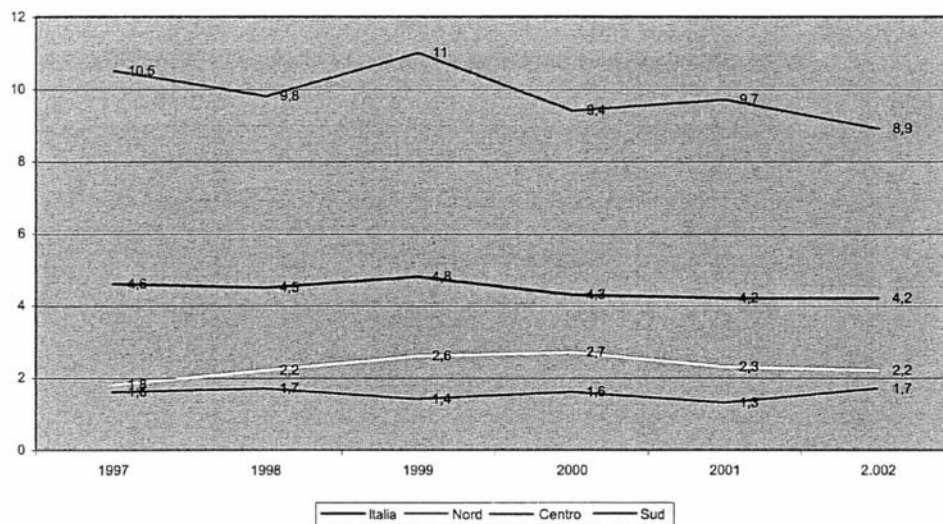


al 2001, con valori oscillanti attorno al 23-24%, ma il dato più clamoroso è che l'incidenza della povertà resta due volte superiore rispetto alla media nazionale. Anche il miglioramento intervenuto nel Sud tra il 2001 e il 2002 non ha modificato questo dato di fondo; nelle regioni meridionali si concentrano tuttora i 2/3 delle famiglie disagiate in senso relativo, per un totale di 1 milione 630 mila unità, corrispondenti a 4 milioni 886 mila individui.

Fig. 1.3 - Povertà assoluta per ripartizione geografica: anni 1997-2002 (incidenza %)



Tendenze del tutto analoghe si riscontrano anche per quanto riguarda la *povertà assoluta* (Fig. 1.3), ma con squilibri ancora più accentuati tra le regioni economicamente più sviluppate del Nord (incidenza dell'1,7% nel 2002) e le regioni del Sud (8,9% nel 2002), che nell'intero periodo 1997-2002 hanno sempre un'incidenza del fenomeno più che doppia rispetto alla media nazionale (passata dal 4,6% del 1997 al 4,2% del 2002); anche se la povertà estrema è scesa nel 2002 di 0,8 punti percentuali, nel Sud e nelle Isole restano concentrati i 3/4 di tutte le famiglie povere in senso assoluto, per un totale di circa 650 mila unità, pari a circa 2 milioni e 100 mila residenti. In controtendenza è la situazione nelle regioni del Nord ove si registra un incremento della povertà assoluta di 0,4 punti, in linea con un andamento ciclico di pari proporzioni verificatosi nel 1998 e nel 2000. Fermo restando l'allarmante squilibrio territoriale tra il Sud e il Centro-Nord – che non ha eguali negli altri stati dell'UE – non si deve ignorare che per arrivare ad una rappresentazione più affidabile della povertà si dovrebbe tener conto delle differenze territoriali del costo della vita¹⁴; per effetto di questa variabile, vive di fatto in povertà relativa ed assoluta anche una parte della popolazione residente al Centro e al Nord che pur presenta livelli di spesa procapite e di reddito nominalmente superiori alla linea convenzionale dell'indigenza.

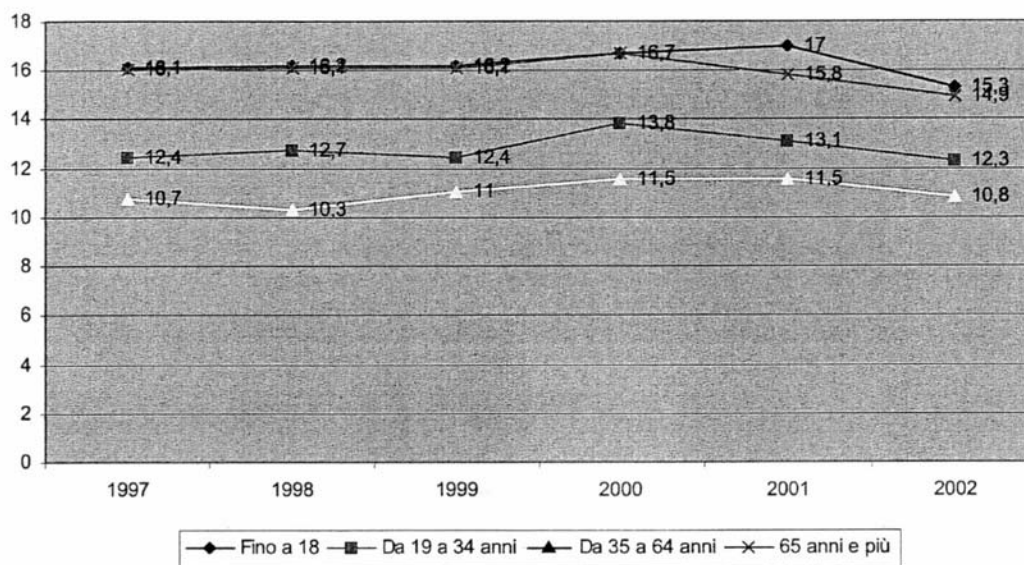
Osservando la sostanziale stabilità della povertà relativa e della povertà assoluta nel periodo dal 1997 al 2002 si deve concludere che le politiche di contrasto fin qui adottate hanno svolto principalmente un'azione di contenimento del fenomeno, ma non sono riuscite ad incidere più in profondità, in modo da ridurre progressivamente le dimensioni. Alle

¹⁴ Questa prospettiva analitica sarà approfondita nel Rapporto 2004, nell'ipotesi che possa affinare la misurazione della povertà economica e migliorare la messa a punto delle politiche di contrasto sia da parte dello Stato che delle singole Regioni, cui competono crescenti responsabilità in tema di politiche sociali (vedi infra, par. 1.8).

regolarità d'ordine generale emerse dalla precedente ricognizione, corrispondono altre regolarità per quanto riguarda i soggetti maggiormente penalizzati. Le più colpite dalla povertà relativa ed assoluta sono le famiglie più numerose (con 4 o più componenti), specialmente quelle con 3 o più figli, seguite dalle famiglie (unipersonali e coniugali) con persona di riferimento con 65 anni o più.

Insieme agli anziani, i soggetti più a rischio di povertà sono i minori di 18 anni (16,1% nel 1997 e 15,8% nel 2002 a livello nazionale), con una punta del 27,8% nel Mezzogiorno¹⁵ (anno 2002), assai vicina alla quota degli ultra 65enni (29,3%) (Fig. 1.4).

Fig. 1.4 - Diffusione povertà relativa ed età degli individui: anni 1997-2002 (incidenza %)



Il rischio di povertà diminuisce all'aumentare del livello d'istruzione della persona di riferimento, con dinamiche costanti nel tempo. Quando il capofamiglia ha conseguito almeno la licenza media superiore, l'incidenza della povertà è decisamente ridotta (3,7% a livello nazionale nel 2002), con una variazione dall'1,5% del Nord all'7,7% del Mezzogiorno; quando la persona di riferimento non ha alcun titolo di studio, o al più la licenza elementare, l'incidenza risulta 4-5 volte superiore (17,8% nel 2002), con sensibili variazioni nelle tre ripartizioni geografiche (9,3% nel Nord, 13,5% nel Centro e 33,6% nel Mezzogiorno), rimaste costanti nell'arco degli ultimi 6 anni (Fig. 1.5).

L'incidenza della povertà relativa tra le donne si è progressivamente ridotta nel corso degli anni, fino ad eguagliare nel biennio 2001-2002 i corrispondenti valori maschili. Differenze lievemente superiori restano invece a livello di povertà assoluta, a svantaggio delle donne (4,5% rispetto al 4% degli uomini nel 2002) (Fig. 1.6).

Sulla povertà relativa grava in misura prevalente la mancanza di occupazione della persona di riferimento (anno 2002: 32,2% a livello nazionale e 40,7% nel Mezzogiorno) (Tav. 1.10), a conferma del circolo vizioso tra disoccupazione e povertà; tuttavia non è sufficiente avere un lavoro dipendente per essere al riparo dall'indigenza: determinante è, infatti, la qualità del lavoro e del reddito relativo. A fare la differenza è anche la presenza (o

¹⁵ I dati sui minori sono frutto di un apposito approfondimento che non ha potuto andare oltre ai dati del 2001 (vedi capitolo 4).

l'assenza) di un secondo percettore di reddito nello stesso nucleo familiare, dato che le famiglie monoreddito sono, in generale, le più vulnerabili dal punto di vista economico.

Fig. 1.5 - Diffusione della povertà e titolo di studio della persona di riferimento.
Anni 1997-2002 (incidenza %)

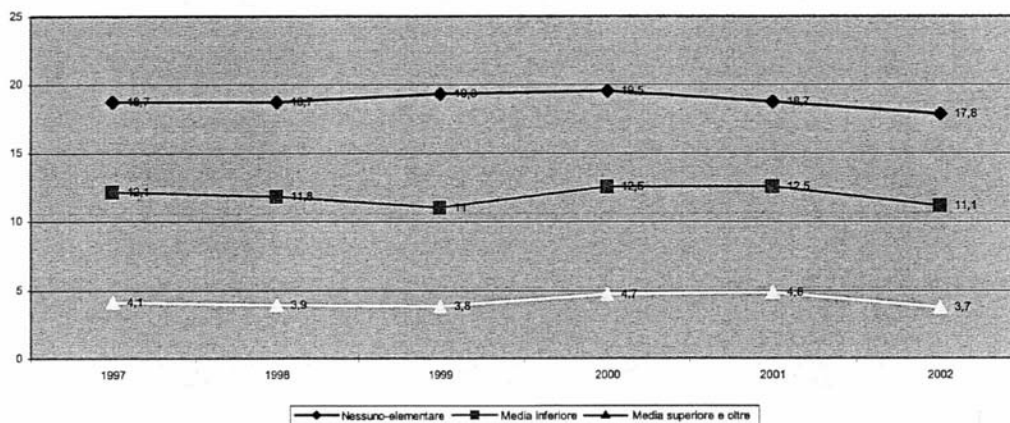
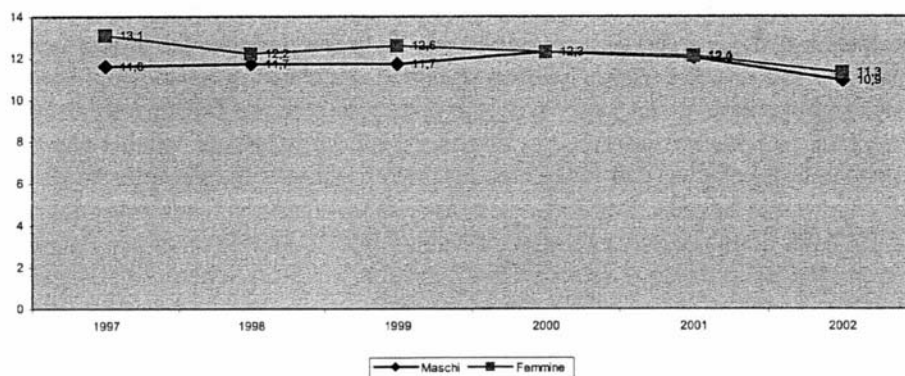
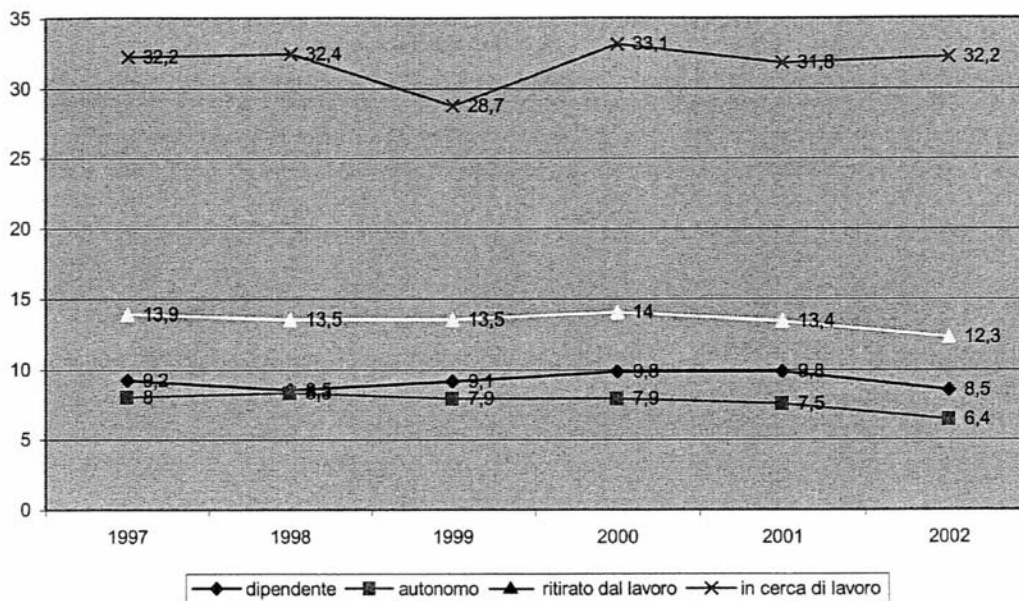


Fig. 1.6 - Diffusione della povertà relativa in base al genere. Anni 1997-2002
(incidenza %)



L'area dei lavoratori poveri in senso relativo ha subito oscillazioni abbastanza ridotte nell'arco di tempo che va dal 1997 (9,2%) al 2002 (8,5%), con una contrazione più apprezzabile nell'ultimo biennio, soprattutto al Sud. Più che la forma contrattuale conta avere un lavoro, perché la situazione cominci a migliorare. In effetti tra chi è disoccupato o in cerca di occupazione l'incidenza della povertà, risulta in media quattro volte superiore a quella delle famiglie con persona di riferimento lavoratore dipendente e oltre cinque volte superiore a quelle con a capo un lavoratore autonomo (Fig. 1.7).

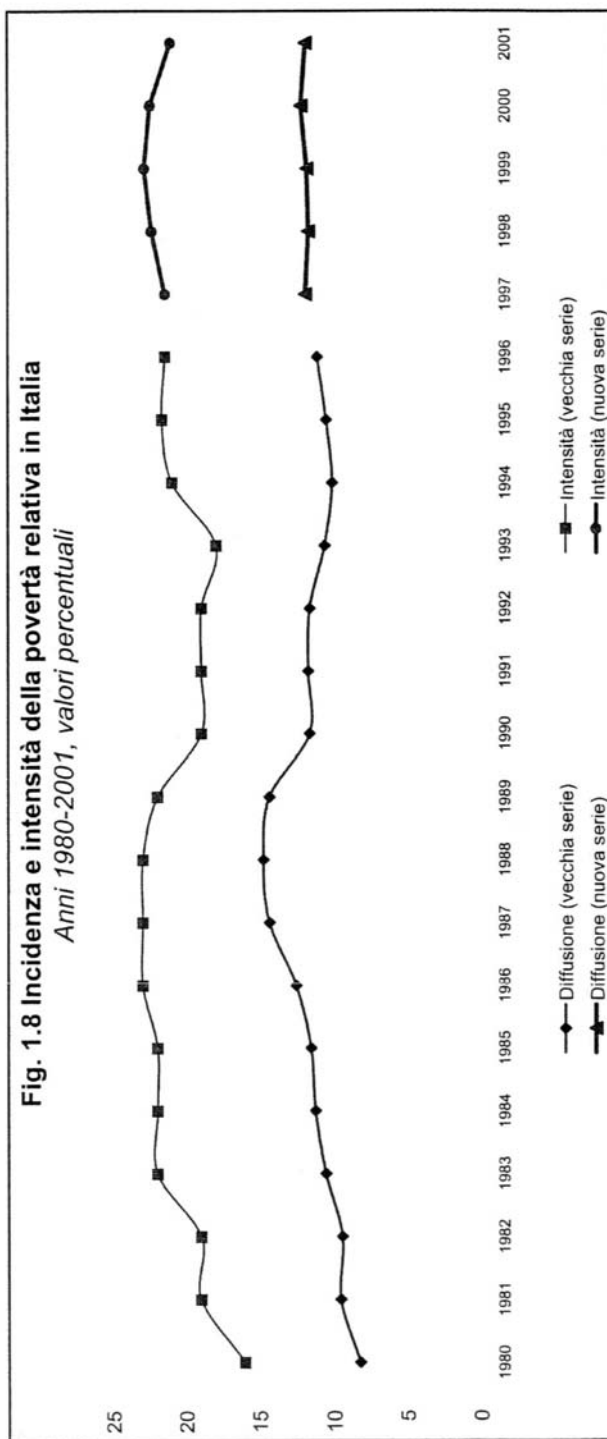
Fig. 1.7 - Diffusione della povertà relativa e condizione professionale della persona di riferimento. Anni 1997-2002 (incidenza %)



Uno degli aspetti più critici relativi alle misure della povertà relativa riguarda il fatto che tali indici sono sensibili a fluttuazioni di breve periodo del prodotto interno lordo, in quanto basati su una misura - la linea standard - calcolata in relazione al tenore di vita medio della popolazione in un dato anno. In particolare, un innalzamento o abbassamento del tenore di vita medio determina un conseguente spostamento verso l'alto o verso il basso della linea di povertà. Ciò può avere un impatto sulla stima del numero di famiglie povere, nel caso in cui la spesa per consumi di queste ultime non cresca esattamente "in linea" con quella della popolazione nel suo complesso. Si deve tuttavia tener presente che un eventuale incremento nelle distanze relative tra poveri e non poveri, legato all'allargarsi delle distanze sociali nei periodi di crescita economica, non implica necessariamente un peggioramento assoluto nelle condizioni di vita dei primi. L'evidenza empirica mostra un andamento moderatamente ciclico della povertà relativa in Italia nel periodo 1980-2001, tenendo conto della rottura nella serie storica nell'ultimo quinquennio del periodo esaminato (Fig. 1.8).

Gli anni in cui la crescita è apparsa più contenuta sono stati anche quelli in cui si sono registrate le maggiori flessioni nella povertà¹⁶. Limitatamente al periodo 1997-2002 si osserva una sostanziale stabilità dell'intensità e un andamento prima crescente e poi decrescente dell'indice d'incidenza, con un valore massimo raggiunto nell'anno 1999.

¹⁶ Sulla relazione tra indici di incidenza della povertà e andamento congiunturale dell'economia vedi: Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione, 1996. *La diffusione della povertà in Italia, 1980-1994*, Roma.



1.5 Le politiche di contrasto della esclusione sociale

Le informazioni statistiche esaminate in precedenza offrono un profilo sintetico solo della povertà economica (relativa ed assoluta) che non esaurisce l'area ben più vasta della *deprivazione relativa* rispetto all'accesso e alla fruizione dei diritti sociali di cittadinanza (tra cui figurano il diritto all'istruzione, al lavoro, alla salute, alla previdenza, alla abitazione), che anche nel linguaggio politico-sociale delle istituzioni europee viene ormai convenzionalmente denominata *esclusione sociale*¹⁷. Nell'esaminare le politiche di contrasto all'esclusione sociale seguiremo un criterio espositivo legato al ciclo di vita delle persone piuttosto che ad una classificazione tipologica che pure utilizzeremo ogniqualvolta diventa necessaria. Verranno pertanto considerate nell'ordine:

- ⇒ le politiche di sostegno delle responsabilità familiari;
- ⇒ le politiche per l'istruzione;
- ⇒ le politiche del lavoro;
- ⇒ le politiche esplicitamente assistenziali a favore di coloro che, per ragioni transitorie o di lunga durata, hanno ridotte capacità di lavoro e vivono a livelli economici di sussistenza¹⁸;
- ⇒ le politiche previdenziali.

Per ciascuno di questi ambiti d'intervento politico-sociale è necessario tener conto della situazione dei diversi interlocutori, a partire dalle loro caratteristiche anagrafiche.

La riduzione del rischio d'esclusione sociale dei minori passa in primo luogo attraverso le politiche per la famiglia, di natura monetaria e fiscale o sotto forma di servizi socio-educativi; ma passa anche, in via ordinaria, attraverso il sostegno al compimento degli studi di base, intervenendo sul fenomeno della *dispersione scolastica* che consiste in una situazione di difficoltà o di rallentamento della carriera, che si manifesta nei fenomeni della *ripetenza* e dell'*abbandono*. Un'istruzione qualitativamente deficitaria condanna le giovani generazioni a rimanere ai margini del mercato del lavoro, riproducendo le situazioni di svantaggio culturale e sociale delle famiglie di provenienza. In base all'indicatore primario usato in sede europea, i giovani tra i 18-24 anni con basso livello d'istruzione sono in Italia il 24,3% del totale; il tasso di rischio è perciò piuttosto elevato, anche se va segnalata la sua riduzione rispetto all'anno 2001 (26,4%)¹⁹.

A favore di chi è in età lavorativa (15-64 anni) contano invece le politiche di sviluppo dell'occupazione, che resta la via maestra dell'inclusione economica e sociale. Di tale sviluppo vi sono stati negli ultimi anni segnali incoraggianti, ma il loro impatto sulla contrazione della povertà stenta a diventare evidente e stabile.

A favore di chi è anziano (65 anni e oltre) o comunque nell'impossibilità soggettiva di svolgere al meglio un'attività remunerativa (come nel caso dei disabili) contano le diverse forme di sostegno del tenore di vita, basati sia su trasferimenti monetari (pensioni di anzianità e vecchiaia o pensioni sociali) sia sul potenziamento dei servizi pubblici e privati di carattere

¹⁷ Per la rivisitazione critica del concetto di "esclusione sociale" si rimanda al volume che contiene in versione integrale i documenti preparatori del presente Rapporto: cfr. G. Rovati (a cura di), *Tra esclusione e solidarietà. Problemi emergenti e politiche per la sussidiarietà*, Edizioni dell'Istituto Italiano di Medicina Sociale, Roma 2003, cap. 1.

¹⁸ Rientrano in questo ambito le politiche per gli anziani, i disabili, le categorie deboli in genere.

¹⁹ Il basso livello di istruzione è ancor più evidente nella popolazione italiana al di sopra dei 25 anni, soprattutto per effetto delle fasce di età più anziane: nel 2001 risulta che il 35,1% ha raggiunto al massimo la licenza elementare e il 29,6% ha conseguito solo la licenza media. I diplomati costituiscono il 21,9% del totale e i laureati restano una minoranza, con una quota pari all'8,2%.

sociale e sanitario; questo approccio è necessario soprattutto per coloro che appartengono alla quarta età (75 anni e oltre) decisamente esposta al rischio di malattie invalidanti, che compromettono definitivamente l'autosufficienza. Tenuto conto che varie forme di vulnerabilità degli anziani (anche autosufficienti) provengono dalla solitudine (spesso correlata a depressione, isolamento, deperimento organico), risultano assai importanti le iniziative socio-ricreative e le iniziative di assistenza a domicilio.

1.5.1 Gli interventi a sostegno delle responsabilità familiari

Il *libro bianco sul Welfare* del febbraio 2003 pone al centro delle politiche sociali la famiglia considerata come protagonista essenziale delle dinamiche micro e macrosociali che incidono sulla crescita (o il declino) della coesione sociale. Questa enfasi sulla famiglia non trascura la centralità della persona in quanto titolare di diritti soggettivi incompressibili, tiene però conto del fatto che ogni individuo cresce e si esprime all'interno di relazioni affettive e sociali primarie, che necessitano di essere tutelate proprio in vista del benessere dei singoli e della collettività. L'indebolimento delle relazioni familiari – che pure è una tendenza in atto – produce un oggettivo impoverimento di risorse educative di rilevante impatto negativo. Questo dato di fatto è particolarmente evidente se si pensa alla situazione dei minori, che per molti aspetti costituiscono la parte più debole della società. Le politiche sociali per la famiglia non possono però limitarsi alle forme d'intervento per le situazioni estreme (povertà, conflitti, violenze), debbono invece tendere, in via ordinaria, a facilitare la sua costitutiva vocazione educativa che sta a fondamento della solidarietà tra le generazioni; il successo delle politiche economiche e sociali dipende in larga misura dalla loro capacità di *prevenire* le fonti di disagio piuttosto che di *riparare* gli effetti. E' dunque in questa prospettiva che vanno anzitutto verificate le politiche già avviate o in via di attuazione.

L'obiettivo complessivo del *Libro bianco sul Welfare* è di raddoppiare, entro 10 anni, le risorse destinate ai servizi alla persona, prevedendo incentivi alla formazione di nuove famiglie, maggiori deduzioni fiscali per le famiglie con figli, aiuti alle giovani coppie, la defiscalizzazione delle spese di accesso ai servizi del privato sociale ed un ulteriore sviluppo degli asili nido e di quelli aziendali, sostegni ai nuclei familiari con in casa persone non autosufficienti.

Il principale provvedimento a favore della famiglia, che il Governo ha approntato in questi anni, è la modifica della disciplina fiscale, avvenuta con le Finanziarie 2002 e 2003 e con la legge di riforma del sistema fiscale italiano (legge 7 aprile 2003, n. 80). I principi fiscali che hanno ispirato le politiche di sostegno per la famiglia, dapprima nelle due finanziarie e quindi nella legge delega sono stati:

1. la progressiva sostituzione delle detrazioni d'imposta con le deduzioni dal reddito;
2. l'introduzione di un livello minimo di reddito escluso dall'imposizione, in funzione della soglia di povertà (no tax area), da quantificare nei decreti attuativi della legge n. 80/2003.

La manovra del 2002 è tutta concentrata sulle detrazioni per i figli a carico, per un importo di euro 516,46 per ogni figlio a carico, per i nuclei familiari con un reddito inferiore a 51.645,69 euro. La Finanziaria 2003, invece, anticipando la legge delega di riforma del Fisco, ha cambiato la tassazione delle persone fisiche che, in linea di principio, dovrebbe comportare un risparmio d'imposta per i redditi medio – bassi. Il principio sul quale si fonda la riforma è quella della no – tax area, vale a dire una quota di deduzione dal reddito imponibile²⁰.

²⁰ La legge n. 80/2003 modifica radicalmente il sistema fiscale statale italiano; l'imposta più importante si chiamerà Ire e non più Irpef e prevede a regime le aliquote del 23% per i redditi fino a 100.000 euro e del 33% per i redditi superiori. Inoltre la delega prevede una no-tax area per escludere il reddito equiparabile alla soglia di povertà dalla tassazione, e punta sulla sostituzione del regime delle detrazioni (sconti d'imposta) con quello delle deduzioni (sconti sul reddito imponibile); quest'ultime saranno concentrate su alcuni valori di riferimento (famiglia, casa, sanità, istruzione, formazione, ricerca, previdenza, assistenza all'infanzia).

Altri interventi in materia familiare sono stati:

- il rifinanziamento dell'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori (articolo 65, legge 23 dicembre 1998, n. 448 – Finanziaria 1999) e dell'assegno di maternità di base (articolo 74, decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151), avvenuto attraverso il decreto legge 14 aprile 2003, n. 73, convertito nella legge 10 giugno 2003, n. 133;
- le modifiche al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di tutela e sostegno alla maternità e alla paternità;
- il Fondo per gli asili nido attivato con l'articolo 70 della Finanziaria 2002²¹;
- un Fondo di rotazione, previsto dalla Finanziaria 2003, di 10 milioni di euro e destinata a datori di lavoro che realizzano nidi nei luoghi di lavoro (articolo 91, legge 27 dicembre 2002, n. 289 – Finanziaria 2003);
- il finanziamento alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa e il sostegno alla natalità²²; la legge Finanziaria 2003 ha stabilito la destinazione e il vincolo del 10% del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali per le giovani coppie, l'acquisto della prima casa e il sostegno alla famiglia e alla natalità. Il Ministero, per il raggiungimento di questo obiettivo, ha trasferito alle Regioni e alle Province autonome 161 milioni di euro.

Gli interventi di natura economica a favore della famiglia hanno un impatto sulla povertà di natura diversa a seconda degli strumenti fin qui utilizzati.

Le *detrazioni per carichi di famiglia* sono destinate a tutti i cittadini soggetti all'Irpef che abbiano a loro carico il coniuge, uno o più figli, altri familiari. Queste detrazioni agiscono più incisivamente sui redditi medio-bassi perché hanno importi decrescenti al crescere del reddito, chi però percepisce redditi molto bassi – come accade per chi è al di sotto delle soglie di povertà - o deve pagare un'imposta inferiore all'ammontare delle detrazioni di cui ha diritto (ad esempio 546 euro per il coniuge, più 1033 euro per due figli a carico, per un totale di 1.579 euro), cioè ha un reddito "incapiente", non ottiene alcun beneficio da questo provvedimento. Un eventuale aumento delle detrazioni può dunque non corrispondere ad un aumento del beneficio per i soggetti con redditi molto bassi; in ogni caso, chi non percepisce redditi, come ad esempio i disoccupati non indennizzati (che restano esclusi anche dagli assegni al nucleo familiare), resta totalmente escluso anche da questo strumento. Anche se le leggi Finanziarie del 2002 e del 2003 hanno aumentato le soglie di reddito escluse dall'imposizione e sono quindi andate incontro alle famiglie con redditi medio-bassi, il solo strumento delle detrazioni non intacca l'area della povertà e non può dunque sostituire la necessità di erogare aiuti economici diretti ai nuclei familiari più poveri. Anche sul versante delle politiche familiari sarebbe peraltro necessaria una politica fiscale più incisiva, che tenga specialmente conto dei figli a carico – che come si è visto incidono in maniera determinante sul rischio di povertà - come accade in altri stati europei. Secondo i dati delle dichiarazioni dei redditi del 1998 (gli ultimi disponibili per effettuare queste stime) hanno usufruito delle detrazioni per il coniuge più di 5,4 milioni di contribuenti e delle detrazioni per i figli e altri a carico 10,1 milioni di contribuenti.

L'*assegno per il nucleo familiare* è al tempo stesso una misura categoriale – in quanto ne beneficiano i lavoratori dipendenti, gli ex-dipendenti ed ora anche i parasubordinati – e una misura soggetta alla prova dei mezzi perché l'erogazione dipende dallo stato di bisogno della

²¹ Entro il 30 settembre di ogni anno il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede con proprio decreto a ripartire tra le regioni le risorse del Fondo. Le regioni, quindi, provvedono a ripartire le risorse finanziarie tra i comuni, singoli o associati, che ne fanno richiesta per la costruzione e la gestione degli asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro. L'ammontare complessivo del Fondo è stato di 300 milioni di euro, di cui 50 milioni per il 2002 (già assegnati alle Regioni nell'ottobre 2002), 100 per l'anno corrente e 150 milioni per il 2004. Per quanto riguarda i datori di lavoro e le famiglie, le spese di partecipazione alla gestione dei micro-nidi e dei nidi nei luoghi di lavoro sono detraibili dall'imposta sul reddito.

²² Cfr. articolo 46, comma 1, legge 27 dicembre 2002, n. 289 – Finanziaria 2003.