

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLI

n. 1

RAPPORTO

SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE

(Anni 2007 e 2008)

(Articolo 27, comma 3, della legge 8 novembre 2000, n. 328)

Presentato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali
(SACCONI)

Trasmessa alla Presidenza il 12 aprile 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 Amaturò, 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, Ministero del Lavoro, della salute e delle Politiche Sociali – D.G. Inclusione sociale, Diritti sociali e C.S.R.

Invitati permanenti:

Giulio Di Cicco, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani

Vincio Biagi, Conferenza dei Presidenti delle Regioni

Romano Benini, Unione delle Province d'Italia

Linda Laura Sabbadini, Istat

Raffaele Tangorra, Ministero del Lavoro, della salute e delle Politiche Sociali – D.G. Inclusione sociale, Diritti sociali e C.S.R.

Roberto Torrini, Banca d'Italia

Il rapporto è responsabilità collegiale della Commissione. Alla sua preparazione hanno collaborato:

Cap. 1 – *Linda Laura Sabbadini*, *Raffaele Tangorra*

Cap. 2 – *Massimo Baldini* (Università di Modena), *Emanuele Ciani* (Università di Modena), *Gianluca Busilacchi* (Università di Macerata)

Cap. 3 – *Giovanni Battista Sgritta* (Università di Roma *Sapienza*), *Antonella Meo* (Università di Torino), *Enrica Morlicchio* (Università di Napoli *Federico II*), *Giovanni Laino* (Università di Napoli *Federico II*), *Elena de Filippo* (Cooperativa *Dedalus*)

Cap. 4 – Audizioni (Roma, 4-5 maggio 2009)

Cap. 5 – *Giuseppe Costa* (Università di Cuneo) e *Vincenzo Carrieri* (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 - 2009****INDICE**

Relazione di sintesi	pag	9
1. La povertà relativa secondo l'indicatore nazionale	“	11
2. La “povertà assoluta” secondo il nuovo indicatore nazionale	“	16
3. La popolazione “a rischio di povertà” secondo l'indicatore europeo	“	19
4. Le dimensioni della “deprivazione materiale”	“	21
5. Uno sguardo sul presente. L'ascolto dei territori e le miserie urbane	“	25
6. Politiche di contrasto. Valutazioni e raccomandazioni	“	31

PARTE I**Misure della povertà e dell'esclusione sociale – politiche di contrasto**

1. La povertà in Italia	“	37
1.1 La stima della povertà sulla base della Indagine Istat sui consumi	“	37
1.1.1 La povertà relativa nel biennio 2007-2008	“	37
1.1.2 Le famiglie a rischio di povertà e quelle più povere	“	42
1.1.3 Gli individui poveri tra il 2007 e il 2008	“	46
1.1.4 Cosa aggiunge la stima della povertà assoluta al quadro delineato dalle misure di povertà relativa?	“	47
1.1.5 Le famiglie assolutamente povere residenti in Italia nell'anno 2008	“	48
1.2 Gli indicatori comuni nel processo di coordinamento aperto comunitario sull'inclusione e la protezione sociale	“	61
2 Le politiche di contrasto italiane nel contesto europeo	“	77
2.1 Gli effetti distributivi delle principali riforme del sistema di <i>tax-benefit</i> italiano nel primo anno della XVI legislatura		
2.1.1 I dati	“	77
2.1.1.1 <i>La carta acquisti</i>	“	78
2.1.1.2 <i>Il Bonus Famiglia</i>	“	84
2.1.1.3 <i>Il bonus elettrico</i>	“	89
2.1.1.4 <i>L'abolizione dell'Ici sulla prima casa</i>	“	92
2.1.2 L'impatto complessivo dei quattro interventi	“	95
2.1.3 Conclusioni	“	96

2.2.	Le indennità di disoccupazione in Europa	pag	97
2.2.1	Le misure ordinarie di indennità di disoccupazione	“	98
2.2.1.1	<i>La natura delle misure di indennità ordinaria</i>	“	99
2.2.1.2	<i>I soggetti coinvolti</i>	“	100
2.2.1.3	<i>Condizioni per avere accesso all'indennità ordinaria</i>	“	102
2.2.1.4	<i>Osservazioni conclusive sul livello di copertura</i>	“	104
2.2.2	Caratteristiche della misura di indennità ordinaria di disoccupazione	“	106
2.2.2.1	<i>Generosità delle misure di indennità di disoccupazione: il calcolo dell'importo</i>	“	106
2.2.2.2	<i>La durata delle misure di indennità di disoccupazione</i>	“	108
2.2.2.3	<i>Osservazioni conclusive sull'entità delle misure di indennità ordinaria di disoccupazione</i>	“	109
2.2.3	Misure speciali di indennità di disoccupazione	“	110
2.2.3.1	<i>Indennità di disoccupazione parziale</i>	“	110
2.2.3.2	<i>Indennità per occupati anziani</i>	“	111
2.2.4	Osservazioni conclusive	“	111
	Riferimenti bibliografici	“	115

Parte II

Dentro la crisi

3.	Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane (Torino, Roma, Napoli)	“	119
	Premessa	“	119
3.1	Torino. I “nuovi” poveri	“	123
3.1.1	Profili di vulnerabilità e impoverimento	“	126
3.1.1.1	Lavoratori precari	“	127
3.1.1.2	Cassaintegrati	“	128
3.1.1.3	Stranieri	“	131
3.1.1.4	Persone senza dimora	“	132
3.1.2	Per concludere	“	133
3.2	Roma. Dalla vulnerabilità all'esclusione	“	134
3.2.1	L'emergenza casa	“	134
3.2.1.1	Dalla vulnerabilità all'esclusione sociale	“	135
3.2.1.2	Le “armi spuntate” del welfare locale	“	137
3.2.1.3	Territori di non-città	“	138
3.2.2	Persone “fuori gioco”	“	140
3.2.2.1	Né anziani né vecchi	“	141
3.2.2.2	Stazioni e traiettorie	“	142
3.2.2.3	Il caso e la necessità	“	144
3.2.2.4	Considerazioni	“	145
3.2.3	Minoranze etniche: Rom e Sinti	“	146

3.2.3.1	<i>Homelessness</i>	pag	146
3.2.3.2	Pregiudizi e mestieri	“	147
3.2.3.3	Condizioni di vita estreme	“	148
3.3	Napoli. Percorsi di impoverimento	“	148
3.3.1	Premessa	“	148
3.3.1.1	Povert� relativa e povert� assoluta	“	149
3.3.1.2	Senza fissa dimora	“	150
3.3.1.3	Il disagio abitativo	“	153
3.3.1.4	Traiettorie di impoverimento	“	154
3.3.1.5	Osservazioni conclusive	“	156
4.	Il “lavoro della crisi” nei territori. Percorsi di ascolto	“	159
	Introduzione	“	159
4.1	Tre aree metropolitane: Torino, Napoli, Roma	“	160
4.1.1	Torino	“	160
4.1.2	Napoli	“	168
4.1.3	Roma	“	171
4.2	Policies e buone pratiche	“	176
4.2.1	Torino	“	176
4.2.2	Napoli	“	181
4.3	Le Altre Italie: Veneto, Marche, Toscana, Puglia	“	188
4.3.1	Rovigo	“	188
4.3.2	Prato	“	193
4.3.3	Macerata	“	194

Parte III

Povert  e salute

5	Povert� e salute nell’et� anziana. Conoscenze e politiche	“	201
5.1	Premessa	“	201
5.2	Salute e stratificazione sociale: gli indicatori	“	201
5.3	Le differenze sociali nella mortalit� degli anziani	“	203
5.4	Le differenze sociali nella salute	“	206
5.5	Le differenze sociali nella progressione nella disabilit�	“	212
5.6	Le differenze sociali nell’esposizione ai fattori di rischio	“	213
5.7	Osservazioni conclusive	“	219
5.8	Implicazioni per le politiche	“	220
	Riferimenti bibliografici	“	224

6	Salute e territorio: l'influenza del quartiere di residenza sulla salute	“	227
6.1	Premessa	“	227
6.2	Perché conta l'area di residenza?	“	228
6.3	Il modello empirico	“	231
6.4	Metodologia	“	232
6.5	Risultati	“	233
6.6	Conclusioni	“	239
	Appendice	“	240
	Riferimenti bibliografici	“	246
	Appendice Rapporto Cies 2009	“	249
	Misure ordinarie di indennità di disoccupazione nei paesi UE 27	“	251

Il Rapporto della Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale (CIES) presenta quest'anno significative novità dettate sia dall'eccezionalità della situazione economica e sociale, profondamente segnata dalla crisi in atto, sia dalla disponibilità di un più vasto repertorio statistico e documentario.

Esso, per la prima volta dalla istituzione della Commissione, riguarda un biennio – non solamente l'anno 2007 ma anche l'intero 2008 - anziché un'unica annualità com'era stato finora. Ciò da un lato è stato suggerito dall'urgenza di offrire nel tempo più rapido possibile al decisore pubblico e all'opinione pubblica un quadro generale aggiornato delle condizioni sociali del Paese, riducendo al minimo la "forbice" temporale tra la data di pubblicazione del rapporto e il momento cui i dati pubblicati si riferiscono. Dall'altro lato è stato reso possibile dall'anticipazione – quanto mai opportuna e benemerita - da parte dell'Istat, del rilascio dei dati statistici sulla povertà relativi all'anno 2008, che ha permesso di inserire nel presente rapporto anche il quadro statistico dell'anno immediatamente precedente.

In secondo luogo, accanto all'indicatore nazionale di "povertà relativa", tradizionalmente assunto dalla Commissione, e all'indicatore europeo Eu-Silc, il Rapporto offre quest'anno anche il quadro aggiornato secondo l'indicatore di "povertà assoluta" recentemente elaborato dall'Istat. Si tratta di uno strumento prezioso che, senza nulla togliere al valore degli altri due misuratori, anzi se combinato adeguatamente con essi, può offrire una rappresentazione più precisa e più dettagliata delle diverse dimensioni della povertà e della sua articolazione territoriale e utilissime indicazioni di *policies*.

Figurano inoltre nel Rapporto – anche in questo caso per la prima volta – alcune sezioni di approfondimento territoriale elaborate con gli strumenti della ricerca sul campo, come nel caso degli approfondimenti sulle aree metropolitane di Torino, Roma e Napoli, e dei "percorsi di ascolto" delle realtà territoriali sotto forma di interlocuzione con i soggetti e le istituzioni che operano "al livello" dei territori: una strumentazione innovativa nella pratica della Commissione, dettata dalla necessità di monitorare in "tempo reale", per così dire, l'impatto della crisi sul corpo sociale del Paese e rilevare con tempestività sintomi e segnali d'impovertimento, tentando di superare, nel contempo, il diaframma che rischia di separare il momento conoscitivo a livello istituzionale e la realtà vissuta nella quotidianità.

Anche quest'anno, d'altra parte, coerentemente con i compiti assegnati alla Commissione dalla Legge, comprendenti la valutazione e la "formulazione di proposte per rimuovere le cause e le conseguenze" della povertà e dell'esclusione sociale, il Rapporto contiene un'ampia parte di valutazione delle politiche messe in atto nel periodo 2007-2008 in Italia, analizzandole sia in rapporto ai risultati ottenuti, sia comparativamente nel quadro delle politiche degli altri Paesi nell'Unione Europea. E un limitato repertorio di "raccomandazioni" (prevalentemente di metodo) rivolte al decisore pubblico

Infine una sezione specifica è riservata – anche in questo Rapporto – all'approfondimento su un tema ritenuto essenziale nel quadro di una concezione – quale quella condivisa dalla Commissione – che valorizza in modo particolare l'effetto della multidimensionalità e delle interdipendenze tra i differenti aspetti del fenomeno: il rapporto tra povertà e Salute.



PAGINA BIANCA