

povertà. Un problema di ordine più generale riguarda il trattamento fiscale delle famiglie, specialmente di quelle più numerose, che sono sottoposte ai maggiori rischi di cadere in stato di povertà relativa. Queste problematiche vengo analiticamente affrontate nella seconda parte del Rapporto, qui dunque si segnalano solo le principali conclusioni.

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

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

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

Le politiche fiscali ed economiche non esauriscono il bisogno di protezione e di inclusione sociale delle famiglie e dei loro singoli componenti, specialmente per chi appartiene alle fasce di reddito più basse o per chi sperimenta condizioni di particolare vulnerabilità (per disabilità, malattia, isolamento, disoccupazione, ecc.); debbono dunque essere integrate con politiche dell'istruzione, del lavoro, della salute, della previdenza e dell'assistenza, ovvero con politiche dei servizi in ciascuno di questi ambiti<sup>2</sup>. Questo approccio di ordine generale va adottato a maggior ragione nel caso delle politiche contro la povertà che richiedono di distribuire risorse aggiuntive, sulla base del principio di equità verticale evitando al contempo di disincentivare l'uscita dalle trappole della povertà.

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

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

---

<sup>2</sup> Alcune di queste misure adottate dal Governo – come l'assegno a partire dal secondo figlio (cfr. par. 2.3.2), l'eventuale cofinanziamento al reddito di ultima istanza (cfr. par. 2.3.5), – sono state peraltro dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale, su ricorso di alcune Regioni, perché ritenute in contrasto con le competenze regionali riconosciute nel nuovo titolo V della Costituzione (art. 117).

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

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

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

15. Attraverso le analisi già in parte contenute in questo Rapporto e le riflessioni che sono nel frattempo proseguite, la Commissione ha identificato alcuni temi da sviluppare nel prossimo anno, sia rispetto alla povertà che all'esclusione sociale, tra i quali qui si segnalano gli effetti della amministrazione della giustizia e le problematiche dei lavoratori a basso reddito.

16. Nel ringraziare tutti coloro che nell'anno 2003-2004 hanno dato il loro contributo teorico e metodologico ai lavori della Commissione e alla realizzazione del Convegno pubblico del novembre 2004, una menzione particolare va a Sir Tony Atkinson che ci ha onorato con il suo intervento su *Poverty and the Social Inclusion Process in an Enlarged Europe*.

Il Presidente  
prof. Giancarlo Rovati

PARTE PRIMA

**Misure della povertà e dell'esclusione sociale**

PAGINA BIANCA

## 1. LE DINAMICHE DELLA POVERTÀ E DELL'ESCLUSIONE SOCIALE NELLE REGIONI ITALIANE

L'uso invalso all'inizio degli anni '90 di aggiungere alla povertà economica (considerata tradizionale) le cosiddette "nuove povertà" per indicare tutte le forme di svantaggio non dovute a carenza di reddito, ma a fattori relazionali (crisi di coppia, conflitti intrafamiliari), sanitari (malattie invalidanti) o sociali (segregazione ed emarginazione di particolari gruppi) ha avuto certamente il merito di richiamare l'attenzione su una pluralità di fattori che debilitano gravemente le capacità degli individui e delle loro famiglie, ma ha anche contribuito a distogliere l'attenzione dalla persistenza di una forma di disagio che già di per sé è fonte di esclusione da una serie di chances e benefici sociali.

Basti pensare, a titolo esemplificativo, agli effetti della mancanza di mezzi economici sulle carriere scolastiche dei più giovani o sulle possibilità di avere una dieta alimentare e una tutela della propria salute adeguate.

La povertà economica può essere vista contemporaneamente come una causa e come una conseguenza di vicende di diversa natura; in questo senso si può parlare di caratteristiche multidimensionali della povertà, ma anche di povertà multidimensionale quando essa dipende dalla concentrazione di più fonti di disagio nello stesso individuo o nella stessa famiglia con effetti cumulativi che rischiano di intrappolare in una via senza ritorno.

Se la povertà economica non è – come si vedrà – la fonte esclusiva delle molteplici forme di disagio sociale, essa tuttavia è di per sé una causa di *incapacitazione*, che impedisce non solo di raggiungere standard di vita più favorevoli, ma anche di realizzare le proprie aspirazioni e potenzialità<sup>3</sup>.

Le ultime informazioni diffuse dall'Istat nell'ottobre 2004<sup>4</sup> offrono un profilo aggiornato della incidenza della povertà tra le famiglie italiane e permettono di confrontare gli andamenti intervenuti nel corso degli ultimi 7 anni (1997-2003), accomunati dallo stesso metodo di rilevazione; ulteriori elementi informativi emergono dalla disaggregazione dei dati su base regionale, limitatamente all'ultimo biennio (2002-2003).

La ripresa di questo approccio analitico (interrotto nel 1996) non può che essere salutato con favore perché consente di avere una base conoscitiva più solida per valutare anche nel dettaglio territoriale gli effetti delle politiche di contrasto della povertà.

### 1.1 Le famiglie in povertà nel 2003

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

- una soglia "relativa", determinata annualmente rispetto alla spesa media mensile procapite per consumi delle famiglie italiane a cui si applica una scala di equivalenza a seconda del numero dei componenti delle singole famiglie. In base a questo criterio è considerata povera una famiglia di due persone con una spesa mensile per consumi pari o inferiore alla spesa media procapite nazionale;

<sup>3</sup> Questo punto di vista è illustrato da A. Sen in varie sue opere tra cui si segnala il volume *Lo sviluppo è libertà*, (Mondadori, Milano 2002), con particolare riferimento al capitolo 6 dedicato per l'appunto alla povertà come incapacitazione.

<sup>4</sup> I dati ufficiali dell'Istat vengono elaborati e presentati nell'estate successivo all'anno di riferimento, pertanto gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2003 (cfr. Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2003*, "Statistiche in breve", Roma 13 ottobre 2004).

- una soglia "assoluta" basata sul valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali, aggiornato ogni anno tenendo conto della variazione dei prezzi al consumo<sup>5</sup>

Sia la povertà relativa che la povertà assoluta sono misurate in senso "oggettivo", cioè attraverso parametri standard, anche se, come vedremo, sono disponibili misurazioni della povertà anche in senso "soggettivo", derivante dalla percezione che le famiglie hanno della propria condizione economica. Nell'anno 2003 la soglia di povertà relativa per una famiglia di due persone è risultata pari a 869,50 Euro, corrispondente alla spesa media pro-capite per consumi di quell'anno<sup>6</sup>, con una oscillazione tra 521,70 euro per un solo componente e 2.086,80 euro per sette o più componenti; la soglia della povertà assoluta non è invece stata calcolata ufficialmente dall'Istat perché è in via di ridefinizione il paniere dei beni da considerare indispensabili per condurre una vita minimamente dignitosa in base agli standard vigenti nel nostro paese<sup>7</sup> (Tab. 1.1).

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

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

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

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

In base a questi parametri, nel 2003 sono risultate a rischio di *povertà relativa* 2 milioni 360 mila famiglie (10,6% del totale), pari a 6 milioni 786 mila individui (11,8% dell'intera popolazione)<sup>8</sup> (Tab. 1.2).

<sup>5</sup> La scelta di stimare lo stato di benessere-malessere economico in base ai consumi consente stime meno fluttuanti e più affidabili rispetto a quelle conseguibili attraverso i dati sul reddito a causa delle minori resistenze a dichiarare le proprie spese piuttosto che i propri guadagni. D'altra parte il tasso di povertà calcolato sui redditi è una misura più neutra rispetto alle scelte degli individui di destinare le proprie risorse ai consumi o ai risparmi. A minori consumi potrebbero corrispondere maggiori risparmi e viceversa. La rilevazione dei consumi è, in ogni caso, più laboriosa rispetto a quella dei redditi, in quanto richiede una registrazione sistematica delle spese sostenute nell'arco di un mese da parte degli intervistati, con evidenti difficoltà di copertura delle categorie socio-economiche maggiormente deprivilegiate. Per la stima della povertà relativa si rinvia a: Coccia, Pannuzi, *La stima ufficiale della povertà in Italia*, Istat, Argomenti n. 24, Roma 2002. Per l'analisi critica delle procedure di stima della povertà assoluta fin qui utilizzata, si rinvia a Istat, *La povertà assoluta. Metodologia di stima e prospettive future*, Approfondimenti, Roma, 3 maggio 2004.

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

<sup>7</sup> Nell'ipotesi di adottare gli stessi metodi di calcolo degli anni scorsi, la soglia della povertà assoluta risulterebbe attestata a 589,11 euro per una famiglia di due persone, con una oscillazione tra 329,99 euro e 1.736,96 euro a seconda dei componenti.

<sup>8</sup> L'incidenza della povertà calcolata sugli individui (considerando povero ogni individuo che vive in una famiglia classificata come "povera" assume un valore leggermente più elevato a causa della maggiore numerosità media delle famiglie povere in senso relativo ed assoluto.

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

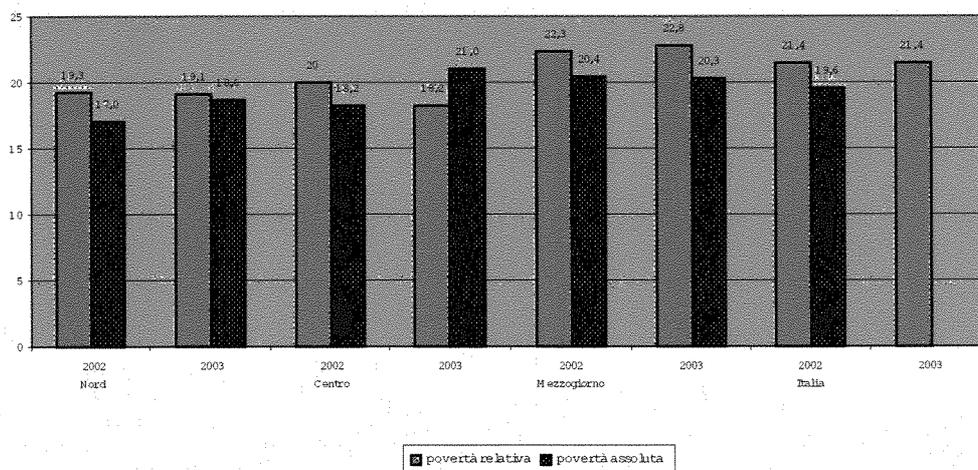
	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
<b>Migliaia di unità</b>								
Famiglie povere	537	566	289	246	1.630	1.548	2.456	2.360
Famiglie residenti	10.682	10.682	4.325	4.325	7.263	7.263	22.270	22.270
Persone povere	1.384	1.437	870	706	4.886	4.642	7.140	6.786
Persone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

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

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

Per avere un'idea sintetica del tenore di vita delle famiglie in povertà relativa si stima anche l'intensità della povertà (sia relativa che assoluta) che misura in percentuale di quanto la spesa media mensile della famiglie povere è al di sotto della linea ufficiale di povertà<sup>9</sup>.

Se l'intensità aumenta significa che la situazione dei poveri peggiora e viceversa. Nel biennio 2002-2003 l'intensità della povertà relativa rimane stazionaria a livello nazionale, con segnali di miglioramento nel Centro e di aggravamento nel Mezzogiorno; in quest'ultima area le famiglie povere sono diminuite ma sono (mediamente) diventate più povere (Fig. 1.1).

**Fig. 1.1 - Intensità della povertà relativa ed assoluta. Anni 2002 e 2003 (valori %)**

<sup>9</sup> L'intensità della povertà indica il rapporto tra la distanza media della spesa equivalente delle famiglie povere dalla linea di povertà e la lineari povertà stessa.

Dalla *tabella 1.3* emerge che i più esposti al rischio di povertà relativa sono le famiglie più numerose (20,9% con 5 o più componenti), le coppie con almeno tre figli (20,9%) e le coppie con persona di riferimento con almeno 65 anni (15,6%). L'incidenza della povertà aumenta, in particolare, all'aumentare dei minori a carico, con valori superiori alla media già a partire da due minori (15,3%) e una punta del 21,8% per le famiglie con tre o più minori (*Tab. 1.4*). La condizione di queste famiglie risulta ancor più problematica di quelle anziane, che pure sono sistematicamente a rischio di povertà superiore alla media, sia in presenza di un solo anziano (12,6%) che in presenza di due anziani (16,7%).

**Tab. 1.3 - Incidenza della povertà relativa per ampiezza della famiglia e tipologia familiare. Anni 2002-2003 (valori percentuali)**

	Nord		Centro		Mezzogiorno		ITALIA	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
<b>Ampiezza della famiglia</b>								
1 componente	4,9	5,0	3,7	3,1	20,0	19,6	8,8	8,7
2 componenti	4,7	5,5	7,4	7,2	24,0	21,9	10,7	10,3
3 componenti	3,9	3,8	5,8	5,2	19,5	17,3	8,9	8,1
4 componenti	5,7	6,1	8,0	6,2	21,1	21,5	12,5	12,5
5 o più componenti	11,6	10,3	15,0	10,0	32,4	29,8	23,4	20,9
<b>Tipologia familiare (°)</b>								
Persona sola con meno di 65 anni	1,7	2,4	*	*	8,9	9,3	3,1	3,9
Persona sola con 65 anni e più	7,7	7,4	6,7	4,2	26,4	25,7	13,3	12,7
Coppia con p.r. con meno di 65 anni	1,8	1,9	*	*	12,7	10,5	4,8	3,5
Coppia con p.r con almeno 65 anni	7,3	9,3	10,9	11,8	32,5	28,2	15,7	15,6
Coppia con un figlio	3,5	3,4	4,8	4,8	18,6	15,4	8,1	7,2
Coppia con due figli	5,4	5,6	8,2	5,8	20,2	21,1	12,2	12,2
Coppia con almeno tre figli	13,0	11,1	11,7	*	31,8	28,1	24,4	20,9
Monogenitore	6,0	5,9	7,1	6,8	21,4	22,4	11,5	11,4
Altre tipologie	7,3	8,3	11,4	9,7	35,0	31,6	15,7	16,2

(°) intestatario della scheda anagrafica

Fonte: Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2003*, "Statistiche in breve", 13 ottobre 2004. (\*) dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

**Tab. 1.4 – Incidenza della povertà relativa per numero di figli minori e di anziani in famiglia, per ripartizione geografica. Anni 2002-2003 (valori percentuali)**

	Nord		Centro		Mezzogiorno		ITALIA	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
<b>Famiglie con figli minori</b>								
Con 1 figlio minore	4,2	3,8	6,0	4,1	18,3	19,2	9,2	9,2
Con 2 figli minore	7,6	7,7	9,8	7,8	23,2	24,5	15,2	15,3
Con 3 o più figli minori	16,7	11,0	*	*	32,9	31,3	25,9	21,8
<b>Famiglie con anziani</b>								
Con 1 anziano	7,3	6,5	6,8	6,1	27,2	25,2	13,4	12,6
Con 2 anziani	8,0	10,7	13,6	12,5	33,3	28,7	17,4	16,7
Con almeno 1 anziano	7,5	7,8	9,1	8,4	29,2	26,3	14,7	13,9

(\*) dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria

Fonte: Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2003*, "Statistiche in breve", 13 ottobre 2004.

Le tendenze appena indicate si ripresentano in ciascuna delle ripartizioni geografiche, con punte più pronunciate nel Mezzogiorno ma parimenti significative anche nelle regioni del Nord. In quest'ultimo caso l'incidenza della povertà nelle famiglie con tre o più figli minori (11%) è quasi tre volte superiore a quella delle famiglie con un solo minore (3,8%) e circa una volta e mezzo quella osservata quando i minori sono due (7,7%).

La diffusione della povertà è più contenuta tra le persone sole con meno di 65 anni, cioè tra i single giovani-adulti (3,9%), le coppie con persona di riferimento d'età inferiore ai 65 anni, cioè le coppie giovani-adulte (3,5%) ed anche le coppie con un solo figlio (8,1%) 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.

Il genere della persona di riferimento non determina variazioni significative a livello nazionale (incidenza della povertà del 10,5% per i maschi e del 10,8% per le femmine), ma questo andamento è il risultato di dinamiche differenziate nelle singole ripartizioni geografiche, ove la condizione delle donne risulta più sfavorevole nelle regioni del Mezzogiorno (24,2% rispetto al 20,4%) (Tab. 1.5)<sup>10</sup>.

Più discriminante è il livello d'istruzione raggiunto dalle persone di riferimento: risulta povero soltanto il 4% delle famiglie con a capo una persona in possesso almeno della licenza media superiore, contro il 17,5% delle famiglie con a capo una persona senza titolo di studio o con solo la licenza elementare. Il divario è particolarmente importante nelle regioni del Nord e del Centro (Tab. 1.5).

**Tab. 1.5 - Incidenza della povertà relativa per alcune caratteristiche della persona di riferimento. Anni 2002-2003 (valori percentuali)**

Genere della persona di riferimento	Nord		Centro		Mezzogiorno		ITALIA	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Maschio	4,5	5,2	7,1	5,9	22,0	20,4	10,9	10,5
Femmina	6,3	5,6	5,5	5,2	23,7	24,2	11,3	10,8
<b>TITOLO DI STUDIO</b>								
Nessuno-elementare	8,9	9,6	11,2	10,3	32,8	31,8	17,8	17,5
Media inferiore	4,5	4,3	6,1	5,7	23,5	21,2	11,1	10,3
Media superiore e oltre	1,6	2,1	2,9	1,8	7,7	8,9	3,7	4,0

La mancanza di lavoro incide ancor più pesantemente sulla condizione di povertà. Un quinto delle famiglie con un componente in cerca d'occupazione è povero. Il valore sale a un terzo (33,4%) nel caso in cui i componenti in cerca di lavoro siano due o più (Tab. 1.6).

**Tab. 1.6 - Incidenza della povertà relativa per numero di componenti della famiglia in cerca di occupazione. Anno 2003 (valori percentuali)**

Numero componenti	Nord (*)	Centro (*)	Mezzogiorno (*)	ITALIA
Nessuna persona	-	-	-	9,4
1 persona	-	-	-	21,1
2 o più persone	-	-	-	37,3
Almeno una persona	-	-	-	24,2

(\*) dato non disponibile

La situazione appare più grave quando è la persona di riferimento a cercare un'occupazione: l'incidenza della povertà relativa risulta in questo caso 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 (Tab. 1.7).

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

In generale, le famiglie di lavoratori autonomi sono meno interessate dal fenomeno della povertà: tra queste è povero il 6,7%, contro l'8,2% rilevato per le famiglie di dipendenti e il 12% dei ritirati dal lavoro. La differenza tra i lavoratori autonomi e quelli dipendenti tende però a scomparire nel Nord (3,4% vs 3,5%) verosimilmente per l'effetto dovuto all'aumento

<sup>10</sup> Si deve tener presente che anche queste stime si basano su consumi equivalenti e che pertanto alle donne viene assegnata la stessa spesa della persona di riferimento con la quale convivono; questo procedimento tende a ridurre le differenze nel tenore di vita che nella realtà potrebbero essere più ampie.

dei lavoratori parasubordinati, legalmente autonomi, ma di fatto equiparabili ai lavoratori dipendenti sotto il profilo della capacità di spesa.

**Tab. 1.7 - Incidenza della povertà relativa per condizione e posizione professionale della persona di riferimento. Anni 2002-2003 (valori percentuali)**

condizione e posizione professionale	Nord		Centro		Mezzogiorno		ITALIA	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Dipendente	3,4	3,5	5,3	3,6	17,6	17,5	8,5	8,2
Autonomo	3,0	3,4	2,6	2,9	15,0	14,6	6,4	6,7
In cerca di occupazione	*	*	*	*	40,7	36,4	32,2	28,0
Ritirato dal lavoro	6,2	7,1	8,7	8,0	26,2	23,9	12,3	12,0

(\*) dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria

Al profilo della povertà calcolato in termini di *rischio di povertà* (percentuale di famiglie o d'individui poveri in una data condizione sul totale delle persone in quella condizione) è interessante accostare il *profilo della popolazione povera* in base ad alcune caratteristiche distintive. L'analisi congiunta del rischio di povertà e della composizione sociale dei poveri permette infatti di evidenziare a quali target prioritari vadano indirizzate le politiche di contrasto della povertà mediante trasferimenti monetari e servizi. Questa analisi tiene conto della condizione degli *individui* (invece che delle famiglie) di cui si considera il genere, l'età, la residenza per ripartizione territoriale, il tipo di nucleo familiare in cui vivono e il titolo di godimento dell'abitazione in cui risiedono (Tab. 1.8).

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

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

\* Dato non significativo a causa della bassa numerosità campionaria  
Fonte: Istat, *Indagine sui consumi delle famiglie 2002 e 2003*

Si deve anzitutto notare che non sempre i gruppi con il rischio di povertà maggiore costituiscono allo stesso tempo la quota maggiore di poveri e viceversa. I nuclei familiari composti da genitori con tre o più figli a carico, che – come abbiamo visto – presentano il rischio di povertà più elevato (21,8%), rappresentano, ad esempio, solo il 8,8% delle persone povere (anno 2003); al contrario, le famiglie senza figli a carico, che presentano un rischio di povertà di gran lunga inferiore alla media, costituiscono il 35,6% delle famiglie povere (anno 2003)<sup>11</sup>. La loro consistenza numerica (e dunque il loro peso politico) è pertanto maggiore rispetto alle altre tipologie e li rende di fatto interlocutori non meno importanti delle famiglie con rischio di povertà più elevato. Da sottolineare nuovamente è la situazione dei minori di 18 anni, il cui peso percentuale tra le persone povere (22,1%) è praticamente identico a quello delle persone anziane (22,6%), con la sensibile differenza che i minori non hanno il diritto di voto. Quanto al titolo di godimento della casa, i poveri proprietari sono più del doppio dei poveri affittuari pur avendo questi ultimi un rischio di povertà doppio rispetto ai primi. Anche se le priorità nella gestione delle risorse scarse dovrebbero dipendere da giudizi di valore piuttosto che dalla semplice aritmetica dei bisognosi, non si può negare che quest'ultimo elemento pesi non poco nell'ambito delle decisioni di *policy*.

A conclusione di questa prima serie di informazioni sulla povertà relativa nel 2003, merita mettere a confronto il tenore di vita delle famiglie povere per tipologia familiare con la corrispondente situazione delle famiglie italiane (Tab. 1.9 e Fig. 1.2)<sup>12</sup>.

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

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

\* La numerosità campionaria è inferiore a 20 unità

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

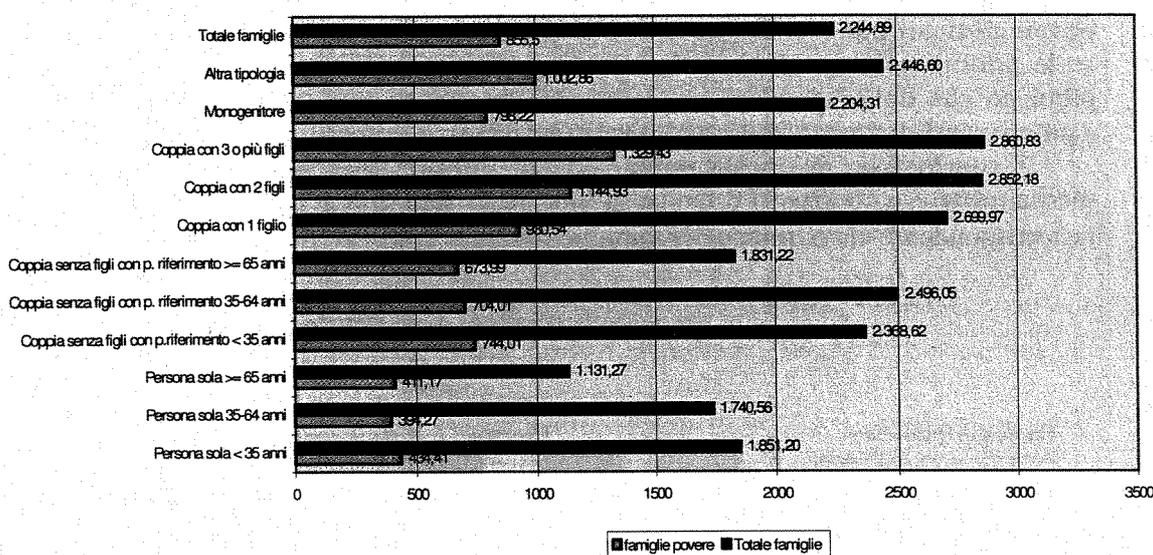
Nell'anno 2003, le famiglie povere hanno una spesa media (855 euro) pari al 38% della spesa media del totale delle famiglie italiane (2.245 euro). A seconda delle tipologie familiari, la spesa delle famiglie povere va dai 394 euro (per persone sole con 35-64 anni) ai 1.329 euro (coppia con tre o più figli), ed è tra le persone povere che vivono da sole che si registra il maggiore gap rispetto ai corrispondenti standard medi. Anche questa elaborazione mostra un gap crescente al crescere dei familiari a carico, non solo per quanto riguarda le famiglie

<sup>11</sup> Da questo calcolo sono escluse le persone sole.

<sup>12</sup> Rispetto al dato sulla intensità della povertà relativa, questa elaborazione mostra in modo più dettagliato quanto è ampio e come distribuisce il gap delle famiglie povere rispetto alla spesa media per consumi dell'intera popolazione.

povere, ma anche per l'insieme delle famiglie: si noti, in particolare, come la spesa media delle coppie con 3 o più figli (pari a 2.860 euro) sia praticamente identica a quella delle coppie con 2 figli (2.852 euro) e di poco superiore a quella delle coppie con 1 figlio (2.700 euro). Più che un segnale virtuoso delle economie di scala connesse al numero dei componenti, si scorge in questo dato soprattutto la difficoltà delle famiglie più numerose ad espandere le loro spese a causa delle loro limitate risorse, che impongono un orientamento semiforzato alla parsimonia<sup>13</sup>.

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



## 1.2 Le dinamiche della povertà nel periodo 1997-2003

La valutazione delle tendenze più recenti trae giovamento dall'osservazione di quanto è avvenuto nel corso degli ultimi 7 anni, dato che le metodologie utilizzate per misurare l'incidenza della povertà relativa ed assoluta sono rimaste le stesse<sup>14</sup>.

Le variazioni più significative riguardano la povertà relativa che è rimasta sostanzialmente invariata fino al 2001 e poi ha registrato un'importante flessione nel 2002, confermata nel 2003.

La povertà assoluta ha registrato maggiori oscillazioni nel periodo 1997-2000 (dal 4,6% al 4,3%), si è poi assestata sul 4,2% nel 2002 (ultimo anno disponibile) (Fig. 1.3).

Nell'ambito della povertà relativa, le maggiori oscillazioni si registrano nelle regioni del Centro, che dopo una fase negativa in cui la povertà sale dal 6% del 1997 al 9,7% del 2000, entrano in una congiuntura favorevole a cui corrisponde una progressiva diminuzione fino al 5,7% del 2003.

<sup>13</sup> I livelli di spesa più contenuti tra le famiglie numerose sono anche giustificati dal fatto che la maggioranza di tali famiglie risiede nel Mezzogiorno del paese.

<sup>14</sup> Fa eccezione la stima della povertà assoluta per l'anno 2003, in via di revisione da parte dell'Istat.