di Reddito minimo di inserimento (Rmi) in vigore in alcuni comuni italiani a cavallo del millennio, nonché giovarsi di alcune tra le esperienze regionali e locali di reddito minimo fiorite, o rafforzatesi, durante l'ultimo decennio.

Influenzata dall'esperienza del Portogallo, dove a metà degli anni '90 una misura di reddito minimo garantito era stata generalizzata al territorio nazionale dopo essere stata introdotta in via sperimentale in alcuni contesti territoriali, la cosiddetta sperimentazione del Reddito minimo di inserimento non era in realtà basata su un disegno di tipo sperimentale[89]. La necessità dell'introduzione di una misura siffatta era considerata pacifica e non richiedeva una valutazione di tipo scientifico, volta a fornire al decisore pubblico gli strumenti per decidere se adottare la misura oppure no.

L'aspetto sperimentale dell'Rmi riguardava la possibilità di individuare, in una popolazione di comuni in buona misura "difficili" quanto alle condizioni di contesto, i fattori di criticità quanto al disegno della misura e alla sua effettiva amministrazione, così da poterli correggere in vista di una generalizzazione all'intero territorio nazionale. Da questo punto di vista, se da un lato l'introduzione dell'Rmi in contesti sovente problematici[90] – anziché, ad esempio, in contesti istituzionalmente avanzati nei quali già

89 Il Reddito minimo d'inserimento (Rmi) è stato «sperimentato» negli anni passati in alcuni comuni italiani, principalmente del Mezzogiorno, e in particolare in 39 comuni tra il 1998 e il 2000 e in 306 comuni – i 39 iniziali e quelli appartenenti ai patti territoriali dei quali facevano parte i comuni iniziali – in seguito. La seconda fase della sperimentazione, la cui conclusione era inizialmente prevista per il 2002, ha subito alterne vicende, e si è protratta per lungo tempo in alcuni comuni, addirittura sino al 2007; tuttavia, essa può ritenersi conclusa, sotto il profilo della rilevanza politica, nel 2002.

90 La scelta dei 39 comuni della prima fase della sperimentazione avvenne tenendo conto «dei livelli di povertà; della diversità delle condizioni economiche, demografiche e sociali; della varietà delle forme di assistenza già attuate dai comuni; della necessità di una adeguata distribuzione sul territorio nazionale dei comuni che effettuano la sperimentazione, al fine di garantire la effettiva rappresentatività dell'intero territorio nazionale; della disponibilità del comune a partecipare alla sperimentazione» (Decreto legislativo n. 237 del 1998, Art. 4, comma 2). Nella seconda fase vennero come detto coinvolti ulteriori 267 comuni, appartenenti ai patti territoriali dei quali i comuni iniziali facevano parte.

da decenni fossero in vigore schemi di minimo vitale - ha grandemente contribuito a risultati interpretabili dai media e dalle parti ideologicamente avverse alla misura come negativi e quindi al successivo affossamento della misura stessa, dall'altro tale scelta ha consentito l'emersione di problemi altrimenti soltanto intuibili, e spesso non percepiti nella loro reale dimensione.

I fattori critici che hanno afflitto la sperimentazione dell'Rmi possono essere classificati in tre gruppi: il disegno della componente monetaria; la scala di erogazione e gestione della misura in mancanza di capacità amministrative e di risorse da parte di molte amministrazioni locali, con conseguenze negative per il disegno e l'attuazione dei programmi di inserimento e per l'amministrazione della prova dei mezzi; infine il rischio di sovraccarico funzionale della misura di reddito minimo[91]. In una prospettiva più generale, tali grappoli di fattori critici evidenziati dall'Rmi richiamano alcuni grandi nodi che devono essere affrontati perché l'introduzione di uno schema di reddito minimo nel nostro paese sia efficace, e che verranno analizzati in dettaglio in quanto segue.

*4.1.2.2 Aspetti della prestazione monetaria*

I principali errori di disegno della componente monetaria dell'Rmi hanno riguardato la mancanza di considerazione delle disparità nel costo della vita fra comuni di dimensioni diverse, appartenenti ad aree geografiche diverse, e la mancata adozione dell'Isee per quanto riguarda la prova dei mezzi, con delle scelte eccessivamente severe nel trattamento del patrimonio. Per ovviare a tali rigidità del disegno dell'Rmi, in molti contesti locali sono state adottate deroghe alla normativa nazionale che, sebbene in qualche modo giustificate dalla necessità di piegare alle circostanze locali il quadro di riferimento nazionale, hanno condotto da un lato a situazioni di estrema variabilità nei criteri di erogazione, e in alcuni casi a fenomeni di *welfare tourism*[92]; dall'altro, all'inclusione, talora, tra i beneficiari di una considerevole frazione della popolazione, così mettendo a repentaglio gli scopi di inserimento della misura attraverso plausibili effetti di disincentivazione dell'offerta di lavoro.

Questi difetti della componente monetaria dell'Rmi devono essere corretti in fase di progettazione di qualsivoglia futuro schema di reddito minimo. La previsione di soglie di accesso differenziate a seconda del costo della vita pertinente al territorio di erogazione (sia dal punto di vista della dimensione del comune di residenza, sia da quello dell'area geografica) non ci pare in contrasto con l'inserimento del reddito minimo là dove esso sembra naturalmente appartenere, tra quei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti sociali che lo stato ha la potestà di fissare[93]. La variabilità territoriale nel costo della vita è stata ampiamente documentata nel decennio seguente

91 Per l'individuazione dei fattori critici della sperimentazione dell'Rmi ci siamo avvalsi delle informazioni emerse in sede di valutazione delle due fasi della sperimentazione: vedi Cies, 2002 e AAVV, 2002 per la prima fase; Ministero della solidarietà sociale, 2007 per la seconda.

92 Nonostante il requisito della residenza locale, si segnalano casi di tentativi di beneficiare di condizioni economiche maggiormente favorevoli in comuni diversi da quello della residenza originaria, quanto ad esempio alle esenzioni applicate.

93 D'altro canto, non ci sembra che questo potrebbe dare luogo a fenomeni di *welfare tourism*, giacché i livelli delle prestazioni sarebbero generalmente omogenei all'interno di aree territoriali vaste; ed anzi la previsione di prestazioni meno generose laddove il costo della vita è inferiore potrebbe in realtà scoraggiare il fenomeno, sfavorendo l'uscita dalle forze di lavoro di lavoratori residenti in territori con un costo della vita maggiore e la loro migrazione verso territori con un costo della vita inferiore al solo fine di ottenere la prestazione, di cui vi è qualche evidenza aneddotica nel caso della sperimentazione dell'Rmi.

alla sperimentazione dell'Rmi, sia dall'Istat sia da studi accademici[94].

Ovviamente, poi, andrebbe utilizzato l'Isee per l'accertamento del possesso dei requisiti di accesso alla misura e per la determinazione del suo importo, eventualmente affiancato da meccanismi di controllo ulteriori basati sui consumi accertati o presunti. Oltre a possibili aspetti di riforma dell'Isee (sui quali si vedano ad esempio Toso, 2006, Tondani, 2007, Baldini e Toso, 2010), ci sembra qui importante richiamare l'importanza di prevedere una forma di certificazione dei patrimoni mobiliari, attualmente soggetti ad autocertificazione[95].

Gli aspetti relativi alla prova dei mezzi ci portano alla questione dell'amministrazione della misura e al disegno – nonché alla gestione - delle sue componenti di inserimento sociale e lavorativo.

#### *4.1.2.3 Questioni di amministrazione*

Le prestazioni basate sulla prova dei mezzi richiedono ovunque notevoli capacità istituzionali e abilità manageriali da parte dei soggetti erogatori (Ferrera, 2005), ma anche autonomia da parte di questi ultimi, e cioè la loro capacità di resistere a pressioni esterne. Il paradosso è che, date le caratteristiche del contesto socioeconomico che genera domanda per le prestazioni di assistenza sociale in Italia, e in particolare alcune zone del Mezzogiorno, tali capacità dovrebbero essere particolarmente sviluppate proprio là dove invece esse sono maggiormente carenti, sia dal punto di vista delle capacità infrastrutturali, progettuali e attuative, sia da quello dell'autonomia da interferenze e pressioni dell'ambiente circostante. Il rischio è quindi che l'introduzione di un reddito minimo dia luogo a un *quicksand effect* (Snower, 1997): come le sabbie mobili, in alcuni contesti territoriali il reddito minimo inizierebbe a cedere sotto il peso delle richieste postovi. Se alcuni aspetti attengono al contesto socioeconomico più generale e come tali verranno trattati più avanti, per quanto riguarda il nodo delle capacità istituzionali è evidente come questo problema, comunemente evocato per respingere al mittente le richieste di introduzione del reddito minimo, sia di notevole portata e di non facile soluzione, ma non possa essere decretato irresolubile per definizione. D'altro canto, la consapevolezza degli errori commessi con l'Rmi può essere di grande aiuto verso la sua soluzione.

Il nodo cruciale qui è quello delle risorse a disposizione dei soggetti erogatori, della loro definizione, della possibilità di ricorrere ad accertamenti sui beneficiari e dell'effettività e della tempestività delle sanzioni in caso di irregolarità, o inadempimento da parte dei beneficiari.

Per quanto riguarda la gestione della prova dei mezzi, pur ribadendo la perseguibilità penale di chi avesse rilasciato informazioni false al fine di ottenere la prestazione, il decreto istitutivo dell'Rmi non dotava i comuni coinvolti di alcun potere supplementare in materia di controlli relativi a reddito e patrimonio dei richiedenti, così da poter accertare la veridicità delle domande (erano infatti i comuni ad essere i responsabili della gestione e attuazione del programma). Inoltre, molto spesso le autorità municipali hanno cercato, senza ottenerla, la collaborazione delle autorità

94 Si vedano ad esempio Benassi e Colombini , 2007 e Istat, 2009. Nel 2007, sia nel Nord, sia nel Mezzogiorno, la soglia di povertà assoluta per una famiglia monocomponente era più elevata di circa il 10% in un'area metropolitana rispetto a un piccolo comune. La spesa nelle aree metropolitane del Nord era, a sua volta, oltre un terzo più elevata rispetto alla spesa in un'area metropolitana del Sud.

95 Una proposta sul punto è contenuta in Gori *et al.*, 2010 e prevede un prospetto concordato tra l'Associazione Banche Italiane (Abi) e l'Associazione Nazionale delle Imprese Assicuratrici (Ania) e tempestivamente consegnato a inizio anno a ciascun loro cliente, recante il saldo dei conti correnti, il controvalore dei titoli posseduti e i versamenti complessivi effettuati all'interno di polizze vita nell'anno solare precedente.

preposte ad operare tali controlli. Certamente, allora, potrebbe molto giovare agli amministratori dello schema l'adozione di strumenti e accorgimenti standardizzati per la prova dei mezzi, quali come detto l'Isee e la possibilità ulteriore di valutazione delle condizioni economiche attraverso i consumi. Dovrebbe, però, essere esplicitamente prevista la collaborazione interistituzionale tra l'amministratore dello schema, l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, così come disposizioni che consentano la possibilità di effettuare automaticamente controlli approfonditi su reddito e sul patrimonio di richiedenti e beneficiari[96].

L'individuazione dei soggetti preposti alla gestione della misura, e quindi non solo della prova dei mezzi ma anche e soprattutto al disegno e alla gestione dei programmi di inserimento sociale e lavorativo porta immediatamente a uno dei più gravi errori compiuti con l'Rmi: l'assegnazione di tali compiti ai comuni. L'esperienza della sperimentazione dell'Rmi ha mostrato come, tranne che nei comuni più grandi, la scala dei problemi fosse tale da sovrastare le capacità degli uffici investiti dei compiti connessi all'amministrazione del trasferimento monetario e della componente di attivazione. Vi è, al riguardo, sufficiente consenso tra gli esperti circa la necessità di individuare gli Ambiti Territoriali previsti dalla legge 328 del 2000 come il livello territoriale più adeguato ad amministrare uno schema di reddito minimo e i programmi di inserimento connessi. Naturalmente, essendo l'organizzazione del welfare territoriale materia di competenza delle Regioni e degli Enti locali, dovrebbe essere stipulato un accordo in sede di Conferenza unificata (sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) per recepire le linee organizzative qui proposte, a fronte dell'inclusione del reddito minimo tra i livelli essenziali di assistenza sociale e del finanziamento statale. Le Regioni potrebbero poi decidere di finanziare prestazioni ulteriori rispetto al reddito minimo come livello essenziale delle prestazioni[97].

Dal punto di vista operativo, dovrebbero essere i servizi sociali dell'Ambito Territoriale a prendere in carico il beneficiario, dopo che la sua richiesta sia stata accettata a seguito dell'applicazione della prova dei mezzi, elaborando, attraverso una valutazione multidimensionale della situazione di tutta la famiglia, un progetto di inserimento personalizzato. I servizi sociali devono, pertanto, essere in grado di valutare caratteristiche ed esigenze del beneficiario e della sua famiglia e saper predisporre un progetto di inserimento sociale, scolastico o lavorativo, sensibile agli eventuali compiti di cura e alla loro distribuzione tra i membri adulti abili al lavoro, tenuto conto dell'offerta esistente di servizi volti a consentire il loro inserimento lavorativo prendendo in carico i soggetti bisognosi di cura[98].

Anche immaginando, come si vedrà oltre, che gli aspetti di inserimento lavorativo e formativo, inclusa la predisposizione di un progetto personalizzato volto a tale scopo, vengano curati dai Centri per l'impiego provinciali, è evidente che all'interno dei servizi

96 Si veda Gori et al., *cit.* (p. 23)]: "l'Agenzia delle Entrate potrebbe in breve tempo incrociare i dati inseriti nell'Isee con quelli presenti nell'Anagrafe Tributaria delle dichiarazioni fiscali e nello stesso tempo confrontare anche i dati trasmessi da Abi e Ania". Spunti ulteriori riguardano la possibilità di sanzionare dichiarazioni mendaci sul piano amministrativo, anziché penale, rendendo rapida e certa la quantificazione della pena [idem, 24].

97 Sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sociale si veda Ranci Ortigosa, 2008.

98 Sarebbe bene predisporre un obbligo, in capo alle amministrazioni coinvolte, a fornire la valutazione multidimensionale dei soggetti ammessi alla fruizione della misura e ad elaborare un progetto di inserimento entro un periodo di tempo ragionevolmente breve (nell'esperienza del Reddito di base per la cittadinanza in vigore nel Friuli Venezia Giulia tra il 2006 e il 2008, esso era pari a tre mesi, si veda Dessi, 2009). Questo configurerebbe un diritto del beneficiario alla presa in carico entro i tempi previsti, con l'introduzione di sanzioni per le amministrazioni che non ottemperassero nei tempi dovuti. Sul punto si veda anche oltre.

sociali dell'Ambito Territoriale (così come per l'amministrazione della prova dei mezzi) debbano essere dedicate ai compiti connessi all'attuazione del reddito minimo unità di personale apposite, dotate di professionalità specifiche. Tutto questo è tanto più necessario in quanto i servizi sociali dovrebbero anche gestire, nell'ambito degli aspetti di integrazione lavorativa, le relazioni sia con i Centri per l'impiego, sia con altri attori del sistema del lavoro quali le Agenzie private per l'impiego.

Per svolgere tali compiti, quindi, occorre personale esperto ad essi dedicato, e non personale amministrativo esistente. L'esperienza dell'Rmi, ma anche di misure regionali quali il Programma di cittadinanza solidale in Basilicata, è chiara e preziosa: vi è un'evidente relazione tra la consistenza del personale specializzato espressamente dedicato allo schema di reddito minimo e la capacità dell'amministrazione di strutturare ed offrire progetti di inserimento efficaci.

Quello della disponibilità di risorse infrastrutturali appropriate è un nodo cruciale per il successo di uno schema di reddito minimo che preveda anche una componente di inserimento, ed è stato uno dei principali motivi della bassa capacità di organizzazione e gestione di tale componente nella sperimentazione dell'Rmi. Se uno degli aspetti maggiormente critici della sperimentazione è rinvenibile, come più volte ricordato, nelle basse capacità istituzionali mostrate da parte di molte amministrazioni locali, occorre uno sforzo organizzativo e finanziario per contribuire a costituire tali capacità. Ciò significa che, in aggiunta alla provvista necessaria per finanziare la componente monetaria della misura, occorre necessariamente prevedere un cofinanziamento del livello statale per l'acquisizione (o la formazione) di personale dedicato. Quello delle risorse infrastrutturali è un punto dirimente per l'efficacia di uno schema di reddito minimo che non intenda essere un mero trasferimento monetario: introdurre uno schema siffatto per lasciare che gli aspetti di inserimento sociale e lavorativo vengano curati da funzionari amministrativi, senza competenze specifiche e in aggiunta al proprio carico di lavoro normale significa condannarlo a sicuro insuccesso[99].

#### *4.1.2.4 L'attivazione lavorativa*

Quanto detto per la valutazione dei bisogni e la predisposizione di un progetto di inserimento personalizzato vale a maggior ragione per la progettazione e la gestione dei programmi di inserimento lavorativo. L'esperienza dell'Rmi mostra come la scala comunale si sia rivelata nella maggior parte dei casi totalmente inefficace allo scopo. La maggior parte dei programmi di inserimento, quando essi sono stati attuati, è stata rivolta a progetti "di pubblica utilità" o a interventi formativi di scarsa efficacia, per i quali era prevista la mera frequenza. La predisposizione e la gestione dei programmi formativi e lavorativi deve quindi essere compito degli attori pubblici specializzati in tale attività: i Centri per l'impiego provinciali.

---

99 Agli attori pubblici investiti dei compiti di elaborare e gestire i "contratti di inserimento", nel Programma di cittadinanza solidale della Regione Basilicata era accordata la possibilità di attivare una figura di supporto all'amministrazione pubblica e ai beneficiari, denominata "garante del contratto di inserimento", costituita da associazioni di volontariato, cooperative sociali e così via. Il garante avrebbe dovuto svolgere attività di "assistenza, accompagnamento e vigilanza durante tutto l'iter amministrativo e attuativo del contratto di inserimento", collaborando tra le altre cose con il comune nell'attività di verifica dell'attuazione, con riferimento agli obblighi dei beneficiari, segnalando cambiamenti nella situazione di bisogno del beneficiario e assicurando l'adempimento degli obblighi del beneficiario (Abiusi 2009, p.17). Se immaginata in aggiunta, e certamente non in sostituzione dell'attività dei pubblici uffici, tale iniziativa potrebbe essere prevista come possibilità ed incentivata nell'ambito della misura di reddito minimo. L'esperienza lucana non è però incoraggiante al riguardo: anche dove i garanti del contratto di inserimento sono stati individuati e formalmente impegnati, "il loro apporto al Programma non è sembrato significativo" [ibidem].

Appare desiderabile che lo schema di reddito minimo preveda una buona misura di condizionalità: fatti salvi i compiti di cura come valutati dai servizi sociali, tutti i membri della famiglia in età lavorativa ed abili al lavoro dovrebbero iscriversi al Centro per l'impiego provinciale e dichiararsi immediatamente disponibili ad accettare qualsiasi offerta di lavoro (con qualsiasi tipo di contratto di lavoro dipendente o a progetto) purché compatibile con eventuali compiti di cura e nei limiti di un pendolarismo ragionevole, non solo in termini di tempo ma anche tenuto conto dei costi di produzione del reddito e dei compiti di cura così come definiti in sede di valutazione multidimensionale, nonché a frequentare corsi di formazione o di riqualificazione professionale, se ritenuti appropriati[100].

La *governance* del sistema dovrebbe, però, restare in capo ai servizi sociali degli Ambiti Territoriali, che dovrebbero indirizzare i membri adulti abili al lavoro che siano in condizione di svolgere attività lavorativa o formativa ai locali Centri per l'impiego, curandone l'iscrizione e prendendo appuntamento per un colloquio orientativo[101]. Questo significa che deve essere assicurata la più completa e rapida collaborazione tra servizi sociali e Centri per l'impiego, e devono essere previsti dei canali di accesso ai servizi di questi ultimi, dedicati ai beneficiari dello schema di reddito minimo. Il Centro per l'impiego dovrebbe predisporre un programma personalizzato di inserimento lavorativo e/o formativo o di riqualificazione professionale, che vada a formare parte integrante del progetto di inserimento approntato dai servizi sociali. In generale, a tutti i beneficiari devono essere offerti dal Centro per l'impiego corsi qualificati volti all'acquisizione e al raffinamento delle capacità di base necessarie per ottenere e mantenere un posto di lavoro.

Inoltre, i servizi sociali degli Ambiti Territoriali non dovrebbero limitarsi a gestire i rapporti con i Centri per l'impiego, ma dovrebbero, al fine di aumentare le opportunità occupazionali dei beneficiari dello schema di reddito minimo, segnalare i soggetti presi in carico che siano abili al lavoro alle Agenzie per il lavoro di natura privata, e sarebbe molto utile che venissero stipulati degli accordi con le associazioni di categoria di tali Agenzie. Non necessariamente, infine, l'inserimento lavorativo deve avvenire attraverso l'occupazione di tipo dipendente: escludendo realisticamente la possibilità per le amministrazioni coinvolte di fornire direttamente credito per iniziative imprenditoriali da parte dei beneficiari, esse dovrebbero però attivarsi per progettare assieme al sistema creditizio locale iniziative di microcredito e di sostegno all'autoimpiego, qualora la valutazione ad opera dei servizi sociali e dei Centri per l'impiego mettano in luce significative possibilità di successo per l'individuo preso in carico, eventualmente dopo un adeguato percorso formativo.

In generale, però, per evitare di coltivare aspettative eccessive circa le possibilità di inserimento lavorativo dei beneficiari dello schema di reddito minimo, come è invece accaduto per l'Rmi, occorre prestare attenzione ad alcuni aspetti.

In primo luogo, i beneficiari abili al lavoro devono attivarsi nella ricerca di lavoro e accettare le offerte di lavoro (nei limiti specificati), ma non può essere un loro obbligo l'ottenimento di un'occupazione, né per converso l'impossibilità di ottenere un'occupazione può essere motivo di decadenza dal programma. Inoltre la loro ricerca di lavoro deve essere al contempo una responsabilità e un diritto; in altri termini, non

---

100 Per quanto riguarda i membri della famiglia in età di obbligo scolastico, essi dovrebbero fornire evidenza della frequenza scolastica, pena la sospensione dell'erogazione della prestazione monetaria. Successivamente all'obbligo scolastico, i membri minori dovrebbero proseguire l'istruzione nella scuola secondaria o nella formazione professionale fino al compimento della maggiore età.

101 Attraverso una *governance* chiara si eviterebbero duplicazioni, sovrapposizioni strutturali di competenze e la rotazione dei beneficiari tra programmi diversi, tutti fenomeni dei quali vi è evidenza internazionale quando non c'è un unico centro decisionale: si veda Immervoll, *cit.*.

deve esistere solo un obbligo ad attivarsi dei beneficiari, intendendo con questo la loro effettiva disponibilità al lavoro, ma anche un loro diritto a ricevere assistenza qualificata in tale ricerca, e a ricevere qualora opportuno prestazioni di formazione e riqualificazione professionale[102]. Ciò significa che i servizi sociali di Ambito Territoriale e i Centri per l'impiego si devono attrezzare in modo da stabilire tra loro dei canali di comunicazione rapidi ed efficaci, e soprattutto i Centri per l'impiego devono offrire opportunità per l'acquisizione, l'accrescimento, l'aggiornamento delle capacità necessarie alla ricerca, all'ottenimento e al mantenimento dell'occupazione; opportunità di frequentare corsi di formazione e riqualificazione professionale ritagliati sulla categoria di beneficiari e non generici o meramente formali; opportunità di inserimento lavorativo nel settore privato. A tale riguardo, dalle misure di inserimento lavorativo dovrebbero essere esplicitamente esclusi contratti di durata prefissata aventi come datore di lavoro la pubblica amministrazione, o interamente sussidiati dal settore pubblico, così da non far nascere nei beneficiari l'aspettativa di un diritto alla continuazione di tali rapporti di lavoro. L'evidenza empirica internazionale mostra come i lavori pubblici sussidiati siano scarsamente efficaci nell'integrare nel mercato del lavoro regolare i beneficiari del reddito minimo (Immervoll, *cit*)[103]. Data l'esperienza dell'Rmi e dei lavori socialmente utili nel nostro paese la scelta di non farvi ricorso ci pare pienamente giustificata.

In secondo luogo, al fine di evitare di generare aspettative irrealizzabili circa la capacità di attivazione lavorativa di uno schema di reddito minimo, occorre però essere consapevoli del fatto che le percentuali di reinserimento lavorativo degli schemi di garanzie di risorse sufficienti sono generalmente basse, anche nei contesti istituzionali più virtuosi, quali quelli di alcuni stati membri dell'Unione europea e dell'Ocse (Frazier e Marlier, 2009, Immervoll, *cit.*). Questo vale, in particolare, per quanto riguarda gli schemi di attivazione rivolti ai soggetti più deboli, quali è presumibile siano molti fra quanti pur essendo abili al lavoro versano in condizioni di grave povertà. L'efficacia ultima di un programma di garanzie di risorse sufficienti risiede nella riduzione della povertà, e questo è tanto più vero quanto più è drammatica la condizione di povertà in cui versano i beneficiari. Valutarne il successo o il fallimento in base ai tassi di reinserimento lavorativo dei beneficiari, come è stato da più parti fatto nel caso dell'Rmi italiano, significa commettere un grave errore di politica pubblica.

---

102 Ciò peraltro vale per l'intera componente di inserimento sociale, scolastico, formativo o lavorativo. Non si intendono prendere in considerazione qui i dettagli operativi del "contratto" di inserimento, se non, più avanti, per la previsione delle sanzioni per inadempimento. Si richiama tuttavia l'attenzione sul fatto che tale contratto sarebbe *naturaliter* sinallagmatico, varrebbe cioè una condizionalità reciproca tra beneficiario del reddito minimo e amministrazione pubblica, entrambi i contraenti impegnandosi a prestazioni corrispettive: il beneficiario ad attivarsi e a rispettare i termini del progetto di inserimento; l'amministrazione pubblica ad erogare in modo rapido ed efficace entrambe le componenti dello schema di reddito minimo -- non solo quella monetaria, dunque, ma anche quella di inserimento. Così come sarebbero previste sanzioni per i beneficiari inadempienti, dovrebbero essere previste sanzioni per le amministrazioni che non riescono ad ottemperare al contratto, e in particolare alla sua componente di inserimento.

103 Né, d'altro canto, sembra esservi evidenza di effetti positivi di tipo non occupazionale di tali lavori:"Such programmes might, however, still be justified on other grounds. They can serve as availability tests for individuals who are perceived to lack the motivation for job-search. Also, they might aim at promoting work habits (a form of on-the-job training) and social inclusion of participants, who may already have been out of work for some time. There is, however, little concrete evidence on the merits of public-sector employment programmes in terms of promoting such non-employment outcomes" (p. 42).

*4.1.2.5 Reddito minimo, reddito da lavoro e prestazioni di disoccupazione*

Un aspetto importante nell'incentivazione dell'occupazione tra i beneficiari in grado di lavorare riguarda il modo di considerare il reddito da lavoro ai fini dell'erogazione della prestazione.

Allo scopo di ridurre il rischio di trappole della povertà, il reddito netto da lavoro dovrebbe venire computato, nella prova dei mezzi, solo in misura parziale (nella sperimentazione dell'Rmi la percentuale di esenzione era del 25%).

Ai fini della valutazione dei requisiti di persistenza nel programma, dovrebbero poi essere considerati in misura ridotta (con una percentuale di esenzione maggiore) i redditi da lavoro trovato durante il periodo di permanenza nel programma, ma comunque non prima di un certo periodo dall'avvio del programma (fatto salvo il caso in cui l'offerta sia venuta dal locale Centro per l'impiego o da un'Agenzia per il lavoro nel quadro degli accordi auspicati). Allo scopo di ridurre il rischio di trappole della disoccupazione, la percentuale di esenzione dovrebbe, come si diceva, essere superiore a quella prevista in generale per i redditi da lavoro, per convergere ad essa dopo un periodo di tempo ragionevole. A titolo di esempio, se l'esenzione generalmente prevista per i redditi da lavoro fosse del 20% (cioè se per stabilire l'accesso al programma essi venissero computati solo in misura pari all'80%), i redditi conseguenti a un'occupazione trovata durante il periodo di fruizione del reddito minino (con i limiti specificati) potrebbero essere computati solo al 60% per il primo anno, al 70% per il secondo, per poi convergere all'80% dal terzo anno. Questo contribuirebbe a configurare il reddito minimo come uno schema, seppur rudimentale, di *in-work benefit*.

I servizi sociali valutano, in considerazione del contenuto del progetto di inserimento iniziale, l'opportunità di continuare ad offrire le attività di inserimento previste, distinte da quelle di inserimento lavorativo per il membro che ha trovato lavoro.

La previsione delle deduzioni per redditi da lavoro trovati durante il periodo di fruizione della prestazione, ma solo in caso di lavori avviati dopo un certo periodo dall'immissione nel programma (salvo che la presa in carico sia stata molto rapida, ed altrettanto rapidamente seguita dall'ottenimento di un'occupazione attraverso i canali istituzionali previsti) è volta a evitare comportamenti opportunistici da parte di aspiranti beneficiari, che potrebbero essere indotti a rinviare a dopo l'adesione al programma l'avvio di una nuova occupazione - seppur di modesta remunerazione - che sarebbe stata avviata comunque, così sfruttando le facilitazioni previste dal programma.

Quanto espresso sinora vale per disciplinare il raccordo tra lo schema di reddito minimo e l'eventuale ottenimento di un'occupazione regolare. Occorre, però, disegnare la misura in modo da ridurre il rischio dell'erogazione della prestazione in aggiunta a un'occupazione continuativa nel sommerso. L'esperienza dell'Rmi insegna che sono efficaci i corsi di formazione tenuti in orari lavorativi, così da impedire al beneficiario il lavoro nero. Inoltre la mancata frequenza ai corsi di formazione, nonché ovviamente la mancata accettazione di un'offerta lavorativa di qualunque genere (purché compatibile, come sopra indicato, con eventuali compiti di cura e nei limiti di un pendolarismo ragionevole ed economicamente sostenibile) dovrebbe costituire ragione sufficiente per l'immediata sospensione dell'erogazione della prestazione monetaria e, se reiterata o persistente, di esclusione dallo schema di reddito minimo[104].

---

104 L'evidenza empirica internazionale riassunta in Immervoll *cit*. mostra che i risultati migliori in termini di occupabilità dei beneficiari vengono raggiunti laddove a sanzioni parziali in caso di mancata disponibilità al lavoro (sanzioni, cioè, che riducono l'importo della prestazione, o la sospendono per un periodo delimitato) si affiancano programmi di orientamento e inserimento. In caso contrario tendono a trovare un'occupazione solo i beneficiari che hanno già in partenza buone prospettive occupazionali. Sanzioni più severe (quali l'espulsione dal programma), d'altro canto, rischiano di generare forti tassi di

In generale, tali sanzioni dovrebbero valere in caso di mancata ottemperanza delle misure di attivazione e inserimento sociale, scolastico, lavorativo e formativo previste dal programma di inserimento (in aggiunta agli esempi testé fatti, sarebbe particolarmente grave l'abbandono scolastico dei membri minori). Anche qui, l'esperienza dell'Rmi mostra una notevole variabilità nelle scelte di applicare o meno sanzioni, ed eventualmente di quali sanzioni applicare, che dovrebbe essere evitata nel disegno della misura di reddito minimo, prevedendo condizioni omogenee su tutto il territorio nazionale.

Sono, infine, da curare gli aspetti di raccordo tra il reddito minimo e le prestazioni di disoccupazione o di integrazione salariale quali la Cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria. A tal riguardo, riteniamo che lo schema di reddito minimo non debba necessariamente essere incompatibile con la fruizione di prestazioni di disoccupazione o di integrazione salariale, così da fornire se opportuno un'integrazione monetaria ad essi, fino a coprire l'importo previsto dal reddito minimo.

L'erogazione della prestazione di reddito dovrebbe invece essere incompatibile con la fruizione di sussidi di disoccupazione e di mobilità o di trattamenti di cassa integrazione ordinaria e straordinaria, anche in deroga, nonché dell'indennità ai lavoratori a progetto prevista dalla Legge Finanziaria per il 2010, solo se tali trasferimenti monetari (computati in misura intera, senza gli abbattimenti previsti per il reddito da lavoro) portano il reddito del richiedente, nell'anno di richiesta del reddito minimo, sopra la soglia di ammissione prevista; in caso contrario, qualora sussistano i requisiti per l'erogazione del reddito minimo sulla scorta dei parametri consueti, l'importo netto di tali trasferimenti viene sottratto dall'erogazione monetaria prevista in loro assenza[105].

*4.1.2.6 Il contesto economico*

Le considerazioni sopra esposte circa l'inserimento lavorativo dei beneficiari dello schema di reddito minimo conducono immediatamente a una questione emersa con forza durante la sperimentazione dell'Rmi: come gestire uno schema di reddito minimo laddove le condizioni del contesto occupazionale ed economico sono fortemente sfavorevoli. Detta altrimenti: è noto come in alcuni contesti territoriali (tipicamente, quelli della dorsale tirrenica del Mezzogiorno) si sommino svantaggi in termini di povertà, capacità del sistema di generare occupazione regolare, illegalità, capacità istituzionali delle amministrazioni pubbliche e sviluppo locale.

A fronte di tali condizioni, pur in presenza di investimenti infrastrutturali in capacità istituzionali (che dovrebbero essere tanto maggiori quanto minore la dotazione attuale, così da evitare il verificarsi di un "effetto Matteo" (Merton, 1968[106])), pur introducendo strumenti volti a rendere difficoltosa la fruizione della prestazione in presenza di un'occupazione nell'economia sommersa e pur prevedendo un sistema di sanzioni automatiche in caso di inadempimento rispetto agli obblighi di attivazione da

---

abbandono tra i beneficiari più deboli dal punto di vista delle prospettive lavorative, ottenendo così l'effetto di non avvicinare al mercato del lavoro tali soggetti, e di lasciarli senza sussidio e pertanto in povertà. Date le caratteristiche del contesto italiano, riteniamo comunque preferibile adottare un sistema sanzionatorio moderatamente severo, nel quale siano previste sospensioni dalla fruizione della prestazione in caso di indisponibilità al lavoro o non partecipazione ai programmi di inserimento, eventualmente seguite dall'espulsione in caso di reiterazione.

105 Si noti come per gli ammortizzatori sociali in deroga sia esplicitamente previsto un contenuto formativo; esso verrà quindi preso in considerazione nella valutazione e nella predisposizione del progetto di inserimento da parte dei servizi sociali e dei servizi per l'impiego (quest'ultimi hanno in effetti già in carico il richiedente).

106 La metafora viene dalla parabola dei talenti in Matteo 25, 29: *Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha*.

parte dei beneficiari della misura, sembra arduo pensare che gli amministratori locali riescano ad attivare gli abili al lavoro in un ambiente economicamente depresso. In realtà, occorre nuovamente evidenziare come la funzione precipua di uno schema di reddito minimo sia quella di fornire una garanzia di risorse sufficienti a chi si trova in condizioni di povertà, e non tanto (o non primariamente) quella di creare opportunità lavorative per i beneficiari.

Fatta giustizia dei rischi di dislocazione funzionale di uno schema di reddito minimo, la considerazione precedente mostra, però, in tutta evidenza le possibili conseguenze della difficoltà del contesto per la rete di sicurezza in quanto tale, e non già per i suoi aspetti di attivazione lavorativa: senza un mercato del lavoro funzionante, e dati i vuoti di copertura del welfare state italiano, uno schema di reddito minimo rischia seriamente di cader vittima di un sovraccarico funzionale. Questo è emerso chiaramente durante la sperimentazione dell'Rmi: nelle intenzioni dei suoi proponenti, l'Rmi sarebbe dovuto essere l'ultimo anello della protezione sociale, una rete di sicurezza a cui potesse ricorrere chi si fosse trovato in condizioni di reddito insufficiente, una volta esaurita la titolarità a ricevere altre misure di protezione sociale, o in caso di assenza di tale titolarità. Di certo, l'Rmi non poteva surrogare politiche di sviluppo locale. In assenza di politiche del lavoro e di sviluppo locale adeguate, infatti, qualsiasi misura di reddito minimo si trova a svolgere funzioni vicarie per le quali essa non è adatta, giacché non attrezzata in termini né infrastrutturali, né finanziari, neppure nel più virtuoso dei contesti.

È qui evidente in primo luogo il legame con una necessaria riforma delle prestazioni di protezione sociale: uno schema di reddito minimo trova la sua collocazione elettiva all'interno di una riforma del welfare italiano che accentui l'offerta di servizi alla famiglia, costruisca un sistema generalizzato di ammortizzatori sociali degno di tal nome, e riveda radicalmente gli istituti di sostegno monetario alle responsabilità familiari. Appare ineludibile, in particolare, una riforma complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali in Italia, la cui necessità sembra avvertita ormai da tutte le forze politiche, di governo e di opposizione, e sulla quale non è qui necessario elaborare ulteriormente.

Uno schema di reddito minimo e gli schemi di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione svolgono infatti due funzioni distinte. Il reddito minimo è rivolto a combattere la povertà e a fornire percorsi di integrazione sociale, scolastica, oltreché lavorativa e formativa. Come tale, non si rivolge primariamente a soggetti che hanno perso il lavoro, anche se tra i suoi beneficiari possono esservene (a seguito di una riforma degli ammortizzatori sociali, nella platea dei beneficiari del reddito minimo dovrebbero però solo esservi disoccupati di lunga durata, che hanno esaurito il diritto alla fruizione delle indennità di disoccupazione vere e proprie, oppure beneficiari di prestazioni di disoccupazione insufficienti ad evitare la caduta in povertà dell'intera famiglia, a cagione della sua numerosità e composizione, e dell'assenza di altri redditi familiari). Gli schemi di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione dovrebbero invece rivolgersi ai soli soggetti che hanno perso il lavoro (tralasciando qui la categoria di quanti sono in cerca di prima occupazione) e, per questi, non evitare soltanto la caduta in povertà, ma idealmente mantenere entro limiti accettabili la riduzione del tenore di vita precedente. In ogni caso, a regime la prestazione di reddito minimo dovrebbe certamente costituire il pavimento inferiore delle prestazioni di disoccupazione riformate, eventualmente tenendo in considerazione per la loro entità la composizione della famiglia del disoccupato[107].

[107] In una possibile fase intermedia, durante la quale lo schema di reddito minimo si trovi in qualche modo a convivere con le attuali prestazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, esso dovrebbe integrare, qualora ricorrano i requisiti reddituali e patrimoniali che consentono a un richiedente

Detto del legame del reddito minimo con gli schemi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, resta, però, il problema più grande: nelle aree in ritardo di sviluppo, in presenza di una elevata disoccupazione di lunga durata e data la pervasività dell'economia sommersa sia gli schemi di disoccupazione, sia lo schema di reddito minimo una volta esaurito il periodo di fruizione dei primi si troverebbero a dover rispondere a domande di notevole entità, e questo tendenzialmente anche in condizioni normali e non solo emergenziali, così come avviene durante una crisi economica e occupazionale. Come precedentemente argomentato, sono possibili accorgimenti nel disegno e nell'attuazione delle misure volti a ridurre il rischio di richieste eccessive. Certamente, però, il problema non è risolvibile endogenamente né dai sussidi di disoccupazione né tantomeno da uno schema di reddito minimo: occorrono come è evidente politiche infrastrutturali e di sviluppo locale.

*4.1.2.7 Conclusioni*

Dopo aver passato in rassegna i principali problemi che l'introduzione di uno schema di reddito minimo si troverebbe a fronteggiare nel nostro paese, potrebbe sembrare che le considerazioni svolte riportino al punto di partenza: quello di condizioni strutturali che rendono sconsigliabile tale introduzione. Nel riconoscere l'indisponibilità di soluzioni semplici per problemi di tale complessità, l'affermazione dell'impossibilità pratica di un reddito minimo in Italia appare, però, priva di fondamento empirico e come tale meramente strumentale a legittimare l'inazione. Certamente, il reddito minimo non potrebbe in alcun modo risolvere problemi di una scala tale da interessare il ritardo di sviluppo di interi territori, ma quanto precede mostra come, per molti dei problemi noti, si possano escogitare soluzioni efficaci operando sia sul disegno della misura, sia sulle sue modalità di implementazione, sia sulle infrastrutture preposte ad amministrarla.

L'intreccio delle questioni da risolvere, e la consapevolezza che l'efficacia effettiva delle soluzioni dipende in modo cruciale da capacità amministrative non immediatamente disponibili ovunque, rende probabilmente consigliabile non certo l'ennesima sperimentazione, bensì un'introduzione della misura per fasi successive, così da dar modo alle amministrazioni coinvolte di imparare a risolvere i problemi attraverso l'esperienza[108].

Due possibili candidati al riguardo, pur ispirati a logiche ed obiettivi diversi, sono, da un lato, uno schema di reddito minimo inizialmente rivolto alle famiglie con figli minori e dall'altro, uno schema di reddito minimo inizialmente rivolto a eradicare la povertà assoluta. Il primo avrebbe il vantaggio di interrompere la spirale intergenerazionale di deprivazione e povertà e contribuire a costituire, attraverso i programmi di inserimento scolastico e formativo, quel capitale umano che è parte della soluzione a quei problemi di scala superiore che uno schema di reddito minimo si trova

---

di ottenerlo, le prestazioni di disoccupazione oggi previste che eroghino importi inferiori a quelli del reddito minimo, configurandosi questo come si è visto come un'integrazione di prestazioni di per sé insufficienti a non far cadere il loro beneficiario (e la sua famiglia) in povertà.

108 Senza trascurare il fatto che ciò consentirebbe di tenere entro limiti accettabili la spesa in tale fase iniziale, contemperando così due esigenze che scaturiscono dalla crisi economica ed occupazionale: il contenimento della spesa pubblica e l'assoluta necessità di fornire mezzi adeguati a quanti oggi, nel sistema di welfare italiano, ne sono completamente privi. La crisi ha infatti comportato in Italia una perdita cumulata di Pil di oltre il 6% nel 2008 e 2009 e una contrazione dell'occupazione di oltre 500 mila unità tra settembre 2008 e maggio 2010. È peraltro da notare come la necessità di tenere sotto controllo i saldi di finanza pubblica non implichi l'inazione in termini di scelte di politica fiscale: tra l'agosto 2008 e il marzo 2010 sono state autorizzate, tra maggiori spese e minori entrate, operazioni di finanza pubblica di tipo espansivo per 23,4 miliardi di euro per il 2009 e 23,8 miliardi di euro per il 2010; tali operazioni sono state coperte da variazioni di segno opposto, così da lasciare inalterati i saldi di bilancio (Gori et al. *cit*.).

in ogni dato istante come esogeni.

Il secondo sarebbe quello maggiormente efficace nell'immediato per incidere su fenomeni di grave deprivazione. Naturalmente, in una versione minimale di un erigendo schema di reddito minimo la prima platea di beneficiari potrebbe essere costituita dalle famiglie con figli minori che si trovano in condizioni di povertà assoluta. Questo consentirebbe comunque alle amministrazioni pubbliche coinvolte di iniziare ad apprendere come gestire efficacemente i problemi generati dall'attuazione dello schema relativamente ai programmi di inserimento scolastico e formativo, tendenzialmente più semplici da gestire di quelli di inserimento lavorativo, così da non essere poi sopraffatte nelle successive fasi di generalizzazione della misura. Un'estensione relativamente ridotta della portata dello schema, in tale fase iniziale, consentirebbe una sua seria valutazione – condotta secondo criteri internazionalmente accettati di valutazione delle politiche pubbliche – così da generare evidenza empirica utilizzabile per meglio progettare la generalizzazione.

Da ultimo, pare doveroso concludere su una nota confortante. Arrivando tardi all'introduzione di uno schema di reddito minimo, l'Italia avrebbe il vantaggio di poter imparare dall'esperienza propria e altrui. Quanto qui proposto in termini di valutazione multidimensionale dei bisogni dei beneficiari, di sviluppo di un progetto di integrazione personalizzato, di presa in considerazione dei compiti di cura nella valutazione delle responsabilità dei beneficiari in materia di attivazione costituisce la frontiera dell'evoluzione degli schemi di reddito minimo in campo internazionale, verso la quale schemi di vecchia generazione stanno ora muovendo in molti paesi avanzati. Se considerata laicamente, attraverso i suoi problemi e le sue realizzazioni, la stessa esperienza del Reddito minimo di inserimento, e degli schemi di reddito minimo adottati a livello regionale, insegna in effetti che una misura di reddito minimo in Italia è possibile, se ben congegnata e sottoposta ai dovuti accorgimenti. Più che il consueto richiamo retorico all'importanza della "volontà politica", il fattore chiave al riguardo ci pare la disponibilità ad adottare politiche pubbliche basate sulla migliore evidenza empirica internazionalmente disponibile al momento della decisione, baldanzose in termini di obiettivi ma caute quanto alla generazione di aspettative, e sempre pragmaticamente rivedibili alla luce di nuova e migliore evidenza.

## 4.2 La spesa socio-assistenziale dei comuni italiani

La difesa di una misura nazionale di reddito minimo è resa ancora più cogente dalle differenziazioni geografiche esistenti nel nostro paese in termini di sviluppo socio-economico. Da una parte, infatti, le aree più disagiate presentano una maggiore prevalenza ed intensità del disagio. Dall'altra, se si sostiene la necessità di una crescente autonomia finanziaria degli enti locali, le entrate degli enti che governano le aree più disagiate, essendo direttamente o indirettamente legate al reddito, sono inevitabilmente più contenute. In altri termini, vi è in quelle aree una minore potenzialità contributiva ai programmi di welfare. Il rischio, come accennato nell'Introduzione, diventa quello del paradosso di Robin Hood*,* che si concretizza in una maggiore spesa sociale nelle comunità più ricche, che meno necessiterebbero di interventi di politica sociale[109].

Obiettivo di questo paragrafo è quello di presentare un'analisi della variabilità regionale e temporale della spesa socio-assistenziale dei comuni italiani e delle sue principali determinanti. A quest'ultimo fine, si è costruito un modello econometrico volto ad investigare in quale misura le diverse tipologie di spesa siano imputabili a bisogni specifici della popolazione oppure a caratteristiche sociali, economiche e finanziarie dei comuni. L'analisi considera un ampio spettro di interventi sociali, sia monetari sia in servizi, suddivisi in cinque tipologie: a. Famiglia e minori b. Disabili c. Anziani d. Immigrati e nomadi e. Povertà, disagio di adulti e senza fissa dimora.

L'analisi evidenzia come, per tutte le tipologie di spesa, le regolarità statistiche osservate non includano la presenza di una maggiore spesa nei comuni con maggiori bisogni. Tranne che per la spesa per famiglia e minori e la spesa per gli stranieri, in tutti gli altri settori, tra cui quelli rilevanti costituiti da spesa per anziani e per disagio adulti, non vi è alcuna correlazione statisticamente significativa tra la spesa e gli indicatori di bisogno sociale, costruiti come la proporzione, sulla popolazione totale, dei potenziali beneficiari dei programmi di spesa considerati.

Non si considera esplicitamente l'impatto delle maggiori entrate sulla spesa, a causa di un forte sospetto di causalità inversa tra le due variabili. Accanto ad una scarsa significatività dei bisogni, si evidenziano, però, forti differenze di spesa a vantaggio dei comuni capoluogo di provincia ed una spesa sistematicamente inferiore nei comuni rurali e montani, generalmente contraddistinti da minore capacità finanziaria.

### *4.2.1 Dati, variabili e metodologia*

I dati utilizzati, che coprono il periodo 2004-2006, provengono dall'*Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati* (ISTAT), la quale riporta informazioni sugli utenti e sulla spesa comunale per le diverse tipologie di spesa sopra indicate e dall'"*Atlante dei comuni Italiani*" (ISTAT).

Le variabili considerate, presentate nella tabella 4.4, insieme alle principali statistiche descrittive sono suddivisibili in tre blocchi. Il primo blocco concerne le variabili di bisogno costruite come la proporzione, sulla popolazione totale, dei potenziali beneficiari (di interventi e servizi) dei programmi di spesa considerati. Il secondo blocco riguarda le caratteristiche territoriali del comune (area montana o urbana), l'importanza del comune all'interno della provincia e la proporzione di individui senza titolo di studio nel comune. Tali variabili dovrebbero influenzare la spesa, non solo sociale, a prescindere dai bisogni specifici della popolazione locale. Esse fungono, dunque, da variabili di controllo. Infine, si utilizza l'indice di autonomia finanziaria del comune (Entrate proprie/Entrate totali) allo scopo di valutare se una

109 Sul rischio di tale paradosso, cfr. anche Rapporto Caritas, 2009.

minore dipendenza dai contributi statali e regionali influenzi o no la spesa, a parità di bisogni. L'ipotesi che questa variabile consente di verificare è quella di un effetto espansivo sulla spesa derivante da trasferimenti che non gravano sul bilancio locale.

Il modello econometrico stimato considera come variabile dipendente la spesa sociale (suddivisa nelle categorie a-e sopra riportate) e come regressori, le variabili di bisogno. Il metodo di stima è quello dei minimi quadrati ordinari (OLS). Esistono, tuttavia, tre aspetti che richiedono un'adeguata trattazione, in modo da correggere la possibile distorsione dei parametri stimati. Il primo è relativo a variabili non osservabili correlate con la spesa. Il secondo è relativo alla distribuzione della spesa, fortemente asimmetrica a destra. Il terzo è relativo a una possibile presenza di eteroschedasticità degli errori.

Le soluzioni proposte nel modello sono le seguenti: inclusione di variabili di controllo per ogni provincia (effetti fissi a livello provinciale), in modo da depurare i parametri da possibile eterogeneità non osservabile; espressione della variabile relativa alla spesa in forma logaritmica, al fine di normalizzare la distribuzione, come richiesto dalle ipotesi sulla distribuzione degli errori dello stimatore OLS. Infine, per considerare la possibile presenza di diversa varianza degli errori tra le osservazioni campionarie (eteroschedasticità), si utilizzerà il convenzionale stimatore Huber-White che consente di stimare la varianza dello stimatore OLS anche in presenza di un modello non correttamente specificato. Tale correzione risulta necessaria, ancora, al fine di conservare le ipotesi sottostanti lo stimatore OLS.

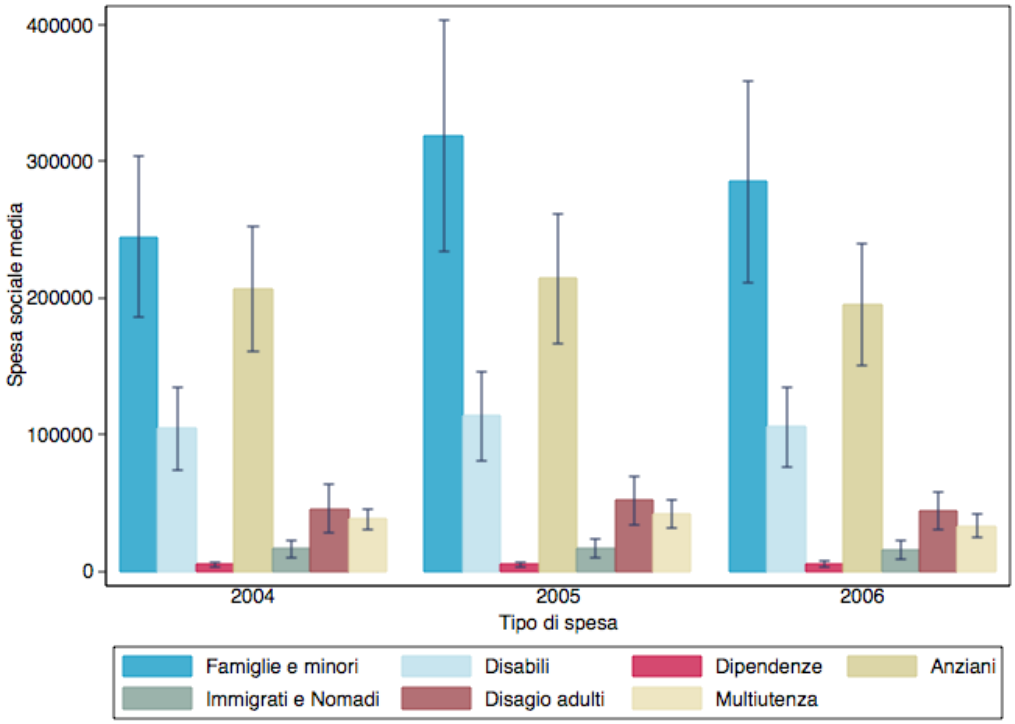
**Tab. 4.4 - Le variabili considerate**

| Variabile | Descrizione | Media | S.D. | Tipologia di spesa sociale |
|---|---|---|---|---|
| Prop_minori | Popolazione <18 anni/ Popolazione totale | 16.13% | 3.35 | Famiglia e minori |
| Prop_divorz | Individui divorziati/ Popolazione Totale | 2.10% | 1.18 | Famiglia e Minori |
| Prop_invalidi | Benefeciari di pensioni di invalidità /Popolazione Totale | 4.60% | 3.52 | Disabilità |
| Prop_Anziani | Individui ≥65 anni /Popolazione Totale | 22.14% | 6.31 | Anziani |
| Prop_Stranieri | N° individui stranieri / Popolazione Totale | 4.04% | 3.30 | Immigrati |
| Prop_sfd | N° abitazioni non convenzionali (caravan ecc.)/N° di abitazioni censite | 0.08% | 0.68 | Povertà e Senza fissa Dimora |
| RedditoDisp | Reddito disponibile (al netto di imposte e contributi) per abitante in Euro | 15997 | 3508 | Povertà e Senza fissa dimora |
| Altitudine | Altitudine rispetto al l.m. del centro del comune (metri) | 357 | 298 | Tutte |
| Rurale | Proporzione di unità locali nel settore agricolo/Unità Locali Totali | 25.66% | 18.32 | Tutte |
| Prop_analf | N° individui senza titolo di studio /Popolazione≥6 anni | 1.62% | 2.09 | Tutte |
| Capoluogo | Comune capoluogo di provincia | 1.28% | 11.3 | Tutte |
| Ind_aut_fin | Indice di Autonomia Finanziaria = Entrate proprie/entrate totali del comune | 58.15 | 23.22 | Tutte |

### *4.2.2 La spesa sociale dei comuni italiani*

La figura 4.2 mostra la media della spesa sociale disaggregata per tipo di utenza e per anno.

**Fig. 4.2 - Spesa sociale media per tipo di utenza, 2004-2006**




Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'"Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati" (ISTAT)

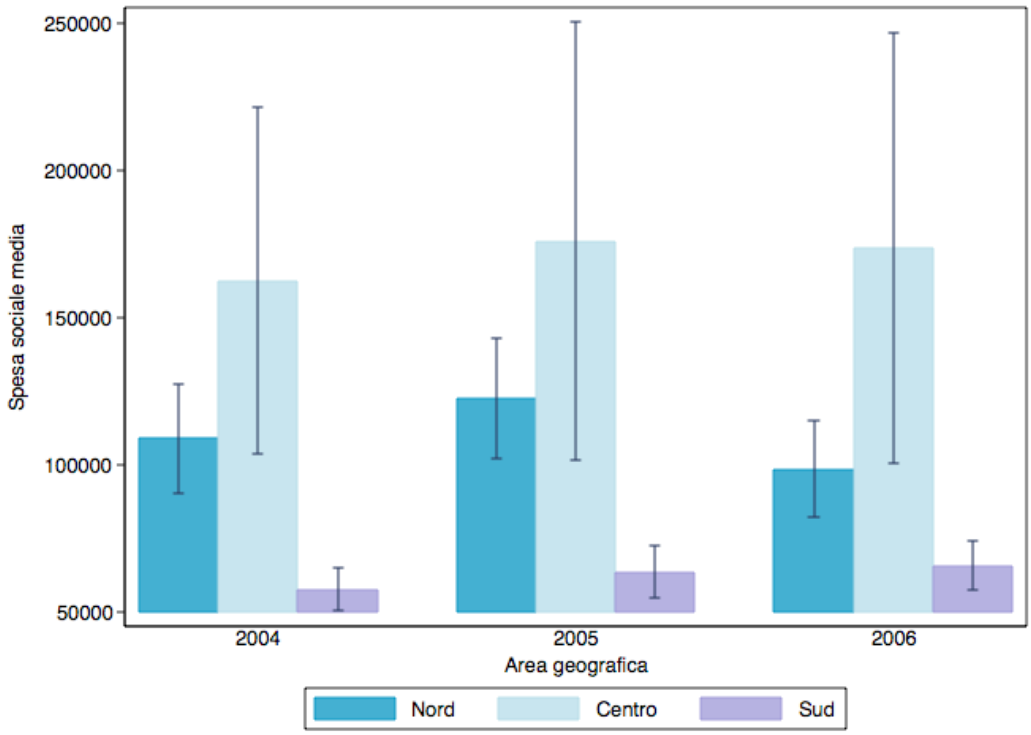
Le spesa per servizi e interventi a beneficio di famiglie e minori, anziani e disabili rappresentano in media le voci preponderanti del bilancio comunale. Gli intervalli di confidenza costruiti sulla media suggeriscono, però, che il peso di tali voci possa differire in misura anche importante da comune a comune, soprattutto per quanto concerne la spesa per famiglie e minori e anziani. Inoltre, dalla fig. 4.2 sembrerebbe che i comuni italiani destinano risorse marginali a contrasto di questioni sociali inerenti le dipendenze, gli immigrati ed al disagio adulti, e che, qualunque sia il tipo di utenza che si considera, pare che la spesa sia rimasta all'incirca invariata dal 2004 al 2006.

È interessante verificare se l'ammontare totale di spesa sociale mostri differenze riguardo l'area geografica di appartenenza del comune principalmente per due motivi: il primo riguarda il dualismo storico che contraddistingue l'economia italiana in termini di reddito, il secondo le differenziazioni di bisogno tra aree. Per quanto riguarda il primo punto, è ragionevole chiedersi se la ricchezza di un'area in termini di reddito e quindi di gettito fiscale possa influenzare l'ammontare totale di spesa sociale, secondo l'assunto che maggiori risorse generino maggiore spesa. Riguardo al secondo punto, invece, la questione è che aree maggiormente necessitanti di interventi sociali, perché per esempio più povere, possano alimentare una maggiore spesa.

Sebbene in via preliminare, la figura 4.3, riportante la spesa media sociale comunale totale per ripartizione geografica per gli anni 2004, 2005 e 2006 mostra come

i comuni del centro Italia in media esibiscano importi maggiori di spesa sociale rispetto alle altre due aree. Tale primato si mantiene in tutti e tre gli anni considerati. I livelli di spesa più bassi sono registrati dai comuni delle regioni meridionali, pur rappresentando il Mezzogiorno un'area nel complesso caratterizzata da un minore sviluppo socio-economico e da una maggiore povertà. La figura offre, pertanto, una prima indicazione di dicotomia tra bisogno sociale e spesa.

**Fig. 4.3 - Spesa sociale media per area geografica, 2004-2006.**




Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'"Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati" (ISTAT).

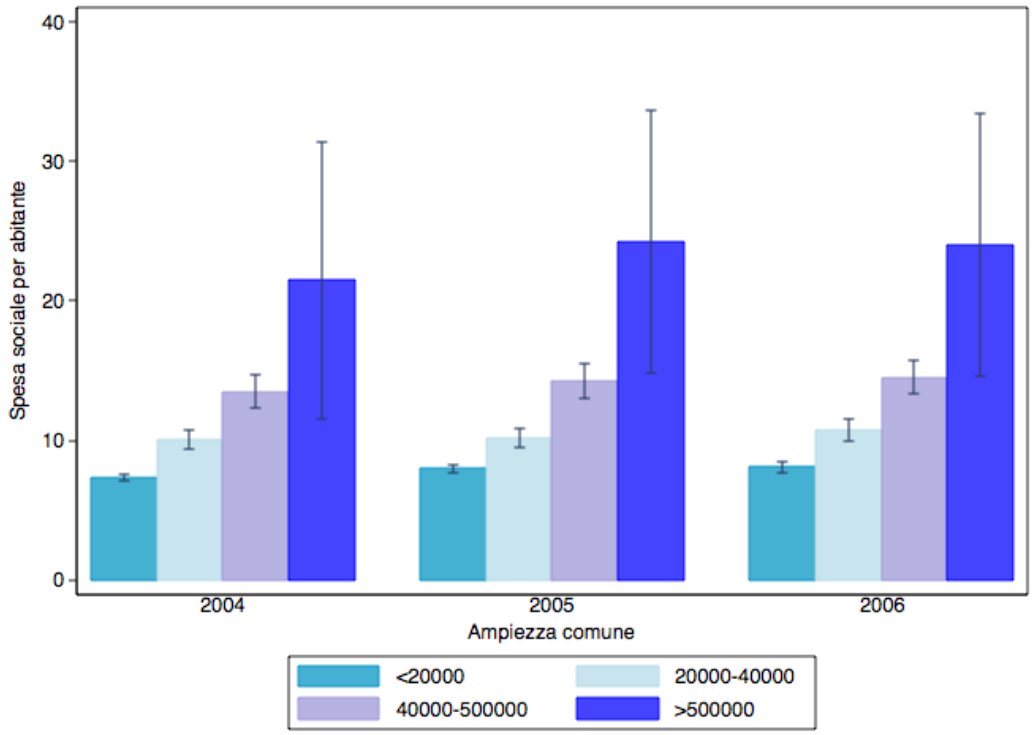
Continuando lungo questa linea di ragionamento, la figura. 4.4 offre la possibilità di osservare il fenomeno da una diversa prospettiva, e cioè, analizzare il livello di spesa per ampiezza comunale. Tale figura utilizza non la spesa sociale media totale, bensì la spesa per abitante, per evitare possibili distorsioni originate dalla diversa ampiezza territoriale.

Come era facile aspettarsi, la fig. 4.4 evidenzia che al crescere dell'ampiezza comunale aumenta la spesa sociale per abitante, da circa 8 euro in media per abitante nei comuni inferiori a 20.000 abitanti fino a circa 22 euro in media per abitante nei comuni con oltre 500.000 abitanti. Il valore rimane, inoltre, invariato dal 2004 al 2006. È importante rilevare che considerando i comuni con meno di 500.000 abitanti il valore medio riesce a sintetizzare adeguatamente il livello di spesa comunale in interventi e servizi sociali, mentre per i comuni più grandi la spesa sociale per abitante risultata caratterizzata da profonde differenziazioni, come dimostrato dall'ampiezza degli intervalli di confidenza.

L'osservazione potrebbe avere la sua *ratio* nella medesima motivazione data sopra, ossia che comuni più grandi in termini di popolazione, giovando di maggior gettito fiscale proprio, sono in grado di dedicare maggiori risorse alla spesa sociale.

Sintetizzando, da questa analisi preliminare emerge che i comuni indirizzino il grosso della spesa sociale verso tre tipologie di servizi ed interventi, quelle inerenti le famiglie e minori, gli anziani e i disabili. Inoltre, l'ampiezza del comune e/o il livello di sviluppo economico sembrano giocare un ruolo non meno importante nella scelta dell'ammontare di spesa sociale. È cruciale, quindi, chiedersi se una simile situazione rifletta un reale bisogno della comunità di riferimento o solamente un maggiore livello di entrate e, pertanto, di capacità di spesa.

**Fig. 4.4 - Spesa sociale per abitante e ampiezza comunale, 2004-2006.**




Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'"Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati" (ISTAT).

### *4.2.3 Le determinanti della spesa*

La tabella 4.5 presenta i risultati dei modelli di regressione stimati per ogni tipologia di spesa. Prima di passare al commento dei risultati è opportuno sottolineare un limite delle stime. In tutte le regressioni, infatti, non è presente tra i regressori l'ammontare di entrate proprie del comune, per il quale esiste un forte sospetto di endogeneità derivante da causalità inversa con la spesa. Infatti, sebbene sia plausibile attendersi che un maggiore ammontare di risorse proprie consenta al comune di destinare più risorse alla spesa sociale, è altresì plausibile che un'eventuale contrazione o espansione di tale spesa sia dovuto ad una variazione del complesso delle entrate a disposizione. La mancanza di dati di tipo longitudinale non consente di testare ed eventualmente risolvere questo problema. Le stime presentate, dunque, risentono inevitabilmente dell'omissione di questa variabile rilevante, anche se alcune delle variabili considerate permettono di tenerne conto, essendo fortemente correlate all'ammontare di risorse a disposizione del comune.

Pur con questo limite, le stime consentono di rintracciare, se non un chiaro nesso causale, quantomeno la correlazione della spesa sociale comunale con le variabili

d'interesse. L'analisi evidenzia la presenza di due regolarità comuni a tutte le tipologie di spesa e consente di escludere l'ipotesi di una maggiore spesa per i comuni con minore autonomia finanziaria. La variabile relativa all'indice di autonomia finanziaria, infatti, non è sempre statisticamente significativa e non assume mai valore negativo, come avrebbe voluto l'ipotesi dell'effetto espansivo dei trasferimenti sulla spesa.

Riguardo alle regolarità osservate, si nota la minore spesa nei comuni montani e rurali. A parità di bisogni, questo tipo di comuni presenta livelli di spesa sociale sistematicamente più bassi, verosimilmente per due motivi. Da una parte, in quanto aree generalmente meno sviluppate, esse presentano una più bassa capacità contributiva. E' verosimile, dunque, che i bassi livelli di spesa siano imputabili a minori disponibilità finanziaria dei comuni, segnalando una prima forma di dicotomia tra bisogno sociale e spesa. Nello stesso tempo, è plausibile che nelle aree meno densamente popolate, la famiglia o altri attori non istituzionali informali (ie. amici, vicini) siano più attivi nel produrre assistenza sociale, fungendo da sostituto parziale delle istituzioni e rendendo meno necessaria la spesa sociale comunale.

La seconda regolarità concerne la presenza di forti differenze di spesa a vantaggio dei comuni capoluogo di provincia. Ciò potrebbe dipendere dal fatto che tali comuni fungono da poli di attrazione dell'intero territorio, offrendo servizi non solo ai cittadini residenti ma anche a tutti gli individui che si recano nel capoluogo per lavorare o svolgere altre attività. Un esempio su tutti potrebbe essere l'offerta di servizi di asili nido ai genitori che, pur non risiedendo nel comune capoluogo, si recano in esso per lavorare. In un certo senso, dunque, la maggiore spesa potrebbe essere imputabile ad effetti di *spillover* su una platea di potenziali fruitori maggiore rispetto a quella dei soli residenti. E' anche plausibile, tuttavia, che specularmente a quanto osservato circa i comuni rurali ed montani, i comuni capoluogo, essendo centro di attività economica, dispongano di un reddito procapite maggiore cui consegue un maggior gettito da entrate proprie, pur senza considerare i trasferimenti da altri enti. Per riassumere, dunque, da questi comuni ci si aspetta di più in termini di servizi offerti, in virtù di un potere economico e politico all'interno della provincia, e vi è una maggiore disponibilità di spesa derivante da profili di entrate non confrontabili con gli altri comuni.

Rispetto alla correlazione tra bisogni e spesa, i risultati impongono una più approfondita riflessione. Infatti, una correlazione tra bisogni e spesa sembra esservi solo per la spesa per famiglia e minori e la spesa per gli stranieri, mentre tutti gli altri settori, tra cui quelli più rilevanti, ovvero anziani e spesa per disagio adulti non mostrano alcuna correlazione statisticamente significativa con gli indicatori di bisogno sociale; anche la spesa per disabilità non risulta correlata positivamente con l'indicatore di bisogno. In questo ultimo caso, l'indicatore considerato, ovvero la proporzione di individui a cui è riconosciuta una pensione di invalidità dall'INPS, potrebbe segnalare la presenza di un effetto di sostituzione tra spesa sociale locale e centrale. L'erogazione della pensione d'invalidità, infatti, potrebbe rendere meno necessari interventi sociali verso questo segmento di popolazione. In ogni caso, ciò che sembra essere importante è che tra le regolarità statistiche comuni a tutte le tipologie di spesa non sembra esservi il bisogno, che pure teoricamente appare la determinante cruciale della spesa. L'endogeneità tra entrate e spese non consente di verificare la presenza del paradosso di Robin Hood, ma i risultati delle stime sembrano suggerire la presenza di una dicotomia non trascurabile tra bisogni e spesa. Non solo, infatti, i bisogni specifici non risultano sempre significativi nello spiegare la spesa, ma la spesa stessa sembra essere concentrata nei comuni più importanti (capoluoghi) e meno presente in quelli economicamente meno avanzati (aree rurali ed urbane).

**Tab. 4.5 - Stima delle determinanti della spesa sociale**

| Variabile | Coefficienti (standard errors) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | A. | B. | C. | D. | E. |
| Prop_minori | 0.1058*** (0.0118) | | | | |
| Prop_divorz | 0.2275*** (0.0374) | | | | |
| Prop_invalidi | | -0.1067*** (0.0142) | | | |
| Prop_anziani | | | 0.0011 (0.0052) | | |
| Prop_stranieri | | | | 0.0768*** (0.015) | |
| Prop_sfd | | | | | 0.0203 (0.0162) |
| Reddito Disp | | | | | 0.3783 (0.2616) |
| Altitudine | -0.0020*** (0.0016) | -0.0012*** (0.0001) | -0.0015*** (0.0001) | -0.0013*** (0.0002) | -0.0014*** (0.0001) |
| Rurale | -0.0339*** (0.0019) | -0.0277*** (0.0020) | -0.0277*** (0.0016) | -0.0344*** (0.0033) | -0.0309*** (0.0021) |
| Prop_analf | 0.0002 (0.0002) | 0.0004 (0.0002) | 0.0003* (0.0002) | 0.0005 (0.0004) | -0.0000 (0.0002) |
| Capoluogo | 3.6877*** (0.1304) | 3.3971*** (0.1498) | 3.4392*** (0.1521) | 3.2329*** (0.1824) | 3.5949*** (0.1694) |
| Ind_aut_fin | 0.0072*** (0.0072) | 0.0054* (0.0016) | 0.0091*** (0.0014) | 0.0034 (0.0024) | 0.0035* (0.0017) |
| Costante | 11.0949*** (0.4207) | 13.3612*** (0.2713) | 12.4179*** (0.2240) | 9.5654*** (0.6014) | 7.82** (2.465) |
| R-quadro | 0.4258 | 0.4203 | 0.41 | 0.345 | 0.366 |
| N°Osservazioni | 5903 | 4938 | 5928 | 2358 | 4069 |

Il modello è stimato con 106 effetti fissi provinciali

*, **, *** indicano rispettivamente un livello di significatività pari a 0.1, 1 e 5%

### *4.2.4 Conclusioni*

L'analisi ha affrontato le caratteristiche e determinanti della spesa sociale, sia monetaria che in servizi relativa a cinque tipologie di beneficiari: a. Famiglia e minori b. Disabili c. Anziani d. Immigrati e nomadi e. Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora. Sono state condotte due analisi a riguardo. La prima, di tipo descrittivo, utilizza i dati dell'"indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati" che rileva informazioni per gli anni 2004-2005-2006 sugli utenti e sulla spesa sociale sostenuta dai Comuni. La seconda, di tipo esplorativo, integra i dati dell'indagine censuaria, con indicatori provenienti dall'"Atlante dei comuni Italiani" (ISTAT) con lo scopo di individuare attraverso un modello econometrico, le principali determinanti di tale spesa.

I risultati dell'analisi descrittiva sono essenzialmente tre. Primo, si nota come le spese per servizi e interventi a beneficio di famiglie e minori, anziani e disabili rappresentino in media le voci preponderanti del bilancio comunale. Il peso di tali voci, però, differisce in misura anche importante da comune a comune, soprattutto per la spesa per famiglie e minori e anziani. Come secondo risultato, si osserva come il livello di sviluppo economico sembri giocare un ruolo importante nella scelta dell'ammontare di spesa sociale. Per tutti i tre anni in esame (2004, 2005 e 2006), infatti, i livelli di spesa più bassi si sono registrati nei comuni delle regioni meridionali. Infine, l'analisi

mostra come la spesa sia molto differenziata rispetto all'ampiezza del comune. Al crescere dell'ampiezza comunale, infatti, la spesa sociale per abitante passa da circa 8 euro nei comuni inferiori a 20.000 abitanti fino a circa 22 euro in media nei comuni con otre 500.000 abitanti. La presenza di una spesa maggiore nei comuni del centro-nord e nei comuni di grandi dimensioni sembra dare delle indicazioni dell'importanza che le maggiori entrate hanno sulla spesa.

L'analisi econometrica sembra confortare e integrare questi dati descrittivi. L'analisi evidenzia come, per tutte le tipologie di spesa, le regolarità statistiche non includano la presenza di una maggiore spesa nei comuni con maggiori bisogni. Tranne che per la spesa per famiglia e minori e la spesa per gli stranieri, in tutti gli altri settori, tra cui quelli della spesa per anziani e per disagio adulti, non vi è alcuna correlazione statisticamente significativa tra spesa e indicatori di bisogno sociale, costruiti come la proporzione sulla popolazione totale, dei potenziali beneficiari dei programmi di spesa considerati. Ciò che sembra regolare, invece, è la minore spesa nei comuni rurali e montani (tendenzialmente meno ricchi) e la maggiore spesa nei comuni capoluogo di provincia.

La presenza di endogeneità tra entrate e spese non consente di investigare espressamente l'influenza che le entrate hanno sulla spesa. I risultati del nostro lavoro, dunque, risentono evidentemente di questa difficoltà. Tuttavia, ciò che il lavoro riesce a verificare è la presenza di una dicotomia non trascurabile tra bisogni e spesa sociale a livello locale. La spesa, infatti, sembra essere maggiore dove esistono profili di entrate maggiori (comuni grandi e capoluoghi) e minore nei comuni più piccoli e con struttura produttiva prevalentemente agricola. In tutto ciò, i bisogni sociali, non sembrano essere una determinante cruciale della spesa: anzi, spesso non sono significativi nell'influenzarla.

**Riferimenti bibliografici**


AAVV (2002), *Reddito Minimo di Inserimento*, numero speciale di *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 13 – 15.

Abiusi, A. (2009), "L'esperienza del Programma di promozione della cittadinanza solidale in Basilicata", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 6-7,16-21.

Baldini, M. e Toso, S. (2010), "Come migliorare e potenziare l'Indicatore di Situazione Economica", in Ciccarone, G., Franzini, M. e Saltari, E. (a cura di), *L'Italia possibile. Equità e crescita*, Roma, Brioschi editore,181-190.

Benassi, D. e Colombini, S. (2007), "Stime locali della povertà in Italia: caratteristiche e determinanti", *La rivista delle politiche sociali*, 4, 67-82.

Caritas Italiana - Fondazione E. Zancan (2009), *Famiglie in salita*, Bologna, Il Mulino.

Cies - Commissione d'indagine sull'esclusione sociale (2002), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997 – 2001,* Carocci, Roma.

Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté (2005), *Au possible, nous sommes tenus*, Paris.

Department for Work and Pensions (2007), *In work, better off: Next steps to full employment*, London.

Department for Work and Pensions (2008), *No one written off: reforming welfare to reward responsibility*, London.

Dessi, C. (2009), "L'esperienza del Reddito di base per la cittadinanza in Friuli-Venezia Giulia", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 6-7, 25-28.

Ferrera, M. (2005), "Welfare states and social safety nets in Southern Europe: an introduction", in M. Ferrera (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe*, Londra, Routledge, 1-32.

Frazier, H. e Marlier, E. (2009), *Minimum Income Schemes Across EU Member States. Synthesis Report*, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, Bruxelles, Ottobre 2009.

Gori, C. con M. Baldini, E. Ciani, P. Pezzana, S. Sacchi, P. Spano e U. Trivellato (2010), *Per un Piano bipartisan contro la povertà assoluta. Iralia, 2010-2013*, proposta elaborata per le Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani, mimeo, giugno 2010.

Granaglia, E. (2008), "Nuovi sviluppi nel disegno delle politiche redistributive: l'imposta personale come strumento di erogazione diretta dei trasferimenti" *Tributi,* 1, 327-342, numero monografico sul Libro bianco *L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie* (a cura di C. De Vincenti e R. Paladini).

Immervoll, H, (2010), *Minimum-income Benefits in Oecd Countries: Policy*

*Design, Effectiveness and Challenges*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers n. 100, Parigi.

Istat (2009), *La misura della povertà assoluta*, Istat, Roma.

Knight, G. (2010), *Jobseekers Regime and Flexible New Deal, the Six Month Offer and Support for the Newly Unemployed evaluations: An early process study*, Department for Work and Pensions Research Report No 624.

Lindert, P.H. (2007), *Spesa Sociale e Crescita*, Milano, Università Bocconi.

Merton, R. (1968), "The Matthew Effect in Science", *Science* 159, 3810, 56–63.

Mikol, F. Remy, V. (2010), *Quels effets attendre du RSA sur l'offre de travail e les salaires ?* Dares, Document de Travail, 153.

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali (2008), *Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2008-2010*, www.solidarietasociale.gov.

Ministero della Solidarietà Sociale (2007), *Attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguenti,* Direzione Generale per la gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e monitoraggio della spesa sociale*,* Roma, Giugno 2007.

Mongin, F. (2008), "Sur le revenu du Solidarité Active", *Revue d'Economie Politique*, 118, 4, 433-474.

Piketty, T. (2008), "Revenu du Solidarità: l'imposture", *Liberation*, 02/09 accessibile a ***http://www.liberation.fr***

Ranci Ortigosa, E. (a cura di) (2008), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, I Quid, Prospettive sociali e sanitarie, Milano.

Snower, D. (1997), "Challenges to Social Cohesion and Approaches to Policy Reform", in OECD, *Societal Cohesion and the Globalising Economy. What Does the Future Hold?*, OECD, Parigi, 31-60.

Tondani, D. (2007), "Una proposta di modifica dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee)", *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 1, 103-133.

Toso, S. (2006), *L'Ise alla prova dei fatti: uno strumento irrinunciabile ma da riformare*, in "La Rivista delle politiche sociali", 3, 261-275.

# Appendice Rapporto Cies 2010

## Contributo del Comune di Torino

A cura di Barbara Graglia - Dirigente in Staff al Vicesindaco di Torino

**Premessa**

Il punto di osservazione è quello del lavoro ovvero di un Assessorato che si occupa di politiche del lavoro e dell'inserimento/reinserimento lavorativo e in cui il confine con le politiche sociali diventa nella crisi sempre più labile.

Gli effetti della crisi si sono evidenziati nell'aumento considerevole del ricorso alla cassa integrazione, nell'aumento del numero dei disoccupati alimentato dal mancato rinnovo di molti contratti a tempo determinato o flessibili, anche nei settori della ricerca e dell'innovazione.

L'area torinese, caratterizzata da una significativa presenza del settore industriale manifatturiero e dalla proiezione internazionale della sua economia, è particolarmente esposta sia per la riduzione degli ordinativi e della produzione, sia per la riduzione della massa circolante del credito, sia per le spinte alla ristrutturazione che sempre le grandi crisi portano con sé.

Per affrontare la sfida della crisi occorrerebbe poter avviare progetti innovativi nei vari campi, dall'energia, all'automotive, all'elettronica, capaci di sostenere le imprese che già sono impegnate in questa direzione e creando un sistema di convenienze nuovo, tale da orientare i processi che si determinano nella crisi verso assetti produttivi più competitivi; sarebbe necessario inoltre consolidare e far funzionare quella logica di sistema fra Enti Locali, Regione, rappresentanze sociali, economiche e professionali, Enti finanziari, con l'obiettivo di mantenere livelli occupazionali tali da garantire la tenuta economica e la coesione sociale della nostra area, anche perché questo quadro di crisi economica, rischia in particolare di aggravare e di rendere irreversibili le condizioni di esclusione lavorativa e sociale di chi si trova, a causa delle proprie caratteristiche personali (titolo di studio, curriculum lavorativo, età, situazioni familiari ecc.) in gravi difficoltà nella ricerca del lavoro.

**Il contesto**

Valgono per quel che riguarda il contesto socio economico le note già prodotte lo scorso anno, con la differenza che l'anno 2010 si presenta, dal punto di vista degli effetti della crisi, come ancora più critico del 2009, sia per la riduzione delle risorse pubbliche disponibili, sia per le difficoltà di reperimento di risorse private.

Per raggiungere il pareggio di bilancio si è dovuto intervenire sulla spesa razionalizzando, contenendo i costi e riducendo quelli non strategici, in una situazione in cui le scelte del Governo nazionale scaricano sugli Enti Locali, con il blocco delle entrate e i tagli (-19 milioni di euro sui trasferimenti al Comune di Torino, oltre ad altre riduzioni di finanziamento) e con un patto di stabilità impossibile, i problemi del sistema Paese.

In un momento particolarmente difficile per le famiglie e, più in generale, per l'economia del Paese abbiamo tenuto l'innalzamento della soglia di esenzione dell'addizionale Ire a 10.750 euro e l'entrata a regime del nuovo consistente apparato di agevolazioni su tributi e welfare per le famiglie più colpite dalla crisi.

Il quadro dei tributi comunali resta sostanzialmente invariato rispetto al 2009, ad eccezione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti dove prosegue il processo di adeguamento delle tariffe nell'ottica della futura copertura integrale dei costi con un aumento del 5%.

**Dati e problemi strutturali si innescano sui problemi derivanti dalla crisi:**

Torino ha una popolazione di 910.504 abitanti. Solo il 20 % ha meno di 25 anni, più del 23 % ha più di 64 anni ed il 12% sono cittadini stranieri Tra l'altro l'incremento delle classi 0-4 anni è dato prevalentemente dai nati da stranieri che sono il 26% del totale dei nati a Torino.

**Tab.1 - Stranieri per classi di età ed incidenza sulla popolazione relativa. Anno 2009**

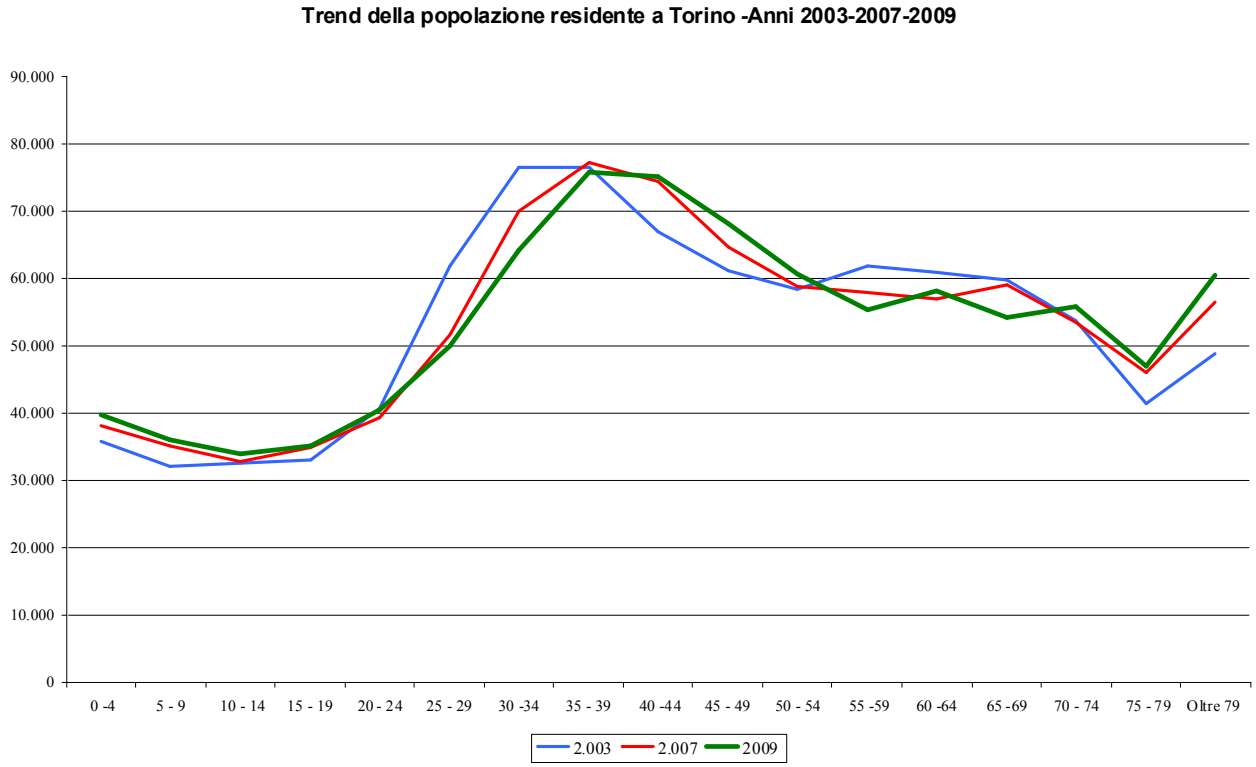
| classi di età | Stranieri | % stranieri su tot.popolazione |
|---|---|---|
| Da 0 a 4 anni | 10.464 | 26,4 |
| Da 5 a 9 anni | 6.987 | 19,4 |
| Da 10 a 14 anni | 5.707 | 16,9 |
| Da 15 a 19 anni | 6.028 | 17,2 |
| Da 20 a 24 anni | 9.977 | 24,7 |
| Da 25 a 29 anni | 14.767 | 29,6 |
| Da 30 a 34 anni | 17.797 | 27,7 |
| Da 35 a 39 anni | 16.373 | 21,6 |
| Da 40 a 44 anni | 13.537 | 18,0 |
| Da 45 a 49 anni | 9.439 | 13,8 |
| Da 50 a 54 anni | 6.309 | 10,4 |
| Da 55 a 59 anni | 3.233 | 5,8 |
| Da 60 a 64 anni | 1.514 | 2,6 |
| Da 65 a 69 anni | 835 | 1,5 |
| Da 70 a 74 anni | 604 | 1,1 |
| Da 75 a 79 anni | 327 | 0,7 |
| Oltre i 79 anni | 302 | 0,5 |

*Fonte: Archivi Anagrafici del Comune di Torino, elaborazioni dell'Ufficio Pubblicazioni del Settore Statistica e Toponomastica.*

Prosegue inesorabile **l'invecchiamento progressivo della parte attiva della popolazione.**

La fotografia che esce è quella di una comunità in graduale invecchiamento che va lentamente a regredire, perché la classe 0-4 anni non raggiunge neanche il 5% sul totale, mentre le persone di 60 anni ed oltre hanno superato la soglia critica del 30,3% sul totale popolazione.

**Graf.1**




## Tab. 2 - Struttura della popolazione per classi d'età nel 2009

| Classi di età | |
|---|---|
| Da 0 a 4 anni | 39.673 |
| Da 5 a 9 anni | 36.094 |
| Da 10 a 14 anni | 33.854 |
| Da 15 a 19 anni | 35.139 |
| Da 20 a 24 anni | 40.405 |
| Da 25 a 29 anni | 49.940 |
| Da 30 a 34 anni | 64.219 |
| Da 35 a 39 anni | 75.844 |
| Da 40 a 44 anni | 75.271 |
| Da 45 a 49 anni | 68.281 |
| Da 50 a 54 anni | 60.757 |
| Da 55 a 59 anni | 55.443 |
| Da 60 a 64 anni | 58.207 |
| Da 65 a 69 anni | 54.145 |
| Da 70 a 74 anni | 55.783 |
| Da 75 a 79 anni | 46.878 |
| Oltre i 79 anni | 60.571 |

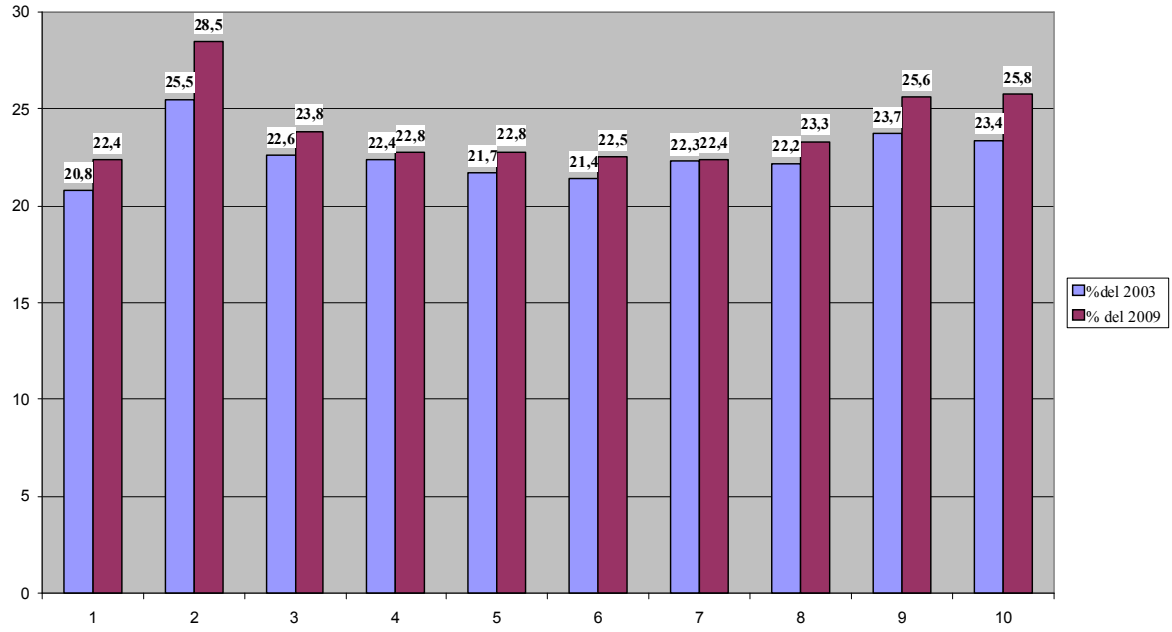
*Fonte: Archivi Anagrafici del Comune di Torino, elaborazioni dell'Ufficio Pubblicazioni del Settore Statistica e Toponomastica.*

La quota di popolazione più incisiva dal punto di vista strutturale, gli anziani di 65 anni ed oltre, costituisce quasi un quarto della popolazione totale ed è in maggioranza di donne**.**

La distribuzione di anziani di età => 65 anni mostra come questa componente della popolazione sia in alcune circoscrizioni un quarto del totale residenti e non scenda mai come valore percentuale sotto il 20 %.

**Graf.2**

**Percentuale di persone con età =>65 anni su totale residenti, per circoscrizione.**




*Fonte: Archivi Anagrafici del Comune di Torino, elaborazioni dell'Ufficio Pubblicazioni del Settore Statistica e Toponomastica.*

Questo tra l'altro pone dal punto di vista della domanda socio-sanitaria problemi che Torino deve affrontare in modo più accentuato che nel resto del territorio regionale

Inoltre si evidenzia una dimensione delle relazioni familiari che indicano una forte presenza di persone sole. I 442.277 nuclei familiari risultano nel 42% dei casi composti da un' unica persona, che nel 24% dei casi è una donna e nel 18% è un uomo. I nuclei composti da più di una persona risultano così caratterizzati: coppie con figli 22% monogenitori 12% di cui il 9% sono donne ed il 3% sono uomini coppie senza figli 18%.

I minori infraquattordicenni risultano essere il 12% della popolazione.

Anche gli anziani ultrasettantacinquenni sono circa il 12% degli abitanti: inoltre nel 42% dei casi vivono soli e nel 21% in coppia. Circa il 24% della popolazione si trova dunque in una condizione di potenziale necessità di cure. A controprova di ciò il 24% dei nuclei composti da almeno 3 persone risulta interessato da un problema di doppio carico assistenziale ( genitore anziano e figlio minore).

Da questa serie essenziale di dati emerge una realtà famigliare molto differente da quella tradizionale. Quasi la metà della popolazione risulta single ed i nuclei esistenti sono sempre piùpiccoli e fragili, talmente piccoli da non riuscire più ad assolvere agevolmente i compiti di cura chei vincoli affettivi e la solidarietà intergenerazionale dovrebbero comportare naturalmente.

## Tab.3 -Nuclei per tipologia e numero di componenti. Anno 2009

| | Numero componenti | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Tipologia del nucleo** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | oltre 8 | **Totale famiglie** |
| Altre tipologie | 26 | 12 | 3 | | | | | | | 41 |
| Coppie con figli | | | 52.124 | 36.543 | 5.571 | 797 | 132 | 28 | 9 | **95.204** |
| Coppie con figli e altri componenti | | | | 262 | 122 | 38 | 6 | 1 | 2 | 431 |
| Coppie con figli e parenti | | | | 2.157 | 1.858 | 797 | 279 | 81 | 51 | 5.223 |
| Coppie con figli, parenti, altri componenti | | | | | 43 | 50 | 26 | 8 | 9 | 136 |
| Coppie senza figli | | 77.843 | | | | | | | | 77.843 |
| Coppie senza figli con altri componenti | | | 267 | 37 | 9 | 2 | | | | 315 |
| Coppie senza figli con parenti.e altri componenti | | | | 33 | 12 | 5 | | | | 50 |
| Coppie senza figli con parenti | | | 1.773 | 213 | 46 | 17 | 4 | 1 | 2 | 2.056 |
| Femmine sole | 105.236 | | | | | | | | | **105.236** |
| Intestatario con altri componenti | | 10.284 | 589 | 123 | 13 | 5 | 1 | 1 | | 11.016 |
| Intestatario con parenti | | 7.666 | 1.741 | 492 | 157 | 40 | 14 | 2 | | 10.112 |
| Intestatario con parenti, altri componenti | | | 328 | 129 | 40 | 13 | 5 | 3 | 1 | 519 |
| Madre con figli | | 25.264 | 8.188 | 1.104 | 158 | 19 | 5 | 2 | 1 | **34.741** |
| Madre con figli e altri componenti | | | 2.299 | 1.071 | 196 | 30 | 5 | 2 | 1 | 3.604 |
| Madre con figli e parenti | | | 1.588 | 922 | 394 | 105 | 42 | 12 | 9 | 3.072 |
| Madre con figli, parenti, altri componenti | | | | 132 | 84 | 42 | 13 | 5 | 10 | 286 |
| Maschi soli | 80.394 | | | | | | | | | **80.394** |
| Padre con figli | | 4.965 | 1.403 | 185 | 29 | 2 | | | 1 | **6.585** |
| Padre con figli e altri componenti | | | 2.944 | 1.263 | 247 | 59 | 11 | 5 | 4 | 4.533 |
| Padre con figli e parenti | | | 346 | 196 | 96 | 20 | 8 | 3 | 3 | 672 |
| Padre con figli, parenti, altri componenti | | | | 97 | 68 | 23 | 12 | 5 | 3 | 208 |
| Totale | **185.656** | **126.034** | **73.593** | **44.959** | **9.143** | **2.064** | **563** | **159** | **106** | **442.277** |

*Nota: Sono esclusi dal totale i nuclei con intestatario in comunità.*

## Tab. 4 - Nuclei di un solo componente. Anno 2009

| | **% di nuclei di 1 persona sola su totale nuclei** | **di cui sono anziani soli** |
|---|---|---|
| **Circoscrizioni** | | |
| 1 | 54,4 | 30,3 |
| 2 | 39,3 | 47,3 |
| 3 | 42,8 | 39,0 |
| 4 | 43,0 | 38,3 |
| 5 | 36,0 | 43,7 |
| 6 | 37,0 | 42,1 |
| 7 | 45,0 | 34,3 |
| 8 | 49,0 | 33,1 |
| 9 | 39,4 | 44,1 |
| 10 | 32,7 | 47,2 |

*Fonte: Archivi Anagrafici del Comune di Torino, elaborazioni dell'Ufficio Pubblicazioni del Settore Statistica e Toponomastica.*

***Dal punto di vista del mercato del lavoro: una bassa scolarità adulta (a Torino il 49 % circa delle forze di lavoro con più di 30 anni non supera la licenza media), una fascia di lavoratori espulsi (prevalentemente donne e over 50), difficilmente ricollocabili, e privi dei requisiti per l'accesso alla pensione. Inoltre se nel recente passato al decremento del lavoro dipendente nel comparto industriale, in parte compensato da un aumento nell'edilizia e nel terziario, si era risposto ampliando i margini di flessibilità, con il ricorso a forme di impiego "atipiche" e prive dell'accesso alle tradizionali garanzie sociali del welfare, previdenza, ammortizzatori sociali (in media il 56% degli avviamenti al lavoro soprattutto per giovani e stranieri) ora tutto questo con la crisi è crollato.***

*I dati forniti da APL a livello regionale* ***( vedi grafici e e tabelle sotto) rilevano, nel confronto 2009 su 2008, gli effetti sia delle scadenze dei contratti in essere, sia dei processi di ristrutturazione in atto.***

Il confronto tra avviamenti e cessazioni sembrerebbe far pensare che la crisi economica impatti sul mercato del lavoro determinando un rallentamento sia degli ingressi che delle uscite. Va tuttavia considerato come la dinamica delle uscite sia, almeno per una quota, legata alla dinamica delle entrate. In altri termini, se un rallentamento degli avviamenti è un segnale univoco del fatto che le imprese e i soggetti economici in una situazione difficile stanno riducendo notevolmente il ricorso alla forza lavoro, con evidenti effetti negativi sui livelli occupazionali complessivi della popolazione, il rallentamento delle cessazioni si lega invece a dinamiche tra di loro differenziate e con diversi effetti sui livelli occupazionali.

Una prima dinamica è connessa a scelte delle imprese o dei lavoratori utili a mantenere i posti di lavoro (*dinamica di conservazione*). Dal ricorso agli ammortizzatori sociali o ad altri strumenti analoghi, al rinvio del pensionamento o delle dimissioni (specialmente quelle legate all'intenzione di cambiare la propria posizione lavorativa), la riduzione delle cessazioni segnala una capacità di tenuta dello stock di lavoratori attivi, per quanto in un contesto di accresciuta rigidità del mercato.

**Tab. 5 - Confronto CIG e CIG autorizzata durante il primo anno di crisi in relazione all'anno precedente alla crisi. Dati Ufficio Osservatorio mercato del Lavoro, Provincia di Torino**

| **MESE: Otto08-Sett09** PROVINCIA: Torino | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Ore autorizzate agli Operai | Ore autorizzate agli Impiegati | Totale ore autorizzate |
| **Ordinaria** | Industria | 42.037.564 | 14.550.448 | 56.588.012 |
| | Edilizia | 1.866.896 | 41.545 | 1.627.902 |
| | **Totale** | **43.904.460** | **14.591.993** | **58.496.453** |
| **Straordinaria** | Industria e Artigianato | 17.180.723 | 3.142.016 | 20.322.739 |
| | Commercio | 1.204.032 | 344.462 | 1.548.494 |
| | **Totale** | **18.384.755** | **3.486.478** | **21.871.233** |
| ***Totale*** | | **62.289.215** | **18.078.471** | **80.367.686** |
| **MESE: Ott07-Sett08** PROVINCIA: Torino | | | | |
| | | Ore autorizzate agli Operai | Ore autorizzate agli Impiegati | Totale ore autorizzate |
| *Ordinaria* | Industria | 2.956.258 | 656.106 | 3.612.364 |
| | Edilizia | 744.492 | 17.079 | 761.571 |
| | **Totale** | **3.700.750** | **673.185** | **4.373.935** |
| **Straordinaria** | Industria e Artigianato | 6.978.418 | 1.992.429 | 8.970.847 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Commercio | 85.735 | 89.523 | 175.258 |
| | **Totale** | **7.064.153** | **2.081.952** | **8.701.586** |
| **Totale** | | **10.764.903** | **2.755.137** | **13.520.040** |

Una seconda dinamica è invece strettamente connessa alla riduzione degli ingressi (*dinamica di mancato ingresso*). In una situazione cioè in cui le imprese assumono meno, evitano anche, per una quota, di aprire nuovi rapporti di lavoro a termine che si sarebbero comunque conclusi nell'arco dei mesi successivi. Sul versante delle cessazioni, quindi non si potranno contare le chiusure di questi rapporti di lavoro a termine che non si sono, a differenza dell'anno precedente, mai aperti.

Anche la *dinamica di espulsione* è in ogni caso piuttosto evidente. I licenziamenti sono in aumento a livello aggregato del + 12,4 % rispetto al 2008, soprattutto a causa del grave peggioramento delle condizioni economiche delle imprese, quali cessazioni di attività e riduzione del personale (+34,2%). ( fonte dati APL)

## Tab. 6. - Motivazioni dei contratti di lavoro cessati

| **Motivo cessazione** | **2008** | | **2009** | | **Variazione 2008-2009** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **v.a.** | **%** | **v.a.** | **%** | **v.a.** | **%** |
| **Licenziamento** | 53.718 | 8,4 | 60.404 | 10,5 | 6.686 | 12,4 |
| **di cui:** | | | | | | |
| *Cessazione di attività, Riduzione Personale, ecc.* | *33.302* | *61,9* | *44.684* | *73,9* | *11.382* | *34,2* |
| *Mancato superamento del periodo di prova* | *11.697* | *21,8* | *8.707* | *14,4* | *-2.990* | *-25,6* |
| *Licenziamento giusta causa - giustificato motivo soggettivo* | *8.719* | *16,2* | *7.013* | *11,6* | *-1.706* | *-19,6* |
| | | | | | | |
| **Fine contratto o interruzione** | 320.126 | 49,8 | 303.791 | 52,9 | -16.335 | -5,1 |
| **Dimissioni** | 143.451 | 22,3 | 115.538 | 20,1 | -27.913 | -19,5 |
| **Pensionamento** | 6.801 | 1,1 | 9.561 | 1,7 | 2.760 | 40,6 |
| **Altro** | 118.959 | 18,5 | 84.485 | 14,7 | -34.474 | -29,0 |
| **Totale** | 643.055 | 100,0 | 573.779 | 100,0 | -69.276 | -10,8 |

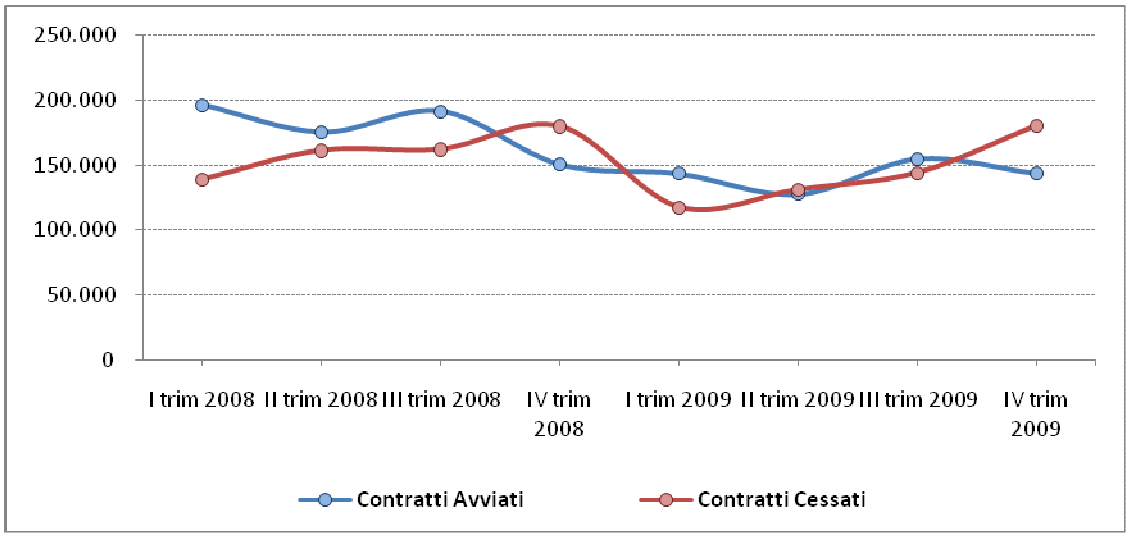
Il numero dei contratti di lavoro chiusi e di riflesso le tipologie di contratti che maggiormente hanno visto un aumento delle cessazioni nel 2009, è collegato all'andamento delle assunzioni, con un rapporto direttamente proporzionale. E' ovvio che nel 2009, registrandosi in totale meno contratti di lavoro si registrino anche meno cessazioni, soprattutto alla luce del fatto che circa l'84% degli avviamenti è costituito da contratti con durata determinata e che fra questi la maggior parte non dura più di sei mesi.

Sempre APL registra che il settore a cui sono ascrivibili le peggiori performance relative al numero delle occasioni lavorative create (avviamenti), industriale è quello industriale in cui si registra la caduta più brusca del numero di contratti stipulati, -40%.

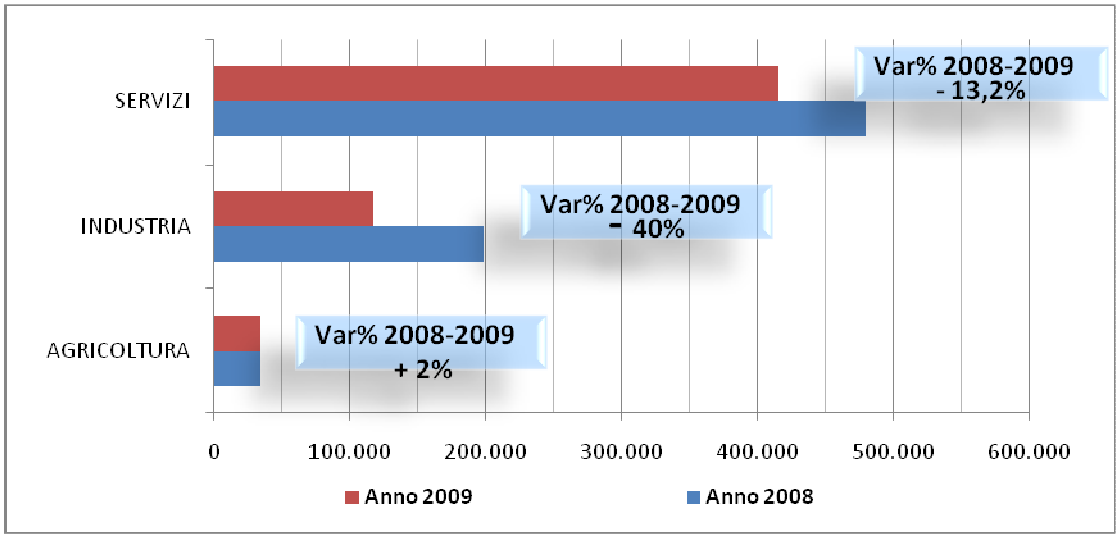
Nel settore dei servizi, i comparti in cui si sono registrati i cali maggiori sono stati quelli degli alberghi-ristoranti, dei servizi alle imprese e dell'istruzione.

Le qualifiche infine meno impiegate in contratti di assunzione sono state quelle degli operai semiqualificati, degli impiegati e delle professioni non qualificate.

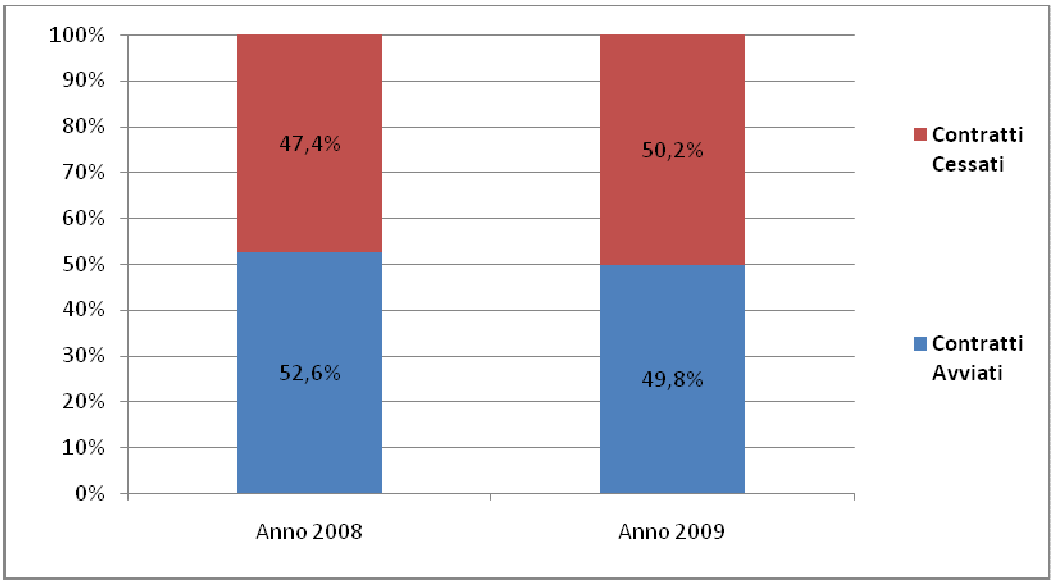
**Graf. 4. - Andamento trimestrale dei contratti avviati e di quelli cessati dal 2008 al 2009**




**Graf. 5. - Variazioni del numero di contratti avviati fra il 2008 e il 2009 per macrosettore**



**Graf. 6. - Saldo fra contratti avviati e cessati**



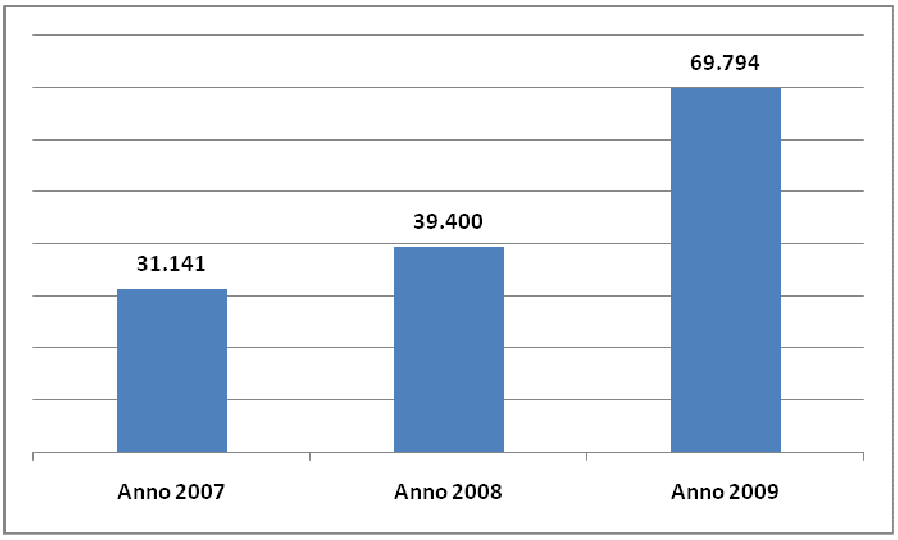

**Tab. 7. - Classi d'età e nazionalità dei lavoratori coinvolti negli avviamenti al lavoro**

| Caratteristiche anagrafiche | Anno 2008 | | Anno 2009 | | Var. % 2008-2009 |
|---|---|---|---|---|---|
| | v.a. | % | v.a. | % | |
| **Classi di età** | | | | | |
| 15-24 anni | 96.367 | 23,2% | 75.501 | 21,8% | -21,7 |
| 25-34 anni | 135.572 | 32,7% | 109.827 | 31,8% | -19,0 |
| 35-44 anni | 103.722 | 25,0% | 87.564 | 25,3% | -15,6 |
| 45-54 anni | 55.681 | 13,4% | 50.378 | 14,6% | -9,5 |
| 55 e oltre | 23.710 | 5,7% | 22.559 | 6,5% | -4,9 |
| **Nazionalità** | | | | | |
| Italiana | 333.809 | 80,4% | 276.005 | 79,8% | -17,3 |
| Comunitaria | 36.958 | 8,9% | 30.358 | 8,8% | -17,9 |
| Extracomunitaria | 44.285 | 10,7% | 39.466 | 11,4% | -10,9 |
| | | | | | |
| **Totale** | 415.052 | 100,0% | 345.829 | 100,0% | -16,7 |

Il calo degli avviamenti si riflette come si vede sul numero delle persone coinvolte, diminuiscono maggiormente gli uomini e la presenza degli over 55, ma anche dei giovanissimi e dei giovani (dai 15 ai 34 anni). Rispetto alla nazionalità sono più colpiti i lavoratori italiani (-17%) rispetto a quelli stranieri (-14%), fra questi ultimi, più i comunitari che i lavoratori extracomunitari.

L'impatto della crisi è peraltro anche rilevabile da un altro indicatore: Le domande di disoccupazione ordinaria ed edile accolte dall'INPS sul territorio piemontese dal 2007 al 2009 sono più che raddoppiate, un andamento in continua salita che non sembra arrestarsi, con una crescita tra il 2007 e il 2009 del 124%.

**Graf. 7. - Numero delle domande di disoccupazione accolte in Piemonte negli anni 2007, 2008 e 2009**




**Tab. 8. - Distribuzione annuale delle domande di disoccupazione accolte per provincia**

| Territorio | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Alessandria | 3.627 | 11,6% | 4.824 | 12,2% | 7.468 | 10,7% |
| Asti | 2.417 | 7,8% | 2.935 | 7,4% | 4.403 | 6,3% |
| Biella | 1.381 | 4,4% | 1.683 | 4,3% | 3.029 | 4,3% |
| Cuneo | 4.573 | 14,7% | 5.721 | 14,5% | 9.023 | 12,9% |
| Novara | 2.878 | 9,2% | 3.587 | 9,1% | 6.543 | 9,4% |
| Torino | 11.826 | 38,0% | 15.750 | 40,0% | 31.180 | 44,7% |
| Verbano Cusio Ossola | 2.981 | 9,6% | 2.982 | 7,6% | 5.062 | 7,3% |
| Vercelli | 1.458 | 4,7% | 1.918 | 4,9% | 3.086 | 4,4% |
| **Totale Piemonte** | **31.141** | **100,0%** | **39.400** | **100,0%** | **69.794** | **100,0%** |

**Tab.9. - Variazioni interannuali delle domande di disoccupazione accolte per provincia**

| Territorio | Var. 2007/2008 | | Var. 2008/2009 | | Var. 2007/2009 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Alessandria | 1.197 | 33,0% | 2.644 | 54,8% | 3.841 | 105,9% |
| Asti | 518 | 21,4% | 1.468 | 50,0% | 1.986 | 82,2% |
| Biella | 302 | 21,9% | 1.346 | 80,0% | 1.648 | 119,3% |
| Cuneo | 1.148 | 25,1% | 3.302 | 57,7% | 4.450 | 97,3% |
| Novara | 709 | 24,6% | 2.956 | 82,4% | 3.665 | 127,3% |
| Torino | 3.924 | 33,2% | 15.430 | 98,0% | 19.354 | 163,7% |
| Verbano Cusio Ossola | 1 | 0,0% | 2.080 | 69,8% | 2.081 | 69,8% |
| Vercelli | 460 | 31,6% | 1.168 | 60,9% | 1.628 | 111,7% |
| **Totale Piemonte** | **8.259** | **26,5%** | **30.394** | **77,1%** | **38.653** | **124,1%** |

Altro indicatore di impatto della crisi è il flusso dei soggetti disponibili al lavoro registrati presso i Centri per l'impiego provinciali che offre una misura, per quanto non esaustiva, delle persone in cerca di occupazione, o perché hanno perso o cessato il precedente impiego o perché intendono entrare per la prima volta nel mercato del lavoro.

Sempre dai dati di APL si evidenzia che il numero delle persone che si sono dichiarate disponibili al lavoro presso i Centri per l'Impiego fra il 2008 e il 2009 è aumentato di quasi il 30%, con incrementi consistenti nella provincia di Torino. Tra gli uomini e tra l'insieme dei lavoratori con età superiore a 45 anni si registrano gli aumenti maggiori.

Sono aumentati allo stesso modo sia gli italiani che gli stranieri (entrambi intorno al 30%) e fra questi ultimi in particolare i lavoratori comunitari.

Relativamente al livello di istruzione si registrano incrementi più consistenti tra coloro che possiedono un alto grado si scolarizzazione (+34%), rispetto a quanti possiedono un livello di scolarità più basso (+29%). Risultano in forte aumento tra i disponibili, i lavoratori con un titolo di studio di istruzione professionale.

**Tab. 10 - Analisi provinciale del numero di disponibili al lavoro registrati presso i CPI**

| Province | Anno 2008 | | Anno 2009 | | Variazione 2008-2009 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a | % |
| Alessandria | 5.463 | 7,0% | 7.998 | 7,8% | 2.535 | 46,4% |
| Asti | 4.619 | 5,9% | 5.716 | 5,6% | 1.097 | 23,7% |
| Biella | 4.020 | 5,1% | 5.105 | 5,0% | 1.085 | 27,0% |
| Cuneo | 8.370 | 10,7% | 9.548 | 9,4% | 1.178 | 14,1% |
| Novara | 6.494 | 8,3% | 9.203 | 9,0% | 2.709 | 41,7% |
| Torino | 44.012 | 56,0% | 58.688 | 57,6% | 14.676 | 33,3% |
| Verbano Cusio Ossola | 2.747 | 3,5% | 2.982 | 2,9% | 235 | 8,6% |
| Vercelli | 2.852 | 3,6% | 2.725 | 2,7% | -127 | -4,5% |
| **Piemonte** | **78.577** | **100,0%** | **101.965** | **100,0%** | **23.388** | **29,8%** |

**Tabella 11. - Disponibili al lavoro e genere**

| Genere | Anno 2008 | | Anno 2009 | | Variazione 2008-2009 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a | % |
| Donne | 40.915 | 52,1% | 49.364 | 48,4% | 8.449 | 20,7% |
| Uomini | 37.662 | 47,9% | 52.601 | 51,6% | 14.939 | 39,7% |
| **Totale** | **78.577** | **100,0%** | **101.965** | **100,0%** | **23.388** | **29,8%** |

.

## Tab. 12. - Disponibili al lavoro e classi d'età

| Classi di età | Anno 2008 | | Anno 2009 | | Variazione 2008-2009 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a | % |
| 15-24 anni | 18.774 | 23,9% | 20.890 | 20,5% | 2.116 | 11,3% |
| 25-34 anni | 22.737 | 28,9% | 29.784 | 29,2% | 7.047 | 31,0% |
| 35-44 anni | 20.033 | 25,5% | 26.457 | 25,9% | 6.424 | 32,1% |
| 45-49 anni | 7.062 | 9,0% | 9.744 | 9,6% | 2.682 | 38,0% |
| 50 anni e oltre | 9.971 | 12,7% | 15.090 | 14,8% | 5.119 | 51,3% |
| **Totale** | **78.577** | **100,0%** | **101.965** | **100,0%** | **23.388** | **29,8%** |

## Tab. 13. - Disponibili al lavoro e nazionalità

| Nazionalità | Anno 2008 | | Anno 2009 | | Variazione 2008-2009 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a | % |
| Italiani | 58.862 | 74,9% | 76.215 | 74,7% | 17.353 | 29,5% |
| Comunitari | 7.657 | 9,7% | 10.554 | 10,4% | 2.897 | 37,8% |
| Extracomunitari | 12.058 | 15,3% | 15.196 | 14,9% | 3.138 | 26,0% |
| **Totale** | **78.577** | **100,0%** | **101.965** | **100,0%** | **23.388** | **29,8%** |

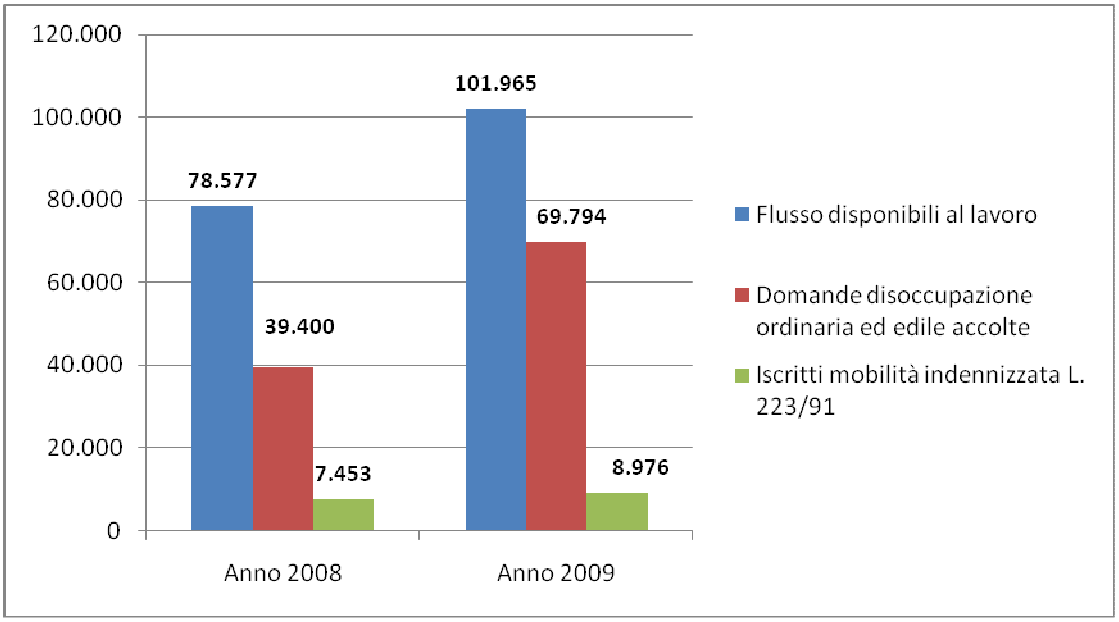
## Tab. 14. - Disponibili al lavoro e titolo di studio

| Titolo di studio | Anno 2008 | | Anno 2009 | | Variazione 2008-2009 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a | % |
| Nessun titolo | 4.396 | 5,6% | 4.879 | 4,8% | 483 | 11,0% |
| Licenza elementare | 3.317 | 4,2% | 3.889 | 3,8% | 572 | 17,2% |
| Licenza media oppure obbligo | 30.054 | 38,2% | 38.010 | 37,3% | 7.956 | 26,5% |
| Istruzione professionale | 1.511 | 1,9% | 3.935 | 3,9% | 2.424 | 160,4% |
| Diploma | 19.041 | 24,2% | 24.818 | 24,3% | 5.777 | 30,3% |
| Diploma universitario e extra-universitario | 632 | 0,8% | 1.065 | 1,0% | 433 | 68,5% |
| Laurea (primo e secondo livello) | 3.671 | 4,7% | 5.575 | 5,5% | 1.904 | 51,9% |
| Master e Corsi Post Laurea | 154 | 0,2% | 133 | 0,1% | -21 | -13,6% |
| Non rilevato | 15.801 | 20,1% | 19.661 | 19,3% | 3.860 | 24,4% |
| **Totale** | **78.577** | **100,0%** | **101.965** | **100,0%** | **23.388** | **29,8%** |

E' interessante il confronto fra il flusso dei disponibili ed il numero delle domande di disoccupazione accolte nonchè dei percettori di indennità di mobilità. Complessivamente 78.770 persone hanno percepito un'indennità di disoccupazione o mobilità nel corso del 2009, con una copertura quindi del 77% circa rispetto al flusso dei disoccupati registrato nello stesso anno; tale tasso di copertura nel 2008 era di circa

il 60% , con 46.853 persone che avevano percepito almeno una delle due tipologie di indennità

**Graf. 8. - Confronto fra il flusso annuale dei disponibili al lavoro e i disoccupati percettori di indennità di disoccupazione e di mobilità**




**La fragilità socioeconomica nel welfare della città**

Al netto del fatto che in tutte le città è molto più forte, soprattutto tra le persone sole, quella che viene chiamata povertà soggettiva, ovvero sentirsi poveri, anche se materialmente il proprio reddito è leggermente sopra il livello di povertà , tra i vari gruppi fragili è consistente **quello degli stranieri.**

Negli anni si assiste ad un progressivo incremento della presenza di stranieri in città; i residenti nel 1990 erano circa 14.000, a dicembre 2009 superano i 120.000, di cui quasi il 50% costituito da comunitari.

Il trend medio annuo di crescita - in continua ascesa - determina una percentuale di presenza straniera che supera il 12%. La presenza di soggetti stranieri residenti in città pertanto risulta superare di almeno 3 punti la media nazionale.

A questo dato si aggiungono naturalmente i soggetti irregolari, sia stanziali che in continuo movimento tra la città e l'area metropolitana.

L'allargamento dell'Unione dal 2007 facilita i processi di ricongiungimento familiare ma genera, al contempo, maggiori esigenze di servizi quali abitazione, scolarizzazione, tutela della salute e, naturalmente, lavoro.

Se per taluni aspetti si assiste ad una stabilizzazione e ad una maggiore integrazione, con conseguente modificazione della domanda, d'altro canto prosegue con immutata costanza il processo migratorio provocato, non solo dalla situazione di instabilità economica internazionale, ma anche da processi di ricongiungimento familiare successivi alla regolarizzazione già avviata dalla legge 222/2002.

Gli interventi di contrasto all'immigrazione clandestina adottati dal Governo italiano nel corso del 2009 non sembrano significativamente modificare il ritmo di nuovi stanziamenti di immigrati nella realtà economica e sociale cittadina.

Nei servizi della Città viene svolta l'importante funzione di offerta di servizi di informazione, fornita direttamente agli stranieri che si rivolgono in varie forme agli

uffici: di persona agli sportelli, per telefono, via internet, e-mail, incoraggiando e potenziando la rete di punti di informazione pubblici e privati.

Gli ambiti maggiormente rilevanti di attività riguardano le procedure legate ai permessi di soggiorno, al ricongiungimento familiare, al riconoscimento della cittadinanza e agli ingressi, ma anche il diritto alla salute, il lavoro, la formazione, la casa, la vita sociale e culturale.

La normativa sulla permanenza degli extracomunitari sul territorio nazionale prevede alcune fattispecie che richiedono l'attestazione della disponibilità in favore dello straniero di un'adeguata sistemazione alloggiativa. Tale attestazione deve essere rilasciata dal Comune o dall'azienda sanitaria competente per territorio. Il servizio nell'arco degli ultimi anni è stato erogato soprattutto dai nostri Uffici Comunali e ad un numero crescente di richiedenti, in misura proporzionale alla contestuale crescita della popolazione straniera residente, con un trend annuale di pratiche che ormai supera le 6.000 unità e che potrà ulteriormente crescere in ragione delle modifiche introdotte dal 2009 dalla legge 94.

L'aumentato flusso di stranieri richiedenti asilo e rifugiati ha determinato dal 2007 l'esigenza di intraprendere la ricerca e il reperimento di nuove disponibilità di accoglienza residenziale e di potenziamento dei servizi di sostegno e accompagnamento all'integrazione, ad oggi sono circa 300 i posti in disponibilità residenziale per richiedenti asilo e rifugiati, continuativamente offerti dalla Città.

**I gruppi di popolazione fragile, pur avendo in comune la scarsità di risorse economiche, sono caratterizzati da rischi e domande di servizi e politiche di 'protezione' molto differenziate.**

Questo dato emerge da un'analisi degli accessi ai servizi sociali circoscrizionali, caratterizzato da un aumento costante dell' affluenza di cittadini che si trasforma in aumento di richiesta ed erogazione di interventi e servizi.

Nel 2009 i nuovi accessi ai servizi sociali delle dieci circoscrizioni sono stati complessivamente **14.715 con un aumento rispetto ai tre anni precedenti pari al 25%** (accesso 2006:11707; 2007: 13540; 2008:14535) **di cui: 53% anziani**, 35% adulti, 4% disabili, 8% minori

Le problematiche emergenti sono costituite dal numero sempre più elevato di persone anziane non autosufficienti che necessitano di interventi consistenti a sostegno della perdita di autonomia, con conseguente impossibilità di risposta immediata alla totalità dei richiedenti.

Richieste sempre più frequenti di interventi a sostegno della permanenza presso il proprio domicilio anche in condizioni fortemente problematiche di tipo sanitario e sociale

***Anche l'accesso ai servizi da parte della** popolazione adulta è in costante e progressivo aumento**; nel 2006:e nel 2007 rappresentava il 27% degli accessi complessivi, nel 2008 il 28% e nel 2009 il 35%: di questo il 38% è costituito da adulti con figli minori che portano richieste non legate ai minori ma al nucleo nel suo complesso quali problemi abitativi, di natura economica, mancanza di lavoro ecc.** Il 40% (del totale degli accessi adulti 35%) sono stranieri, di questo il 56% con figli minori.*

***I Servizi registrano un'impennata di richieste in emergenza in conseguenza della perdita della casa collegata alla drastica riduzione del reddito familiare, alla perdita del lavoro, alla separazione coniugale, al mancato rinnovo del permesso di soggiorno. Il fenomeno coinvolge sia cittadini italiani che stranieri e comporta problemi particolari per i nuclei con figli minori.***

Di fronte a questa problematica i servizi, in assenza di politiche abitative innovative, ( i nuovi programmi di housing sociale sono in fase di preparazione) sono

impotenti e rispondono in caso di presenza di disabilità o di figli minori con interventi di tipo temporaneo e non risolutivo.

**Alcune risposte:**

Le famiglie torinesi esprimono come si è visto seri problemi di "tenuta" e sempre di più richiedono di essere "vicariate" nel quotidiano: per questa ragione probabilmente **l'offerta dei servizi domiciliari,** riordinata a far data dal 2006, ha fatto registrare una crescita esponenziale della domanda in tutti i settori di utenza: gli anziani beneficiari di interventi domiciliari sono raddoppiati, in particolare in relazione ai problemi di gestione della non autosufficienza, ma anche per i minori è stato necessario attivare un numero elevato di nuove prese in carico, soprattutto in presenza di nuclei monoparentali o relativamente alle problematiche assistenziali derivanti dalla gestione di handicap gravissimi; per l'utenza disabile adulta inoltre la domiciliarità ha rappresentato un' ulteriore risposta a fianco della tradizionale offerta educativo/riabilitativa. **In tutto queste sole prestazioni registrano più di 10,000 utenti.**

Va detto che più che di nuova domanda si tratta di una vera propria "emersione" della domanda, probabilmente fino a prima assolta con fatica in proprio dalle famiglie, magari anche con il ricorso al lavoro nero, ( **sono circa 4000 le assistenti familiari – perlopiù straniere- che lavorano con regolare contratto nel sistema della domiciliarità** ) che oggi ha trovato un canale pubblico di finanziamento, divenuto sempre più importante in concomitanza con la crisi economica; è interessante infatti notare come nel tempo sia anche diminuito notevolmente il tasso di rinunce registrato inizialmente, che testimoniava tutto sommato la "autosufficienza" delle famiglie a gestire in proprio tali problematiche.

Oggi il sistema delle cure domiciliari registra una impressionante pressione che minaccia la tenuta stessa del livello di offerta finora garantito e costringe ad introdurre in tutti gli ambiti criteri di priorità per le situazioni connotate da debolezza socio-economica coniugata con gravità sanitaria.

Per i **soggetti più fragili** nel 2009, si è arrivati a un tasso di riempimento del 100% delle case di Ospitalità notturna, dove sono state accolte 1292 persone (261 donne e 1031 uomini), 258 delle quali hanno fruito di interventi di accompagnamento sociale personalizzato con progetti di reinserimento. Si è ridotto il numero delle persone che utilizzano quali luoghi di stanzialità la strada, le stazioni, gli ospedali. 204 persone hanno fruito dell'accompagnamento sociale da parte del servizio educativo diurno e mediante l'accompagnamento del servizio itinerante notturno, 490 persone hanno fruito di interventi presso i luoghi di stanzialità; in alcuni casi l'accompagnamento sociale ha facilitato il ricovero ospedaliero o visite mediche. 907 persone (molte non residenti a Torino) si sono rivolte all'ambulatorio socio sanitario (804 uomini e 103 donne).

Mediante il ritiro di derrate non consumate presso le scuole o prossime alla data di scadenza da alcuni ipermercati, associando alla rete altre mense del Volontariato si è soddisfatta una richiesta di circa 1000 pasti al giorno a *costo zero.*

**Per quanto l'"**emergenza freddo**" per le persone (perlopiù straniere) che vivono in grave stato di precarietà, la Città ha allestito 104 posti nel sito del Parco M. Carrara (Pellerina) che nel periodo dicembre – marzo ha registrato complessivamente 6828 presenze**

Presso le case di ospitalità di primo livello, le convivenze guidate e gli alloggi di risocializzazione sono state inserite 220 persone con un aumento del 30% dell'utenza rispetto al 2007.

Per i cittadini con **disabilità** e le loro famiglie, nel corso del 2009 sono stati avviati 9108 interventi in attività diurna, servizi residenziali, affidamenti residenziali, interventi di Pronto Intervento e Tregua e domiciliarità.

**Si è attivata la concessione di locali per le cure odontoiatriche a favore dei cittadini in condizioni di vulnerabilità, a tariffe calmierate.**

Infine nel 2009, 5590 cittadini hanno usufruito di almeno un **contributo economico** di diversa natura da parte della Città. Di questi, 3462 sono anziani (> 60 anni).

Nel 2009 **i minori** in affidamento residenziale sono stati complessivamente 711 (nel 2008 644 + 10,4%) di cui in affidamento a terzi 428 .

**Sul tema del Lavoro**

Le politiche del lavoro sono, da oltre 10 anni, al centro di provvedimenti legislativi e riforme non sempre organiche e tra loro coerenti. Tuttavia, le sfide che occorre affrontare, aggravate dalla crisi dell' economia reale, dovrebbero vedere un aggiornamento delle politiche del lavoro, o meglio dei lavori, una ridiscussione degli assetti della governance degli interventi in favore dell'occupazione, del rapporto tra enti territoriali e competenze a loro attribuite.

Le risorse proprie del Comune ( che non ha specifiche competenze sul tema e proprio per questo tantomeno risorse trasferite) sono su questo terreno sempre più scarse. Abbiamo nonostante ciò mantenuto:

**1) Il sostegno economico ai lavoratori colpiti da crisi**

Il **Servizio Anticipo CIGS** istituito dalla Città nel 2004, attraverso il quale in base di una convenzione con l'INPS, la Città anticipa la cassa integrazione guadagni straordinaria (600 € mensili per dodici mesi più eventuali periodi di proroga o in deroga) ai dipendenti delle aziende fallite, in liquidazione coatta amministrativa, in amministrazione straordinaria, è proseguito nel 2009 non solo per i lavoratori residenti in Torino ma anche per quelli residenti in altri Comuni, in particolare della Provincia di Torino, che si sono convenzionati con la Città per la gestione associata di tale servizio.

Si sono convenzionati con Torino complessivamente 244 Comuni .

**I lavoratori interessati sono stati complessivamente 1.662.** Nell'estate 2009 l'esperienza della Città è stata assunta dalla Regione Piemonte, che attraverso L.R. 22 del 6 Agosto 2009, ha delegato l'Agenzia Piemonte Lavoro a operare sul territorio piemontese, per anticipare il trattamento di CIGS ai lavoratori dipendenti da aziende in Procedura Concorsuale.

Dal 2010 perciò le nuove procedure per l'anticipo CIGS saranno effettuate su tutto il territorio regionale dall'Agenzia Piemonte Lavoro, fermo restando che tutti i lavoratori interessati da una anticipazione attivata dalla Città continueranno a beneficiare del servizio fino al termine del trattamento di CIGS, comprese sia l'eventuale proroga che l'eventuale deroga, e che per tutti i lavoratori residenti in Torino continuerà il servizio attivato dalla Città.

Sarà avviato e realizzato nel corso del 2010 in collaborazione con Compagnia di San Paolo che ha messo a disposizione per l'area della Città di Torino 1.500.000 di euro, **il progetto "Reciproca solidarietà e lavoro accessorio"** che ha la finalità di coinvolgere i cittadini colpiti dalla crisi in attività retribuite promosse da enti senza fini di lucro che abbiano come riferimento la "cura della comunità" utilizzando lo strumento dei voucher per il lavoro accessorio ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. 276/03 così come aggiornato dall'ultima legge finanziaria (L.191/09).

**2) I servizi di informazione, orientamento, supporto all'inserimento lavorativo, all'autoimpiego e alla ricollocazione al lavoro**

Presso il **"Centro lavoro Torino"**, Servizio che la Città di Torino mette a disposizione di quanti hanno appena perso il lavoro o che devono affrontare un

cambiamento professionale, sono continuate le attività informative formative, orientative e consulenziali, di supporto alla ricollocazione, alla continuità lavorativa o all'autoimpiego. Nel 2009 si sono registrati 10.100 passaggi, 580 persone hanno usufruito della navigazione internet per la ricerca del lavoro e 1140 del servizio fax per l'invio delle domande, sono stati circa 1159 i CV redatti, 60 le consulenze specialistiche; 576 persone hanno partecipato a seminari di orientamento, e 191 sono state prese in carico nel percorso di supporto alla ricollocazione ed alla continuità lavorativa. **Le persone ricollocate a fine 2009, tenendo conto anche delle persone prese in carico nel 2008 sono 297** di queste 153 con contratti superiori a un anno o a tempo indeterminato.

Nei **Servizi Decentrati per il Lavoro collocati presso le Circoscrizioni 5-7-10**, nel 2009 sono stati registrati complessivamente più di **14.300 passaggi** e le persone coinvolte in percorsi di consulenza sono state circa 250.

3) I Cantieri di Lavoro

Nel 2009, per non ridurre il numero di partecipanti, per allineare lo strumento "cantieri" ad altri interventi finalizzati a favorire l'inserimento lavorativo, e diminuirne le derive assistenzialistiche, sono stati modificati assetto e modalità attuative dei cantieri di lavoro realizzati dalla Città. D'intesa con le OO.SS., **430 disoccupati a reddito zero sono stati inseriti nei cantieri** con un impegno orario di 25 ore settimanali invece delle tradizionali 35. **125 persone che per la propria età non hanno possibilità di reinserimento occupazionale**, sono inoltre state inserite nei cantieri fino al raggiungimento della pensione o al compimento dei 65 anni. Ai cantieri hanno infine partecipato 15 persone segnalate dalla Procura della Repubblica e 20 disabili segnalati dai Servizi sociali.

Ai partecipanti ai cantieri sono stati inoltre proposti percorsi comprendenti azioni di orientamento collettivo e individuale, corsi formativi su argomenti specifici, sostegno nella ricerca del lavoro e nell'incontro con le aziende. 213 cantieristi hanno partecipato alle iniziative, 171 hanno usufruito delle attività di orientamento, 110 hanno partecipato ai corsi formativi e 7 hanno trovato occupazione al termine del cantiere.

Inoltre molte persone escluse o in uscita dai cantieri sono state avviate in percorsi di tirocinio formativo.

*4) Il sostegno ai soggetti più deboli*

A favore di persone con invalidità e con gravi svantaggi e difficoltà occupazionali e sociali, sono stati realizzati percorsi e tirocini formativi finalizzati all'occupazione sostenuti da incentivo economico, anche in collaborazione con associazioni del privato sociale per realizzare iniziative di inserimento lavorativo strettamente connesse al sostegno in altri ambiti di vita (casa, salute, famiglia, ecc). **Sono state 174 le persone** coinvolte nel 2009 in questi progetti.

Una particolare attenzione è stata dedicata a detenuti o ex detenuti. Sono stati avviati o conclusi progetti riferiti a persone private della libertà personale. La Città ha inoltre promosso lo sviluppo delle attività lavorative svolte all'interno del carcere attraverso la redazione di un "**Vademecum Carcere e Lavoro**" dedicato alle imprese ed **il sostegno al "Polo produttivo Vallette**".

Infine particolare rilevanza nelle politiche del lavoro rivolte ai soggetti più deboli ha l'attuazione **del Regolamento comunale n. 307** che mira a favorire l'inserimento lavorativo di soggetti disabili e svantaggiati negli affidamenti a terzi di forniture e servizi della Città di Torino. I risultati raggiunti sono stati considerevoli ( dal monitoraggio 2009 risultano oltre **450 svantaggiati occupati nel 2008**) e in tal modo si è concretamente favorita l'inclusione lavorativa e sociale delle fasce di popolazione più in difficoltà: nel 2010 si tratterà di mantenere e consolidare questi risultati pur in un quadro di crisi e contrazione complessiva delle risorse.

5) Percorsi di orientamento, formazione e inserimento lavorativo

I **piani di valorizzazione dell'occupabilità**, anche in collaborazione con Circoscrizioni cittadine, hanno visto coinvolti circa **324 cittadini torinesi** appartenenti a fasce deboli del mercato del lavoro. Sono stati **inserite 140 persone in percorsi individualizzati** di tirocinio, coerenti con età, profili e settori di attività economica individuati .

Con riferimento all'"Accordo di Programma fra Provincia e Città di Torino per la realizzazione del **Piano Provinciale pluriennale di orientamento, obbligo di istruzione e occupabilità**", si è dato avvio alle azioni di Orientamento che hanno come destinatari giovani tra i 16 ed i 21 anni, a rischio di dispersione scolastica e di emarginazione dal mercato del lavoro. Nel corso del 2009 sono stati intercettati e orientati **289 ragazzi/e "dispersi" e 70 sono stati inseriti in tirocinio**

Inoltre nel corso del 2010 partirà la seconda annualità del progetto "**Qualificazione degli assistenti familiari e servizi integrati sull'assistenza familiare**" rivolto a 420 persone ( a 120 disoccupati/sottooccupati verrà erogata una indennità di frequenza) Nel 2009 il progetto realizzato insieme alla Provincia e alla Divisione Servizi Socio-Assistenziali della Città, con la collaborazione di 15 agenzie formative e di 5 CTP cittadini, ha coinvolto **569 (509 straniere** ) assistenti familiari, di queste 368 hanno potuto usufruire di un sostegno al reddito nella partecipazione alle attività formative e 320 sono state inserite ai corsi CTP per il conseguimento della licenza media inferiore. Sempre sul tema della assistenza familiare sono operativi 4 sportelli sperimentali dedicati, affidati ad associazioni che sul territorio operano nell'ambito del lavoro di cura, che forniscono alle famiglie e alle assistenti familiari servizi di informazione, orientamento e consulenza.

**Le condizioni della popolazione in Campania.**
Nota per l'audizione CIES del 22 aprile 2010
di Susi Veneziano

**Indicatori economici**

Se nell'insieme si considera il più basso numero di occupati e di pensionati e il più basso livello di reddito che occupati e pensionati percepiscono, il deficit economico che la Campania ha nel tempo accumulato rispetto agli standard nazionali, e che oggi presenta, corrisponde a poco meno di 30 miliardi di reddito all'anno. Questo eclatante risultato si limita a tenere conto solo dei redditi da lavoro dipendente, della differenza nel rapporto tra occupati dipendenti e popolazione in età da lavoro (un rapporto che in Campania è pari a 29,6 % e in Italia a 43,4%) e delle pensioni che la struttura dell'occupazione dipendente nel tempo produce. Ciò che incide è soprattutto la differenza nella quantità di occupati, che tradotta in termini assoluti equivale a circa 543 mila lavoratori dipendenti in meno[1]. Quali aggiustamenti sono possibili se si parte da questo livello di divario? E quali altri divari questo dato sottende rispetto a ciò che avviene dentro la popolazione, la struttura sociale e l'economia della Campania?

A confermare l'evidenza statistica del divario ci sono i dati di contabilità territoriale. La popolazione della regione (5.811.390) ha un reddito annuo pro capite (dati 2008) pari a 16.866,5 euro e un consumo finale interno per abitante pari a circa16.690 euro all'anno. Il Pil pro capite in Italia è pari a 26.277,7 euro con uno scarto di circa 9.500 euro, mentre il consumo pro capite è di 20.679,7 e fa registrare per la Campania circa 4.000 euro in meno. La differenza tra reddito e spesa pro capite è in Campania pari quasi a zero (meno di 200 Euro), mentre nell'insieme del paese è pari a circa 5.400 euro. Molto distanti sono anche i livelli di produttività del lavoro che in Campania risultano più bassi di circa 7.300 euro, mentre i redditi da lavoro dipendente (per occupato dipendente) si distanziano in misura più contenuta, di circa 3.000 euro annui.

**Il mercato del lavoro**

Secondo i dati più aggiornati dell'indagine continua sulle forze di lavoro dell'Istat la popolazione della Campania nel 2009 conta 1.612 mila occupati. Agli occupati si aggiungono 240 mila persone in cerca di lavoro, per un totale di 1.852 mila appartenenti alle forze di lavoro. Il mercato del lavoro regionale mostra un rapporto tra forze di lavoro e popolazione in età da lavoro (15-64 anni) inferiore al 50% (47%), distante ben 16 punti dalla media italiana (63%), 23 punti da quella dell'Europa dei 27 (70%)**.** Riguardo all'occupazione i divari aumentano. E' occupato in Campania il 40,8% della popolazione in età da lavoro. Rispetto alla media nazionale (57,4%) lo scarto è di circa 17 punti percentuali.

Una parte molto consistente di popolazione non appartiene alle forze di lavoro pur avendo un'età compresa tra 15 e 64 anni. Si tratta di oltre 2 milioni di persone delle quali due terzi è costituito da donne. Il 30% (632 mila) di questa popolazione si compone di persone che cercano lavoro (seppure non attivamente) o sono disponibili a

[1] La differenza dei redditi da lavoro dipendente, pari a 2.792,2 euro, moltiplicata per 1.163.123 occupati dipendenti campani equivale a un redito complessivo di 3.247.672.040.60 Euro. La differenza nei tassi di occupazione dipendente, moltiplicata per il reddito medio da lavoro dipendente equivale invece a ben 19.778.052.787,36. Riguardo ai redditi da pensione (che comprendono tutti i tipi di trattamenti pensionistici anche assistenziali) i dati forniti dall'INPS per l'anno 2007 mostrano differenze sia nel numero di pensionati ogni mille abitanti sia nei valori medi degli importi dei trattamenti, inferiori in Campania di circa 1.600 euro annui rispetto alla media nazionale. Meno pensionati e pensioni più basse combinano i loro effetti con il risultato di uno scarto complessivo di 325 mila pensionati e, in termini di reddito di poco più di 6 miliardi di euro (6,363).

lavorare. Anche per questa popolazione la maggioranza è costituita da donne (60%). Gli esperti definiscono questa condizione come disoccupazione allargata, o come offerta potenziale, o come offerta scoraggiata. La sua consistenza in Campania porterebbe il tasso di disoccupazione regionale allargato ad un valore pari al 26%. I dati sulla composizione di questa offerta per età e livello di istruzione mostrano che si tratta in gran parte di disoccupazione scoraggiata, sia giovane che adulta, con livelli di istruzione medio bassi. La parte restante di popolazione non attiva, non interessata e non disponibile al lavoro è costituita soprattutto da donne casalinghe, da studenti, da percettori di indennità e pensioni.

**Lavoro irregolare**

Il divario è meno rilevante se si considera l'economia sommersa e il lavoro irregolare? I più recenti aggiornamenti della statistica ufficiale[2] indicano che in Campania il 17,3% delle unità di lavoro[3] è costituito da lavoro irregolare[4] contro un valore medio nazionale dell'11,8%. In valori assoluti siamo nell'ordine di poco meno di 100 mila (98.516) irregolari in più presenti in Campania e di un ridimensionamento dei divari nell'insieme trascurabile considerato, tra l'altro, che sia le rilevazioni ufficiali sulle forze di lavoro, sia le statistiche sulla contabilità territoriale includono nei loro computi sull'occupazione questa tipologia di lavoro irregolare.

Più interessanti appaiono invece i risultati di una recente ricerca, promossa dall'Agenzia regionale del lavoro campana e realizzata dalla Facoltà di Sociologia dell'Università Federico II, su un campione rappresentativo di iscritti nel centro per l'impiego di Scampia, attivo nell'area Nord di Napoli. La ricerca ha analizzato con cinque rilevazioni successive nell'arco di tre anni (2006-2009) i percorsi e le posizioni dei disoccupati rispetto alla condizione lavorativa, alla ricerca del lavoro, alla condizione di reddito e alla presenza di lavoro irregolare.

Riguardo al lavoro irregolare la ricerca ha rilevato che esso viene svolto in modo stabile o ricorrente, con una sostanziale continuità, dal 31,4% degli intervistati (il 17% con impieghi stabili, il 14% con entrate e uscite ricorrenti). L'esperienza di un lavoro irregolare si caratterizza invece come occasionale e discontinua per il 40% dei disoccupati, mentre non ha mai svolto alcuna attività irregolare il 27,8%. Le donne sono presenti molto marginalmente (il 44% è del tutto assente, il 38% svolge lavori occasionali e discontinui), mentre ben il 46% dei maschi ha stabilmente un'occupazione irregolare e solo il 10% non ne ha mai svolta alcuna.

La ricerca caratterizza il lavoro irregolare presente nella popolazione disoccupata come una realtà molto differenziata per tipologie di impieghi e per tipologie di offerta di lavoro: ad esempio il disoccupato maschio adulto coniugato con bassa istruzione ha una altissima probabibilità di essere occupato stabilmente in un lavoro irregolare che lo pone

---

2 Istat, Indagine conoscitiva su taluni fenomeni distorsivi del mercato del lavoro (lavoro nero, caporalato e sfruttamento della manodopera straniera), Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica Prof. Enrico Giovannini, Roma, 15 aprile 2010, XI Commissione permanente "Lavoro pubblico e privato", Camera dei Deputati

3 ULA, unità di lavoro standard, misura standardizzata dell'occupazione che partecipa alla formazione del reddito ottenuta dalla somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e delle prestazioni lavorative a tempo parziale trasformate in unità equivalenti a tempo pieno.

4 La stima elaborata dall'Istat sulla contabilità (ultimo aggiornamento riferito al 2007) è basata sul confronti tra fonti diverse (famiglie, imprese, amministrazioni) e individua le prestazioni lavorative che non rispettano la normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente. Tale stima esclude sia le diverse forme di irregolarità parziale (il cosiddetto lavoro grigio connesso al ridotto pagamento dei contributi, alla pratica della retribuzione fuori busta, all'utilizzo irregolare di contratti di prestazione d'opera), sia ciò che né le famiglie, né le imprese rivelano, come ad esempio l'economia criminale e le forme più occultate e abusive di produzione del reddito.

in una condizione di povertà e di segregazione entro una condizione lavorativa destinata a non cambiare se non in peggio; diversamente un giovane con alta scolarità occupato precariamente nell'economia regolare ha elevata probabilità di svolgere saltuariamente anche lavori irregolari e mantiene una forte e dinamica presenza sul mercato del lavoro con attive e ricorrenti azioni di ricerca di lavoro, condizione questa che evidenzia una sostanziale parità di genere con basse differenziazioni tra giovani maschi e femmine; una donna adulta poco scolarizzata ha pochissime probabilità di svolgere un lavoro irregolare, concentrate esclusivamente nel lavoro domestico e non mostra alcuna attività di ricerca di lavoro o aspettativa di inserimento nel lavoro regolare; i giovani non coniugati, maschi e femmine, con bassa istruzione o qualificazione che non svolgono nessun lavoro irregolare spesso associano tale condizione ad una assenza di ricerca di lavoro, mostrando una posizione di sostanziale esclusione e di autoesclusione da qualsiasi possibilità di vita attiva.

Emerge dunque una casistica sul lavoro irregolare svolto dai disoccupati di Napoli che non incoraggia interpretazioni più ottimistiche, rispetto a quanto indicano le fonti ufficiali, sulle effettive dimensioni della disoccupazione e della povertà a Napoli. Appare al contrario confermato dai risultati della ricerca che il lavoro irregolare si caratterizza generalmente come una oggettiva costrizione e come una condizione di sopravvivenza in povertà per la gran parte della popolazione che non ha accesso ad una occupazione regolare.

Che si tratti di una condizione in assoluto penalizzante sia per chi ne è investito sia per l'economia e il mercato del lavoro, lo dimostrano i forti tratti di segmentazione che abbiamo descritto e il progressivo deterioramento delle condizioni economiche e professionali che le carriere di disoccupazione con lavoro irregolare registrano, le cui evidenze più rilevanti sono costituite dal declino progressivo di qualsiasi possibilità di fuga dal lavoro irregolare per la popolazione maschile adulta, dal peggioramento relativo delle possibilità di lavoro regolare che si registrano nel corso del tempo per i giovani che alternano lavori regolari precari e lavori irregolari, dal diminuire delle opportunità di lavoro anche irregolare per i giovani e le giovani con livelli di scolarità più elevati ai quali non resta altro che la prospettiva di persistere nella ricerca di lavoro (sia regolare che irregolare) o andarsene, dal diminuire delle opportunità di lavoro irregolare per la popolazione femminile giovane e adulta con bassa istruzione, che del tutto razionalmente non può fare altro che abbandonare l'attesa e la prospettiva del lavoro.

Al lavoro irregolare, infine si associano fortemente le condizioni di povertà. Oltre il 70% dei disoccupati intervistati è in condizione di povertà assoluta, ma la presenza di tale condizione si accentua in misura particolare per chi svolge continuativamente (86,4%) o con alta frequenza un lavoro irregolare (78,8%).

Si legge nel rapporto di ricerca in via di pubblicazione: "Questo dato pare smentire senza ambiguità la tesi di quanti sostengono la necessità di "misurare" l'incidenza del lavoro irregolare, quasi si trattasse di un indicatore capace di incidere notevolmente sulle stime ufficiali della povertà familiare (o della disoccupazione). Un percorso di forte continuità della presenza nel mercato del lavoro irregolare o più in generale informale finisce per aumentare la probabilità che la famiglia risulti povera: tale incremento è pari a circa dieci punti percentuali rispetto alla media del campione. Il risultato a prima vista paradossale si spiega facilmente tenendo in dovuta considerazione due variabili cruciali: la tipologia familiare e il sesso dell'intervistato. Il coinvolgimento nel lavoro nero nella sua forma più regolare e continuativa è infatti tipico dei disoccupati maschi piuttosto che delle donne e dei disoccupati con carichi familiari (specie quelli che vivono soli con il proprio nucleo), evidentemente costretti a mantenere una occupazione irregolare nel tempo, pur sapendo che il reddito che se ne

ricava è del tutto insufficiente a far uscire la famiglia da una condizione di povertà cronica e spesso grave"[5].

Il lavoro irregolare è dunque una realtà diffusa e caratterizzata da precarietà e marginalità, che incide negativamente sulla condizione economica e professionale della popolazione, un fenomeno di sottoccupazione che non riduce ma ripropone con modalità molto diversificate e complesse il quadro delle criticità sociali ed economiche legate alla debolezza strutturale della economia formale nell'area napoletana.

**Le pensioni e gli ammortizzatori sociali**

I divari nei livelli di occupazione agiscono nel tempo, accumulando gli squilibri nelle condizioni economiche della popolazione. La distribuzione dei redditi da trasferimento ne è una chiara conseguenza, in particolare per le pensioni e per gli ammortizzatori sociali.

Il sistema previdenziale e di protezione sociale gestito dall'INPS conta in Italia 16.050.34 pensionati, compresi i titolari di pensioni sociali e di invalidità. Di questi 1.264.254 mila sono presenti in Campania. Da questa fonte di informazione risulta che mediamente in Italia il coefficiente grezzo di pensionamento per mille abitanti è pari a 274,5, in Campania è di 218,4 (-56,1).

La ponderazione di questi dati con gli indicatori demografici, che tengono conto dei diversi indici di invecchiamento, riduce il divario ma non lo elimina. La posizione della Campania è conseguenza non solo di una diversa composizione demografica, con più bassi indici di vecchiaia (la Campania risulta la regione con la popolazione più giovane 89,9 per cento contro un valore medio nazionale del 141,7 per cento), ma anche di una più ristretta base di occupati e di contributi pensionistici che la regione è riuscita ad accantonare nel tempo.

I divari e il deficit di lavoro e di reddito che si evidenziano dal confronto tra dati ragionali e nazionali non risultano compensati dal sistema degli ammortizzatori sociali.

Il sistema degli ammortizzatori sociali, com'è noto, è incentrato su una articolata trama di dispositivi legati al lavoro: indennità di cassa integrazione rivolte agli occupati sospesi dal lavoro (ordinaria, edile, straordinaria, in deroga); indennizzi destinati a chi perde un lavoro e che prevedono la certificazione dello stato di disoccupazione (indennità ordinaria, indennità di disoccupazione edile, indennità di mobilità, indennità per lavori socialmente utili); dispositivi etichettati come indennità di disoccupazione ma che in realtà sono concessi a lavoratori sottoccupati nei periodi di non lavoro, non necessariamente vincolati alla certificazione della disoccupazione (indennità ordinaria con requisiti ridotti, indennità agricola). A tali dispositivi si sono aggiunti nell'ultimo anno nuovi strumenti destinati all'area dei lavoratori precari e delle aziende di minori dimensioni che sono stati introdotti per fronteggiare la crisi.

Non è purtroppo possibile delineare la situazione attuale dei trattamenti di indennizzo e sostegno al reddito, in risposta alla crisi, se non per quello che riguarda l'utilizzo della cassa integrazione, in quanto i dati relativi ai dispositivi sono disponibili solo fino all'anno 2007. Si può tuttavia ipotizzare che, al di fuori del dispositivo della cassa integrazione in deroga, molto diffusa e ad alta protezione, i nuovi dispositivi non

[5] I primi risultati della ricerca relativi alla prima rilevazione effettuata sul campione sono stati pubblicati nel volume G.Orientale Caputo ( a cura di), Periferie del lavoro, Quaderni Arlav, Napoli, 2009. I risultati qui riportati si riferiscono ad un secondo rapporto di ricerca, sull'analisi longitudinale, che è in via di pubblicazione, nel quale il capitolo relativo al lavoro irregolare è stato curato da Sara Corradini. La citazione riportata nel testo è tratta dal capitolo del rapporto che tratta il tema della povertà, curato da Dora Gambardella e Enrica Morlicchio. Un'ampia illustrazione dei risultati della ricerca relativi al tema del lavoro irregolare è disponibile in E.Pugliese (a cura di), Indagine sul lavoro nero, in CNEL, Il lavoro che cambia, Roma 2009.

sembrano avere prodotto risultati di particolare evidenza in termini di capacità di copertura e di intensità di aiuto.

***Cassa integrazione***

La cassa integrazione guadagni, largamente estesa nell'ambito di applicazione attraverso dispositivi di concessione in deroga, è il principale strumento con cui si sta fronteggiando la crisi a partire dalla fine del 2008. In Campania le ore erogate nel 2009 sono state 44,755 milioni e hanno riguardato mediamente 21.559 unità di lavoro (unità teoriche calcolate considerando lavoratori che svolgono 173 ore di lavoro mensili e sospesi a zero ore). Nel 2010 le ore autorizzate per i primi tre mesi sono 12,563 milioni corrispondenti a 24.205 unità di lavoro.

Il modo in cui il ricorso alla cassa integrazione evolve in Campania evidenzia il carattere strutturale e duraturo della crisi, con una tendenza tuttora crescente di ricorsi alla cassa integrazione ordinaria (il primo stadio dei passaggi nelle situazioni di crisi aziendali che col rallentare della crisi dovrebbero diminuire) e un accumulo molto rilevante di aziende e occupati in cassa integrazione straordinaria, originato dai passaggi dalla cig ordinaria in scadenza, dal protrarsi e diffondersi delle crisi delle aziende medio-grandi, dall'espandersi dell'area delle concessioni in deroga che riguardano ormai nella regione circa 260 imprese per circa 7.000 lavoratori.

I ricorsi alla cig si concentrano per l'85% nel settore manifatturiero. In particolare il settore meccanico, nel quale sono compresi i comparti auto, cantieristica, aeronautica, da solo assorbe due terzi della cassa integrazione industriale e registra nei primi tre mesi del 2010 trattamenti per circa 15 mila unità standard. Confrontate con il numero medio annuo di unità di lavoro dipendente attribuite al settore (54.200) dalle stime regionali sulla contabilità per l'anno 2007 (ultimo dato disponibile), le unità standard di cassintegrati a zero ore corrisponderebbero in Campania ad oltre un quarto (25,2%) dell'intera occupazione metalmeccanica regionale.

La Cassa integrazione concessa in deroga costituisce una parte non irrilevante dell'insieme dei trattamenti, con circa 260 imprese e circa 7.000 lavoratori sospesi. I dati desumibili dalla documentazione amministrativa indicano che il ricorso alle deroghe è in progressiva crescita nel tempo e che l'area entro cui tende ad estendendersi la deroga ricalca in prevalenza i settori di attività già investiti dai trattamenti ordinari e straordinari "normali" (il meccanico, il chimico, il tesile-abbigliamento) e coinvolge in quei settori le aziende minori e l'indotto. A queste realtà si aggiungono in misura crescente nuovi settori dei servizi e del commercio e piccole realtà artigianali e manifatturiere che si caratterizzano in modo molto frammentato sia per tipo di attività che per dimensioni aziendali. La complessiva assenza di criteri nella regolamentazione delle concessioni in deroga, affidate sostanzialmente alle richieste dei territori e alle determinazioni dei tavoli di concertazione provinciali e regionali, rende difficile la comprensione dei gradi di copertura che il dispositivo sta producendo e dei possibili sviluppi futuri nell'applicazione di questo nuovo strumento.

***Indennità di disoccupazione***

Rispetto agli altri ammortizzatori sociali, il quadro delineato al 2007 mette in evidenza che le indennità più numerose sono quelle destinate alla sottoccupazione, corrispondenti anche a quelle più deboli, con un indennizzo medio annuo che in Campania è di 1.550 euro, in Italia di 1.780 euro. Tali indennizzi sono destinati prevalentemente ai lavoratori sottoccupati dei settori più esposti alla stagionalità (agricoltura, agroindustria, turismo, commercio) e tendono a sedimentare mercati e meccanismi bloccati in quei settori (elenchi di stagionali, liste di lavoratori a giornata

ecc..). In Campania i beneficiari sono circa 121 mila, nell'insieme del Paese circa 992 mila (dati 2007).

Gli indennizzi riservati a chi è nello stato di disoccupazione sono invece circoscritti alla indennità ordinaria di disoccupazione, alla indennità edile e alla indennità di mobilità. Le indennità di disoccupazione ordinaria ed edile hanno una accessibilità che si presenta molto rigida (due anni almeno di anzianità contributiva) e sono in grado di assicurare una copertura di poco più di un terzo della popolazione in cerca di occupazione. Le indennità medie annue risultano in Campania (4.491 euro) più alte della media nazionale (3.655), mentre il numero di beneficiari (57.529) in rapporto alla popolazione in cerca di occupazione (26,5) è più basso ( in Italia i beneficiari sono 460.150, pari al 30,6 % della popolazione in cerca di lavoro).

Le indennità di mobilità riguardano l'area delle imprese che ha accesso anche ai trattamenti di cassa integrazione e spesso costituiscono lo sbocco assistito delle crisi aziendali non risolte con la cassa integrazione guadagni. Le dimensioni di questo tipo di ammortizzatore sono ancora molto limitate e hanno interessato, fino al 2007, circa 10 mila beneficiari all'anno in Campania e circa 100 mila nell'insieme del Paese.

Il sistema degli ammortizzatori non prevede indennizzi per chi non ha mai lavorato regolarmente, ad eccezione del dispositivo di indennizzo per lavori socialmente utili, aperto anche a disoccupati senza esperienze di lavoro; ma si tratta di uno strumento reso saturo dalle platee di beneficiari che ne fruiscono da molti anni, provenienti dalla popolazione disoccupata di lunga durata, al quale l'offerta in cerca di lavoro non ha praticamente più accesso.

Al quadro delle indennità e misure di sostegno erogate dall'amministrazione centrale si aggiungono dispositivi di carattere regionale che ricalcano il sistema nazionale e sono finalizzati a rafforzarlo o estenderlo. In questo quadro si collocano in Campania due dispositivi regionali: le integrazioni ai trattamenti di cassa integrazione con un impegno di spesa per il 2009-2010 di circa 100 milioni di Euro; la copertura parziale dei trattamenti di cassa integrazione in deroga (circa 7.000 unità) per i quali a partire dal 2009 la Regione è impegnata a versare una quota pari al 30% delle indennità al netto dei costi contributivi e assicurativi.

**Il trend dell'economia e del lavoro**

Negli anni che precedono la crisi (2004-2008) in Campania si è osservato un andamento di crescita, seppure debole del Pil al quale ha corrisposto un andamento non positivo dell'occupazione. Vi sono stati incrementi di produttività per gli occupati ma allo stesso tempo perdite di occupazione che si sono tradotte in una contrazione progressiva delle forze di lavoro e in un aumento della popolazione non attiva, in particolare della componente non disponibile al lavoro.

In questo scenario la crisi ha agito in modo particolarmente aggressivo accentuando i processi negativi già in atto. Alla perdita di 39 mila occupati tra il 2007 e il 2008 si è aggiunta la perdita di ben 69 mila unità nel 2009 che in parte hanno alimentato la disoccupazione, in misura prevalente sono uscite dal mercato del lavoro.

L'andamento dell'occupazione è negativo in tutti i settori ad eccezione del commercio, che segnala, nell'intero periodo 2004-2009, un saldo pari a zero, ma mostra un consistente calo di occupazione nell'ultimo anno (-10 mila unità). La perdita si concentra nel settore degli altri servizi che subisce una forte diminuzione a partire dal 2007, perdendo complessivamente ben 53 mila unità, di cui 15 mila nel 2009. L'industria manifatturiera mostra un'occupazione in crescita fino al 2008 e pesantemente investita dalla crisi negli ultimi due anni, in cui perde ben 34 mila unità (oltre i cassintegrati).

Particolarmente evidenti sono le difficoltà per l'occupazione femminile, che mostra una tendenza negativa in Campania per l'intero periodo osservato, accentuata nel corso dell'ultimo anno. Il complessivo aggravamento della condizione femminile riguarda sia la riduzione, in controtendenza rispetto alla crescita nazionale, della quota di donne sull'occupazione complessiva regionale, sia il peggioramento dei tassi di occupazione e di attività femminili campani rispetto all'insieme del Paese.

Gli effetti più evidenti della crisi si rilevano tuttavia nei ricorsi alla cassa integrazione, che come si è visto investono l'industria metalmeccanica nelle sue principali realtà produttive e il settore manifatturiero in misura estesa, erodendo una già sottodimensionata e debole quota di occupazione produttiva, stabile e tutelata che con la cig va incontro ad una riduzione del reddito e ad una forte incertezza sul mantenimento del posto di lavoro.

Il mercato del lavoro risente della crisi in termini sostanzialmente depressivi, con debole crescita della disoccupazione esplicita e forte abbassamento dei livelli di partecipazione. Nel 2009 diminuisce paradossalmente in Campania il numero delle persone in cerca di occupazione, di duemila unità. In particolare diminuisce la disoccupazione femminile, in entrambe le componenti, con e senza precedenti esperienze di lavoro. Rispetto ad una diminuzione del numero di donne occupate pari a circa 20 mila unità, la disoccupazione femminile diminuisce di 10 mila unità (5 mila tra le persone che hanno perso un lavoro e di 4 mila unità tra quelle in cerca di prima occupazione). Ne consegue che escono dal mercato del lavoro ben trentamila donne, con un effetto di abbassamento del tasso di attività femminile di 2,6 punti (dal 33% al 31,4%). Cresce invece la popolazione maschile in cerca di lavoro, di circa 8 mila unità (4 mila tra le persone con precedenti esperienze di lavoro e circa 3.500 tra quelle senza precedenti). Anche in questo caso, tuttavia, non c'è proporzione tra crescita della disoccupazione e diminuzione dell'occupazione (-49 mila). Anche in questo caso si registra una perdita complessiva di forze di lavoro che abbassa il tasso di attività dal 65,2% al 63,1%.

Si conferma dunque, anche nel 2009, che il mercato del lavoro campano ha come principale criticità l'abbassamento dei tassi di attività, attestati ormai stabilmente al di sotto del 50% (47,1% nel 2009) e la riduzione assoluta delle forze di lavoro che nell'intero periodo 2004-2009 diminuiscono di ben 250 mila unità. All'uscita dal mercato, al passaggio dall'occupazione all'inattività senza passare per la disoccupazione, allo scoraggiamento nella ricerca di un lavoro si può facilmente associare, come causa, il forte deficit di strumenti e di politiche in risposta alle criticità del mercato del lavoro campano e, come effetto per la popolazione non attiva, una perdita relativa di posizione professionale e di status sociale (anche della posizione e dello status di disoccupato) in un sistema di cittadinanza che al di fuori di ammortizzatori ancorati al mercato del lavoro e di politiche attive del lavoro destinate sostanzialmente ai target più "occupabili" (se non al risparmio selettivo sugli ammortizzatori sociali), non presenta altri possibili strumenti di sostegno e di inclusione. Quello che si sta innescando con la riduzione della popolazione attiva appare come un nuovo corso nel quale, a differenza di quanto accadeva in passato quando elevati tassi di disoccupazione accompagnavano l'accumulo di differenziali negativi nel numero di occupati, nei redditi da lavoro, nelle pensioni, le condizioni predonimanti sono la povertà e l'esclusione sociale, disgiunte e distanti dai funzionamenti e dai processi di equilibrio interni al mercato del lavoro.

## L'avanzare della povertà nella città di Napoli.

Di Giancamillo Trani, Responsabile Ufficio Immigrazione della Caritas Diocesana di Napoli

(Audizione presso la CIES, 22 aprile 2010)

**1. Quali i "sintomi" più' significativi del fenomeno, identificati in termini non"statistici"?**

Il progressivo avanzare della povertà nell'area metropolitana di Napoli è – praticamente – sotto gli occhi di tutti.

Aumenta spaventosamente il numero delle persone che vivono per strada (secondo dati diffusi nel luglio '09 dalla Comunità di S. Egidio, nella sola città di Napoli, i senza dimora sarebbero all'incirca 1.500 persone con un aumento, tra il 2008 ed il 2009, del 30%).

La città si presenta sporca (anche se nulla a che vedere con la crisi rifiuti del 2008) e trascurata, caotica, soffocata dal traffico. Cantieri sono stati aperti un po' dappertutto, in maniera che sembrerebbe quasi dissennata, concorrendo ad aumentare il caos di cui sopra.

Il disagio abitativo (che, insieme alla crisi occupazionale è – praticamente da sempre – uno dei mali endemici di Napoli ) cresce soprattutto tra i giovani, costretti a "migrare" in provincia per ottenere in fitto una casa ad un canone di locazione accessibile.

La congiuntura economica sfavorevole e la conseguente stagnazione dei capitali continuano a determinare una crisi pressoché irreversibile del commercio al minuto.

In quasi tutti i quartieri di Napoli (non soltanto nelle vie dello *shopping*) si notano serrande abbassate, ormai anche da lungo tempo. Cresce la disoccupazione, unitamente ad altre problematiche che generano, di continuo, povertà ed esclusione sociale. Il reddito delle famiglie campane si attesta, mediamente, intorno ai tre quarti di quello delle famiglie del Centro Nord, con conseguente crescita dell'indebitamento dei nuclei familiari che è uno dei più elevati dell'intero Paese. Le differenze di genere, in qualche maniera, espongono maggiormente le donne che, all'interno del mercato del lavoro, per vari motivi, vedono permanere, nei loro confronti, pregiudizi e discriminazioni. Anche per gli anziani la situazione economica è davvero molto grave.

In questo desolante scenario, crescono tanti altri problemi connessi all'avanzare della povertà: l'aumento dell'avvilente fenomeno della prostituzione, non esclusivamente straniera (in crescita soprattutto quella maschile e minorile), la pratica dell'usura, il ricorso al gioco d'azzardo per tentare di rovesciare le avverse fortune della propria famiglia.

E' terribilmente difficile cercare d'essere obiettivi di fronte alla disastrosa precarietà nella quale è precipitata la città di Napoli in questi ultimi anni. Ne esce il profilo di una polveriera che troppo assomiglia al vulcano in sonno che la sovrasta. E, proprio come con il Vesuvio, ci si trova nel vivo di un impietoso gioco di chiaroscuri al quale è davvero difficile sfuggire senza ascoltare una parola chiara e netta: legalità, impegno, voglia di riscatto, passione civica. Sono questi, forse, gli unici pilastri ai quali ci si può aggrappare, per non farsi battere dalle statistiche, per non rientrare tra i settecentomila cervelli in fuga che, negli ultimi anni, hanno abbandonato il campo, tentando miglior fortuna al solito Nord oppure all'estero, Desiderio legittimo, per carità: ma una condanna se questa resta la strada obbligata di ogni, qualsivoglia, possibilità di riscatto.

Sicuramente c'è una distanza abissale tra il "palazzo" e la città, che sembrano vivere in due mondi diversi.

Gli amministratori locali, scortati e scarrozzati nelle loro belle auto blu, conosceranno le case dei loro amici e conoscenti, il perimetro dei "quartieri bene" (Chiaia, Vomero, Posillipo) ma, certamente, non il vissuto sociale ed il quotidiano dei quartieri popolari o misti (Montecalvario, Ponticelli, Barra, San Giovanni, Pianura, San Lorenzo, Mercato, Vicaria, Sanità), dove un sano tessuto sociale di operai, impiegati, piccola e media borghesia – stante il progressivo inaridimento delle fonti legali di sostentamento – è stato, nel tempo, avvicendato dal dilagare della istintualità, dall'amorfismo morale, dalla voglia di affermarsi a tutti i costi attraverso la sopraffazione e la violenza.

Sono, così, a poco a poco, scomparse l'apertura umana, la consapevolezza dell'esistenza di valori regolatori della convivenza che trascendono il limite individuale cui è di crescita adeguarsi.

La depauperazione civile dei suddetti quartieri testé descritta, ha generato e sta generando una continua ed ininterrotta migrazione verso altre zone della città o, addirittura, verso realtà più vivibili e civili in altre città o regioni.

Fenomeni simili si svilupparono anche dopo l'epidemia di colera del 1973 e dopo il sisma del 1980. Purtroppo, sempre più spesso, vanno via i più sensibili, colti, insieme a coloro in possesso di adeguati mezzi di sussistenza o capacità economica: restano i meno dotati oppure i più pervicaci e caparbi, che si schierano a difesa di quella speranza che pure qualcuno vorrebbe rubare loro.

I rappresentanti istituzionali cittadini dovrebbero fare rete con questi "partigiani" del vivere civile, farli sentire meno soli ma, invece, decidono che solo pochi quartieri (quelli di cui sopra, che conoscono o dove abitano) vanno tenuti indenni da problemi sociali che, viceversa, devono andare a gravare su quelli popolari, già assediati da milleuna emergenze.

**2. Quali ipotesi sui meccanismi generatori (con particolare attenzione alla specificità dei territori ed alla loro differenziazione)?**

La fotografia della regione che si ricava dall'incrocio dei dati di varie fonti (Bankitalia, Istat, Osservatori delle Povertà Caritas) è realmente impietosa: il 2008 è stato l'ennesimo *"annus horribilis"* per l'economia campana. Secondo l'annuale relazione della Banca d'Italia, nel corso dell' anno il Pil è sceso, ulteriormente, del 2,8% per la Svimez e dell'1,6% per Prometeia.

Il 22% dei nuclei familiari (quindi, quasi uno ogni quattro) vive al di sotto della soglia di povertà, il doppio della media nazionale. Sale vertiginosamente il debito della amministrazioni locali della Campania, arrivando a toccare quota 12 miliardi di euro; fino al mese di marzo 2009, le ore di cassa integrazione sono state cinque volte superiori che nel 2008. Nei soli primi tre mesi del 2009, secondo il Rapporto Svimez, la Campania ha perso 32.000 occupati.

Nella regione risiedono 5 milioni ed 812mila persone, con una maggiore concentrazione tra Napoli città e la sua provincia. Il numero di famiglie supera i 2 milioni di unità. Nonostante sia la regione più giovane d'Italia (è quella che annovera il maggior numero di ragazzi di età compresa tra 0 e 14 anni) si registra un aumento della disoccupazione del 13,4% (era il 10,9% nel 2007); la Campania è anche la regione che registra il tasso emigratorio più alto verso altre regioni italiane. Napoli e provincia segnano il record della crescita del debito delle famiglie, con un incremento del 116, 36% negli ultimi cinque anni.

La crisi economica e sociale che sta investendo il territorio campano sta penalizzando, in particolar modo, le fasce più deboli della popolazione, che stanno vedendo progressivamente diminuire non solo le possibilità occupazionali, i redditi e la

capacità di acquisto, ma anche i servizi sociali e tutte quelle misure di sostegno di cui le famiglie più disagiate hanno maggiormente bisogno.

E non sarà poi un caso se, anche il *"Rapporto sull'Economia"* curato dalla Camera di Commercio di Napoli, segnali la Campania come la più povera tra le regioni d'Italia, con oltre 140mila social cards rilasciate nel 2008 (dati Inps), pari al 23% del totale nazionale.

Collegandosi alla più o meno recente ipotesi di alcune forze politiche circa l'introduzione delle cd. *"gabbie salariali",* è utile precisare che i redditi del Sud saranno anche alti, se rapportati al costo della vita, ma di sicuro vanno divisi tra più persone rispetto a quanto accade al Nord. Il record spetta alla Campania, dove ogni euro da lavoro o da pensione deve soddisfare 2,3 persone (percettore compreso), mentre all'estremo opposto della classifica c'è l'Emilia Romagna con 1,5 persone. Scorrendo i dati Istat, come già richiamato in precedenza, la Campania è la regione italiana con il maggior numero di giovani (16,7% contro il 14% della media nazionale) e quella con il più basso tasso di occupati per la popolazione attiva ( appena 40,7% delle persone in età da lavoro contro il 57,4% della media nazionale). Questi fattori hanno, come conseguenza immediata, un bassissimo numero di percettori di reddito, appena 43,3 ogni cento persone. Meno della Calabria e della Sicilia, che raggiungono almeno quota 47% (le regioni del nord sono attestate su una media del 64-65%). E' anche per questo che Campania, Calabria, Puglia e Sicilia sono le regioni che l'Unione Europea considera in grave ritardo di sviluppo, al punto da meritare i fondi dell'asse 2007-2013, a conferma che il dato sui percettori di reddito è un indicatore sintetico della situazione economica complessiva e dei differenziali tra le regioni.

C'è da aggiungere, inoltre, il rischio concreto che il degrado dei rapporti sociali possa veder maturare una violenza nuova, collegata a situazioni di grande povertà ed emarginazione. L'aumento spaventoso delle disuguaglianze sociali porta, purtroppo, a fenomeni di malessere quali il piccolo furto, il bullismo, l'aumento della prostituzione minorile (anche maschile), nonché all'incremento nel consumo di alcool e di sostanze stupefacenti.

In questo scenario, i cittadini migranti sono – senza ombra di dubbio alcuno – tra i soggetti più esposti.

*"Napoli perduta"* ha titolato, tempo fa, *"L'Espresso"* ma, in realtà, Roberto Saviano & Co. giungono buoni ultimi e si collocano dietro Giorgio Bocca, Jacopo Fo, Isaia Sales, nonché un ex appartenente al mondo della malavita, Mario Savio che, tutti, in tempi piuttosto recenti, hanno stigmatizzato il baratro nel quale è precipitata – apparentemente senza via di scampo – la città partenopea (ma altrettanto lucidamente ne aveva già parlato Francesco Mastriani – Napoli, 1819 – 1891), che nei suoi numerosi libri mostrò grande attenzione nei confronti delle classi subalterne napoletane e dei loro mille problemi). Un dato su tutti, forse il più agghiacciante: in 25 anni, 3.500 omicidi di camorra, numeri da vera e propria guerra!

Chiaramente, il problema sicurezza non appartiene, in esclusiva, al capoluogo partenopeo, ma è piuttosto bisogno avvertito - seppur con sfumature diverse - in tutto il Paese, da Nord a Sud. Tuttavia la specificità e la gravità delle condizioni economiche e sociali della città di Napoli, la criminalità diffusa, la latitanza della politica sono sotto gli occhi di tutti i napoletani, come pure lo è il declino del Mezzogiorno che continua a perdere posizioni e competitività.

E' quasi del tutto scomparso il polo produttivo campano, i pochi – anche se eccellenti centri di ricerca scientifica – non sono riusciti a costituire il nucleo d'un diverso e nuovo apparato produttivo né, tantomeno, si è potuto contare su efficienti centri finanziari (con il passaggio del Banco di Napoli al San Paolo di Torino si è completata la demolizione del sistema creditizio del Mezzogiorno) o su moderne

infrastrutture di rete (se si escludono le iniziative private del CIS, del Tarì, dell'Interporto di Nola, dei mega centri commerciali "Vulcano Buono", "La Reggia", "Campania").

Le conseguenze di questo abbandono sono fin troppo evidenti: il crescente degrado dell'assetto urbano (e non solo delle periferie della città), l'inefficienza delle pubbliche amministrazioni, l'illegalità accettata – a tutti i livelli – come necessità di sopravvivenza, la bassa qualità della vita, la mancanza di sicurezza in tutte le aree cittadine, dominate da bande criminali piccole e grandi.

Napoli vive soffocata dai miasmi d'un processo di "putrefazione culturale" che le impedisce di aspirare a confrontarsi con le grandi metropoli d'Italia e del mondo, cullata dalle speranze dell'effimero o dai sogni rinascimentali che però non trovano riscontro in un cambiamento reale della struttura produttiva e sociale: non possono bastare una facciata ripulita, una "notte bianca", un concerto in piazza, una mostra, ovvero la fruizione sporadica del patrimonio culturale fuori da un realistico programma di recupero e valorizzazione per pensare ad un vero rinnovamento della città. Né serve fare affidamento sui grandi eventi e/o faraonici progetti, poiché essi non trovano nessun fondamento nelle risorse strutturali e finanziarie esistenti, o in un moderno sistema integrato di erogazione di servizi alle imprese.

La città è sempre più drammaticamente in declino, e questo è anche frutto del facile ottimismo che, per anni, ha dominato la scena politica locale, affidando il cambiamento e lo sviluppo della comunità alle virtù demiurgiche d'un leader e non allo sforzo solidale di tutti i cittadini. Detta situazione alimenta, in maniera sempre crescente, la rassegnazione dei napoletani che, percependo l'inefficacia delle proposte politiche, scelgono sempre più di non partecipare, ingrossando le fila del non voto, mentre i soliti "furbetti" trovano una collocazione asservita nelle stanze del potere.

Il recupero della legalità è il cardine essenziale d'una ripresa economica e sociale della città: esso va fondato sulla trasparenza, l'imparzialità e l'efficienza di tutti, fuor da qualsivoglia condizionamento di sorta. Detto recupero è un compito semplice da progettare, ma terribilmente difficile da realizzare perché richiede la partecipazione dell'intera cittadinanza che, garantita sulla imparzialità della gestione della cosa pubblica, abbandoni in primo luogo il ricorso massiccio alla protezione clientelare da parte della politica o, peggio ancora, di altri "poteri".

**3. Quali variazioni nella percezione soggettiva dell'impoverimento sono state rilevate nell'ultimo biennio?**

Come già si è cercato di illustrare in precedenza, la situazione si è ulteriormente aggravata tra il 2008 ed il 2009. Sanità, istruzione e lavoro sono i nodi irrisolti ed ulteriormente deteriorati nel biennio in esame.

Commissariata nel luglio del 2009, la sanità continua ad essere in primo piano nelle vicende campane. Quest'anno la Regione è vincolata dal Fondo Sanitario Nazionale a versare 9 miliardi di euro per l'assistenza medica. Si tratta del 60% delle spese totali per il 2010 ed è una percentuale in crescita rispetto al passato. Lo squilibrio tra la forte domanda di cure mediche ed un'offerta ancora impreparata tecnologicamente dovrebbe indurre alla sperimentazione di soluzioni miste, pubblico – privato che possano portare almeno ad un parziale riequilibrio.

La negatività della congiuntura occupazionale si avverte nella condizione dei lavoratori come in quella delle imprese. Ne *"Il sacco del Nord"*, l'ultima fatica letteraria di Luca Ricolfi, docente di *Metodologia delle Scienze Sociali* all'Università di Torino, c'è una sintesi impietosa delle due gambe su cui si regge il Paese. La produttività del Mezzogiorno è l'82% di quella del Centro Nord, mentre il suo tasso di

occupazione è appena il 64%. E' il prodotto di questi due divari – un deficit di produttività del 18% combinato con un deficit di occupazione del 32% - che genera il divario complessivo. Una sintesi che, purtroppo, ricalca 120 anni dopo la impietosa radiografia di Giustino Fortunato: con la differenza che, le generazioni precedenti, non avevano spazzato via la speranza. Ma, soprattutto, che l'arte della fuga era conosciuta – soprattutto – come un capolavoro da musicista e non già come l'imperativo categorico nonché l'unica strada di chi vuole tornare a sorridere. In quel che resta dell'industria in Campania (Fiat. Alenia, Ixfin, Fincantieri), tagli e mobilità sono stati all'ordine del giorno per l'intero biennio. In continua crescita anche il sommerso, occupazione di seconda classe. La Campania è terza in Italia quanto a lavoro nero, alle spalle di Calabria e Sicilia. Se la situazione delle imprese è dura, nel mondo della scuola non si sta attraversando un periodo più roseo. Per l'anno scolastico 2009/2010, in Campania sono stati tagliati 8.200 posti di lavoro tra docenti e personale Ata. A parziale consolazione, il fatto che, in circa 4.000 casi, si è trattato di pensionamenti.

**4. Quali intrecci e interazioni è possibile individuare tra tutti questi aspetti e il fenomeno migratorio?**

Fuor di ogni ragionevole dubbio, i cittadini migranti sono tra le categorie più esposte all'avanzare della povertà.

I complessi mutamenti di ordine *quali – quantitativo*, intervenuti in poco meno d'un trentennio, hanno profondamente modificato l'entità del fenomeno migratorio nella regione Campania, trasformandolo da fattore congiunturale a consolidato elemento strutturale della stessa società.

Nell'ultimo decennio, in Campania, la popolazione migrante è passata dalle 68.159 alle attuali, stimate, 131.335 unità, ovvero è più che raddoppiata (inoltre, il dato colloca la regione al settimo posto tra quelle italiane). Alle stime andrebbero poi aggiunti – secondo il Coordinamento Immigrati della Cgil Regionale – non meno di 50.000 immigrati irregolari soggiornanti sul territorio campano; tra questi ultimi si troverebbe anche il 75% dei 1.500 senza dimora partenopei di cui si è accennato in precedenza.

In provincia di Napoli si concentra poco meno del 50% delle presenze, mentre Salerno e Caserta si dividono un ulteriore 40%; circa la scelta degli immigrati di dimorare in Campania, oltre alle caratteristiche socio-economiche e per la domanda di lavoro che ne deriva, pesa anche la dimensione dei suoi centri urbani. Infatti, c'è da dire che, la regione, annovera ben undici comuni tra le cento città più popolose d'Italia, di cui ben sette nella sola provincia partenopea.

Le differenze di genere, ancora una volta, segnalano la prevalenza delle femmine sui maschi, e proprio le donne sono maggioranza all'interno delle rispettive comunità originarie dell'Europa dell'Est, in special modo nelle province di Napoli, Avellino e Benevento. Questo dato è da collegarsi con il vasto impiego nel settore della collaborazione domestica: colf e badanti sono le occupazioni principali di queste donne, il cui apporto lavorativo, in Italia, è di primaria importanza, visto il massiccio sostegno che offrono, nelle famiglie, alla cura di bambini, anziani, ammalati. Viceversa, nel Casertano e nel Salernitano, si registra una superiore presenza di maschi, maghrebini e dell'Africa Subsahariana, da collegarsi al lavoro stagionale in agricoltura.

L'immigrazione è determinata dalla ricerca di opportunità di vita più dignitose, una ricerca che si traduce - spesso - in una esperienza segnata da deficit etico per la difficoltà di realizzare questo progetto, per le condizioni di vita e di lavoro cui gli immigrati debbono sottostare, per la mancanza di accoglienza, a volte per il rigetto, la discriminazione, la xenofobia cui vanno incontro. Nei casi peggiori i migranti sono vittime di organizzazioni criminali, coinvolte nella tratta di esseri umani. D'altra parte,

la società che si arricchisce della presenza di immigrati è chiamata a ripensare la propria gestione in vista di una convivenza in cui tutti possano partecipare e contribuire alla realizzazione del bene comune. Quanto premesso, ovviamente, vale per l'universo dei migranti e, dunque, anche per quanti, tra essi, hanno deciso di stabilirsi in Campania. Lavoro, stabilizzazione economica, famiglie, figli sono le tappe progressive che segnano la reale inclusione del migrante nella società di accoglienza. Ovviamente, per gli immigrati, il lavoro è la *"conditio sine qua non"* per poter conseguire le successive tappe dell'integrazione.

Sicuramente tanto lavoro dipendente ma anche – e soprattutto – lavoro autonomo per i migranti presenti in Campania: scorrendo dati diffusi da Unioncamere (l'Associazione delle Camere di Commercio *n.d.r.*), le ditte individuali intestate a cittadini stranieri, in regione, sarebbero 15.175 (ovvero, il 6,2% del totale nazionale) con un valore aggiunto – rispetto al 2007 – di 4.640,6 milioni di euro (+5,4%). Fenomeno in crescita, anche secondo il richiamato *"Rapporto Economia"* curato dalla Camera di Commercio di Napoli: rispetto all'anno 2007, ci sarebbero – in Campania – 5.150 nuove ditte individuali intestate a cittadini stranieri, con un incremento del 6,5%.

Anche in Campania, al pari di quanto verificatosi in altre aree del Paese, l'aumento dell'istruzione e del reddito, ha alimentato la crescita delle aspettative professionali e di ascesa sociale degli autoctoni, creando alcune tipologie di lavori manuali sempre meno graditi, nelle quali si sono, progressivamente, inseriti gli immigrati. Al tempo stesso, le diffuse opportunità di lavoro in nero, hanno creato la possibilità di un precario inserimento economico di lavoratori stranieri privi di qualsivoglia autorizzazione, facilitata dalla crisi dello stato sociale di fronte all'invecchiamento accelerato della popolazione, che ha creato un nuovo mercato per l'assistenza domestica privata.

Come già accennato in precedenza, la progressiva stabilizzazione del soggetto migrante passa – oltre che per il lavoro – anche dall'avere accanto la propria famiglia, mettere al mondo un figlio, acquisire via via sempre più diritti.

Finalmente consapevole, alla luce di quanto testé esposto, di essersi trasformata da regione di transito a regione d'insediamento stabile, la Campania prova ora a fare i conti con le più impegnative sfide dell'integrazione e dell'inclusione sociale. E qui, purtroppo, non sono tutte rose e fiori!

Infatti, se le presenze regolari, nell'intero Meridione d'Italia, non valgono più del 10% del dato nazionale, se ragioniamo d'immigrazione irregolare e clandestina, le suddette percentuali si rovesciano. La posizione geografica, la domanda di lavoro irregolare, la possibilità di alloggio nel tessuto abitativo degradato, la apparente promiscuità dei centri urbani, fanno anche della Campania, al pari di altri territori del Meridione, una delle mete dell'immigrazione irregolare.

Mentre si sperava che il Ghetto di Villa Literno, di fine anni '80, fosse ormai solo un ricordo sbiadito dal tempo, consegnato definitivamente alla storia, si scoprono – viceversa – in Campania, i nuovi ghetti del Terzo Millennio. Un esempio su tutti: il "ghetto" di San Nicola Varco, nei pressi di Eboli dove, nel mese di novembre 2009, una operazione di polizia che avrebbe meritato ben altri destinatari ha messo fine, in modo traumatico, ad uno scempio che durava da 15 anni.

Per non parlare poi di Castel Volturno, dove poco più di 18.000 autoctoni castellani convivono con 11.000 migranti stimati, in prevalenza africani, dove il gap linguistico è spaventoso ed il Consiglio Comunale ha, qualche tempo fa, discusso e respinto, per un solo voto, una mozione che chiedeva l'immediata chiusura del locale centro di accoglienza della Caritas, sicuramente l'unico luogo dove si cerca di promuovere l'inclusione sociale dei cittadini migranti.

E non sono problemi che riguardano soltanto le province di Caserta e Salerno: basterebbe pensare alle disastrose condizioni in cui versano tanti migranti e rom anche

nella provincia di Napoli ed altrove (le ex case coloniche di Via dell'Avvenire a Pianura, periferia occidentale di Napoli, i "bipiani" di Ponticelli, zeppi di amianto, i tanti campi rom sparsi a macchia di leopardo sull'intero comprensorio metropolitano di Napoli).

Dilaga la precarizzazione del lavoro degli immigrati (in campagna, come in fabbrica, in casa come in laboratorio ormai il refrain è soltanto uno: immigrato = manodopera a basso costo!), mentre le esasperazioni indotte dalla vigente legislazione portano sempre più cittadini stranieri ad accettare compromessi anche con la malavita. Degrado, immondizia, sporcizia, contraddistinguono il quotidiano di troppe tra queste persone: non è facile esigere decoro sociale da chi non si vede riconosciuta alcuna dignità!

In costante aumento, purtroppo, anche il numero di migranti (in special modo originari dell'Africa Nera ma, più di recente, anche Maghrebina) che chiedono l'elemosina agli angoli delle strade come pure all'esterno dei supermercati: sono, forse, il segno più evidente e tangibile del fallimento delle politiche per l'immigrazione se non – peggio ancora – quello dell'ennesimo racket perpetuato ai danni degli stessi migranti, in uno logica mutualistica (organizzata e gestita dal crimine organizzato) sulla falsariga delle più letterarie *"corti dei miracoli"*.

E' risaputo, inoltre, che la vivibilità urbana migliora la qualità della vita e disinnesca – almeno in parte – il bisogno di ordine che finisce, spesso, col coincidere con una privazione di libertà.

Inoltre, il livello di frizione tra autoctoni e migranti, oltre che intorno al lavoro, si sta pericolosamente spostando alle prestazioni di *welfare*, innescando così una pericolosissima *"guerra tra poveri"*. La crisi economica montante arriva anche in fabbrica, ed i primi a pagarne lo scotto sono i lavoratori meno qualificati. Molti italiani, perdendo il lavoro o finendo in cassa integrazione, si trovano in aperta competizione con i lavoratori migranti, spesso più giovani, che hanno accettato mansioni e compensi che, prima della crisi, gli italiani rifiutavano, occupando interi comparti occupazionali cui ora aspirerebbero anche gli autoctoni.

A Napoli, e più in generale in Campania, poi, i migranti ormai accedono anche ai cd. "lavori inventati": lavavetri ai semafori, parcheggiatori abusivi, ambulantato d'ogni genere, la già richiamata pratica dell'accattonaggio all'esterno dei supermercati. Per tutta questa serie di motivi, alcuni ns. connazionali tornano a vedere nei lavoratori migranti dei pericolosi *competitors*, innescando quello che la sociologia definisce come "razzismo concorrenziale".

Ad avvalorare quanto detto in precedenza, più o meno recenti episodi avvenuti proprio a partire dal 2008, in special modo tra le province di Napoli e Caserta. In quella partenopea, campi nomadi dati alle fiamme, intimidazioni ai danni di comunità di migranti, i corpicini di due bimbe rom lasciate sotto il sole su di una spiaggia, tra l'indifferenza dei bagnanti, l'insorgere di interi quartieri contro il paventato, temporaneo trasferimento di gruppi di cittadini migranti, perfino il lancio di uova marce sui pacifici cortei degli immigrati, colpevoli soltanto di reclamare la certezza del diritto prima ancora della tanto – da più parti – invocata certezza della pena: qualcosa sta cambiando – in peggio – all'interno di un territorio famoso per la cordialità della propria gente e per una secolare tradizione di accoglienza e tolleranza.

Certamente in molti hanno parlato di rigurgito xenofobo oppure, apertamente, senza infingimenti di sorta, di razzismo, richiamando anche le responsabilità della politica: in tal senso si sono espressi – tra gli altri – prestigiosi intellettuali (il filosofo Aldo Masullo) ed eminenti uomini di Chiesa (il Cardinale Crescenzio Sepe). L'autorevolezza e l'onestà intellettuale di simili personalità è – fuor di ogni ragionevole dubbio – un

campanello d'allarme e al tempo stesso, un salutare scossone all'immobilismo delle coscienze, oggi, purtroppo, elemento piuttosto dominante.

Un po' meno giustificabile ed apprezzabile il fatto che – a detti appelli alla riscoperta di una coscienza civica – si siano accodati esponenti politici ed amministratori locali, ovvero coloro che, ad esempio, come sistemazione alloggiativa, non trovano di meglio che "accampare" – alla bene e meglio – i migranti sfollati all'interno di qualche plesso scolastico, struttura non idonea ad ospitare *sine die* persone adulte, ma, soprattutto, compromettendo l'avvio dell'anno scolastico e deprivando, ulteriormente, i territori di strutture che possono servire alla popolazione minorile come alternativa alla strada.

Non servono il buonismo di facciata, la solidarietà verso il diverso se non si arriva alla comprensione integrale del bisogno di quest'ultimo!

Ed a questo punto, dov'è che sta il razzismo? Nell'azione, sia beninteso comunque deprecabile, del popolo minuto, il cui civismo viene di continuo messo alla prova, che cerca – con ogni mezzo, anche poco ortodosso – di non procurare ulteriori strappi al loro già precario livello di servizi? O nella responsabilità di chi amministra, che tende a sommare gli emarginati (stranieri) ai semiemarginati (autoctoni)?

In parte diverse le cause che stanno alla base del barbaro omicidio di un gruppo di immigrati nordafricani, avvenuto a Castel Volturno, ad opera di un commando di camorra, nel mese di settembre 2008. La cittadina del Litorale Domitio è, in qualche modo, lo specchio delle contraddizioni del sistema campano. Negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, devastata dalla cementificazione selvaggia legata ai palazzinari da *"Le mani sulla città"* che sognavano di trasformare questa parte del territorio campano in una sorta di California d'Europa, divenne – di fatto – il mare di molti campani e laziali, con alberghi, villette, ristoranti, lidi attrezzati.

Nel tempo, svaniti i sogni di gloria, anche per l'avvilente presenza camorristica che l'affligge al pari d'un cancro pervasivo, si è diffusa sul territorio una massiccia presenza di lavoratori migranti, sfruttati per pochi euro al giorno, letteralmente abbandonati in situazioni che, definire subumane, è puro eufemismo, vessati spesso – oltre che dalla malavita nostrana – anche da bande di nigeriani o ghanesi dedite allo spaccio di stupefacenti ed allo sfruttamento della prostituzione. Attività illecite che sono sotto gli occhi di tutti – non tanto nell'ex *American Palace* , infernale dimora di poveracci dove le forze dell'ordine hanno effettuato, in tempi più e meno recenti diverse retate – quanto piuttosto nell'ex *Hotel Boomerang* con annesso *Ristorante Zagarella,* vera e propria centrale dello spaccio di droga, del quale, stranamente, tutti sanno e nessuno interviene. Eppure, questo stesso territorio ospita, ad esempio, il *VolturnoGolf*, unico 18 buche della Campania, e le strutture sportive di allenamento del Calcio Napoli, a testimonianza delle sue enormi potenzialità, sulle quali, probabilmente, sta riflettendo proprio chi ha interesse ad investire ma che, per un rilancio del territorio, deve anzitutto liberarlo, a qualsiasi costo, dalla presenza immigrata.

La situazione che abbiamo innanzi tentato di descrivere, è *parva res* rispetto a quanto si può leggere, ogni giorno, sulle pagine dei giornali o attraverso i tele notiziari delle reti pubbliche e private a proposito di episodi che avvengono un po' su tutto il territorio regionale campano.

Anche se, talvolta, è proprio il sistema mediatico a creare, ad arte, strumentalizzando le notizie di cronaca, la percezione di insicurezza tra la cittadinanza. Ed a furia di gridare: *"Al lupo, al lupo!"*, una consistente fetta di italiani si è fermamente convinta che il crimine, nel nostro Paese, parla – esclusivamente – lingue straniere, alimentando le derive securitarie che, ormai, appartengono un po' a tutte le forze politiche. E' ovvio che bisogna combattere il crimine organizzato ed ogni forma di illegalità, ma è altrettanto vero che la sicurezza non si consegue solo attraverso politiche

repressive, ma anche – e soprattutto – con virtuose politiche di *welfare* e di inclusione sociale.

Sicurezza non può significare odio reciproco e disprezzo: forse, questo genere di problemi, andrebbe affrontato anzitutto con una maggiore capacità di stare insieme e di creare fiducia reciproca.

**5. Quali interventi e politiche "locali" di contrasto sono state ipotizzate o avviate?**

Appare esercizio improbo parlare delle politiche di contrasto poste in essere dall'Amministrazione Comunale di Napoli, come pure dalle altre istituzioni di livello provinciale e/o regionale. Se si eccettuano gli "esperimenti" del Reddito Minimo d'Inserimento o del Reddito di Cittadinanza (strumenti di stampo tipicamente assistenziale che, comunque, in qualche modo hanno cercato di tamponare la disaggregazione sociale ormai in atto a Napoli), troppo presto ed *ex abrupto* accantonate senza una adeguata sperimentazione, risulta davvero difficile ricordare quel che abbia funzionato, in questo ultimo decennio, per quanto attiene le politiche di *welfare.*

E' tra l'altro da sottolineare come detta tentazione "assistenzialista" pervada ormai gran parte dell'associazionismo e del terzo settore, confessionale come pure laico: con la più *trendy* definizione di *"drop in"* si identificano molte strutture a bassa soglia ideate per accogliere soggetti adulti in difficoltà, come parte integrante di politiche di riduzione del danno che, peraltro, sono di per sé quasi del tutto assenti.

In tema d'immigrazione, nel decennio 2000-2010, la Regione Campania non è che abbia brillato particolarmente quanto ad impegno in favore della popolazione migrante. La stessa gestazione della nuova legge regionale sull'immigrazione è stata lunghissima (si è partiti addirittura nel 2003) ed ha visto la luce solo a fine legislatura, nel gennaio 2010, passando attraverso ben tre assessori (Buffardi, D'Amelio e De Felice).

Sicuramente qualcosa è stato fatto, in una prima fase, nel sostegno economico "a pioggia" ad una miriade di progetti: la Regione Campania, con una progettazione che ha coinvolto enti locali e associazioni, si è fatta carico di promuovere l'inclusione sociale degli immigrati attraverso l'incremento degli studi, gli investimenti in formazione professionale e la promozione di strutture a specifica finalizzazione interculturale (sportelli di orientamento ed informazione, strutture di accoglienza, biblioteche interculturali, centri per attività interculturali, case di accoglienza per donne in difficoltà, sportelli itineranti ecc.), per cui si sarebbe potuto ipotizzare, nel futuro più prossimo, un miglioramento degli indicatori statistici.

Tuttavia, ad un certo punto (in particolare nel secondo quinquennio considerato) si è potuta notare una sostanziale inversione di tendenza: si sono fermate le politiche abitative, mentre aumentava progressivamente la ghettizzazione degli immigrati, metropolitana come rurale, centrale come periferica. L'impressione diffusa è che, l'immigrazione risulti comunque la *"cenerentola"* delle politiche sociali in Campania, cui vengono – tutto sommato – destinate risorse residuali dei vari capitoli di spesa.

Eppure, le cose da fare (per autoctoni e migranti) sarebbero praticamente sotto gli occhi di tutti: diritto al lavoro (peraltro sancito dalla nostra Costituzione), diritto alla casa, diritto allo studio, diritto ad una sanità efficiente, diritto a città vivibili e con servizi adeguati ai bisogni. E si potrebbe continuare all'infinito sui diritti negati da una classe dirigente incapace ed irresponsabile, colpevole di troppe mediazioni volte all'autoconservazione del ceto politico mettendo da parte, volutamente, i bisogni dei loro amministrati. In questo contesto, si continuerà a mortificare un tessuto sociale tramortito e slabbrato che, grazie all'insipienza della sua classe dirigente, continuerà a non avere alcuna prospettiva di riscatto sociale.

Assai più semplice stigmatizzare alcuni punti fermi dai quali cercare - magari – di ripartire evitando, nel contempo, la tentazione di ricadere nell'errore:

- I pagamenti dei progetti alle realtà del privato sociale vanno assicurati con regolarità: si stanno mettendo a rischio i livelli essenziali di assistenza per troppe categorie svantaggiate, in primis i minori. In Campania, al momento, ci sono operatori sociali che non percepiscono le indennità loro spettanti da oltre 20 mesi!
- Occorre un diverso approccio nella gestione del complesso dei progetti: gli stessi devono divenire servizi stabili e, nel contempo, bisogna preoccuparsi dell'aggiornamento e della riqualificazione del personale degli EE.LL. rimasto anni luce indietro rispetto alle competenze via via acquisite dagli operatori del terzo settore e del privato sociale.
- La concertazione con la società civile deve essere un punto fermo dell'azione di rilancio amministrativo: non si comprende perché la prefata venga consultata soltanto nell'imminenza delle campagne elettorali e, poi, venga messa in naftalina fino alla prossima tornata.
- Occorre vigilare sull'insorgenza di fenomeni d'intolleranza e di xenofobia, che cominciano davvero ad essere tanti: per troppo tempo ci si è cullati nell'illusione che il popolo napoletano fosse più buono e tollerante che in altre parti d'Italia. Purtroppo, la latitanza istituzionale e la quasi totale assenza di risposte ai bisogni via via emergenti, come si è già cercato di spiegare in altre parti della presente relazione, stanno ingenerando una mutazione sociale sulla quale è ormai tempo di aprire una profonda riflessione.
- Va rivisto il sistema delle consulenze: a Napoli sono tutti ormai stufi di ascoltare pedissequamente i tanti, teorici, difensori delle fasce deboli, le profetesse della *welfare community*, i soloni della *governance* che, quantomeno nell'ultimo decennio, con le loro sgangherate analisi sociologiche e le dissennate politiche sociali, hanno portato beneficio esclusivamente alle proprie tasche ed ai loro sodali (non sarà certamente un caso se, ad aggiudicarsi i bandi, sono sempre le stesse cooperative o consorzi), sedendo come strapagati dirigenti e/o consulenti nei vari Enti Locali, mentre i veri poveri muoiono letteralmente per strada, mondi lontani che potrebbero camminare per ore senza mai incontrarsi.

**6. Quale rapporto tra politiche locali e politiche nazionali è ipotizzabile?**

In Campania siamo – anzitutto – di fronte ad una povertà che coinvolge, in primo luogo, la famiglia e, non a caso, l'aspetto familiare diventa sempre più rilevante. Siamo ormai al cospetto di una povertà che ci circonda e riguarda sempre più direttamente tutti noi. Questo cambiamento deve comportare anche un mutamento delle politiche sociali in materia, in quanto la famiglia non può più essere lasciata da sola.

Il problema occupazione rimane, poi, centrale in ogni discorso che si voglia avviare su Napoli e la Campania: senza reali sbocchi occupazionali diventa infatti difficile – se non impossibile – pensare di sfuggire a situazioni di disagio o di esclusione sociale.

Il turismo archeologico e sacro, le bellezze naturali e paesaggistiche, l'arte, la moda, i prodotti *"made in Naples"* sono gli assi portanti dell'economia campana. Tante realtà diverse tra loro che hanno raggiunto anche livelli elevati, ma che non riescono assolutamente a fare "sistema". Questo anche e soprattutto perché le realtà imprenditoriali sane sono estremamente danneggiate dalla piaga dell'illegalità e della malavita organizzata. Occorre pertanto proseguire senza sosta nella lotta alla camorra.

Dovrebbe inoltre stimolare accurate riflessioni il fatto che, ormai, c'è un forte incremento anche di coloro che pur in possesso di una occupazione stabile sono sempre più in difficoltà nell'arrivare a fine mese con il proprio stipendio. L'aumento del costo

della vita potrebbe essere una spiegazione ma, al tempo stesso, è necessario chiedersi dove siano mai finiti lo Stato e le politiche di sostegno degli EE. LL.

Relativamente ai migranti, si è cercato d'illustrare come, nei loro confronti, sia elevata la probabilità di scivolare in situazioni di povertà e marginalità sociale anche in virtù della turpe presenza della criminalità organizzata. Infatti, all'interno di una regione che si caratterizza per gli alti tassi di lavoro nero, ed ancor più di criminalità diffusa e violenta, è facile cadere da situazioni di irregolarità a coinvolgimenti con la camorra.