

La povertà in Emilia-Romagna negli anni della crisi

Manuel Reverberi¹, Andrea Trapani²

Febbraio 2016

Abstract

L'obiettivo di questo lavoro³ è definire un profilo della povertà assoluta in Emilia-Romagna negli anni della crisi, al fine di individuare le tipologie familiari che hanno maggiore probabilità di trovarsi in tale condizione di disagio economico. Con la consapevolezza che la povertà è un fenomeno profondamente influenzato dal contesto socio-economico locale, questo lavoro, tramite un pooling di indagini campionarie IT-SILC, si propone di individuare le specifiche connotazioni della povertà in Emilia-Romagna, in un'ottica comparata rispetto ad altre regioni simili dal punto di vista socio-economico. Una buona conoscenza delle peculiarità locali e delle determinanti di un fenomeno complesso e multidimensionale quale la povertà rappresenta un indispensabile punto di partenza per la formulazione di interventi mirati in grado di contrastarla in maniera efficace.

KEY WORDS: povertà, sample pooling, Emilia-Romagna, crisi economica, politiche locali

JEL Classification: I32

1. Introduzione

La crisi economica che ha duramente colpito le economie occidentali ha prodotto effetti negativi anche in Italia. In generale, tra il 2007 e il 2014 si è assistito ad una caduta del PIL del 9%, ad un aumento del tasso di disoccupazione che ha toccato il suo massimo durante il primo trimestre del 2014 (13,5% contro il 6,1% del 2007), nonché ad una riduzione del reddito pro-capite del 12%. La negativa situazione economica ha inevitabilmente influito sui livelli di povertà: l'Istat ha infatti stimato che la diffusione della povertà assoluta in Italia è sensibilmente tra il 2007 e il 2014, passando dal 3,5% al 5,7%, arrivando a coinvolgere quasi un milione e mezzo di famiglie (Istat

¹ manuel.reverberi@unimore.it

² andrea.trapani@unimore.it

³ Questo lavoro è stato scritto nell'ambito del progetto di ricerca "Povertà e politiche sociali in Emilia Romagna", svolto in collaborazione tra CAPP e Assessorato al Welfare della Regione Emilia Romagna.

2015). Un ulteriore aspetto rilevante del panorama italiano riguarda la rete di protezione sociale, la quale – insieme alla già precaria situazione delle finanze pubbliche – ha determinato uno scarso supporto ai redditi famigliari di quelle categorie che maggiormente ne avrebbero avuto bisogno (Brandolini 2014). Infatti, oltre al fatto che la spesa per la protezione sociale nel nostro Paese sia più bassa rispetto alla media dell'EU-15, questa risulta sbilanciata a favore della funzione “vecchiaia” (50,4% del totale della spesa nel 2013) (De Capite 2015).

È opinione comune che la crisi non abbia esercitato un impatto uniforme su tutto il territorio nazionale (Banca d'Italia 2014) e soprattutto tra le varie categorie famigliari, anche se Brandolini (2014) spiega che la crisi non ha determinato cambiamenti nella composizione della popolazione povera, fatta eccezione per alcune categorie sociali (come i cosiddetti *working poor*) che si sono aggiunte a questa platea (Caselli 2015).

Anche il quadro dell'Emilia-Romagna si presenta particolarmente segnato dalla difficile situazione economica: il tasso di disoccupazione è passato dal 2,9% del 2007 all'8,4% del 2014 con una caduta del PIL regionale pari al 7%; inoltre, i livelli di povertà assoluta hanno seguito un andamento del tutto simile a quello registrato a livello nazionale.

Uno spunto di analisi proposto da Brandolini (2014) prevede di andare oltre la semplice stima dei valori medi delle variabili socio-economiche per concentrarsi su come queste siano distribuite tra la popolazione: in questo senso, la nostra intenzione è quella di verificare se la crisi ha semplicemente amplificato la condizione di disagio economico delle fasce sociali che già prima del 2007 erano in sofferenza, oppure se ha determinato l'ingresso di nuove categorie tra la platea dei poveri.

Lo scopo di questo lavoro, quindi, è definire un profilo della povertà in Emilia-Romagna negli anni della crisi, per individuare le tipologie familiari più soggette al rischio di disagio economico. Il lavoro ha inoltre l'obiettivo di costruire una base informativa adeguata per formulare in maniera mirata interventi di contrasto alla povertà, al fine di aumentarne l'efficacia.

Dopo aver definito le metodologie di analisi impiegate, lo studio si concentra sull'analisi della povertà assoluta in Emilia-Romagna. Vengono prese in esame alcune caratteristiche familiari, cercando di verificare come queste influenzino i tassi di povertà. Questi vengono confrontati con quelli osservati a livello nazionale e con gli stessi calcolati per due regioni contigue all'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto. La scelta di queste due regioni è dovuta, oltre che alla vicinanza geografica, anche alle rilevanti analogie socio-economiche con l'Emilia-Romagna.

Con la consapevolezza che un indicatore monetario, quale il reddito, colga solo parzialmente gli stati di povertà, abbiamo deciso di arricchire la trattazione introducendo un'analisi della deprivazione materiale, tramite un indicatore multidimensionale che sintetizza l'insieme delle risorse disponibili in termini di accesso a beni e servizi (quali l'abitazione, il cibo, l'automobile, ecc.).

Infine, nella sezione che precede le conclusioni, viene presentato un approfondimento sulla disegualianza e la distribuzione del reddito (nelle sue diverse componenti) in Emilia-Romagna.

2. Metodi di analisi

Per definire quanti poveri ci sono in Emilia-Romagna possono essere utilizzati diversi indicatori e varie definizioni del fenomeno. La concezione della povertà cambia a seconda delle opinioni e delle sensibilità di chi conduce l'analisi. Tuttavia l'eccessiva abbondanza di misure rende complicato quantificare le reali dimensioni del fenomeno. In questo lavoro si farà riferimento alle definizioni elencate di seguito.

- Povertà assoluta: è povero colui che non è in grado di accedere a beni essenziali, ovvero chi vive in una famiglia che ha una spesa per consumi inferiore al valore di un paniere di beni e servizi ritenuto essenziali per una vita dignitosa. Le soglie sono calcolate dall'Istat e variano in base alla tipologia familiare, all'area geografica e al comune di residenza.
- Grave deprivazione materiale: presenza di almeno 4 delle 9 deprivazioni definite dall'Eurostat (2012), che riflettono l'impossibilità per le famiglie di permettersi una settimana all'anno di vacanze, oppure un pranzo dignitoso, oppure ancora beni materiali quali tv, automobile, lavatrice, riscaldamento, telefono, oppure l'incapacità di far fronte a spese impreviste o l'aver arretrati nel pagamento di bollette, mutuo o affitto per la casa.

La misura "ufficiale" della povertà assoluta in Italia, adottata anche dalla Commissione di indagine sulla povertà (ora soppressa), è quella basata sulla spesa per consumi rilevata dall'Indagine Istat sui consumi delle famiglie. Le linee di povertà utilizzate sono definite da una commissione di esperti (Istat 2015), i quali individuano i livelli di spesa minimi che consentano a una famiglia con determinate caratteristiche di vivere in modo dignitoso. Le soglie variano in funzione dell'area geografica di residenza, della tipologia familiare e della densità del comune in cui si vive. In questo lavoro vengono confrontate tali soglie non con i consumi familiari, ma con i redditi disponibili delle famiglie. Intendiamo, infatti, porre le basi per uno studio di possibili schemi di sostegno al reddito familiare, per cui il nostro interesse è mirato a stimare la povertà reddituale e non tanto quella di consumo. Inoltre, utilizziamo il reddito corrente quale indicatore di povertà economica, poiché questo non è influenzato dalle scelte di allocazione e dalle preferenze dei vari componenti, a differenza dei consumi.

L'analisi è stata svolta utilizzando i dati derivanti dall'Indagine IT-SILC prodotta ogni anno dall'Istat che intervista circa 20 mila famiglie italiane. Di queste, in ciascuna indagine circa 1.400 sono estratte dall'insieme di famiglie che risiedono in Emilia Romagna. Come proposto in Verma, Gagliardi e Ferretti (2013), quando ci si propone di elaborare stime sulla povertà, sulla disegualianza e sulla deprivazione materiale ad un livello di dettaglio regionale, tanto più se si intende produrre delle stime per una regione ricca come l'Emilia-Romagna, si rende necessario

effettuare un *pooling* di più indagini *cross-section* al fine di aumentare la dimensione campionaria. A tal proposito, in questo lavoro sono state raggruppate le cinque più recenti indagini annuali. Mettendo insieme le indagini che vanno dal 2010 al 2014 (con riferimento ai redditi del quinquennio 2009-2013), si ottiene un campione che contiene, per l'Emilia-Romagna, 7.132 famiglie e 16.555 individui. Unendo due o più indagini la dimensione campionaria cresce e di conseguenza aumenta l'efficienza delle stime in quanto si riduce la varianza, sotto l'ipotesi di campioni indipendenti e identicamente distribuiti. Dato, però, che il piano di campionamento dell'Indagine prevede che una famiglia sia intervistata per quattro anni consecutivi e che tra un anno e l'altro tre quarti delle famiglie permangano all'interno del campione, mentre un quarto del campione è formato da famiglie che entrano per la prima volta, si viene a creare una distorsione, soprattutto per le variabili reddituali, fortemente correlate da un anno all'altro. Per quanto riguarda la metodologia impiegata per effettuare la correzione dei pesi da attribuire alle famiglie presenti più di una volta all'interno del dataset, si rimanda all'Appendice.

Per potere effettuare confronti tra i redditi di famiglie caratterizzate da una diversa composizione, è stata definita una scala di equivalenza per la trasformazione dei redditi disponibili in redditi disponibili equivalenti. La scala scelta è quella utilizzata per il calcolo dell'ISE:

$$Scala = numero\ componenti^{0.65}$$

Tabella 1- Coefficienti della Scala di equivalenza ISE per numero di componenti della famiglia (senza maggiorazioni)

Numero di componenti della famiglia	1	2	3	4	5	6
Coefficienti di equivalenza	1.000	1.569	2.042	2.462	2.847	3.205

Fonte: D.P.C.M. n. 159/2013

Il reddito equivalente è ottenuto dividendo il reddito familiare disponibile, comprensivo anche dei fitti imputati, per il coefficiente di equivalenza corrispondente al numero di componenti della famiglia.

$$Reddito\ equivalente = \frac{reddito\ familiare\ disponibile}{coefficiente\ di\ equivalenza}$$

Gli indicatori utilizzati per analizzare il fenomeno della povertà in Emilia-Romagna sono: la diffusione della povertà (H, *headcount ratio*), che rappresenta la quota di famiglie povere sul totale di famiglie residenti; l'intensità della povertà (I, *income gap ratio*), che indica quanto il reddito medio dei poveri è distante dalla soglia di povertà.

$$H = \frac{q}{N}$$

$$I = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right)$$

Nelle formule definite sopra q rappresenta il numero di famiglie povere; N è il totale delle famiglie residenti; z è la soglia di povertà; y_i è il reddito familiare equivalente dell' i -esima famiglia.

Per permettere un confronto tra i diversi anni, i valori monetari utilizzati ai fini dell'indagine sono stati aggiornati ai prezzi del 2016.

Nel prossimo paragrafo viene presentato un profilo della povertà assoluta in Emilia-Romagna nel periodo 2009-2013, ovvero una descrizione quantitativa delle dimensioni con cui la povertà si presenta in sottogruppi della popolazione, classificati in base a determinate caratteristiche.

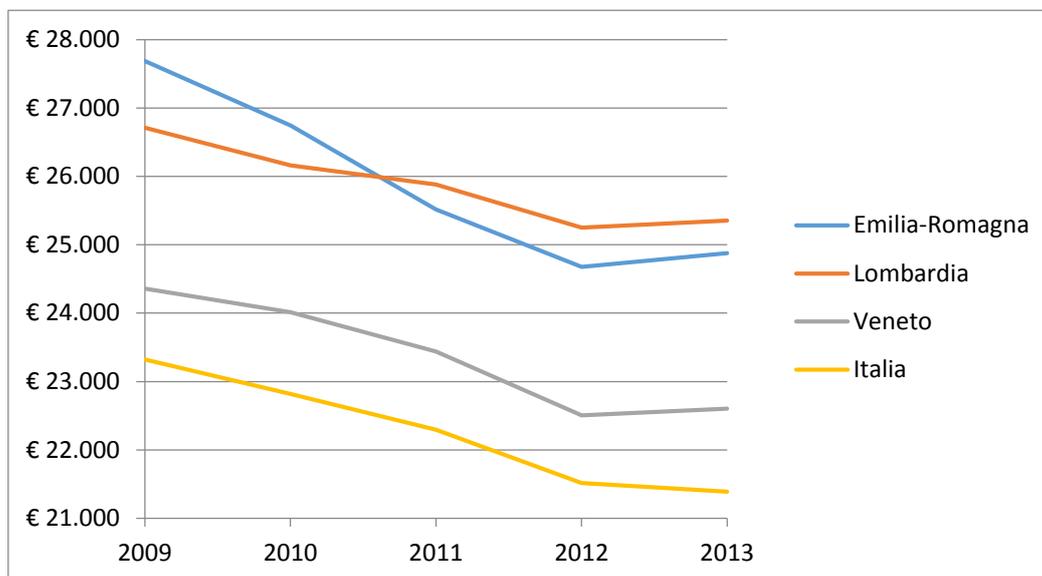
3. La povertà assoluta in Emilia-Romagna

Come detto, la povertà assoluta viene identificata partendo da una soglia che rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Secondo l'Istat una famiglia risulta assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario. Qui di seguito si farà riferimento alle soglie di povertà assoluta presentate in Istat (2015) che saranno confrontate non con il livello di consumo di ogni singola famiglia, bensì con il proprio reddito disponibile. Un nucleo familiare sarà quindi considerato povero in termini assoluti se il reddito di cui dispone non è sufficiente per permettersi il livello di spesa che l'Istat ha individuato per la tipologia familiare di appartenenza.

Il capitolo è organizzato come segue. Nella prima sezione analizzeremo la variazione dei redditi e del livello di povertà assoluta tra il 2009 e il 2013 a livello individuale, identificando quelli che sono i profili che più degli altri hanno visto un peggioramento della propria condizione e livello di benessere. Nella seconda sezione l'obiettivo sarà quello di fornire una fotografia complessiva della povertà nel quinquennio 2009-2013. In quest'ultima parte, grazie a una maggiore dimensione campionaria, sarà possibile costruire un profilo più dettagliato delle famiglie in condizione di povertà assoluta per osservare ancora una volta quelle che sono le caratteristiche socio-demografiche che esercitano un maggiore impatto sulla povertà. Per disporre di un termine di paragone i risultati delle analisi sulla povertà in Emilia-Romagna saranno costantemente comparati con il dato nazionale e con quello di due regioni (Lombardia e Veneto) abbastanza simili dal punto di vista socio-economico.

3.1 La dinamica della povertà tra il 2009 e il 2013

Figura 1: Reddito disponibile familiare equivalente (2009-2013)

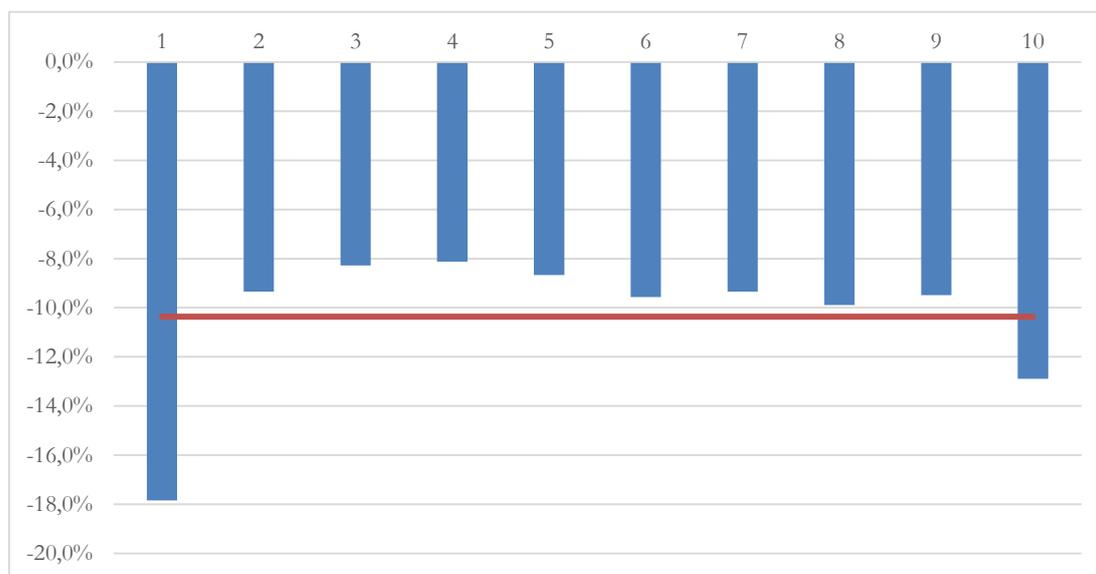


Fonte: Nostre elaborazioni su dati It-Silc 2010-2014

La Figura 1 mostra l'evoluzione del reddito disponibile familiare equivalente tra il 2009 e il 2013 per l'Emilia-Romagna, così come per le altre ripartizioni territoriali considerate nell'analisi. Fino al 2012, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto e Italia sono accomunate da una forte contrazione dei redditi dei propri nuclei famigliari, caduta che va dall'11% nel caso dell'Emilia-Romagna al 5% della Lombardia. Tra il 2012 e il 2013, mentre in Italia si assiste ancora ad un decremento seppur leggero dei redditi, nelle tre regioni del nord si registra per la prima volta un'inversione di tendenza. Guardando all'intero periodo, è inevitabile notare come la crisi abbia causato una profonda contrazione dei redditi famigliari i quali impiegheranno molti anni per poter ritornare anche solo ai livelli del 2009. In tutto ciò, sulla base dei dati IT-SILC, l'Emilia-Romagna sembrerebbe essere la regione (tra quelle prese in analisi) le cui famiglie hanno assistito ad un più marcato peggioramento della propria condizione reddituale. Inoltre, se nel 2009 le famiglie emiliano-romagnole possedevano il più elevato reddito disponibile equivalente, seguite da quelle lombarde, dal 2011 in poi tale graduatoria si inverte.

La Figura 1 ci ha mostrato che tra il 2009 e il 2013 il reddito disponibile equivalente delle famiglie residenti in Emilia-Romagna è diminuito in media del 10,2%, passando da 27.690 euro a 24.879 euro. Questo non significa, però, che tale riduzione sua stata uniforme per tutti i nuclei famigliari.

Figura 2 - Variazione del reddito disponibile equivalente per decili tra il 2009 e il 2013 in Emilia-Romagna.

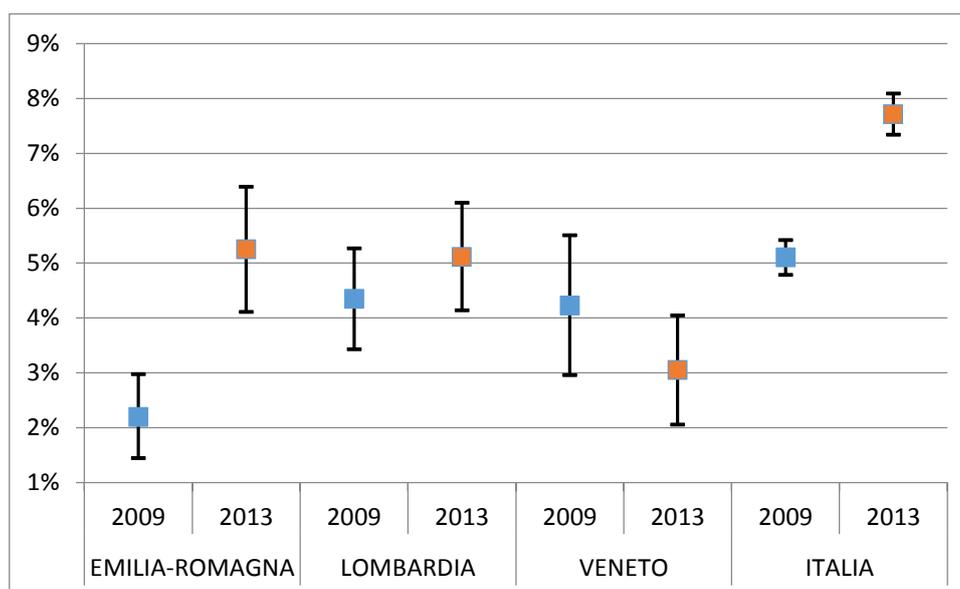


Fonte: Nostre elaborazioni su dati It-Silc 2010-2014

Questo è confermato dalla Figura 2 nella quale notiamo come tutti i decili della distribuzione subiscano una riduzione del reddito nel periodo considerato. La variazione più evidente è quella relativa al primo decile, il quale ha subito una diminuzione del proprio reddito di quasi il 18%. Per tutti gli altri decili si registrano cali più contenuti, soprattutto per quelli centrali, per i quali si osservano variazioni inferiori alla media. Oltre al decile più povero, quello che ha subito la variazione più rilevante è il decile più ricco, il quale tra il 2009 e il 2013 subisce una riduzione del proprio reddito del 13%. Va detto che la situazione emiliano-romagnola si discosta in maniera rilevante da quella nazionale. Infatti, come osservano Baldini e Toso (2015), nello stesso periodo in Italia si osserva una riduzione del reddito medio più sostenuta per i tre decili di reddito più bassi. Le famiglie appartenenti ai decili di reddito più alti, invece, hanno subito una riduzione più contenuta dei propri redditi. Quello che emerge è che in Italia, rispetto all'Emilia-Romagna, la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi è appena aumentata: l'indice di Gini è passato da 0.291 nel 2009 a 0.298 nel 2013; al contrario, in Emilia-Romagna, nello stesso periodo, l'indice di Gini è passato da 0,270 a 0,266.

Dopo avere analizzato l'evoluzione dei redditi tra il 2009 e il 2013, approfondiamo l'andamento della povertà assoluta nel periodo di riferimento, sempre confrontando il dato dell'Emilia-Romagna con quello di Lombardia, Veneto ed Italia.

Figura 3: Diffusione della povertà assoluta tra famiglie (2009 e 2013)



Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

La Figura 3 mostra l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie in Emilia-Romagna, in Italia e nelle altre due regioni del nord, relativamente agli anni 2009 e 2013. Si nota come, mentre a inizio periodo l'Emilia-Romagna presentava un livello di povertà significativamente inferiore sia al dato nazionale che a quello di Lombardia e Veneto, nel 2013 le tre regioni del nord presentano un livello di povertà che si attesta tra il 3 e il 5%, mentre il dato nazionale è sensibilmente più elevato (7,6%). Se guardiamo alle variazioni più significative avvenute tra i due periodi notiamo un sensibile aumento della povertà assoluta in Emilia-Romagna in linea con quanto avviene a livello nazionale, una sostanziale stabilità dell'indicatore per la Lombardia e addirittura una leggera diminuzione della povertà per il Veneto.

Tabella 2: Differenza in punti % tra il 2009 e il 2013 nei livelli di povertà assoluta

Punti %	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	Italia
Affitto	+7,7	+3,6	+6,6	+7,0
Straniero	+11,5	+4,8	+2,0	+7,1
Da 31 a 40 anni	+4,3	+4,3	+1,0	+5,1
Famiglia con 1 lavoratore	+5,1	+3,2%	+0,0	+3,6
Disoccupato	+13,9	0,3	-4,4	+13,0
Famiglia monogenitoriale	+9,9	+6	+8,2%	+6,3

Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

Ora che abbiamo fornito un quadro puntuale su come sono evoluti i redditi e il livello di povertà negli anni della crisi, osserviamo nel dettaglio (Tabella 2) quali sono le categorie di individui che

tra il 2009 e il 2013 hanno visto un maggiore aumento del loro livello di povertà, benché questo indicatore sia aumentata in maniera generalizzata.

Senza commentare in maniera puntuale i dati contenuti nella Tabella 2, ci limitiamo a fare due osservazioni di carattere generale. In primo luogo, come ricordato anche in Brandolini (2014), durante la crisi, e in particolare tra il 2009 e il 2013, l'aumento della povertà assoluta non è stato accompagnato da un cambiamento nella composizione dei poveri. Questa è infatti aumentata principalmente per le categorie di individui che già si trovavano in una condizione di forte vulnerabilità. Se nei territori oggetto d'analisi gli individui in condizione di povertà assoluta sono aumentati in media tra 1 e 3 punti percentuali, questo aumento è stato dovuto principalmente al peggioramento delle condizioni economiche di persone di origine straniera, in affitto, nella fascia di età che va da 31 a 40 anni, senza un'occupazione, oppure residenti in una famiglia con un solo lavoratore. In secondo luogo, limitando l'attenzione alla sola Emilia-Romagna, notiamo come a fronte di un aumento medio, tra il 2009 e il 2013, dell'indicatore di povertà assoluta di circa 2 punti percentuali, per alcuni individui questo sia letteralmente esploso, rendendo il caso dell'Emilia-Romagna particolarmente problematico se confrontato con le altre realtà, non tanto per l'andamento generale, ma piuttosto perché il peggioramento della condizione socio-economica sembrerebbe in questo caso limitato alle categorie che già nel 2009 erano ritenute quelle più problematiche.

3.2 La povertà assoluta negli anni della crisi

Mentre in precedenza ci siamo dedicati ad analizzare l'evoluzione della povertà negli anni della crisi, nella presente sezione forniremo una fotografia complessiva della povertà nel quinquennio 2009-2013. In base alla metodologia mostrata nel Capitolo 2, tutte le analisi saranno condotte a livello familiare su un campione derivante da un pooling delle cinque più recenti indagini IT-SILC al fine di ottenere stime più robuste che possano rappresentare un livello medio della povertà nel periodo.

Tabella 3: Diffusione della povertà assoluta tra famiglie nel periodo 2009-2013

	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	Italia
%	3,7	4,5	3,8	6,4
Numero famiglie	73.839	196.882	77.992	1.644.950

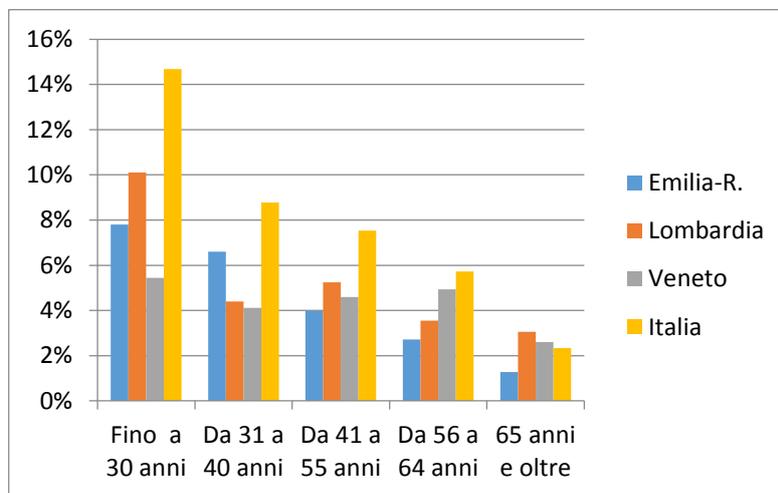
Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

Dalla Tabella 3 notiamo come tra il 2009 e il 2013 in Emilia-Romagna le famiglie povere siano circa il 3,7% del totale, dato più o meno in linea con le percentuali osservate in Lombardia e Veneto e decisamente inferiore al dato medio nazionale (6,4%).

Prendiamo ora in considerazione le caratteristiche delle famiglie che si trovano in condizione di povertà assoluta, limitatamente agli aspetti di maggiore rilievo, in modo rendere agevole un confronto tra Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia e la situazione nazionale. Per un quadro più

dettagliato della situazione in Emilia-Romagna si rimanda all'Allegato 1 i cui punti salienti verranno ripresi nel corso della trattazione.

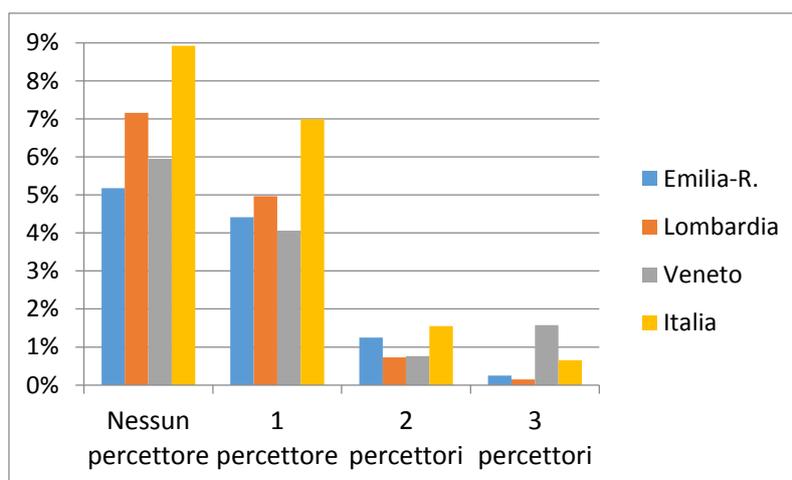
Figura 4: Diffusione della povertà assoluta per classe di età del capofamiglia (2009-2013)



Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

Dalla Figura 4 possiamo notare come, a fronte di una generale correlazione negativa tra la diffusione della povertà assoluta e l'età del capofamiglia, in virtù della quale per i nuclei familiari con capofamiglia ultra sessantacinquenne i livelli di povertà assoluta sono quasi nulli a prescindere dalla ripartizione territoriale considerata, le tre regioni presentano un trend differente. Infatti, mentre in Emilia il livello di povertà decresce costantemente con l'età del capofamiglia, in Lombardia e in Veneto si registra un livello di povertà assoluta non trascurabile rispettivamente nella classe di età 41-55 anni e in quella 56-64 anni.

Figura 5: Diffusione della povertà assoluta per numero di percettori di reddito nel nucleo familiare (2009-2013)



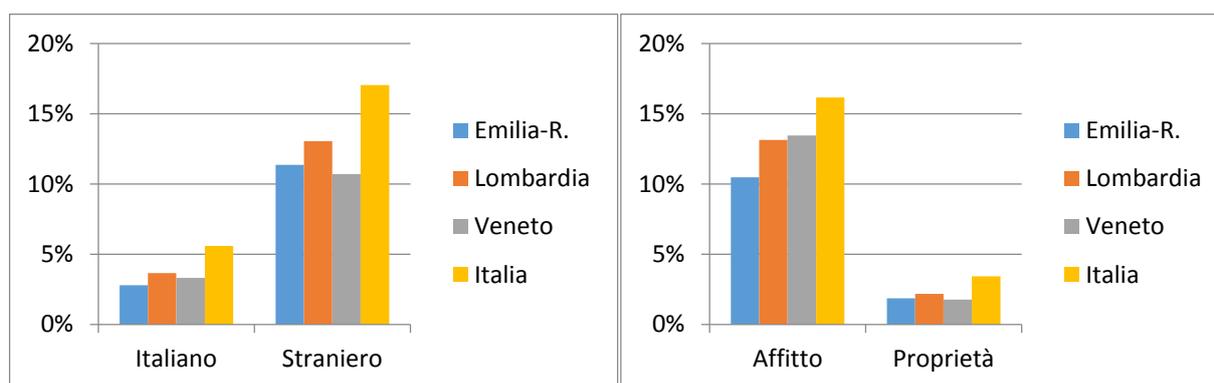
Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

Un ulteriore elemento che sembra influire fortemente sul livello di povertà assoluta è il numero di percettori di reddito da lavoro all'interno del nucleo familiare. È un dato di fatto come la

presenza di lavoratori contribuisca al miglioramento della situazione economica complessiva dei nuclei familiari, meno intuitivo è invece quanto mostrato nella Figura 5, soprattutto per quanto riguarda l'Emilia-Romagna che ancora una volta si differenzia dalla Lombardia e dal Veneto per il fatto che, tra i nuclei famigliari di questa regione, la presenza di un solo percettore di reddito da lavoro non sembra ridurre significativamente la probabilità di trovarsi in condizione di povertà assoluta. Infatti, mentre nei nuclei familiari con nessun percettore di reddito da lavoro la povertà si attesta al 5,2%, in quelli con un solo lavoratore questa si riduce appena di 0,8 punti percentuali, ben diverso da quanto accade in Lombardia, in Veneto e in Italia dove nel passaggio dall'una all'altra categoria l'indice mostra una riduzione di due punti percentuali. È all'interno di questa categoria che si annida il fenomeno degli *working poor*, ampiamente descritto in Baratta (2014), ovvero di quei lavoratori che, a causa della crisi economica o in base alle loro caratteristiche familiari, con il proprio reddito da lavoro non riescono a soddisfare pienamente i propri bisogni e quelli del nucleo familiare al quale appartengono.

I due ulteriori aspetti che probabilmente più di ogni altro influenzano il livello di povertà sono la cittadinanza del capofamiglia e il titolo di godimento dell'abitazione di residenza. Dalla Figura 6 notiamo infatti che la povertà assoluta tra le famiglie straniere si attesta in Emilia-Romagna all'11,4%, mentre in quelle con capofamiglia italiano non supera il 2,8%. Le disparità tra le due categorie ci appaiono ancora più grandi se consideriamo che, pur essendo le famiglie straniere il 10,3% del totale (vedi Allegato 1), queste rappresentano il 31,9% dei nuclei in povertà assoluta.

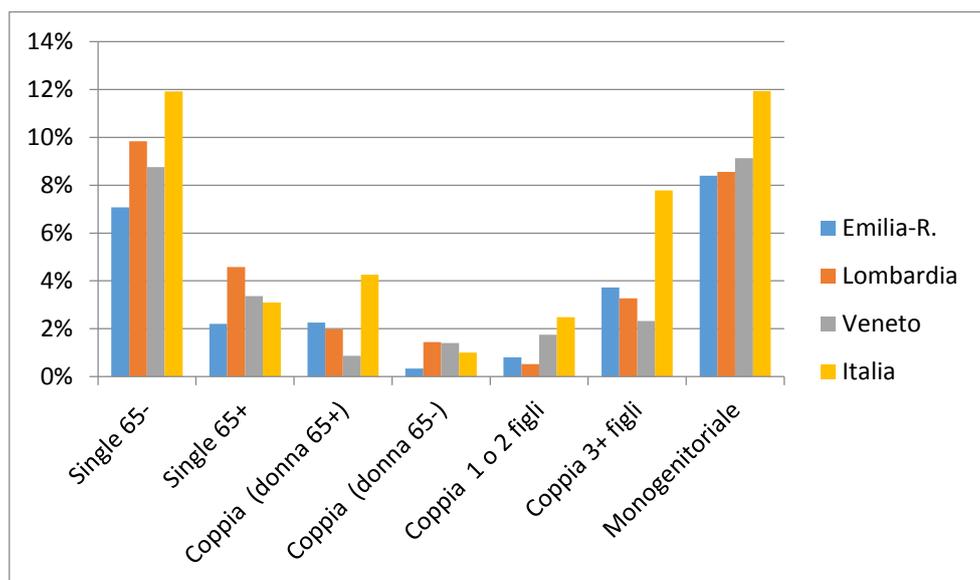
Figura 6: Diffusione della povertà assoluta per cittadinanza del capofamiglia e titolo di godimento dell'abitazione (2009-2013)



Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

Lo stesso dualismo si presenta tra le famiglie emiliano-romagnole in proprietà e quelle che risiedono in affitto, per le quali i tassi di povertà ammontano rispettivamente all'1,9% e all'10,5%, con le famiglie in affitto che, pur essendo solo il 20,6% del totale, rappresentano il 58% di quelle in condizione di povertà.

Figura 7: Povertà assoluta per tipologia familiare



Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

Dalla Figura 7 possiamo osservare come le tipologie familiari che si trovano maggiormente in condizione di povertà assoluta, in Emilia-Romagna così come nelle altre ripartizioni territoriali considerate, sono le famiglie monogenitoriali (8,4%), quelle con un solo componente di età inferiore ai 65 anni (7,1%) e le coppie con tre o più figli (3,7%). Queste tre tipologie che complessivamente rappresentano circa il 47% delle famiglie emiliano-romagnole, rappresentano complessivamente il 75% dei nuclei considerati poveri.

Nelle elaborazioni precedenti relative alla povertà assoluta si è fatto riferimento alle linee convenzionali di povertà calcolate dall'Istat sulla base delle caratteristiche familiari e del luogo in cui risiedono. L'utilizzo di una soglia di povertà potrebbe tuttavia portarci a non considerare il diverso grado di disagio in cui pervengono le famiglie povere, così come a sottovalutare quella fascia di nuclei familiari che si trovano appena sopra la soglia di povertà. Per tale ragione, nella Figura 8, considerando due linee di povertà aggiuntive pari all'80% e al 120% di quella standard, si cerca di fornire una visione più completa della povertà assoluta in Emilia-Romagna (ed anche in Italia) individuando quattro gruppi familiari, distinti in base alla distanza del loro reddito dalla linea di povertà. Si tratta (a) delle famiglie "sicuramente povere", ovvero quelle che dispongono di un reddito inferiore all'80% della linea di povertà; (b) di quelle "appena povere", con reddito compreso tra la soglia di povertà e l'80% di questa; (c) dei nuclei "quasi poveri", vale a dire non in condizione di povertà assoluta, ma comunque con un reddito inferiore al 120% della linea standard di povertà; (d) infine delle famiglie "sicuramente non povere" con un reddito superiore alla soglia di povertà maggiorata del 20%.

Figura 8: Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà assoluta (2009-2013)

EMILIA-ROMAGNA		ITALIA		
Non povere 96,3%	Sicuramente non povere 93,7%	Non povere 93,6%	Sicuramente non povere 90,8%	Linea al 120% di quella standard
	Quasi povere 2,5%		Quasi povere 2,8%	Linea standard
Povere 3,7%	Appena povere 1,0%	Povere 6,4%	Appena povere 1,9%	Linea all'80% di quella standard
	Sicuramente povere 2,7%		Sicuramente povere 4,5%	

Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

Dalla Figura 8 osserviamo che l'indice di diffusione della povertà assoluta in Emilia-Romagna è inferiore di 2,7 punti percentuali rispetto al dato medio nazionale. Tale divario si manifesta anche limitando l'attenzione alle famiglie appena povere e a quelle sicuramente povere che in Emilia-Romagna sono rispettivamente pari all'1% e al 2,7% del totale. Questo dato ci dice che in Emilia-Romagna, così come in Italia, circa il 70% delle famiglie povere possono essere considerate sicuramente povere, mentre rispettivamente il 2,5 e il 2,8% delle famiglie emiliano-romagnole (49.400) e italiane (744.200) sono considerate a rischio di povertà (quasi povere). Dalle analisi svolte fin ora si evince come la povertà in Emilia-Romagna sia significativamente meno diffusa rispetto al resto d'Italia; se invece focalizziamo l'attenzione sulla categoria appena richiamata, vediamo come in questo caso il dato emiliano-romagnolo è prossimo a quello nazionale. Questi rappresentano i nuclei famigliari in condizioni di vulnerabilità che non andrebbero completamente trascurati in un'ottica di contrasto alla povertà.

3.3 Gli *working poor*

Come visto nel paragrafo precedente Figura 5, il numero di percettori di reddito da lavoro rappresenta un elemento discriminante per quanto riguarda la probabilità di trovarsi o meno nella condizione di povertà assoluta. Tuttavia, dall'analisi è emerso che se in famiglia vi è un unico

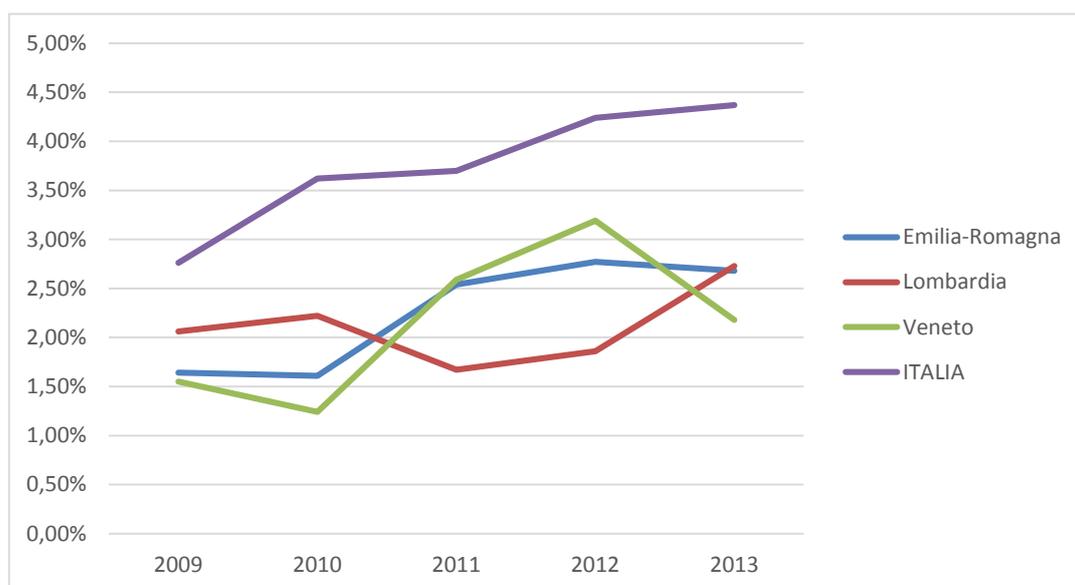
lavoratore, questo non rappresenta necessariamente una garanzia contro tale rischio. Indipendentemente dall'area geografica presa in esame, i tassi di povertà assoluta osservati per le famiglie con un lavoratore all'interno del nucleo sono più bassi rispetto al caso in cui non ci sia nessun lavoratore in famiglia, ma significativamente più alti della media.

Gli individui che, pur avendo un reddito da lavoro, vivono in nuclei familiari il cui reddito complessivo non riesce a oltrepassare la soglia di povertà, vengono definiti *working poor*. L'accostamento di due termini relativi a due fenomeni diversi, il lavoro e la povertà, si è diffuso solo negli ultimi anni in Europa e anche in Italia. Il tema degli *working poor* finora è stato considerato di rilevanza solo negli Stati Uniti, in cui il mercato del lavoro si è sempre distinto per flessibilità, frammentazione e minori tutele per i lavoratori. Gli *working poor* sono presenti per varie ragioni, molte delle quali sono state sintetizzate da Baratta (2014). È possibile distinguere due gruppi di fattori. Appartenenti al primo di questi, relativi al mercato del lavoro, ci sono i cambiamenti tecnologici della struttura produttiva che hanno favorito la domanda di lavoratori qualificati rispetto a quelli meno qualificati, così come i processi di delocalizzazione che hanno portato a una compressione della crescita salariale. Tra gli aspetti istituzionali, rientrano le forme di flessibilizzazione del mercato del lavoro, che hanno determinato una riduzione delle tutele per i lavoratori e, in alcuni casi, anche un peggioramento della qualità delle posizioni relative. Inoltre, la crisi ha determinato un generale, anche se debole, arretramento dei salari e di conseguenza un maggiore rischio di povertà anche tra gli occupati (OECD, 2015). Le cause del fenomeno sono state anche analizzate da Alberio (2011), il quale spiega come la probabilità di trovarsi nella condizione di *working poor* sia più alta al Sud rispetto al Nord e, con l'analisi svolta per il 2006, osserva che le variabili più significative nell'aumentare la probabilità di essere un *working poor* sono il livello di istruzione (all'aumentare del livello di istruzione la probabilità si riduce), l'età (gli occupati più giovani sono maggiormente a rischio povertà), la tipologia contrattuale, la presenza di bambini all'interno del nucleo familiare, la presenza di disoccupati in famiglia e l'assenza di pensionati.

Per tornare al presente lavoro, il nostro scopo è analizzare la povertà in Emilia-Romagna negli anni della crisi. L'aspetto su cui ci vogliamo ora concentrare riguarda lo studio delle caratteristiche degli *working poor*⁴ dal 2009 al 2013. Per la seguente analisi, l'unità statistica di riferimento è rappresentata dagli individui e non dalle famiglie come per gli approfondimenti fin qui presentati. Come si nota dalla Figura 9, le quote di *working poor* non hanno avuto lo stesso andamento per tutte le regioni. Il trend dell'Emilia-Romagna appare crescente e quasi parallelo a quello nazionale, seppur su livelli più bassi. Veneto e Lombardia seguono degli andamenti che si incrociano riducendo e aumentando di volta in volta la forbice tra le rispettive quote. Nel complesso, comunque, per tutte le regioni si osserva un aumento delle quote di individui che, pur avendo un'occupazione, si trovano in condizioni di povertà.

⁴ Le quote di *working poor* sono stati calcolate come rapporto tra gli *working poor* e il totale dei lavoratori.

Figura 9 - Quota di individui working poor dal 2009 al 2013 per regione.



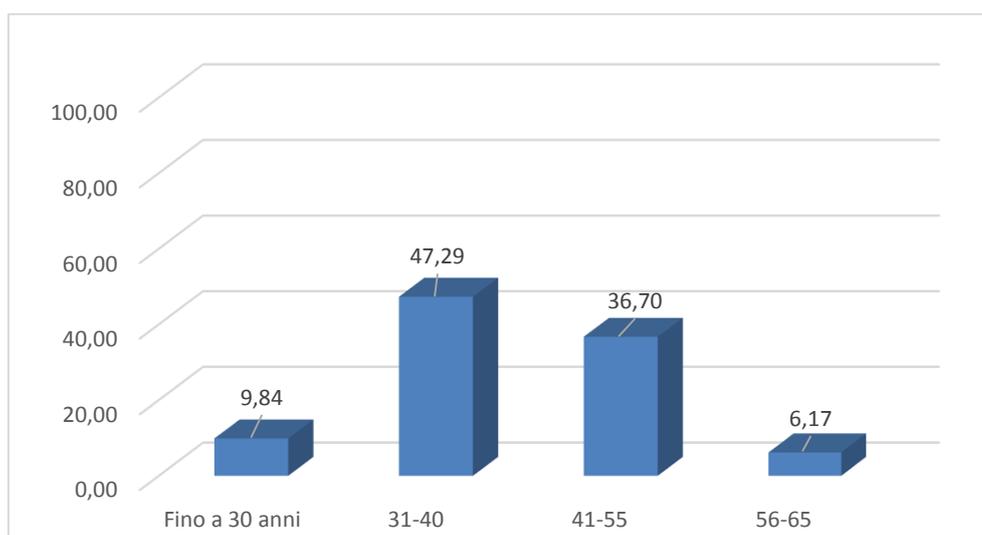
Fonte: Nostre elaborazioni su dati It-Silc 2010-2014

L'aumento relativo più evidente riguarda proprio l'Emilia-Romagna, in cui tra il 2009 e il 2013 gli working poor sono aumentati del 65%, mentre in Italia sono aumentati del 57%. Per Lombardia e Veneto si registrano tassi di variazione più contenuti: +33% per la Lombardia e +40 per il Veneto.

Considerando l'intero periodo 2009-2013, è emerso che in Emilia-Romagna le quote di working poor sono più alte per i cittadini stranieri rispetto agli individui con cittadinanza italiana: rispettivamente, il 7,2% contro l'1,6%; inoltre, quasi il 60% degli working poor sono stranieri.

Si tratta prevalentemente di individui che vivono in affitto (il 54% sul totale degli working poor), che vivono in famiglie monopersonali (il 27%), numerose e con più di tre figli (il 34%) e in famiglie monogenitoriali (il 15%).

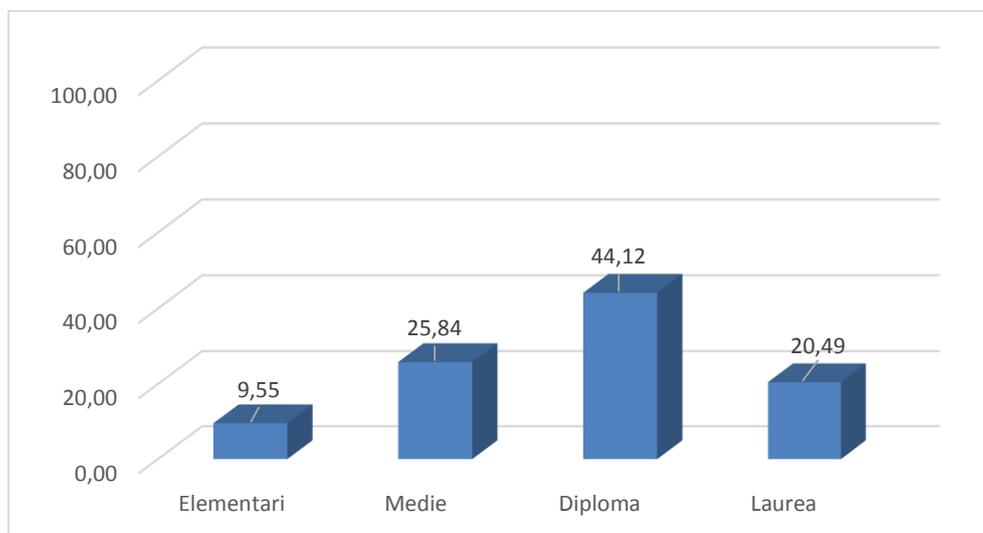
Figura 10 - Composizione % degli individui working poor per classe di età in Emilia-R. (2009-2013)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati It-Silc 2010-2014

Un altro aspetto che appare discriminante è la classe di età. La Figura 10 mostra come solo il 17% degli individui working poor abbia meno di 30 anni e un'età compresa tra i 56 e i 65 anni. Possiamo sostenere, quindi, che la condizione di lavoratore povero riguardi soprattutto quella fascia di individui che si trovano nel pieno dell'età adulta. Questo può essere dovuto al fatto che gli individui fino a 30 anni spesso non hanno ancora una famiglia da mantenere, per cui riescono ad usufruire di una quota maggiore del salario percepito; gli individui con età inferiore ai 65 anni, al contrario, vivono in famiglie in cui i figli possono essere già diventati autonomi economicamente e ciò riduce le esigenze di spesa familiari.

Figura 11 - Composizione % degli individui working por per livello di istruzione in Emilia-R. (2009-2013).



Fonte: Nostre elaborazioni su dati It-Silc 2010-2014

Altro aspetto da prendere in considerazione è il livello di istruzione dei lavoratori poveri. Possiamo notare che gli working poor sono prevalentemente diplomati (il 44%). Al contrario, coloro che possiedono la licenza elementare non raggiungono il 10% del totale degli working poor. Questo sembra essere spiegato in maniera coerente dalla tipologia di contratto di lavoro. Se si analizza la distribuzione del livello di istruzione tra coloro che hanno un contratto di lavoro a tempo determinato, emergono le stesse conclusioni di cui sopra. Sul totale dei contratti di lavoro a termine, circa l'8% riguarda individui con al più la licenza elementare, il 22% coloro che hanno la licenza media, il 44% i diplomati e il 26% coloro che possiedono una laurea. Questo dimostra che, effettivamente, i lavoratori diplomati sono quelli che più degli altri soffrono una situazione lavorativa precaria, che si riflette in una condizione salariale che non garantisce al lavoratore l'uscita dalla povertà.

Per quanto riguarda, infine, la condizione professionale degli working poor, va evidenziata una concentrazione di questi tra i lavoratori autonomi (il 50% del totale) e tra gli operai (il 33%). Le altre figure professionali, quali gli impiegati e i dirigenti, sono per natura meno precarie rispetto alle altre e comprendono solo il 7% del totale degli working poor.

4. La deprivazione materiale

Per entrare ancora di più nello stato di bisogno delle famiglie in Emilia-Romagna, è stato preso in esame il concetto di deprivazione materiale. Seguendo l'impostazione dell'Istat, che si basa sulle linee guida definite dall'Eurostat (2012), abbiamo definito un indicatore di grave deprivazione materiale che tiene conto di diverse dimensioni della vita di un individuo. Tale indice rappresenta la quota di famiglie che dichiarano almeno quattro delle nove deprivazioni elencate di seguito:

- Non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa;
- Non potersi permettere un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni;
- Non riuscire a sostenere spese impreviste;
- Non potersi permettere un telefono;
- Non potersi permettere un televisore;
- Non potersi permettere una lavatrice;
- Non potersi permettere un'automobile;
- Non potersi permettere il riscaldamento adeguato dell'abitazione;
- Avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo).

Nel periodo 2009-2013 il 3,6% delle famiglie in Emilia-Romagna si sono trovate in condizione di grave deprivazione materiale, mentre lo stesso tasso calcolato a livello nazionale è pari al 4,7%. Il tasso di deprivazione è aumentato tra il 2009 e il 2013 passando dal 2,6% di inizio periodo al 3,7% del 2013.

La tipologia familiare più colpita dalla deprivazione è quella monogenitoriale, sia considerando le famiglie in Emilia-Romagna sia tutte le famiglie italiane. Tassi più alti rispetto alla media si registrano anche per le famiglie composte da single con meno di 65 anni e dalle coppie con 3 o più figli. Queste tre tipologie rappresentano quasi il 70% delle famiglie che in Emilia-Romagna versano in grave stato di deprivazione.

Tabella 4: Tasso di grave deprivazione materiale in Emilia-Romagna e Italia (2009-2013)

Tipologia familiare	Emilia-Romagna	Italia
Single < 65 anni	5.3 %	6.4 %
Single > 65 anni	2.3 %	3.7 %
Coppia senza figli - donna < 65 anni	2.3 %	2.9 %
Coppia senza figli - donna > 65 anni	1.0 %	1.8 %
Coppia con 1 o 2 figli	2.3 %	3.6 %
Coppia con 3 o più figli	4.2 %	5.3 %
Monogenitoriale	8.1 %	7.7 %
Altro	3.5 %	7.3 %
Totale	3.7 %	4.7 %

Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

La grave deprivazione materiale colpisce soprattutto le famiglie il cui capofamiglia sia poco istruito, disoccupato oppure operaio, che abbia meno di 56 anni. Al contrario, le famiglie che soffrono meno la condizione di grave deprivazione sono quelle con capofamiglia laureato, pensionato o impiegato/dirigente e con più di 65 anni, con più di un percettore di reddito da lavoro.

Tabella 5: Tipologia di deprivazione materiale in Emilia-Romagna e Italia (2009-2012)

Tipologia di deprivazione	Emilia-Romagna	Italia
No vacanze	33.5%	47.1%
No pranzo	7.7%	12.9%
No spese impreviste	26.1%	38.8%
No telefono	0.1%	0.4%
No tv	0.3%	0.3%
No lavatrice	0.5%	0.4%
No auto	3.0%	2.5%
No riscaldamento	8.8%	17.6%
No pagamenti casa	11.1%	11.7%

Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

Come si può notare la deprivazione è quasi sempre più bassa in Emilia-Romagna rispetto a quanto si osserva per l'Italia. La tipologia di deprivazione più diffusa in Emilia-Romagna è quella riguardante la possibilità di concedersi almeno una settimana di vacanze all'anno (33,5%), seguita dall'incapacità di affrontare le spese impreviste (dichiarata dal 26% delle famiglie in Emilia-Romagna). Percentuali rilevanti si osservano anche per le spese relative all'abitazione (bollette, mutuo, affitto e spese per il riscaldamento), mentre sono praticamente nulle le quote di famiglie che dichiarano di non possedere un'automobile, un telefono o una lavatrice. In Italia si osserva una situazione sostanzialmente simile per quanto riguarda le tipologie di privazione più diffuse, ma rispetto ai dati nazionali in Emilia-Romagna la deprivazione è più alta per quanto riguarda la privazione dall'auto e dalla lavatrice; è significativamente più bassa, invece, la quota di famiglie emiliano-romagnole che dichiarano di avere difficoltà ad affrontare spese impreviste o che non riescono a sostenere le spese necessarie al riscaldamento dell'abitazione rispetto a quanto rilevato a livello nazionale.

Per concludere, dall'analisi è emerso che la composizione della popolazione in grave stato di deprivazione materiale è molto simile a quella di chi si trova in condizioni di povertà assoluta, a conferma di quanto sottolineato da Brandolini (2014).

5. La disuguaglianza nella distribuzione del reddito in Emilia-Romagna

Dopo aver presentato un dettagliato profilo della povertà assoluta in Emilia-Romagna, eseguendo alcuni confronti con il dato nazionale e la situazione di altre due regioni del Nord (Veneto e Lombardia), simili dal punto di vista socio-economico, qui di seguito presenteremo un quadro della disuguaglianza e della distribuzione del reddito in Emilia-Romagna, comparandoli con la situazione osservata a livello nazionale.

Tabella 6: Quota % dei vari tipi di reddito equivalente posseduti da ciascun quintile di famiglie (2009-2013)

	Reddito originario	Reddito lordo	Reddito monetario	Reddito disponibile
Emilia-Romagna				
1	6.6%	7.2%	8.2%	9.0%
2	12.4%	12.5%	13.6%	14.5%
3	16.8%	16.8%	17.5%	18.1%
4	22.2%	22.2%	22.4%	22.4%
5	42.0%	41.3%	38.3%	36.0%
Italia				
1	5.3%	6.0%	6.9%	7.9%
2	11.3%	11.6%	12.9%	13.6%
3	16.4%	16.4%	17.4%	17.9%
4	22.8%	22.7%	23.0%	22.9%
5	44.2%	43.3%	39.8%	37.7%

Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

Tabella 7: Indice di Gini per tipologia di reddito equivalente (2009-2013)

		Reddito originario	Reddito lordo	Reddito monetario	Reddito disponibile
Gini	Emilia-Romagna	0,350	0,339	0,300	0,268
	Italia	0,386	0,370	0,327	0,298
P90/P10	Emilia-Romagna	4,62	4,32	3,63	3,20
	Italia	6,03	5,30	4,27	3,82

Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

La Tabella 6 e la Tabella 7 mostrano rispettivamente la quota percentuale dei vari tipi di reddito equivalente posseduti da ciascun quintile di famiglie e la variazione dell'indice di Gini e del rapporto P90/P10⁵ per le medesime tipologie di redditi. Premesso che ogni quintile contiene il 20% delle famiglie emiliano-romagnole o italiane a seconda del caso, spieghiamo brevemente come sono calcolate le quattro tipologie di reddito considerate così come proposto in Baldini e Toso (2009). Il

⁵ L'indice di disuguaglianza P90/P10 rappresenta appunto il rapporto tra il reddito familiare equivalente del 90esimo percentile (il livello di reddito superiore al 90% dei redditi della distribuzione) e quello del decimo percentile.

“reddito originario” rappresenta la somma dei redditi da lavoro (comprese le pensioni di anzianità e quelle di reversibilità) e capitale e dei trasferimenti privati, al lordo delle imposte; il “reddito lordo” è ottenuto aggiungendo anche i trasferimenti pubblici (compresa l’indennità di disoccupazione); il “reddito monetario” (o reddito netto) è calcolato detraendo dal reddito lordo imposte e contributi sociali; mentre per “reddito disponibile” intendiamo il reddito monetario con l’aggiunta dei fitti imputati sull’abitazione di proprietà e la sottrazione di eventuali interessi passivi sui mutui.

Dalla Tabella 6 osserviamo come tra le varie tipologie di reddito considerato quello distribuito in maniera più disomogenea è il reddito originario, infatti in Emilia-Romagna il 20% delle famiglie più povere ne detiene solamente il 6,6%, mentre il quintile più ricco ne possiede ben il 42%. I trasferimenti monetari, prevalentemente di carattere sociale, esercitano uno scarso impatto sulla distribuzione del reddito, come si può notare dal fatto che sia in Emilia-Romagna che in Italia la distribuzione per quintili di famiglie del reddito originario e lordo sono molto simili. Se consideriamo invece il reddito monetario vediamo che, mentre i primi tre quintili vedono aumentare la propria quota del reddito totale di circa un punto percentuale, l’ultimo quintile in Emilia-Romagna perde poco meno di tre punti percentuali. È evidente come l’effetto redistributivo dato da trasferimenti e contributi sociali, ma soprattutto dall’imposta personale sul reddito, risulti (in Emilia-Romagna così come in Italia) poco efficace nel ridurre la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, a differenza di quanto avviene in altri Paesi europei (Immervoll, et al. 2006).

Come già ricordato sopra, la Tabella 7 ci mostra la variazione dell’indice di Gini a seconda delle voci di reddito equivalente utilizzate per il suo calcolo. Confrontando il livello dell’indice per l’Emilia-Romagna e l’Italia osserviamo come, a prescindere dalla tipologia di reddito utilizzata, la disuguaglianza risulti inferiore nel primo caso. Il confronto di questo indice per le quattro tipologie di reddito considerate ci conferma che passando dal reddito originario al reddito lordo, l’indice di Gini si riduce solamente del 2,3%, a conferma dello scarso impatto redistributivo dei trasferimenti. L’impatto redistributivo delle imposte sul reddito e dei contributi sociali è decisamente più elevato, come mostra la riduzione dell’indice di Gini (-11,6%). Se nel calcolo del reddito si include anche il valore di servizio dell’abitazione, data l’ampia diffusione della proprietà sulla prima casa (Brandolini 2009), in Emilia-Romagna così come in Italia, l’indice di Gini si riduce di circa 3 punti.

Infine, nella parte bassa della Tabella 7 osserviamo l’indice p90/p10 che mostra il rapporto tra il reddito del 90esimo percentile e quello del decimo percentile di famiglie emiliano-romagnole. Notiamo come da una differenza originaria tra i redditi dei due percentili pari al 4,62%, con l’effetto redistributivo di trasferimenti, imposte dirette e contributi sociali, il rapporto tra i due percentili si riduca a 3,63% e a 3,20% se si considerano anche i fitti imputati.

6. Considerazioni conclusive

La povertà è un fenomeno estremamente complesso e multidimensionale che può variare, oltre che nel tempo, anche tra un territorio e l'altro e, anche all'interno della stessa area, può differire notevolmente in base alle caratteristiche dei gruppi sociali. Sulla base di ciò, nel presente lavoro abbiamo costruito un profilo della povertà assoluta in Emilia-Romagna per il periodo 2009-2013, così come della deprivazione materiale e della disegualianza nella distribuzione dei redditi, confrontando i valori osservati con il dato nazionale e con quelli di Veneto e Lombardia. Questo lavoro, fornendo una visione ampia e articolata della povertà in Emilia-Romagna, potrebbe rappresentare un punto di partenza per la predisposizione di schemi di contrasto alla povertà. Data la limitatezza dei trasferimenti di carattere assistenziale, è essenziale che le politiche messe in campo in questo settore siano il più possibile "politiche informate", ovvero che la loro implementazione sia preceduta da una fase di analisi e ricognizione per individuare chi dovrebbe essere il target della politica. A parità di risorse messe in campo, un'attenta individuazione delle fasce di popolazione in condizione di bisogno è essenziale per aumentare l'efficienza della misura.

Tornando a quanto emerso dal presente lavoro, è possibile riassumere in alcuni punti i più rilevanti aspetti emersi. Il primo riguarda l'incremento della povertà in Emilia-Romagna dal 2009 al 2013. A inizio periodo, infatti, la regione si distingueva per livelli di povertà inferiori rispetto a quelli osservati in Veneto e Lombardia, le quali registravano a loro volta tassi inferiori a quelli nazionali. A fine periodo, la situazione dell'Emilia-Romagna si è uniformata a quella delle altre due regioni, in cui la povertà si è mantenuta pressoché stabile (in Veneto addirittura è diminuita). In generale, l'incremento della povertà e della deprivazione materiale non ha comportato cambiamenti nella composizione della popolazione povera. Infatti, l'aumento dell'incidenza della povertà assoluta è stato relativamente maggiore tra le categorie socio-demografiche per le quali già nel 2009 si osservavano tassi più elevati, vale a dire: le famiglie numerose (con 3 o più figli), quelle monogenitoriali e i nuclei composti da un unico individuo con meno di 65 anni.

Sebbene nell'intero periodo il livello di povertà assoluta in Emilia-Romagna (3,7%) sia decisamente inferiore a quello nazionale (6,4%), la quota di famiglie quasi povere (il cui reddito è compreso tra il 100 e il 120% della soglia di povertà) è pressoché analoga tra le due ripartizioni geografiche (2,5 e 2,8%). Pur non essendo classificabili come famiglie povere, queste presentano comunque caratteri di vulnerabilità economica che andrebbero monitorati.

Dall'analisi svolta è emerso come il lavoro rappresenti uno strumento di garanzia contro la povertà, a patto che a lavorare siano almeno due componenti. Infatti, in Emilia-Romagna, le famiglie con un solo percettore di reddito da lavoro registrano tassi di povertà pressoché simili a quelli dei nuclei in cui non è presente alcun percettore di reddito. È all'interno di questa categoria che si concentrano i cosiddetti *working poor*, ovvero i percettori di reddito da lavoro che si trovano in tale condizione di disagio. Il lavoro rappresenta, quindi, una condizione necessaria ma non sufficiente per contrastare il fenomeno della povertà.

Infine, abbiamo visto come i trasferimenti pubblici di carattere sociale (escluse le pensioni) hanno un impatto scarso - se non nullo - nel modificare la distribuzione del reddito e, di riflesso, nel ridurre le condizioni di difficoltà economica.

Bibliografia

- Alberio, Marco;. *The working poor condition in Europe: a focus on Italy*. Le Cahiers du crise, Collection Etudes théoriques, 2011.
- Baldini, Massimo, and Stefano Toso. *Crisi economica, distribuzione del reddito e politiche sociali*. CAPP, 2015.-. *Disuguaglianza, povertà e politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 2009.
- Banca d'Italia. *L'economia delle regioni italiane: dinamiche recenti e aspetti strutturali*. Economie regionali, Banca d'Italia, 2014.
- Baratta, Lidia. "Linkiesta." luglio 5, 2014. <http://www.linkiesta.it/it/article/2014/07/05/working-poor-quando-lavorare-non-basta-per-campare/22030/>.
- Brandolini, Andrea. "L'evoluzione recente della distribuzione del reddito in Italia." In *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, by Andrea Brandolini, Saraceno Chiara, & Antonio Schizzerotto, 39-67. Bologna: il Mulino, 2009.
- Brandolini, Andrea. "The Big Chill. Italian Family Budgets after the Great Recession." Edited by Carlo Fusaro, & Amie Kreppel. *Italian Politics* (Berghahn), 2014.
- Cannari, Luigi, and Giovanni D'Alessio. *La distribuzione del reddito e della ricchezza*. Banca D'Italia, Temi di Discussione, n. 482, 2003.
- Caselli, Davide. "La realtà della povertà italiana." In *Dopo la crisi: costruire il welfare*. Roma: Caritas, 2015.
- De Capite , Nunzia. "Le scelte di politica sociale." In *Dopo la crisi: costruire il welfare*. Caritas, 2015.
- Eurostat. *Measuring material deprivation in the EU: Indicators for the whole population and child-specific indicators*. Eurostat Methodologies and Working Papers, 2012.
- Immervoll, H, H Lietz, C Mantovani, D O'Donoghue, C Sutherland, and G Verbist. "Household Incomes and Redistribution in the European Union: Quantifying the Equivalizing Properties of Taxes and Benefits." In *The Distributional Effects of Government Spending and Taxation*, by D B (a cura di) Papadimitriou, 135-165. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
- Istat. "La povertà in Italia." Roma, 2015.
- Istat. "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale." 2008.
- OECD. "Studi economici dell'OCSE Italia." 2015.
- Verma, Veronica, Francesca Gagliardi, and Carlo Ferretti. "Cumulation of poverty measures to meet new policy needs." In *Advances in Theoretical and Applied Statistics*, by Nicola Torelli , & Francesco Pesarin. Springer, 2013.

Appendice

Per la correzione dei pesi campionari Verma, Gagliardi, Ferretti (2013) e Cannari, D'Alessio (2003) propongono due metodologie da seguire, basate rispettivamente sulla correzione delle varianze delle stime e dei coefficienti di riporto all'universo. Sulla base di queste indicazioni è stato ricavato il fattore di correzione dei coefficienti di riporto all'universo, al fine di evitare che le famiglie presenti più volte nel dataset abbiano un peso eccessivo.

$$\text{fattore di correzione} = \frac{1}{(1 - \rho)}$$

Per come è strutturata l'indagine cross-section, alla famiglia che viene intervistata per quattro anni di seguito non viene assegnato un codice identificativo univoco, quindi per la stima del coefficiente di correlazione dei redditi delle famiglie tra un anno all'altro - necessario per potere correggere la distorsione - abbiamo fatto ricorso alla componente *panel* dell'Indagine SILC. All'interno di questo dataset, prendendo come variabile di riferimento il reddito disponibile familiare (HY020), abbiamo stimato la correlazione tra tale variabile e la stessa con un anno di ritardo. La correlazione stimata ρ è quindi la media delle correlazioni tra i redditi delle famiglie calcolate a un anno di distanza: una buona approssimazione della correlazione a due e tre anni di distanza può essere rappresentata da ρ^2 e ρ^3 ; di converso, per le famiglie che sono presenti solo un anno all'interno del dataset è stato attribuito un coefficiente di correlazione arbitrario, pari alla radice quadrata di ρ , in modo tale da attribuire un maggiore peso a queste famiglie.

Tabella 8: Coefficienti di correlazione e fattori di correzione dei pesi campionari per anni di permanenza.

Coefficiente di correlazione	Fattore di correzione	Anni di permanenza
$\rho^{0.5} = 0.9202$	12.53	1
$\rho = 0.8468$	6.53	2
$\rho^2 = 0.7171$	3.53	3
$\rho^3 = 0.6072$	2.55	4

Fonte: Nostra elaborazione sull'Indagine longitudinale IT-SILC 2009-2012

A questo punto il fattore di correzione è stato ponderato tenendo conto della composizione per anno dei gruppi di rotazione (individuati nell'Indagine tramite la variabile DB075) e trasformato in modo che per ogni anno la media dei fattori di correzione fosse pari a 1. Questo è stato fatto per redistribuire i coefficienti di riporto all'universo senza alterare la rappresentatività statistica del campione. Infine, i pesi attribuiti alle singole famiglie sono stati moltiplicati per i fattori di correzione ponderati corrispondenti.

Questa metodologia ci ha consentito di eliminare la distorsione derivante dal pooling di indagini cross-section, attribuendo un peso maggiore alle famiglie che sono presenti per meno tempo all'interno del dataset e, di riflesso, un peso minore a quelle presenti per due o più anni.

Allegati

Allegato 1: Caratteristiche delle famiglie in povertà assoluta (Emilia-Romagna)

Caratteristiche della famiglia	Tasso di rischio di povertà	Comp. % famiglie a rischio di povertà	Comp. % famiglie totali
Tipologia familiare			
Persona sola 65 -	7.1%	35.6%	18.8%
Persona sola 65 +	2.2%	9.0%	15.2%
Coppia (donna 65-)	2.3%	7.8%	12.9%
Coppia (donna 65+)	0.3%	1.0%	11.0%
Coppia con 1 o 2 figli	0.8%	2.3%	10.4%
Coppia con 3 o più figli	3.7%	19.6%	19.6%
Monogenitoriale	8.4%	19.6%	8.7%
Altro	5.7%	5.2%	3.4%
Totale	3.7%	100%	100%
Numero di componenti della famiglia			
1 componente	4.9%	44.5%	33.9%
2 componenti	2.6%	20.9%	30.6%
3 componenti	3.0%	15.3%	19.0%
4 componenti	3.9%	13.1%	12.5%
5 o più componenti	5.8%	6.2%	4.0%
Totale	3.7%	100%	100%
Classe di età del capofamiglia			
Fino a 30 anni	7.8%	13.3%	6.3%
Da 31-40 anni	6.6%	33.1%	18.6%
Da 41 a 55 anni	4.0%	32.9%	30.9%
Da 56 a 65 anni	2.7%	10.7%	14.7%
Più di 65 anni	1.3%	10.1%	29.6%
Totale	3.7%	100%	100%
Titolo di studio del capofamiglia			
Licenza elementare	2.3%	14.3%	23.2%
Licenza media	4.3%	27.7%	24.0%
Diploma	4.5%	43.7%	36.6%
Laurea	3.3%	14.4%	16.2%
Totale	3.7%	100%	100%
Condizione professionale del capofamiglia			
Operaio	3.4%	20.4%	22.4%
Impiegato/dirigente	1.0%	5.7%	22.1%
Autonomo	5.5%	21.5%	14.4%
Disoccupato	30.3%	21.4%	2.6%
Pensionato	1.4%	4.5%	12.2%
Altro	3.8%	26.6%	26.3%
Totale	3.7%	100%	100%

Titolo di godimento dell'abitazione			
Affitto	10.5%	58.0%	20.6%
Proprietà	1.9%	33.0%	66.1%
Usufrutto	0.4%	0.4%	3.7%
Uso gratuito	3.4%	9.6%	9.6%
Totale	3.7%	100%	100%
Cittadinanza			
Italiana	2.8%	68.1%	89.7%
Straniera	11.4%	31.9%	10.3%
Totale	3.7%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

Allegato 2: Determinanti della povertà assoluta per area geografica. Probit, effetti marginali (2009-2013).

	Variabili indipendenti	EMILIA-ROMGNA	LOMBARDIA	VENETO	ITALIA
		y=povass	y=povass	y=povass	y=povass
	Italiano	-0.0107***	-0.0092***	-0.0070	-0.0142***
	Uomo	-0.0044**	-0.0082***	-0.0114***	-0.0120***
TITOLO DI GODIMENTO ABITAZIONE	Affitto	0.0129***	0.0169***	0.0267***	0.0251***
	Proprietà	-0.0017	-0.0019	-0.0001	-0.0112***
COMPOSIZIONE FAMILIARE	Numero lavoratori	-0.0148***	-0.0147***	-0.0110***	-0.0322***
	Numero di componenti	-0.0031**	-0.0049***	-0.0047**	-0.0007
	Numero di minori	0.0064***	0.0092***	0.0056*	0.0093***
	Numero di disabili	-0.0016	-0.0005	0.0079	-0.0058***
CONDIZIONE PROFESSIONALE CAPOFAMIGLIA	Operaio	-0.0108***	-0.0131***	-0.0251***	-0.0197***
	Impiegato/dirigente	-0.0185***	-0.0245***	-0.0382***	-0.0391***
	Autonomo	0.0050	0.0039	-0.0018	0.0096***
	Disoccupato	0.0111***	0.0049	0.0073	0.0157***
	Pensionato	-0.0109***	-0.0132***	-0.0111***	-0.0253***
TITOLO DI STUDIO DEL CAPOFAMIGLIA	Elementari	-0.0058*	-0.0006	-0.0022	0.0102***
	Licenza media	0.0011	0.0001	0.0040	0.0071***
	Laurea	-0.0040	-0.0075***	-0.0084*	-0.0090***
CLASSE DI ETA' DEL CAPOFAMIGLIA	Fino a 30 anni	0.0029	0.0125***	0.0005	0.0180***
	41-55	-0.0062***	0.0025	0.0002	0.0001
	56-65	-0.0137***	-0.0094***	-0.0134**	-0.0179***
	Più di 65 anni	-0.0302***	-0.0239***	-0.0327***	-0.0614***
	N	7121	9778	5228	96143
	Pseudo - R ²	0.3128	0.2914	0.2570	0.2765

Nota: ***se p-value<0.01; ** se p-value<0.05; * se p-value<0.10.

Fonte: Nostra elaborazione su dati IT-SILC 2010-2014

SIA E RES: stime di beneficiari e spesa in Emilia Romagna

Massimo Baldini, Manuel Reverberi, Andrea Trapani

Dipartimento di Economia “Marco Biagi”, Unimore

Ottobre 2016

Sintesi

In questa nota stimiamo, per la regione Emilia Romagna, la platea di potenziali beneficiari ed il costo totale di due nuove misure di contrasto della povertà assoluta: il Sostegno per l’Inclusione Attiva, che le famiglie italiane possono richiedere da inizio settembre 2016, ed il Reddito di Solidarietà, un trasferimento monetario che la Regione Emilia Romagna si appresta ad introdurre per le famiglie residenti nel territorio regionale. Le stime sono effettuate sul dataset IT-Silc, sul quale abbiamo riprodotto l’Isee per ciascun nucleo. Le numerose condizioni alle quali è sottoposto il diritto di ricevere la misura nazionale, in particolare la necessità di raggiungere un punteggio minimo in una valutazione multidimensionale del bisogno, restringono decisamente il numero delle famiglie interessate al sia in Emilia Romagna. Il Reddito di solidarietà, pur condividendo molte delle regole di applicazione del Sia, ha una platea più ampia, perché non dipende da questa valutazione multidimensionale.

Sia e Res: criteri d’accesso

Il decreto 26 Maggio 2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze contiene le linee guida per l’estensione del SIA (Sostegno per l’Inclusione Attiva) su tutto il territorio nazionale, dopo la sperimentazione che ha coinvolto circa 7 mila famiglie nei 12 grandi Comuni italiani nel corso del 2015. All’art. 4 il Decreto specifica i requisiti che il Soggetto Richiedente e il relativo Nucleo Familiare Beneficiario devono dimostrare di possedere al momento della presentazione della richiesta e per tutta la durata di erogazione del beneficio. Premesso che, qualora il soggetto richiedente sia cittadino extra-comunitario, questo deve risultare titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (che si ottiene a partire dal quinto anno di permanenza in Italia), oppure se cittadino comunitario deve essere residente in Italia da almeno due anni, i requisiti per potere accedere alla misura, suddivisi in tre categorie, sono i seguenti:

a. Requisiti riguardanti la composizione del nucleo familiare, almeno uno dei quali deve essere posseduto dal nucleo familiare:

- 1) Presenza di un componente con meno di 18 anni di età;
- 2) Presenza di un componente con disabilità e di almeno un suo genitore;
- 3) Presenza di una donna in stato di gravidanza accertata.

b. Requisiti riguardanti la condizione economica del nucleo:

- 1) ISEE o ISEE corrente inferiore o uguale a 3.000 euro. Se sono presenti minorenni con valori ISEE diversi, si assume il valore inferiore.
- 2) Ammontare di altri trattamenti economici, anche fiscalmente esenti, di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale non superiore ai 600 euro mensili per l'intero nucleo.
- 3) Nessun componente deve beneficiare della NASPI (Nuova Assicurazione Sociale Per l'Impiego) o dell'ASDI (Assegno di Disoccupazione);
- 4) Assenza di veicoli immatricolati la prima volta nei 12 mesi precedenti la richiesta, o di cilindrata superiore a 1.300 cc, nonché motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati per la prima volta nei tre anni precedenti.

c. Valutazione multidimensionale del bisogno. Il nucleo familiare deve raggiungere un punteggio di almeno 45 punti, sulla base della seguente scala multidimensionale.

Carichi familiari (massimo 65 punti):

- 1) 10 punti con due minori in famiglia, 20 con tre figli minori e 25 con quattro o più figli minori;
- 2) 5 punti se almeno un componente ha meno di 36 mesi di età;
- 3) 25 punti se la famiglia è composta da un solo genitore e dai figli minorenni;
- 4) 5 punti se un componente ha una condizione di disabilità grave, 10 in caso di non autosufficienza.

Condizione economica (massimo 25 punti): i punti assegnati sono calcolati attraverso la formula $[25 - \text{valore ISEE}]/120$.

Condizione lavorativa (10 punti): se tutti i componenti in età attiva si trovano in stato di disoccupazione.

Oltre a requisiti di natura prettamente economica, quali la soglia ISEE o il limite per i trattamenti economici, sono previsti anche requisiti relativi alla composizione del nucleo familiare. Il primo aspetto rilevante riguarda la possibilità di richiedere il SIA solo se nella famiglia è presente un minorenni o un disabile insieme ad un suo genitore. Per quanto riguarda gli aspetti economici, il requisito più rilevante è rappresentato dalla soglia ISEE fissata a 3.000 euro. Tali criteri di accesso

risultano ulteriormente accentuati dalla valutazione multidimensionale del bisogno che, come vedremo più avanti, sembra essere il requisito che più di ogni altro restringe la platea dei beneficiari.

Tabella 1: Ammontare del SIA in base alla composizione familiare

Numero di componenti	Ammontare del beneficio mensile
1	80 €
2	160 €
3	240€
4	320 €
5 o più	400 €

Fonte: D.P.C.M. n. 159/2013

L'ammontare mensile del beneficio è di 80 euro per componente, per cui l'ammontare percepito dalla famiglia è definito come indicato nella Tabella 1. Una famiglia idonea può ricevere, quindi, dai 960 ai 4.800 euro all'anno, a seconda del numero di componenti.

Mentre l'erogazione monetaria rappresenta la componente passiva della misura in questione, il SIA si compone anche di una parte attiva, volta alla riattivazione dei nuclei beneficiari. Si tratta di una vera e propria presa in carico della famiglia, finalizzata al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale. I Comuni hanno il compito di predisporre un progetto, il quale è redatto da un'équipe multidisciplinare sulla base di una valutazione dei bisogni della famiglia. Le attività richieste ai membri del nucleo riguardano la ricerca attiva di un'occupazione e l'accettazione di congrue offerte di lavoro, l'adesione a iniziative di carattere formativo, comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute. La sottoscrizione del progetto da parte dei membri del nucleo familiare è vincolante ai fini dell'erogazione monetaria: la mancata sottoscrizione del patto, infatti, determina l'immediata sospensione del beneficio. Il progetto può prevedere anche l'integrazione dei servizi offerti dal Comune con altri servizi gestiti da altre amministrazioni o da organizzazioni non profit. In questo senso, la componente attiva del SIA richiederà uno sforzo non irrilevante alle amministrazioni locali, le quali dovranno garantire adeguate forme di collaborazione e di coordinamento in modo da coinvolgere soggetti sia pubblici che privati.

Alla luce delle recenti misure nazionali di contrasto alla povertà adottate nell'ultimo anno, la Regione Emilia-Romagna ha introdotto un'importante novità nel proprio bilancio per il 2016. Si

tratta dell'istituzione di un fondo regionale per la promozione di misure di contrasto alla povertà estrema¹ con la funzione di integrare le analoghe risorse nazionali destinate all'Emilia-Romagna.

I circa 35 milioni di euro annui in arrivo dal Fondo nazionale si sommeranno quindi agli ulteriori 35 milioni di euro annui messi a disposizione dalla Regione. Tuttavia, mentre le risorse nazionali saranno destinate ai nuclei famigliari con minori e/o disabili e con ISEE inferiore a 3.000 euro che rispettano gli ulteriori requisiti visti sopra, la misura regionale – chiamata Reddito di Solidarietà (RES) – estenderà la platea di beneficiari, permettendo l'accesso alla misura a tutti i nuclei con ISEE inferiore alla soglia di 3.000 euro. Rimangono validi, per la misura regionale, anche i seguenti requisiti:

- permesso per soggiornanti di lungo periodo per gli stranieri;
- l'ammontare complessivo dei trattamenti economici di natura previdenziale, assistenziale o indennitaria non deve superare i 7.200 euro annui;
- nessun componente del nucleo familiare deve essere beneficiario di NASpI o ASDI.

Livello di spesa e platea di beneficiari

In breve, l'insieme di SIA e RES dovrebbe coprire buona parte della popolazione emiliano-romagnola con ISEE inferiore alla soglia fissata a 3.000 euro. L'Emilia-Romagna andrebbe di fatto ad introdurre uno schema universale di reddito minimo simile a quelli già presenti in alcune regioni italiane.

Per stimare i possibili beneficiari ed il costo di queste due misure, abbiamo eseguito alcune elaborazioni sui dati dell'indagine campionaria IT-Silc: in particolare, abbiamo effettuato un pooling delle 2 più recenti indagini (condotte nel 2013 e nel 2014) al fine di ampliare la dimensione campionaria e ottenere così stime più robuste. I risultati sono stati ottenuti moltiplicando le quote stimate per il Nord Italia (ancora per ragioni di dimensione del campione) per il numero di famiglie e individui residenti in Emilia-Romagna. Tutti i valori monetari sono aggiornati all'indice dei prezzi del 2016.²

Nella seguente tabella forniamo una stima in primo luogo del numero di famiglie e individui che hanno ISEE inferiore ai 3000 euro, senza considerare altre condizioni (1); inoltre, vengono presentate le stime della potenziale platea di beneficiari e del costo del SIA (2) e del RES (3) in Emilia-Romagna. Presentiamo solo i valori centrali delle stime, che ovviamente sono caratterizzate da un certo intervallo di confidenza.

¹ <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/news/2015/reddito-di-solidarieta-75-milioni-contro-la-poverta>

² Il programma è disponibile a richiesta.

Tabella 2 – Numero di beneficiari e livello di spesa per SIA e RES in Emilia-Romagna (Take-Up 100%).

	Quota % famiglie	Numero famiglie	Numero individui	Spesa (mln euro)
ISEE<3000	2,43%	48.284	91.434	
	(2,21-2,65)	(43.912-52.655)	(85.542-97.326)	
SIA	0,17%	3.290	7.870	8,0
	(0,11-0,22)	(2.135-4.440)	(6.120-9.610)	(5,1-10,9)
RES	1,57%	31.150	55.150	54,0
	(1,39-1,74)	(27.623-34.676)	(50.557-59.747)	(46,7-61,3)

Nota: tra parentesi sono riportati gli intervalli di confidenza delle stime per un livello di significatività del 5%
Fonte: nostre elaborazioni su dati IT-Silc 2013-2014

La Tabella 2 mostra un'evidente difficoltà di spesa delle risorse nazionali destinate all'Emilia-Romagna per l'erogazione del SIA. Infatti, a fronte dei 38 milioni di euro assegnati alla regione, solo 8 milioni verrebbero spesi nell'erogazione del SIA alle circa 3.300 famiglie potenzialmente beneficiarie. Le ragioni di un tale scostamento tra risorse disponibili e risorse potenzialmente spese non vanno rintracciate tanto nel basso numero di famiglie con ISEE inferiore a 3.000 euro (sarebbero infatti circa 48.000 in Emilia-Romagna), quanto piuttosto nelle eccessive restrizioni poste all'accesso alla misura. In particolare, la valutazione multidimensionale del bisogno è un requisito eccessivamente selettivo, che peraltro insiste sulle altre condizioni richieste per accedere al beneficio.

Essendo il RES un programma configurato come un'estensione del SIA a favore della restante parte di popolazione con ISEE inferiore a 3.000 euro che non può ottenere il SIA, va da sé che quanto più il numero di beneficiari della misura nazionale sarà ristretto, tanto più estesa sarà la platea beneficiaria della politica regionale, determinando un incremento della potenziale spesa a carico della Regione. Circa 31 mila famiglie emiliano-romagnole dovrebbero rispettare i requisiti per accedere al RES, per una spesa stimata di 54 milioni di euro. Al Res accedono quindi non solo le famiglie con ISEE < 3000 senza figli minori o figli disabili, ma anche quelle con figli minori o disabili che, malgrado un ISEE inferiore a 3000 euro, non ottengono il SIA a causa del punteggio di valutazione multidimensionale non sufficientemente elevato.

Va detto però che misure di questo tipo non riescono mai a raggiungere la totalità della popolazione idonea: il *take-up* di redditi minimi di questo tipo è sempre, sulla base di analoghe esperienze regionali e internazionali, decisamente inferiore al 100%. Possiamo assumere come molto più realistico un take-up del 70%. Nel caso del RES questo significa che, ipotizzando un take-up del 70%, la spesa stimata si aggirerebbe intorno ai 38 milioni di euro, andando a raggiungere poco meno di 22 mila famiglie residenti in regione. I valori puntuali di queste stime sono ovviamente solo indicativi delle "vere" dimensioni di questi fenomeni, che si potranno conoscere solo tra diversi mesi, ma queste stime forniscono comunque alcune indicazioni generali:

in Emilia Romagna, una platea estremamente ridotta per il SIA, molto superiore invece quella del RES, che comunque dovrebbe interessare poco più dell'1% delle famiglie residenti in regione.

Res in Emilia-Romagna: possibili schemi alternativi

Tabella 3: Stime per SIA e RES in Emilia-Romagna esclusa la valutazione multidimensionale del bisogno (take-up 100%)

	Quota % famiglie	Numero famiglie	Numero individui	Spesa (mln euro)
SIA	0,57 (0.46 - 0.68)	11.338 (9183 - 13493)	35.714 (31977 - 39451)	34,5 (27.5 - 41.5)
RES	1,17 (1.02 - 1.33)	23.272 (20198 - 26346)	28.600 (25259 - 31941)	27,5 (23.4 - 31.6)

Nota: tra parentesi sono riportati gli intervalli di confidenza delle stime per un livello di significatività del 5%
Fonte: nostre elaborazioni su dati IT-Silc 2013-2014

Nella sua configurazione iniziale il Sia, tra i vari requisiti, non prevedeva la valutazione multidimensionale del bisogno. Per tale ragione, nella Tabella 3 vediamo quale sarebbe stata la distribuzione della spesa e la platea dei beneficiari, per la misura nazionale e per quella regionale, se all'interno del Sia non fosse stato inserito il requisito appena menzionato. Essendo il Reddito di Solidarietà una misura speculare al Sia, è ovvio come ad un allargamento della platea dei beneficiari della misura nazionale corrisponda un restringimento dei potenziali beneficiari e del livello di spesa stimato di quella regionale. Senza il criterio della valutazione multidimensionale del bisogno, per l'Emilia-Romagna la capacità di spesa delle risorse nazionali assegnate a questa regione per l'implementazione del Sia sa. Ebbe stata decisamente migliore (34,5 mln di euro a fronte degli 8 milioni stimati nella Tabella 2). Questo avrebbe inoltre favorito il contenimento della spesa per il Res che si prevede si sarebbe attestata intono ai 28 milioni di euro, valore non superiore ai 35 milioni stanziati dalla Regione Emilia-Romagna per la costituzione del fondo regionale per il contrasto alla povertà.

Un sostegno per l'inclusione attiva: quali implicazioni?

L'analisi delle caratteristiche e la simulazione dei possibili effetti del Sostegno per l'inclusione attiva, misura che dopo una fase di sperimentazione nella maggiori città italiane, con la Legge di Stabilità 2016 (art. 1, comma 387), è stata estesa a tutto il territorio nazionale, ci permetterà qui di seguito di ragionare sulle possibili implicazioni pratiche legate all'implementazione del SIA, in particolare di valutarne le criticità.

Coerentemente alla raccomandazione n. 4/2016 del Consiglio dell'UE, che sollecita l'Italia ad un miglior targeting dei trasferimenti sociali, è evidente come il Sia rappresenti un importante passo in

questa direzione configurandosi come una misura destinata unicamente alla fascia più di disagiata della popolazione.

Appurato che la misura sarà destinata unicamente alle famiglie povere, si prospetta la concreta possibilità di un parziale utilizzo delle risorse per via dei requisiti d'accesso troppo stringenti che rischiano di ridurre eccessivamente la platea dei beneficiari. Il rischio di un parziale utilizzo dei fondi è ancora più elevato per le regioni del Nord Italia, dove meno diffuso è il fenomeno della povertà e più bassa è la propensione delle famiglie di ricorrere a misure di tipo assistenziale.

Come confermano le simulazioni presentate nella Tabella 2, il requisito maggiormente discutibile sembra essere la valutazione multidimensionale del bisogno, la quale assegna un punteggio ad ogni nucleo familiare in base a determinate caratteristiche socio-demografiche e considera idonee solo le famiglie al di sopra di un certo punteggio, insistendo ulteriormente sugli stessi requisiti che già valutano dimensioni analoghe. L'attribuzione di un punteggio a ciascun nucleo familiare in seguito alla valutazione multidimensionale del bisogno non è di per sé un'idea sbagliata, soprattutto in una fase iniziale durante la quale è necessario verificare l'effettiva ampiezza della platea dei beneficiari. Incomprensibile invece sembra essere l'esclusione dalla politica di coloro che, pur in possesso di tutti gli altri requisiti economici e relativi alla composizione del nucleo familiare, non raggiungono un determinato punteggio. A nostro avviso molto più opportuno sarebbe stato invece abbassare, almeno temporaneamente, la soglia Isee necessaria per poter beneficiare del sussidio ed eliminare molti dei requisiti per l'accesso.

Data questa configurazione della politica e date le evidenze che ci provengono da analoghe misure di contrasto alla povertà, un elemento da tenere in considerazione è il rischio di un basso take-up della politica che alcuni autori tra cui Matsaganis, Paulus, & Sutherland (2008) e van Oorschot (1991) attribuiscono prevalentemente a tre fenomeni: la complessità e ristrettezza dei requisiti, il basso importo del trasferimento e l'elevato grado di condizionalità. Mentre i primi due aspetti sono già stati analizzati in precedenza, per farsi un'idea in merito all'elevato grado di condizionalità del SIA, rimandiamo alle Linee guida che disciplinano le modalità con cui saranno predisposti e attuati i progetti di presa in carico (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2016). Un importante riscontro circa il possibile livello di take-up di questa misura ci viene dai primi dati sulla sperimentazione del SIA nelle 12 maggiori città italiane (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014). Pur precisando che in quella sede, trattandosi di una sperimentazione, non si era investito nella pubblicizzazione della misura se non in contesti istituzionali, il numero di domande presentate ritenute valide (appena il 38%) ha impegnato solo il 50% degli stanziamenti.

Se è vero che la misura di Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) è stata disegnata coerentemente con l'Obiettivo Tematico 9 (Inclusione sociale e lotta alla povertà) del Fondo Sociale Europeo che

ha portato il Governo italiano a sviluppare una strategia mirata di lotta alla povertà nei confronti delle categorie più svantaggiate, tra cui rientrano a pieno titolo le famiglie con minori, è altrettanto vero che così facendo si rischia di minare un importante principio delle politiche sociali. Si tratta dell'equità di trattamento nell'accesso alle prestazioni già garantita dall'ISEE, il quale - a parità di altre condizioni - favorisce le categorie notoriamente più svantaggiate, quali i nuclei con disabili e le famiglie con minori.

A livello europeo, molti schemi che prevedono forme di sostegno al reddito sono state accompagnate negli ultimi anni da un notevole incremento del livello di condizionalità³, imponendo ai beneficiari del trasferimento forme di attivazione sociale e lavorativa sempre più stringenti (Frazer & Marlier, 2009). La condizionalità è stata ritenuta un elemento essenziale per evitare il rischio di dipendenza dalla misura, rischio che secondo alcuni potrebbe condurre a vere e proprie forme di “trappola della povertà”. Alcuni autori, tra cui Böhnke (2008), sostengono che non esista necessariamente una relazione in tal senso, dal momento che il lavoro non è considerato solamente come una fonte di reddito, bensì come una forma di riconoscimento sociale. Ovviamente il concetto di condizionalità è plasmabile a seconda di come viene strutturata la misura. Nel caso del SIA che, probabilmente, visti gli stringenti requisiti d'accesso, intercetterà solamente nuclei famigliari in condizione di estremo disagio, la condizionalità così come prevista potrebbe stridere con quello che è il target della politica per le seguenti ragioni. Il Sostegno per l'inclusione attiva può essere considerato una misura suddivisa in due componenti: il trasferimento monetario e la presa in carico di tutti i membri del nucleo familiare beneficiario, con un evidente sbilanciamento a favore della seconda componente. In altre parole, sembra che i benefici siano troppo bassi in confronto al tempo e allo sforzo per beneficiarne. A nostro parere, le risorse destinate alla componente passiva non giustificerebbero l'eccessiva mole di attività richieste ai soggetti beneficiari. Per chiarire tale concetto prendiamo il caso del Reddito di Garanzia della Provincia Autonoma di Trento: la misura prevede livelli di condizionalità elevati solo, o almeno principalmente, per coloro che ricevono un ammontare cospicuo di trasferimento, cosa che non avviene per il SIA. Inoltre, non bisogna dimenticare che i nuclei familiari coinvolti, date le loro caratteristiche, non saranno facilmente attivabili, almeno nel breve periodo e, come si evince dalle principali esperienze di reddito minimo europee, avranno un'elevata probabilità di permanenza nella politica. Se, per di più, si forzerà la strada dell'integrazione sociale prevalentemente attraverso il canale dell'integrazione lavorativa, si correrà il rischio di limitare e vincolare la capacità di scelta degli individui talvolta forzando

³ Per condizionalità si intende il principio che lega le misure passive di una politica (erogazione trasferimento monetario) con quelle attive (es. partecipazione a corsi di formazione, ricerca attiva di un impiego). Essa opera quindi come strumento di cerniera tra i diritti sociali garantiti dallo Stato/ente pubblico e il singolo fruitore di tali diritti (Corazza, 2013).

l'accettazione di un'occupazione che potrebbe dimostrarsi poco consona alle proprie caratteristiche. In queste circostanze difficilmente si potrebbe parlare di funzione di integrazione sociale e il SIA da strumento di welfare, quale dovrebbe essere, si trasformerebbe in una forma di workfare.

Come sottolineano le stesse linee guida per la predisposizione e l'attivazione dei progetti di presa in carico, l'implementazione del SIA dovrà prevedere la definizione di una struttura gestionale e di governance complessa che andrà a coinvolgere più livelli di governo, soggetti appartenenti a diversi settori sia pubblici sia privati, e convoglierà fonti di finanziamento provenienti sia dal livello nazionale sia dal livello comunitario. Si tratta di una grossa sfida, soprattutto per i livelli di governo più vicini ai cittadini, quali Comuni e Ambiti Territoriali, i quali saranno caricati di ulteriori compiti e responsabilità e dovranno, inoltre, incrementare il proprio livello di competenze, la propria capacità organizzativa e di coordinamento con gli altri enti coinvolti. D'altro canto, tale politica rischia di far emergere ulteriormente i divari territoriali esistenti, con amministrazioni più efficienti che già da tempo operano attraverso reti di governance in un'ottica multi-istituzionale e multi-settoriale, da una parte, e altre realtà che - per ragioni di mancanze di competenze o per ragioni dimensionali - faticano a gestire e fornire servizi cooperando e collaborando tra loro.

Dal SIA al Reddito di Inclusione

Sul tema della lotta contro la povertà il 2017 prevede due importanti novità: l'incremento degli stanziamenti destinati al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale che dal prossimo anno ammonteranno stabilmente a 1 miliardo di euro, e la conclusione dell'iter parlamentare di approvazione della legge delega per il contrasto alla povertà.

Discutiamo brevemente il contenuto della legge delega a cui il Governo dovrà dare attuazione. Essa consente all'esecutivo di riorganizzare l'intero comparto degli schemi contro la povertà sulla base di tre principi. In primo luogo, si prevede l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, il reddito di inclusione, derivante dal potenziamento del Sostegno per l'inclusione attiva che lo renderà di fatto un livello essenziale di prestazione da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. Successivamente al Governo è richiesto di provvedere al riassetto della normativa sui servizi sociali e soprattutto di *riordinare le prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà*. Le risorse generate da tale riordino dovranno confluire nella misura nazionale di contrasto alla povertà, il Reddito di inclusione appunto.

Questo rappresenta un passaggio fondamentale della legge delega che molto dice della strategia di lotta alla povertà che sarà messa in campo nei prossimi anni. Infatti, essendo escluse dal riassetto delle misure di contrasto alla povertà buona parte delle prestazioni di carattere assistenziale, è

probabile che il Rei si configuri come il mero accorpamento di Sia, Asdi e Carta acquisti ordinaria, peraltro con poche prospettive di un aumento del livello di spesa, dato che ulteriori risorse per il Rei deriveranno unicamente dal riordino dei trattamenti esistenti, *senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*.

Il fatto che la legge delega identifichi il Reddito di inclusione come un livello essenziale di prestazione nel campo dell'assistenza, da garantito in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, apre a nostro avviso tre questioni fondamentali:

- (1) Per essere considerato un livello essenziale di prestazione il Reddito di inclusione dovrà necessariamente intercettare una platea di beneficiari molto più ampia di quella del SIA. Esso dovrà quindi quantomeno ispirarsi al criterio dell'universalismo selettivo e non più come una misura residuale e categoriale. Tutto ciò però si potrà concretizzare prevedendo livelli di spesa ben superiori al miliardo, miliardo e mezzo che si prevede di stanziare a regime per il REI
- (2) La seconda questione riguarda la presa in carico. Ad oggi le risorse destinate alla componente attiva ammontano a circa 150 milioni di euro annui, provenienti dal FSE (programmazione 2014-2020). Se il REI diverrà una misura strutturale bisognerà innanzitutto pensare a dove reperire tali risorse dopo il 2020. Il punto però più spinoso, che ostacolerà fortemente la promozione di livelli omogenei di prestazioni sul tutto il territorio nazionale, riguarda la presa in carico che richiederà un'elevata capacità organizzativa dei servizi sociali, sia interna sia esterna, intesa questa come capacità di lavorare all'interno di un sistema in cui interagiscono più attori (servizi sanitari, sistema scolastico, realtà del terzo settore). Su quest'ultimo aspetto esistono divari territoriali molto importanti in Italia, non solo tra nord e sud. Questi divari rischiano di minare l'efficacia del sistema di presa in carico e quindi l'efficacia del SIA/REI di contrastare a 360 gradi la povertà.
- (3) Finché questa misura di contrasto alla povertà rimarrà categoriale e temporanea le Regioni che (come l'Emilia-Romagna) hanno introdotto o vorranno introdurre una propria misura di contrasto alla povertà, avranno grandi difficoltà nel definire i livelli di spesa e platea di beneficiari.

Bibliografia

- Böhnke, P. (2008). Are the poor socially integrated? The link between poverty and social support in different welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 18: 133.
- Frazer, H., & Marlier, E. (2009). *Minimum income schemes across EU member states*.
- Matsaganis, M., Paulus, A., & Sutherland, H. (2008). *The take-up of social benefits*. Athens University of Economics and Business, University of Essex.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2014). *Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (Sia) nei grandi comuni*. Quaderni della ricerca sociale.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2016). *Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)*.
- van Oorschot, W. (1991). Non take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social policy*.