

INTRODUZIONE

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

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

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

2. L'abbondante ricorso a termini come "povertà" e "impoverimento" ha rinverdito il dibattito tra gli studiosi e gli analisti delle dinamiche economiche e sociali orientate principalmente a:

- riprecisare il senso specifico del concetto di povertà;
- verificare il fondamento empirico delle tesi sull'impoverimento della popolazione italiana, con particolare riguardo ai ceti medi, sulla base dei metodi convenzionalmente usati in sede nazionale ed internazionale e dei dati ricavati dalla loro rigorosa applicazione;
- intraprendere nuove prospettive metodologiche e di ricerca per colmare le carenze conoscitive derivanti dagli approcci puramente monetari alle problematiche dell'esclusione sociale.

Alle complessità metodologiche di ordine generale, legate alla misurazione della povertà e dell'esclusione sociale, si aggiungono i problemi legati alla elevata differenziazione economico-territoriale del nostro paese che si manifesta, non solo con una incidenza della povertà nelle regioni del Mezzogiorno che è doppia rispetto alla media nazionale, ma anche nella esistenza di livelli dei prezzi e dei corrispondenti costi della vita nient'affatto omogenei, che rendono oltremodo problematico l'utilizzo di parametri standard per stimare l'effettivo livello di benessere e di povertà della popolazione residente nei diversi contesti. Alle problematiche e al dibattito di ordine tecnico-metodologico, connesse alla misurazione delle fonti di disagio economico e sociale, si collegano le discussioni attorno alle politiche più idonee per contrastare la povertà e l'esclusione sociale, tanto a livello nazionale che a livello regionale e locale.

3. Per le ragioni qui brevemente richiamate, la Commissione ha quest'anno puntato ad approfondire nuovamente le problematiche connesse alle misure della povertà, da cui sono scaturite alcune proposte che vengono affidate alla riflessione della comunità scientifica, tanto quanto alla declinazione operativa di chi è responsabile delle decisioni politiche.

Poiché i compiti istituzionali della Commissione non si esauriscono nella produzione di analisi accurate dei fenomeni, ma includono anche la valutazione delle politiche pubbliche e l'eventuale formulazione di proposte, anche il Rapporto 2003-2004 si articola in tre distinte parti:

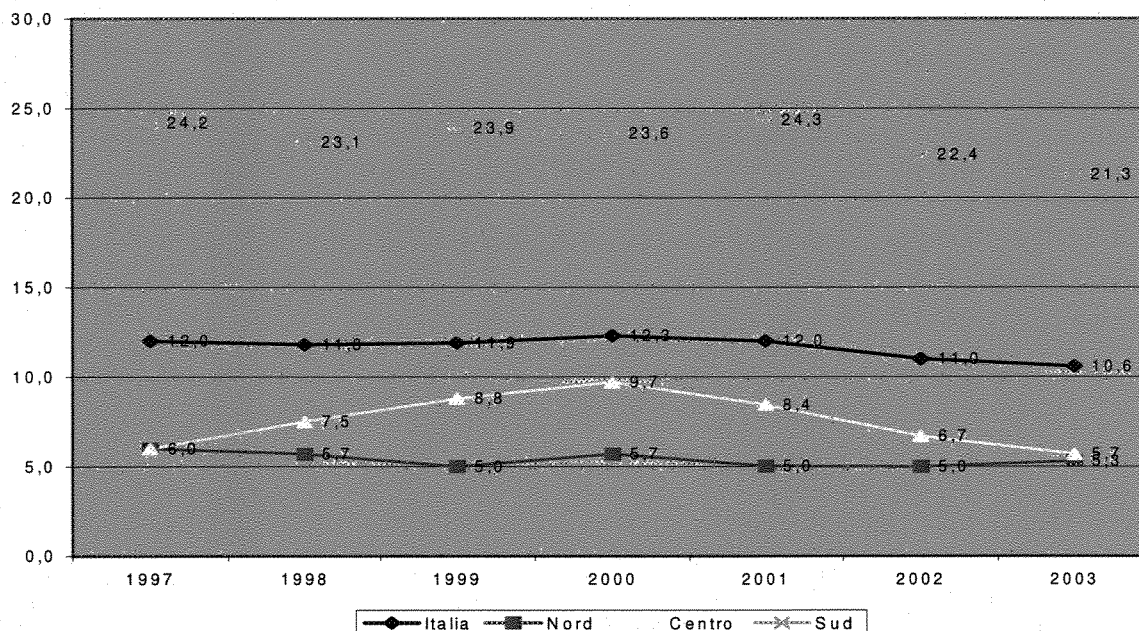
- 1) la prima parte esamina le stime ufficiali sulla povertà e l'esclusione sociale, elaborate come di consueto dall'Istat, dando particolare rilievo al confronto tra le singole Regioni grazie alla disaggregazione dei dati fino a questo dettaglio per gli anni 2002 e 2003;
- 2) la seconda parte ricostruisce e valuta le politiche adottate dal Parlamento e dal Governo per contrastare la povertà e l'esclusione sociale a livello individuale e familiare, con particolare riferimento a due specifiche linee di intervento: a) il trattamento fiscale delle famiglie; b) gli effetti dell'innalzamento a "un milione al mese" (516,46 euro che per effetto delle rivalutazioni di legge sono giunte nel 2004 a 540 euro) delle pensioni per gli anziani che hanno raggiunto o superato i 70 anni di età;
- 3) la terza parte offre una sintetica presentazione dei principali risultati emersi dagli approfondimenti tematici che la Commissione ha affidato ad esperti esterni e che sono stati presentati in forma più ampia nel corso del Convegno "*Misure della povertà e politiche per l'inclusione sociale*" organizzato dalla Commissione il 19 e 20 novembre 2004 nella sede dell'Università Cattolica di Milano, con la partecipazione, in qualità di discussant, di esperti appartenenti al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Ministero dell'Economia, alla Presidenza del Consiglio, all'Istat e all'Isae.

4. Come indicano gli ultimi dati diffusi dall'Istat (ottobre 2004), le famiglie italiane che nel 2003 hanno vissuto in condizioni di povertà relativa sono 2 milioni e 360 mila, pari al 10,6% delle famiglie residenti, per un totale di 6 milioni 786 mila individui. Questa stima deriva dall'adozione di una soglia convenzionale della povertà relativa pari a 869,50 euro mensili (per una famiglia di due componenti) con un aumento (+5,6%) superiore all'inflazione (+2,7%) sul corrispondente valore di 823,45 euro dell'anno 2002; la spesa media per consumi su cui si basa la linea di povertà è dunque cresciuta in termini reali.

Da tale innalzamento ci si poteva attendere – in linea con quanto osservato nel corso degli anni precedenti – una crescita dell'incidenza della povertà che però non si è verificata; essa, al contrario, è lievemente calata dall'11% al 10,6% e di fatto si può considerare stabile (*Fig. 1*). Anche i risultati derivanti dall'utilizzo di due soglie aggiuntive, corrispondenti all'80% e al 120% di quella standard, confermano la sostanziale stabilità sia delle famiglie *sicuramente povere* (4,9% nel 2003 rispetto al 5,1% nel 2002) che delle famiglie *appena povere* (5,7% rispetto al 5,9%) e *quasi povere* (7,9% rispetto all'8%).

Un'ulteriore conferma viene dalla *intensità della povertà* – che misura di quanto, in media, la spesa delle famiglie povere è percentualmente al di sotto della linea della povertà – che rimane attestata al 21,4%, senza variazioni rispetto al 2002. In base a queste informazioni ufficiali, la tesi del generale "*impoverimento delle famiglie*" sembrerebbe dunque priva di fondamento. Le fonti ufficiali mostrano comunque che le tradizionali caratteristiche della povertà relativa non accennano a ridursi. Già questa tendenza è (o dovrebbe essere) un motivo di preoccupazione, visto che i Piani Nazionali per l'inclusione (NAP/inclusione 2001-2003, 2003-2005) hanno fatto proprio l'obiettivo di ridurre ogni anno l'incidenza e l'intensità della povertà.

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



In effetti, le famiglie numerose, con cinque o più componenti, e le famiglie con tre o più figli minori continuano a presentare livelli di povertà elevati (pari, in entrambi i casi, al 20,9%), ma già le coppie con due figli hanno un rischio superiore alla media (12,2%) a conferma del fatto che la decisione di avere più figli sottopone le famiglie a maggiori rischi di indigenza a causa di meccanismi redistributivi che non tengono conto delle risorse procapite disponibili in ciascun nucleo familiare. Persistentemente critica appare anche la condizione degli anziani singoli (12,7%) o in coppia (15,6%); livelli di povertà lievemente superiori alla media si riscontrano anche per le famiglie monogenitori (11,4%), mentre decisamente contenuti sono i valori rilevati tra le giovani coppie (3,5%) e i single giovani-adulti (3,9%).

Il contributo dell'occupazione alla riduzione della povertà è innegabile, anche se è principalmente la presenza di più redditi da lavoro a mettere al riparo dal rischio dell'indigenza economica. La disoccupazione eleva, per contro, il rischio di povertà (20,8%); particolarmente grave è la situazione quando a cercare un'occupazione è la persona di riferimento nel contesto familiare: in questo caso l'incidenza della povertà relativa risulta tre volte superiore (28%) a quella delle famiglie con persona di riferimento lavoratore dipendente (8,2%), oltre quattro volte superiore a quelle con a capo un lavoratore autonomo (6,4%) e poco più di due volte superiore a chi si è ritirato dal lavoro (12%) per pensionamento o altro.

Questa situazione di forte squilibrio denuncia la persistente assenza di adeguati ammortizzatori economici per chi è fuori dal mercato del lavoro.

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

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

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

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

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

5. La povertà monetaria rappresenta, come noto, solo uno degli indicatori di malessere delle famiglie e va rapportata agli indicatori di esclusione sociale, basati sulle difficoltà di accesso a beni e servizi fondamentali per la tutela e la promozione delle capacità individuali e collettive, comprendenti la qualità dei quartieri e delle abitazioni, i servizi sanitari, i servizi all'infanzia, il sostegno all'acquisto di beni di prima necessità (cfr. par. 1.9).

La sola analisi della povertà monetaria non consente infatti una comprensione adeguata dell'arretratezza o dello sviluppo di una data area e non offre, di per sé, indicazioni per i corrispondenti interventi di *policy*. Le misure redistributive del reddito – necessarie per contrastare la povertà monetaria – vanno dunque combinate con le politiche per lo sviluppo dei servizi e delle opportunità lavorative che nessuna misura puramente redistributiva può affrontare.

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

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

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

Un importante approfondimento in questa direzione è stato compiuto dalla Commissione sugli unici dati al momento disponibili, purtroppo fermi al periodo 1994-2001, offerti dalla indagine longitudinale ECHP (*European Community Household Panel*), in attesa che siano disponibili i dati della prima rilevazione europea Eu-Silc (anno 2004) (cfr. par. 1.7 e la parte

terza del presente Rapporto). Combinando le stime dei tassi di uscita con quelli di rientro, l'analisi indica che nel periodo 1994-2001 circa il 46% della popolazione si è trovata al di sotto della soglia di povertà in almeno uno degli 8 anni. Le stime forniscono un quadro di alto turnover in povertà per la maggior parte della popolazione, mentre tra il 7 e il 14% ha la probabilità di rimanere al di sotto della soglia per tutti e sette gli anni (Tab. 1).

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

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

L'entità del fenomeno rende necessario individuare misure mirate di assistenza pubblica. Poiché gli schemi di integrazione del reddito tendono ad essere costosi, diventa cruciale identificare correttamente quei gruppi della popolazione che tendono a soffrire più a lungo e in maniera ricorrente la povertà e che in quanto tali necessitano anno dopo anno dell'assistenza pubblica. E' anche chiaro che per queste famiglie occorrono trasferimenti più che deduzioni/detractions fiscali.

7. In occasione della rilevazione sui consumi per l'anno 2002 l'Istat ha raccolto contemporaneamente informazioni utili per stimare tanto la *povertà oggettiva* – misurata con le linee standard – quanto la *povertà soggettiva* sulla base dell'autopercezione da parte degli intervistati sia della loro condizione economica complessiva, sia della difficoltà a sostenere spese necessarie per mangiare, pagare bollette o cure mediche.

E' stato in tal modo possibile comparare tra loro alcuni approcci multidimensionali alla povertà – a cui la Commissione ha dedicato un approfondimento critico (vedi parte terza) – che tengono conto anche del ruolo delle aspettative. Ciò che è balzato in primo piano da questo confronto è che la povertà soggettivamente intesa è avvertita in misura più circoscritta rispetto alla povertà oggettivamente intesa (8,7% delle famiglie a fronte dell'11%) (Tab. 2).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) né oggettivamente né soggettivamente povere e che possiamo definire *consapevolmente non povere*.

Per effetto di questa combinazione le famiglie coinvolte oggettivamente o soggettivamente con la povertà relativa sarebbero 3 milioni 863 mila pari al 17,3% del totale (nel 2002) (Tab. 4 e Fig. 2).

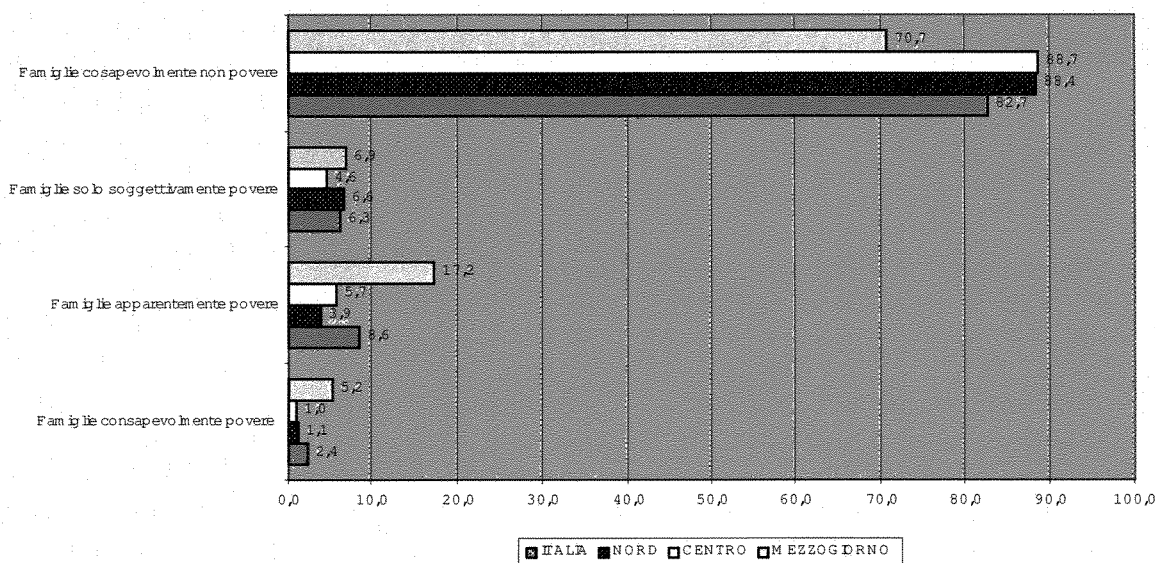
Questo risultato è assai prossimo a quello che si raggiunge usando la linea integrativa della povertà pari al 120% di quella standard, che – come si è visto – identifica l'accesso al sottoinsieme delle famiglie "quasi povere": in questo caso, il complesso delle famiglie italiane a rischio di povertà economica (povere e quasi povere) è infatti pari al 18,5%. La distribuzione per ripartizioni e regioni di questi stock è però, come si è detto, sensibilmente differente.

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

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

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

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



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

8. Alle differenze territoriali e alle percezioni soggettive si collega, in via diretta, la problematica del diverso costo della vita tra le regioni, i centri urbani e le aree metropolitane, da cui dipende non solo l'effettivo valore dei redditi, ma anche l'intensità della povertà, nonché la deprivazione relativa avvertita dagli individui e dalle famiglie.

Un approfondimento in questa direzione compiuto per conto della Commissione (vedi parte terza) ha portato alla proposta di utilizzare un concetto di povertà economica – basata sulla stima del *risparmio negativo* – che tenga conto simultaneamente del reddito e del sottoinsieme dei consumi non durevoli come i beni alimentari, i trasporti o l'abbigliamento; il metodo proposto si basa su dati ricavabili dalle indagini della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane e stima la povertà come comportamento rivelato dall'analisi di alcuni parametri anziché attraverso una esplicita rilevazione diretta. L'ipotesi sottostante al calcolo della *povertà rivelata* è che in tal modo sia possibile tenere conto del diverso sistema dei prezzi a livello territoriale, riducendo la componente distorsiva nel valutare il divario tra le aree più sviluppate e quelle più svantaggiate. La proposta – che presenta punti controversi – sarà oggetto di ulteriori approfondimenti da parte della Commissione.

Alle esigenze conoscitive da cui siamo partiti potrebbero corrispondere in modo più valido ed attendibile le elaborazioni attualmente in corso da parte dell'Istat sui livelli dei prezzi al consumo nelle diverse aree territoriali.

Una possibile soluzione al diverso fabbisogno economico delle famiglie che vivono in povertà o che comunque debbono gestire situazioni altamente problematiche (elevato numero di minori, anziani a carico, disoccupazione, disabilità, ecc.) può derivare dall'utilizzo, in sede di politiche locali, di appropriate scale di equivalenza per parametrare la prova dei mezzi richiesta per l'accesso ai servizi sociali ed assistenziali. La messa a punto di scale di equivalenza differenziate in funzione delle tipologie familiari corrisponde anche ad esigenze di ordine più generale come quelle legate alla riforma degli assegni familiari o degli ammortizzatori sociali. Uno dei problemi nel calcolo delle scale di equivalenza sta nell'assunzione di una divisione equa delle risorse familiari monetarie e di tempo tra i membri. Questo implica che i livelli di benessere, e conseguentemente della povertà, siano gli stessi per ogni componente. Di fatto, possono però verificarsi situazioni asimmetriche, con casi limite di bambini "poveri" in famiglie ricche e di bambini "ricchi" in famiglie povere (vedi parte terza).

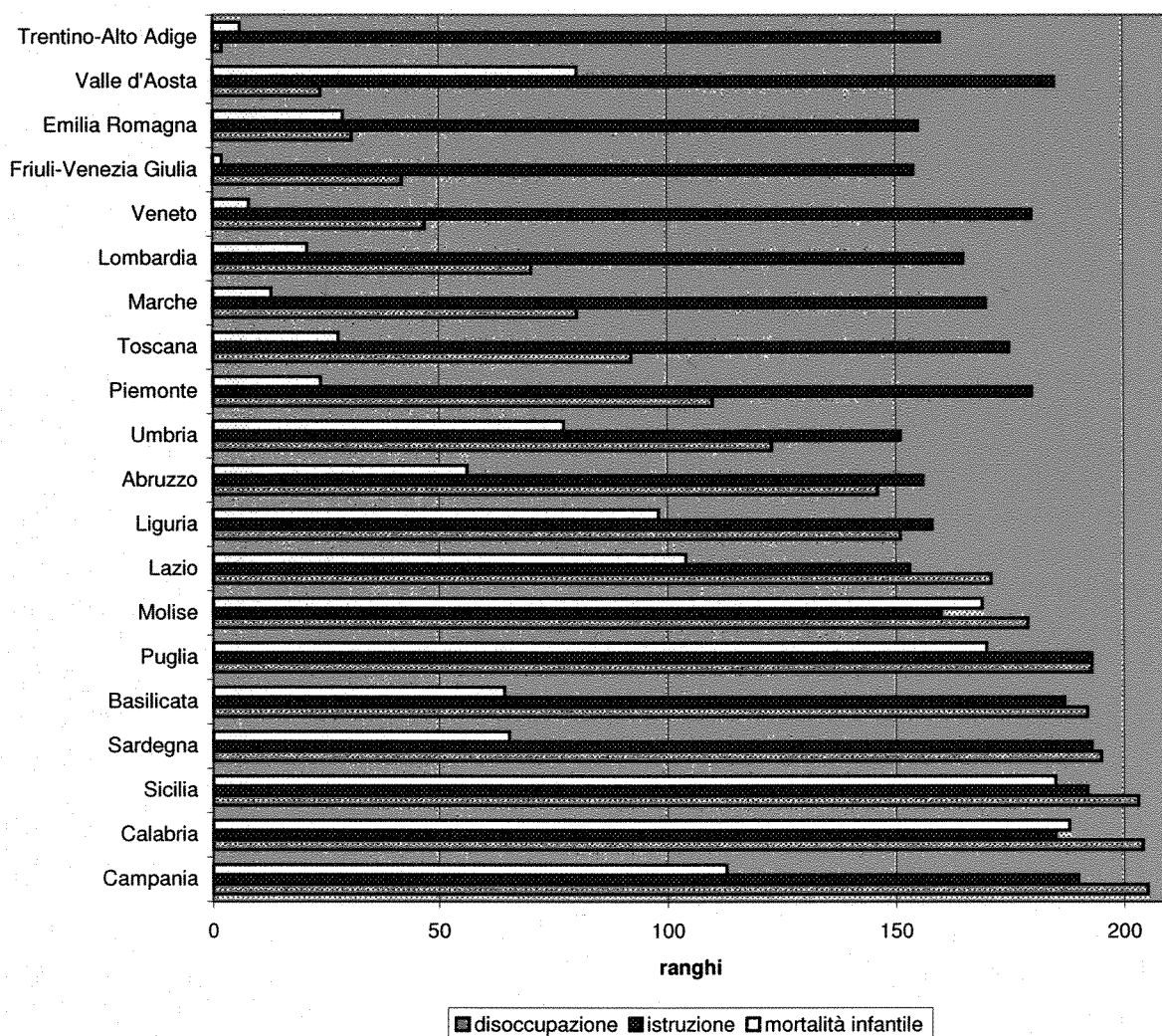
9. Nelle rilevazioni e nelle analisi nazionali ed internazionali sulla povertà ricorre spesso il richiamo alla sua natura complessa, soltanto di rado, tuttavia, si trova una formulazione a livello teorico di che cosa sia la *povertà multidimensionale* e di come possa essere studiata sul piano tecnico metodologico.

La Commissione ha pertanto ritenuto opportuno approfondire questa tematica con una ricognizione del dibattito corrente, degli strumenti e delle ricerche disponibili e la formulazione di alcune proposte, con una particolare attenzione al *capability approach* formulato da Amartya

Sen, forse uno fra i più ricchi ed articolati approcci multidimensionali per lo studio della povertà oggi a disposizione (vedi parte terza).

10. L'esigenza di disporre di adeguate conoscenze sulle cause e sulle dinamiche della povertà e dell'esclusione sociale trascende i confini nazionali ed accomuna da tempo gli Stati membri dell'Unione Europea che al Consiglio Europeo di Lisbona (2000), di Nizza (2000) e di Laeken (2001) hanno ridefinito una serie di obiettivi comuni tanto nel campo delle politiche di contrasto della vulnerabilità (attraverso l'elaborazione di Piani nazionali per l'inclusione – Nap/inclusione) quanto nel campo degli strumenti conoscitivi. Questo orientamento coinvolge oggi anche i paesi entrati a far parte dell'Unione dopo il 1° maggio 2004 e la mappa delle vulnerabilità economiche e sociali tenderà ad arricchirsi di nuovi elementi e profili. Utilizzando gli indicatori concordati in sede comunitaria ed applicando l'analisi alle 207 regioni appartenenti ai quindici stati membri dell'Unione Europea prima dell'allargamento¹, è possibile ottenere informazioni aggiuntive anche sulle fonti di potenziale esclusione sociale presente nelle regioni italiane (Fig. 3).

Fig. 3 – Rango delle regioni italiane in alcuni indicatori di disagio



(*) i ranghi vanno da 1 a 207. Per ogni indicatore di disagio viene rappresentato, in ascissa, il rispettivo rango

¹ L'Unione Europea dei quindici comprende 211 regioni (Nuts 2). Dall'analisi sono stati esclusi i territori d'oltremare francesi.

L'istruzione sembra essere la variabile che discrimina maggiormente le regioni italiane rispetto al resto dell'Unione dei quindici. Alcune aree del territorio italiano (Sicilia, Calabria, Puglia, Molise) si caratterizzano per l'accumularsi di condizioni di relativo disagio nelle tre dimensioni considerate, mentre si notano aree (Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, per citare solo due esempi) caratterizzate da condizioni di vita particolarmente favorevoli, ma con problemi specifici in termini di istruzione. Altre aree con livelli relativamente elevati di disagio sociale (in termini di disoccupazione e istruzione) sembrano invece vantare posizioni relativamente favorevoli in termini di salute pubblica (vedi parte terza).

11. L'ormai vasta letteratura internazionale riguardante i recenti sviluppi delle politiche sociali in Europa e le modificazioni nei rapporti tra istituzioni pubbliche e organizzazioni del cosiddetto privato sociale, ha ampiamente tematizzato l'esistenza di forme di "*welfare mix*" in cui le organizzazioni di terzo settore e (seppur in misura minore) le componenti del cosiddetto settore informale appaiono sempre più coinvolte nella determinazione e/o nell'implementazione delle politiche pubbliche. Questo cambiamento si è verificato anche in Italia ed ha trovato la sua traduzione legislativa sia nella legge quadro per la riforma delle politiche socio-assistenziali (Legge 328/2000) sia nella riforma del Titolo V della Costituzione attuata nel biennio 2001-2002 che ha riconosciuto solennemente il principio di sussidiarietà ed ha trasferito alle Regioni poteri esclusivi in materia di politiche sociali. Gli effetti di questa transizione, già considerati dalla Commissione nel suo Rapporto 2002/03, vengono approfonditi anche in questo Rapporto all'interno di una prospettiva teorica e tipologica sui modelli socio-assistenziali adottati dalle Regioni a statuto ordinario (vedi parte terza).

12. Alle tradizionali fonti di povertà e di esclusione sociale che colpiscono i cittadini italiani si sono aggiunte, da oltre un decennio, alcune specifiche forme di vulnerabilità che colpiscono in modo particolare gli immigrati. Le norme più recenti – ispirate al principio della governabilità del fenomeno e all'intento di garantire agli immigrati regolari le tutele che spettano a chi lavora – hanno favorito il processo di regolarizzazione dei nuovi immigrati ed hanno posto le basi per una migliore integrazione, mentre permangono difficoltà di inserimento per la mancanza di adeguati servizi di accoglienza ed accompagnamento. Gli studi finora compiuti hanno mostrato l'emergere di notevoli differenziazioni professionali, economiche e abitative tra gli immigrati, nonché modalità specifiche attraverso cui si autoregolano le catene migratorie dei diversi gruppi etnici; nell'immaginario collettivo permane però una automatica identificazione degli immigrati con gli esclusi ed i poveri che a parere della Commissione merita di essere chiarita. Da queste evidenze è nata la scelta di esplorare gli *aspetti irrisolti della prima accoglienza* – in collaborazione con Caritas italiana – e *l'incidenza della povertà tra gli immigrati* in collaborazione con la Fondazione ISMU (vedi par. 1.8 e parte terza).

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

Un particolare punto di dibattito riguarda il mancato effetto positivo della no-tax area sui contribuenti *incapienti* (cioè con reddito inferiore alle quote esenti) che pure dovrebbero rappresentare un target privilegiato delle politiche redistributive finalizzate al contrasto della