

Relazione di sintesi

PAGINA BIANCA

1. La povertà relativa secondo l'indicatore nazionale.

Nel 2008 sono state 2 milioni 737 mila le famiglie classificate dall'Istat in condizione di povertà relativa (cioè con una spesa media mensile per 2 persone inferiore a 999,67 euro), pari all'11,3% delle famiglie residenti; in totale 8 milioni e 78 mila individui (il 13,6 % dell'intera popolazione). Nel 2007 (con una soglia pari a 986,35 euro mensili) erano state 2 milioni 653 mila, (11,1%) per un totale di 7 milioni 542 mila individui (il 12,8% dell'intera popolazione).

Nel 2008, dunque, il numero delle famiglie in condizione di povertà relativa risulta aumentato rispetto all'anno precedente di 84.000 unità (+0,2 punti percentuali) e soprattutto è cresciuto il numero di individui "relativamente poveri" con un incremento di 536.000 persone e uno scostamento di 0,8 punti percentuali. Dal punto di vista strettamente statistico il differenziale non appare particolarmente significativo (la *Nota Istat* constata infatti che "negli ultimi quattro anni la percentuale di famiglie relativamente povere è rimasta sostanzialmente stabile e immutati sono i profili delle famiglie povere"); può essere utile tuttavia ricordare che sul piano pratico, quella crescita di oltre mezzo milione del numero degli individui in condizione di povertà relativa sta a significare che in un anno l'equivalente della popolazione di una città delle dimensioni di Firenze o di Bologna è "caduta sotto la soglia".

Delle famiglie in condizione di povertà relativa quasi la metà (46%) – circa 1 milione 260 mila famiglie, pari al 5,2% sulla popolazione totale - risultano sicuramente povere (presentano cioè livelli di spesa mensile equivalente di oltre il 20% inferiori alla linea standard). Nel 2007 erano state 1.170.000, pari al 44% delle famiglie relativamente povere e al 4,9% della popolazione totale.

Accanto a un incremento – sia pur limitato – dell'**incidenza** della povertà relativa tra il 2007 e il 2008 si è manifestato dunque anche un parziale peggioramento della sua **intensità** (il numero delle famiglie "sicuramente povere" è cresciuto di 90.000 unità).

Si può aggiungere, infine – per completare il quadro – che nel 2008 un altro milione e 762 mila famiglie possono essere classificate come "quasi povere": stanno, cioè, appena sopra la linea di povertà (962.000 in una fascia del 10% al di sopra della soglia, le altre tra il 10 e il 20%).

Sono le più immediate potenziali vittime della crisi. Coloro per i quali è sufficiente uno scostamento minimo nel reddito mensile (un breve periodo di cassa integrazione, l'abbreviarsi di un contratto di lavoro temporaneo, l'allungarsi del periodo di latenza tra successive prestazioni occasionali...) per entrare a far parte della categoria dei "relativamente poveri". E se il loro numero complessivo (le famiglie collocate nella fascia del 20% al di sopra della "soglia") è sia pur di poco diminuito (erano 1 milione e 883 mila nel 2007) probabilmente per gli effetti deflattivi della crisi e la diminuzione dei prezzi di alcune forniture di base, desta preoccupazione la crescita del numero di famiglie che stanno *immediatamente* a ridosso della soglia (nella fascia del 10% ad essa superiore), cresciute invece di 79.000 unità (erano 883.000 nel 2007).

Se poi si amplia l'orizzonte del confronto al 2006 - l'anno cui si riferiva il precedente Rapporto della Commissione - la tendenza appare più netta.

Nel 2006 infatti le famiglie in condizione di “povertà relativa” erano state 2 milioni e 623 mila (11,1%), e 7 milioni 537 mila gli individui (il 12,8% della popolazione): 114.000 famiglie e 541.000 individui in meno (rispettivamente -0,2 e -0,8 punti percentuali), rispetto al 2008; mentre per quanto riguarda il 2007 gli scostamenti erano stati davvero minimi (30.000 famiglie e appena 4.000 individui).

La crisi pare dunque aver rimesso in movimento una situazione che sembrava essere entrata in una fase di stabilizzazione, sia pur su livelli severi, cancellando i pur tenui segnali di miglioramento e accentuando alcuni aspetti particolarmente preoccupanti del quadro sociale italiano.

Così è per l'aspetto più macroscopico del nostro Paese, cioè la distribuzione territoriale della povertà ed il forte squilibrio tra Nord e Sud, divenuto ormai una triste costante.

Nel 2008 si è bruscamente interrotta la tendenza, registrata nel biennio precedente, alla pur insufficiente e limitata, e tuttavia visibile, regressione dell'indice di povertà relativa nel Mezzogiorno e il divario Nord-Sud – più volte stigmatizzato anche in sede di Unione Europea - è tornato a crescere in misura fortemente preoccupante.

Tra il 2005 e il 2006 l'incidenza della povertà relativa nel Mezzogiorno era passata dal 24,0% al 22,6, con una variazione negativa di 1,4 punti percentuali; e nel 2007 si era ulteriormente ridotta di 0,1 punti percentuali. In compenso nello stesso periodo si era registrato un relativo ma significativo aumento dell'indice di povertà relativa al Nord, cresciuto dal 5,2% del 2006 al 5,5% del 2007, con un incremento di 0,3 punti percentuali che confermava anche in questo caso una tendenza già registrata nell'anno precedente, quando l'incremento era stato di 0,7 punti percentuali (il che significa che tra il 2005 e il 2007 al Nord la povertà relativa era passata dal 4,5% al 5,5%) e giustificava le preoccupazioni già espresse nel Rapporto dello scorso anno con la constatazione che «“falle” possono aprirsi ed estendersi anche in zone del Paese considerate finora privilegiate e che forme nuove di povertà possono contagiare regioni in cui finora il trend era stato costantemente positivo».

Nel 2008, invece, l'incidenza della povertà relativa nel Mezzogiorno è balzata al 23,8% , con un incremento di 1,3 punti percentuali sull'anno precedente, cancellando quasi del tutto i miglioramenti ottenuti nel biennio precedente, mentre al Nord è ritornata al 4,9%. Al Sud, dunque, l'indice continua a essere più del doppio della media nazionale, e su un livello quasi cinque volte superiore a quello registrata al nord (con punte che si avvicinano a un rapporto di 1 a 7 nel confronto tra le regioni più fortunate come l'Emilia Romagna e la Lombardia, dove l'incidenza della povertà relativa si attesta rispettivamente al 3,8% e al 4,4%, e quelle più sfavorite come la Sicilia e la Basilicata dove si arriva al 28,8%, o la Campania e la Calabria rispettivamente con il 25,5% e il 25,9%). In queste ultime, in specifico, il “rimbalzo” nel 2008 è stato particolarmente rilevante (+ 4 punti percentuali in Campania, +2,1 punti in Calabria).

Nel Meridione continua a concentrarsi il 67,5% delle famiglie povere italiane (nonostante che vi risieda solo il 32,5% del totale nazionale), mentre al Centro-Nord dove risiede il 67,5% della popolazione ritroviamo il restante 32,5% dei poveri.

Nel Centro-Nord, d'altra parte, la percentuale di famiglie “sicuramente non povere” – collocate cioè in una fascia del 20% superiore alla linea di povertà relativa – sfiora il

90% (89,5% al Nord e 87,5% al Centro) mentre nel Meridione non supera il 64% (63,9%). Il che significa che nel Mezzogiorno più del 35% delle famiglie è povero o “quasi povero”. E tra chi risulta “povero” il grado di “intensità” della povertà è particolarmente grave: la capacità media di spesa mensile si colloca infatti, al Sud, a un livello del 23% più basso rispetto alla soglia di povertà relativa (la spesa media mensile equivalente è qui di circa 770 Euro), contro il 18% del Nord (spesa media mensile equivalente 820 Euro) e il 19,6% del Centro (804 Euro).

Al peggioramento nel rapporto Nord-Sud tra il 2007 e il 2008 va aggiunta, ed è per molti aspetti ad esso correlata, una seconda inversione di tendenza, relativa alle condizioni di particolari tipologie di famiglie, tradizionalmente svantaggiate: famiglie particolarmente numerose, famiglie con minori, famiglie monogenitori. In tutti questi casi le condizioni registrate nel 2008 mostrano un netto peggioramento, dopo che nel 2007 si erano avuti segnali incoraggianti.

Tra il 2006 e il 2007, infatti, l'incidenza della povertà relativa per le famiglie particolarmente numerose (con 5 o più componenti) era parzialmente migliorata scendendo dal 24,3% al 22,4%, come risultato, evidentemente, di alcune misure di contrasto ad hoc.

Si trattava per lo più – come precisava nella sua Nota l'Istat – di coppie con tre o più figli e di famiglie con membri aggregati per le quali avevano potuto accumularsi alcuni benefici effetti di altri provvedimenti specifici quali la quattordicesima mensilità per le pensioni, i 150 milioni di euro stanziati per il 2007 al fine della promozione dell'adempimento dell'obbligo di istruzione, i 100 milioni di euro per il fondo per le non autosufficienze, ecc.

Il fenomeno era stato particolarmente evidente nel Mezzogiorno dove si era passato da un'incidenza del 37,5% del 2006 a una del 32,9% nel 2007 (per le famiglie con 3 o più figli minori l'incidenza era scesa ancor più nettamente: dal 48,9% del 2006 al 36,7% del 2007, con oltre 12 punti percentuali di differenza), mentre era peggiorata la situazione delle coppie con un solo figlio (dal 24,5% al 28,1%). Al Nord, invece, l'incidenza della povertà relativa tra le famiglie particolarmente numerose (che tuttavia costituiscono una realtà statisticamente assai limitata) era salita dall'8,1% al 12,2%.

Nello stesso periodo era migliorata anche la posizione delle famiglie monogenitore, il cui indice di povertà relativa era passato dal 13,8% all'11,3% (un'incidenza quasi allineata con la media della popolazione).

Nel 2008, invece, per entrambe queste tipologie di famiglie, si è assistito a un preoccupante rimbalzo verso l'alto dell'indice di povertà relativa: dal 14,2% al 16,7% tra le famiglie di quattro componenti e dal 22,4% al 25,9% per le famiglie di cinque o più (un livello peggiore addirittura di quello del 2006); dall'11,5 nel 2007 (un livello quasi pari alla media nazionale) al 13,9% nel 2008 per le famiglie “monogenitore”.

L'inversione di tendenza è particolarmente evidente e preoccupante nel Meridione dove l'incidenza della povertà relativa per le famiglie con cinque o più componenti è cresciuta di oltre cinque punti percentuali (dal 32,9 al 38,1) superando di più di mezzo punto percentuale il già elevatissimo livello del 2006; e quella delle famiglie “monogenitore” è passata dal 22,5% al 26,6%.

Nel 2008 hanno poi continuato a peggiorare alcuni tipi particolari di famiglie che ad un'analisi longitudinale estesa all'intero decennio precedente si erano già rivelate in una posizione di rischio: in primo luogo, e in misura significativa, le

famiglie “con 1 figlio minore” (per le quali l’indice di povertà relativa è passato dal 10,3% del 2006 all’11,5% del 2007 e al 12,6% del 2008).

Si tratta di una tipologia familiare fino a ieri considerata non particolarmente a rischio, e per questo non coperta da specifici benefici, ma evidentemente via via più esposta alla minaccia di impoverimento.

Si è aggravata, inoltre la condizione delle classi d’età intermedie: dei trentacinque-quarantaquattrenni (passati dal 10,9 del 2005 al 12,1 del 2008) e dei quarantacinque-cinquantaquattrenni (il cui indice di povertà relativa è passato da 9,1 nel 2005 a 10,1 nel 2006 per raggiungere il livello di 10,3 nel 2007 e di 10,7 nel 2008) a 8,9%; e quella dei giovani (fino a 34 anni), che tra il 2006 e il 2007 aveva dato segni di miglioramento (9,5% e 9,2%) ma che nel 2008 è tornata a peggiorare (10,4%).

Ha continuato a deteriorarsi anche la condizione dei titolari di bassi livelli d’istruzione, in particolare di coloro che non possiedono nessun titolo di studio o la sola licenza elementare (che fanno registrare un indice di povertà relativa particolarmente alto: 17,9%) e dei titolari di licenza media inferiore (13,2%).

Ma segnali preoccupanti di povertà si registrano anche tra i giovani con elevato titolo di studio: l’incidenza della povertà tra i giovani laureati è passata, nel decennio, dal 3,3% al 6,4% (quasi un raddoppio), concentrata soprattutto (quasi per l’80%) tra coloro che stanno ancora con la famiglia d’origine, a testimonianza che un elevato livello di istruzione non costituisce più una garanzia così certa come nel passato contro il rischio di povertà, e che l’instabilità lavorativa minaccia di vanificare gli sforzi e i vantaggi formativi.

Ha continuato ad aumentare percentualmente, infine, il numero di famiglie povere in cui uno o più membri svolgano un’attività lavorativa (i cosiddetti working poor).

Continua ad essere questo uno dei tratti più preoccupanti della dinamica della povertà più recente, confermato dal confronto tra 2006 e 2007. L’incidenza della povertà relativa per le famiglie in cui la “persona di riferimento” risulti “occupata” in condizione di lavoratore “dipendente” ha raggiunto infatti il 9,6% (non molto distante dal valore relativo all’intera popolazione), in crescita sia pur limitata rispetto ai due anni precedenti (+0,1 punti percentuali nel 2007, +0,3 nel 2008); una percentuale che sale al 14,5% se si tratta di un “operaio o assimilato”. Al Sud la percentuale di poveri tra i lavoratori dipendenti si attesta sul 20,7%, e balza al 28,8% nel caso di “operai o assimilati”.

Naturalmente l’assenza di occupazione e il basso tasso di attività all’interno delle famiglie continuano a costituire i fattori principale di povertà: l’incidenza della povertà relativa è infatti massima tra le famiglie in cui non risultano essere presenti componenti occupati o ritirati dal lavoro, dove si raggiunge il livello-limite del 49,6% (in crescita di oltre 1 punto percentuale rispetto al 2007). Ma la presenza nel nucleo familiare di componenti titolari di un’occupazione, o la collocazione della persona di riferimento tra gli “occupati” non costituisce più garanzia contro il rischio-povertà: ben il 31,2% delle famiglie costituite da coppie con due o tre figli il cui *breadwinner* sia titolare di un posto di lavoro ma in cui almeno un membro sia in cerca di occupazione, risultano in condizione di povertà relativa (erano il 19,9% nel 2007 e il 24,1% nel 2006). Come suggerisce l’Istat, si tratta, in questi casi “di una povertà legata alla difficoltà di accesso al mercato del lavoro, in cui la presenza di occupati (e quindi di redditi da lavoro) o di

ritirati dal lavoro (e quindi di redditi da pensione provenienti da un passato occupazionale) non è sufficiente ad eliminare il forte disagio dovuto alla presenza di numerosi componenti a carico”.

Un discorso specifico merita la situazione nell'Italia Settentrionale. Qui infatti, tra il 2006 e il 2007 si erano manifestati segni piuttosto evidenti di deterioramento, in particolare per quanto riguarda alcuni specifici tipi di famiglie che invece avevano mostrato situazioni stabili o segni di miglioramento nel resto del paese, quali le famiglie con la presenza di 2 anziani (da 7,8% a 8,9%), le famiglie con a capo una donna, le famiglie con almeno un figlio minore (da 3,9% a 5,7%) e quelle con tre o più figli minori (da 8,2% a 16,4%) insieme alle famiglie particolarmente numerose (“con 5 o più componenti”, passate da 8,1% a 12,2%).

Al Nord era peggiorata anche la situazione degli occupati, passati da un'incidenza del 3,7% nel 2006 a una del 4,0% nel 2007, e in particolare dei lavoratori dipendenti (da 3,9% a 4,5%) mentre nel Mezzogiorno essa era leggermente migliorata – pur nell'abissale differenza di grandezze – passando rispettivamente da 19,5% a 18,5% e da 20,5% a 20,0%. Era peggiorata, nel Settentrione, anche la condizione dei giovani (l'incidenza per le classi di età al di sotto dei 34 anni era salita dal 4,1% al 4,9%) e dei quarantacinque-cinquantaquattrenni (da 3,0% a 3,8%), sostanzialmente stabile nel Centro e in diminuzione nel Meridione; dei titolari di licenza media inferiore (da 5,3% a 6,3%); delle famiglie con a capo un operaio (da 6,7% a 7,6%) e anche di quelle con a capo un dirigente o un impiegato (da 1,3% a 1,7%).

Tutto ciò faceva pensare a un'ulteriore conferma dell'emergere di una tendenziale situazione di disagio sociale anche nell'Italia settentrionale, certamente non di dimensioni paragonabili a quelle della condizione meridionale, ma certamente preoccupante.

Nel 2008 alcuni di questi dati per il Nord sono ritornati ad allinearsi sul trend precedente al 2007. L'incidenza complessiva della povertà relativa è del 4,9%, inferiore sia a quella del 2007 (5,5%) che a quella del 2006 (5,2%). Per le famiglie con 2 o più anziani essa è scesa dall'8,9% al 7,8%; per quelle con tre o più figli minori dal 16,4% al 15,5% e per le coppie con 1 figlio dal 5,0% al 4,6%. Le persone sole con più di 65 anni, d'altra parte, hanno visto migliorare la posizione al Nord dal 7,5% al 4,6% (contro un peggioramento al Sud da 21,8% a 24,3%).

Ciò non esclude che rimangano al Nord situazioni di disagio preoccupanti. L'indice di povertà relativa ha continuato a crescere in alcune regioni come la Valle d'Aosta (da 6,5% a 7,6%), il Trentino Alto Adige (da 5,2% a 5,7%), il Veneto (da 3,3% a 4,5%). Si è ulteriormente aggravata la posizione delle famiglie con 4 componenti (da 5,0% a 7,4%), con più di 5 componenti (da 12,2% a 12,8%), delle coppie con 3 o più figli (da 10,8% a 11,2%), con figli minori (da 5,7% a 6,4% quelle con 1 figlio, da 5,6% a 8,7% quelle con 2 figli minori). E' peggiorato anche l'indice relativo agli occupati, salito da 4,0% a 4,3% per effetto soprattutto delle aggravate condizioni dei lavoratori in proprio (da 2,7% a 5,0%).

E' una conferma di quanto già affermato nel precedente Rapporto della Commissione in cui accanto “all'immagine di un Paese spezzato in due. Di due Italie separate da un livello di disegualianza intollerabile che, se non affrontato con serie politiche di contrasto, è destinato a pesare gravemente sulla condizione civile e sulle possibilità di sviluppo dell'intero Paese” si rilevava “la percezione di un processo di sfaldamento nelle aree finora più forti, destinato a produrre nuovi malesseri e possibili tensioni sociali e territoriali” probabilmente destinato ad approfondirsi e a precisarsi nel proprio profilo nel corso della crisi economica in atto.

2. La “povertà assoluta” secondo il nuovo indicatore nazionale

Da quest'anno l'Italia dispone anche di un indicatore nazionale di “povertà assoluta” elaborato dall'Istat sulla base di una nuova “metodologia di stima” elaborata da una Commissione di studio ad hoc.

Esso si differenzia dall'indicatore consolidato di “povertà relativa” per numerosi, significativi aspetti. In primo luogo non misura, a differenza di quello, una “distanza” da un livello medio nazionale di spesa ma viene calcolato, al contrario, sulla base di un valore che corrisponde alla *spesa mensile minima necessaria* per l'acquisto di un paniere di beni e servizi selezionati secondo *requisiti di minimalità* e rispondenti a *criteri di essenzialità*. Misura, dunque, la capacità o meno dei soggetti interessati di accedere a beni ritenuti essenziali per “conseguire uno standard di vita minimamente accettabile”. In secondo luogo non utilizza un'unica “soglia nazionale”, ma è costruito sulla base di una molteplicità di “soglie” che variano in rapporto alla localizzazione geografica (ripartizione territoriale e ampiezza del comune di residenza) e al diverso tipo di famiglia (numero ed età dei componenti).

Come tale esso presenta alcuni indubbi vantaggi. In primo luogo ha un rapporto più “sostanziale” col fenomeno povertà: non ne offre una misura puramente relazionale (un valore “relativo”, appunto) ma si misura con la materialità di un “set” di beni e servizi qualificati dalla loro indispensabilità (anche se non può dirsi del tutto assente un certo grado di soggettività e di relazionalità nella valutazione del livello minimo di accettabilità sociale). In secondo luogo, grazie alla pluralità delle soglie (ben 675, oscillanti tra un minimo di 423,54 Euro per gli anziani singoli dei piccoli comuni del Sud e un massimo di 1.691,56 Euro, per le famiglie più numerose delle aree metropolitane del nord), offre una misura più “fine” del fenomeno povertà, più aderente alla sua differenziazione interna, morfologica e territoriale, evitando il rischio – implicito invece nell'indicatore di “povertà relativa” in uso – di sottostimarne le dimensioni nelle zone più ricche ma anche caratterizzate da un maggior costo della vita e di sovrastimarle in quelle più povere.

Esso tuttavia non inficia il valore dell'indicatore tradizionale (non può essere considerato il misuratore della “vera povertà”), né tantomeno può essere considerato sostitutivo di quello il quale continua a costituire un riferimento significativo, sia perché il livello della disuguaglianza è direttamente implicato con il fenomeno dell'esclusione sociale e dunque l'individuazione di una soglia-limite di essa è indispensabile per misurarne la gravità e l'estensione; sia perché l'indicatore di povertà relativa, utilizzato ampiamente in campo internazionale, continua a rimanere essenziale sul piano comparativo. Se un valore in sé la misura della “povertà assoluta” può assumere, esso consiste nell'individuazione di un livello (differenziato) di spesa al di sotto del quale non è tollerabile scendere, qualora si intendesse, come auspicabile, dare vita anche in Italia a misure di garanzia di un reddito minimo assicurato con criteri di universalismo selettivo. Inoltre esso può utilmente *integrare* i dati offerti dall'indicatore di povertà relativa, al fine di offrire un quadro della situazione del Paese più analitico e completo.

Da esso risulta che nel 2007, in Italia, le famiglie in condizione di povertà assoluta sono state 975.000, pari al 4,1% delle famiglie residenti, per un totale di 2 milioni e 427 mila individui (il 4,1% dell'intera popolazione). Nel 2008 il numero delle famiglie è salito a 1.126.000 (il 4,6% delle famiglie residenti) e quello delle persone a 2.893.000 (4,9%) con un incremento di 463.000 unità e di 0,8 punti percentuali.

Confrontati con i dati offerti dall'indicatore di “povertà relativa”, ci si colloca, sia per quanto riguarda le famiglie che per ciò che si riferisce agli individui, nell'ordine di