

1. Un quadro informativo sulla povertà e sull'esclusione sociale

1.1 Introduzione

Non si può inquadrare correttamente il contesto socio-economico europeo attuale senza un riferimento alla crisi economica e finanziaria internazionale degli ultimi anni, tradottasi, secondo il Parlamento europeo, nel “peggior declino economico che il mondo abbia conosciuto dagli anni Trenta, con ripercussioni sul tessuto economico e sociale degli Stati che si faranno sentire pesantemente per anni” (Parlamento Europeo, 2011).

Nel 2010, nel pieno della crisi economica e finanziaria di cui tuttora non si riesce in Europa a vedere la fine, la Commissione Europea ha aggiornato gli obiettivi della Strategia di Lisbona, stabiliti nel 2000, varando la strategia detta Europa 2020. Uno degli obiettivi fondamentali di questa nuova strategia è di «promuovere l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio povertà e di esclusione» in Europa (Consiglio Europeo, 2010; EC, 2010). L'obiettivo è stato poi ripartito tra i 27 paesi membri tenendo conto dei contesti nazionali e delle indicazioni fornite dai paesi stessi nei colloqui bilaterali con la Commissione Europea.

Nell'Unione Europea, oltre 80 milioni di persone vivono sotto la soglia di povertà (per una definizione operativa di soglia di povertà, si veda il Par. 1.1), di cui più della metà sono donne e 20 milioni bambini. I giovani, gli immigrati e i lavoratori poco qualificati sono categorie minacciate dall'aggravarsi della disoccupazione. Anche i cosiddetti “lavoratori poveri” che non sono in grado di guadagnare un salario sufficiente per il loro sostentamento quotidiano, gli anziani e le famiglie con un reddito ridotto si trovano a vivere in condizioni di crescente deprivazione materiale (nel Par. 1.1 è riportata la definizione operativa di deprivazione materiale secondo la Commissione Europea) – un fenomeno che riguarda l'8% dei cittadini europei e tocca persino punte del 30% in alcuni Stati membri¹.

Per intervenire consapevolmente, è necessario non solo sapere quanti sono i poveri, ma anche quali categorie sono a rischio di povertà. L'Italia è uno dei pochi paesi che diffonde una misura “ufficiale” della povertà. Fino al 1998, tale compito era affidato alla *Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione*, costituita presso il Dipartimento Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che presentava ogni anno, in collaborazione con l'Istat, una pubblicazione con le stime sulla diffusione della povertà in Italia. Dal 1999, è l'Istat che si occupa della pubblicazione a cadenza annuale di misure di povertà relativa e assoluta basate sull'indagine sui consumi e, dal 2006, di misure sul rischio di povertà e esclusione sociale sui dati dell'indagine annuale EU-SILC². Le statistiche sui gruppi maggiormente a rischio secondo le fonti statistiche

¹ I dati sopra citati sono riportati nel Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale territoriale*, COM (2010) 758 def., SOC/405 del 15 giugno 2011.

² L'indagine italiana “Reddito e condizioni di vita” si inserisce nell'ambito del progetto europeo EU-Silc (*European Union - Statistics on Income and Living Conditions*), istituito con Regolamento del Parlamento europeo n. 1177/2003. Il progetto ha l'intento di rispondere alla crescente domanda di informazioni da parte delle istituzioni nazionali ed europee e della comunità scientifica sulle condizioni di vita dei cittadini

più recenti, alcune delle quali rese possibili grazie a specifiche contribuzioni del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, sono descritte nel Cap. 2.

L'impatto della crisi sulle famiglie emerge indirettamente anche dall'osservazione del numero di persone che, nell'ultimo anno, ha ricevuto indennità di disoccupazione o ha fatto ricorso ai regimi di assistenza sociale. Anche le relazioni delle organizzazioni caritatevoli e non governative evidenziano, in generale, un aumento della richiesta di servizi di emergenza, quali la distribuzione di beni alimentari, le mense per i poveri o i ricoveri per i senzatetto. Nel Cap. 3 si descrive l'insieme degli interventi dello Stato e delle organizzazioni del terzo settore per combattere la deprivazione materiale e sociale.

La Commissione Europea ha analizzato la situazione dei Paesi membri per individuare i "colli di bottiglia" su cui ciascun paese dovrebbe intervenire per migliorare la propria posizione nei confronti dell'EU15 (*Lisbon Assessment Framework - LAF*). Secondo la Commissione, le principali cause del rallentamento dell'economia italiana degli ultimi anni sono la rigidità del mercato del lavoro, l'ancora bassa competitività dei prodotti, la diversa velocità del passo di crescita del Meridione e la contenuta qualità del lavoro misurata con il livello medio della formazione dei lavoratori. Queste cause strutturali hanno agito negativamente sul lavoro e sulla produzione in modo ancor più evidente a causa dall'acutizzarsi della crisi, determinando nel periodo 2001-2010 un graduale allontanamento del PIL italiano dalla media europea.

Per contro, nel decennio, l'Italia è migliorata nelle politiche di contrattazione salariale, nelle politiche attive del lavoro, nell'offerta di lavoro femminile e dei lavoratori anziani e nelle politiche sulla tassazione per favorire il mercato del lavoro.

Per quanto riguarda l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, l'Italia è in linea con, o sopra, la media europea e sono migliorati anche il settore delle politiche rivolte all'innovazione, all'istruzione e alla formazione permanente. La valutazione complessivamente positiva dell'approvazione della nuova legge sul lavoro contribuisce ulteriormente alla rimozione dei "colli di bottiglia" sopra denunciati.

1.2 Alcune definizioni fondamentali

Prima di entrare nel dettaglio sulla misura di, e sulle misure contro la povertà e l'esclusione sociale è opportuno presentare le definizioni fondamentali che saranno date per scontate, vale a dire povertà, esclusione sociale, deprivazione materiale, reddito familiare disponibile, linea di povertà, famiglia e strategia Europa 2020.

Povertà. Si considerano povere le famiglie che non dispongono di un reddito sufficiente a soddisfare bisogni ritenuti socialmente accettabili. Il concetto di povertà è dunque valutabile con riferimento ad una collettività determinata nello spazio e nel tempo. Un individuo considerato povero in Italia può non esserlo in un paese meno sviluppato. La misura della povertà deve, dunque, fare riferimento ad un preciso criterio definitorio. Nel seguito (Par. 2.1), si presentano alcuni criteri definitori fondamentali, con l'intento di dare significato compiuto alla povertà che si misura in Italia.

nei diversi paesi dell'Unione Europea, garantendo la produzione sistematica di statistiche armonizzate su reddito, povertà ed esclusione sociale.

Esclusione sociale. Da punto di vista normativo, *esclusione sociale* significa povertà congiuntamente a emarginazione sociale. In senso sociologico³, l'esclusione sociale è un processo multidimensionale e stratificato di progressiva rottura sociale che causa il distacco di gruppi e individui dalle relazioni sociali e dalle istituzioni, impedendo la loro piena partecipazione alle comuni attività della società in cui vivono. L'esclusione può essere considerata un fenomeno sociale di "secondo grado", vale a dire determinato dall'accumulo dinamico di una pluralità di processi di dequalificazione di tipo elementare su individui e famiglie.

Deprivazione materiale. Al fine di valutare la povertà, si considera deprivazione materiale la difficoltà delle persone o delle famiglie ad accedere ad una lista predefinita di beni e servizi⁴. Eurostat e European Commission (2009) propongono, a fini di comparazione tra Stati e tra categorie di persone e famiglie, l'indice di deprivazione definito in base a nove indicatori di deprivazione (cfr. Par. 2.1), la cui quantificazione avviene tramite dati rilevati con l'indagine EU-SILC (*European Survey on Income and Living Conditions*).

Reddito familiare disponibile. Il *reddito disponibile* per una famiglia è l'insieme delle entrate di cui può disporre dopo la trattenuta o il versamento dei trasferimenti sociali⁵. Siccome le famiglie possono avere struttura e dimensione diverse, si rendono confrontabili i redditi familiari tramite scale di equivalenza (Atkinson e Marlier, 2010: 42-44). Per l'Italia, valgono le scale definite dall'Istat (2007) in funzione della composizione numerica della famiglia. Questa scala assume che la famiglia di due persone sia lo standard e che la famiglia di una sola persona equivalga a 0,6 moltiplicato per il valore standard, quella di tre persone a 1,34 volte lo standard, quella di quattro persone a 1,63, e così di seguito. La scala OECD modificata da Eurostat (1997) attribuisce, invece, un punteggio di 1 per il primo adulto, 0,5 per ogni successivo adulto e 0,3 per ogni figlio sotto i 16 anni.

Linea di povertà. *Linea*, o *soglia*, o *standard*, di povertà è il valore del reddito sotto il quale, una persona o una famiglia è considerata povera⁶. La linea può essere calcolata anche con riferimento alla spesa per consumi della persona o della famiglia. Lo standard di povertà è detto "assoluto" se si riferisce al valore monetario di un paniere minimo di

³ Si possono consultare, a questo proposito: Quaranta *et al.* (2005), Silver (2007), Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2010).

⁴ Nella letteratura specializzata (Townsend, 1987; Townsend *et al.*, 1988; Carstairs e Morris, 1991; Cadum *et al.*, 1999; Kelleher *et al.*, 2002; Torsheim *et al.*, 2004) sono proposti diversi metodi per derivare indici di deprivazione, tutti arbitrari e pragmatici, sia per quanto riguarda la selezione degli indicatori elementari, sia per la metodologia utilizzata per combinarli in una misura globale.

⁵ L'Istat (2007) definisce operativamente il reddito netto familiare come "la somma dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri trasferimenti pubblici e privati al netto delle imposte personali, dell'ICI e dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti ed autonomi". Da questa somma sono sottratti anche i trasferimenti versati ad altre famiglie (per esempio, gli assegni di mantenimento per un ex-coniuge). I redditi da lavoro dipendente comprendono il valore figurativo dei *benefit* non-monetari concessi al dipendente. Il reddito non comprende gli eventuali beni prodotti dalla famiglia per il proprio consumo (autoconsumo).

⁶ Si possono consultare, tra gli altri, Goedhart *et al.* (1977), Trivellato (1998), Aassve *et al.* (2005). Altri studiosi (Chiappero Martinetti, 1994, 2000; Cheli e Lemmi, 1995) suggeriscono un approccio totalmente diverso per identificare i poveri, definendo per ciascuna unità in analisi (individuo o famiglia) una probabilità di appartenenza basata sull'approccio degli insiemi sfocati (*fuzzy sets*). Questo approccio teorizza che ogni unità possa appartenere alla categoria dei "poveri" o dei "non-poveri" secondo livelli (complementari) determinabili in base a variabili ascrittive e a proprie percezioni della povertà.

beni e servizi essenziali alla sopravvivenza di un individuo o di una famiglia. È detto “relativo” se si riferisce al reddito medio, o mediano, della comunità di appartenenza. È “soggettivo” se fa riferimento a quanto l’individuo o la famiglia ritengono necessario per garantire uno standard minimo di benessere. Si dice “pubblico” se è stabilito da misure pubbliche di assistenza sociale, come i valori-soglia dell’indicatore ISEE (indicatore di situazione economica equivalente), il quale permette ai bisognosi l’accesso a determinate prestazioni sociali. L’adozione di una soglia di povertà relativa rende possibile il confronto internazionale dell’entità della povertà, ed è per questo la misura privilegiata dall’Eurostat. L’adozione di un criterio assoluto può aiutare a cogliere i fenomeni di estremo disagio, indipendentemente dal ciclo economico, però dipende dal contesto sociale nel quale vivono individui e famiglie. Nel Par. 2.4.1, si presentano i risultati di un esercizio statistico volto a dimostrare come la scelta del criterio-soglia possa portare a conclusioni anche molto differenti nello studio delle cause di povertà in un paese come l’Italia.

Famiglia. *Famiglia* è l’insieme delle persone che vivono sotto lo stesso tetto, legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi. La famiglia può essere costituita da una sola persona. Non sono considerati famiglie i gruppi di persone – denominati, a fini statistici, *convivenze* – che vivono assieme per motivi religiosi, militari, di salute, di studio o penitenziari. La famiglia esiste dal momento in cui è composta, ha un periodo di vita, genera altre famiglie, poi ha fine. Una famiglia ha un’identità, proprie attività, risorse e relazioni. È un contenitore di rapporti che ne determinano la solidità e, viceversa, la fragilità. Chi compone la famiglia opera utilizzando i codici della reciprocità, della dedizione affettiva, della solidarietà (Fabbris, 2007b).

Strategia Europa 2020. L’insieme di obiettivi della strategia di Lisbona, fissati nel 2000 con scadenza 2010, sono stati ribaditi nel 2010 (EC, 2010) nella riformulazione strategica, denominata *Europa 2020*, che prefigura l’Europa attesa alla fine del decennio in corso. La strategia riguarda cinque temi generali: 1) occupazione; 2) investimenti in ricerca e sviluppo; 3) istruzione 4) ambiente; 5) lotta alla povertà e all’esclusione sociale.

1.3 Obiettivi del Rapporto

Il presente Rapporto mira a raggiungere i seguenti obiettivi.

- i. Comporre un quadro informativo d’insieme sulla povertà e sull’esclusione sociale in Italia, traendo informazioni da tutte le fonti, ufficiali e non, che possiedono informazioni sull’esclusione economica e sociale e sulle cause rimuovibili dell’esclusione;
- ii. Confrontare il quadro d’insieme italiano con quello di altri paesi europei paragonabili all’Italia per dimensione, tramite un insieme di misure della povertà e dell’esclusione sociale che, facendo parte della strategia Europa 2020, permettono di trovare analogie e comunanze anche nelle politiche europee comuni;
- iii. Identificare alcuni rilevanti gruppi a rischio d’esclusione economica e sociale e delle caratteristiche territoriali che agiscono sulle caratteristiche dei gruppi a rischio moltiplicando il rischio di esclusione;

- iv. Immaginare politiche di contrasto dell'esclusione economica e sociale che siano specificate per gruppo a rischio, abbiano logiche generali tra loro coerenti, siano quantificate in termini economici e organizzativi e tengano conto della possibilità di interventi pubblici e privati complementari;
- v. Mettere a disposizione dei decisori pubblici, degli studiosi, dei mass media e del pubblico nel suo complesso, statistiche e documenti che analizzando la povertà e l'esclusione sociale, differenziando i documenti per linguaggio e livello di approfondimento;
- vi. Sviluppare metodologie innovative per rappresentare la povertà e l'esclusione sociale di un'area e per analizzarne le cause, tentando di individuare eventuali specificità italiane – rispetto ad altri Paesi europei – e mantenendo il paradigma dell'analisi per gruppi d'intervento.

La CIES - Commissione d'indagine sull'Esclusione sociale, stilando il presente Rapporto, si propone, pertanto, di:

- creare uno strumento informativo idoneo a supportare decisioni consapevoli, evidenziando le connessioni tra le informazioni statistiche e le politiche idonee a supportare decisioni consapevoli, in modo particolare identificando le caratteristiche dei gruppi che possiedono valori elevati del rischio di povertà e di emarginazione sociale;
- rivedere i paradigmi per l'analisi dell'esclusione che possano essere utili per future attività sul tema, tra i quali la necessità di avere informazioni sul volontariato, l'importanza di rappresentare statisticamente il ruolo dell'ambiente sociale nel determinare il rischio individuale/famigliare;
- coinvolgere nel processo informativo esperti, rappresentanti dei media, associazioni e fondazioni ed ogni altra fonte capace di informare, analizzare i fenomeni d'interesse e suggerire interventi.

1.4 Struttura del Rapporto

La stesura del Rapporto ha richiesto l'espletamento di varie attività di cui è possibile trovare traccia nello scritto e di altre che sono, invece, documentate su altri supporti informativi.

Una prima attività svolta per la composizione del Rapporto è la ricostruzione del quadro informativo sulla povertà e sull'esclusione in Italia. Questa attività, sostanzialmente, aggiorna gli indicatori di disagio economico e sociale messi a fuoco nel 1983 con il primo rapporto sulla povertà e l'emarginazione in Italia (Sarpellon, 1983) e calcolati quasi ogni anno a partire dal 1992 (la serie completa dei rapporti è scaricabile dal sito del Ministero del lavoro: www.lavoro.gov.it). L'aggiornamento mira a creare dati confrontabili in serie storica dai quali si possano evincere tendenze in merito al fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale in Italia.

In questo Rapporto si evidenziano alcuni "gruppi a rischio", vale a dire insiemi di persone le cui caratteristiche sono tali da generare alti tassi di esclusione economica o sociale. I gruppi a rischio possono esse d'aiuto nel definire politiche mirate, poiché sono identificabili talvolta con semplici rilevazioni anagrafiche e sono dimensionabili sul piano numerico. Ciascun gruppo a rischio è, infatti, definito in conformità a

caratteristiche normalmente rilevate nelle statistiche ufficiali dell'Istat (censimento, rilevazioni correnti sulla popolazione). Gli interventi di contrasto della povertà per gruppi a rischio – se svolti in aggiunta ad altri interventi di carattere preventivo generale – possono ridurre in quantità significativa la povertà e l'esclusione. Il contenimento del rischio presso questi gruppi determina, infatti, un'importante riduzione del livello complessivo del disagio economico e sociale della popolazione italiana.

Un secondo approccio sviluppato nella composizione di questo Rapporto è il confronto con la realtà di alcuni Paesi europei con i quali l'Italia può essere paragonata. Il confronto con la realtà europea è prevalentemente culturale, però mira anche ad evidenziare gli aspetti metodologici che si dovrebbero superare per eliminare le difficoltà di confronto tra statistiche sull'esclusione economica e sociale che hanno origine in concezioni della povertà che sono diverse da paese a paese perché diverse sono le culture e diverse sono le categorie di interventi intravisti dai decisori locali nelle statistiche presentate.

Nel Rapporto, infatti, analizzando i dati di un'indagine europea volta a comparare i diversi modi di concepire la povertà, si evidenzia sia quanto le culture locali possano condizionare il concetto di povertà, sia quanto gli interventi richiedano coerenza con tali concetti. In modo particolare, nel Rapporto – pur mantenendo la confrontabilità con l'indicatore di "povertà relativa" eletto nell'Unione Europea a dato di confronto tra Paesi – si esamina a fondo l'indicatore di "povertà assoluta" come criterio concreto, alternativo, ma per ora non sostitutivo, idoneo ad evidenziare il disagio economico cui un paese deve fare fronte con politiche mirate.

Un terzo aspetto peculiare di questo Rapporto è la messa a fuoco di alcuni fenomeni di disagio diffuso in alcune aree del Paese. È opportuno parlare di disagio, invece che solo di povertà, perché i due fenomeni possono convivere, oppure può essere presente uno solo dei due. Infatti, l'assenza di povertà non sempre pone al riparo da manifestazioni collettive di forte disagio sociale. Questo criterio di analisi si può considerare solo avviato in questo Rapporto.

In ogni modo, è necessario passare da una visione meramente economica dell'esclusione ad una visione a molteplici sfaccettature, le quali comprendono, come ovvio, le difficoltà economiche, lavorative, educative e sanitarie della popolazione, ma anche la scarsa qualità delle abitazioni, l'insicurezza diffusa di alcune aree, l'isolamento sociale delle persone, la ghettizzazione dei nuovi arrivati, la difficoltà di accedere ai servizi e la loro scarsa qualità, e così di seguito. Tra gli altri, un approccio multidimensionale all'esclusione sociale emerge anche dal più recente rapporto sulla povertà e l'esclusione sociale edito da Caritas Italiana e Fondazione "E. Zancan" (2011). Un altro approccio alla pluralità delle dimensioni del disagio, riferito esplicitamente alle famiglie, è descritto da Fabbris (2007a, b).

Se si osserva la realtà italiana da più prospettive, si scoprono molti più esclusi di quanti non siano rivelati dalle analisi dei redditi e s'intuiscono, allo stesso tempo, quelle capacità di resilienza rispetto alle difficoltà delle persone e delle famiglie che costituiscono una delle specificità di questo Paese.

Un quarto aspetto curato nel Rapporto è la ricerca della definizione economica ed organizzativa degli interventi. Nel Rapporto si quantifica il contributo del comparto pubblico al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale in Italia, stimando separatamente l'entità degli interventi diretti ed indiretti dello Stato e degli enti locali. Si

tenta, inoltre, di definire l'entità del contributo del settore privato agli interventi contro l'esclusione economica e sociale. Su quest'ultimo argomento non esistono dati ufficiali e le poche fonti private esistenti sono, per la maggior parte, rapporti interni alle strutture che erogano benefici economici e attività.

Con l'intento di supplire ad un vuoto informativo, e con la speranza che il tema dei contributi privati al settore sia sistematizzato e misurato accuratamente dal Sistema Statistico Nazionale o dalla Ragioneria dello Stato, sono state pertanto realizzate numerose audizioni presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali) di rappresentanti di associazioni e fondazioni di origine bancaria e di fondazioni di erogazione, i quali hanno testimoniato l'entità economica e la tipologia delle erogazioni delle proprie organizzazioni. Leggendo il resoconto delle audizioni (Par. 4.3), si noterà che l'ignorare queste contribuzioni porta alla netta sottostima degli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale in Italia.

La Commissione, pur disponendo di un bilancio scarnito, ha potuto commissionare alcune ricerche di approfondimento a gruppi di studiosi esterni alla Commissione stessa. Le ricerche miravano a sviluppare alcuni temi innovativi, volti a dare una prima risposta ai quesiti metodologici prima detti, vale a dire la possibilità di adottare un indicatore di povertà assoluta assieme ad altri di povertà relativa o di deprivazione, i quali sono di uso più comune nelle analisi sulla povertà ma danno minori strumenti di intervento del primo, e la valutazione della possibilità di ottenere misure ufficiali correnti del disagio complessivo di un'area avente dimensioni inferiori a quelle di un comune.

Un ultimo aspetto ha contraddistinto le attività che hanno portato alla redazione del presente Rapporto: la sistematizzazione e la divulgazione della documentazione e della metodologia per l'analisi delle informazioni raccolte. È stata creata a questo fine una pagina sul portale del Ministero del Lavoro dedicata alle attività di documentazione della Commissione

(<http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/Istituzionale/Ministero/OrganiCollegiali/CommissioneEsclusione.htm>). Sulla pagina sono esplicitati i *link* per accedere ai documenti originali delle ricerche cui si è fatto ricorso nel comporre il Rapporto.

2. Povertà ed esclusione sociale in Italia

Nel seguito del presente capitolo si presentano i dati sulla povertà e sull'esclusione sociale in Italia. L'argomento è affrontato con l'intento di

- a) poter porre questo Rapporto in una sequenza storica con gli altri che l'hanno preceduto, così che le persone interessate possano, accostando la serie di rappresentazioni annuali, individuare il senso dell'evoluzione del fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale nel nostro Paese; per questo motivo, sono state mantenute le definizioni e i criteri di presentazione degli argomenti che hanno governato anche i precedenti rapporti;
- b) individuare le categorie di persone e di famiglie che, in Italia, subiscono in maggior misura il rischio di esclusione economica o sociale, individuando indirettamente le possibili cause dell'esclusione e aiutando così il decisore pubblico nella difficile opera di mitigare gli effetti delle difficoltà e di operare al fine di rimuovere le cause delle stesse;
- c) innovare, nella misura in cui è possibile, l'approccio alla misura della povertà, introducendo tre traiettorie di analisi volte ad innovare l'impostazione dei rapporti sulla povertà e l'esclusione sociale: (i) l'analisi longitudinale della povertà, al fine di comprendere quanta parte dell'esclusione sia cronica e incapsulata nel complesso dei fenomeni sociali del Paese e quanta parte sia, invece, contingente e affrontabile con strumenti di intervento più leggeri e risolutivi; (ii) la ricerca dei luoghi dove si crea nuova povertà, vale a dire l'identificazione precoce degli ambienti sociali che accelerano le derive della deprivazione e che, nel medio periodo, possono diventare sacche di grave emarginazione; (iii) l'analisi multidimensionale dei fenomeni di deprivazione, che si estrinsecano non solo nella povertà materiale, ma anche nella riduzione delle capacità delle persone e delle famiglie di fare fronte al disagio sociale.

Nel Par. 2.1, si presentano le caratteristiche del mercato del lavoro durante la crisi, evidenziando sia le peculiarità dell'anno cui si riferisce il Rapporto, il 2011, rispetto agli anni precedenti la crisi, sia i dati più recenti sull'occupazione per congetturare sul punto del processo di crisi economica e lavorativa è pensabile che l'Italia si trovi. In altri termini, per tentare di capire se abbiamo toccato il fondo della crisi.

Nel Par. 2.2, si presenta il quadro generale della povertà e dell'esclusione sociale in Italia. Il tema è affrontato in modo da poter fare confronti non solo con gli anni precedenti il 2011, ma anche per fare confronti interni al Paese e per confrontare i nostri dati con quelli degli altri Paesi europei.

Nel Par. 2.3 s'introducono i dati sull'entità della povertà in alcuni gruppi di persone e famiglie "a rischio". Vi si trovano i gruppi che da sempre sono al centro dell'attenzione delle politiche sociali, vale a dire disoccupati, precari, disabili, anziani soli ed immigrati, ma anche le famiglie con un solo genitore e con figli minori, nonché le famiglie numerose, queste ultime molto presenti tra le famiglie immigrate.

Nel Par. 2.4, s'introduce il tema del condizionamento territoriale nella generazione della povertà. L'ambiente sociale interagisce notevolmente con le caratteristiche delle famiglie nel determinare le situazioni di disagio. Si fa anche un tentativo di indicare quelle che, sulla base della localizzazione delle richieste di aiuto, possono già essere, o possono diventare, le nuove sacche di povertà e di disagio. Per queste ultime aree, non si

producono dati aventi valore di stime nazionali, ma solo risultati descritti in termini qualitativi, con la speranza che un giorno si possano fare ricerche sistematiche con dati ufficiali.

Nel Par. 2.5, s'introduce il fenomeno delle persone senza dimora, i poveri più poveri. Poiché al momento non ci sono ancora stime disponibili a livello nazionale, si presenta una sintesi della rete di servizi potenzialmente rivolti alle persone senza dimora.

Nel Par. 2.6, si presentano considerazioni sulle varie forme che può assumere la deprivazione. È un tentativo di rappresentare la cosiddetta *multidimensionalità* del fenomeno della povertà. Il taglio della presentazione è volutamente semplificato – con presentazione una alla volta delle variabili che rappresentano il disagio, quantunque le difficoltà di vario tipo interagiscano tra loro nel determinare il disagio delle famiglie – nell'intento di far intuire che la povertà non è uno stato dicotomico (presente/assente), bensì una condizione complessa, multidimensionale, mutevole nel tempo e condizionata dalle culture e dalle contingenze locali.

Nel Par. 2.7 si presenta, infine, l'esito di due studi promossi dalla CIES per comprendere le dinamiche della povertà economica e per comparare l'effetto dell'applicazione di un indicatore piuttosto che un altro sulla misura della povertà nel nostro Paese.

2.1 Il mercato del lavoro durante la crisi

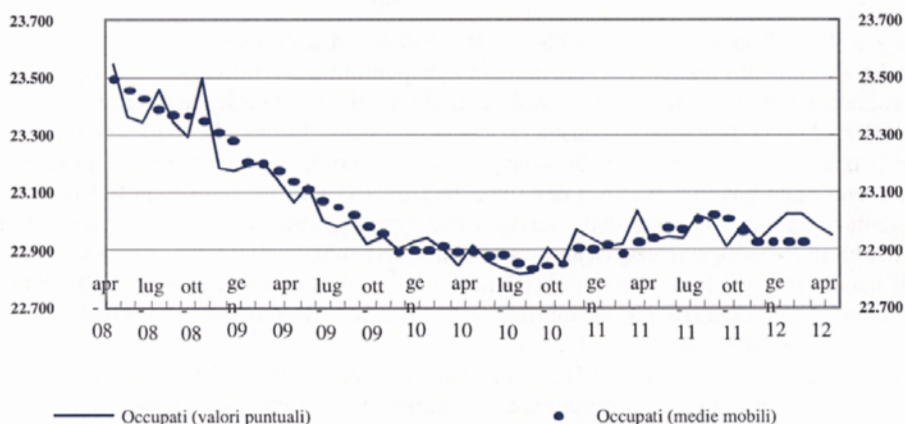
Dopo un recupero dell'attività nella prima metà del 2011, l'acuirsi delle tensioni sul debito sovrano nei paesi dell'area dell'euro ha determinato un nuovo indebolimento del quadro congiunturale a partire dalla fine dell'estate. Alla fine del 2011, il livello del prodotto era di quasi 5 punti percentuali inferiore a quello precedente la crisi del 2007-09. L'andamento del mercato del lavoro ha rispecchiato quello dell'attività produttiva.

Secondo i dati della contabilità nazionale, il numero degli occupati si è contratto per due anni consecutivi, dal terzo trimestre del 2008 allo stesso periodo del 2010. Il successivo recupero dell'occupazione si è, tuttavia, arrestato alla fine dello scorso anno: il numero degli occupati si è ridotto dello 0,2% rispetto al trimestre precedente nel quarto trimestre del 2011, dello 0,8% nei primi tre mesi di quest'anno. Secondo i dati preliminari della *Rilevazione delle forze di lavoro* dell'Istat, ad aprile, il numero di occupati residenti era inferiore di oltre 600.000 unità a quello registrato nel picco dell'aprile del 2008 (Fig. 2.1).

L'utilizzo della Cassa integrazione guadagni (CIG) –opportunamente esteso a tipi di contratti inizialmente esclusi, come l'apprendistato, e a imprese non coperte, in particolare le piccole imprese del terziario– ha mitigato la perdita di posti di lavoro. Considerando le componenti ordinaria e straordinaria e in deroga, nel 2011, l'INPS ha autorizzato 973 milioni di ore, il 18,8% in meno rispetto all'anno precedente. L'aggregato si attesta su valori storicamente elevati, e ancora superiori a quelli registrati nel 2009.

Le ore autorizzate, dopo la graduale riduzione in atto da novembre del 2010, hanno ripreso a crescere nei primi tre mesi del 2012. Il numero di ore a cui le imprese hanno effettivamente fatto ricorso è, invece, assai inferiore: secondo le stime dell'INPS, nel 2011, le ore utilizzate sono state pari a 475 milioni, il 48,8% di quelle autorizzate, con un calo di quasi il 17% rispetto al 2010.

Figura 2.1 Numero di persone occupate da aprile 2008 ad aprile 2012 (dati mensili destagionalizzati, in migliaia). Fonte: Istat (vari anni)



L'indagine della Banca d'Italia sulle imprese dell'industria e dei servizi con almeno 20 addetti indica una nuova riduzione degli organici nel 2012, la quarta annua consecutiva, più accentuata nell'industria in senso stretto e fra le imprese più piccole.

Secondo la *Rilevazione delle forze di lavoro* dell'Istat – che si riferisce alla sola popolazione residente⁷ – nel 2011, il numero degli occupati è aumentato dello 0,4%, esclusivamente nella componente femminile (1,2%, contro -0,1% per i maschi). L'occupazione è diminuita tra i più giovani, mentre è cresciuta in misura rilevante quella delle persone tra 55 e 64 anni di età, in parte in conseguenza delle riforme che hanno innalzato gradualmente l'età di pensionamento.

Tra il 2008 e il 2011, la domanda di lavoro si è ridotta in tutti i settori di attività economica, tranne nei servizi, dove l'occupazione ha ristagnato, e in tutte le aree del Paese. La flessione è stata particolarmente marcata nell'industria in senso stretto e nelle costruzioni (rispettivamente, -6,2 e -7,1% tra il 2008 e il 2011), e nel Mezzogiorno (-4,1%; Tab. 2.1).

Nel 2011, l'occupazione è tornata a crescere nei servizi e nell'industria in senso stretto, sia nel Centro-Nord sia nel Mezzogiorno. La ripresa dell'occupazione dipendente è stata in parte compensata da una nuova diminuzione della componente autonoma (0,8% e -0,6%, rispettivamente). A fronte di un'elevata incertezza sulle prospettive dell'economia, le imprese hanno in misura crescente privilegiato il ricorso a manodopera assunta con contratto a tempo determinato (5,5%), che rappresenta nel 2011 il 13,3% dell'occupazione dipendente totale (da 12,7% nel 2010), e a tempo parziale (4,1%), pari al 16,4% dell'occupazione dipendente totale (da 15,9% nel 2010).

Il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 anni è rimasto invariato, al 56,9% rispetto a un anno prima, lo stesso livello del 2002. Nel 2011, è pari al 67,5% e al 46,5%, rispettivamente per gli uomini e per le donne.

⁷ L'andamento è analogo sulla base dei conti nazionali, i quali includono anche i non residenti e gli irregolari.

Tabella 2.1 Stima delle forze di lavoro, occupazione e disoccupazione (in migliaia di unità) e tassi percentuali di attività e disoccupazione. Anni 2008-2011.

Periodo	Occupati							In cerca occupazione	Forze di lavoro	Tasso %	
	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi	Centro-Nord	Sud	Totale			disoccu- pazione	attività 15-64 anni
2008	867	5.001	1.987	15.550	16.923	6.482	23.405	1.692	25.097	6,7	63,0
2009	849	4.795	1.962	15.419	16.737	6.288	23.025	1.945	24.970	7,8	62,4
2010	867	4.629	1.949	15.428	16.671	6.201	22.872	2.102	24.975	8,4	62,2
2011	850	4.692	1.847	15.579	16.752	6.216	22.967	2.108	25.075	8,4	62,2
2008 1° trim.	840	4.925	1.935	15.471	16.802	6.369	23.170	1.761	24.932	7,1	62,8
2° trim.	832	5.049	1.990	15.710	16.970	6.611	23.581	1.704	25.285	6,7	63,5
3° trim.	894	5.065	2.004	15.555	16.987	6.531	23.518	1.527	25.045	6,1	62,8
4° trim.	903	4.964	2.019	15.463	16.934	6.416	23.349	1.775	25.125	7,1	63,0
2009 1° trim.	817	4.860	1.964	15.326	16.712	6.255	22.966	1.982	24.948	7,9	62,4
2° trim.	824	4.852	1.944	15.581	16.863	6.339	23.201	1.839	25.040	7,3	62,6
3° trim.	868	4.767	1.930	15.445	16.675	6.335	23.011	1.814	24.824	7,3	62,1
4° trim.	888	4.701	2.012	15.321	16.699	6.223	22.922	2.145	25.066	8,6	62,5
2010 1° trim.	797	4.632	1.962	15.367	16.643	6.116	22.758	2.273	25.032	9,1	62,4
2° trim.	879	4.609	1.974	15.545	16.756	6.250	23.007	2.093	25.099	8,3	62,5
3° trim.	879	4.625	1.930	15.355	16.589	6.200	22.789	1.864	24.653	7,6	61,4
4° trim.	913	4.650	1.929	15.444	16.697	6.238	22.935	2.180	25.115	8,7	62,5
2011 1° trim.	807	4.702	1.859	15.507	16.742	6.133	22.874	2.155	25.029	8,6	62,2
2° trim.	838	4.659	1.919	15.678	16.812	6.282	23.094	1.947	25.041	7,8	62,1
3° trim.	890	4.663	1.833	15.562	16.714	6.234	22.948	1.900	24.848	7,6	61,7
4° trim.	867	4.743	1.775	15.568	16.739	6.214	22.953	2.429	25.382	9,6	63,0

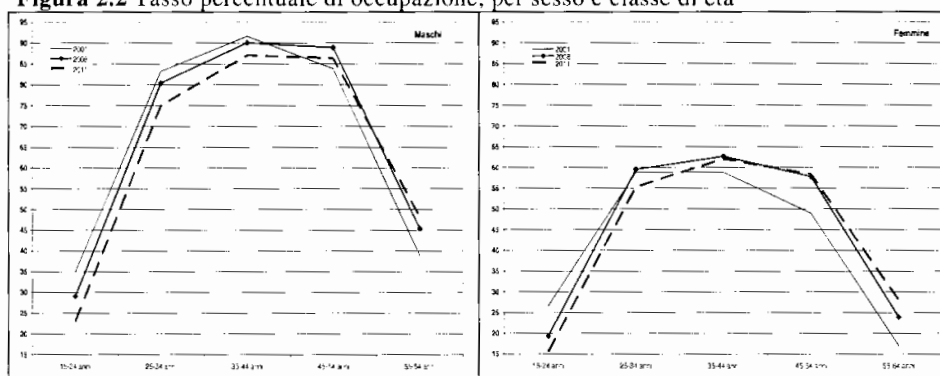
Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro (vari anni).

Rispetto ai traguardi nazionali previsti dal Programma nazionale di riforma – ossia un tasso di occupazione pari al 67-69% per le persone tra i 20 e i 64 anni entro il 2020 (75% a livello europeo, secondo la Strategia Europa 2020) – non vi sono stati progressi significativi: il tasso di occupazione è salito nell'anno solo di un decimo di punto, al 61,2%.

Nel 2011, il tasso di occupazione maschile è stato inferiore a quello del 2008 per tutte le fasce d'età, tranne la classe 55-64 (+2,9 punti percentuali) sulla quale hanno avuto effetto le minori cessazioni di lavoro determinate dall'innalzamento dell'età per il pensionamento. Tale tendenza è ancora più evidente nel confronto con i dati di dieci anni prima.

Tra le donne, il tasso di occupazione è notevolmente superiore nella fascia d'età 55-64 (+4,1 punti) e appena superiore nella fascia 45-54 (+0,6 punti). Il divario di genere in quest'ultima fascia di età resta massimo (28 punti percentuali, da 31 punti nel 2008) e dà conto di larga parte della distanza che separa l'Italia dagli obiettivi comunitari (Fig. 2.2).

Figura 2.2 Tasso percentuale di occupazione, per sesso e classe di età



Fonte: Banca d'Italia (2012)

Il tasso di occupazione della popolazione straniera, seppure in rallentamento, resta più elevato di quello della componente italiana (62,3% e 56,4%, rispettivamente). Il numero delle persone in cerca di occupazione è passato da 1,7 a 2,1 milioni tra il 2008 e il 2011 e il tasso di disoccupazione dal 6,7% all'8,4% nello stesso periodo. Nel primo trimestre del 2012, in media, il tasso di disoccupazione è salito di 2,3 punti percentuali rispetto all'anno prima (per un approfondimento, si veda il Par. 2.3.1).

Il nostro Paese, a partire dagli accordi di politica dei redditi dei primi anni Novanta, ha vissuto una stagione di sostanziale moderazione salariale che, assieme al crescente impiego di contratti flessibili, ha consentito una crescita graduale dell'occupazione, nonostante la modesta dinamica del prodotto.

Sulla base dei dati Istat, le retribuzioni contrattuali hanno costantemente decelerato in termini nominali tra il 2008 e il 2011: nell'intera economia dal 3,5% all'1,8%; nel settore privato non agricolo dal 3,3% al 2,1%. Le retribuzioni di fatto per unità di lavoro dipendente – che si ottengono sommando alle retribuzioni contrattuali le componenti continuative o occasionali derivanti dalla contrattazione integrativa o quelle decise