Il ritorno della povertà: vecchi problemi, nuove sfide

Giovanni B. Sgritta

RPS

Tornerà la povertà con la crisi in atto o è già adesso un dato della realtà italiana? Questo articolo, dopo aver considerato la posizione dell'Italia nel panorama internazionale dal punto di vista dell'ineguaglianza di reddito, si sofferma su alcune peculiarità del «modello italiano di povertà». Principali caratteristiche di questo modello sono il divario fra le regioni del Nord e quelle del Sud, e il ruolo della famiglia nei processi di impoverimento. In effetti, i fattori che concorrono a elevare la povertà al Sud sono quelli che meno incidono su quella del Nord, e viceversa.

Al Nord la povertà dipende soprattutto dalla «biografia lavorativa» delle persone povere, dal fatto cioè che i poveri, in gran parte anziani, vivano con pensioni modeste o perché non hanno mai lavorato (donne anziane sole) o perché non hanno una storia contributiva sufficientemente lunga da garantire loro negli anni della vecchiaia un trattamento dignitoso. Al Sud invece la povertà è un effetto

perverso della «solidarietà familiare»: la famiglia, se da un lato agevola la redistribuzione delle risorse dall'altro agisce da «moltiplicatore» della scarsità di mezzi dell'unico percettore di reddito. In entrambi i casi, la povertà è insufficienza di mezzi. Ma mentre nel Mezzogiorno la scarsità di denaro si coniuga ad una relativa abbondanza di «carichi familiari», che contribuisce a aggravare la situazione economica del nucleo familiare, al Nord ad essa si associa una relativa penuria di risorse umane: cioè, i poveri, gli anziani poveri, le donne anziane povere, sono oltre che prive di mezzi anche sole. Lo scenario prossimo venturo della povertà non può che fuoriuscire da questo complesso di elementi, sul quale grava tuttavia l'assenza di un dispositivo non-discrezionale e non-contributivo di sostegno del reddito in grado di assicurare una protezione universalistica dal rischio di esclusione e povertà.

1. Premessa

Il ritorno della povertà? Niente di più attuale. Il 2009 è partito, in Italia come altrove, all'insegna di una pesante crisi recessiva, certamente la più grave dal dopoguerra, e che molti pronosticano duratura; una

RPS

IL RITORNO DELLA POVERTÀ: VECCHI PROBLEMI, NUOVE SFIDE

crisi, che potrebbe avere conseguenze drammatiche sul tenore di vita della popolazione, ma di cui – a parte il collasso delle borse e i disastri che hanno cambiato radicalmente il volto della finanza globale – sappiamo ben poco. Troppo poco per azzardare sensate congetture su quanto potrebbe succedere nei prossimi mesi. Uno storico di Harvard, Niall Ferguson, in un'immaginaria retrospettiva della crisi, scrive che il 2009 [*sic*] «was the year when people finally gave up trying to predict the year ahead. It was the year when every forecast had to be revised [...]» (Ferguson, 2008). Anche «The Economist» si lancia in previsioni che «probably won't happen» («The Economist», 2008). D'altra parte, le stime ufficiali sulla povertà sono note a un anno di distanza da quando sono raccolti i dati, e quelle più recenti (2006-2007) sono ben lungi dal permettere di prevederne, nemmeno approssimativamente, l'evoluzione nel biennio a venire; a detta di molti il più critico. Intanto, la produzione industriale precipita, non solo negli Stati Uniti ma in tutto il mondo. Le banche lesinano i prestiti. La produttività ristagna e le imprese non investono. Gli analisti economici aggiornano *ad horas* situazioni di grave difficoltà in tutti i settori: imprese piccole e grandi, servizi finanziari e aziende manifatturiere continueranno a tagliare posti di lavoro ad un ritmo elevato. Se questo è il quadro, difficile scongiurare il pericolo di un diffuso malessere sociale per le condizioni di vita delle famiglie a più basso reddito e con figli; i giovani e i lavoratori precari sono già ora ai limiti della povertà.

In casa nostra, l'impatto della crisi sull'economia reale non è meno pesante. Navigano in cattive acque numerosi distretti industriali simbolo del «Made in Italy», e il Mezzogiorno continua ad essere un problema grande e serio, specie per il basso livello del capitale umano. Secondo fonti sindacali, nei prossimi due anni sarebbero a rischio nel settore manifatturiero e in quello delle costruzioni circa 900.000 posti di lavoro. Né le previsioni del mondo imprenditoriale sono improntate a miglior ottimismo. L'ufficio studi di Confindustria stima che, tra il secondo trimestre del 2008 e la seconda metà del 2009, si avrà una perdita di 600.000 posti di lavoro, per lo più concentrati nell'industria; nel 2009, per la prima volta dal 1994, la variazione annua dei posti di lavoro sarà negativa, con un calo dell'1,4%.

In queste condizioni, tentare di prevedere quanto potrà accadere sul fronte della povertà e su quello delle misure per combatterla è impresa quasi disperata. Semplicemente, non ne sappiamo abbastanza; troppe cose ignoriamo perché si possa anticipare l'evolversi della crisi e le informazioni che abbiamo sono spesso incongrue e non coerenti: mol-

te, come detto, le imprese in difficoltà, non poche hanno chiuso i battenti, molti lavoratori hanno perso il posto e non sanno se, come e quando riusciranno a trovarne un altro; cresce, sostiene l'Organizzazione mondiale del lavoro, l'ineguaglianza salariale e diminuisce il potere d'acquisto dei salari reali, specie in casa nostra (Oil, 2008a; Oil, 2008b). L'Istat, pur confermando la sostanziale stabilità del tasso di povertà tra il 2006 e il 2007, registra nondimeno la presenza di situazioni di disagio economico particolarmente marcate tra le famiglie con figli, i monogenitori, i giovani e gli anziani soli; e non solo nelle regioni meridionali, tradizionalmente le più esposte (Istat, 2008a; Istat, 2008b). Eppure, in un recente sondaggio (Demos, novembre 2008) nove italiani su dieci si sono dichiarati «molto» o «abbastanza» felici, pur dicendosi pessimisti sul futuro a breve dell'economia nazionale, il reddito e il lavoro personale (Diamanti, 2008). Strano paese, l'Italia: non facile da decifrare nemmeno nei periodi normali, figuriamoci in tempo di crisi.

Stando così le cose, non resta che fare un passo indietro; fermarsi a ragionare sull'esistente per cercare di prospettare plausibili tendenze evolutive della crisi. Dopo tutto, eccezioni a parte, il futuro è figlio legittimo del passato e del presente. Solo attraverso le informazioni di cui disponiamo possiamo sperare di sbrogliare almeno in parte la matassa. Sicuramente non è molto, ma è quanto basta per cercare di fare chiarezza, da un lato, sul contesto economico e sul tessuto sociale nel quale piomba la crisi; dall'altro, sull'efficacia degli strumenti di politica sociale con i quali, salvo una inversione di rotta delle scelte di governo, ci si appresta ad affrontarla.

2. Ineguaglianza: il quadro internazionale

L'Italia non è un paese povero. La povertà l'ha conosciuta in passato, nell'immediato dopoguerra e almeno per tutti gli anni '50. Quella, sì, una miseria vera, dura, diffusa; un composto di fame, analfabetismo, disoccupazione, malattie, abitazioni improprie, insicurezza, abbandono, mendicizia, paura, ampiamente narrata nelle quattordici monografie di un'inchiesta parlamentare senza precedenti (Camera dei Deputati, 1953). Ma è ormai un ricordo sbiadito e lontano, che sopravvive solo nella memoria dei più vecchi. Quella miseria probabilmente non tornerà; o meglio, c'è da sperare che non ritorni, perché non ci sarebbero più le condizioni che consentirono allora a tante famiglie italiane di sopportarla e di superarla: le gravi ristrettezze subite negli anni di

RPS

Giovanni B. Sgritta

guerra, le ridotte aspettative, il carattere prevalentemente rurale e agricolo della popolazione, una contingenza demografica favorevole, la frugalità dei consumi, la voglia di ricostruire.

Il ricorso al confronto comparativo aiuta a ridurre il rischio di osservare i fatti di casa da una visuale troppo ristretta. Da questo punto di osservazione, il principale problema è l'equità nella distribuzione delle risorse. In chiaro: se sia vero che il ventaglio dell'ineguaglianza si è ampliato, e «i ricchi diventano sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri». L'Ocse, l'organizzazione che raggruppa i trenta paesi più industrializzati del mondo, nel suo ultimo Rapporto sostiene che l'ineguaglianza distributiva è cresciuta almeno a partire dalla metà degli anni '80 e probabilmente sin dalla metà del decennio precedente; in alcuni paesi, fra cui l'Italia, dal 2000 in poi (Oecd, 2008). In questo periodo, i redditi del decile più alto della distribuzione sono aumentati molto più dei redditi medi e bassi. In effetti, alla metà degli anni 2000 l'Italia, con un indice di concentrazione di 0,35, occupava una delle prime posizioni nella classifica dei paesi in ordine di disuguaglianza. Peggio facevano solo Polonia, Usa, Portogallo, Turchia e Messico. Tutte le altre nazioni europee spuntavano posizioni migliori; ma è significativo che, nel rapporto tra i redditi del decile più ricco e del più povero, i paesi del Sud-Europa – Portogallo (6,05), Italia (4,31), Grecia (4,39) e Spagna (4,59) – presentavano valori superiori alla media Ocse (4,16). Fuori squadra rispetto agli altri paesi è anche il rapporto tra i redditi di mercato e i redditi disponibili (al netto del prelievo fiscale e dei trasferimenti governativi). In compagnia del Giappone, l'Italia è il solo paese dell'area Ocse in cui l'ineguaglianza dei redditi di mercato sia cresciuta costantemente negli ultimi vent'anni. Tra il 1985 e il 1990, questa crescita è stata più che compensata dalla diminuzione della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi disponibili, grazie ad un efficace intervento dello Stato attraverso la leva fiscale e i trasferimenti; tra il 2000 e il 2005, invece, mentre gli altri paesi facevano registrare un declino dell'ineguaglianza dei redditi di mercato, in Italia è proseguita la tendenza all'aumento ed è cresciuta parallelamente anche l'ineguaglianza dei redditi disponibili (*ivi*, p. 33, fig. 1.4). Il rapporto tra il reddito mediano e il reddito medio, mantenutosi sempre al di sotto dell'unità per tutto il periodo 1985-2005, indica che sono soprattutto le classi medie ad aver perso terreno (*ivi*, p. 29). Dal 1995 in avanti, in particolare, è aumentata in Italia l'ineguaglianza dei redditi da capitale e da lavoro autonomo.

La povertà (relativa) non è che una misura di ineguaglianza; l'una è

calcolata rispetto ad una soglia prestabilita e riguarda solo un particolare segmento della distribuzione dei redditi o dei consumi, l'altra è riferita a tutta la distribuzione. Anche in questo caso, l'Italia occupa la parte alta della graduatoria, con un'incidenza della povertà relativa (misurata al 50% o al 60% del reddito familiare mediano equivalente) più elevata della media europea, e anche stavolta in linea con gli altri paesi del Sud-Europa; i soliti quattro «Pigs». Sulla negativa posizione italiana in graduatoria ha influito l'incremento della povertà (+4 punti percentuali) tra il 1985 e il 1995, meno che compensato dalla riduzione del decennio successivo (-3 punti percentuali). La dinamica della povertà non ha interessato tuttavia uniformemente i diversi gruppi sociali. Considerando le famiglie con capofamiglia in età da lavoro, coloro che vivono in famiglie in cui non lavora nessuno hanno livelli di povertà tre volte più elevati di quanti vivono in famiglie con un solo occupato e di ben dodici volte rispetto alle famiglie con due o più occupati. In Italia, nel 2005, l'incidenza della povertà delle famiglie con capofamiglia in età da lavoro è pari all'11%; sale al 36% quando non vi sono occupati, e scende all'1% quando ad essere occupati sono due persone. Tra i single, la variazione è altrettanto drammatica: 40% se non lavorano, 50% se sono occupati part-time e 4% se hanno un lavoro full-time. Nelle famiglie con due o più adulti, infine, l'incidenza della povertà è pari al 36% se nessuno è occupato, al 33% se svolgono un lavoro part-time e all'8% se almeno uno dei membri adulti ha un lavoro full-time. Il tasso di occupazione e l'incidenza della povertà stanno dunque fra loro in una relazione inversa: più è elevato il primo, minore è la seconda; e lo stesso vale nello specifico per il livello di povertà dei minori: maggiore è il tasso di occupazione delle madri, minore è l'incidenza di povertà dei figli. A questo riguardo, l'Italia condivide con Stati Uniti e Canada il primato negativo della più elevata incidenza della povertà delle famiglie (coppie) con figli in cui entrambi i genitori sono disoccupati (78%); incidenza che si riduce al 24% se lavora solo uno dei genitori e all'1% se lavorano entrambi. Quest'ultimo risultato mette tuttavia il nostro paese in una posizione di favore nel panorama internazionale; nel senso che sono ben pochi i paesi nei quali la proporzione delle famiglie povere in cui lavorano due o più membri adulti è altrettanto bassa come in Italia (*ivi*, p. 136, fig. 5.9).

Un altro aspetto che emerge dal Rapporto Ocse riguarda la frazione delle differenze relative dei redditi dei genitori ad una certa data che si trasmette ai figli. Maggiore è questa frazione, minore è la mobilità intergenerazionale del reddito e più una società è «ingessata»: l'eredi-

RPS

Giovanni B. Sgritta

tarietà delle condizioni di partenza viola palesemente il principio dell'eguaglianza di opportunità, e rende più difficile interrompere il ciclo della povertà e dell'ineguaglianza. Con la Gran Bretagna, l'Italia è il paese in cui l'elasticità è più elevata, pari a circa il 50%; cioè, quasi la metà della differenza relativa dei redditi di una generazione si trasmette, in media, alla successiva. Su questo fronte, l'Italia annovera due primati negativi: è il paese che coniuga la più elevata ineguaglianza nella distribuzione dei redditi alla più alta trasmissione di vantaggi e svantaggi nel corso delle generazioni, e quello nel quale alla più elevata elasticità nell'ereditarietà delle posizioni si somma un basso livello di redditività dei titoli di studio (*ivi*, p. 213, fig. 8.2). E poiché la povertà si accompagna di regola a minori investimenti in istruzione, più precarie condizioni abitative, cattiva alimentazione e cattiva salute, ne segue che tutto ciò si riflette inevitabilmente sul tenore di vita delle future generazioni.

L'ultima informazione che è utile riportare per chiudere questa panoramica riguarda le misure più efficaci per ridurre il rischio di povertà. Il Rapporto Ocse simula due scenari virtuali. Il primo, assume che tutti i paesi dell'area raggiungano lo stesso livello di riduzione della povertà del paese che realizza la terza migliore performance; il secondo, valuta l'impatto sul livello di povertà che si avrebbe in ciascun paese se *i*) la quota di famiglie in cui nessuno è occupato fosse pari a quella del paese che occupa la terzultima posizione in graduatoria e se *ii*) la quota di famiglie a doppio reddito fosse pari a quella del paese che occupa la terza migliore posizione. Per quanto arbitrari, i criteri utilizzati in questa simulazione consentono di evidenziare le politiche che, in ogni specifica realtà nazionale, consentirebbero di spuntare i maggiori vantaggi relativi. A conti fatti, l'applicazione virtuale della *redistributive strategy* ridurrebbe in Italia l'incidenza della povertà delle famiglie dall'11% al 7%; un risultato indubbiamente rilevante, ma comunque in linea con la media Ocse-24. La *work strategy* sortirebbe invece un vantaggio decisamente più incisivo, in Italia più che nel resto dei paesi; in altri termini, se nel nostro paese vi fosse la stessa proporzione di famiglie a doppio reddito che prevale nel paese con la terza migliore performance, l'incidenza della povertà si ridurrebbe di oltre 4 punti percentuali, dall'11% al 6% (*ivi*, p. 305, fig. 11.4).

3. *Povertà: genus italicum*

Più a fondo il Rapporto Ocse non ci consente di andare. Restano fuori dal quadro alcuni dei caratteri peculiari, i più persistenti, dell'ine-

guaglianza di reddito e della povertà all'italiana. Proprio quei caratteri che, nella malaugurata sorte di un avvitemento della spirale recessiva nel 2009 e nel 2010, forse oltre, potrebbero contribuire, rispetto ad altri paesi, a peggiorarne o a mitigarne gli effetti; dipende. Siamo sempre sul piano delle congetture, ma è pur vero che l'impatto della crisi dipenderà anche dalle caratteristiche che nei singoli contesti nazionali hanno le forme e le dinamiche della povertà, nonché dalla capacità dimostrata nel passato dalle politiche per contrastarle. Limiti di spazio impediscono di spingere l'analisi oltre un certo livello di approfondimento. Semplificando, oltre a ciò che è emerso dal Rapporto Ocse, i caratteri permanenti della povertà italiana si riducono fondamentalmente a due: il divario, incolmabile, crescente, fra le regioni del Nord e quelle meridionali e il ruolo strategico giocato dalla famiglia. Il resto fa da contorno o riflette dinamiche sopravvenute negli ultimi anni, a cui accenneremo fra breve.

Fa differenza se la povertà è misurata in termini di reddito disponibile piuttosto che attraverso la spesa per consumi; in una popolazione contraddistinta da un livello di invecchiamento demografico relativamente elevato, come l'Italia, quest'ultima tende per forza di cose a sovrastimare l'incidenza della povertà. L'ultima stima disponibile (2007), calcolata sulla spesa per consumi, conferma il forte squilibrio nella distribuzione della povertà fra il Nord e il Sud, dove vive il 65% delle famiglie povere e il 68,3% delle persone in povertà contro appena il 35,2% dei residenti in queste regioni. In termini di incidenza della povertà (relativa), rispetto a una soglia posta a 986 euro, nelle tre ripartizioni i dati sono i seguenti: 5,5% al Nord, 6,4% al Centro e 22,5% al Sud, non senza apprezzabili divari da regione a regione. Anche l'intensità – la gravità – della povertà è maggiore al Sud che nelle altre ripartizioni, sebbene tra il 2005 e il 2007 vi sia stato un aumento al Nord, una sostanziale tenuta al Centro e una riduzione al Sud (Istat, 2008a, p. 2).

Non cambia granché se dalla povertà relativa, che di fatto misura la disuguaglianza, si passa alla povertà assoluta, che verosimilmente riflette il vero zoccolo duro dell'indigenza economica. Nel 2002, ultimo anno nel quale la povertà è stata stimata con questo criterio, l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie era al Sud (8,9%) più di cinque volte quella del Nord (1,7%) e quattro volte quella delle regioni del Centro (2,2%). Anche in questo caso, almeno per tutto il quinquennio 1997-2002, la povertà è rimasta sostanzialmente stabile (Freguja e Pannuzi, 2007, p. 35).

RPS

Giovanni B. Sgritta

Stabile è anche, indipendentemente dal criterio di misura adoperato, il profilo delle famiglie povere. Da sempre, quelle più a rischio sono le famiglie numerose. Specie al Sud, l'incidenza della povertà (relativa) cresce costantemente all'aumentare del numero di componenti della famiglia; maggiore è il numero di componenti, più elevato è il divario tra l'incidenza della povertà fra le regioni del Nord e del Sud. Con cinque o più componenti, nel 2007 l'incidenza di povertà è pari al 12% al Nord e al Centro, ma vale ben il 32,9% nel Mezzogiorno. Per quanto importante, poiché consente di realizzare o meno delle economie di scala nelle spese, la dimensione non è tuttavia che una delle caratteristiche della famiglia; il rischio di povertà varia anche in relazione alla sua composizione. Cambia molto se la famiglia è composta solo di persone adulte e anziani, o se vi sono figli a carico. Sono in particolare i nuclei familiari con tre o più figli minorenni ad avere la più elevata incidenza di povertà. Al Nord, cresce dal 5,5% per tutte le famiglie al 16,4% per quelle con tre o più minori; al Sud, dal 22,5% al 36,7% (Istat, 2008a, p. 4). E poiché i due fattori si sommano, la situazione più sfavorevole riguarda proprio le famiglie con un maggior numero di figli a carico, residenti nelle regioni del Mezzogiorno, dove questa tipologia familiare è più diffusa.

Cambiando registro e passando dai consumi ai redditi, all'incirca la metà delle famiglie con tre o più figli in età minore appartiene al primo quintile (il 20% più povero) della distribuzione del reddito equivalente. Diverso è il caso delle famiglie composte di anziani. Nonostante che i tassi di povertà per gli anziani soli e per le coppie di anziani siano ancora tre volte più elevati rispetto a quelli dei single e delle coppie in cui il capofamiglia ha meno di 65 anni, le famiglie anziane che si trovano nel quinto inferiore della distribuzione dei redditi non superano il 17% (Freguja e Pannuzi, 2007, p. 47, tab. 10). Il dato risale al 2004; oggi la situazione potrebbe essere cambiata, ma probabilmente non di molto (considerato che a quella data il tenore di vita degli anziani aveva già scontato il peggioramento verificatosi rispetto agli anni precedenti l'introduzione dell'euro).

Ultimamente, tuttavia, vi sono stati cambiamenti anche apprezzabili nei tassi di povertà sia per quanto riguarda il territorio sia per le tipologie familiari. Colpisce, per esempio, la crescita della povertà relativa nelle regioni del Nord, in particolare per quanto riguarda le famiglie numerose (dall'8,2% al 16,4% per quelle con tre o più figli minori, dal 2006 al 2007), e il calo in quelle del Sud; e lo stesso, sia pure su valori più modesti, per le famiglie con anziani. Segno che il panorama della

povertà sta lentamente mutando faccia; che alcune caratteristiche, un tempo presenti quasi soltanto al Sud, si stanno pian piano affacciando anche nelle regioni più ricche del paese. Sarebbe tuttavia azzardato spingersi oltre nella diagnosi. Restano invece sostanzialmente invariati i tratti tipici del «modello italiano di povertà»¹; un modello, che in breve prospetta due distinte immagini della povertà, una caratteristica del Mezzogiorno, l'altra prevalente nel resto d'Italia, soprattutto al Nord. Si tratta evidentemente di una grossolana semplificazione, ma che può servire a chiarire sia le cause del fenomeno sia la sua possibile evoluzione rispetto alla crisi attuale.

La principale causa di povertà è ovunque la mancanza di reddito. Ma il reddito delle famiglie che abitano nel Mezzogiorno è notevolmente più basso, da anni e anni pressappoco i tre quarti, di quello delle famiglie del Centro-Nord. Visto da un'altra angolatura, dal 35% al 45% delle famiglie residenti nelle regioni del Sud si collocano nel quinto dei redditi più bassi contro valori che oscillano dal 7% al 13% in quelle del Nord (Istat, 2008c, p. 233, tav. 4.28). La prima ragione di questa differenza sta nel diverso tasso di occupazione, totale e femminile soprattutto, delle due aree. Al Sud come al Nord, la stragrande maggioranza dei poveri è tale perché costretta a vivere con un solo reddito, da lavoro o da trasferimento. Ma nelle regioni del Sud-Italia la proporzione di famiglie con un solo percettore di reddito è notevolmente più elevata. Quasi la metà si trova in questa condizione, contro valori che non superano il 40% nelle altre regioni (Istat, 2006, p. 215, tav. 5.9). Inoltre, al Sud l'ampiezza della famiglia è maggiore che al Nord e al Centro ed è notevolmente più elevata la percentuale di coppie con figli (44% vs. 35%) (Istat, 2008c, p. 346, tav. A 21). Messe insieme, queste condizioni strutturali spiegano perché la povertà nelle regioni meridionali colpisce prevalentemente i minori²; possiamo perciò parlare di una povertà «familiare», paradossalmente «solidaristica», che deriva dal fatto che tutti i componenti, indipendentemente dalla loro capacità di guadagno (che al Sud è alquanto modesta), sono costretti a condividere *in solido* le precarie condizioni economiche della famiglia.

¹ L'espressione è di Morlicchio e Pugliese, 2005; si veda anche Paugam, 2001.

² Secondo l'ultimo Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale, «il 72% dei minori poveri vive nel Mezzogiorno, dove risiede «solamente» il 40% dei minori; al contrario nel Nord, dove risiede il 42% dei minori, vive appena il 16,5% dei minori poveri». Cfr. Commissione di Indagine sull'esclusione sociale, 2008, p. 53. Si veda anche Cannari e Franco, 1997.

Dunque, una povertà che si presenta come un effetto perverso della solidarietà familiare, che al tempo stesso ridistribuisce risorse e agisce da «moltiplicatore» delle difficoltà economiche o della scarsità di mezzi dell'unico percettore di reddito della famiglia: un reddito da lavoro, se occupato, o da trasferimento, se invalido o pensionato³.

In definitiva, i fattori che più concorrono a elevare la povertà al Sud sono quelli che meno incidono su quella del Nord, e viceversa. Al Nord è relativamente elevata tra i poveri la percentuale di coloro che si trovano nella condizione di pensionati o comunque sono anziani, soprattutto donne anziane sole, con basso livello di istruzione e senza una storia lavorativa alle spalle, ed è invece contenuta la quota dei bambini poveri, dei poveri «in seconda battuta», che al Sud è invece molto elevata. Al Nord la povertà dipende non tanto dalla famiglia quanto dalla «biografia lavorativa» delle persone povere, dal fatto cioè che i poveri, in gran parte anziani, vivano con pensioni modeste o perché non hanno mai lavorato, è il caso delle donne anziane sole, o perché se lo hanno fatto non hanno una storia contributiva sufficientemente lunga da garantire loro negli anni della vecchiaia un trattamento dignitoso.

In entrambi i casi, al Sud come al Nord, la povertà è mancanza di risorse. Ma mentre nel Mezzogiorno la scarsità di denaro si coniuga ad una relativa abbondanza di «carichi familiari», che contribuisce ad aggravare la situazione economica del nucleo familiare, al Nord ad essa si associa, per soprammercato, una relativa penuria di risorse umane: cioè, i poveri, gli anziani poveri, le donne anziane povere, sono oltre che prive di mezzi anche sole. *Ça va sans dire*, che queste circostanze diventano particolarmente critiche quando si cumulano; quando cioè nella stessa famiglia, sulle stesse risorse, gravitano più generazioni, anziani pensionati e giovani-adulti con o senza figli. Le due debolezze, in questo caso, si sommano, aggravando il rischio di povertà. In effetti, l'incidenza della povertà delle persone anziane sole è diminuita nel corso degli anni, passando dal 16,3% del 1997 all'11,7% del 2005. Nello stesso periodo è invece aumentata di pari misura la povertà delle famiglie in cui, per la necessità di mettere in comune le risorse disponibili, l'anziano solo o la coppia anziana sono costretti a convivere con i figli disoccupati o con un'occupazione precaria (Istat, 2007, p. 308, tav. 5.42). E non sono pochi i giovani-adulti di 35-39 anni che

³ Riprendo queste osservazioni da due precedenti lavori. Cfr. Sgritta, 1993; 2002.

continuano a coabitare con almeno un genitore; si tratta del 16,9% dei maschi e dell'8,6% delle donne (Istat, 2005, p. 245). Aumentano anche i 35-44enni che, con o senza un lavoro, condividono la medesima condizione di dipendenza.

4. Nuovi scenari, vecchie politiche?

Lo scenario prossimo venturo della povertà non può che fuoriuscire da questo variegato complesso di elementi; il più preoccupante dei quali è senza dubbio l'elevato numero di famiglie che può contare su una sola fonte di reddito. Tanto al Sud come al Nord, un'eventuale impennata della disoccupazione darebbe un duro colpo al tenore di vita delle famiglie e farebbe aumentare sensibilmente il numero di poveri⁴. L'ultima indagine Istat su *Reddito e condizioni di vita* rileva già un peggioramento, tra il 2006 e il 2007, del disagio economico delle famiglie, particolarmente accentuato nelle regioni del Mezzogiorno, dove oltre il 20% delle famiglie (15,4% in media nazionale) ha dichiarato di arrivare a fine mese con molta difficoltà e tra il 38% (Basilicata) e il 57% (Calabria) di non essere in grado di sostenere una spesa imprevista di 700 euro; se i dati sono attendibili, nell'arco di un solo anno quest'ultimo motivo di disagio è praticamente raddoppiato al Sud e più che triplicato al Nord (Istat, 2008b, p. 20). Qualora dovesse crescere la disoccupazione, come tutto lascia prevedere, il paese si troverebbe alquanto impreparato a affrontarla. In termini di risorse destinate alle politiche di sostegno al reddito nei casi di disoccupazione o alle politiche attive finalizzate alla formazione per il reinserimento nel mercato del lavoro l'Italia occupa in effetti l'ultimo posto tra i paesi Ue-15, con appena il 2% della spesa per la protezione sociale; di gran lunga al di sotto della media Ue è anche la percentuale di spesa destinata alla famiglia, alla casa e all'esclusione sociale: appena il 4,7% rispetto all'11,5% dell'Ue-27, ma con punte di gran lunga più elevate in Danimarca, Francia e Germania (Istat, 2007, pp. 264-265).

Nel bene e nel male, le famiglie hanno finora sostanzialmente «tenuto», facendo da argine al disagio e alle sopravvenute difficoltà econo-

⁴ Non è tuttavia scontato che le misure utilizzate siano in grado di registrare il peggioramento: riducendosi il valore mediano del reddito, l'incidenza della povertà relativa potrebbe paradossalmente restare invariata o persino diminuire, perché una quota minore di famiglie cadrebbe sotto la linea di povertà.

RPS

IL RITORNO DELLA POVERTÀ: VECCHI PROBLEMI, NUOVE SFIDE

miche. Ma l'hanno fatto, specie al Sud, a prezzo di molti, troppi, compromessi: esasperando la funzione solidaristica della famiglia, riducendo la fecondità, mantenendo sempre più a lungo i figli presso la casa dei genitori, facendo lievitare le convivenze, dilatando la sfera dell'illegalità, delegando l'assistenza degli anziani alla nuova figura della badante, allargando ulteriormente l'area del lavoro nero e della precarietà, lasciando andar via i giovani, indebolendo la coesione sociale. Insomma, facendo di necessità virtù e adattandosi alle circostanze. E tuttavia, se tutto ciò non è bastato a colmare il divario con le regioni del Nord, non è da escludere che povertà e malessere possano allargarsi a macchia d'olio nell'ipotesi di un aggravarsi della recessione. Al Sud è la tenuta della famiglia che fa problema, al Nord soprattutto la condizione degli anziani. La popolazione ultrasessantacinquenne è maggiormente concentrata nelle regioni del Nord-Ovest e del Centro Italia. Per effetto dell'elevata speranza di vita femminile, si tratta per lo più di donne; donne sole, nubili o vedove, avanti con l'età, che percepiscono trattamenti pensionistici assolutamente modesti, per le quali dunque il rischio di povertà e le privazioni, in particolare a partire dagli ultimi anni, si sono decisamente aggravati. Per la stragrande maggioranza degli anziani, in particolare per chi è in cattive condizioni di salute, l'aiuto fornito dall'apparato dei servizi è una goccia nel mare del bisogno, ed è pertanto costretto a rivolgersi a forme di assistenza privata a pagamento, il cui costo incide pesantemente sul magro importo della pensione. Non abbiamo dati specifici per il Nord, ma già ora il 40% degli anziani soli ritiene di non poter affrontare una spesa inattesa di 700 euro e il 14,6% non ha avuto soldi per sostenere le spese mediche (Istat, 2008b, p. 19).

Se a ciò si aggiunge la possibilità tutt'altro che remota di una perdita del lavoro da parte delle fasce d'età centrali, i 30-50enni, il rischio di una estensione dell'area della povertà e del disagio sarebbe allora inevitabile. In uno scenario siffatto, servirebbe un piano d'intervento immediato e incisivo. E qui le cose si complicano. Le politiche a sostegno delle famiglie sono in Italia a dir poco deficitarie. Le solidarietà familiari hanno sostanzialmente svolto una funzione vicaria rispetto all'intervento della mano pubblica. Pressappoco il 90% del nostro welfare è legato a due sole voci di bilancio, le pensioni e la sanità. Gli «ammortizzatori sociali», che dovrebbero rappresentare l'asse portante dell'azione pubblica a fronte della crisi che stanno vivendo le famiglie e gli strati più deboli della popolazione, sono manifestamente inadeguati. Il vero e proprio ammortizzatore, come abbiamo visto, resta la

famiglia. Da entrambi i punti di vista, sostegno del reddito e aiuti alle famiglie, l'Italia resta un paese anomalo; un paese, in cui non è davvero pensabile che si possano assegnare «alle famiglie e agli altri corpi intermedi nuove e maggiori responsabilità a tutela dei più deboli e bisognosi»⁵.

Un settore in cui il sistema italiano di welfare è particolarmente fragile è quello della povertà. L'Italia non ha mai avuto una vera e propria politica contro la povertà, tanto meno programmi integrati capaci di fronteggiare il fenomeno dell'esclusione sociale nella sua estensione. Vi sono una pluralità di misure d'intervento a sostegno di individui e famiglie prive di beni basilari come un reddito minimo, un lavoro retribuito, una casa, l'assistenza sanitaria, la scuola e quant'altro. Ma si tratta quasi sempre di misure di natura temporanea e, soprattutto, selettive, categoriali e assistenziali e, per giunta, implicite⁶; dunque, insufficienti se nei prossimi mesi la platea dei soggetti colpiti dalla crisi dovesse affollarsi. Manca in Italia, unico paese in Europa, un dispositivo non discrezionale e non contributivo di sostegno del reddito in grado di assicurare a chi perde il lavoro e non è in grado di trovarne un altro, ma soprattutto a chi non ha ancora iniziato a lavorare e a chi per i più diversi motivi è privo di un reddito, una protezione universalistica dal rischio di esclusione e povertà.

Le misure varate dal governo in risposta alle prime avvisaglie della crisi sono per lo più provvedimenti d'emergenza, tentativi di fronteggiare le situazioni di maggiore criticità delle fasce più indigenti della popolazione, ma con ben poche possibilità di riuscire a scongiurare la «piena» nel caso in cui il fiume della recessione dovesse superare il livello di guardia. Alcuni provvedimenti sono ancora all'esame del Parlamento, sicché non è dato sapere se vi saranno modifiche, in quale direzione e di quale entità. Per ora, sul tavolo degli incentivi introdotti dalla manovra anti-crisi si contano la *Carta acquisti* (l. 133/08), 40 euro al mese destinati ai pensionati con più di 65 anni e ai genitori di bambini di età non superiore a 3 anni che posseggono determinati requisiti di eleggibilità: poco, meglio di niente ma restano fuori in troppi e forse i più indigenti; il *Bonus straordinario per le famiglie* (d.l. 185/2008), con un importo variabile, a seconda della condizione reddituale e familiare

⁵ Proprio questa è invece la tesi sostenuta dal Libro Verde del governo sul futuro del modello sociale. Cfr. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2008, p. 15.

⁶ Questa la tesi sostenuta da Negri e Saraceno, 1996.

RPS

Giovanni B. Sgritta

di chi lo richiede, da 200 a 1.000 euro su base annua; la misura che fissa un tetto agli interessi sui mutui a tasso variabile (d.l. 185/08); nonché gli *sconti fiscali* per le spese dei figli che frequentano l'asilo nido (massimo 120 euro) e per gli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico (massimo 47 euro) entrambi previsti dalla Finanziaria per il 2009. Per avere diritto ai benefici si deve essere cittadini italiani e residenti in Italia. Per la sola *Carta acquisti*, si stima che le persone interessate dovrebbero essere circa 1.300.000. A questi e altri provvedimenti si aggiunge l'aumento della cassa integrazione per i lavoratori che hanno perso il posto. Sicché, in complesso, la manovra ammonta a circa 3,6 miliardi, più altri due miliardi destinati alle imprese. Il governo non ha invece accolto la proposta dell'opposizione e di parte dei sindacati di detassare salari e pensioni al di sotto di una certa soglia, motivando il rifiuto con lo stato dei conti pubblici.

L'entità del debito pubblico italiano è, in effetti, tale da non consentire molti spazi di manovra. L'ultimo dato sul fabbisogno del settore statale, ovvero il saldo fra le entrate e le uscite, rileva un «buco» di 52,9 miliardi di euro, praticamente il doppio di quello dello scorso anno: un andamento sul quale ha certamente inciso la frenata dell'economia e la crescita negativa del prodotto interno lordo. Ma non c'è dubbio che sulle capacità future del governo di fronteggiare la crisi peseranno sia l'abolizione dell'imposta sulla prima casa, sia il salvataggio dell'Alitalia, i cui oneri sono stimati rispettivamente in 1.903 e 3.300 milioni di euro. Con la Finanziaria per il 2008, il precedente governo aveva già introdotto un aumento delle detrazioni per la prima casa fino al 40%, che era andato a beneficio soprattutto dei decili più alti della distribuzione del reddito: meno del 36% a chi percepiva redditi inferiori alla mediana. La soppressione dell'imposta approvata dal Parlamento ad inizio legislatura non ha modificato lo squilibrio nella ripartizione degli sgravi; di fatto, ha finito per avvantaggiare soprattutto i contribuenti che si collocano nei decili ricchi: l'80% in quello più alto e solo il 25% del più basso, con un valore medio dello sgravio pari a 24 euro per gli individui che occupano il decile inferiore e a 162 per quelli del superiore⁷. Tutto considerato, assai poco, quasi niente; ma con una sottrazione di risorse che si sarebbero potute impiegare con maggior profitto in interventi di contrasto alla povertà nell'attuale congiuntura.

⁷ Devo alla cortesia del prof. Massimo Baldini dell'Università di Modena i dati qui riportati.

Delle misure varate dal presente governo è impossibile adesso tentare di valutare l'efficacia. Alcune debbono ancora essere approvate e al momento non si conosce nemmeno il numero dei reali beneficiari, né tanto meno è noto quali sorprese ci riserverà la crisi. Una serie di indicazioni possiamo nondimeno trarre, a futura memoria, dall'impatto sul profilo della disuguaglianza e della povertà rilevato a seguito delle riforme varate dal precedente governo nella legislatura 2006-2008. Anche in quel caso si trattava di riforme spesso poco coordinate fra loro e soprattutto non dotate di quell'ammontare di risorse indispensabile per ridurre in misura significativa la povertà del reddito nel nostro paese. A conti fatti, l'effetto redistributivo che quelle riforme hanno consentito di realizzare è stato alquanto modesto. Di poco esse hanno ridotto sia la diffusione sia l'intensità della povertà. L'effetto più rilevante ha riguardato le fasce d'età più anziane, in tutte e tre le ripartizioni territoriali. Molto poco o quasi niente le fasce più giovani e gli adulti. Di tutte le misure di policy che allora furono adottate, quelle che hanno inciso maggiormente sull'indice di diffusione della povertà – linea al 60% della mediana – sono state innanzitutto il bonus per gli incapienti (una misura *una tantum*) e la detrazione per l'affitto, quindi le modifiche dell'Irpef introdotte dalla Finanziaria per il 2007 e il sostegno al costo dei figli (in particolare la detrazione a favore delle famiglie con almeno quattro figli) previsto dalle leggi finanziarie per il 2007 e il 2008 (Commissione di Indagine sull'esclusione sociale, 2008, p. 108). Le condizioni sono cambiate e forse cambieranno ancora, ma è una lezione che sarebbe opportuno tenere presente.

Che cosa accadrà nel 2009, nessuno lo sa naturalmente. Ma non c'è bisogno della palla di vetro per immaginare che, di fronte ad un inasprimento della crisi – Patto europeo di stabilità permettendo – gli interventi di politica economica e sociale che il governo si vedrebbe costretto ad adottare non si discosterebbero di molto dalle proposte dei partiti di opposizione e delle parti sociali. Anche perché non vi sarebbero alternative e, come ha detto Obama nel discorso inaugurale della campagna presidenziale, «necessity is the mother of invention». Ma non è questo il punto. Il punto è che, date le circostanze, si tratterebbe pur sempre di misure dettate dall'emergenza. E sarebbe di nuovo un'occasione mancata per fare finalmente quelle riforme di cui il paese ha bisogno e di cui si discute da tempo immemorabile. Se così fosse, ancora una volta, soprattutto in questo frangente, non si riuscirebbe a metter mano ad un'efficace politica di lotta alla povertà e alla

RPS

Giovanni B. Sgritta

disuguaglianza e ad un serio e coerente programma di sostegno economico e di servizi per le famiglie. Sicché, il vero rischio è che, messa alle spalle la crisi, il dopo avrà lo stesso volto del prima.

RPS

Riferimenti bibliografici

- Camera dei Deputati, 1953, Atti della Commissione parlamentare di *Inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, Roma, 14 voll.
- Cannari L. e Franco D., 1997, *La povertà tra i minorenni in Italia: dimensioni, caratteristiche, politiche*, Banca d'Italia, Temi di discussione del servizio studi n. 294.
- Commissione di Indagine sull'esclusione sociale, 2008, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2007*, Roma (mimeo).
- Diamanti I., 2008, *Essere felici in tempo di crisi*, «la Repubblica», 28 dicembre.
- «The Economist», 2008, *The World in 2009*, 19 novembre.
- Ferguson N., 2008, *An imaginary retrospective of 2009*, «Financial Times», 27 dicembre.
- Freguja C. e Pannuzi N., 2007, *La povertà in Italia: che cosa sappiamo dalle varie fonti?*, in Brandolini A. e Saraceno C. (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Istat, 2005, *La situazione del Paese nel 2004*, Istat, Roma.
- Istat, 2006, *La situazione del Paese nel 2005*, Istat, Roma.
- Istat, 2007, *La situazione del Paese nel 2006*, Istat, Roma.
- Istat, 2008a, *La povertà relativa in Italia nel 2007*, Statistiche in breve, Istat, Roma.
- Istat, 2008b, *Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia, Anni 2006-2007*, Statistiche in breve, Istat, Roma.
- Istat, 2008c, *La situazione del Paese nel 2007*, Istat, Roma.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2008, *La vita buona nella società attiva*, Roma.
- Morlicchio E., Pugliese E., 2005, *Il modello italiano di povertà*, in Simonazzi A.M. (a cura di), *Lavoro e redditi in Italia*, numero monografico della rivista «Economia & Lavoro», n. 2-3.
- Negri N. e Saraceno C., 1996, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Oecd, 2008, *Growing Unequal. Income Distribution and Poverty in Oecd Countries*, Parigi.
- Oil, 2008a, *World of Work Report 2008. Income Inequality in the Age of Financial Globalisation*, Ginevra.
- Oil, 2008b, *Global Wage Report 2008/09. Minimum Wages and Collective Bargaining: Towards Policy Coherence*, Ginevra.

- Paugam S., 2001, *Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion en Europe*, «Études rurales», vol. 159-160, n. 3-4, pp. 73-95.
- Sgritta G.B., 1993, *Povert e disuguaglianza economica in Italia: forme, luoghi ed et*, «Tutela», n. 2-3, pp. 30-42.
- Sgritta G.B., 2002, *Poveri: i conti in tasca*, in Fofi G. e Leogrande A. (a cura di), *Nel Sud, senza bussola*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli.

RPS

Giovanni B. Sgritta