

INTERVENTI PROPOSTI IN MERITO AI POVERI ULTRASESSANTACINQUENNI E AGLI INABILI AL LAVORO

MAURO PERINO *

Premessa

L'Istituto nazionale di statistica (Istat) ha ripreso quest'anno la pubblicazione dei dati relativi alla povertà assoluta, esaminando la situazione del Paese nel triennio 2005-2007 sulla base di una nuova metodologia di stima elaborata con il supporto di una Commissione di esperti.

A differenza delle misure di povertà relativa, che individuano la condizione di povertà nello svantaggio dei soggetti più bisognosi rispetto agli altri (1), **la povertà assoluta si riferisce all'incapacità, per un determinato nucleo familiare, di acquisire i beni e i servizi che, nel contesto italiano, vengono considerati essenziali.**

La novità, introdotta con la nuova metodologia utilizzata dall'Istituto, è rappresentata dal fatto che la "soglia di povertà assoluta" (2) indicata dall'Istat rimanda ad un "paniere di povertà assoluta" (3) che non è stato determinato in base al concetto di "sopravvivenza" ma a quello di "minimo accettabile". Quindi il dato non definisce una mancanza di risorse tale da mettere in pericolo la vita delle persone, ma **indica il minimo vitale monetario mensile senza il quale si determinano forme inaccettabili di esclusione sociale nel contesto in cui si vive.**

A partire dall'esame dei criteri utilizzati per la definizione del paniere, questo articolo (che integra i precedenti, pubblicati da questa rivista) (4) intende

* Direttore del Cisap, Consorzio dei servizi alla persona dei Comuni di Collegno e Grugliasco (Torino).

(1) La stima dell'incidenza della povertà relativa viene calcolata dall'Istat sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto della quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La spesa media mensile per una persona rappresenta la soglia di povertà per una famiglia di due componenti. Le famiglie composte di due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore vengono quindi classificate come povere. Per i nuclei familiari di ampiezza diversa il valore della linea di povertà si ottiene applicando una scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

(2) La soglia di povertà assoluta rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta. La soglia varia in base alla dimensione del nucleo familiare, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del Comune di residenza.

(3) Il paniere di povertà assoluta rappresenta l'insieme di beni e servizi che, nel contesto italiano, vengono considerati essenziali per uno determinato nucleo familiare a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile.

(4) Cfr. gli articoli di Mauro Perino, "Considerazioni sulla dis-

porre alcuni dati sull'incidenza e sull'intensità della povertà assoluta, mettendo a confronto – nella parte finale – il parametro di reddito mensile considerato accettabile dall'Istituto, con le misure statali di contrasto alla povertà attualmente destinate alle persone adulte impossibilitate a svolgere attività lavorativa, perché gravemente invalide, e agli anziani ultrasessantacinquenni poveri. **Soggetti ai quali andrebbe garantito – come prevede la nostra Costituzione – il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.**

Il nuovo paniere

Le due ipotesi di partenza formulate dalla Commissione preposta a valutare i requisiti di minimalità di un paniere di povertà assoluta effettivamente comprensivo dei beni e servizi essenziali, sono ben sintetizzate da Linda Laura Sabbadini: «*La prima è che i bisogni primari sono omogenei su tutto il territorio nazionale. Di conseguenza i fabbisogni e i beni e servizi che li soddisfano sono uguali per tutte le aree del Paese. La seconda ipotesi è invece che i costi sono variabili nelle diverse zone. Di conseguenza, i costi devono riflettere la variabilità territoriale dei prezzi dei beni e servizi contenuti nel paniere. L'unità di riferimento del paniere è la famiglia, ma ciò non significa che i bisogni individuali non siano stati considerati. Anzi, quando necessario, come per la componente alimentare, si è partiti da questi, per poi aggregarli a livello familiare tenendo conto delle caratteristiche dei singoli componenti (sesso e classe di età) e delle eventuali economie di scala o forme di risparmio o non risparmio che possono essere realizzate al variare della composizione familiare*» (5).

Sono state poi individuate **tre aree di fabbisogni essenziali: alimentazione adeguata**; disponibilità di **un'abitazione consona alla dimensione familiare**, riscaldata e dotata dei principali servizi; beni durevoli ed accessori; **minimo necessario per vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi** sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute che hanno costituito le tre macro componenti del paniere: alimentare, abitazione, residuale.

guaglianza economica e sulla povertà in Italia", *Prospettive assistenziali*, n. 162, 2008; "La dignità dei poveri e i loro diritti", *Ibidem*, n. 163, 2008; "Cause, effetti e responsabilità delle diverse povertà", *Ibidem*, n. 165, 2009.

(5) Linda Laura Sabbadini, "Una nuova povertà assoluta", *www.lavoce.info*, 5 maggio 2009.

Per i fabbisogni alimentari si sono utilizzati i dati scientifici che tengono conto del sesso e dell'età degli individui. I fabbisogni abitativi sono stati definiti facendo riferimento alle normative vigenti in materia di ampiezza ed utenze. Per tutti gli altri bisogni familiari e individuali – preso atto dell'impossibilità di definirne il fabbisogno in termini quantitativi – «*si è proceduto a una esplicitazione analitica dei due principali segmenti del paniere (alimentare e abitativo) e si è incluso tutto il resto in una voce cumulativa: la componente residuale. Per definirla, si è seguito un metodo simile a quello americano e si è proceduto al calcolo di coefficienti moltiplicativi da applicare alla componente alimentare. Ciò perché la componente residuale, come quella alimentare e diversamente da quella abitativa più legata alla dimensione familiare, dipende dalle caratteristiche dei componenti della famiglia e dalle differenti fasi del ciclo di vita*» (6).

Infine si è posto il problema della **valutazione monetaria dei fabbisogni** tenendo in considerazione tre ordini di fattori: che il prezzo di un bene o servizio può variare a seconda delle caratteristiche e della varietà dell'offerta; che non tutti i nuclei familiari hanno le stesse opportunità di acquistare allo stesso prezzo (per la differente articolazione dell'offerta sul territorio e per la diversa capacità, di spostamento che la caratterizza); che i **nuclei familiari con limitate capacità di spesa acquistano al prezzo più basso a cui sono in grado di accedere**. La soluzione adottata è stata di assumere come riferimento il prezzo minimo accessibile per tutti i nuclei familiari (e non quello minimo assoluto) in base alle caratteristiche dell'offerta nei diversi ambiti territoriali: nell'alimentare, ad esempio, si è utilizzata la media ponderata dei prezzi minimi individuati nell'hard discount, nella distribuzione moderna ed in quella tradizionale.

Dalla somma diretta dei valori delle diverse componenti si è ricavato il valore monetario del paniere complessivo. **La soglia di povertà assoluta è stata quindi costruita tenendo conto delle tipologie familiari, delle ripartizioni geografiche, delle dimensioni del Comune di residenza**. Tanto da poter dire che «*non si tratta di una soglia, ma di tante soglie di povertà assoluta quante sono le combinazioni tra tipologia familiare, ripartizione geografica e dimensione del Comune di residenza. Per esempio, per una coppia di età inferiore ai 59 anni con un figlio maggiorenne e uno di età compresa tra 11 e 17 anni, la soglia diminuisce di circa 400 euro passando da un'area metropolitana del Nord a un piccolo Comune del Mezzogiorno*» (7).

(6) *Ibidem*.

(7) *Ibidem*. Per ulteriori approfondimenti sul metodo e sulla

L'Istat ha calcolato le soglie di povertà assoluta per l'anno 2005. Quelle degli anni successivi sono state stimate utilizzando appositi indici dei prezzi. **La rivalutazione dell'intero paniere viene effettuata annualmente** (e continuerà ad essere svolta nel tempo) per ogni distinta ripartizione geografica, applicando al valore monetario delle singole voci di spesa le variazioni degli specifici indici dei prezzi al consumo (con riferimento ai beni e servizi considerati).

La povertà assoluta in Italia nel 2007

I nuclei familiari italiani che nel 2007 si trovano in condizione di povertà sono 975mila (il 4,1% delle famiglie residenti). **In questi nuclei vivono 2 milioni e 427mila individui** (il 4,1% dell'intera popolazione). Si tratta di nuclei con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia di povertà assoluta determinata con riferimento al paniere di beni e servizi definiti con i criteri di cui al paragrafo precedente. La soglia varia in base alla dimensione del nucleo, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del Comune di residenza (8). La spesa familiare (9) considerata è quella che l'Istat rileva attraverso l'indagine sui consumi che viene condotta ogni anno su un campione stratificato di circa 28mila nuclei, estratti casualmente in modo da rappresentare il totale delle famiglie residenti in Italia (10).

Tra il 2005 e il 2007, l'incidenza della povertà assoluta (11) è rimasta stabile, così come sono

stima della povertà assoluta si faccia riferimento alla pubblicazione "La stima della povertà assoluta", *Metodi e Norme*, n. 39, Istat, 2009.

(8) Di conseguenza, le soglie di povertà assoluta non vengono definite solo rispetto all'ampiezza familiare – come avviene per la povertà relativa – ma sono calcolate per ogni singolo tipo di nucleo, in relazione alla zona di residenza, al numero e all'età dei componenti. Le tipologie comunali indicate dall'Istituto sono: area metropolitana (oltre 250mila abitanti); grandi Comuni (situati nella periferia metropolitana o con più di 50mila abitanti); piccoli Comuni (con meno di 50mila abitanti).

(9) La spesa per consumi finalizzata alla stima della povertà assoluta è calcolata al netto delle spese per manutenzione straordinaria delle abitazioni, dei premi pagati per assicurazioni vita e rendite vitalizie, rate di mutui e restituzione di prestiti. È inoltre comprensiva degli affitti effettivamente pagati dalle famiglie e degli affitti figurativi, stimati sulla base della valutazione da parte del nucleo stesso. Nel caso in cui il canone di affitto pagato dal nucleo sia inferiore a quello di mercato, questo viene sostituito dal prezzo di mercato stesso, sotto l'ipotesi che la differenza tra i due valori rappresenti un sussidio implicito e vada quindi classificato tra i consumi.

(10) Data la natura dell'indagine l'Istituto ha tenuto conto del possibile "errore campionario" ed ha costruito un "intervallo di confidenza" – intorno alla stima dell'incidenza del 4,1% – che oscilla, con una probabilità del 95%, tra il 3,7% e il 4,4%.

(11) L'incidenza della povertà assoluta si ottiene dal rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti.

rimaste sostanzialmente immutate le caratteristiche dei nuclei che si trovano in tale condizione. **Il fenomeno è maggiormente diffuso nel Sud e nelle Isole**, dove l'incidenza del 5,8% risulta due volte superiore a quella del resto del Paese. **Al Nord, nel 2007, la percentuale dei nuclei poveri in termini**

assoluti si attesta al 3,5%. Tra i nuclei del Centro l'incidenza è al 2,9%. Il fenomeno della povertà assoluta viene anche descritto con riferimento alla sua gravità. **L'intensità della povertà (12)**, nel 2007, è risultata pari al 16,3% e raggiunge il 18,2% tra i nuclei residenti nel Mezzogiorno.

Indicatori di povertà assoluta per ripartizione geografica anno 2007 (migliaia di unità e valori percentuali) (13)

	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
Famiglie e persone in povertà assoluta				
Famiglie povere	398	133	443	975
Famiglie residenti	11.532	4.670	7.679	23.881
Persone povere	871	322	1.234	2.472
Persone residenti	26.648	11.421	20.688	58.757
Incidenza della povertà				
Famiglie	3,5	2,9	5,8	4,1
Persone	3,3	2,8	6,0	4,1
Intensità della povertà				
Famiglie	15,1	14,3	18,2	16,3

Le caratteristiche dei nuclei assolutamente poveri

Le incidenze di povertà assoluta più elevate si osservano tra le **famiglie numerose**, in particolare tra quelle **con tre o più figli minori**. Anche tra le **famiglie composte da anziani** i valori sono superiori alla media, soprattutto se si tratta di **anziani soli**.

Con 3 o più figli minori 10,5
Almeno 1 figlio minore 3,9

Famiglie con anziani

Con 1 anziano 5,5
Con 2 o più anziani 5,0
Almeno 1 anziano 5,4

La povertà assoluta è inoltre fortemente correlata all'età, a bassi livelli di istruzione, a bassi profili professionali ed all'esclusione dal mercato del lavoro.

Incidenza di povertà assoluta per alcune caratteristiche della persona di riferimento. Anno 2007 (valori percentuali)

Ampiezza della famiglia

1 componente 5,0
2 componenti 3,4
3 componenti 3,3
4 componenti 3,4
5 o più componenti 8,2

Tipologia familiare

Persona sola con meno di 65 anni 3,2
Persona sola con 65 anni e più 6,6
Coppia con persona di riferimento con meno di 65 anni 1,8
Coppia con persona di riferimento con 65 anni e più 3,7
Coppia con 1 figlio 2,6
Coppia con 2 figli 3,3
Coppia con 3 o più figli 8,0
Monogenitore 4,9
Altre tipologie 7,0

Famiglie con figli minori

Con 1 figlio minore 3,1
Con 2 figli minori 3,8

Incidenza di povertà assoluta per alcune caratteristiche della persona di riferimento. Anno 2007 (valori percentuali)

Età

Fino a 34 anni 3,0
Da 35 a 44 anni 3,6
Da 45 a 54 anni 3,4
Da 55 a 64 anni 3,1
65 anni e oltre 5,6

Sesso

Maschi 3,7
Femmine 4,9

Titolo di studio

Nessuno/elementare 7,4
Media inferiore 4,3
Media superiore e oltre 1,5

(12) L'intensità della povertà assoluta misura di quanto in percentuale la spesa media delle famiglie definite povere è al di sotto della soglia di povertà.

(13) Le tabelle, così come tutti i dati citati, sono tratte da Istat, "La povertà assoluta in Italia nel 2007", *Statistiche in breve*, 22 aprile 2009.

Condizione e posizione professionale

Occupati	2,7
Occupati con lavoro dipendente	3,2
Occupati con lavoro autonomo	1,4
Non occupati	5,6
Ritirato dal lavoro	4,8
In cerca di occupazione	10,0
In altra condizione	8,1

Le soglie di povertà assoluta per gli anziani e gli adulti non occupati

Il rapporto Istat indica valori di incidenza della povertà superiori alla media, oltre che tra le famiglie monogenitore (4,9%), tra le famiglie con almeno un anziano (5,4%). In particolare se l'anziano è la persona di riferimento l'incidenza è pari al 5,6% e sale al 6,6% tra gli anziani soli, che mostrano un valore più elevato di quello osservato non solo tra i single più giovani (3,2%), ma anche tra le coppie di anziani (3,7%). Un'incidenza più elevata si rileva anche **tra le famiglie con a capo una donna (4,9%)** che, nella maggioranza dei casi, sono rappresentate da **anziane sole (55%)** e da **donne sole con figli (21%)**.

Le famiglie con persona di riferimento non occupata mostrano un valore di incidenza pari al 5,6%. In particolare, risulta pari al 4,8% tra le famiglie dei riti-

rati dal lavoro ed all'8,1% se si tratta di persone "in altra condizione professionale" (all'interno della quale trovano posto, tra gli altri, gli inabili al lavoro). **La condizione più grave è quella delle famiglie dove non sono presenti occupati né ritirati dal lavoro**, in quanto risultano prive sia di reddito da lavoro che da una pregressa attività lavorativa: in questo caso ben un quinto delle famiglie (20,5%) risulta in condizione di povertà assoluta. Infine il valore più elevato, pari al 10%, che si riscontra nei casi in cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione.

Dopo aver rilevato il dato percentuale di povertà assoluta relativo al 2007, occorre focalizzare l'attenzione sulla soglia di povertà "accettabile" quantificata dall'Istat e riferita alle tipologie familiari all'interno delle quali potrebbero rientrare i soggetti in esame. Ciò allo scopo di **formulare alcune riflessioni generali sulle condizioni in cui vivono le migliaia di persone condannate alla povertà dai Parlamenti e dai Governi che hanno guidato e guidano il nostro Paese**.

Una prima considerazione che viene suggerita dalla lettura dei valori riportati in tabella è che **se si assume come "minimo vitale" mensile la quota in euro riferita ad una persona tra i 18 ed i 59 anni** che viva in un Comune di qualunque dimensione, situato indifferentemente nel Nord, nel Centro

Soglie mensili di povertà assoluta per alcune tipologie familiari, ripartizione geografica e tipo di Comune. Anno 2007 (euro)

Tipologia familiare (14)	Nord			Centro			Mezzogiorno		
	Area metropolitana	Grandi Comuni	Piccoli Comuni	Area metropolitana	Grandi Comuni	Piccoli Comuni	Area metropolitana	Grandi Comuni	Piccoli Comuni
1 comp. 18-59	724,29	689,83	650,04	682,98	648,18	608,00	538,92	520,18	487,56
1 comp. 60-74	696,27	661,81	622,02	659,38	624,58	584,40	515,84	497,10	464,48
1 comp. 75 +	659,96	625,50	585,71	627,10	592,30	552,12	484,39	465,65	433,03
2 comp. 18-59	1.000,92	959,34	912,19	933,93	891,94	844,33	764,26	724,36	704,66
2 comp. 60-74	945,03	903,45	856,30	886,49	844,50	796,89	717,98	696,08	658,38
2 comp. 75 +	880,75	839,17	792,02	829,27	787,28	739,67	662,23	640,33	602,63
1 comp. 60-74 e 1 comp. 75 +	912,62	871,04	823,89	857,64	815,65	768,04	689,89	667,99	630,29
1 comp. 18-59 e 1 comp. 75 +	939,10	897,52	850,37	880,05	838,06	790,45	711,75	689,85	652,15
1 comp. 18-59 e 1 comp. 60-74	972,35	930,77	883,62	909,67	867,68	820,07	740,60	718,70	681,00
1 comp. 18-59 e 2 comp. 75 +	1.125,82	1.077,83	1.024,18	1.051,48	1.003,02	948,84	861,78	837,15	795,15
1 comp. 18-59 e 2 comp. 60-74	1.188,69	1.140,70	1.087,05	1.107,50	1.059,04	1.004,86	916,32	891,69	849,69

(14) Nella tabella vengono riportate solo alcune delle tipologie familiari in cui i componenti sono adulti e/o anziani. Per l'esame di tutte quelle rilevate si rinvia al testo del rapporto.

o nel Sud del Paese, e la si confronta con il reddito mensile che lo Stato assicura (nel 2009) ad un invalido civile della stessa età ed ambito territoriale – ben 255,13 euro al mese – emerge palesemente l'inadeguatezza del valore della pensione sociale.

Lo stesso accade – anche se in modo meno marcato nel Mezzogiorno – se si confronta il valore della soglia di povertà delle fasce 60-74 e 75 ed oltre, con il valore dell'assegno sociale di 409,05 euro mensili che lo Stato accorda (nel 2009) agli anziani poveri ultra sessantacinquenni.

Ma il dato più eclatante è che alle suddette persone che abbisognano di un'assistenza continua (anche sulle 24 ore), non essendo più in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, lo Stato concede una indennità di accompagnamento di 472,04 euro mensili (nel 2009) che, anche se sommata alle misure di cui sopra, non modifica, nella sostanza, la condizione di povertà assoluta di chi non può disporre di altre entrate economiche.

Un minimo vitale per i poveri ultra sessantacinquenni e gli inabili al lavoro

Dalle fondamentali innovazioni introdotte dall'Istat nella metodologia di rilevazione, si comprende come **la misura della povertà assoluta risulta particolarmente utile per la definizione delle politiche di contrasto al fenomeno.** Grazie al rapporto, «*volendo, i decisori politici dispongono di uno strumento ancora più preciso per stimare chi, nel nostro Paese, è sicuramente povero e quindi verso chi vanno prioritariamente dirette le misure di sostegno al reddito*». Infatti «*compito dei policy makers dovrebbe essere quello di basare le proprie scelte di contrasto alla povertà non su idee precostituite e soggettive su chi siano i poveri, ma di effettuare una scelta sul livello di povertà che ritengono inaccettabile e poi indirizzare i propri strumenti verso coloro che si trovano sotto quel livello*» (15).

Ed è sicuramente inaccettabile che i valori attuali delle integrazioni al minimo pensionistico e dell'assegno sociale agli anziani poveri – così come le pensioni di invalidità civile – siano inferiori alla soglia di povertà individuata dall'Istituto nazionale di statistica. Occorre dunque che il Governo ed il Parlamento intervengano per **assicurare alle migliaia di persone anziane ed invalide che risultino prive di ogni altra risorsa economica, un "minimo vitale"** che tenga conto della necessità di rispondere ai bisogni essenziali rilevati dall'Istat.

Considerazione conclusiva

Oltre all'adeguamento dei valori economici dei principali istituti di contrasto alla povertà, appare infatti pressante l'esigenza di **condizionare l'erogazione delle prestazioni monetarie assistenziali dello Stato ad una efficace verifica dei mezzi, allo scopo di riservare il sostegno economico ai soli nuclei che necessitano del "minimo vitale"**. Nella situazione attuale la pensione e l'assegno sociale, l'integrazione sociale al minimo pensionistico e la pensione di invalidità civile e di guerra vengono purtroppo applicati a beneficiari selezionati sulla base del solo reddito dichiarato ai fini Irpef: senza prendere cioè in considerazione il reale ammontare di tutte le risorse economiche possedute e – soprattutto – senza alcun controllo sulla reale entità dei beni mobiliari e immobiliari posseduti. Ed **il fatto che una parte rilevante della spesa stanziata per questi istituti venga destinata a persone il cui reddito è sicuramente superiore alla soglia di povertà (sia essa assoluta o relativa) determina una ulteriore penalizzazione di chi povero lo è veramente.**

(15) Chiara Saraceno, "Il metro della miseria", *la Repubblica*, 23 aprile 2009.

RAPPORTO FAO: 963 MILIONI DI AFFAMATI

Il rapporto della Fao (Food and Agriculture Organisation of United Nations) sullo "Stato dell'insicurezza alimentare nel mondo", che riporta i dati del 2007, evidenzia che cresce nel mondo il numero di quelli che hanno fame: i senza cibo del Pianeta sono 963 milioni, 40 milioni in più dell'anno scorso e 115 milioni in più rispetto al biennio 2003-2005. Inoltre l'attuale crisi finanziaria potrebbe aggravare ulteriormente la situazione.

Alla base del "drammatico quanto rapido" aumento del numero di affamati cronici nei Paesi del sud del mondo c'è l'impennata dei prezzi delle materie prime agricole, che ha fatto precipitare nell'insicurezza alimentare milioni di poveri e ridotto drasticamente la quantità e la qualità del cibo a loro disposizione.

(da *Medicina e Morale*, n. 1, 2009)