una grandezza di poco superiore a un terzo. Si può dire cioè che il 41,1% delle famiglie e il 35,8% degli individui considerati in condizione di "povertà relativa" o, per usare la dizione internazionale, "*at risk of poverty*" sono anche poveri in senso "assoluto" (mancano cioè del livello minimo di beni e servizi essenziali): si tratta di una grandezza non molto lontana (una differenza di meno di 100.000 unità) da quella che, secondo la rilevazione tradizionale, era indicata per la parte di popolazione considerata "sicuramente povera" (quella che si collocava di almeno un 20% al di sotto di quella standard) .

Dal nuovo indicatore risulta anche confermato il divario territoriale tra centro-nord e sud sebbene con grandezze meno estreme (grazie alla maggiore aderenza territoriale ai differenti valori del costo della vita). L'incidenza della povertà assoluta nel sud e nelle isole è infatti "circa due volte superiore a quella osservata nel resto del paese": essa risulta nel 2007 pari al 5,8% contro il 2,9% del Centro e il 3,5% del Nord. Nel 2008 la percentuale del Sud sale per le famiglie al 7,9% e per le persone all'8,1 contro il 3,2% e il 3,2% del Nord e il 2,9% e il 3,1% del Centro.

E' confermato anche, in misura ancor più accentuata che dall'indicatore di povertà relativa, il peggioramento della situazione nel Nord nel biennio 2006-2007 quando si è passati da un'incidenza del 2,7% per le famiglie e del 2,5% per le persone nel 2005 a una del 3,3% e 2,9% nel 2006 per raggiungere, appunto, nel 2007 il livello del 3,5% e del 3,3%. Nel 2008 l'indice si è assestato, come si è visto, sul 3%

Al Nord – va sottolineato - per effetto dell'utilizzo di soglie differenziate territorialmente, risultava in condizione di "povertà assoluta" nel 2007 circa il 64% delle famiglie e il 56% delle persone che erano state qualificate come "relativamente povere" secondo l'indicatore tradizionale (che utilizza invece una soglia unica nazionale), contro una percentuale nazionale, come si è visto, del 36,7% e del 32,1%.

Per quanto riguarda le tipologie famigliari, come già nel caso della povertà relativa, anche per la povertà assoluta la situazione si presenta particolarmente grave per le famiglie molto numerose (con cinque o più membri) dove l'8,2% nel 2007 e il 9,4% nel 2008 (cioè quasi una su dieci) risulta "assolutamente povera".

Grave, e particolarmente preoccupante perché in netto peggioramento, è la situazione delle famiglie "con 3 o più figli minori" le quali presentano un'incidenza della povertà assoluta del 10,5% nel 2007 e dell'11,0% nel 2008, in crescita di oltre 2,5 punti percentuali rispetto al 2005.

E' uno dei pochi casi in cui l'indicatore di *povertà assoluta* offre (per il 2007) valori in contrasto con quelli ottenuti con la misurazione della *povertà relativa* (nel cui caso, come si è visto, si potevano osservare timidi segnali di miglioramento per questa tipologia di famiglia). Uno scostamento che può spiegarsi con il diverso grado di efficacia delle misure di contrasto della povertà oggetto di politiche pubbliche, evidentemente in grado di alleviare la posizione di quelle fasce di popolazione collocate di poco al di sotto della soglia di povertà relativa (i "quasi poveri" o gli "appena poveri"), ma insufficienti a mutare sostanzialmente le situazioni più gravi e a sollevare dalla condizione di povertà di chi si pone ampiamente sotto quella soglia (i "sicuramente poveri" o, appunto, gli "assolutamente poveri").

Particolarmente svantaggiate risultano anche, alla luce di questo tipo di misurazione, le famiglie con persona di riferimento dotata di un basso livello di istruzione (sono in condizione di povertà assoluta il 7,4% nel 2007 e l'8,2% nel 2008

delle famiglie il cui capofamiglia sia "in possesso al massimo di licenza elementare") e quelle il cui* breadwinner *sia un "operaio o assimilato" (5,9% di "assolutamente poveri" nel 2008, in netto peggioramento nel corso del triennio 2005-2007).

Occorre tuttavia osservare che segni di deterioramento si sono manifestati, di recente, anche per le famiglie con "a capo un diplomato o un laureato" per le quali l'incidenza di povertà assoluta è salita dall'1,1% nel 2005 all'1,5% nel 2007 per giungere all'1,8% nel 2008, e in generale per l'insieme dei lavoratori dipendenti (dal 2,8% nel 2005 al 3,2% nel 2007 e 3,6% nel 2008). E' invece migliorata la posizione dei lavoratori autonomi (da 2,2% a 1,4%).

Drammatica, infine, la situazione per le "famiglie senza occupati né ritirati dal lavoro" – per le famiglie, cioè, "che non hanno un reddito da lavoro né un reddito derivante da una pregressa attività lavorativa" - per le quali l'incidenza della povertà assoluta raggiunge il livello limite del 19,9% nel 2008 (in leggero miglioramento suil 2007). Ciò significa che un quinto di queste famiglie risulta in condizione di "povertà assoluta".

Una preziosa elaborazione realizzata dall'Istat con la metodologia della *cluster analysis* – individuando all'interno del campione di popolazione in condizione di povertà assoluta i raggruppamenti omogenei significativi – ci offre anche un profilo del fenomeno e della sua composizione tipica. Da essa risulta che compongono la mappa della povertà assoluta in Italia:

- ***Le donne sole adulte o anziane delle grandi città del Mezzogiorno che non lavorano e non hai mai lavorato (16,7% delle famiglie assolutamente povere)***
- ***Gli anziani soli o in coppia nei piccoli comuni del Nord (15,2%).***
- ***Gli anziani soli o in coppia nei piccoli comuni del Centro-sud (10,3%)***
- ***Le famiglie di ritirati dal lavoro con figli alla ricerca di occupazione nei grandi centri del Mezzogiorno (8,4%)***
- ***Coppie anziane del Mezzogiorno con figlio in cerca di occupazione o con membro aggregato (2,6%)***
- ***Coppie monoreddito operaie con figli minori residenti nel Mezzogiorno (15,1%)***
- ***Single e monogenitori operai del Centro-Nord (11%)***
- ***Coppie monoreddito di lavoratori in proprio con figli minori (9,8%)***
- ***Coppie monoreddito di imprenditori e impiegati di quattro componenti o più residenti nel Centro-sud (8,3%)***
- ***Famiglie con figli con persona di riferimento e partner in cerca di occupazione residenti nei piccoli centri del Mezzogiorno (2,6%).***

Come si può notare, oltre il 35% della popolazione assolutamente povera è composto di anziani soli o in coppia, equamente ripartiti tra Nord e Mezzogiorno o Centro-Sud. E all'incirca il 50% da figure sociali poste al di fuori del mercato del lavoro. Ma la restante percentuale (46,8%) è costituita da famiglie in cui un membro possiede un reddito da lavoro (nel 26,1% da lavoro operaio) a conferma di quanto le famiglie monoreddito – quale che sia la natura di esso, da lavoro dipendente o da lavoro autonomo – siano oggi esposte al rischio di povertà, anche radicale.

3. La popolazione "a rischio di povertà" secondo l'indicatore europeo

Per il secondo anno consecutivo sono disponibili anche per l'Italia i dati rilevati in base all'indicatore di povertà comunitario (indagine EU Silc – *Statistics on income and living conditions*) ufficialmente noto come "incidenza della popolazione *a rischio di povertà*". Esso si differenzia dall'indicatore nazionale per numerosi aspetti già ampiamente descritti nel precedente rapporto[1], collocando la "linea di povertà" a un livello più elevato rispetto all'indicatore nazionale (per il 2007 la "soglia" è fissata a 750,25 Euro di reddito individuale mensile mentre quella dell'indicatore nazionale, come si è visto, è pari a una capacità di spesa di 986,35 Euro per una coppia. Come tale individua una percentuale di popolazione considerata a "rischio di povertà" decisamente superiore all'incidenza della "povertà relativa" misurata dall'Istat (quasi doppia), e produce dati non direttamente confrontabili con quelli contenuti nella parte precedente di questo Rapporto; e tuttavia dotati di indubbia utilità sul piano comparativo, permettendo un sistematico ed efficace confronto - sulla base di una metodologia condivisa - dello stato della povertà (o quantomeno della diseguaglianza sociale e dunque della minaccia di esclusione) dell'Italia con quello dei suoi più rilevanti partner europei.

Secondo i dati diffusi da Eurostat a inizio 2009 e relativi alla indagine 2007, in Italia la percentuale di popolazione "a rischio di povertà" risulta – dopo i trasferimenti – pari al 20%, senza variazioni rispetto all'anno precedente.

Ciò continua a collocare il nostro Paese in una delle peggiori posizioni in Europa, al quart'ultimo posto (che diventa l'ultimo se il calcolo è eseguito su valori di soglia "ancorati" al 2005), seguito solo dalla Lettonia (21%), dalla Bulgaria (22%) e dalla Romania (25%); 4 punti percentuali al di sopra della media europea (EU 25), a grande distanza da quasi tutte le altre principali nazioni del continente (l'Olanda è al 10%, la Slovacchia e la Svezia all'11%, Danimarca e Ungheria al 12%, Francia e Finlandia al 13%, Germania e Belgio al 15%... e quasi alla pari con Grecia e Spagna.

Occorre naturalmente ribadire che si tratta di dati da prendere in considerazione con le necessarie cautele, tenendo soprattutto presente che i valori dei diversi paesi sono calcolati in base a *soglie nazionali* (le quali variano in base al reddito medio delle differenti popolazioni) e che dunque i "poveri" di un Paese ricco non sarebbero tali, per valore assoluto del proprio reddito, in un Paese povero (in Italia, ad esempio, è considerato "povero" secondo questa metodologia chi guadagna meno di 750 Euro al mese mentre in Polonia viene stimato tale chi sta sotto i 175 Euro, e in Romania chi non raggiunge gli 83 Euro, mentre in Svezia il valore di "soglia" sale a 927 Euro e in Lussemburgo raggiunge addirittura i 1.494 Euro). Ciò non toglie che il metodo scelto dall'Unione Europea per favorire il coordinamento delle informazioni provenienti dagli Stati membri possa offrire una qualificata rappresentazione d'insieme, su una scala ordinata, delle rispettive posizioni dei differenti "sistemi-Paese", fornendo uno strumento di comparazione utile soprattutto per la valutazione del grado di successo o di insuccesso delle rispettive politiche pubbliche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

[1] La differenza è determinata dalla diversa metodologia di calcolo della "soglia" che per EU Silc viene fissata al 60% del reddito mediano equivalente disponibile *individuale* mentre per l'indicatore nazionale italiano è pari, per un gruppo famigliare di 2 membri, alla media della capacità di spesa *pro capite* della popolazione (cioè, in pratica, al 50% della capacità individuale media di spesa)..

Sotto questo punto di vista il verdetto, per l'Italia, non è né positivo né rassicurante. Come già lo scorso anno, anche da quest'ultima rilevazione risulta che nel nostro paese si concentra un alto numero di risultanze negative, per quasi tutti i principali "indicatori di Laeken", individuati a livello europeo per identificare e misurare ad un buon livello analitico, la morfologia delle aree di povertà e di esclusione sociale:

In Italia infatti il livello di diseguaglianza dei redditi continua a essere tra i più elevati d'Europa, collocandoci nel non molto ampio gruppetto di Paesi con la distribuzione della ricchezza più iniqua.

Il rapporto tra le quote di reddito equivalente possedute dai quintili estremi continua ad essere (come già nel 2006) di 5,5 (ciò significa che il 20% più ricco percepisce cinque volte e mezzo di più del 20% più povero), alla pari con il Regno Unito e l'Estonia, in posizione migliore soltanto rispetto agli altri due Paesi Baltici (Lituania e Lettonia), ed a Gracia, Portogallo e Romania; il coefficiente di Gini, invece, fa segnare un certo miglioramento (32 nel 2007 rispetto a 35 nel 2006) alla pari con la Polonia e qualche posizione avanti rispetto ai paesi Baltici ed a Grecia, Portogallo e Romania, mentre tutti i principali paesi centro e nord europei restano tutti al di sotto della soglia di 30, valore medio dell'EU 25).

In Italia, d'altra parte, la percentuale di **working poor** ***continua a mantenersi tra le più pesanti in Europa, con il 10% dei lavoratori occupati al di sotto della soglia di povertà relativa (valore immutato rispetto all'anno precedente), due punti percentuali al di sopra della media UE-25, alla pari con Lettonia e Portogallo, in posizione migliore solo rispetto a Spagna (11%), Polonia (12%), Grecia (14%) e Romania (19%).***

La situazione appare particolarmente grave per i lavoratori giovani (tra i 18 e i 24 anni) per i quali l'incidenza della "povertà relativa" raggiunge il 14% (mentre per i cinquantacinque-sessantaquattrenni scende all'8%) e per quelli con famiglia numerosa (con due o più figli, che fanno registrare un indice del 13%); oltre che per in titolari di contratti di lavoro "temporanei", per i quali l'indice si impenna addirittura al 19%.

Per quanto riguarda infine l'"intensità" della povertà relativa (misurata dal valore percentuale dello "scarto mediano dei redditi bassi" rispetto alla soglia di povertà relativa, e dunque diretta a indicare "quanto i poveri siano poveri" in ogni Paese) sebbene essa sia migliorata rispetto al 2006, attestandosi su un valore pari a 22 contro i 24 punti dell'anno precedente, rimane tuttavia decisamente alta.

Significa, in pratica, che la metà dei poveri italiani vive con un reddito disponibile annuo almeno del 22% inferiore a quello corrispondente alla "linea di povertà" calcolata secondo lo standard europeo: cioè con meno di 7023 Euro annui 585 mensili) essendo la soglia di povertà per l'Italia fissata a 9003 Euro.

4. Le dimensioni della "deprivazione materiale"

Il livello di analisi finora presentato, elaborato con strumenti di misurazione della povertà strettamente monetari, può essere utilmente integrato incrociandolo con l'analisi dei fattori di "deprivazione materiale"[2], rilevati anch'essi con strumentazione Eu Silc e suscettibili di fornire un profilo più preciso dello stato di difficoltà delle famiglie nell'affrontare aspetti cruciali della vita quotidiana.

L'Istat, nel suo Rapporto annuale 2008, ne fornisce una dettagliata descrizione, corredata d'altra parte da una preziosa elaborazione con la metodologia della cluster analysis di sette "gruppi" di famiglie caratterizzati da gradi diversi e crescenti di difficoltà economica.

Valgono, naturalmente, per questo tipo di "indicatori" o di "misuratori" del disagio economico e sociale, le medesime avvertenze e cautele che già nel precedente Rapporto erano state suggerite, dato il carattere per molti aspetti "soggettivo" dell'indagine, affidata essenzialmente all'auto-percezione dei soggetti circa la propria condizione, e data l'eterogeneità degli *items* (i quali vanno dalla capacità di soddisfare bisogni essenziali al possesso di generi di consumo durevole considerabili in taluni casi e situazioni "voluttuari", alla regolarità nel far fronte a impegni economico-finanziari quali il pagamento di tasse e bollette...). Per queste ragioni non sarebbe corretto identificare o assimilare, anche solo indirettamente, "deprivazione" (condizione in cui può venirsi a trovare anche chi non percepisca un reddito particolarmente basso) e "povertà" (anzi, il confronto tra livelli di deprivazione e livelli di povertà può rivelarsi un utilissimo strumento analitico).

Resta comunque di per sé significativo il fatto che alla fine del 2007 (prima cioè che la crisi economica incominciasse a colpire):

circa cinque famiglie su 100 dichiarassero di non aver avuto denaro, almeno in un'occasione nell'anno, per comprare il cibo;

l'11,1 per cento delle famiglie interpellate non avessero potuto pagare le spese mediche in caso di malattia;

il 12,2 per cento avesse avuto difficoltà per pagare le tasse e il 16,9 per cento per l'acquisto di vestiti.

Inoltre:

il 6,7% dichiara che "non sempre" ha potuto permettersi facilmente "un pasto adeguato";

il 10,7% di "non avere abbastanza denaro per riscaldare adeguatamente la propria abitazione";

---

[2] Traduce l'espressione "*material deprivation*" con cui si intende la mancanza di beni materiali per il soddisfacimento di bisogni essenziali, la presenza dichiarata di difficoltà finanziarie e in generale l'incapacità individuale di vivere una "vita decente" («*the inability to live a decent life*», secondo la definizione di P.Townsend) o, con formula più complessa, «*the exclusion from the minimum accettable way of life in one's own society because of inadequate resources*» (Callan *et al.*).

il 4,9% che almeno un proprio componente non ha avuto "i soldi necessari per un trattamento terapeutico da un medico specialista" e il 9% per le necessarie cure dentistiche.

Tra le tipologie famigliari interessate a questo tipo di disagi "spiccano – precisa l'Istat - quelle in cui sono presenti bambini, in particolare se si tratta di famiglie in cui è presente un solo genitore" e, per le spese relative alla salute le famiglie con un solo componente, specialmente se anziano (14,6 per cento)".

D'altra parte

il 15,4 per cento delle famiglie dichiara di "arrivare con molta difficoltà a fine mese";

il 32,9 per cento non riesce a "far fronte a una spesa imprevista di circa 700 euro con risorse proprie";

il 66,3 per cento dichiara di "non essere riuscita a mettere da parte risparmi nell'ultimo anno e, tra queste, quasi un quarto ha dovuto ricorrere a nuovi debiti o a intaccare il patrimonio";

il 68,3 per cento delle famiglie che pagano un mutuo giudica pesante il relativo carico finanziario; e

il 52,2 per cento degli affittuari ritiene onerose le spese per l'affitto.

Di particolare interesse, per il presente Rapporto, sono gli ultimi tre "raggruppamenti" della *cluster analysis*, i quali disegnano il profilo delle molteplici caratteristiche che connotano il "modello italiano" di povertà, permettendoci di individuare con maggior precisione i gruppi sociali maggiormente vulnerabili.

In primo luogo il *settimo gruppo*, costituito dalla **"famiglie che arrivano con grande difficoltà a fine mese" (all'incirca un milione e mezzo di famiglie e quasi 4 milioni di individui: il 6,3% della popolazione).** E' quello in cui si concentrano le percentuali più elevate delle principali voci di "deprivazione" (quelle che, nell'82,1% dei casi, non potrebbero affrontare una spesa imprevista di 700 Euro, che in maggioranza non sono riuscite a risparmiare – 58,1% - o hanno dovuto indebitarsi o intaccare il patrimonio – 33% - che hanno avuto difficoltà ad acquistare vestiti – 62,9% - che non possono affrontare spese per malattie – 46,6% - e che non hanno potuto pagare le bollette – 37,2% - o le tasse – 44,3%). Ne fanno parte le famiglie concentrate prevalentemente nel primo quintile di reddito, in maggioranza monoreddito (il 58,2%), nelle quali la fonte principale di sussistenza è il lavoro dipendente (46% dei casi) o un trasferimento pubblico (40,3%) ed in cui il *breadwinner* presenta un livello di istruzione non superiore alla licenza media (81,3 per cento); o le famiglie nelle quali "è particolarmente rilevante la presenza di persone che a causa di problemi di salute hanno limitazioni nelle attività abituali e quella di familiari con malattie croniche o di lunga durata (62,1 per cento)". Come prevedibile è un gruppo particolarmente presente al sud (sono il 15,1% della popolazione in Calabria, il 12,1% in Puglia), mentre al Nord rappresenta meno del 5% della popolazione di ciascuna regione.

In posizione di poco superiore a questo è il *sesto gruppo*, costituito dalle **"famiglie in difficoltà per le spese della vita quotidiana" (oltre 1,3 milioni di famiglie, pari al 5,5%, e 3.560.000 individui).** "Sono quelle che si associano più strettamente a situazioni di deprivazione rispetto ai bisogni essenziali della vita quotidiana" (che, nella loro maggioranza, nei dodici mesi precedenti all'intervista, hanno avuto almeno una volta scarsità di denaro per acquistare cibo - 56,7% - per pagare le spese mediche – 75% - le tasse - 79,7% - o per comprare vestiti - 87,2% - che nel 78,1 per cento giudica le spese della casa un carico pesante e nell'85,3% non è riuscito a risparmiare). Tra di essi "è alta, anche se non maggioritaria, la percentuale di famiglie che non possono permettersi un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni (26%), di riscaldare adeguatamente l'abitazione (35,7%), una visita dal dentista di cui almeno un componente aveva bisogno (33,1%) e una visita specialistica necessaria (23,5 %). Anche in questo caso la principale fonte del reddito – assai basso – proviene da lavoro dipendente di non elevato profilo professionale, il cui principale percettore (nel 75% dei casi) ha un livello di istruzione che non va oltre la licenza media. Sicilia, Calabria e Puglia sono le regioni in cui è maggiormente presente questa tipologia.

Al *quinto gruppo*, poi, appartengono quelle che vengono definite **le*"famiglie vulnerabili"* (oltre 2,5 milioni, pari al 10,4%, per un totale di 5.860.000 individui)** caratterizzate anch'esse da una notevole difficoltà ad arrivare "alla fine del mese" e da una diffusa impossibilità di risparmiare (il 61% degli appartenenti a questo gruppo è in questa condizione, il 28,8 per cento ha anche dovuto intaccare il patrimonio o indebitarsi). È tra queste famiglie – sottolinea l'Istat - che "si registra la quota più alta di quelle che non riuscirebbero ad affrontare una spesa imprevista di 700 euro (83,5%) o che non hanno avuto i soldi, almeno in un'occasione, per acquistare vestiti (48,7%); mentre l'86,4% degli appartenenti dichiara di non potersi permettere una settimana di vacanza. Il profilo del maggior numero di appartenenti a quest'area della "vulnerabilità" è, per molti aspetti, distante da quello della "povertà assoluta" e dalla stessa figura tradizionale del "povero" anche in senso "relativo" (oltre la metà vive in case di proprietà, una buona percentuale appartiene al secondo quintile, sono presenti figure di lavoratori occupati o di pensionati): la vulnerabilità che le caratterizza, tuttavia, è associata "alla frequente presenza di un solo percettore di reddito (57,0%) spesso con al più la licenza elementare (41,4%) e di un trasferimento pubblico come reddito principale (46,7 per cento). Tra queste famiglie "è inoltre più diffusa la presenza di almeno un componente che ha delle limitazioni nello svolgere attività abituali a causa di problemi di salute (54,9 per cento) oppure è affetto da malattie croniche (69,8 per cento). Sono anch'esse diffuse prevalentemente nel meridione.

Assommati tra loro, questi tre *cluster* che configurano, nel loro complesso le dimensioni di un'area di acuta deprivazione materiale e di profondo disagio sociale, raggiungono la ragguardevole cifra di 5.393.000 famiglie (il 22,2% del totale delle famiglie italiane) e di 18.896.000 persone. A cui andrebbero aggiunte, per molti aspetti, gli oltre 1,8 milioni di "famiglie giovani gravate dal mutuo per la casa", formalmente classificabili tra i redditi "medio-alti" (quarto e quinto quintile), dunque teoricamente distanti dalla soglia di povertà relativa e anche da quella di "quasi-povertà", ma di fatto esposti a fattori di disagio gravi che ne assimilano gli stati d'animo e i comportamenti alle aree socialmente più penalizzate (il 56,5% di queste famiglie dichiara di arrivare "con qualche difficoltà" alla fine del mese e una quota appena meno elevata non è riuscita a risparmiare (salvo, ovviamente, che per il risparmio implicito nell'accensione di un mutuo), sia pure senza intaccare il patrimonio (il 54,6 per cento). Si concentra qui un numero significativo di "coppie con almeno un figlio minore (45,1%) e, di

conseguenza, proprio tra queste famiglie si trova la quota più elevata di quelle con almeno un individuo di età inferiore ai 15 anni (44,2 per cento). Il *breadwinner* – aggiunge l'Istat - è spesso giovane (per il 63,2% non supera 44 anni) e svolge un lavoro come dipendente a tempo pieno (60,1%). Contrariamente a quanto accade per gli altri raggruppamenti gli appartenenti a questo si concentrano in particolare al Nord e al Centro (10% in Lombardia, 9,7% in Toscana).

E' probabilmente su questi due ultimi raggruppamenti che occorrerà tenere puntata l'attenzione nel corso della crisi economica in atto perché è su di essi che i processi di declassamento economico e sociale determineranno i maggiori effetti di declassamento e di logoramento con forme inedite di "impoverimento" e di emarginazione, e con la genesi di "nuove povertà" – o di fino a ieri imprevedibili figure di "nuovi poveri" – refrattarie alle tradizionali misure di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, escluse per la loro stessa natura dai sussidi e dalle altre forme di **benefits** ***riservati alle povertà consolidate, e tuttavia in senso proprio "deprivate".***

5. Uno sguardo sul presente. L'ascolto dei territori e le miserie urbane

Le preoccupazione e le considerazioni più sopra esplicitate – e in particolare la drammaticità della crisi economica e delle sue possibili conseguenze sociali - hanno convinto la Commissione a modificare in misura significativa le proprie consolidate modalità di lavoro e a innovare sostanzialmente i propri strumenti conoscitivi.

In particolare si è ritenuta improcrastinabile l'esigenza di abbreviare l'arco temporale intercorrente tra il momento della pubblicazione del Rapporto e quello oggetto di descrizione, e nel contempo di ridurre la distanza rispetto ai territori, dotandosi di strumenti di ascolto più agili e diretti. In questo senso si è deciso di scandagliare modalità ed effetti della crisi economica per così dire "in tempo reale", rinunciando – per questa parte - alla sistematicità e alla certificata affidabilità dei dati statistici e delle rilevazioni di consolidata tradizione a favore di una maggiore tempestività e reattività rispetto alle dinamiche in divenire ricorrendo a un duplice strumento:

- da una parte l'apertura di un triplice fronte di ricerca diretta sulle "povertà estreme" in tre aree metropolitane – Torino, Roma e Napoli – mediante la costituzione di distinti gruppi di ricerca tra loro coordinati all'interno della Commissione stessa;

- dall'altra parte la promozione e l'organizzazione di "percorsi conoscitivi" sotto forma di interlocuzioni con operatori privilegiati (funzionari delle Amministrazioni locali, agenzie di volontariato e di terzo settore, fornitori di servizi…) destinate a favorire l'ascolto delle realtà territoriali in particolare per quanto riguarda gli eventuali processi di impoverimento innescati dalla dinamica della crisi, le discontinuità nelle forme e nelle figure della povertà, l'impatto della mutata situazione economica sulla domanda collettiva di servizi e di assistenza, e le politiche di contrasto messe in atto a livello locale.

In particolare sono stati "ascoltati" dalla Commissione 4 "testimoni privilegiati" per il territorio di Torino (Comune, Provincia, Compagnia di San Paolo, ATC- Case popolari), 4 per l'area di Napoli (Università, Comune, Privato-sociale) e 3 per Roma (Settore edilizia convenzionata del Comune, Università, Caritas), per le problematiche relative alle aree metropolitane; inoltre 3 "testimoni privilegiati per la provincia di Rovigo (Caritas, Sindaco, Organizzazioni sindacali), altrettanti per il Comune di Prato (Amministrazione comunale, Caritas, rappresentante sociali) e 2 per la regione Puglia (Casa dell'amicizia).

Ne sono risultate alcune evidenze comuni, così sintetizzabili:

a) L'impatto della crisi sul corpo sociale è reale e nettamente percepibile, anche se si presenta in forme differenziate e, per ora, "selettive", tali comunque da produrre livelli di disagio e di consapevolezza fortemente differenziati.

b) Esso riguarda solo in parte le tipologie tradizionali della povertà (si potrebbe dire i "vecchi poveri"), per le quali, anzi, sotto qualche aspetto, le dinamiche deflattive possono persino aver creato momenti di "tregua" o di attenuazione.

c) Manifesta invece i propri effetti più pesanti e preoccupanti in forma di "impoverimento" o di "minaccia di impoverimento" nei confronti di nuove figure sociali – i cosiddetti "nuovi poveri" – per i quali gli strumenti consolidati di contrasto della povertà risultano inapplicabili o comunque inefficaci.

d) A tutto ciò corrisponde, "in basso", al livello dei territori, un "pieno" di iniziative da parte dei diversi operatori territoriali, le Amministrazioni comunali e provinciali *in primis*, spesso in sinergia con la rete dell'Associazionismo e con altri soggetti sociali ed economici, cui fa contrasto, "in alto", al livello del Governo centrale ma anche delle Amministrazioni regionali, una rarefazione d'iniziativa, e comunque un'assenza di *governance* nei confronti degli attori locali.

Per quanto riguarda la dimensione e l'estensione degli effetti della crisi, i "sintomi" rilevati dai "sensori" sul territorio, per quanto ancora parziali e provvisori, sono comunque inequivocabili:

La prima evidenza riguarda l'impatto sociale della crisi. Essa ha colpito, e colpito duro, mettendo in difficoltà settori significativi della popolazione italiana anche in aree territoriali del Paese tradizionalmente solide o comunque meno esposte al rischio di povertà.

Significativi a questo proposito i dati relativi a Torino e alla sua area metropolitana.

La Caritas diocesana di Torino riscontra un incremento delle richieste di aiuto intercettate dai centri di ascolto dell'ordine del 25% dal mese di settembre 2008, per un totale di circa 50 mila utenti alla fine dell'anno.

L'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo dichiara un aumento delle richieste di aiuto nei primi cinque mesi di quest'anno rispetto al periodo gennaio–maggio del 2008 del 45,6% per gli stranieri e del 6,2% per gli italiani.

Le domande ai Cantieri di Lavoro del Comune di Torino per il 2009/2010 sono state al mese di aprile 3748, circa 1000 in più rispetto all'anno precedente, di cui 2030 ammissibili secondo i criteri di reddito previsti, per 350 inserimenti. Sul totale delle domande circa 1000 sono state inoltrate da stranieri residenti, con un incremento significativo rispetto agli anni precedenti (Fonte: Città di Torino, Divisione Lavoro, Formazione professionale e sviluppo economico).

La Fondazione antiusura CRT dichiara che le richieste ricevute di consulenza e assistenza sono raddoppiate negli ultimi sei mesi, a conferma della diffusione fra le famiglie di situazioni di grave difficoltà economica-finanziaria e di indebitamento.

Dai servizi sociali territoriali viene segnalato alla Provincia un aumento recente e consistente delle domande di sostegno economico, congiuntamente alle richieste di «casa e lavoro». Si tratta di domande giudicate «non pertinenti» e perciò non registrate, inoltrate da persone che non sono riconducibili a «casi sociali» e non possono essere prese in carico, dati i parametri di riferimento.

A ciò si aggiunga che, nel mese di febbraio 2009, ***nell'area torinese***

- ***Il saldo tra cessazioni lavoro e avviamenti rispetto al febbraio 2008 risultava pari a -73.000 (di cui 30.000 senza alcun sostegno al reddito***

Nello stesso mese risultavano

- Crollati del **40%** gli avviamenti interinali
- Caduti del **42%** gli avviamenti degli stranieri
- Calati del **35%** gli avviamenti di persone disabili

Riduzioni altrettanto gravi per:

Contratti di somministrazione (I trim. 2009 su I trim. 2008) **- 41,4%**
Contratti a tempo determinato: **- 36,4%**
Contratti a tempo indeterminato: **- 38,0%**
(percentuali ritenute dai funzionari del Comune di Torino destinate a crescere per effetto delle scadenza dei contratti e dei processi di ristrutturazione)

La Cassa integrazione guadagni, d'altra parte, nello stesso periodo (febbraio 2008-febbraio 2009) vedeva moltiplicarsi il numero di ore sia per gli operai, sia – in misura ancora maggiore – per gli impiegati:

Operai:

- Ordinaria da **304.223 a 5.059.573**
- Straordinaria da **791.068 a 1.002.352**
- Totale da **1.095.291 a 6.061.925**

Impiegati:
- Ordinaria: da **75.678 a 1.698.737**
- Straordinaria da **143.531 a 185.481**
- Totale da **219.209 a 1.884.218**

Altrettanto preoccupanti appaiono i dati relativi all'***area napoletana***:

La Campania, di cui Napoli costituisce un' area rilevante, ha sperimentato nel corso del 2008 una riduzione del Pil stimata tra –2,8% (secondo la Svimez) e –1,6% (secondo Prometeia), ampiamente superiore al dato medio del Paese (-1,0%).

La provincia di Napoli resta – fra le dodici più grandi dell'Italia – quella dove il tasso di occupazione è il più basso (39,8%) e in calo maggiore rispetto all'anno precedente (-1,3) e dove il tasso di disoccupazione (14%) è secondo solo a quello di Palermo (17,1%).

Sempre nella provincia di Napoli solo una donna in età di lavoro su quattro (24,2%) è occupata, mente il tasso di disoccupazione femminile è pari al 18% (dati Istat).

Nel primo trimestre del 2009 si è registrato in Campania un forte calo dell'occupazione i rispetto al corrispondente trimestre dell'anno precedente: in termini assoluti 33 mila occupati in meno. Tale dato non è in controtendenza con quanto riscontrato in Italia, dove il calo risulta pari a 204mila unità ma è reso estremamente preoccupante dal fatto che nella realtà campana – e ancor più quella napoletana – ad esso corrisponde solo un modesto aumento delle persone in cerca di occupazione (mille unità).

Nel primo trimestre del 2009 le ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni ordinaria sono risultate infatti cinque volte più elevate di quelle concesse nel corrispondente periodo del 2008.

Se il senso di discontinuità e il trauma provocato da un duro impatto della crisi possono apparire a Napoli meno marcati che non a Torino - dove essa è venuta a interrompere un trend relativamente positivo avviatosi col superamento della precedente recessione legata alla crisi Fiat - ciò è dovuto non certo a una condizione generale meno drammatica ma, paradossalmente, alla profondità, gravità e cronicità della povertà napoletana. Al suo radicamento territoriale e alla natura endemica di essa ("quando si ha la polmonite – è stato affermato nel corso dell'audizione – dell'influenza non ci si accorge quasi").

Anche in questo caso i dati parlano da sé:

In Campania nel corso degli ultimi anni il tasso di povertà non è mai sceso al di sotto del 20%. Stando ai dati del 2002, nella sola regione Campania risiedeva quasi lo stesso numero di persone povere presenti in tutte le regioni del Nord: rispettivamente 1.339.601 e 1.382.782 (dati Istat)

Complessivamente, le famiglie povere o quasi povere ammonterebbero in Campania al 33,9%: vale a dire, una famiglia su tre è povera o ha molte probabilità di diventarlo.

Quasi una famiglia su due (42%) dichiara di non essere in grado di sostenere una spesa imprevista di 700 euro e una su quattro (22,5%) di arrivare a fine mese con molta difficoltà ((Istat 2008, 20-21).

A Napoli ben 28.552 famiglie hanno superato l'istruttoria per accedere al Reddito di Cittadinanza (L.R.C. n.2/2004), dimostrando di possedere i requisiti richiesti, e cioè un reddito Isee annuo inferiore a 5mila euro.

Nel 2008 il numero di bassi a Napoli risulterebbe pari a 11mila unità utilizzate da circa 30mila persone. Nei soli Quartieri Spagnoli vi sono circa 900 bassi censiti. In essi è crescente la presenza di nuclei di immigrati.

Circa un terzo del patrimonio edilizio popolare, pari a 120mila alloggi, si trova in rioni problematici (come le Vele, Forcella, il rione Traiano) all'interno di quartieri

popolari del centro storico o della cintura esterna, ma piccole enclave di disagio sociale e abitativo sono presenti un po' ovunque.

Ancora diverso ***il quadro romano***, dominato in forma prioritaria dall'emergenza abitativa:

Sono 32.871 le famiglie in attesa di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (Erp) inserite nella graduatoria ufficiale aggiornata dall'Ufficio extradipartimentale per le Politiche abitative al 21.12.2006, di cui 1200 col massimo del punteggio (10 punti) (Upa, 2009);

400 i nuclei familiari in estreme condizioni di indigenza in carico all'Upa per l'assistenza in emergenza (Upa, 2009);

24.621 gli sfratti emessi per morosità negli ultimi cinque anni con un'incidenza del 9,5% sulle abitazioni in affitto; 19.418 gli sfratti eseguiti negli ultimi cinque anni con un'incidenza del 7,5% sul totale delle abitazioni in affitto.

A Roma il canone medio richiesto per un monolocale è di 805 euro (con picchi massimi di 1085 euro in I Municipio e valori minimi in VIII di 630 euro); per un bilocale esso sale a 1.010 euro (con picchi massimi di 1.410 euro in I e II Municipio e valori minimi di 750 euro in V e VIII).

Questo significa che si è venuto creando un "ceto medio" spesso costretto a vivere situazioni di emergenza alloggiativa o in occupazione.
Ne fanno parte figure sociali tra loro differenziate:

- famiglie monoreddito (1.200-1.300 euro medi mensili) con figli, in cui l'unico percettore di reddito, pur disponendo di un'occupazione sicura, con contratto a tempo indeterminato, si trova a perderlo, entrando in cassa integrazione o in mobilità, e sperimentando così una drastica riduzione di risorse economiche disponibili, alla quale fanno seguito una serie di difficoltà, prime tra tutte l'impossibilità di far fronte alle spese di affitto e alle utenze, nonché al mantenimento del proprio nucleo familiare. Si tratta di uomini tra i 35 e i 54 anni, sui quali la fase recessiva dell'economia ha già iniziato a farsi sentire, bruciando posti di lavoro e dilatando i tempi di durata della disoccupazione (Istat, 2008).
- giovani coppie *dual earner*, in cui entrambi i partner hanno occupazioni atipiche o "non standard", in cui l'instabilità lavorativa si traduce in interruzione dei rinnovi con pesanti ripercussioni sul reddito disponibile. Anche in questi casi, la prima difficoltà con cui ci si trova a dover fare i conti è il mantenimento dell'alloggio, il più delle volte in affitto.
- persone anziane che vivono sole (donne over-75enni) con esigue pensioni sociali o di reversibilità (300-400 euro mensili) sotto sfratto esecutivo per morosità;
- coppie di anziani con una sola pensione o con due pensioni minime, spesso con figli adulti conviventi, non raramente disoccupati, non più in grado di sostenere le spese di affitto e utenze;

- piccoli commercianti, artigiani e lavoratori autonomi più in generale che soprattutto negli ultimi mesi hanno mostrato segni di difficoltà economica direttamente connessi alla crisi.

A livello comunale nel 2008 sono stati 10.430 i beneficiari del contributo per l'affitto ex delibera comunale 431/2000 ("Buono Casa") su ben 16.214 richiedenti che hanno presentato domanda nel 2007. Tra la presentazione della domanda e l'effettiva erogazione del contributo possono trascorrere fino a 9-10 mesi: tempi eccessivamente lunghi che rischiano dunque di non risolvere la situazione di emergenza in cui una persona può venirsi a trovare. Dodici i residence comunali al momento disponibili per l'accoglienza dei nuclei in emergenza alloggiativi.

A queste situazioni di disagio si aggiungono le "povertà estreme" e le situazioni di più radicale emarginazione come quella dei Rom e dei Sinti:

Le stime più accreditate indicano una presenza nell'area romana che si aggira attorno alle 15.000 unità. È certamente una concentrazione elevata rispetto ad altre città come Milano, Torino o Pescara: infatti circa il 10% di tutta la popolazione romanì risiede nella Capitale.

A Roma la gran parte di rom e sinti sono di cittadinanza straniera. La maggioranza proviene dalla Romania ed è di recente immigrazione. Nel 1999 si contavano non più di 500 rom romeni; oggi sono più che decuplicati.

Un gruppo consistente che supera la 5.000 unità proviene dalla ex-Jugoslavia (Serbia, Croazia, Bosnia, Montenegro e Macedonia). Qualche centinaio è migrato dalla Bulgaria dopo il 1 gennaio 2007 quando quello stato è entrato nell'Unione Europea e quindi i suoi cittadini fruiscono del diritto di mobilità.

I rom che vivono nei campi nomadi devono essere considerati innanzitutto *homeless*. Vanno considerati homeless anche i circa 5.000 rom che risiedono negli undici campi attrezzati predisposti o assunti in locazione dal Comune: alle famiglie che li abitano viene rifiutato il certificato di "idoneità alloggiativa" necessario per ottenere il ricongiungimento familiare (con coniuge, figli, genitori), con una macroscopica contraddizione tra istituzioni pubbliche: da una parte un'istituzione (il Comune) fornisce alloggi e dall'altra un'articolazione della stessa istituzione li nega come tali.

Inoltre i rom inseriti nei campi autorizzati e attrezzati subiscono una severa regolamentazione che ne limita libertà fondamentali e solleva molti dubbi sulla sua costituzionalità. In alcuni campi ai residenti è negato il diritto di ricevere ospiti, compresi figli, fratelli e genitori.

La maggior parte di loro pur in Italia da decenni è priva di permesso di soggiorno quindi potrebbe essere espulsa da un momento all'altro. In alcuni casi si tratta di individui che risiedono in Italia anche da 30/40 anni.

6. Politiche di contrasto. Valutazioni e raccomandazioni

In continuità con l'impostazione data dalla commissione lo scorso anno, anche quest'anno una parte consistente del Rapporto è dedicata all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche di contrasto alla povertà, nello spirito del mandato conferito alla Commissione dalla Legge, la quale le assegna, appunto, «il compito di effettuare, anche in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito dell'Unione europea, le ricerche e le rilevazioni occorrenti per indagini sulla povertà e sull'emarginazione in Italia, di promuoverne la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, *di formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze, e di promuovere valutazioni sull'effetto dei fenomeni di esclusione sociale*».

Anche in questo caso l'attenzione si è concentrata sugli interventi *ex post*, con una loro sintetica descrizione e una più approfondita stima dei relativi effetti distributivi e del loro impatto sulle dimensioni della povertà.

E' stato dunque preso in considerazione l'impatto di quattro interventi: la "Carta acquisti" (*social card*), il *bonus famiglia*, l'abolizione dell'*Ici sulla prima casa* e il *bonus elettrico*. Di questi interventi si valutano gli effetti sulla diffusione e sull'intensità della povertà economica (sia relativa che assoluta), le principali caratteristiche dei beneficiari e le conseguenze sulla distribuzione del reddito.

Carta acquisti:

Applicando al campione Eu-Silc i criteri di selezione previsti dalla normativa, dalle nostre simulazioni risulta che a regime dovrebbero beneficiare della social card circa 851.000 persone, pari all'1.48% della popolazione italiana

La spesa totale annua per la carta acquisti ammonterebbe a circa 410 milioni di euro

Le regioni con la quota più elevata di beneficiari sul totale dei residenti sono – alla luce della simulazione effettuata – la Calabria (dove il 2.72% dei residenti riceve la carta) e la Sicilia (2.95% dei residenti).

Più del 50% delle carte acquisti dovrebbe essere concentrato presso quattro regioni meridionali (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia).

Secondo i dati ufficiali disponibili presso il sito internet del Governo, al 20 maggio 2009 erano state attivate 567.120 carte; il 60% di esse è stato attribuito a soggetti residenti in queste quattro regioni.

La probabilità di ricevere la carta acquisti è comunque decisamente più elevata per le regioni meridionali: essa risulta circa il triplo di quella relativa alle regioni centro-settentrionali. A queste ultime va il 28% del numero totale di carte, al Centro il 15%, al Sud e alle isole il 56%.

Il 65% delle carte è attribuito a famiglie con persona di riferimento anziana.

La probabilità di ricevere la carta è molto superiore alla media per le famiglie con bimbi piccoli e per le famiglie con anziani, è praticamente nulla per le famiglie dei cinquantenni.

Per quanto riguarda la distribuzione del beneficio per decili di reddito della popolazione, il 18% delle famiglie collocate nel primo decile (il più povero) riceve la carta acquisti, contro l'8.7% del secondo.

Più della metà delle famiglie beneficiarie appartiene al 10% più povero della popolazione. Il 56% circa della spesa totale va a famiglie collocate nel primo decile.

Solo il 18% delle famiglie assolutamente povere è percettrice di almeno una carta acquisti.

Questa limitata penetrazione della carta acquisti tra le famiglie povere in senso assoluto dipende in primo luogo dai criteri anagrafici di selezione, che escludono chi ha più di tre anni o meno di 65. Sono fuori dal suo campo di applicazione, ad esempio, le famiglie numerose con figli non in piccolissima età, tra le quali è noto che il disagio economico è, in Italia, particolarmente diffuso.

Si calcola che l'impatto della social card sulla povertà assoluta ne riduca la diffusione dal 4.27% delle famiglie italiane al 4.1%: circa 40000 famiglie su un milione escono dall'area della povertà assoluta.

Tenendo conto che la spesa complessiva stimata come necessaria per eliminare nel nostro paese la povertà assoluta è di 3,86 miliardi di Euro e che la spesa stimata per questo tipo di intervento è di 410 miliardi, si può osservare che esso – al di fuori di un quadro di emergenza e di eccezionalità – sarebbe del tutto insufficiente se pensato e orientato al contrasto strategico del fenomeno, tanto più se si considera che solo 99 milioni di euro della social card vanno a famiglie assolutamente povere.

Si può concludere che nella sua versione attuale, la social card riesce a colmare solo il 2.6% di questo deficit assoluto di reddito.

Pensata come strumento per contrastare le forme più gravi di marginalità sociale, in effetti la *social card* distribuisce risorse soprattutto a chi, pur essendo povero in senso relativo, non lo è secondo la definizione più stringente della povertà assoluta, dal momento che solo un quarto circa della sua spesa totale va a favore dei poveri assoluti. Buona parte del trasferimento operato con la carta acquisti, comunque, va a favore dei poveri relativi.

Bonus straordinario per famiglie, lavoratori, pensionati e non autosufficienti.

Esso è stato introdotto dalla legge 29 novembre 2008, n. 185, allo scopo di sostenere i redditi dei nuclei familiari formati da lavoratori dipendenti e da pensionati.

Dalla distribuzione dei soli beneficiari per ammontare del *bonus* si osserva che la maggior parte dei percettori (circa il 48%) è formata da nuclei familiari costituiti da un solo componente pensionato.