

**Nota per sabato 30 ottobre 2010**  
**Per un approfondimento sulla povertà**

## **1. Premessa**

**Povertà assoluta**, un individuo si definisce *povero* quando non riesce a soddisfare i bisogni di base, quando cioè non raggiunge un obiettivo livello di benessere minimo e i bisogni primari – nutrimento, l'acqua potabile, la salute, ma anche l'accesso all'alloggio e all'istruzione – non vengono soddisfatti.

**Povertà relativa** interviene invece laddove la povertà è ritenuta un fenomeno sociale. In questo senso, l'attenzione è rivolta anche agli squilibri nella distribuzione delle risorse e, indirettamente, alle possibilità di accedere ad esse.

**Soglia di povertà relativa**: misura da distanza con la spesa media procapite; per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media procapite nel paese. Nel 2009 questa spesa è risultata pari a 983,01 euro mensili.

**Esclusione sociale**, quel processo che esclude, parzialmente o totalmente, gli individui dai network sociali, economici e politici della società in cui vivono. L'esclusione è la distanza dalla sfera collettiva: il lavoro, il sistema educativo, le reti sociali o la politica.

## **2. Povertà assoluta e relativa nel 2009**

Secondo l'Istituto nazionale di statistica, i dati relativi alla povertà relativa e assoluta delle famiglie residenti in Italia, sulla base dall'indagine sui consumi condotta nel corso del 2009 su un campione di circa 23 mila famiglie, risulta stabile.

Nel 2009 l'incidenza della povertà relativa è pari al 10,8%, mentre quella della povertà assoluta risulta del 4,7.

Nel 2009, il Mezzogiorno conferma gli elevati livelli di incidenza della povertà raggiunti nel 2008 (22,7% per la relativa, 7,7% per l'assoluta) e mostra un aumento del valore dell'intensità della povertà assoluta (dal 17,3% al 18,8%), dovuto al fatto che il numero di famiglie assolutamente povere è rimasto pressoché identico, ma le loro condizioni medie sono peggiorate.

L'incidenza di povertà assoluta aumenta, tra il 2008 e il 2009, per le famiglie con persona di riferimento operaia, (dal 5,9% al 6,9%), mentre l'incidenza di povertà relativa, per tali famiglie, aumenta solo nel Centro (dal 7,9% all'11,3%).

L'incidenza diminuisce, invece, a livello nazionale, tra le famiglie con a capo un lavoratore in proprio (dall'11,2% all'8,7% per la povertà relativa, dal 4,5% al 3,0% per l'assoluta), più concentrate al Nord rispetto al 2008.

### **2.1 Redditi e risparmio 2009-2010**

Nel secondo trimestre del 2010 la propensione al risparmio delle famiglie (definita dal rapporto tra il risparmio lordo delle famiglie e il loro reddito disponibile entrambi depurati della componente stagionale) è risultata pari al 12,7 per cento, in aumento di 0,3 punti percentuali rispetto al trimestre precedente, ma inferiore di 1,2 punti percentuali rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

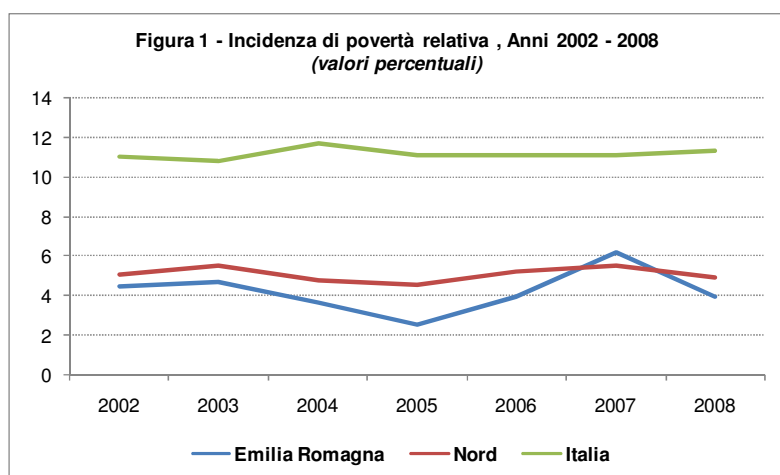
Il reddito disponibile delle famiglie nel secondo trimestre 2010 ha registrato una crescita dello 0,9 per cento in termini congiunturali, mentre la spesa delle famiglie per consumi finali ha segnato un aumento dello 0,6 per cento. Rispetto allo stesso

periodo dell'anno precedente, il reddito disponibile delle famiglie in valori correnti è aumentato dello 0,8 per cento, a fronte di un incremento del 2,3 per cento della spesa delle famiglie per consumi finali.

Il potere di acquisto delle famiglie (cioè il reddito disponibile delle famiglie in termini reali) è aumentato dello 0,3 per cento rispetto al trimestre precedente, mentre ha registrato una riduzione dello 0,7 per cento rispetto al secondo trimestre del 2009.

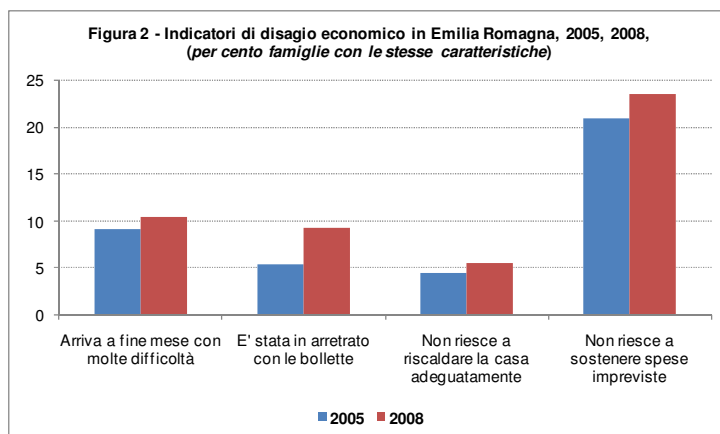
## 2.2 La povertà in Emilia-Romagna nel 2008

Per quanto riguarda l'Emilia Romagna, essa continua a mostrare performance sostanzialmente positive, registrando nel 2008 la più bassa incidenza di povertà fra le regioni italiane (3,9%). Tuttavia, non è tutto oro quello che luccica. A fronte degli storici e ampi vantaggi mostrati dalla nostra regione nei confronti delle regioni settentrionali che vanno ad ampliarsi dall'inizio degli anni 2000 fino al 2005, a partire dal 2006 notiamo una controtendenza secondo cui, il vantaggio tende ad assottigliarsi mostrando una vulnerabilità della regione che diviene evidente nel 2007, anno in cui ha inizio la crisi economica. Proprio in questo anno (e solo in questo anno), in effetti, si registra un'incidenza della povertà superiore alla media delle regioni settentrionali (figura 1).



Fonte: elaborazione su dati Istat

Similari problematiche emergono dall'analisi degli indicatori Istat sul disagio economico delle famiglie emiliano romagnole disponibili per gli anni 2005 e 2008. Dal 2005 al 2008, le famiglie che dichiarano di non arrivare alla fine del mese sono passate dal 9,1% al 10,5%; quelle che non riescono a provvedere regolarmente al pagamento delle bollette dal 5,4% al 9,3%; le quote di famiglie che non si possono permettere di riscaldare adeguatamente la propria abitazione dal 4,5% al 5,6% e, infine, quante riferiscono di non essere in grado di far fronte a spese impreviste passa dal 20,9% al 23,4% (figura 2).



Fonte: elaborazione su dati Istat

L'Emilia Romagna non sembra perciò esente dal processo di impoverimento delle condizioni di vita che ha investito il paese in questi ultimi anni.

In conclusione, alla luce dell'attuale crisi economica, la situazione generale del paese appare alquanto allarmante e può forse paragonarsi solo a quella in cui riversava l'Europa alla fine del secondo conflitto mondiale. Alla crisi – non risolvibile certo nel breve periodo – va a sommarsi l'assenza di un esecutivo forte e coerente, di politiche tese all'inclusione anziché all'esclusione e, infine, di una politica industriale capace e determinata.

In questo contesto, se da una parte l'Emilia Romagna sembra mostrare una maggiore capacità di contenimento dell'emersione di fenomeni di povertà ampi e sempre più diffusi, dall'altra parte, anche la nostra regione non sembra esente da queste problematiche mostrando dei trend negativi negli ultimi anni molto simili a tutte le regioni italiane, anche se di intensità più lieve.

### 2.3 Il parere della Caritas sulla situazione regionale 2009

Più incontri con persone regolari, nuclei familiari, working poor, su un utenza per la maggior parte straniera. Sono state 18.000 le persone che sono entrate in contatto con le Caritas diocesane in Emilia Romagna nel corso del 2009, per chiedere aiuto e assistenza: oltre ai poveri "rintracciabili", uomini e donne senza fissa dimora, e ancora irregolari, apolidi e nomadi... Il tutto in una regione che ha sentito l'effetto della crisi ma dove - secondo i dati Istat - la percentuale di famiglie che vivono sotto la povertà relativa sono il 4,1%, a fronte di una media nazionale del 10,8%. Sono alcuni dei dati che emergono da secondo dossier regionale sulle povertà della Delegazione Caritas Emilia Romagna "Quanto manca all'aurora?" presentato oggi a Bologna nell'ambito di un convegno presso l'Istituto Veritatis Splendor che ha visto come relatore principale Monsignor Giuseppe Pasini, presidente della Fondazione Zancan. Tornando alle famiglie in condizioni di povertà relativa - stimate nel 2009 in 73.310 su un totale di circa 1.880.000 - il rapporto segnala come l'Emilia Romagna mostri un andamento crescente del fenomeno a partire dal 2005, raggiungendo un picco nel 2007, mentre negli anni che corrispondono al periodo della "crisi" lo stesso si va stabilizzando e comunque non è cresciuto. Il motivo - sottolinea ancora il rapporto - è da ricercarsi in una attenta lettura del mercato del lavoro; l'80% del calo dell'occupazione ha infatti colpito i giovani, in particolare quelli che vivono nella famiglia di origine, mentre hanno funzionato due ammortizzatori sociali. Da un lato,

la famiglia, stessa che ha protetto i giovani che avevano perso l'occupazione, dall'altro la cassa integrazione guadagni, che ha protetto i genitori dalla perdita di lavoro (essendo questi ultimi maggioritari tra i cassintegrati).

### 3. Le forme del disagio

Le “nuove povertà” oggi abbisognano di un approccio multidimensionale per individuarne sia le articolazioni che le forme.

Numerose sono le valutazioni che conducono all'abbandono dei parametri strettamente economici allorquando si discute di “nuove povertà”. Infatti, è più opportuno focalizzare l'attenzione sulla persona umana, i suoi bisogni materiali e immateriali, l'ambiente in cui vive e in cui si muove per comprendere i fattori che generano disuguaglianza sociale. Essere poveri non vuol dire solo indigenza economica, ma non essere in grado di realizzare le funzioni fondamentali della vita umana come avere una speranza di vita alta, istruzione, partecipazione alla vita sociale e politica, rispetto dei diritti umani.

L'esclusione sociale è definibile come quel “processo che esclude, parzialmente o totalmente, gli individui dai network sociali, economici e politici della società in cui vivono”<sup>1</sup>. L'esclusione risulta così in una forte distanza dalla sfera collettiva, che sia essa il lavoro, il sistema educativo, le reti sociali o la politica. Le comunità escluse vivono in uno stato di privazione, sentendosi impotenti e lontane dagli ambiti decisionali che li riguardano. Così la povertà non è più legata solo all'insufficienza del reddito disponibile, ma anche all'impossibilità di esercitare i propri diritti, cosa che «determina una vera e propria situazione di esclusione sociale»<sup>2</sup>.

Possiamo articolare il disagio sottostante al pericolo di esclusione sociale in 4 fattori principali:

#### 3.1 Il disagio economico

Dall'analisi degli indicatori Istat sul disagio economico delle famiglie emiliano romagnole disponibili per gli anni 2005 e 2008. Dal 2005 al 2008, le famiglie che dichiarano di non arrivare alla fine del mese sono passate dal 9,1% al 10,5%; quelle che non riescono a provvedere regolarmente al pagamento delle bollette dal 5,4% al 9,3%; le quote di famiglie che non si possono permettere di riscaldare adeguatamente la propria abitazione dal 4,5% al 5,6% e, infine, quante riferiscono di non essere in grado di far fronte a spese impreviste passa dal 20,9% al 23,4%.

Il tasso di disoccupazione è passato nella nostra regione dal 3,4% del 1° trimestre 2008 al 5,8% del 2° trimestre 2010 con un incremento di dettaglio per gli uomini di 2,6 punti percentuali (2,5 – 5,1), mentre per le donne di 2 punti dal 4,7% al 6,7%.

#### La povertà relativa Istat:

Soglia di povertà relativa per una famiglia di 2 componenti  
= spesa media mensile, per il 2009, pari a 983,01 euro

---

<sup>1</sup> Lee, P. e Murie, A. 1999. *Spatial and Social Division within British Cities: Beyond Residualisation*, Housing Studies, 14, n. 5, pp. 625-640.

<sup>2</sup> corrieredellasera.it, 04 maggio 2010.



✓ **In Italia nel 2009**

- n° famiglie povere = 2.657.000 (10,8%)
- n° individui poveri = 7.810.000 (13,1%)
- incidenza povertà relativa nel nord = 4,9%
- incidenza povertà relativa nel centro = 5,9%
- incidenza povertà relativa nel mezzogiorno = 22,7%

✓ **In Emilia-Romagna**

Incidenza povertà relativa = 4,1%  
pari a circa 78.000 famiglie e 180.000 individui

### 3.2 Il disagio abitativo

Si registra un aumento degli sfratti per morosità sono 794 quelli esecutivi in maggio 2010.

- Aumento del **+32,45%** nel biennio delle domande **ERP**
- Incapacità dei nuclei a sostenere i **canoni d'affitto**
- Famiglie **non italiane** sono il **46,62%** delle **domande** in graduatoria **ERP**
- **Maggioranza** dei richiedenti ERP sono **persone sole**
- C'è un **aumento** delle **richieste** di **sostegno** economico. Principalmente si tratta di nuovi volti che appartengono a famiglie dove almeno un componente ha perso il lavoro.
- **Aumento** di accessi allo sportello sociale, soprattutto per **bonus gas ed energia elettrica**. I principali utenti anziani, adulti, minori.

Secondo una ricerca di Nomisma della fine del 2009, a Bologna seppure il tasso di crescita dei valori immobiliari negli ultimi 20 anni sia risultato più contenuto rispetto al dato nazionale:

- per i prezzi di acquisto 90,6% contro 164,3% (dato naz.)
- per i canoni di locazione 75,2% a fronte di 105% (dato naz.)

si rileva una significativa riduzione del potere di acquisto immobiliare<sup>3</sup>. A risultare maggiormente penalizzate sono state ancora una volta le fasce di reddito più basse, per le quali l'opzione proprietaria è diventata, di fatto, impraticabile, nonostante il sensibile miglioramento delle opportunità di accesso al credito registrato in corrispondenza del boom immobiliare.

<sup>3</sup> imputabile ad un'evoluzione del tutto modificata del reddito familiare

### **3.3 Il disagio alimentare**

Sono centinaia di migliaia i pasti distribuiti ogni anno dalla Caritas e di altri soggetti (mense pubbliche, associazioni di volontariato etc.) e sono in costante aumento le famiglie a cui le associazioni di volontariato forniscono generi di prima necessità attraverso il banco alimentare.

### **3.4 Il disagio relazionale**

Gli effetti del peggioramento delle condizioni di vita della popolazione sono vari e si distribuiscono su più livelli, a cascata sulla vita privata e intra-familiare: si esplica nella crisi esistenziale in cui si trovano molti adulti disoccupati, nel conseguente minor investimento nei figli, nei fenomeni non sempre virtuosi di ricomposizione familiare (coppie che si separano ma che sono obbligate a convivere per problemi economici, madri sole che tengono a casa da scuola i loro bambini per fare loro compagnia...).

In ambito professionale e macro-sociale: la vulnerabilità si esplica nel calo dell'impegno nel volontariato così come nella "incultura dei diritti civili" ed in alcuni aspetti percepiti come negativi dell'economia di mercato.

## **4. Gli strumenti per l'inclusione sociale – alcune proposte**

Aiutare chi è rimasto indietro e rimuovere i processi di esclusione deve essere la linea guida per la promozione di politiche di sviluppo e governo metropolitano.

Occorre valorizzare il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e privati, per il pieno dispiegarsi del principio di Sussidiarietà orizzontale e verticale, nel quale i Comuni possano svolgere un ruolo centrale di governo e di controllo su qualità e stabilità del lavoro e delle attività che i soggetti gestiscono per conto del Comune stesso nel campo del welfare.

La progettualità territoriale come emerge dai Piani per la salute ed il benessere sociale ha individuato degli obiettivi regionali:

- Potenziare accesso bassa soglia
- Potenziare accesso alla casa e al lavoro
- Sviluppare interventi di accompagnamento
- Agire sulla vulnerabilità delle famiglie
- Potenziare l'integrazione tra politiche e tra servizi
- Sviluppo di capitale sociale, quale persistenza di reti e comportamenti di solidarietà ed impegno civile

Per il pieno dispiegarsi di tali obiettivi, occorre innanzitutto ribadire la non esclusività della necessità di risorse economiche. Occorre diversamente un rinnovato slancio vero una reale relazione attiva tra i diversi soggetti impegnati nel contrasto alla povertà. Secondo tale approccio occorrerà promuovere:

## **Politiche trasversali**

- Protocolli d'intesa con agenzia entrate e ministero del tesoro per incrocio dei dati in possesso dei rispettivi sistemi informativi per il recupero di risorse attraverso la lotta all'evasione fiscale
- Implementazione della sussidiarietà quale strumento di sostegno alle condizioni di emergenza e valorizzazione del privato sociale quale partner sia nei processi decisionali che operativi
- L'implementazione di due livelli di comunicazione, il primo rivolto ai cittadini teso ad individuare e garantire l'accesso agli strumenti di sostegno più idonei, il secondo rivolto alla rete degli operatori pubblici e privati per garantire maggiore circolarità delle informazioni e degli strumenti disponibili
- Ripensare a fondo l'attuale articolazione del percorso di decentramento dei servizi attraverso l'adozione di maggiori risorse e percorsi di formazione rivolti agli operatori sociali per aggiornare tecniche e competenze
- Avvio di un percorso di censimento e monitoraggio con cadenza annuale per l'aggiornamento della rete di tutti i soggetti attivi nel contrasto all'esclusione sociale (es. opuscolo dove andare per di Avvocato di strada).
- Valorizzazione e promozione del servizio di pronto intervento sociale

## **Politiche economiche**

- La sperimentazione di formule di sostegno al reddito quale il fattore familiare e definizione delle tariffe per l'accesso ai servizi sulla base del reddito e della composizione del nucleo familiare
- Sperimentazione di forme di sostegno al reddito minimo d'inserimento
- Valorizzazione della cooperazione sociale per l'inclusione dei soggetti svantaggiati e dei lavoratori fuoriusciti dal mercato del lavoro anche con l'utilizzo delle clausole sociali negli appalti per destinare una quota di essi alle cooperative sociali che assumono soggetti svantaggiati o fuoriusciti dal mercato del lavoro.
- Valorizzazione del microcredito quale strumento per l'emersione dalla condizione di emergenza
- Valorizzazione dei servizi a bassa soglia

## **Politiche abitative**

- La ridefinizione delle regole di accesso all'alloggio pubblico e implementazione di un sistema di assegnazione e controlli che garantisca maggiore efficienza del bene pubblico per tutta la collettività
- La ridefinizione degli asset sulla gestione del patrimonio pubblico immobiliare, valorizzando l'area metropolitana e le diverse competenze dei soggetti gestori
- Valorizzazione delle ASP, nel rispetto del contratto di servizio, nel ruolo di raccordo e coordinamento dei centri per l'accoglienza notturna anche a bassa soglia

## **Politiche alimentari**

- L'implementazione di politiche e progetti di sostegno anche indiretto ai soggetti impegnati nel sostegno alle povertà alimentari pubblici e privati

- La valorizzazione di programmi incentrati sul processo di riuso e della lotta allo spreco e delle esperienze come last minut market e gruppi di acquisto solidale
- La incentivazione alla vendita dei prodotti sfusi nella grande distribuzione con un risparmio del 30% per gli acquirenti ed un vantaggio per l'ambiente derivante dal mancato smaltimento di scatole e contenitori di plastica
- 

### **Politiche relazionali**

- La valorizzazione dei soggetti attivi nella promozione della coesione sociale quali: le agenzie educative, i centri di assistenza e accoglienza, centri per la famiglia, le esperienze associative, anche attraverso meccanismi di defiscalizzazione
- Valorizzazione dei centri diurni e delle occasioni di socialità e valorizzazione del volontariato che offre il tempo libero come la banca del tempo.

**Antonio Mumolo**

**\* Questo lavoro è stato svolto con il prezioso contributo di Manuel Ottaviano**