

**UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE
MILANO**

**Dottorato di Ricerca in Sociologia e Metodologia della
Ricerca Sociale**

Ciclo XXII

SSD: SPS/07 - SECS-S/05

**DISEGUAGLIANZE DEI REDDITI E POVERTA'
DELLE FAMIGLIE ATTRAVERSO DATI
AMMINISTRATIVI.**

**UN'INDAGINE LONGITUDINALE
NEL COMUNE DI BRESCIA**

Tesi di Dottorato di Maria Elena Comune

Matricola: 3580183

Relatori:

Chiar.mo Prof. Giancarlo Rovati

Università Cattolica Sacro Cuore - Milano

Chiar.mo Prof. Gian Carlo Blangiardo

- Università Bicocca - Milano

Anno Accademico: 2010/2011



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

MILANO

**Dottorato di Ricerca in Sociologia e Metodologia della Ricerca
Sociale**

Ciclo XXII

SSD: SPS/07 - SECS-S/05

**DISEGUAGLIANZE DEI REDDITI E POVERTA'
DELLE FAMIGLIE ATTRAVERSO DATI
AMMINISTRATIVI.**

**UN'INDAGINE LONGITUDINALE
NEL COMUNE DI BRESCIA**

Coordinatore: Chiar.ma Prof.ssa Rita Bichi

Tesi di Dottorato di Maria Elena Comune

Matricola: 3580183

Anno Accademico: 2010/2011

INDICE

GLI OBIETTIVI E I CONTENUTI	5
PARTE PRIMA	7
GLI ASPETTI TEORICI E METODOLOGICI	7
1. LA POVERTA' E L'ESCLUSIONE SOCIALE: I RIFERIMENTI TEORICI E STATISTICI	8
1.1. Introduzione.....	8
1.2. Gli approcci teorici nella definizione di povertà ed esclusione sociale	8
1.3. L'Unione europea nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e gli indicatori statistici comunitari.....	15
1.4. La misura ufficiale della povertà e dell'esclusione sociale in Italia: l'approccio relativo.....	24
1.5. La misura ufficiale della povertà e dell'esclusione sociale in Italia: l'approccio assoluto.....	30
1.6. Una misura della povertà e dell'esclusione sociale in Lombardia: l'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale (ORES)	33
1.7. Alcuni dati sulla povertà per livello territoriale.	35
2. LE INDAGINI LONGITUDINALI: GLI ASPETTI TEORICI.....	43
2.1. Introduzione.....	43
2.2. Le indagini ripetute nel tempo	43
2.3. Le caratteristiche principali delle indagini longitudinali (panel).....	47
2.4. L'indagine longitudinale amministrativa	49
2.5. La stima dell'attrition del campione: un'applicazione	50
2.6. Le principali indagini longitudinali in Italia, in Europa e nel Nord America	54
2.6.1. L'indagine Longitudinale sulle famiglie italiane (ILFI).....	56
2.6.2. Indagine sui bilanci delle famiglie italiane	57
2.6.3. La rilevazione continua delle forze di lavoro (RCFL)	58
2.6.4. European Community Household panel (ECHP).....	59
2.6.5. European statistics on income and living conditions (EU-SILC).....	61
2.6.6. British household panel survey (BHPS)	64
2.6.7. Survey of Labour and Income Dynamics (SLID)	66
2.6.8. Panel study of income Dynamics (PSID).....	67
2.6.9. Survey of Income and Program Participation (SIPP)	68
2.7. L'applicazione delle following-up rules a un caso concreto.	69
3. LE ESPERIENZE SCIENTIFICHE DI RIFERIMENTO PER IL RECORD-LINKAGE DI DATI FISCALI	73
3.1. Introduzione.....	73
3.2. Il progetto AMeRiCA a Milano.....	73
3.3. Uno studio sui redditi a Brescia nell'anno 2000	75
3.4. L'abbinamento con archivi amministrativi nell'indagine EU-SILC	77

3.5. Alcune osservazioni.....	80
PARTE SECONDA	81
L'INDAGINE LONGITUDINALE NEL COMUNE DI BRESCIA	81
4. LE FONTI AMMINISTRATIVE UTILIZZATE	82
4.1. Introduzione.....	82
4.2. Gli archivi anagrafici	82
4.3. Gli archivi fiscali	83
4.3.1. Il modello 770 - S.....	83
4.3.2. Il modello 730	85
4.3.3. Il modello UNICO Persone Fisiche (Upf)	88
4.3.4. La definizione di reddito nei modelli fiscali	90
4.3.5. La qualità dei dati fiscali: errori di copertura dell'archivio SIATEL	95
4.3.6. Differenze tra reddito reale e reddito stimato.....	98
5. LA COSTRUZIONE DELL'INDAGINE LONGITUDINALE	101
5.1. Introduzione	101
5.2. Il campione.....	101
5.3. L'abbinamento dei dati anagrafici e fiscali.....	108
5.4. Procedura di calcolo del reddito familiare	112
5.5. Problemi di stima dei redditi da lavoro dipendente, autonomo e prestazioni sociali tramite i modelli fiscali.....	113
6. I REDDITI E LA POVERTA' NEL COMUNE DI BRESCIA: ANALISI TRASVERSALI E LONGITUDINALI	115
6.1. Introduzione.....	115
6.2. Analisi della distribuzione dei redditi delle famiglie dichiaranti.....	116
6.3. Le caratteristiche socio-demografiche e reddituali delle famiglie dichiaranti	120
6.4. La diseguaglianza dei redditi	132
6.5. L'incidenza di povertà nel comune di Brescia	137
6.6. L'analisi longitudinale: i cambiamenti strutturali delle famiglie e i redditi percepiti	142
6.7. Probabilità di essere povero o ricco in una prospettiva dinamica.....	146
6.8. Le caratteristiche delle famiglie "senza reddito dichiarato"	149
PARTE TERZA	157
LE RISPOSTE DELLE POLITICHE LOCALI: ISTITUZIONI E TERZO SETTORE	157
7. LE POLITICHE E I SERVIZI SOCIALI A FAVORE DEI CITTADINI BRESCIANI	158
7.1. Introduzione.....	158
7.2. Il welfare italiano e regionale: considerazioni generali.....	159
7.3. Le azioni contro la povertà e l'esclusione sociale attivate dal Governo italiano	161
7.4. I trasferimenti statali: le prestazioni pensionistiche e quelle socio-assistenziali	163
7.4.1. Le prestazioni della Previdenza sociale	165

7.4.2. Le prestazioni dell'Assistenza Sociale.....	172
7.5. Alcuni interventi sociali della Regione Lombardia.....	178
7.6. I servizi sociali offerti dal Comune di Brescia.....	182
7.6.1. Le politiche sociali dell'amministrazione comunale negli anni 2003-2007.....	182
7.6.2. I nuovi interventi sociali dell'amministrazione comunale negli anni 2008-2012.....	190
7.6.3. Le spese per i servizi sociali del Comune.....	196
7.7. Il "Terzo Settore" nel Comune di Brescia.....	199
7.7.1. La lotta alla povertà della Caritas Diocesana bresciana.....	201
8. SINTESI DEL LAVORO E CONCLUSIONI.....	207
8.1. Gli obiettivi e le definizioni adottate.....	207
8.2. La costruzione dell'indagine longitudinale amministrativa.....	208
8.3. I principali risultati dell'indagine longitudinale.....	210
8.4. La validazione dei risultati.....	213
8.5. Le politiche sociali: alcune osservazioni finali.....	215
BIBLIOGRAFIA.....	218
SITOGRAFIA.....	223

Ringraziamenti

Si ringraziano il dr. Marco Trentini e il dr. Marco Palamenghi dello Staff di Statistica del Comune di Brescia per la fornitura dei dati e l'interesse mostrato verso questo lavoro;

la dr.ssa Graziella Liotta dell'Agenzia delle Entrate e la dr.ssa Raffaella Dobrowolny della Sogei per i consigli forniti per la lettura dei modelli fiscali.

GLI OBIETTIVI E I CONTENUTI

Questa tesi di dottorato si è posta l'obiettivo di stimare le disuguaglianze dei redditi e la povertà delle famiglie e di seguirne le dinamiche temporali, mediante la costruzione di un'indagine longitudinale amministrativa, ottenuta dal *record-linkage* di dati anagrafici e fiscali, utilizzati a fini statistici¹. Quale applicazione, sono stati ricostruiti e stimati i redditi delle famiglie residenti nel comune di Brescia tra il 2005 e il 2008.

Il lavoro inizia presentando i principali approcci teorici al tema della povertà (assoluto, relativo, multidimensionale, ecc.), le misure della povertà ufficiali e alcuni dati di contesto della povertà in Italia, in Lombardia e nella città di Brescia (cap.1).

Di seguito, sono riportate le conoscenze scientifiche relative alle indagini longitudinali e alla loro realizzazione, nonché una descrizione delle principali indagini panel esistenti in Europa e nel Nord-America (cap.2).

Le principali esperienze di riferimento di *record-linkage* con dati amministrativi (cap.3) sono rappresentate dal Progetto AMeRiCA realizzato dal Comune di Milano; dallo studio sui redditi realizzato dal Comune di Brescia nel 2000 e dall'indagine *Reddito e Condizioni di vita* – EU-SILC dell'ISTAT, che costituiscono validi esempi di *integrazione* di dati fiscali con quelli anagrafici (nei primi due casi) e con dati campionari (nel terzo caso).

Di seguito, nella seconda parte del lavoro, è riportata una descrizione delle fonti amministrative utilizzate con le definizioni di reddito presenti negli archivi fiscali (cap. 4).

La progettazione dell'impianto metodologico per la costruzione dell'indagine longitudinale è stata piuttosto delicata e impegnativa. Si è scelto di percorrere la strada della costruzione di un panel longitudinale amministrativo dei redditi familiari, a partire dall'estrazione di un campione di famiglie, da abbinare ai dati fiscali contenuti nel *Sistema di Interscambio Anagrafe Tributaria enti locali* dell'Agenzia delle Entrate (SIATEL). Poiché utilizzando un campione di famiglie e seguendolo nel tempo, si incorre nel problema dell'*attrition* del campione, ossia del logorio dello stesso, sono state applicate alcune procedure correttive per garantire la rappresentatività del campione trasversale, come insegnano le esperienze di altre indagini panel esistenti (cap.5).

L'approccio utilizzato per stimare i redditi e la povertà nel comune di Brescia e le sue relative dinamiche temporali, si basa sul concetto di povertà relativa e di deprivazione economica. Inoltre, è stata costruita una soglia *locale* di povertà relativa da "redditi dichiarati" per il comune di Brescia, utilizzando i redditi riportati nei modelli fiscali (730, 770, Unico Persone Fisiche) e presentati all'Agenzia delle Entrate in fase di denuncia dei redditi (i redditi da lavoro autonomo e dipendente, da terreni, dominicali e da fabbricati).

Nella parte finale, sono riportate le analisi trasversali e longitudinali sui redditi familiari dichiarati e presenti nell'indagine longitudinale (cap. 6), nonché le stime della povertà, le disuguaglianze dei redditi e le matrici di transizione da uno stato di benessere/malessere delle

¹ « I soggetti che fanno parte o partecipano al Sistema statistico nazionale possono raccogliere ed ulteriormente trattare i dati personali necessari per perseguire gli scopi statistici previsti dal presente decreto, dalla legge o dalla normativa comunitaria, qualora il trattamento di dati anonimi non permetta di raggiungere i medesimi scopi» (art. 6 bis del d.l. 30 luglio 1999 n°281 comma 1).

famiglie e individui, ossia le probabilità di entrare/uscire dallo stato di povertà nell'arco temporale 2005-2008.

L'ultimo capitolo è dedicato a fornire una sintetica panoramica sui servizi sociali erogati a sostegno dei più "vulnerabili" da parte dei diversi soggetti che operano nel comune di Brescia: dallo Stato con i trasferimenti sociali, alla Regione Lombardia e al Comune di Brescia, agli enti del Terzo settore che rappresentano un'importante presenza sul territorio.

PARTE PRIMA
GLI ASPETTI TEORICI E METODOLOGICI

1. LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE: I RIFERIMENTI TEORICI E STATISTICI

1.1. Introduzione

“Il termine povertà, che in prima approssimazione sembra avere un significato chiaro e univoco, sta a indicare un’ampia serie di situazioni anche molto diverse tra loro. Povero è il senza dimora, colui che, privo di mezzi di sostentamento, si affida alla carità del prossimo per sopravvivere; povero è chi con una pensione minima non riesce a soddisfare i propri pur limitati bisogni. Povero è colui che non riesce ad acquisire i beni e servizi normalmente disponibili per gli individui appartenenti al suo contesto di riferimento. Povero, infine, è colui che non riesce a soddisfare specifici bisogni legati, ad esempio, alla condizione di disabilità. In altre parole, secondo i bisogni di volta in volta considerati essenziali, il confine che circonda l’universo dei poveri si sposta, individuando forme di povertà via via meno estreme, ma non meno degne di attenzione” (ISTAT, 2009).

Il concetto di povertà non è, quindi, univoco. A secondo dei punti di vista, economico, sociologico, morale, ecc., può assumere valenze e riferirsi a situazioni e a persone alquanto diverse tra loro. In questo capitolo, pertanto, sono esposti i principali approcci teorici della definizione di povertà ed esclusione sociale (par.1.2), da quelli più tradizionali unidimensionali a quelli più recenti e innovativi.

Ricordando che le definizioni ufficiali sono scelte e concordate al livello europeo, è doveroso presentare le principali direttive guida e impostazioni dell’Unione europea sul tema, come sono emerse dai vari trattati (Amsterdam, Lisbona, Nizza), riportando gli obiettivi da perseguire e gli indicatori comunitari proposti (par. 1.3).

E’ di estrema importanza definire concettualmente cosa s’intende per povertà ed esclusione sociale, poiché dalle definizioni assunte discendono le metodologie di rilevazione, di misura della povertà e dell’esclusione sociale e le politiche sociali. Centrale è, infatti, il tema delle misure ufficiali di povertà utilizzate dall’ISTAT, a cui sono dedicati il terzo e quarto paragrafo del capitolo, da quella relativa (par. 1.4), evidenziando i limiti dell’adozione della linea di povertà nazionale per stime di livelli territoriali inferiori, a quella assoluta, di recente revisione (par. 1.5).

Per ultimo, si illustrano le caratteristiche dell’Osservatorio regionale sull’esclusione sociale (ORES), di recente costituzione, che rappresenta una valida fonte per la stima della povertà ed esclusione sociale in Lombardia (par. 1.6).

Si chiude il capitolo (par. 1.7), delineando il quadro della povertà in Italia, in Lombardia e nella città di Brescia, utilizzando i dati resi disponibili dalle fonti ufficiali e da altre realtà territoriali (ORES, Caritas).

1.2. Gli approcci teorici nella definizione di povertà ed esclusione sociale

Tra gli approcci della povertà esistenti in letteratura i più diffusi e oggetto di dibattito sono quello assoluto/relativo, oggettivo/soggettivo, statico/dinamico, unidimensionale/

multidimensionale. A questi, è doveroso aggiungere l'approccio sociologico della povertà come percorso e quello delle capacità personali di Sen che hanno introdotto nel dibattito sociologico elementi innovativi e, nonostante si riferiscano agli anni '90, sono ancora attuali.

Secondo l'approccio "assoluto", è povero chi non possiede i beni primari necessari per la sopravvivenza: dal cibo, alla casa, al vestiario. Pertanto, si fa riferimento a un paniere di beni e servizi considerati essenziali per garantire uno standard di vita minimamente accettabile dalle famiglie. L'ISTAT misura l'incidenza della povertà assoluta in Italia, ossia la percentuale di famiglie povere sul totale, in base ad una soglia di povertà che corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un determinato paniere di beni e servizi (ISTAT, 2009b). Le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia sono classificate come assolutamente povere.

Secondo l'approccio "relativo", introdotto e definito per la prima volta da Townsend (1979), una persona è considerata povera "*quando le sue risorse sono così sotto a quelle della media degli individui o delle famiglie da escluderla, di fatto, dai modi di vita, abitudini e attività comuni*". In altre parole, ciò significa che la povertà è misurata e colta in relazione al contesto in cui si vive e alle risorse mediamente possedute dagli individui che vi appartengono, cioè allo standard medio di benessere.

Il concetto di povertà relativa rimanda, inoltre, a quello più ampio di disuguaglianza, di cui fa parte, pur non coincidendo pienamente con essa. In effetti, la povertà intesa in termini relativi, ossia in relazione al contesto di cui fa parte, può rappresentare una forma di disuguaglianza nella distribuzione delle risorse e opportunità tra le persone o famiglie, ipotizzando che la situazione di perfetta eguaglianza tra i soggetti corrisponda all'assenza di povertà (Mendola, 2002). Può anche essere vista come: "*una forma particolarmente intensa di disuguaglianza economica di carattere distributivo*" (Saraceno-Schizzerotto, 2009), cioè come assenza di quelle risorse monetarie che occorrono alle persone per garantire loro un livello di vita dignitoso, definito dalla collettività a cui appartengono. Secondo Sen, invece, la condizione di disuguaglianza è insita negli esseri umani e non è strettamente legata alla disponibilità economica.

Da un punto di vista operativo, per misurare la povertà relativa è necessario individuare il punto della distribuzione in cui la disuguaglianza si traduce in povertà. Generalmente, questo è realizzato attraverso l'utilizzo di un parametro (media aritmetica o geometrica, mediana o altro indice di posizione) della distribuzione delle risorse (reddito, spesa per consumi o qualche definizione di benessere), in base al quale si costruisce la soglia di demarcazione per classificare le famiglie (o gli individui) in povere e non povere, chiamata linea di povertà.

Esistono in letteratura numerose definizioni operative di linea di povertà. Nella statistica *ufficiale*, quale soglia di povertà relativa, sotto la quale si è considerati poveri, è stata scelta la spesa media procapite per una famiglia di due componenti, (*International Standard of Poverty Line* - ISPL), da cui deriva che l'incidenza della povertà è pari al rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o sotto la soglia di povertà indicata e il totale delle famiglie residenti (ISTAT, 2011). L'assunzione di questa linea di povertà presuppone alcune scelte discutibili, come il fatto che il riferimento alla spesa o al reddito riduce la povertà a un concetto unidimensionale o che si prende come riferimento la famiglia, supponendo come ipotesi che all'interno della stessa il tenore di vita dei soggetti sia

distribuito equamente o che, per confrontare le famiglie e tener conto delle economie di scala derivabili dalla coabitazione dei soggetti del nucleo familiare, si ricorre alle scale di equivalenza. Queste ultime si distinguono per le variabili incorporate (dimensione familiare, età sesso dei componenti) nella relazione tra tipologia familiare e reddito/consumo e per le metodologie di stima (Carbonaro, 2002). Per la stima della povertà mediante i consumi si adotta quella Carbonaro che tiene conto della dimensione familiare; mentre nelle stime di povertà mediante il reddito, invece, si usa quella Ocse modificata².

In ogni caso, le linee delle povertà, assoluta e relativa, anche se in modi diversi, tengono conto dei cambiamenti del tenore di vita della società di riferimento. Nel caso di povertà assoluta, il paniere di beni essenziali alla sopravvivenza è rivisto periodicamente, in modo da includere anche nuovi beni e servizi non previsti. Nel caso della povertà relativa, la linea di povertà, per costruzione, è una misura del benessere standard della collettività e, pertanto, tiene conto delle variazioni delle spese per i consumi, originate dai mutamenti negli usi e costumi della collettività di riferimento e dalle variazioni dei prezzi.

Per povertà “soggettiva” si fa riferimento, invece, alla condizione *percepita* dal soggetto. E’ lo stesso individuo a dichiarare se si sente povero o meno, e sotto quale aspetto, monetario o no. La difficoltà di applicazione di questo approccio consiste nel fatto che la definizione soggettiva e personale dell’essere povero è piuttosto arbitraria e variabile da individuo a individuo. La stessa auto-percezione degli individui è influenzata da diversi fattori personali, emozionali, psicologici e sociali che rendono difficile la sintesi dei risultati a posteriori. Anche la definizione delle classi d’interpretazione e di confronto tra individui diversi, come, ad esempio, il significato che ogni individuo fornisce a ciascuna parola per giudicare il proprio tenore di vita può rendere difficile la comparabilità dei dati. Secondo altri autori, un vantaggio di questo approccio è costituito proprio dal fatto che la soglia di povertà non è fissata a priori, ma è ricavata a posteriori sulla base delle risposte fornite, fornendo una stima soggettiva della linea della povertà (Chiappero Martinetti, 2006).

Un’altra distinzione riportata in letteratura fa riferimento alla possibilità di rilevare indicatori sulla povertà in termini statici o dinamici³. La principale differenza consiste nel fatto che mentre l’approccio statico fornisce solo una fotografia di un momento relativo allo stato di povertà di un collettivo o popolazione di riferimento, la prospettiva dinamica fornisce l’evoluzione temporale della povertà dello stesso collettivo (Chiappero Martinetti, 2006). Nell’approccio dinamico, la povertà è vista come un processo, l’esito di un percorso come suggerito da alcuni autori della letteratura sociologica (vedi più avanti Negri, 1990). L’introduzione della dimensione temporale in uno studio sulla povertà permette di poter seguire nel tempo il verificarsi degli eventi che causano lo stato di povertà o esclusione sociale (dalla perdita di lavoro alla rottura di legami familiari, a forme di devianza o disagio psichico, ecc.), oltre nel poter valutare se lo stato di povertà sia di tipo persistente o transitorio. E’ indubbio che la conoscenza di questi elementi abbia evidenti conseguenze nella programmazione delle politiche sociali nella lotta contro la povertà. Se è vero che da un lato l’approccio dinamico presenta diversi vantaggi, dall’altro è però piuttosto complicata la realizzazione. Per reperire le informazioni sui processi socioeconomici individuali e familiari

² Vedi più avanti paragrafo 1.3.

³ Questa differenza ci interessa particolarmente in questo lavoro, perché si collega al nostro obiettivo di fornire un quadro di lettura della povertà e disuguaglianza bresciana in una prospettiva dinamica.

che sono all'origine della povertà, occorrono, infatti, dati di tipo longitudinale (panel⁴), piuttosto dettagliati, relativi a un campione o a coorti di famiglie o individui da seguire per tutto l'arco della vita o ancora, come nel nostro caso, sfruttare dati di fonte amministrativa disponibili per più anni.

Negli ultimi anni, il filone di pensiero dominante considera la "povertà" un fenomeno di carattere multidimensionale, nonostante che, spesso, per motivi di mancanza di scelta, sia misurato ancora come un carattere unidimensionale tramite indicatori sintetici e facili da reperire e costruire, quali il reddito o la spesa sostenuta dalle famiglie per i consumi (Chiappero Martinetti 2006). La stessa Caritas Europa nel secondo Rapporto sulla povertà nel 2004 definisce la povertà *"come un fenomeno multidimensionale e multifattoriale, che condiziona profondamente l'identità e le capacità dell'individuo a tutti i livelli della società; colpisce i malati, i minori, gli anziani, le famiglie e i migranti e i soggetti particolarmente a rischio di emarginazione"*. Seguendo questo approccio, sempre più condiviso nella letteratura scientifica, recentemente si stanno realizzando diverse esperienze metodologiche per la costruzione di un indicatore sintetico multidimensionale, che sintetizza diverse dimensioni quali ad esempio le condizioni di salute, il lavoro, l'educazione, ecc. (Accolla, 2009, 2010). In questo processo, si deve però tenere presente la forte arbitrarietà delle scelte da parte del ricercatore nelle varie fasi di costruzione. In particolare, uno dei passaggi più delicati e rilevanti è rappresentato dalla costruzione di un indice complesso, ossia una misura sintetica di povertà. In molti casi, quando non si riesce a trovare altra soluzione di "sintesi", si ricorre alla conversione delle componenti elementari dell'indicatore sintetico e multidimensionale di povertà in valore monetario, quantificandolo e tornando in certo qual modo indietro, verso un indicatore unidimensionale, come la spesa e il reddito. In realtà, il reddito ha un ruolo prevalente anche nel più ampio concetto di povertà multidimensionale, essendo la povertà economica una delle differenti forme di privazione, assieme a quella lavorativa, di salute, relazionale ecc. (Accolla, 2007). Anche se da solo il reddito non è sufficiente a delineare un quadro preciso ed esauriente sul fenomeno studiato, rappresenta comunque un punto di partenza, una misura indiretta della povertà. Per questo motivo, il reddito è considerato come una misura indiretta della povertà, sia come proxy, sia come antecedente, che può dire molto sulle possibilità di una persona di realizzare le cose che abbiano valore. La Commissione di indagine sulla povertà ed esclusione sociale, nel 2005, affermava che *"Se la povertà economica non è la fonte esclusiva delle molteplici forme di disagio sociale, essa tuttavia è di per sé causa d'incapacitazione, che impedisce non solo di raggiungere standard di vita più favorevoli, ma anche di realizzare le proprie aspirazioni e potenzialità"*. Sen considera il reddito solo un mezzo per raggiungere i fini e non una forma di deprivazione; sostiene che la sua mancanza o inadeguatezza può generare forme di deprivazione sotto diversi punti di vista. Anche per lo stesso Townsend, che introdusse il concetto di povertà relativa, il reddito non è l'indicatore più idoneo per la stima di povertà, poiché la povertà è di natura multidimensionale (Micheli, 1999).

Di recente, al concetto di povertà si sono affiancati altri concetti simili, ma più ampi, quali la vulnerabilità e l'esclusione sociale. Dapprincipio, con il termine "esclusione sociale" si faceva riferimento allo stato di deprivazione conseguente alla rottura di legami sociali; in

⁴ Vedi cap. 2

seguito, il concetto si è esteso. Adesso è utilizzato per designare persone o gruppi sociali che, per un insieme di condizioni sfavorevoli sia di tipo individuale (come cattive condizioni di salute, disoccupazione, scarsa qualificazione professionale, dipendenza da alcol o droghe), sia di tipo ambientale e sociale (condizioni abitative disagiate, criminalità, disaggregazione familiare, appartenenza a minoranze discriminate, ecc.), rimangono esclusi dalla partecipazione alla vita comunitaria per mancanza di risorse materiali e immateriali (ISTAT, 2010). In letteratura, nonostante esistano diverse accezioni per questo termine, sembra esserci un parere concorde nel considerare l'esclusione sociale un fenomeno relativo, multidimensionale, dinamico, quantitativo e qualitativo, misurabile oggettivamente in alcuni aspetti, ma soprattutto in modo soggettivo per rilevare la percezione del disagio da parte degli individui (Rovati, 2003).

L'idea che sembra ricorrente è che il concetto di esclusione sociale comprenda quello di povertà. L'esclusione sociale è, tuttavia, un fenomeno complesso e molto più ampio rispetto alla tradizionale definizione di povertà da cui differisce per diversi aspetti. L'esclusione sociale non scaturisce da un'unica causa, allo stesso modo in cui la scarsità di risorse monetarie determina il "rischio di povertà", ma piuttosto da una molteplicità di fattori come la disoccupazione, la scarsa qualificazione, l'invalidità, la vecchiaia o il disagio abitativo e relazionale (*da fenomeno unidimensionale a multidimensionale*). Se la povertà si origina essenzialmente dalla mancanza di risorse individuali, l'esclusione sociale deriva soprattutto dalla mancanza di risorse "comunitarie" incluso l'assenza di adeguate infrastrutture e istituti di protezione sociale (*dalla dimensione individuale a quella comunitaria*). A differenza della povertà, l'esclusione sociale si configura essenzialmente come un processo dinamico di impoverimento delle capacità individuali. Emerge quando gli individui soffrono a lungo termine di condizioni di svantaggio e non vi sono prospettive di miglioramenti futuri (*da evento statico a dinamico*). Infine, l'esclusione sociale può essere definita solo in termini relativi, poiché gli individui sono socialmente esclusi *relativamente alla società in cui vivono*, ossia in relazione a un livello di qualità della vita considerato "dignitoso/accettabile" in una data comunità e in un determinato momento. La povertà monetaria può essere considerata come una particolare forma di esclusione sociale, ma quest'ultima è sostanzialmente caratterizzata da una condizione di forte svantaggio sociale e culturale, con deprivazioni multiple e progressiva marginalizzazione degli individui o di interi gruppi (ISTAT, 2010).

In questa molteplicità di approcci, segnalano alcuni studiosi (Chiappero Martinetti, 2006), manca uno schema concettuale di riferimento univoco e condiviso su cosa sia la povertà e cosa si intenda con questo termine. Inoltre, nella letteratura specifica, numerose sono le critiche mosse verso il metodo della linea di povertà relativa, reputandolo inadeguato a definire coloro che sono in condizioni di povertà secondo una prospettiva multidimensionale, poiché "*la fissazione di una soglia discriminante, unica ed eguale per tutti, che ripartisce in modo netto la popolazione tra poveri e non poveri, non sembra essere certamente un criterio adeguato qualora si intenda accogliere una definizione più complessa e multidimensionale della povertà o comunque quando si voglia tenere conto delle differenti caratteristiche personali e del diverso grado di intensità con cui si manifestano le condizioni di bisogno dell'individuo*" (Chiappero Martinetti, 1995). Non è, infatti, ritenuto un criterio adeguato fissare una soglia discriminante, unica ed eguale per tutti, che ripartisca in modo netto la popolazione tra poveri e non poveri. Al contrario, se vogliamo tener conto delle

differenti caratteristiche personali e del diverso grado con cui si manifestano le condizioni di bisogno dell'individuo, è ritenuto più plausibile ipotizzare l'esistenza di un passaggio graduale all'interno di queste due posizioni estreme (Chiappero Martinetti, 1995). La stessa critica sull'eccessiva dicotomizzazione della popolazione in "poveri" e "non-poveri" che costituisce una semplificazione della realtà, non essendo il fenomeno della povertà di natura dicotomica, è posta da Cheli e Lemmi (1995) che sostengono che gli approcci dicotomici non permettono di cogliere le sfumature esistenti tra le situazioni estreme di elevato benessere e di marcato disagio: *"la povertà non è certamente un attributo che caratterizza un individuo in termini di presenza o assenza, ma è piuttosto un predicato vago che si manifesta con diversità di grado e sfumature. In altre parole non si può parlare di poveri e non-poveri ma si può solo cercare di stabilire un ordinamento nello spazio degli indicatori di povertà che ci permetta di stabilire chi è più povero e chi lo è meno"*.

Un approccio che supera la logica dicotomica e consente di graduare le appartenenze a ciascun insieme è la teoria degli insiemi sfumati (fuzzy sets theory). Lo sviluppo e la sistematizzazione della teoria degli insiemi sfocati (o fuzzy), da un punto di vista matematico, si deve storicamente a Zadeh (1965) e a Dubois e Prade (1980). Questi diedero i primi significativi contributi alla teoria che può essere considerata come la rivoluzione dell'introduzione del *continuum* nella rigida teoria della classificazione. In pratica, contrariamente a tutte le precedenti impostazioni assiomatiche della classificazione (in cui ogni unità può appartenere a una sola classe), la teoria fuzzy assume che ogni unità appartenga contemporaneamente a tutte le categorie individuate, e non univocamente solo a una, sulla base di legami di diversa intensità che esprimono il grado di appartenenza (Mendola, 2002). L'applicazione della teoria fuzzy alla misura della povertà è un'acquisizione piuttosto recente e consente di superare la dicotomia "povero"/"non povero" che caratterizza la maggior parte degli approcci nella stima della povertà, sostituendola, di fatto, con un continuum di gradi di intensità di povertà associati a ciascun soggetto o famiglia. In altre parole, dati k indicatori corrispondenti a k dimensioni di privazione o povertà, a ogni soggetto è assegnato un punteggio di povertà corrispondente a una frazione dei k sintomi di povertà sperimentati rispetto al totale. Nell'ambito di questo approccio, Cheli e Lemmi hanno proposto una nuova metodologia di stima chiamata TFR (Totally Fuzzy and Relative Approach) già negli anni '90 e continuamente aggiornata⁵ nel 2005, che applica la teoria degli insiemi sfumati a una stima multidimensionale di povertà.

Nella letteratura sociologica, esistono anche altri approcci teorici che per vari motivi accettano o rigettano le posizioni appena illustrate. In particolare ce ne sono due che hanno influenzato il dibattito in tema di povertà negli anni '90, che sono rappresentati dall'approccio sociologico della povertà come percorso e l'approccio economico alle capacità personali di Sen.

Il primo, ossia l'approccio alla povertà come percorso, considera gli stati di povertà come un processo con una struttura costante, in cui alle condizioni iniziali di deprivazione (come la perdita del lavoro, la morte di un familiare, la dipendenza da alcol e droghe, ecc.) si susseguono alcune risposte che originano nuovi stati di deprivazione che a loro volta vanno a

⁵ E' del 2005 la pubblicazione di Lemmi A., Betti G.: "Fuzzy Set Approach to Multidimensional Poverty Measurement".

sommarsi alle cause originarie. In altri termini, le cause originarie di deprivazione (*life stressful events*) generano difficoltà a cui fanno seguito altre situazioni che rafforzano le condizioni di disagio, di esclusione, di marginalizzazione, di povertà originarie, in un susseguirsi di eventi i cui effetti si autoalimentano e si accumulano nel tempo. La povertà non è quindi una situazione statica, ma si aggrava nel tempo ed è conseguenza della crisi di cittadinanza, intesa come il venir meno dei riferimenti sociali che danno alle persone la possibilità di perseguire i propri obiettivi. Inoltre, è netta la differenza che intercorre tra l'essere relativamente deprivato perché si hanno meno risorse della media e l'essere deprivato perché si è esclusi dalla partecipazione a qualsiasi società e non ci si può riprodurre se non in qualità di assistiti. Nel primo caso ci si trova di fronte a una situazione di deprivazione da disuguaglianza rispetto ad altri soggetti più avvantaggiati, nel secondo caso si è in una situazione di povertà (Negri N, 1990).

L'approccio di tipo economico delle *Capability Approach* rappresentato dalle opere di Sen, trova origine dalla critica alle teorie di Rawls sulla "giustizia come equità" e sulla povertà come assenza di eguaglianza. Il "principio di differenza" generalizzato di Rawls assume come punto di vista fondamentale quello dell'egualitarismo: "*Tutti i valori sociali - libertà e opportunità, reddito e ricchezza, e il fondamento del rispetto di se stessi - vanno distribuiti in modo uguale, a meno che la distribuzione ineguale di uno qualsiasi o di tutti questi valori sia a vantaggio di tutti*" (Rawls, 1971). Sen ne deriva che la povertà non è altro che uno stadio particolarmente grave del più importante problema della disuguaglianza (Sen, 1994).

Nell'approccio alle capacità di Sen la povertà è intesa come mancata realizzazione da parte dell'individuo di un insieme di funzionamenti (*functionings*), vale a dire un insieme di "stati d'essere" che esprimono ciò che l'individuo riesce a fare e a essere (nutrimento, buono stato di salute, evitare le malattie, avere un'abitazione adeguata, partecipare alla vita sociale, avere libero accesso alle possibilità di istruzione e di svolgere un lavoro, ecc.). La possibilità per l'individuo di assolvere queste funzioni essenziali dipende certamente dalle risorse e dalle dotazioni iniziali di cui egli dispone, ma anche, e soprattutto, dalle capacità personali di convertire in modo ottimale, attraverso specifiche funzioni di utilizzazione, i beni e le risorse in stati di benessere. Il possedere certe cose non significa di per sé avere la capacità di utilizzarle a causa dei vincoli, individuali e sociali, e delle restrizioni che possono rendere l'individuo incapace di farli funzionare. È importante quindi, in questo approccio, il concetto di *capabilities*: se i *functionings* possono essere intesi come elementi costitutivi del benessere, e come tali sono espressione diretta del tenore di vita di un soggetto, le capacità (*capabilities*) possono essere pensate come un insieme di vettori di funzionamenti ed esprimono la libertà del soggetto di ottenere benessere. In altre parole, Sen assegna un ruolo attivo e centrale all'individuo: il suo benessere dipende dalle sue *capabilities*, dalle sue capacità personali e abilità, pur essendo condizionato dall'ambiente in cui si trova.

Sen introduce il concetto di privazione relativa, quale condizione psicologica del povero derivante dal confronto che egli compie tra il proprio reddito (o il proprio divario di povertà) e quello degli altri poveri. Per Sen, la definizione di povertà non può prescindere dall'individuazione di un indice relativo alle capacità fondamentali delle persone. La povertà quindi non è un fenomeno quantitativo (deprivazione particolarmente grave), ma qualitativo (venir meno nel soggetto delle capacità fondamentali). Questi aspetti qualitativi generano però

delle conseguenze quantitative (stati di deprivazione) particolarmente gravi. Il fenomeno della povertà, quindi, è diverso da quello della semplice disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. La condizione o meno di povero dipende dall'effettiva abilità del soggetto nel convertire dotazioni di beni in pluralità di funzioni. Il problema diventa allora quello di enucleare un indice delle capacità con cui definire la nozione, di per sé ambigua, di livello di vita (standard of living). In questa accezione, lo stato di povertà dipende dalla mancanza delle capacità essenziali (basic capabilities) per esercitare a pieno titolo quei "diritti" che di volta in volta sono ritenuti come fondamentali in relazione alle condizioni (politiche, giuridiche, sociali) particolari d'ogni società. In questo ambito, Sen contrappone alla definizione di povertà assoluta legata al concetto di minimo vitale con riferimento alla determinazione di un livello di risorse necessario a garantire il soddisfacimento dei bisogni primari, quali l'alimentazione e l'abitazione, che consenta di non pregiudicare l'efficienza fisica dell'individuo (necessità fisiche e biologiche), quello di povertà relativa, data dalla difficoltà o impossibilità di accesso alla vita economica, sociale e politica da parte dell'individuo che confronta la propria posizione rispetto a un gruppo di riferimento o allo schema di vita prevalente. La relatività è riferita al diverso momento storico, geografico e culturale che si considera, oltre che al gruppo sociale assunto a fini comparativi. Sen scioglie la dicotomia apparentemente irrisolvibile, che discende dalla dualità della natura umana (gli uomini sono sia entità individuali sia sociali), sostenendo che la povertà è un concetto assoluto se si osserva lo spazio delle capacità, ma assume aspetti relativi nello spazio dei beni. Pertanto, in sintesi, la povertà per Sen si inserisce nel tema della disuguaglianza sociale e le cause della povertà vanno ricercate quindi nell'ambito dell'organizzazione sociale nel suo complesso, poiché rappresentano l'effetto diretto di una disuguaglianza sociale che trova le sue origini in una distribuzione diseguale non solo delle risorse ma anche delle opportunità (Chiappero Martinetti 1992).

1.3. L'Unione europea nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale e gli indicatori statistici comunitari

Focalizzando l'attenzione a livello europeo, si può affermare che l'obiettivo di fronteggiare la povertà ed esclusione sociale sia, ormai, da diversi decenni presente all'interno dell'agenda delle istituzioni comunitarie, anche se è solo negli ultimi anni che si è iniziato a dedicare maggiore attenzione a questo tema e ad affrontarlo in maniera coordinata.

Il 19 dicembre del 1984, al fine di promuovere azioni concrete e di individuare gli strumenti migliori per combattere le cause della povertà e alleviarne gli effetti, il Consiglio Europeo presentò una delle prime iniziative nella lotta contro la povertà, che consisteva nel finanziare progetti di azione/ricerca presentati dai membri della Comunità finalizzati a sperimentare e a preparare nuovi metodi per aiutare le persone povere, dove si intendevano *"povere le persone, le famiglie e i gruppi di persone le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono così limitati da escluderli dal modello di vita minimo accettabile nello Stato Membro in cui vivono"*. In altre parole, erano definite povere quelle persone il cui livello di benessere era inferiore allo stile di vita dominante nella società in cui vivevano. A ben vedere,

la definizione adottata dal Consiglio Europeo⁶, quasi trent'anni fa, rientra sostanzialmente nel concetto di povertà relativa, oggi ancora largamente utilizzato.

Su finire degli anni '90, l'Unione europea che aveva sempre proclamato il proprio impegno per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, lo conferma prevedendo procedure per la loro salvaguardia nel Trattato di Amsterdam⁷ (1997). In questo Trattato, s'insiste, infatti, sul rispetto dei diritti fondamentali, in particolar modo di quelli garantiti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Roma, 1950) e dei diritti sociali fondamentali definiti nella Carta sociale europea dal Consiglio d'Europa (1961 e versione riveduta, 1996)⁸ e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (1989)⁹. Scendendo nel dettaglio, con l'art. 136 (ex.117) del Trattato di Amsterdam, si stabilisce che sono di competenza della Comunità Europea e degli Stati membri *“la promozione all'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo di risorse umane atto a consentire un livello di occupazione elevato e la lotta contro l'emarginazione”* e con l'art. 137 (ex 118), per conseguire gli obiettivi dell'articolo precedente, la Commissione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e ne facilita il coordinamento della loro azione in tutti i settori della politica sociale, in particolare per le materie riguardanti l'occupazione, il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, l'igiene del lavoro, il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori.

E' con il Consiglio Europeo straordinario di Lisbona (del marzo del 2000) che si definisce l'inclusione sociale come uno degli obiettivi primari della strategia per la crescita e la competitività (Isfol, 2005). In quella sede, inoltre, come obiettivo strategico decennale, si chiede agli Stati membri di adoperarsi allo sradicamento della povertà entro il 2010, di impegnarsi a una crescita economica di lunga durata, a un incremento progressivo del mercato del lavoro e al miglioramento della coesione sociale. In vista di tale scopo, si raccomanda un maggior coordinamento tra le politiche nazionali a contrasto di povertà ed esclusione, sulla base di obiettivi comuni, piani di azione e indicatori condivisi. A dicembre dello stesso anno, a Nizza, per definire il carattere multidimensionale della povertà attraverso politiche mirate a sostegno del lavoro e della protezione sociale, si stabiliscono i criteri comuni¹⁰, impostando il

⁶ In realtà, la definizione di povertà era già apparsa in un documento del Consiglio dell'Unione europea del 1975.

⁷ Il Trattato di Amsterdam è uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea ed è il primo tentativo di riformare le istituzioni europee in vista dell'allargamento. Venne firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 paesi dell'Unione europea ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

⁸ Nell'art. 30 della versione riveduta si fa riferimento al diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale.

⁹ Gli obiettivi della carta sono stati ripresi nel trattato di Amsterdam, in occasione dell'integrazione nel trattato delle disposizioni del protocollo sociale di Maastricht. La carta è considerata uno strumento politico contenente degli "obblighi morali" volti a garantire il rispetto negli Stati membri di taluni diritti sociali, segnatamente nell'ambito del mercato del lavoro, della formazione professionale, della protezione sociale, della parità di opportunità e della salute e sicurezza sul luogo di lavoro. In essa, si chiede espressamente alla Commissione europea di promuovere iniziative volte a tradurre in atti legislativi il contenuto della Carta (www.europa.eu).

¹⁰ Tra cui la promozione della partecipazione all'occupazione e dell'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni ed ai servizi; la prevenzione dei rischi di esclusione; l'intervento a favore dei più vulnerabili ecc.

Metodo di coordinamento aperto¹¹ e successivamente i Piani di azione nazionale di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale (Giuliano, 2006).

In altre parole, l'Agenda di Lisbona identifica nell'occupazione e nella crescita economica, unite a una maggiore inclusione sociale, i principali pilastri su cui basare l'economia europea. In seguito, è stato aggiunto un quarto pilastro relativo alla dimensione ambientale all'interno di una strategia per la crescita sostenibile (Atkinson, 2007).

Successivamente, nel Consiglio Europeo tenutosi a Laeken nel dicembre 2001, viene formalmente adottato un insieme di diciotto indicatori statistici di esclusione sociale, comuni a tutta l'Unione, da far utilizzare a tutti gli Stati Membri in base ai quali osservare e monitorare le politiche di lotta all'esclusione sociale in maniera comparabile, uniforme e omogenea all'interno dei diversi Paesi membri. Le dimensioni indagate, nel complesso, sono quelle della povertà monetaria, della disegualianza dei redditi, della mancata partecipazione al mercato del lavoro, delle disegualianze territoriali, dell'inadeguato investimento in capitale umano, dell'assenza di condizioni generali di benessere, della disegualianza nell'accesso a buone condizioni di salute.

Gli indicatori sono suddivisi su tre differenti livelli che ne definiscono priorità e importanza relativa. In particolare, i primi undici indicatori sono stati definiti primari essendo ritenuti di maggiore rilevanza nel misurare l'esclusione sociale. Riguardano il rischio di povertà, la disegualianza nella distribuzione del reddito, la disoccupazione, l'abbandono scolastico, l'aspettativa di vita alla nascita, la coesione sociale e l'autovalutazione dello stato di salute suddiviso per classe di reddito. Gli indici secondari, di ausilio nel supportare le indicazioni dei primari e nell'analizzare altre dimensioni, cercano di fornire ulteriori informazioni sul rischio di povertà, sulla distribuzione dei redditi impiegando l'indice di Gini, sulla disoccupazione e sull'educazione. Infine, quelli che rappresentano il terzo livello non sono stati strettamente previsti in sede comunitaria ma vengono delegati, per quel che concerne sia la loro definizione sia l'utilizzo operativo, ai singoli Stati membri allo scopo di raffigurare specifiche situazioni e circostanze nazionali¹².

Come si evince dal complesso degli indicatori (tav. 1.1), nel quadro statistico tracciato dalle istituzioni europee viene assegnato maggior peso alla dimensione "povertà e disegualianza", intesa come fattore chiave per la comprensione del processo di esclusione sociale.

Dopo il 2001, l'attenzione europea sui fenomeni di povertà ed esclusione sociale non si è fermata. Nel 2002 una nota del Consiglio europeo conferma gli obiettivi comuni dell'Unione europea identificati a Lisbona e ribadisce la necessità di adottare iniziative per combattere la povertà ed esclusione sociale, fissando obiettivi appropriati. Un'attenzione particolare è rivolta alle differenze di genere e ai migranti, quali gruppi maggiormente esposti ai rischi povertà.

¹¹ Consiste sostanzialmente in un coordinamento dinamico delle politiche sociali dei Paesi membri in un quadro integrato di obiettivi condivisi.

¹² Nel PAN italiano del 2003, gli indicatori di Laeken rappresentano solo una base di partenza nell'analisi della diffusione della povertà e dell'esclusione sociale; viene infatti dedicato ampio spazio agli indicatori di terzo livello scelti in sede nazionale.

Nel 2005, nella Strategia di Lisbona¹³, viene promosso un modello di sviluppo sostenibile per l'Unione, che elevi il livello di vita di tutti i cittadini europei abbinando alla crescita economica un'attenzione particolare per la coesione sociale: *“L'inclusione sociale e le strategie nazionali di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale hanno una posizione preminente. Un livello elevato di protezione sociale offre alla società i mezzi per affrontare le avversità ed eliminare e prevenire le forme più gravi e disumane di povertà. Le politiche di inclusione sociale ad esempio non servono solo a prevenire e combattere la povertà, ma possono anche contribuire ad aumentare l'offerta di forza lavoro promuovendo la capacità lavorativa delle persone e le misure per rendere il lavoro proficuo.”* Un altro concetto fondamentale espresso in quella sede, è rappresentato dal fatto che non esistono statistiche adeguate e idonee a cogliere i rischi povertà di quei gruppi di popolazione più svantaggiati segnalati dagli stessi PAN/inclusione, quali gli immigrati, le minoranze etniche, i Rom, i disabili, i senzatetto, le vittime del traffico di esseri umani, le persone che vivono in istituzioni assistenziali o ne vengono dimesse e coloro che praticano un'agricoltura di sussistenza che sono esposti a rischi molto particolari; così come non sono disponibili informazioni e statistiche sullo svantaggio delle popolazioni che vivono in particolari comunità e zone geografiche, sia urbane sia rurali, soggette a fattori di esclusione particolarmente radicati, che tendono a trasmettersi alle generazioni successive.

In quella occasione, inoltre, sono rafforzati gli obiettivi prioritari e si suggeriscono sette priorità politiche fondamentali: aumentare la partecipazione al mercato del lavoro; modernizzare i sistemi di protezione sociale; contrastare gli svantaggi nell'istruzione e nella formazione; eliminare la povertà infantile; garantire un alloggio dignitoso; migliorare l'accesso ai servizi di qualità; superare le discriminazioni e sviluppare l'integrazione dei disabili, delle minoranze etniche e degli immigrati. Tra le raccomandazioni agli Stati membri, si chiede di elaborare indicatori comuni e potenziare le fonti di dati, (tra i quali l'avvio dell'*European statistics on income and living conditions - EU-SILC*), la tempestività, la pertinenza dei dati e una miglior comprensione della natura multidimensionale della povertà e dell'esclusione sociale (Giuliano, 2006).

A partire dal 2006, le aree principali di applicazione del Metodo aperto di coordinamento in materia di politica sociale sono state individuate in relazione a tre macro-obiettivi: sradicare la povertà e l'esclusione sociale; assicurare pensioni adeguate e finanziariamente sostenibili; fornire assistenza sanitaria di alta qualità accessibile e sostenibile. Concretamente, il Metodo aperto di coordinamento prevede la definizione comune degli obiettivi di politica sociale e la loro valutazione periodica attraverso la raccolta e la pubblicazione di indicatori statistici relativi alle condizioni di vita nei paesi dell'Unione. Gli indicatori, deputati al monitoraggio delle politiche sociali, dovrebbero fornire un quadro di riferimento sugli effetti delle politiche, nonché sui livelli e sulle principali determinanti del “rischio di povertà” e di esclusione sociale nei paesi membri. Dal 2001, la scelta degli indicatori è responsabilità della Commissione europea, in particolare della Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità, assistita da un gruppo di esperti nazionali riuniti in un gruppo di lavoro nell'ambito del Comitato di protezione sociale.

¹³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, 27.01.2005 COM(2005)14 def., {SEC(2005)69}

Tav. 1.1 – Indicatori comunitari primari e secondari di Laeken		
Indicatori primari di Laeken		
1	<i>Tasso di rischio povertà</i>	Percentuale di individui che vivono in nuclei familiari nei quali il reddito totale equivalente è inferiore al 60% del reddito mediano nazionale equivalente.
2	<i>Diseguaglianza del reddito</i>	Rapporto tra il reddito equivalente corrispondente all'ultimo quintile e al primo quintile della distribuzione nazionale del reddito.
3	<i>Persistenza nel rischio povertà</i>	Persone che vivono in nuclei familiari nei quali il reddito totale equivalente è stato inferiore al 60% del reddito mediano nazionale equivalente nell'anno <i>n</i> e in (almeno) due tra gli anni <i>n 1, n 2, n 3</i> .
4	<i>Intensità del rischio povertà</i>	Differenza tra il reddito mediano delle persone sotto la soglia di basso reddito e la soglia di basso reddito; differenza espressa come percentuale del valore soglia.
5	<i>Coesione regionale</i>	Coefficiente di variazione dei tassi di occupazione a livello regionale (NUTS 2).
6	<i>Tasso di disoccupazione di lunga durata</i>	Totale della popolazione disoccupata di lunga durata (≥ 12 mesi; def. ILO) espressa in termini percentuali sul totale della popolazione attiva.
7	<i>Individui in nuclei familiari senza lavoro</i>	Minori di 18 anni e adulti di età compresa tra 18 e 59 anni che vivono in nuclei familiari all'interno dei quali nessun membro lavora.
8	<i>Tasso di abbandono scolastico</i>	Percentuale della popolazione tra i 18 e i 24 anni senza titolo di studio secondario superiore e che non frequentano
9	<i>Aspettativa di vita alla nascita</i>	Numero di anni che una persona può aspettarsi di vivere, a partire dall'età di 0 anni, per maschi e femmine.
10	<i>Stato di salute dichiarato, strutturato per livello di reddito</i>	Rapporto delle quote della popolazione, all'interno dell'ultimo quintile e del primo quintile (per reddito equivalente), di età pari o superiore a 16 anni, che si definiscono in condizioni di salute cattive o pessime in base alla definizione dell'OMS.
Indicatori secondari di Laeken		
11	<i>Dispersione attorno alla soglia di povertà</i>	Persone che vivono in nuclei familiari nei quali il reddito totale equivalente è inferiore al 40%, 50% e 70% del reddito mediano nazionale equivalente
12	<i>Tasso di popolazione a rischio povertà, fissato a un determinato momento</i>	Tasso di popolazione a rischio povertà relativo, fissato a un determinato tempo <i>t</i> (ad esempio anno).
13	<i>Tasso di popolazione a rischio povertà, prima dei trasferimenti sociali</i>	Tasso di rischio povertà relativo, ove dal computo del reddito sono esclusi tutti i trasferimenti sociali.
14	<i>Diseguaglianza del reddito (Indice di Gini)</i>	La relazione tra porzioni cumulative della popolazione, disposte secondo il livello di reddito, rispetto alla quota cumulativa dell'ammontare totale da esse ricevuto.
15	<i>Persistenza nel rischio povertà (soglia pari al 50% del reddito mediano)</i>	Persone che vivono in nuclei familiari nei quali il reddito totale equivalente è stato inferiore al 50% del reddito mediano nazionale equivalente nell'anno <i>n</i> e in (almeno) due tra gli anni <i>n 1, n 2, n 3</i> .
16	<i>Incidenza della disoccupazione a lunga durata</i>	Totale della popolazione disoccupata da lunga durata (≥ 12 mesi; def. ILO) espressa in termini percentuali sul totale della popolazione disoccupata.
17	<i>Tasso di disoccupazione a lunghissimo termine</i>	Totale della popolazione disoccupata a lunghissimo termine (≥ 24 mesi; def. ILO) espressa in termini percentuali sul totale della popolazione attiva.
18	<i>Persone con bassi conseguimenti scolastici</i>	Quota di individui sulla popolazione adulta con titolo di studio conseguito pari a ISCED di livello 2 o inferiore, per gruppi di età (25 34, 35 44, 45 54, 55 64).

Fonte: Comitato per la protezione sociale, UE, 2001

L'agenda sociale per il periodo 2006-2010 si colloca nel contesto della riaffermazione della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, rispondendo agli obiettivi europei di solidarietà e di prosperità attraverso due priorità fondamentali: da un lato, l'occupazione e, dall'altro, la lotta contro la povertà e la promozione delle pari opportunità. (www.europa.eu). La politica sociale e per l'occupazione dell'Unione europea mira a promuovere l'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo con le parti sociali, lo sviluppo delle risorse umane per garantire un livello di occupazione elevato e duraturo, nonché la lotta contro l'emarginazione.

Nell'ottobre del 2008, nella Risoluzione del Parlamento europeo sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, l'Unione europea raccomanda agli Stati membri, di garantire a tutti un reddito sufficiente che permetta di condurre una vita dignitosa, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, di definirne i meccanismi, con i connessi benefici e l'assistenza sociale, e renderli facilmente accessibili in modo da assicurare risorse sufficienti e sottrarre la gente alla povertà e prevenire l'esclusione sociale (www.europarl.europa.eu). Con questo documento, l'Unione europea dichiara che le politiche di inclusione sociale attiva debbano esercitare un impatto decisivo sull'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale, sia per quanti hanno un'occupazione ("i lavoratori poveri") che per quanti non svolgono un'attività lavorativa remunerata. Gli altri aspetti toccati in quella sede e raccomandati riguardano l'eliminazione della povertà infantile, attraverso vari strumenti, quali le analisi e costruzione di indicatori idonei per monitorare la situazione e le politiche sociali mirate, le politiche occupazionali per i mercati del lavoro inclusivi sul piano sociale, il fornire servizi di qualità alla cittadinanza e garantirne l'accesso alle categorie vulnerabili e svantaggiate.

A conferma dell'importanza rivestita dal tema della povertà a livello europeo, l'anno 2010 è stato battezzato dall'Unione europea come l'Anno Europeo di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. In questa occasione, sono stati organizzati migliaia di eventi e di iniziative in tutta Europa, che hanno mobilitato istituzioni, amministrazioni, attori sociali, organizzazioni della società civile, media, artisti, scuole e università, politici, esperti e cittadini comuni in una campagna di informazione e sensibilizzazione a livello europeo, nazionale e locale (Commissione europea, 2010).

Nel giugno 2010, è stata adottata la nuova Strategia EU2020, che segue quella di Lisbona di dieci anni prima e che focalizza l'attenzione del coordinamento comunitario in questo decennio negli ambiti delle politiche economiche, occupazionali e sociali. Questa strategia ha rimesso al centro dell'attenzione politica la riduzione della povertà e la promozione dell'inclusione sociale, considerata uno dei cinque target dell'intera strategia, assieme all'incremento dell'occupazione, degli investimenti in ricerca e sviluppo, dei livelli di istruzione e la riduzione delle emissioni dei gas serra (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2010). La constatazione che in Europa una persona su cinque è a rischio di povertà o esclusione sociale, ha fatto sì che i capi di Stato o di governo dell'UE si siano posti l'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni le persone a rischio di povertà ed esclusione sociale entro il 2020, nella convinzione che livelli elevati di persone che vivono ai margini della società possano compromettere la coesione sociale e limitare le potenzialità dell'intera Europa, in particolar modo in un periodo in cui gli Stati membri stanno lavorando per garantire la ripresa dalla crisi economica e finanziaria.

Ovviamente, l'obiettivo di ridurre la povertà e l'esclusione sociale richiede misure necessarie per realizzarlo. Un ruolo di supporto è rappresentato dalla possibilità di conoscere meglio il fenomeno e quantificarlo in modo più preciso attraverso idonee misure statistiche. Nell'ambito del Metodo aperto di coordinamento grossi passi avanti sono stati fatti in questa direzione migliorando il set comunitario di indicatori per misurare i progressi nei Paesi membri in modo comparato. Il Comitato di protezione sociale¹⁴ e il suo Sottogruppo indicatori dell'Unione europea hanno continuato a lavorare sulla lista degli indicatori di Laeken del 2001, inserendovi dei nuovi al fine di includere anche i cambiamenti intervenuti nel coordinamento sociale e in particolare nell'allargamento all'area della protezione sociale. Attualmente, vi è un complesso insieme di indicatori comuni, in base al quale effettuare il monitoraggio degli effetti delle politiche di welfare nei Paesi dell'UE, suddivisi per liste tematiche (povertà ed esclusione sociale, pensioni, cure sanitarie e a lungo termine) e, in una lista di carattere generale, cosiddetta *overarching list* (lista generale), che le "abbraccia" tutte e le lega con gli obiettivi principali della trascorsa Strategia di Lisbona rifocalizzata, e cioè con la performance dei paesi in materia di crescita economica e occupazione (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2010). Gli indicatori della sezione *Social Inclusion Portfolio* (Povertà ed esclusione sociale – tav. 1.2), che ricalcano la struttura di quelli di Laeken, essendo originati da questi, si distinguono anch'essi in tre livelli: gli indicatori primari di analisi, quelli secondari di approfondimento e quelli di contesto. L'elenco degli indicatori è più completo di quello originario di dieci anni prima, essendo stato continuamente rivisto e modificato; sono stati introdotti, ad esempio, gli indicatori di deprivazione materiale, quello sull'occupazione degli immigrati e indicatori sull'abitazione. Ciò rientra nella logica, da parte dell'UE, di rispettare e riconoscere agli individui il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti.

Recentemente, ai fini del conseguimento dell'obiettivo della Strategia EU2020 relativo alla riduzione dell'esclusione sociale nell'Unione europea, sono stati identificati tre diversi indicatori, uno solo dei quali (quello del rischio di povertà relativa) coincidente con le definizioni già adottate: il numero di persone a rischio di povertà, i livelli di grave deprivazione materiale (costituito da quattro voci su nove tra quelle di deprivazione indicate in tabella 1.2) e il numero di persone che vivono all'interno di nuclei familiari fortemente caratterizzati dalla sottoccupazione (o a bassa intensità lavorativa).

Questi indicatori prendono in considerazione le varie caratteristiche di povertà ed esclusione sociale in tutta Europa e le diverse situazioni e priorità tra gli Stati membri. Insieme, i tre indicatori riflettono l'obiettivo della strategia Europa 2020 di garantire che i vantaggi della crescita siano ampiamente condivisi e che le persone che si trovano attualmente ai margini possano svolgere un ruolo attivo all'interno della società (Commissione europea, 2011).

¹⁴ Il comitato per la protezione sociale (CPS) riunisce i rappresentanti degli Stati membri dell'Unione europea (UE) e della Commissione europea dal 2000. Si tratta di un forum di alto livello sulla politica che consente agli Stati membri e alla Commissione europea di cooperare e condividere idee nel contesto del metodo aperto di coordinamento sociale (MAC sociale). Il CPS prepara relazioni, formula pareri e svolge altre attività nella propria sfera di competenza, su richiesta del Consiglio e della Commissione oppure di propria iniziativa. A partire dal 2011, il comitato redige una relazione annuale che valuta gli aspetti sociali della strategia Europa 2020 (Commissione europea, 2011)

Tav. 1.2 – Indicatori comunitari di Inclusione Sociale primari e secondari, nel contesto del Metodo Aperto Coordinamento sulla protezione sociale e Inclusione Sociale– Anno 2011

Indicatori primari	
<i>At risk of poverty rate</i>	Tasso di rischio povertà -Percentuale di <u>individui</u> che vivono in nuclei familiari nei quali il reddito totale equivalente è inferiore al 60% del reddito mediano nazionale equivalente.
<i>At persistent risk of poverty rate</i>	Persistenza nel rischio povertà -Persone che vivono in nuclei familiari nei quali il reddito totale equivalente è stato inferiore al 60% del reddito mediano nazionale equivalente nell'anno corrente e in (almeno) due tra gli ultimi tre anni.
<i>At risk of poverty gap</i>	Intensità del rischio povertà - Differenza tra il reddito mediano delle persone sotto la soglia di basso reddito e la soglia di basso reddito; differenza espressa come percentuale del valore soglia.
<i>Long term unemployment rate</i>	Tasso di disoccupazione di lunga durata - Totale della popolazione disoccupata di lunga durata (≥ 12 mesi; def. ILO) espressa in termini percentuali sul totale della popolazione attiva.
<i>Persons living in jobless households</i>	Proporzione di individui che vivono in nuclei familiari all'interno dei quali nessun membro lavora, espressa come quota di popolazione nello stesso gruppo di età .
<i>Early school leavers</i>	Tassi di abbandono scolastico - Percentuale della popolazione tra i 18 e i 24 anni con titolo di studio di scuola secondaria inferiore e che non hanno seguito corsi di istruzione o formazione nelle quattro settimane precedenti la rilevazione
<i>Employment gap immigrant</i>	Differenza percentuale tra il tasso di occupazione dei non-immigrati e quello degli immigrati
<i>Material deprivate rate</i>	Tasso di deprivazione materiale - Percentuale della popolazione che non ha almeno 3 delle 9 voci seguenti: famiglie che non possono affrontare spese impreviste; che non possono permettersi un weekend all'anno di vacanza, pagare bollette (rate del mutuo, ecc.); mangiare carne, pesce o pollo almeno ogni due giorni; riscaldare l'abitazione. Oppure: famiglie che non possiedono una lavatrice, un'automobile, un televisore, un telefono.
<i>Housing indicators</i>	
<i>Self reported unmet need for medical care</i>	Quota di popolazione che almeno una volta nell'ultimo anno sente necessità di richiedere assistenza sanitaria, ma che non l'ha ricevuta a causa della mancanza di tempo, perché era troppo costoso o perché troppo lontano.
<i>Child well-being (under development)</i>	
Indicatori secondari	
<i>At risk of poverty rate</i>	Tasso di rischio povertà distinto per tipologia familiare, grado di intensità del lavoro, per stato di attività, per certe categorie
<i>Dispersion around the At risk of poverty rate</i>	Rischio di povertà calcolato al 40, 50, 70% del reddito mediano equivalente disponibile
<i>Persons with low educational attainment</i>	Persone di oltre 25 anni con livello di istruzione basso (ISCED 0, 1, 2)
<i>Low reading literacy performance pupils</i>	Quota di ragazzi quindicenni che hanno un livello 1 o più basso del programma PISA, a riguardo delle competenze di lettura
<i>Depth of material deprivation</i>	Media non pesata del numero di voci mancanti (vedi indicatore principale sulla deprivazione materiale).
<i>Housing Costs</i>	Percentuale di popolazione che spende per mantenere la casa più del 40% del reddito familiare disponibile
<i>Overcrowding</i>	Tasso di sovraffollamento – Persone che vivono in case sovraffollate

Tav. 1.2 (segue) – Indicatori comunitari di Inclusione Sociale primari e secondari, nel contesto del Metodo Aperto Coordinamento sulla protezione sociale e Inclusione Sociale– Anno 2011

Indicatori di contesto	
<i>S80/S20</i>	Rapporto tra il reddito equivalente disponibile percepito dal 20% della popolazione con il reddito più elevato (ultimo quintile) e il 20% della popolazione con il reddito più basso (primo quintile).
<i>Gini Coefficient</i>	La misura del Gini è una misura di disuguaglianza del reddito. Indica di quanto la distribuzione del reddito si discosta da una distribuzione perfettamente equidistribuita.
<i>Regional disparities – coefficient of variation of employment rates</i>	Coesione regionale - Coefficiente di variazione dei tassi di occupazione a livello regionale
<i>Healthy Life expectancy and life expectancy at birth and age 65</i>	Aspettativa di vita alla nascita - Numero di anni che una persona può aspettarsi di vivere in buona salute e numero di anni totali che una persona può aspettarsi di vivere
<i>At-risk-of-poverty rate anchored at a fixed moment in time</i>	Tasso di rischio povertà, fissato a un determinato momento t (ad esempio anno).
<i>At-risk-of-poverty rate before social transfers (other than pensions)</i>	Tasso di rischio povertà, prima dei trasferimenti sociali.
<i>Jobless households by main household types</i>	Proporzione di individui che vivono in nuclei familiari all'interno dei quali nessun membro lavora, espressa come quota di popolazione nello stesso gruppo di età .
<i>In work poverty risk, by full-time/part-time</i>	Rischio di povertà rispetto allo stato di attività più frequente
<i>Making work pay indicators</i> <i>-Unemployment trap</i> <i>-Inactivity trap</i> <i>-Low-wage trap</i>	Trappola della disoccupazione, dell'inattività e del basso salario
<i>Net income of social assistance recipients as a % of the at-risk-of-poverty threshold</i>	I benefici economici dell'assistenza sociale come percentuale della linea di povertà
<i>Self-reported limitations in daily activities</i>	Limitazioni personali alle attività quotidiane in rapporto alla popolazione che è limitata per motivi di salute
<i>Housing deprivation by item</i>	Percentuale di persone che hanno problemi di infiltrazione, di umidità in casa, tetto pericolante, non posseggono un bagno e una doccia, abitazione troppo sporca, bagno non al coperto, ecc.
<i>Share of housing costs in total disposable household income</i>	Quota dei costi della casa sul reddito familiare disponibile (mediana per tutta la popolazione e mediana per la popolazione a rischio povertà).

Fonte: Centro per la Politica Sociale – Università Anversa

Gli indicatori comunitari di povertà ed esclusione sociale sono stati rilevati nell'ultimo decennio tramite due indagini condotte dai Paesi dell'Unione europea: dal 1994 al 2001 la principale fonte di rilevazione è stata l'indagine campionaria delle famiglie *European Community Household Panel (ECHP)*. Dal 2004, questa indagine è stata sostituita dall'*European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*, introdotta con lo scopo di garantire un'adeguata tempestività nella raccolta dei dati e di aggiornare i contenuti informativi secondo le nuove esigenze comunitarie (Accolla, Pesenti, 2007). Da allora, questa indagine ha lo scopo di trasmettere a Eurostat annualmente gli indicatori di Inclusione Sociale primari e secondari, corredati dagli errori di campionamento, secondo quanto stabilito dal regolamento europeo che disciplina l'indagine.

1.4. La misura ufficiale della povertà e dell'esclusione sociale in Italia: l'approccio relativo

La misurazione di un fenomeno è strettamente connessa alla definizione che gli viene data, con una conseguente influenza sui risultati che ne derivano. Così, a ogni approccio di stima di povertà corrispondono indicatori diversi, che possono originare risultati diversi.

Tenendo conto della difficoltà di definizione e misurazione del concetto di povertà (e in senso lato dell'esclusione sociale) e della limitazione nella disponibilità di adeguate fonti di dati, l'approccio utilizzato nella stima ufficiale di povertà relativa è quello unidimensionale, e non multidimensionale come la letteratura accademica sembra richiedere. In particolare, si fa riferimento alla povertà relativa intesa come *deprivazione materiale*, basata su indicatori di tipo economico, quali la spesa per consumi e il reddito. Solo negli ultimi anni, si sta assistendo a un'apertura nei confronti dell'approccio multidimensionale e a un tentativo di reperire le informazioni idonee a tal fine, pur non esistendo ancora uno schema concettuale di base condiviso sottostante.

L'Italia è uno dei pochi Paesi ad avere una valutazione statistica regolare sulla povertà, grazie anche all'operato dell'ISTAT e della Commissione di Indagine che si occupa del fenomeno fin dal 1984. Grazie agli studi di accademici e ricercatori, nel corso del tempo è stata preparata una specifica metodologia basata *sull'Indagine sui consumi delle famiglie* con cui l'ISTAT calcola e diffonde le stime ufficiali di povertà, con cadenza annuale. La stima è basata su una variabile di tipo monetario, ossia la spesa per consumi, assumendo come ipotesi che a uno stesso livello di spesa corrisponda un medesimo livello di benessere (Freguja, Pannuzi, 2007).

Secondo la definizione di povertà ufficiale, è definita povera *una famiglia di due componenti se la sua spesa per consumi è inferiore alla linea di povertà (International Standard of Poverty Line - Ispl)*, pari alla spesa media mensile procapite nazionale. La spesa media familiare per consumi 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.

La linea di povertà relativa individua, pertanto, il livello di spesa per consumi che rappresenta il limite di demarcazione tra famiglie povere e non povere. In pratica, la linea di povertà relativa rappresenta il livello di spesa per consumi che tutti gli individui di una popolazione si troverebbero ad avere se le risorse fossero ugualmente distribuite.

Gli indicatori ufficiali più utilizzati sono l'incidenza di povertà (*head-count ratio*), calcolata come rapporto tra il numero delle famiglie che si collocano sotto la linea di povertà e il totale delle famiglie; e l'intensità di povertà (*income shortfall o poverty gap*) che misura di quanto in media "i poveri sono poveri", ossia, secondo la definizione ufficiale, di quanto in termini percentuali la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere è inferiore alla linea di povertà o, in altri termini, misura la quantità di reddito che sarebbe necessaria, mediamente, per far raggiungere la linea di povertà. A questi indicatori possono essere aggiunti, talvolta, alcune misure di disuguaglianza della distribuzione, quale il coefficiente di Gini, con la curva di Lorenz, definito nelle discipline statistiche come il rapporto di concentrazione del carattere oggetto di studio (ad es. del reddito).

Per effettuare confronti corretti tra famiglie con differenti caratteristiche socio-demografiche, è necessario utilizzare delle appropriate scale di equivalenza, costituite da un insieme di coefficienti correttivi utilizzati per dividere la spesa per consumi o il reddito familiare, in modo da ottenere una spesa o un reddito “equivalente”, che tengano conto delle economie di scala realizzabili all’aumentare dell’ampiezza familiare.

In generale, il reddito *equivalente* fornisce una misura del reddito di cui ciascun individuo dovrebbe disporre per mantenere, se visse solo, lo stesso tenore di vita che ha in famiglia. Il concetto di scala di equivalenza è strettamente connesso con il concetto di povertà adottato e con la variabile di riferimento: solitamente per la stima della povertà attraverso la spesa per consumi familiare è utilizzata la scala Carbonaro, mentre per quella tramite il reddito si usa quella Ocse modificata¹⁵.

Per cercare di risolvere, almeno in parte, la problematica dell’eccessiva dicotomizzazione tra poveri e non poveri, a fianco dei due indicatori sopra indicati (di intensità e di gravità del fenomeno), l’ISTAT individua altre due soglie di povertà pari al 120% e all’80% di quella standard e divide le famiglie in quattro classi secondo la loro posizione rispetto a queste linee: quelle “sicuramente non povere”, collocate sopra la linea del 120% e che presentano quindi una certa distanza dalla linea di povertà standard; quelle “quasi povere”, collocate tra la linea standard e quella del 120%, che presentano pertanto una situazione a “rischio povertà”; quelle definite “appena povere” con una spesa per consumi appena inferiore alla linea standard e sopra la linea dell’80%, e infine quelle “sicuramente povere” collocate sotto la linea di povertà dell’80% che costituiscono i più poveri tra i poveri. Di recente (ISTAT, 2011), l’analisi è stata ulteriormente affinata, introducendo una linea di povertà al 110% (superiore del 10% a quella standard) e al 90% (inferiore del 10% a quella standard). In questo modo, è possibile stabilire anche quante sono le famiglie tra quelle “quasi povere” e quelle “appena povere” che sono più prossime alla linea di povertà e quindi a maggior rischio di cadere in povertà (le prime) o che possono più facilmente risollevarsi (le seconde).

Se la statistica ufficiale italiana si basa sulla spesa per consumi per la stima della povertà, in Europa (compresa l’Italia nei confronti con l’EU), invece, è preso come riferimento il reddito sulle famiglie. Per questo motivo, accanto alle stime di povertà basate sulla spesa per consumi, l’ISTAT calcola e fornisce ogni anno a Eurostat le stime di povertà basate sul reddito e, solo di recente, anche alcuni indicatori di esclusione sociale.

La fonte dei dati sui redditi è il nuovo panel europeo EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) che l’ISTAT realizza dal 2004.

Prima di quella data, l’ISTAT realizzava con cadenza annuale dal 1994 al 2001, l’*European Community Household panel* (ECHP), il panel europeo sulle famiglie, che aveva un approccio di misurazione della povertà basata sul reddito (familiare e individuale) con lo scopo di definire e confrontare le condizioni di vita nei diversi Paesi dell’Unione europea e di studiare i mutamenti di molteplici informazioni nel tempo grazie alla sua struttura

¹⁵ La scala Carbonaro assegna a ciascuna famiglia un peso che dipende dall’ampiezza della famiglia. I pesi sono rispettivamente pari a 1; 1,67; 2,22; 2,72; 3,17; 3,60; 4,00 per le famiglie da 1 a 7 componenti. La scala di equivalenza modificata dell’Ocse, invece, assegna un peso diverso a ciascun componente della famiglia, pari a 1 al primo adulto; 0,5 a tutti gli altri adulti sopra i 14 anni presenti in famiglia; 0,3 ai bambini/ragazzi sotto i 14 anni.

longitudinale. Dal 2004, questa indagine è stata sostituita da EU-SILC che, condotta sempre su tutti gli Stati membri dell'UE, rileva il reddito delle famiglie. E' nata con il compito di rispondere a una crescente domanda di informazione da parte delle istituzioni, della comunità scientifica e dei cittadini sui fenomeni della povertà ed esclusione sociale. Questa indagine campionaria dell'ISTAT sui redditi e le condizioni di vita fa parte di un più vasto progetto, deliberato dal Parlamento Europeo e coordinato da Eurostat, che ha lo scopo di produrre e divulgare statistiche armonizzate sulle condizioni economiche e la qualità della vita dei cittadini europei. I dati raccolti con EU-SILC, in modo trasversale e longitudinale, vengono correntemente utilizzati nei rapporti ufficiali sulla situazione economica e sociale dell'Unione europea e costituiscono la base informativa per il calcolo dei principali indicatori di disuguaglianza e di coesione sociale. Tra gli indicatori forniti, il più importante è il primo indicatore di Laeken¹⁶, il "tasso di rischio di povertà", che definisce povero un individuo se il suo reddito familiare equivalente¹⁷ si colloca sotto la linea di povertà, fissata al 60% del reddito mediano nazionale equivalente. Inoltre, grazie alla presenza della componente longitudinale di questa indagine, è possibile studiare la dinamica dei processi di povertà ed esclusione sociale e osservare le transizioni tra stati e tempi diversi (matrici di transizione).

Per quanto riguarda, invece, le misure della sola esclusione sociale, si consideri che, come ha dichiarato lo stesso Istituto Nazionale di Statistica, non è facile stabilire quale informazione statistica debba essere utilizzata per osservare/misurare l'esclusione sociale, anche perché non vi è una metodologia condivisa di stima (ISTAT, 2008b). Grazie ai dati forniti dalla versione italiana della nuova indagine europea sui *Redditi e Condizioni di vita delle famiglie* (IT-SILC) condotta dall'ISTAT, si può tentare di passare da un approccio unidimensionale della povertà ed esclusione sociale a uno multidimensionale. Infatti, questa indagine raccoglie, oltre informazioni di tipo monetario, indicazioni sulle condizioni di vita e dimensioni del benessere e delle opportunità, in termini di salute, istruzione, lavoro, coesione sociale, in cui la misura del reddito ha solo un ruolo di indicatore indiretto. Sono presenti alcuni indicatori non monetari di disagio che rilevano le conseguenze della scarsità di moneta, o deprivazione materiale: si rileva se le famiglie possono permettersi di pagare una visita medica specialistica o dal dentista, di riscaldare adeguatamente l'abitazione, di finanziare una settimana di vacanza fuori di casa almeno una volta l'anno. A livello familiare, sono stati inseriti degli indicatori *soggettivi* sulle difficoltà economiche della famiglia (se arriva alla fine del mese con difficoltà, se considera pesante il carico delle spese per l'abitazione, per l'affitto e/o il mutuo, per le bollette, ecc.). Oltre misurare la dimensione economico-strutturale, con gli effetti in termini di deprivazioni materiali, gli indicatori disponibili dell'indagine EU-SILC consentono di misurare anche la dimensione sociale-culturale, attraverso i contatti con i familiari e amici o le associazioni, le comunità religiose, le organizzazioni di volontariato, per una valutazione indiretta del grado di partecipazione e sostegno sociale degli individui. Inoltre, ogni anno, attraverso un modulo ad hoc nel questionario, è previsto un approfondimento su un aspetto particolare della qualità della vita, come la trasmissione delle difficoltà economiche da una generazione all'altra, le condizioni dell'abitazione, la

¹⁶ Vedi par. 1.3, tav.1.1

¹⁷ In questo caso, per rendere equivalente il reddito familiare è utilizzata la scala di equivalenza modificata dell'Ocse.

partecipazione sociale e il tempo libero, la distribuzione intra-familiare delle risorse, ecc. (ISTAT, 2008b).

Da un punto di vista pratico di misurazione, la scelta se basare la stima di povertà sulla spesa per consumi o sul reddito ha delle conseguenze nei risultati ottenuti.

Riferirsi alla spesa per consumo o al reddito, innanzitutto, significa definire la povertà rispettivamente come possibilità manifesta di accesso alle risorse economiche o come capacità di controllo delle stesse (Mendola, 2002). In entrambi i casi, è valutato essere in condizioni migliori chi spende e consuma di più, o chi ha un reddito superiore a prescindere da altri fattori quali le condizioni di salute (si pensi a chi deve spendere in cure sanitarie più degli altri, ecc.).

E' stato verificato (Freguja, Pannuzi, 2007), però, che l'analisi della povertà relativa mostra un'incidenza più elevata se valutata in termini di reddito disponibile piuttosto che di spesa per consumi. In particolare, la diversa propensione al consumo nelle varie fasi del ciclo di vita può ridurre o aumentare le distanze tra le varie tipologie di famiglia rispetto a un'analisi condotta sui redditi¹⁸. Tenendo presente che i livelli di consumo oltre ad essere determinati dalle risorse economiche della famiglia, risentono delle scelte di allocazione del reddito e delle preferenze individuali nelle diverse fasi del ciclo di vita familiare, il vantaggio di utilizzare il reddito come criterio di misurazione risiede proprio nel fatto che è una misura della capacità di spesa indipendente dalle scelte effettuate e dagli stili di vita adottati dalla famiglia. D'altra parte, la distribuzione del reddito è più disomogenea rispetto a quella della spesa per consumi, ossia meno uniforme tra i soggetti. Un suo limite può essere rappresentato dal fatto che non sempre una flessione nel reddito corrente può comportare un peggioramento nel tenore di vita e nei consumi di una famiglia, a causa della presenza di risparmi e altri redditi a cui le famiglie possono attingere nei periodi di necessità. Si deve tenere presente, infatti, la sostanziale differenza concettuale tra il reddito corrente, che è quello che è percepito mensilmente e il reddito permanente che corrisponde al reddito accumulato nel tempo o ricchezza della famiglia e che può fungere da ammortizzatore nei momenti critici.

Generalmente, nella stima ufficiale, si tende a preferire la spesa per i consumi a causa di una maggiore affidabilità delle informazioni raccolte (meno affette da reticenza nel rilevare il reddito) e per la maggiore stabilità delle serie, dovuta al fatto che le piccole fluttuazioni dei redditi spesso non incidono sulle variazioni della spesa per consumi e sul tenore di vita.

In ogni caso, nessuna delle due misurazioni è esente da difetti e solo il confronto tra indicatori provenienti da entrambi può portare a una maggiore conoscenza del fenomeno povertà (Freguja, Pannuzi, 2007), preferibilmente accompagnati da una misura di povertà assoluta.

Infine, è doveroso sottolineare i limiti dell'utilizzo di indicatori relativi per la misura della povertà, soprattutto nei confronti spaziali o temporali in cui si possono ottenere risultati inattesi e fuorvianti. Dato che la povertà relativa si riferisce allo standard di vita del proprio contesto e che quindi dipende dal grado di disuguaglianza della distribuzione delle risorse nella popolazione, può verificarsi che un paese complessivamente povero, ma caratterizzato da una disuguaglianza molto ridotta, abbia un tasso di povertà piuttosto contenuto.

¹⁸ Ad esempio, utilizzando la spesa per consumi anziché il reddito come criterio di misurazione di povertà, le famiglie con anziani risultano più povere, mentre le famiglie con minori risultano meno povere

All'opposto un paese mediamente ricco, caratterizzato da un'accentuata disuguaglianza, si può trovare ad avere un elevato numero di poveri, dato che molte persone vivono in condizioni decisamente lontane da quelle medie. Pertanto, un paese povero può addirittura presentare una percentuale di poveri relativi inferiore a quella di un paese ricco, e viceversa.

Se questo spiega agevolmente i risultati a volte paradossali che si ricavano dal confronto tra paesi, più complessa è l'analisi delle variazioni nel tempo delle misure di povertà relativa a uno stesso contesto territoriale. Queste variazioni dipendono strettamente da quelle della distribuzione delle risorse nella popolazione: la povertà relativa può infatti aumentare anche in conseguenza di periodi di sviluppo economico. Se l'aumento delle risorse riguarda tutti, ma è più accentuato tra le famiglie con i livelli di benessere più elevati, si ottiene un aumento della disuguaglianza (le famiglie con benessere più contenuto hanno peggiorato la propria condizione relativa rispetto alle altre) e un incremento del numero di famiglie povere, nonostante queste abbiano comunque migliorato il proprio standard di vita. Viceversa, nei periodi di recessione/stagnazione economica nelle misure di povertà relativa si può registrare stabilità o addirittura diminuzione. Gli indicatori di povertà relativa sono quindi influenzati dall'aumento e dalla diminuzione delle differenze sociali (determinate anche dal ciclo economico) che possono non coincidere con un reale peggioramento o miglioramento delle condizioni di vita della popolazione. In altre parole, essendo l'*International Standard Poverty Line*, strettamente correlata alla distribuzione della spesa per consumi che, a sua volta, dipende dai comportamenti di consumo e dalla struttura dei prezzi, i confronti temporali e territoriali sono resi difficili dal fatto che le fluttuazioni della soglia di povertà possono non corrispondere necessariamente a reali cambiamenti nello standard di vita medio della popolazione, ma possono essere dovuti solo a variazioni di prezzo.

Le misure relative, anche per questo motivo, vengono spesso messe accompagnate da quelle assolute, dato che queste ultime sono indipendenti dalla distribuzione delle risorse nella popolazione e permettono, nel confronto, di distinguere gli effetti dovuti ai cambiamenti distributivi.

Per quanto riguarda la stima della povertà a livello sub-nazionale, fino ad oggi, la statistica ufficiale ha utilizzato la soglia di povertà relativa nazionale per fornirci stime di povertà nazionali, ripartizionali o al massimo regionali.

Negli ultimi anni, diversi studi in letteratura stanno dimostrando che la misura della povertà necessita di strumenti di misurazione diversificati territorialmente. Il problema nasce dal fatto che la povertà relativa, per definizione, è riferita al contesto in cui si trova, di cui è espressione del benessere standard, mentre la soglia di povertà utilizzata per la sua stima è costruita in base al benessere nazionale e non locale.

L'adozione di un'unica linea di povertà nazionale ha il vantaggio di permettere i raffronti tra regioni, ma lo svantaggio di non far emergere le disparità presenti in ciascuna regione. Inoltre, diversi studi hanno dimostrato che l'utilizzo della soglia nazionale per la stima di povertà relative a livelli sub-nazionali tende a sovrastimare i livelli di povertà relativi delle regioni del Mezzogiorno e a sottostimare quelli del Centro Nord.

Facendo riferimento all'indagine sui consumi delle famiglie dell'ISTAT, lo strumento di riferimento per determinare la linea di povertà relativa è la spesa media mensile procapite, indicatore che risente enormemente del livello dei prezzi locali, nonché delle abitudini di spesa (Campiglio, 2006). L'utilizzo della stessa soglia per tutte le regioni italiane si basa

sull'ipotesi che la spesa per consumi, necessaria per permettere la soddisfazione dei bisogni di una famiglia, non si modifichi al variare della collocazione geografica della famiglia (Accolla, 2007). Ipotesi questa che non rispecchia la realtà, sia in termini di prezzi sia di abitudini al consumo. Anche l'utilizzo della soglia nazionale di povertà basata sulla spesa per i consumi tende a sottostimare la povertà al nord e sovrastimarla al sud. A queste conclusioni arriva la ricerca di Accolla (2009), che per la regione Lombardia (dati del 2007) dimostra che l'incidenza di povertà relativa calcolata ufficialmente dall'ISTAT con la soglia nazionale è pari al 4,8%, mentre adottando una soglia calcolata a livello regionale la povertà sale al 10,0%. Questo è il risultato, non solo nei diversi stili di vita e abitudini di consumo presenti a livello locale rispetto a quelli nazionali, ma anche del fatto che i prezzi al nord sono mediamente più elevati rispetto al sud (Campiglio, 2006). Ovviamente, il livello dei prezzi ha un suo effetto nella determinazione della linea di povertà relativa e in particolare di quella locale che è più elevata di quella nazionale laddove i prezzi sono più alti (al nord) e più bassa laddove i prezzi sono più bassi (al sud). Pertanto, nel primo caso, il numero di famiglie sotto la soglia di povertà sarà maggiore rispetto al caso dell'utilizzo della soglia nazionale e, nel secondo caso, sarà inferiore a quella, determinando rispettivamente un aumento e una diminuzione della povertà.

Agli stessi risultati si perviene anche stimando la povertà mediante i redditi, che presentano una differente distribuzione territoriale, essendo mediamente più elevati al nord rispetto al sud. Lo studio di Mori (2007), dimostra infatti che la povertà relativa, calcolata in base ai redditi e a una soglia nazionale, al Nord nel 2004 si attestava attorno al 4,6%, mentre con una linea regionale saliva al 7,7%.

Approfondendo il tema, le linee di povertà differenziate per livello territoriale sono già da tempo utilizzate in ambito europeo. La diffusione della povertà dei singoli Stati Membri è infatti stimata attraverso l'impiego di tante linee di povertà nazionali quanti sono i Paesi dell'UE, mentre l'intensità di povertà complessiva a livello europeo è stimata adottando una soglia di povertà comune fissata al 50% del reddito medio di tutti i paesi dell'Unione (Chiappero Martinetti, Bottioli Civardi, 2002). Anche la nuova misura di povertà assoluta dell'ISTAT, seguendo l'esempio statunitense di Orshansky¹⁹, calcola linee di povertà differenziate per sottogruppi, distinguendo per numero, età dei componenti, ripartizione geografica e ampiezza del comune di residenza (ISTAT, 2009b).²⁰

In conclusione, se da una parte risulta più opportuno adottare una linea di povertà locale per la stima della povertà a un livello sub-nazionale, d'altra parte, però, si deve tener conto di un limite nel suo utilizzo. Infatti, come per ogni indicatore statistico che deve essere utilizzato per le finalità per le quali è stato costruito al fine di non imbattersi in errori interpretativi, i risultati di stima della povertà, ottenuti mediante l'adozione di una soglia locale, sono validi solo con riferimento a quel contesto locale e, pertanto, non sono corretti i raffronti con altre

¹⁹ Orshansky nel 1963 elaborò una metodologia di stima dello stato di povertà (assoluta) basata sull'utilizzo di due set di linee o soglie di povertà che tenevano conto delle diverse tipologie e composizioni familiari. Oggi, esistono 48 linee di povertà che dipendono dal numero e dall'età dei componenti delle famiglie e vengono elaborate dal Census of Bureau (l'Istituto di Statistica degli Stati Uniti), senza nessuna differenziazione geografica, che le aggiorna annualmente sulla base delle variazioni dei prezzi. La logica sottostante a questa metodologia non appare troppo diversa dall'applicazione delle scale di equivalenza adottate in Europa (Gaborin, Petrei, Scarsella, 2009).

²⁰ Vedi paragrafo 1.5 sulla povertà assoluta.

situazioni territoriali. A parità di valore della stima dell'incidenza di povertà si possono nascondere, infatti, situazioni economiche ben diverse e con differente livello di sviluppo. In pratica, utilizzando la linea di povertà relativa al contesto locale si misura la disuguaglianza specifica presente all'interno di quel territorio. In altre parole, se da una parte la linea di povertà locale supera il problema del differenziale dei prezzi presenti nelle diverse regioni o territori nazionali, dall'altra l'utilizzo di questa linea a livello locale porta a risultati non comparabili con le altre realtà locali (Freguja, Pannuzi, 2007).

Come si vedrà, nella parte applicativa di questo studio, è stata stimata l'intensità delle famiglie povere residenti nel comune di Brescia, costruendo una linea di povertà relativa locale, con riferimento al territorio comunale e basata sui redditi familiari. Come ci si aspettava, anticipando i risultati delle analisi, la povertà relativa si è attestata a livelli superiori a quelli ufficiali registrati dalla regione Lombardia nel suo complesso (4,8%).

1.5. La misura ufficiale della povertà e dell'esclusione sociale in Italia: l'approccio assoluto

La povertà assoluta si distingue da quella relativa perchè viene definita come incapacità di acquisto di determinati beni e servizi da parte degli individui e delle famiglie, indipendentemente dallo standard di vita medio della popolazione di riferimento.

La misura della povertà assoluta, particolarmente utile per la progettazione di politiche di contrasto al fenomeno, è definita dall'ISTAT (2009c) come segue: “...*La stima dell'incidenza della povertà assoluta (la percentuale di famiglie e di persone povere sul rispettivo totale delle famiglie e delle persone residenti in Italia) viene calcolata sulla base di una soglia di povertà che corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un determinato paniere di beni e servizi. Tale paniere, nel caso specifico, rappresenta l'insieme dei beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, sono considerati essenziali a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile.Le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia vengono classificate come assolutamente povere...*”

Ripercorrendo brevemente la storia della costruzione della stima di povertà assoluta, una prima versione della metodologia fu definita nel 1996 in Italia da un gruppo di lavoro, composto di esperti accademici, ricercatori dell'ISTAT e membri della Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione sociale. Da allora fino al 2002, la misura della povertà assoluta si è basata sulla definizione di un insieme di bisogni considerati essenziali per gli individui e le famiglie, che andavano a costituire un paniere di beni e servizi, invariante nel tempo e nello spazio, e sulla loro valutazione monetaria (Freguja, Pannuzi, 2007).

Secondo la definizione dell'ISTAT, l'approccio assoluto era legato al concetto di sopravvivenza (*basic needs*) ed era definito come l'importo monetario necessario per l'acquisizione dei beni e servizi necessari a un nucleo familiare per raggiungere uno standard di vita dignitoso, anche se modesto.

Nella versione della stima ufficiale della povertà assoluta, in vigore fino al 2002, il paniere di beni e servizi essenziali era costituito da tre principali componenti: quella

alimentare, quella relativa all'abitazione e quella residuale che rappresentava l'insieme di tutte le altre necessità familiari e individuali. Le spese per la salute e l'istruzione per le persone più disagiate si supponeva fossero a carico dello Stato. Il paniere risultava diversamente composto secondo le caratteristiche individuali e familiari. Come per la povertà relativa, le soglie di povertà assoluta non erano differenziate per area geografica.

Studi approfonditi condotti dall'ISTAT hanno evidenziato alcuni limiti del metodo utilizzato che ne hanno imposto una profonda rivisitazione, anche alla luce della diffusione di nuovi e diversi stili di vita. Pertanto l'ISTAT ha sospeso, a partire dal 2003, la produzione di stime sulla povertà assoluta avviando nel frattempo la costituzione di una Commissione di studio composta di esperti di povertà²¹ che ha avuto il compito, insieme all'ISTAT, di rivedere e modificare il precedente approccio, aggiornando la composizione del paniere di riferimento (includendo o escludendo beni e servizi che avevano acquistato o perso importanza) e rivedendo la metodologia utilizzata.

A partire dal 2009 sono state nuovamente fornite le stime della povertà assoluta calcolata con il nuovo approccio (e a ritroso sono state fornite le stime per il periodo 2005-2007), ma non è possibile fare confronti tra le due serie storiche, a causa delle profonde differenze metodologiche che le caratterizzano.

Anche con la nuova metodologia, il paniere di riferimento è costituito dall'insieme dei beni e dei servizi che, nel contesto italiano, vengono considerati essenziali per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. Il nuovo approccio si differenzia dal vecchio per diversi motivi. Prima di tutto, si assume come ipotesi che i bisogni primari degli individui e famiglie siano omogenei su tutto il territorio nazionale, ossia uguali per tutti gli individui con le stesse caratteristiche (a meno di differenze dovute a fattori esterni, come ad esempio le condizioni climatiche nel fabbisogno di riscaldamento); in particolare, i fabbisogni individuali e familiari sono definiti utilizzando una classificazione per età più dettagliata rispetto a quella utilizzata in precedenza e le soglie di povertà assoluta, che prima venivano definite solo rispetto all'ampiezza familiare, ora sono calcolate per ogni singola famiglia, in relazione al numero, all'età dei componenti e alla ripartizione geografica e ampiezza del comune di residenza.

Il valore monetario del paniere, definito a prezzi correnti, costituisce l'ammontare di spesa minimo che si stima la famiglia debba sostenere per non trovarsi in una condizione di povertà assoluta (ISTAT, 2009b). Nel nuovo approccio si tiene conto di diversi fattori, tra cui il fatto che il prezzo/spesa di un bene o servizio può variare secondo le caratteristiche e della varietà dell'offerta, che non tutte le famiglie hanno la stessa opportunità di acquistare allo stesso prezzo a causa della differente articolazione dell'offerta sul territorio e per la diversa capacità di spostamento che le caratterizza; infine, del fatto che le famiglie con forti vincoli di bilancio acquistano al prezzo più basso a cui sono in grado di accedere. Per questi motivi, non si è scelto di riferirsi al prezzo minimo assoluto, ma al prezzo minimo *accessibile* per tutte le famiglie, in base alle caratteristiche dell'offerta nelle diverse realtà territoriali.

Per arrivare a definire la soglia di povertà assoluta si è calcolato il valore monetario del paniere complessivo ottenuto per somma diretta dei valori monetari delle diverse componenti.

²¹ Ci si riferisce alla Commissione di indagine sull'esclusione sociale, a cui la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (n. 328/2000) attribuisce e accentua i compiti di valutazione, rispetto alla preesistente Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione.

La soglia è quindi costruita tenendo conto delle tipologie familiari, delle ripartizioni geografiche, delle dimensioni del comune di residenza. In realtà, 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. Infine, il valore monetario del paniere, definito per l'anno 2005, non viene più rivalutato con un unico indice generale come nella precedente versione, ma al valore monetario delle singole voci di spesa si applicano le variazioni di specifici indici dei prezzi al consumo, distinti per ripartizione geografica, al fine di tenere conto della diversa dinamica territoriale dei prezzi al consumo.

Come nel vecchio paniere, sono state definite tre macrocomponenti: alimentare, abitazione, residuale. I fabbisogni essenziali sono stati cioè identificati in un'alimentazione adeguata, nella disponibilità di un'abitazione e nella possibilità di acquisire il minimo necessario per vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute.

Entrando nello specifico della componente alimentare, per determinare le quantità nutrizionali si è mantenuto l'approccio utilizzato nel vecchio paniere, facendo riferimento ai livelli di assunzione di nutrienti raccomandati dalla Società italiana di nutrizione umana nel 1996, che rappresentano, ancora oggi, i riferimenti ufficiali per la popolazione italiana. Il fabbisogno alimentare minimo (in termini di nutrienti) per età e sesso viene dunque mantenuto inalterato rispetto a quello del vecchio paniere, sebbene alcuni degli alimenti siano stati sostituiti in base alla loro disponibilità sul mercato. La definizione del paniere alimentare si basa sull'individuazione di un insieme di alimenti, sufficientemente diffusi sul mercato e di uso comune, in grado di assicurare un'alimentazione adeguata.

Il fabbisogno abitativo è stato definito in base all'ipotesi che le famiglie, oltre a disporre di un'abitazione di ampiezza consona alla loro dimensione, siano in grado di riscaldarla e dotarla dei principali servizi e beni durevoli²². Data la difficoltà per le famiglie di accedere ad abitazioni con affitto agevolato o, comunque, inferiore ai prezzi di mercato si è considerato come fabbisogno abitativo minimo un'abitazione in affitto ai prezzi di mercato.

Tutti gli altri fabbisogni, necessari a proteggere le famiglie da forme di esclusione sociale, costituiscono, come nel vecchio paniere, la componente residuale, in cui rientrano tutti quei singoli beni e servizi atti a soddisfare altri bisogni essenziali (quali arredare e mantenere l'abitazione, vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute), senza tuttavia definirne le specifiche quantità.

Nel vecchio paniere, le spese per istruzione e sanità erano state escluse in quanto si supponeva totalmente a carico dello Stato; nel nuovo paniere, invece, sono state considerate inserendo, nella componente residuale, i beni e servizi che, dall'analisi della spesa per consumi, risultano effettivamente a carico della famiglia²³.

²² Similmente a quanto fatto con la precedente metodologia, si è ipotizzato che tra i beni durevoli essenziali si dovessero includere quelli maggiormente diffusi tra le famiglie, ovvero il frigorifero, la lavatrice, il televisore, con l'aggiunta, rispetto al vecchio paniere, della cucina non elettrica

²³ Per quanto concerne la scuola fino alla secondaria superiore, il fabbisogno che la famiglia deve soddisfare con le proprie risorse si è quindi limitato a quaderni, cancelleria e altro materiale di supporto (come zaini e astucci). Per la sanità, invece, tenendo anche conto dell'offerta da parte del Servizio sanitario nazionale, sono risultati effettivamente a carico della famiglia: dentista, ginecologo, medicinali, attrezzature sanitarie e terapeutiche, assistenza a disabili e anziani.

Pertanto, riassumendo, l'identificazione delle aree di bisogno primario, gli specifici beni e servizi da includere in tali aree e i metodi per la determinazione del valore monetario del nuovo paniere presentano innovazioni di grande rilievo rispetto al metodo usato in precedenza.

Da sottolineare il fatto che le ipotesi sottostanti la costruzione del paniere di povertà, anche se assoluta, rimangono legate al contesto socioeconomico di riferimento. Esse riflettono le modalità di erogazione di servizi, come ad esempio quelli sanitari o di istruzione, o la diffusione di nuovi beni di consumo, come il telefono cellulare. In altre parole, sebbene le aree di fabbisogno (nutrirsi, abitare, vestirsi, comunicare, muoversi sul territorio, istruirsi, mantenersi in buona salute) possano essere considerate pressoché invariante nel tempo, la natura, la qualità e la quantità dei beni con cui questi possono essere soddisfatti varia sul territorio e nel tempo. In termini pratici, peraltro, queste considerazioni suggeriscono l'opportunità di procedere alla rivalutazione del paniere nel tempo verificando, periodicamente, la validità delle ipotesi sottostanti il calcolo delle soglie di povertà assoluta (ISTAT, 2009b).

Questo approccio metodologico è ritenuto, da alcuni studiosi, più adeguato di quello relativo nella stima della povertà, avendo il vantaggio di non farsi influenzare dalle differenze territoriali delle abitudini di consumo, tenendo conto delle differenze territoriali di potere d'acquisto e avendo fissato i bisogni primari mediante la determinazione di un paniere (Accolla, 2009).

1.6. Una misura della povertà e dell'esclusione sociale in Lombardia: l'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale (ORES)

L'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale (ORES) è un organismo di studio e monitoraggio della povertà, dell'esclusione sociale e della vulnerabilità della società lombarda. E' nato nel 2007 attraverso una delibera della Giunta della Regione Lombardia²⁴, ma le sue basi teoriche e metodologiche erano state già sperimentate in una ricerca IReR nel 2007 (IReR, 2007 e 2010).

L'Osservatorio si prefigge diversi obiettivi, primo fra tutti quello di rispondere alle diverse esigenze conoscitive sugli aspetti quantitativi e qualitativi della povertà e dell'esclusione sociale espresse dalla società lombarda utilizzando nuovi strumenti metodologici da affiancare ai dati ufficiali. In secondo luogo, ha il compito di monitorare le esperienze pubbliche e private che, secondo il principio di sussidiarietà, rispondono alle esigenze delle persone più bisognose. Infine, collega tutte le conoscenze sul tema presenti a livello locale, dal mondo scientifico, alle organizzazioni pubbliche, al privato sociale. Per tale motivo, partecipano al Comitato Scientifico sia rappresentanti del mondo accademico (Università degli Studi di Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore, Università degli Studi di Pavia), sia delle Istituzioni (Banca d'Italia, Regione Lombardia, IReR, ANCI, UPL), sia delle organizzazioni del "Terzo settore" (Associazione Banco Farmaceutico, Caritas

²⁴ D.g.r. 26 settembre 2007 – n. 8 - 5428

Lombardia, Caritas Ambrosiana, Fondazione Banco Alimentare, Gruppi di Volontariato Vincenziano, Legacoop Lombardia).

Per raggiungere tali scopi, oltre a realizzare ricerche e approfondimenti a livello regionale basandosi sui dati rilevati mediante le indagini ufficiali dell'ISTAT, (*Consumi delle famiglie, Reddito e condizioni di vita-IT-SILC, Multiscopo-Aspetti della vita quotidiana*), l'Osservatorio Regionale ha realizzato un Atlante Statistico della povertà materiale tramite l'integrazione delle informazioni possedute degli enti lombardi del "Terzo settore"²⁵ che intervengono a sostegno delle persone in difficoltà. I requisiti per essere ammessi nella rilevazione sono il possedere un carattere privato-sociale, offrire gratuitamente il servizio (inteso come dono) e fornire una risposta concreta ad almeno uno dei bisogni ritenuti essenziali e vitali per ciascuna persona: nutrirsi (con il servizio mensa o distribuzione di pacchi viveri), vestirsi (con la distribuzione di abbigliamento), avere un riparo per la notte (con il mettere a disposizione dormitori o case di accoglienza), curarsi (con la distribuzione di farmaci e assistenza sanitaria), lavarsi (con i servizi per l'igiene), avere sufficienti risorse economiche (con l'erogazione di contributi monetari o pagamento delle utenze). Il carattere della gratuità del personale che opera presso questi enti non è stato incluso tra i requisiti base, poiché alcuni di questi offrono servizi basandosi su dipendenti propri.

Le organizzazioni che ne fanno parte sono istituzioni religiose (ordini e congregazioni), gruppi di ispirazione cristiana (come Caritas parrocchiali e Conferenze di San Vincenzo) e organizzazioni di utilità sociale (Onlus e cooperative sociali, organizzazioni di volontariato ecc.).

L'Archivio è in continuo aggiornamento e inclusione di nuovi enti. Rispetto alla prima versione, nel 2007 figuravano ben il 10% di enti in più, arrivando al valore di 1.513 con 314 mila assistiti (Blangiardo, Rimoldi, 2009).

In seguito al censimento degli enti no-profit esistenti sul territorio lombardo, è stato somministrato un questionario semi-strutturato a un campione degli enti del privato sociale (215 nel 2008), con il fine di indagare sui profili degli assistiti, ossia di coloro che si rivolgono a queste strutture per ricevere aiuto (Merlo, Rovati, 2009). Gli aspetti principalmente indagati riguardano la povertà economica (reddito insufficiente, debiti), lavorativa (disoccupazione), abitativa, sanitaria (problemi di salute fisica e psichica), relazionale (solitudine, isolamento, separazione e divorzio) e comportamentale (dipendenze da droga e alcol) (Rovati, 2010).

Ogni Rapporto ORES, presentato²⁶, approfondisce di volta in volta tematiche diverse: dagli stranieri, al problema dell'abitazione, ai lavoratori atipici, alle politiche pubbliche.

²⁵ Oltre a quelli presenti nel Comitato Scientifico, hanno partecipato le Opere degli ordini francescani, la Società San Vincenzo de' Paoli/Conferenze San Vincenzo (IReR 2010).

²⁶ Al momento in cui è stato redatto questo lavoro, sono stati pubblicati tre Rapporti ORES: nel 2009, 2010 e 2011.

1.7. Alcuni dati sulla povertà per livello territoriale.

In Europa, secondo i dati ufficiali Eurostat relativi al 2009, sono circa 80 milioni le persone che vivono in condizioni di povertà relativa (pari al 16% dell'intera popolazione). La percentuale sale a 114 milioni (22,8%) se si includono nel conto anche le persone a rischio di esclusione sociale. Per quanto riguarda la povertà assoluta, coloro che vivono in condizioni di grave deprivazione materiale sono 40 milioni (8% del totale), mentre a rischio povertà sono anche coloro che vivono in famiglie con intensità di lavoro molto bassa, pari a 34 milioni di persone (6,8%). Preoccupante, infine, anche il dato sulla povertà minorile: ben il 19% dei minori sono a rischio povertà (Commissione Europea, 2011).

Nel primo *Rapporto di coesione sociale* (2010) dell'ISTAT sono riportati i valori dei tre indicatori della Strategia Eu2020²⁷: in Italia nel 2008 erano a rischio di povertà ed esclusione sociale il 25,3% della popolazione (contro il 23,5% nell'UE); la popolazione che viveva in condizioni di deprivazione grave era pari al 15,8% (contro l'8,3% nell'UE); infine le persone che vivevano in famiglie con bassa intensità lavorativa²⁸ erano pari al 7,3% (contro 7,0% nell'UE)²⁹.

Per quanto riguarda gli indicatori tradizionali sulla povertà rilevati mediante *l'indagine sui consumi delle famiglie* condotta dall'ISTAT, emerge che in Italia nel 2010, l'11,0%³⁰ delle famiglie è in povertà relativa (il 13,8% delle persone residenti), coinvolgendo circa 2,7 milioni di famiglie (8,2 milioni di persone). Passando a un altro indicatore di riferimento, risulta che l'intensità della povertà (che indica, in termini percentuali, quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere si colloca sotto la linea di povertà) è pari al 20,7% e corrisponde a una spesa media equivalente delle famiglie povere pari a 787,33 euro mensili.

Guardando alle tipologie familiari e alla dimensione familiare, emerge che la povertà relativa è strettamente collegata alla numerosità del nucleo familiare. Infatti, risultano povere quasi un terzo delle famiglie con cinque o più componenti, tra cui, in particolar modo, le coppie con tre o più figli (27,4%) e le famiglie con membri aggregati (23%).

Il disagio economico si fa più diffuso se all'interno della famiglia sono presenti più figli minori. L'incidenza di povertà sale dal 15,6% al 17,7% per le coppie con due figli e dal 27,4% al 30,5% tra quelle che hanno almeno tre figli minori.

La presenza di due o più anziani alza l'incidenza di povertà (14,8%), in particolare al Nord, dove è pari all'8,9% contro la media ripartizionale del 4,9%.

Anche il livello d'istruzione della persona di riferimento ha una sua influenza sulla presenza di famiglie in povertà relativa: infatti se nei casi in cui questo è basso, come nessun titolo o licenza elementare, l'incidenza di povertà è più elevata (17,2%) ed è tre volte superiore a quella osservata tra le famiglie con a capo una persona che ha conseguito almeno la licenza media superiore (5,6%). Similmente, la diffusione della povertà tra le famiglie con a capo un operaio o assimilato (15,1%) è decisamente superiore a quella osservata tra le

²⁷ Per approfondimenti sugli indicatori comunitari, vedi paragrafo 1.3.

²⁸ Numero di individui di età 0-59 che vivono in famiglie dove gli adulti di lavoro sono meno del 20% del loro potenziale di lavoro totale nel corso dell'anno passato.

²⁹ Se si confrontano i dati europei complessivi tra gli anni 2009 e 2010, emerge un lieve peggioramento generale.

³⁰ Con una probabilità del 95%, il valore *vero* della popolazione ricade nell'intervallo 10,5% - 11,5% (ISTAT, 2010).

famiglie di lavoratori autonomi (7,8%) e, in particolare, di imprenditori e liberi professionisti (3,7%).

In termini generali, la presenza di povertà è strettamente connessa alla condizione professionale dei componenti (occupati, in cerca di lavoro o appartenenti alle non forze di lavoro) e al numero di percettori presenti in famiglia. Le famiglie con occupati mostrano incidenze di povertà più contenute, mentre è povero il 26,7% delle famiglie con a capo una persona in cerca di lavoro.

I livelli più alti di povertà (oltre il 40%) si riscontrano, ovviamente, tra i nuclei che *non* possono contare né su un reddito da lavoro né su una pensione, ossia tra quelle famiglie i cui componenti sono anziani soli senza una storia lavorativa pregressa o sono rappresentati da persone escluse dal mercato del lavoro o monogenitori che vivono con gli assegni familiari passati dal coniuge. Alta è anche l'incidenza di povertà di quelle famiglie senza occupati, che, al loro interno, presentano ritirati dal lavoro e persone alla ricerca di occupazione (30,4%).

Inoltre, è importante sottolineare che la presenza di occupati (e quindi di redditi da lavoro) o di ritirati dal lavoro (e quindi di redditi da pensione) non sempre garantisce alla famiglia risorse sufficienti a sostenere il peso economico dei componenti a carico³¹: infatti, quando l'unico reddito da lavoro, a cui non si affianca un reddito da pensione, deve sostenere anche il peso di componenti in cerca di occupazione, l'incidenza di povertà è piuttosto elevata (28%).

Facendo riferimento alle altre soglie di povertà che suddividono le famiglie in più gruppi secondo la loro posizione rispetto alla soglia standard³², tra le famiglie non povere l'81,4% è costituito da famiglie caratterizzate da una certa stabilità economica ("sicuramente non povere"), mentre il 7,6% presenta caratteristiche prossime alla povertà ("quasi povere"). Tra queste, le famiglie che si pongono appena sopra la soglia di povertà standard e appena sotto quella del 110% (3,8% delle famiglie) hanno probabilità più elevate delle altre di scendere sotto la soglia e di cadere in povertà. Tra le famiglie definite povere (11,0%), invece, la maggior parte si colloca tra le famiglie "appena povere" (6,2%, contro il 4,8% delle famiglie "sicuramente povere"). In particolare, tra le famiglie "appena povere", il 2,7% è rappresentato da famiglie con un disagio economico piuttosto grave tale da essere di poco superiore a quello delle famiglie sicuramente povere, mentre il restante 3,5% è costituito da famiglie che presentano una spesa media mensile appena superiore al 90% della linea di povertà standard e che potrebbero per questo motivo avere più possibilità delle altre di risollevarsi dalla situazione di povertà (graf. 1.1).

Rispetto al 2009, l'Istituto di statistica sottolinea come in Italia "*la povertà risulta sostanzialmente stabile*", sia in termini relativi che assoluti. Anche se, dietro un quadro complessivo rimasto quasi invariato si nascondono sofferenze sempre più forti per alcune fasce di popolazione. In particolare, la povertà relativa aumenta tra le famiglie di 5 e più componenti (dal 24,9% al 29,9%), tanto che risulta indigente quasi un nucleo numeroso su tre. Le condizioni peggiorano anche tra quelle con membri aggregati, come quei nuclei che vedono l'inserimento del genitore anziano nella famiglia del figlio (dal 18,2% al 23%). Scontano maggiori privazioni anche i nuclei monogenitore (dall'11,8% al 14,1%), le famiglie

³¹ E' il caso dei working poor, che risultano poveri nonostante abbiano un lavoro.

³² Ci si riferisce alla distinzione in "sicuramente non povere", "quasi povere", "appena povere" e "sicuramente povere". A tal proposito, vedere il paragrafo 1.4.

con persona di riferimento lavoratore autonomo (dal 6,2% al 7,8%) o con un titolo di studio medio - alto (dal 4,8% al 5,6%). Peggiora anche la condizione delle famiglie di ritirati dal lavoro in cui almeno un componente non ha mai lavorato e non cerca lavoro: essenzialmente, si tratta di coppie di anziani con un solo reddito da pensione (dal 13,7% al 17,1%). Dalla lettura di questi dati, si potrebbe ritenere che gli effetti della recente crisi siano andati a colpire soprattutto chi già andava avanti a fatica, come ad esempio, le famiglie con tre o più figli minori.

Graf. 1.1 – Incidenze di povertà in base a diverse linee di povertà – Anno 2010

Non povere (89%)	Sicuramente non povere (81,4%)		Linea al 120% di quella standard
	Quasi povere (7,6%)	3,8%	Linea al 110% di quella standard
Povere (11,0%)		3,8%	Linea standard (100%)
	Appena povere (6,2%)	3,5%	Linea al 90% di quella standard
		2,7%	Linea al 80% di quella standard
Sicuramente povere (4,8%)			

Fonte: dati ISTAT – Indagine consumi per le famiglie

Per quanto riguarda l'incidenza della povertà assoluta, nel 2010, l'ISTAT stima che sono più di 3 milioni le persone (il 5,2% dell'intera popolazione residente) definite "povere tra i poveri", corrispondenti a più di un milione di famiglie (il 4,6%³³ sul totale delle famiglie residenti), ossia cittadini e famiglie che vivono di stenti, senza le disponibilità per conseguire standard di vita "minimamente accettabili". Il dato è sostanzialmente stabile rispetto al 2009, sia a livello nazionale, sia nelle singole ripartizioni geografiche.

Segnali di peggioramento, che confermano alcuni dei risultati evidenziati per la povertà relativa, si osservano tra le famiglie con membri aggregati (dal 6,6% al 10,4%), tra le famiglie senza occupati in cui almeno un componente non ha mai lavorato e non cerca lavoro (dal 3,7% al 6,2%) e tra quelle con persona di riferimento in possesso di almeno un diploma di scuola secondaria superiore (dall'1,7% al 2,1%).

L'unico segnale di miglioramento, dovuto a una maggiore presenza di coppie con due percettori di reddito, si rileva per quelle con persona di riferimento sotto i 65 anni (dal 3,0% del 2009 all'1,9% del 2010).

Si conferma poi lo svantaggio delle famiglie più numerose: è alta la povertà assoluta per le famiglie con almeno cinque componenti (10,7%), per le coppie con tre o più figli (9,4%) e per le famiglie con membri aggregati (10,4%). Analogo svantaggio emerge per le famiglie con monogenitori (6,9%) e, in misura più ridotta, per quelle con almeno un anziano (intorno al 5,0%).

Anche la povertà assoluta, come la relativa, è legata al grado di istruzione raggiunto: vivono in condizioni di povertà assoluta, infatti, le famiglie con persona di riferimento avente al massimo la licenza elementare, pari all'8,3% sul totale delle famiglie.

³³ Con una probabilità del 95%, il valore vero della popolazione ricade nell'intervallo 4,2% - 5,0% (ISTAT, 2010).

Difficili appaiono anche le situazioni associate alla mancanza di occupazione o con bassi profili occupazionali: tra le famiglie con a capo una persona occupata, le condizioni peggiori si osservano tra gli operai o assimilati (6,4%), mentre i valori più elevati si rilevano se la persona di riferimento è in cerca di occupazione (12,8%) e, soprattutto, nelle famiglie in cui non sono presenti né occupati né ritirati dal lavoro (19,6%).

In un confronto territoriale, è l'Italia meridionale a soffrire di più, considerato che la povertà relativa nel Mezzogiorno è pari 47,3% nel 2010.

La Regione che presenta l'incidenza di povertà relativa più alta è la Basilicata (28,3%), mentre quella con l'incidenza di povertà relativa più alta è la Lombardia (4,0%).

In una prospettiva temporale, esaminando i dati sulla povertà relativa dal 2002 al 2010 distinti per ripartizione geografica, non sono presenti grosse variazioni, né a livello dell'Italia nel suo complesso, né per ciascuna ripartizione geografica. La presenza di alcuni aumenti o diminuzioni non è infatti così pronunciata da escludere la possibilità che sia originata dalla presenza degli errori campionari; in altri termini le differenze non sono statisticamente significative e non si può stabilire con certezza se si è verificato un miglioramento o un peggioramento nelle condizioni delle famiglie italiane. Inoltre, come è stato già spiegato, le variazioni temporali dell'incidenza di povertà possono non essere indicative del miglioramento/peggioramento delle condizioni generali della popolazione di riferimento, poiché la linea di povertà dipende dalla propensione al consumo della popolazione, ma anche dalla variazione dei prezzi del periodo di riferimento. Pertanto, può verificarsi che un aumento dell'indicatore (con un aumento delle percentuali di famiglie povere) sia dovuto non a un cambiamento negli stili di vita, ma a un aumento dei prezzi.³⁴

Così è anche per il caso della Lombardia³⁵: non si può affermare con certezza se negli ultimi anni questa regione ha visto peggiorare la sua situazione o se questa è rimasta stabile, a fronte di un'incidenza della povertà che è passata da un minimo di 3,7% del 2002 al 4,8% del 2007, per poi riscendere al 4,0% del 2010 (tav. 1.3).

Tav. 1.3 – Incidenza di povertà relativa per ripartizione geografica – Valori percentuali – Anni 2002- 2010									
Anni	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nord	5,0	5,3	4,7	4,5	5,2	5,5	4,9	4,9	4,9
di cui Lombardia	3,7	4,5	3,7	3,7	4,7	4,8	4,4	4,4	4,0
Centro	6,7	5,7	7,3	6,0	6,9	6,4	6,7	5,9	6,3
Mezzogiorno	22,4	21,3	25,0	24,0	22,6	22,5	23,8	22,7	23,0
Italia	11,0	10,6	11,7	11,1	11,1	11,1	11,3	10,8	11,0

Fonte: dati ISTAT – Indagine consumi per le famiglie

Per quanto riguarda la povertà assoluta misurata dalla statistica ufficiale, in Lombardia l'incidenza è piuttosto bassa: nel 2007 era del 3,2% (ultimo dato disponibile³⁶), pari a 125

³⁴ Vedi paragrafo 1.4

³⁵ Ad esempio, l'intervallo di confidenza per questa stima nel 2010 è: 3,0% - 5,0%, con una probabilità del 95% (ISTAT, 2010).

³⁶ Per gli ultimi anni non esistono dati ufficiali di povertà assoluta a livello regionale, poiché dal 2009 l'ISTAT li pubblica solo a livello nazionale e ripartizionale.

mila famiglie povere (IReR 2010). In generale, l'incidenza di povertà assoluta per la regione Lombardia, è meno elevata rispetto al resto del territorio (4,1% media nazionale nel 2007).

Attraverso ricerche di fonte diversa, è stato stimato che sono ben 140 mila le famiglie lombarde "alimentarmente povere" (3,5%), ossia le famiglie di due componenti che sostengono una spesa alimentare mensile inferiore a una certa soglia di riferimento (che per il 2006 era 207,25 euro), relativa agli standard medi regionali (Accolla, Rovati, 2009).

Le ricerche e le analisi condotte nell'ambito dell'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale permettono di approfondire le caratteristiche della povertà assoluta lombarda.

Dalle analisi, relative al 2007, si conferma l'appartenenza di questa regione alla cosiddetta "Terza Italia", assieme al Veneto, le Marche, la Toscana e l'Umbria, regioni contraddistinte da una bassa povertà (assoluta) e da un maggior sviluppo e benessere rispetto ad altre realtà italiane (Accolla, 2009). Anche in Lombardia, come accade a livello nazionale, le famiglie che presentano una maggiore probabilità di cadere nella povertà assoluta, ossia che presentano un'incidenza di povertà assoluta più elevata, sono costituite da famiglie monocomponente (5,0%), soprattutto se monocomponenti anziani con più di 65 anni (6,2%) o da famiglie con anziani di oltre 75 anni (6,8%). Come è noto, anche la presenza di un figlio aumenta la probabilità di cadere in povertà assoluta (2,2% rispetto al 1,6% delle coppie senza figli), soprattutto se minore. Il grado di istruzione e la condizione lavorativa hanno un loro importante peso nel determinare lo stato di povertà: le famiglie con persona di riferimento senza nessun titolo di studio presentano un rischio di povertà assoluta quasi sei volte superiore a quella di chi ha conseguito almeno il titolo di licenza media (6,0% rispetto a 1,1%), mentre risulta molto elevata l'incidenza di povertà assoluta delle famiglie con persona di riferimento ritirata dal lavoro (3,8%) o in cerca di occupazione (3,4%). Al contrario, risulta piuttosto contenuta (quasi inesistente) la povertà dei lavoratori autonomi (1,1%) e dipendenti (2,5%). Tra gli occupati, però, non tutte le professioni assicurano di non cadere in uno stato di povertà assoluta: come accade a chi svolge un ruolo di operaio, la cui incidenza di povertà sale al 5,4%. Grave anche la condizione di quelle famiglie in cui nessun componente è occupato, la cui incidenza di povertà arriva al 5,4%. In un confronto territoriale con il resto d'Italia, è da notare che la persona sola "giovane", in Lombardia registra un'incidenza di povertà superiore a quella media nazionale (4,0% in Lombardia contro 3,2% in Italia, IReR, 2010), a dimostrazione che i giovani single al nord versano in condizioni peggiori rispetto a quanto accade nel resto d'Italia; al contrario le famiglie monogenitore lombarde hanno condizioni complessivamente migliori di quelle italiane (rispettivamente 2,4% contro 4,9%) (Accolla, 2009).

Inoltre, dalle elaborazioni ORES del 2006 su dati ISTAT (EU-SILC), emerge che le fasce a maggior rischio in Lombardia non sono solo gli anziani, ma anche i minorenni, dato che il 30% degli individui che vivono in famiglie a basso reddito è anziano, mentre il 20% è minorenne (IReR, 2010).

Le informazioni raccolte da ORES (2010), in relazione alle famiglie bisognose che si sono rivolte agli enti del privato-sociale per cercare aiuto, forniscono anche indicazioni sulle principali cause di povertà. Tra queste, nel 2009, il 26,6% degli enti ha indicato il reddito come insufficiente e il 25,0% la disoccupazione come prima motivazione di povertà (ciascun ente doveva indicare solo le prime tre ragioni, in ordine di importanza). A seguire, le altre

motivazioni: problemi di salute e disabilità (14,8%), problemi relazionali e psichici (9,4%), le dipendenze da alcol e droga (8,6%). Da notare che le ragioni economiche legate alla mancanza di lavoro e al reddito insufficiente sono state indicate da un cospicuo numero di enti anche come seconda (rispettivamente 22,4% e 21,5%) o terza motivazione (rispettivamente 8,4% e 13,9%) che sono andate ad affiancare quelle di natura non economica, rappresentante la prima causa di povertà. Da questo profilo, emerge pertanto che le cause che possono portare in povertà sono molteplici e non una sola, dando origine a forme di povertà plurime e multidimensionali. Spesso una causa scatena l'altra in successione: da una motivazione puramente economica possono infatti originarsi problemi su altre dimensioni, da quelli relazionali familiari a quelli di salute, e viceversa eventi sfavorevoli di salute (malattie e disabilità), lavoro (perdita dell'occupazione), o affettivi (separazioni e divorzi) possono dare origine a una povertà economica (Rovati, 2010).

Per quanto riguarda le caratteristiche demografiche degli assistiti, nel 2009 la maggior parte è costituita da italiani (50,4%), soprattutto donne (55,0%), di età centrale (18-64 anni). In particolare si rivolgono a questi enti molte famiglie con figli minori a carico (circa il 20% degli assistiti), soprattutto minori maschi e stranieri (23,4%); al contrario, le persone anziane (oltre i 65 anni) bisognose sono soprattutto italiane (18,2%). La tipologia familiare più frequente è la coppia con almeno un figlio minore (43,0%), seguito dagli adulti o anziani soli (30,2%) e dai monogenitori con figli conviventi (15,8%).

Seguendo un approccio multidimensionale della povertà, nei Rapporti ORES 2008 e 2009, è stata presentata una ricerca che ha restituito un'immagine della regione Lombardia come luogo di maggior benessere rispetto al resto del territorio nazionale, in relazione agli aspetti di salute, educazione, qualità della vita materiale, attività produttive, vita individuale, familiare e sociale e auto-soddisfazione. I lombardi presentano, però, nel 2008, un minor grado di benessere per la sicurezza fisica, a causa di un'elevata percezione della criminalità, mentre nel 2009 hanno maggiori difficoltà nel sostenere le spese di affitto e mutuo. Le tipologie familiari a maggior rischio di povertà multidimensionale sono le coppie con almeno tre figli a carico, le famiglie monogenitori e le persone sole (Accolla, 2009, 2010).

A livello comunale, per il quale, come è noto, non esistono stime e fonti ufficiali di povertà, alcune stime sono fornite dall'Atlante Statistico realizzato nell'ambito dell'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale – ORES (2009, 2010, 2011)³⁷.

In particolare, nel comune di Brescia, facendo riferimento alla definizione di povertà materiale³⁸, *“intesa come incapacità di far fronte ai bisogni primari, come nutrirsi, vestirsi, avere cura della propria salute, della propria igiene, ecc”* (Blangiardo, Rimoldi, 2009), questa si attesta al 6,2%, rappresentando uno dei valori più elevati presenti nella regione Lombardia, superata solo dalla città di Milano. Attraverso questa rilevazione è stata stimata anche la presenza di povertà estrema nei comuni lombardi: in particolare per il comune di Brescia, è stata registrata una povertà pari mediamente al 2,9%, più bassa di quella registrata nei comuni di Milano e Bergamo (Blangiardo, Rimoldi, 2007, 2009, 2010).

³⁷ Per l'esattezza, l'Atlante statistico della povertà materiale è stato sperimentato la prima volta nello studio IRER (2007), *L'esclusione sociale in Lombardia*, Guerini e Associati, Milano.

³⁸ Seppure la definizione adottata dagli autori sia molto vicina a quella di povertà assoluta, il dato non è confrontabile con quelli ufficiali relativi ad altri livelli territoriali, in quanto è stata utilizzata una diversa metodologia di stima. Tuttavia, tale valore è indicativo della presenza di povertà nella città di Brescia.

Altre informazioni, in merito alla realtà del comune capoluogo di provincia, sono fornite dalla Caritas Diocesana che, come è noto, opera direttamente sul territorio e offre assistenza e servizi sociali a chi ne fa richiesta. Nei suoi Rapporti (Caritas Brescia 2001, 2002, 2004), non fornisce però una stima della povertà locale, avendo solo una visione parziale del fenomeno, ma delinea i principali profili e caratteristiche di coloro che si rivolgono ai suoi servizi, con le relative cause. Dalle esperienze dei Centri di Ascolto (CdA) della Caritas e, accanto a questi, degli Osservatori delle Povertà, che sono stati istituiti con l'obiettivo di studiare e osservare la realtà in relazione ai fenomeni di povertà e ai bisogni espressi dagli utenti e non solo di assistere e aiutare i bisognosi che rimane il principale compito dei CdA, emerge che, nel 2003, tra i pochi utenti (circa 350 in un anno) che si sono avvicinati ai Centri di Ascolto, circa il 40% è stato spinto a chiedere aiuto a causa di problemi economici o occupazionali, a cui si è risposto con aiuti economici e di orientamento al lavoro. I problemi principali riscontrati dalla Caritas Diocesana nel 2006, riguardavano in particolare quattro grosse aree: *«il lavoro, che manca o che sempre più spesso è precario; la casa, tra impossibilità di acquisto e difficoltà a pagare affitti elevati; l'indebitamento, poiché si pensa di sopperire all'insufficienza momentanea di reddito acquistando a rate o chiedendo i soldi a finanziarie; la questione femminile, con sempre più donne, sole o con bambini, costrette a ricostruirsi una vita con difficoltà enormi»*. Ma la povertà *«non è più solo mancanza materiale, ma anche e talvolta soprattutto, una povertà immateriale, di relazioni e di legami, che rende ancora più difficile superare la prima»* (Caritas, 2005).

Se, quindi, nel corso del primo decennio del ventunesimo secolo, la povertà a Brescia si è aggravata non in termini numerici, ma colpendo sempre più duramente coloro che si trovavano già in difficoltà a causa dei problemi indicati, negli ultimi anni la situazione è peggiorata. Tra il 2009 e il 2010, la Caritas afferma di aver assistito a un incremento dei casi di povertà, non solo a livello nazionale³⁹, ma anche nel ricco comune di Brescia, come dimostrano le varie iniziative condotte dalla stessa a sostegno dei più bisognosi e vulnerabili. Ad esempio, nell'ambito dell'iniziativa "Ottavo giorno"⁴⁰, il cui compito principale consiste nel distribuire generi alimentari a chi ne fa richiesta, il numero di pacchi di viveri è aumentato di quattro volte, passando da 15 mila nel 2009 a ben 60 mila nel 2010; alla "Mensa Menni"⁴¹ è aumentato il numero di pasti caldi erogati ogni giorno (dagli 80 del 2009 ai 120 del 2010). E' stata incrementata, inoltre, anche la distribuzione territoriale del microcredito che eroga alle famiglie prestiti dai 500 ai 3 mila euro: forniscono questo servizio ben 14 zone pastorali, contro le otto precedenti, a dimostrazione di un incremento della richiesta di aiuto da parte delle famiglie (www.quibrescia.it).

Come si può notare da questa rassegna delle principali stime di povertà ufficiali e non ufficiali per la regione Lombardia e per il comune di Brescia, l'incidenza di povertà percepita e misurata dalle realtà locali come la Caritas e da altri studi regionali (ORES), sembra avere un'incidenza molto più elevata di quanto emerge dalle statistiche ufficiali. Questa diversità di esiti può essere imputata alla diversa metodologia applicata e all'approccio teorico assunto di

³⁹ Nel corso del biennio 2009-2010, complessivamente per tutta l'Italia, è stato registrato un aumento medio del 25% del numero di persone che si rivolgono alla Caritas per chiedere aiuto (Caritas Italiana – Fondazione Zancan, 2010).

⁴⁰ Per approfondimenti vedi cap. 7, par. 7.9

⁴¹ Per approfondimenti vedi cap. 7, par. 7.9

povertà relativa, la cui incidenza è riferita al benessere standard della popolazione di riferimento e all'utilizzo di una soglia di povertà riferita al contesto nazionale, che tende a sottostimare le povertà relative locali del Nord e sovrastimare quelle del Sud d'Italia⁴².

Per questo motivo, nella parte applicativa di questo studio, la povertà del comune di Brescia verrà stimata attraverso l'adozione di una soglia locale di povertà, relativa al contesto comunale, ossia costruita in base al livello medio di benessere raggiunto dalle famiglie bresciane. Inoltre, l'indagine longitudinale sui redditi che andremo a costruire andrà a colmare la mancanza di informazioni locali sul tema oggetto di studio.

⁴² Vedi par. 1.4.

2. LE INDAGINI LONGITUDINALI: GLI ASPETTI TEORICI

2.1. Introduzione

In questo capitolo sono presentati i principali aspetti teorici e metodologici delle indagini longitudinali, poiché, in questo studio, al fine di analizzare le condizioni economiche delle famiglie bresciane, è stata realizzata un'indagine longitudinale amministrativa campionaria dei redditi delle famiglie residenti.

Nelle discipline statistiche, le indagini longitudinali (panel) fanno parte di una più ampia famiglia di indagini, chiamate ripetute nel tempo. Queste si differenziano l'una dall'altra per il disegno campionario adottato (par. 2.2). Le indagini longitudinali più utilizzate e diffuse sono di tipo campionario (par. 2.3). Più difficili da realizzare, ma più vantaggiose sotto diversi aspetti, sono le indagini longitudinali basate su dati amministrativi (par. 2.4).

Tra i problemi connessi con le indagini longitudinali campionarie, il più importante è rappresentato dall'attrition (o logorio del campione). Per mostrare come effettivamente un campione estratto al tempo t , perde la sua rappresentatività nel tempo, sono presentate alcune analisi realizzate su un precedente studio sui redditi per il comune di Brescia relativo all'anno 2000 (par. 2.5). Da una rassegna di come le principali indagini longitudinali italiane e straniere abbiano risolto il problema dell'attrition (par. 2.6), è emersa una fattibile soluzione metodologica, rappresentata dall'applicazione delle *following-up rules* (o regole di inseguimento) al campione dell'indagine longitudinale. Per mostrare come questa procedura restituisca la rappresentatività trasversale del campione, sono riportati i risultati di una sua applicazione (par. 2.7).

2.2. Le indagini ripetute nel tempo

A causa dei forti e rapidi cambiamenti che caratterizzano il mondo attuale, al sociologo e allo statistico moderno servono strumenti metodologici nuovi e innovativi per poter osservare e comprendere i fenomeni socio-economici che si verificano.

Generalmente, nelle indagini statistiche, per analizzare l'evoluzione di una popolazione, di un fenomeno o di un evento nel tempo, vengono realizzate le "indagini ripetute nel tempo". Queste sono indagini che, come dichiara il nome, vengono ripetute nel tempo più volte e, non una volta sola, come le classiche rilevazioni trasversali o *cross-section*.

Le indagini ripetute nel tempo, e in particolare quelle longitudinali che ne fanno parte, possono essere molto utili sia per gli studi sulle famiglie, sia per quelli sugli individui. Tra le diverse applicazioni, possono essere utilizzate per monitorare i cambiamenti sociali intervenuti nel tempo, formulare politiche sociali e valutarne l'impatto sociale, registrare la mobilità della popolazione sul territorio, registrare le trasformazioni dei comportamenti e le dinamiche familiari (come le interazioni tra vita familiare e occupazione, malattie, lavoro ecc.), o dal lato degli individui, registrare le transizioni scuola-lavoro, valutare la mobilità

professionale, studiare gli effetti sulla morbosità e sulla mortalità degli stili di vita, del lavoro, dell'istruzione, delle differenze socio-economiche, e così via (Leti, 2001).

Nella letteratura scientifica, sono stati trattati e studiati soprattutto gli aspetti delle indagini ripetute di tipo campionario, dato che le indagini ripetute totali (come ad esempio potrebbero essere le ripetizioni delle rilevazioni censuarie⁴³) sono caratterizzate da un'estrema complessità organizzativa, un eccessivo costo e una lunga durata della rilevazione.

Alcuni autori (Duncan e Kalton, 1985; Kish, 1987), in base ai diversi disegni di rilevazione possibili, suddividono le indagini ripetute in quattro differenti categorie: le rilevazioni su campioni indipendenti, i panel, le indagini con disegno di campionamento ruotato e gli split panel.

Facendo riferimento a questa classificazione, le rilevazioni su campioni indipendenti sono costituite da una serie di indagini trasversali (cross-section) relative a tempi differenti, basate su campioni, selezionati per ogni occasione di indagine. Le popolazioni di interesse relative ai tempi diversi sono identificate in base alla medesima definizione e, in ogni occasione, di indagine vengono rilevate le stesse variabili di interesse. Si noti che tra le indagini trasversali (cross-section) assumono particolare rilevanza quelle con quesiti retrospettivi, usualmente chiamate indagini longitudinali retrospettive, i cui dati longitudinali sono acquisiti retrospettivamente, basandosi su una narrativa storica degli individui (Leti, 2001).

Nel caso dei panel (o indagini longitudinali prospettive), proposti in origine da Lazarsfeld e Fiske (1938), le informazioni relative alle variabili di interesse sono raccolte in tempi differenti sulle stesse unità (soggetti, famiglie, imprese), selezionate al momento della costituzione iniziale del campione. Riferendoci a diversi disegni campionari esistenti, oltre al panel costituito da un singolo campione seguito nel tempo, esiste quello ripetuto con o senza sovrapposizione, costituito da una serie di panel, ognuno dei quali ha durata fissa, dove quello senza sovrapposizione è costituito da singoli panel non sovrapposti (ossia ogni panel inizia solo dopo la fine di un altro panel), mentre quello con la sovrapposizione è costituito da panel sovrapposti (ossia due o più panel coprono parte dello stesso periodo temporale) (Falorsi, Falorsi, Russo, Tranquilli, 2001). Altre indagini longitudinali prospettive sono anche le indagini longitudinali di coorte e quelle amministrative. Le prime hanno la caratteristica di avere la popolazione di riferimento costituita da un campione di individui che hanno sperimentato lo stesso evento di vita all'interno del medesimo intervallo temporale: l'analisi longitudinale è dunque applicata a gruppi omogenei (le coorti). Le seconde, i panel amministrativi, sono indagini longitudinali i cui dati provengono da archivi costituiti per fini amministrativi (Ruspini, 2004).

Nelle indagini con disegno di campionamento ruotato, i campioni di unità da osservare nelle varie occasioni di indagine sono formati sostituendo a rotazione alcune unità statistiche con altre selezionate ex-novo per l'occasione (Fabbris, 1989). In altre parole, in ogni *wave* (ondata di indagine) è selezionato e inserito nel campione un nuovo gruppo di unità da osservare. L'idea sottostante è quella di aggiornare costantemente il campione per adattarlo ai mutamenti subiti dalla popolazione di riferimento: la rotazione costituisce in effetti un buon

⁴³ I record individuali o familiari dei censimenti (tenendo in conto le limitazioni delle leggi sulla privacy), potrebbero essere abbinati grazie alle attuali moderne tecnologie e software, creando così un'indagine longitudinale con un intervallo temporale di dieci anni.

meccanismo di mantenimento delle caratteristiche originarie del campione e di contenimento della distorsione creata dal suo processo fisiologico di assottigliamento (chiamata attrition⁴⁴). Un classico esempio è rappresentato dall'indagine sulle forze di lavoro dell'ISTAT, in cui il campione di famiglie da intervistare è costituito da quattro gruppi di rotazione. Le famiglie di ciascun gruppo di rotazione vengono intervistate in due rilevazioni consecutive, poi escono dal campione nelle due successive rilevazioni, per poi rientrarvi in quelle ancora successive (a distanza di un anno dalle prime). La partecipazione delle unità campionarie a ciascun gruppo è quindi limitata nel tempo (ad esempio al massimo due anni). Le indagini longitudinali con disegno ruotato combinano le caratteristiche dei panel con quelle delle indagini trasversali, come la nuova indagine EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*), realizzata dal 2004 in Italia dall'ISTAT, il cui disegno di campionamento integra una componente trasversale (cross-section) e una longitudinale (panel) a rotazione quadriennale. Questa indagine è basata su quattro campioni longitudinali indipendenti, sovrapposti e sfasati, in modo che in ogni anno ci sia la chiusura del panel che arriva alla quarta *wave* e l'inizio di un nuovo panel. In un certo senso, questo disegno di rilevazione può sembrare equivalente a quello di un panel sovrapposto, poiché in entrambi i casi vengono seguiti insieme due o più componenti panel e perché ciascuna componente ha durata limitata. Tuttavia, sono disegni che perseguono obiettivi diversi e, come tali, è meglio distinguerli: quello a rotazione ha l'obiettivo di fornire stime anche trasversali e stime di variazioni nette, il panel ripetuto con sovrapposizione risponde meglio per l'ottenimento di stime longitudinali (Falorsi, Falorsi, Russo, Tranquilli, 2001).

Infine, gli split panel sono un tipo di rilevazione che si basa sulla simultanea effettuazione di una rilevazione di tipo panel e di un'altra rilevazione ripetuta o trasversale: a fianco della parte di campione seguita nel tempo, può essere prevista una componente ruotante definita come gruppo di controllo, affiancando così unità campionarie indipendenti a quelle sovrapposte. In questo modo, questo disegno permette di conseguire finalità di ciascuna delle due componenti di cui è costituito (Falorsi, Falorsi, Russo, Tranquilli, 2001).

In generale, le indagini ripetute nel tempo consentono di stimare diversi parametri della popolazione: i parametri della popolazione a un dato tempo (ad esempio il numero di occupati a un tempo t , con $t=1,2, \dots, T$); il valore medio di parametri della popolazione in un dato intervallo temporale (ad esempio, la media del reddito percepito in un anno); le variazioni di parametri a livello aggregato, anche chiamate variazioni nette (ad esempio la variazione del numero di occupati tra il tempo t e $t+1$); i flussi, detti anche variazioni lorde (ad esempio il numero di persone che al tempo $t-1$ si trovavano nello stato di povertà e che al tempo t passano nello stato di non povertà); le frequenze, ricorrenze e durate medie di eventi che si verificano in un determinato intervallo di tempo (ad esempio con riferimento agli ultimi anni il numero di persone povere, il numero medio di volte del verificarsi dell'episodio "cadere in povertà" e la durata media dello stato di povertà).

Analizzando le principali caratteristiche delle indagini ripetute nel tempo, si evidenzia che non tutte presentano la stessa affidabilità nella stima dei parametri illustrati.

Le rilevazioni su campioni indipendenti presentano il vantaggio di tenere conto dei cambiamenti avvenuti nella popolazione di riferimento e di rendere nulla la covarianza tra

⁴⁴ Vedi più avanti paragrafo 3.3.

stime relative a tempi differenti, cioè di eliminare il problema del condizionamento delle risposte tra due rilevazioni successive; pertanto risultano affidabili sia per le stime di parametri della popolazione in tempi differenti e del loro valore medio, sia per le variazioni nette. Al contrario non permettono l'ottenimento delle stime dei flussi o delle frequenze, ricorrenze o durate medie di eventi. In questi casi, per ottenere le stime di questi parametri si può ricorrere all'inserimento nei questionari di quesiti retrospettivi da sottoporre agli intervistati, tenendo conto però di tutte le problematiche di memoria connesse.

Le rilevazioni panel presentano il vantaggio di ottenere stime affidabili dei flussi e delle frequenze, ricorrenze e durate medie di eventi. L'utilizzo di dati relativi a più occasioni di indagine consente l'analisi di eventi che hanno una lunga durata temporale. Inoltre i panel godono della proprietà di attenuare gli effetti distorsivi degli errori di memoria relativi a eventi accaduti dopo la prima rilevazione (Ruspini, 2004). Per quanto riguarda invece la stima dei parametri della popolazione, il loro valore medio e le variazioni nette, le indagini panel consentono di stimare abbastanza bene le variazioni intervenute nei valori delle variabili di interesse, ma non è possibile ottenere stime relative ai nuovi entrati nella popolazione oggetto di studio, perché non facenti parte del campione originario; in tali casi si deve prevedere un meccanismo di inserimento delle nuove unità nel panel. Un panel non sovrapposto perde la rappresentatività trasversale man mano che ci si allontana dal momento dell'estrazione a causa dell'attrition (o logorio del campione).

Il disegno di campionamento ruotato è ampiamente usato nelle indagini ufficiali ISTAT con la duplice finalità di ottenere sia stime dei parametri della popolazione in differenti tempi sia delle loro variazioni nette. In un confronto con gli altri disegni di campionamento, presentando vantaggi e svantaggi, le stime dei parametri della popolazione in differenti tempi ottenute con questo disegno sono di qualità inferiore rispetto a quelle delle rilevazioni su campioni indipendenti, ma sono di qualità superiore rispetto a quelle ottenibili con un panel (a parità di condizioni, come ad esempio l'ampiezza campionaria). Invece, per quanto riguarda le stime di variazioni nette, il campionamento ruotato risulta più efficiente delle rilevazioni su campioni indipendenti e meno efficiente delle indagini panel. In ultimo, con il disegno ruotato è possibile stimare e osservare eventi che avvengono in periodi di tempo più corti rispetto a quelli di un panel, pertanto non sempre sono possibili le stime dei flussi, delle frequenze, delle ricorrenze e delle durate medie di eventi. Pertanto, sono penalizzati dalla breve permanenza delle unità campionarie nel campione la stima dei cambiamenti individuali, la cumolazione dei dati individuali nel tempo, l'osservazione di eventi che accadono in un periodo fissato. Riassumendo, nell'indagine ruotata la permanenza di famiglie nel campione è limitata a un certo periodo di tempo; si perdono i vantaggi del panel, mentre si riduce la perdita di rappresentatività del campione perché una parte delle famiglie intervistate è continuamente rinnovata.

I vantaggi e svantaggi del disegno di rilevazione split-panel sono gli stessi delle componenti di cui è costituito (panel, panel ruotato e rilevazioni indipendenti), ma è caratterizzato da elevati costi di indagine. Per questo motivo, solitamente, fissato il costo complessivo di indagine, l'ampiezza campionaria di ciascuna componente è necessariamente più piccola di quella che si avrebbe avuto nel caso di una sola componente. Ovviamente questa caratteristica può avere conseguenze sulla affidabilità delle stime e lo rende più dispendioso. Come vantaggio, consente di accertare gli ingressi e le uscite che avvengono

nella popolazione e di tenere sotto controllo la distorsione che può avvenire nell'indagine panel, data dal condizionamento delle risposte e dal logoramento del campione.

2.3. Le caratteristiche principali delle indagini longitudinali (panel)

Rispetto alla tradizionale progettazione e conduzione delle indagini tradizionali, per la realizzazione di un'indagine di tipo longitudinale, è richiesto un salto di qualità in tutti gli aspetti della rilevazione, da quello metodologico, a quello organizzativo, a quello finanziario (Cocchi, Montanari, 2001). Da un punto di vista metodologico, sono richieste notevoli competenze per chi progetta e realizza un'indagine longitudinale: dagli esperti di campionamento per superare problemi connessi alle tecniche di imputazione del dato o di ponderazione, a esperti nelle analisi dei dati relativi alla disciplina indagata. Per progettare una rilevazione panel, inoltre, si deve avere sufficiente esperienza nella conduzione di indagini campionarie, poiché gli aspetti negativi di queste assumono un peso maggiore nei panel. L'organizzazione di un'indagine longitudinale impone, poi, innovazioni radicali nel modo di rilevare i dati, nella loro archiviazione e nelle analisi. Ad esempio, deve essere disponibile e formata un'efficiente rete di rilevazione costituita da rilevatori esperti, per poter evitare di incorrere negli errori non campionari durante la somministrazione del questionario. Pertanto, potrebbe essere opportuno rilevare i dati con moderne tecnologie di rilevazione come quelle assistite da computer che limitano la formazione di errori. Positivo può essere anche l'abbinamento di dati campionari con quelli amministrativi, finalizzato al controllo e all'integrazione dei dati campionari rilevati⁴⁵ o al supporto nella conduzione dell'intervista. Dal lato finanziario, i costi possono anche essere superiori a quelli di una semplice indagine ripetuta, *“a causa della mobilità delle famiglie e individui e delle difficoltà e dei problemi da superare per mantenere il contatto con esse”* (Cocchi, Montanari, 2001).

Durante la progettazione, poi, è fondamentale stabilire la durata del panel e l'intervallo di tempo che deve intercorrere tra una e l'altra rilevazione. Oltre a questioni di natura finanziaria, è indubbio che su queste scelte abbiano notevole influenza la natura del fenomeno da indagare e la conoscenza dell'entità degli errori di memoria (nel caso di indagini longitudinali retrospettive). Oltre che per motivi di risparmio di tempo e di costi, molti studiosi consigliano una durata breve del panel, di 4-5 anni (De Sandre, 2001) o 5-6 anni (Golini, 2001), fatta eccezione per quei pochissimi fenomeni per studiare i quali è necessario un lungo periodo di osservazione (come lo studio degli effetti dell'assunzione di farmaci nel lungo periodo o del vivere a contatto con sostanze inquinanti per tutta la vita). In generale, è consigliata una durata breve perché nei panel troppo lunghi è difficile interpretare i risultati dello studio, in altre parole, non è facile scindere l'effetto coorte dall'effetto periodo, a causa della forte innovazione e dei forti cambiamenti che si verificano nella società (Golini, 2001).

A fronte di un forte impegno della fase di progettazione, i vantaggi analitici offerti dai panel rispetto agli studi trasversali ripetuti o a una singola indagine longitudinale retrospettiva sono numerosi e ben evidenziati nella letteratura scientifica (Lalla, 2003). Le indagini

⁴⁵ Vedi l'esperienza del recod-linkage dell'indagine EU-SICL dell'ISTAT con i dati amministrativi fiscali (par. 4.4)

longitudinali (panel) consentono, infatti, di conoscere alcuni aspetti dei fenomeni che, altrimenti resterebbero inesplorati (Dormont, 1989).

Da un punto di vista strettamente statistico e metodologico, con l'adozione di indagini longitudinali si assiste a un aumento della potenzialità di analisi, perché i dati panel sono più numerosi e diminuisce la collinearità tra i caratteri esplicativi, aumentando l'efficienza delle stime (Lalla, 2003); inoltre, si possono introdurre procedure di controllo della coerenza (come il controllo degli errori telescopici) e consistenza dei dati e rimuovere o ridurre l'errore.

I problemi che possono verificarsi in un'indagine longitudinale, escludendo quelli relativi a tutte le rilevazioni campionarie che qui per brevità non riportiamo, possono essere distinti in due gruppi. Nel primo gruppo, possiamo raggruppare tutte quelle problematiche che si verificano usualmente nelle indagini panel realizzate mediante intervista e legate alla natura ripetitiva della rilevazione. Tra queste ricordiamo l'aumento della reattività alla reintervista da parte dell'intervistato, determinata dal fatto che l'esperienza dell'intervista passata e l'anticipazione di un'altra da realizzare in futuro possono influenzare il comportamento, le attitudini, e le opinioni dell'intervistato (il fenomeno in letteratura è chiamato condizionamento, contaminazione, sensibilizzazione, apprendimento, e distorsione del panel); l'aumento della disattenzione nella reintervista sia da parte dell'intervistato, sia da parte dell'intervistatore per accidia, affaticamento, monotonia; la scelta del periodo di reintervista più indicato per le esigenze conoscitive del fenomeno che potrebbe essere in contrasto con quanto voluto dall'intervistato. Il secondo gruppo presenta invece tutti quei problemi che discendono dal concetto che la popolazione di riferimento non è statica nel tempo, ma al contrario è dinamica, ossia è soggetta a mutamento nel tempo. Primo fra questi è la presenza dell'attrition, o la perdita progressiva di unità del campione nel corso del tempo, che può essere causato da fattori naturali (come ad esempio da morti e migrazioni) o da comportamenti individuali (mobilità territoriale, irreperibilità, rifiuto a continuare la partecipazione all'indagine, stanchezza, apatia dei rispondenti), che in varia misura contribuiscono alla diminuzione della dimensione campionaria, spesso in modo non casuale, man mano che la vita del panel si allunga. Inoltre, il campione panel non tiene conto della natalità e delle immigrazioni che si sono verificate nella popolazione di riferimento nei tempi successivi a quello di estrazione del campione. Generalmente, nelle indagini con questionario, tali fenomeni, inoltre, si accentuano poiché spesso non sono previste sostituzioni delle unità non rispondenti. L'attrition costituisce un problema non solo perché determina una riduzione della consistenza campionaria, ma soprattutto perché può produrre una distorsione se il meccanismo che porta alla selezione non è ignorabile, colpendo in maniera differenziata segmenti diversi della popolazione. La sola riduzione della numerosità campionaria determinerebbe una diminuzione dell'efficienza delle stime, ma la distorsione che si rischia di introdurre potrebbe essere ben più seria e non sanabile con le usuali tecniche statistiche (di ponderazione e imputazione). Altri problemi sono rappresentati dall'aumento della complessità delle elaborazioni, laddove esiste un forte dinamismo all'interno delle famiglie delle unità del campione (ad esempio, gli individui che generano nuove famiglie) e delle tecniche di reperimento delle unità campionarie sul territorio.

Parlando di rappresentatività del campione, emerge che nelle indagini tradizionali *cross-section*, il campione estratto al tempo t rimane sempre lo stesso, non subisce variazioni, così come accade nelle indagini ripetute, dove un nuovo campione viene estratto ogni anno ed è

sempre rappresentativo della popolazione di riferimento, includendo automaticamente le nuove entrate, ossia i nuovi nati e gli immigrati. Nelle indagini longitudinali, invece, il campione estratto al tempo t , perde unità man mano che si allontana dal tempo di estrazione perdendo la rappresentatività campionaria trasversale della popolazione di riferimento, pur mantenendo quella longitudinale.

In questo studio, si fa riferimento al concetto di *popolazione dinamica*, intendendo con questa termine una popolazione di individui soggetto a mutare nel tempo in termini di numerosità, composizione per età, sesso, cittadinanza e così via, a causa dei movimenti naturali degli individui (nascite, morti, migrazioni). L'altro concetto simile ma lievemente più complicato a cui dobbiamo fare riferimento è quello di *famiglia longitudinale*, intendendo anche in questo caso che la famiglia nel tempo può nascere, morire, trasferirsi in un altro comune, cambiare nel tempo la sua struttura interna con l'entrata e l'uscita di componenti, originati dalla nascita, morte, trasferimenti, matrimoni, separazioni, divorzi degli individui che la compongono. Pertanto, le dinamiche temporali che avvengono a livello familiare e/o individuale, costituiscono un aspetto naturale della dinamica della popolazione, determinando flussi di entrata e di uscita di famiglie e individui da e nella popolazione di riferimento.

Considerando che nel nostro caso la popolazione di riferimento è quella residente come risulta dall'anagrafe comunale e che il nostro campione è rappresentato dalle famiglie residenti nella città di Brescia, estratto al tempo t , può verificarsi il problema sopra menzionato della perdita di rappresentatività del campione nei tempi successivi a quello di estrazione, poiché il campione rimane fermo al tempo t e non è più capace di seguire e rappresentare le naturali dinamiche della popolazione di riferimento (attrition).

E' da notare, inoltre, che volendo realizzare un panel campionario amministrativo, nel nostro caso non sono state incontrate le problematiche relative alle indagini realizzate mediante intervista, come il reperimento del dato tra intervistatore e intervistato (rifiuti, scarsa partecipazione, effetto memoria, condizionamento ecc.), ma quelle relative alla natura amministrativa del dato.

2.4. L'indagine longitudinale amministrativa

Costruire un'indagine longitudinale utilizzando dati amministrativi significa mettere in relazione, mediante una chiave di aggancio (che può essere ad esempio il codice fiscale), le informazioni, raccolte dalle istituzioni pubbliche e amministrative (come l'Agenzia delle Entrate, l'INPS, l'Anagrafe, il Ministero della Giustizia, ecc.), relative alle stesse unità di rilevazione e ad anni diversi. Di solito, le informazioni sono rilevate ai fini fiscali, pensionistici, anagrafici o giuridici e sono utilizzate per il controllo o l'intervento nei confronti di singoli individui, imprese o entità di tipo diverso (ad esempio le persone giuridiche) a cui si riferiscono (Fortini, 2000).⁴⁶

L'utilizzo nella ricerca sociale delle informazioni amministrative presenta numerosi vantaggi soprattutto se paragonato all'alternativa di rilevarle tramite intervista diretta e

⁴⁶In Finlandia da diversi anni è possibile ottenere in via continuativa informazioni statistiche dai dati amministrativi di origine fiscale (Fattore, Mezzanica, 2007).

somministrazione di un questionario. Prima fra tutti, il dato amministrativo è disponibile in modo continuativo per tutte le unità di rilevazione (previa concessione, autorizzazione o vendita dell'ente pubblico), consentendo di indagare fino a un dettaglio territoriale, come quello comunale, per il quale difficilmente esistono fonti di dati e informazioni statistiche; il loro impiego evita la molestia statistica dei rispondenti che si verifica nelle indagini campionarie per troppe e, a volte continuative, richieste da parte dei rilevatori di rispondere ai quesiti dell'indagine con i conseguenti rifiuti nel fornire le risposte, minando l'efficienza delle stime. Inoltre, il problema delle mancate risposte cresce enormemente nel caso di rilevazione di dati sensibili, come il reddito percepito, mediante questionario a causa di resistenze e timori di controlli che inducono l'intervistato a non rispondere, con un conseguente effetto di autoselezione dei rispondenti. Le indagini amministrative presentano, poi, il vantaggio di avere costi limitati e tempi brevi di realizzazione, rispetto a un'analogha indagine condotta mediante intervista.

Le maggiori difficoltà nell'utilizzare dati amministrativi risiedono nella qualità del dato, in quanto le informazioni potrebbero essere state rilevate dalle Amministrazioni in modo non adeguato e inutilizzabile a fini statistici. Il problema nasce dal fatto che i dati amministrativi derivano da processi organizzativi che non sono progettati a fini statistici e quindi non sono sottoposti a processi di gestione della qualità del dato (da un punto di vista statistico), paragonabili a quelli messi in atto nell'ambito di indagini campionarie o censuarie progettate per fini conoscitivi (Fattore, Mezzanzanica, 2007). Gli archivi possono infatti presentare problemi di incompletezza, inaccuratezza, inadeguatezza, obsolescenza delle informazioni o essere soggetti a duplicazioni delle unità contenute. Pertanto, le informazioni amministrative prima di essere utilizzate devono essere sottoposte a processi e tecniche di normalizzazione del dato per ripulirle dagli eventuali errori e rendere le basi di dati coerenti e utilizzabili a fini statistici (Fortini, 2000). Un altro limite, che non può essere corretto, è rappresentato dalla possibile limitata varietà di informazioni raccolte negli archivi amministrativi che può dimostrarsi non sufficiente per gli obiettivi di indagine statistica.

2.5. La stima dell'attrition del campione: un'applicazione

Riprendendo il discorso fatto in precedenza sulla rappresentatività trasversale di un campione longitudinale e della distorsione che può essere introdotta nel campione dall'attrition o logorio del campione, appare utile approfondire il tema utilizzando i dati forniti da uno studio sui redditi delle famiglie che il Comune di Brescia ha realizzato nell'anno 2000. In questa esperienza, è stato selezionato casualmente un campione di 995⁴⁷ famiglie dall'Anagrafe della popolazione residente al 31 dicembre 2000, relativo a 2.209 persone per le quali, successivamente, sono state recuperate le informazioni sui redditi dichiarati dagli archivi fiscali⁴⁸.

⁴⁷ Inizialmente il campione estratto dal Comune di Brescia era costituito da 1000 famiglie. In seguito, per motivi tecnici e di incoerenza di dati ne sono state eliminate cinque (Palamenghi, Riva, Trentini, 2005).

⁴⁸ Vedi par. 4.3.

Con questa applicazione, si vuole verificare se il campione iniziale estratto nell'anno 2000 dal Comune di Brescia rimane rappresentativo della popolazione di riferimento al passare degli anni, riflettendo le caratteristiche presenti nella popolazione originaria.

Per stimare l'attrition del campione iniziale e conoscere quante famiglie sopravvivono negli anni successivi all'estrazione, sono state eliminate dal campione iniziale tutte quelle famiglie che sono decedute (per decesso di tutti i suoi componenti) o emigrate fuori città nell'intervallo di tempo considerato. Questa analisi è stata realizzata mediante l'incrocio delle famiglie appartenenti al campione iniziale con l'elenco delle famiglie esistenti nell'Anagrafe comunale per ciascun anno successivo al 2000.

Dall'analisi, è emerso che con il passar degli anni il campione iniziale perde gradualmente le unità di cui è inizialmente composto: da un contingente di 995 unità passa infatti a 735 famiglie, perdendo circa un quarto del campione iniziale (attrition =26,1%). In altre parole, è possibile ritrovare nella popolazione anagrafica di otto anni dopo solo il 73,9% delle famiglie estratte dalla popolazione anagrafica del 2000 (tav.2.1).

Tav. 2.1 – Stima dell'attrition nel campione del Comune di Brescia, per famiglie e individui - Anni 2000 -2008		
Anni	Valori Assoluti	Valori percentuali
Famiglie		
2000	995	100,0
2001	962	96,7
2002	910	91,5
2003	871	87,5
2004	833	83,7
2005	792	79,6
2006	772	77,6
2007	754	75,8
2008	735	73,9
Individui		
2000	2.209	100,0
2001	2.140	96,9
2002	2.025	91,7
2003	1.932	87,5
2004	1.866	84,5
2005	1.794	81,2
2006	1.728	78,2
2007	1.680	76,1
2008	1.639	74,2

La stessa analisi è stata ripetuta per gli individui mediante il confronto tra il campione iniziale e l'universo di riferimento. Nonostante che gli individui non costituiscano le unità campionarie, l'elaborazione è stata utile per fornirci un'idea su quanti sono coloro che si *perdono* negli anni, a conclusione del quadro descritto. Anche in questo caso, l'attrition del campione si attesta intorno al 26% (tav. 2.1).

Nel passo successivo, per verificare la rappresentatività trasversale del campione, sono state analizzate le principali caratteristiche (età, sesso, cittadinanza, tipologia familiare, numero dei componenti) degli individui, delle famiglie e dei capifamiglia appartenenti al campione e messe a confronto con quelle della popolazione (tav. 2.2, 2.3, 2.4).

Dall'analisi, emerge che la distribuzione per età del campione iniziale è sottostimata per le fasce giovanili e sovrastimata per gli anziani. Questo risultato è facilmente spiegabile considerando che il campione iniziale per costruzione non include i nati e coloro che sono immigrati in periodi successivi all'estrazione del campione. D'altra parte, molti degli anziani presenti nel campione iniziale sono nel frattempo deceduti, determinando un aumento delle percentuali, non verosimile, nelle classi di età più elevate. Il campione iniziale non presenta grosse differenze con la popolazione anagrafica del 2008 per quanto riguarda il genere, per il quale quindi rimane rappresentativo.

Tav. 2.2 - Distribuzioni assolute e percentuali degli individui appartenenti al campione iniziale e alla popolazione anagrafica del 2008, per età, sesso e cittadinanza				
Variabile	Campione Iniziale (a)		Popolazione anagrafica 2008(b)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	135	6,1	25.645	13,3
15-29	272	12,3	27.232	14,2
30-44	510	23,1	44.565	23,2
45-59	449	20,3	38.752	20,1
60-74	431	19,5	34.730	18,0
75-89	341	15,4	19.823	10,3
90 e più	71	3,2	1.695	0,9
Sesso				
Maschio	1065	48,2	91.595	47,6
Femmina	1144	51,8	100.847	52,4
Cittadinanza				
Italiana	2064	93,4	162.206	84,3
Straniera	145	6,6	30.236	15,6
Totale	2.209	100,0	192.442	100,0

(a) Si intende il campione iniziale di individui con età aumentata di 8 anni per poter fare un corretto confronto con la popolazione del 2008.

(b) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Meno scontato e forse più preoccupante è il confronto tra le distribuzioni degli individui per cittadinanza. La componente italiana nel campione è fortemente sovrastimata, al contrario di quella straniera che viene sottostimata (6,6% contro il 15,6%).

Conducendo le analisi anche a livello familiare, in particolare esaminando i dati per tipologia familiare e numero di componenti, emerge che il campione non è affatto rappresentativo della popolazione di riferimento. In particolare, nel campione iniziale compare una sottostima piuttosto forte per le persone sole e più lieve per i monogenitori con figli e per le altre tipologie familiari⁴⁹. Al contrario, risultano gonfiate le tipologie delle

⁴⁹ Per approfondimenti vedi Palamenghi, Riva, Trentini, 2005

coppie con o senza figli. Per quanto riguarda la dimensione familiare, sono sottostimate le famiglie costituite da un solo componente, a conferma di quanto visto per la tipologia familiare, mentre le famiglie con due, tre o quattro componenti si attestano a valori superiori a quelli della popolazione di riferimento; rimangono più coerenti con la realtà anagrafica del 2008 le percentuali di famiglie con 5 o più componenti (tav.2.3).

Tav. 2.3 - Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie del campione iniziale e della popolazione anagrafica nel 2008, per tipologia familiare e numero dei componenti				
Variabile	Campione Iniziale		Popolazione anagrafica 2008 (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Tipologia familiare				
Persona sola	358	36,0	38.651	42,2
Coppia senza figli	212	21,3	15.612	17,0
Coppia con figli	289	29,0	22.069	24,1
Monogenitore con figli	100	10,0	11.348	12,4
Altra tipologia ⁵⁰	36	3,6	3.964	4,3
Numero Componenti				
Uno	358	36,0	38.651	42,2
Due	288	28,9	24.345	26,6
Tre	183	18,4	14.815	16,2
Quattro	125	12,5	10.130	11,1
Cinque e più	41	4,1	3.703	4,0
Totale	995	100,0	91.644	100,0

(a) *Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)*

Alle stesse conclusioni, si perviene confrontando la distribuzione delle famiglie per caratteristiche del capofamiglia: sottostima delle fasce di età giovanili e degli stranieri e sovrastima delle fasce di età anziane e della quota di italiani sul totale delle famiglie (tav.4).

In conclusione, le diverse e molteplici analisi hanno permesso di dimostrare l'inadeguatezza di un campione iniziale fermo al tempo dell'estrazione, di valutarne l'attrition, ossia la perdita di unità e la rappresentatività campionaria.

Passando in rassegna le principali indagini panel esistenti nel nostro Paese e all'estero è emerso, come è ben spiegato nel paragrafo successivo, che per limitare la distorsione introdotta dal logoramento del campione e dalle risposte non date, oltre all'applicazione dei diversi metodi di aggiustamento del campione utilizzati di solito nelle indagini campionarie (come interpolare i dati mancanti, aggiustare i pesi, modellare le mancate risposte), sono applicate e utilizzate alcune regole di inseguimento delle unità originarie del campione e dei loro discendenti, dette *following-up rules*.

⁵⁰ Si intende persona sola con altri parenti

Tav. 2.4 - Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie appartenenti al campione iniziale e alla popolazione anagrafica del 2008, per età, sesso e cittadinanza del capofamiglia				
Variabile	Campione Iniziale (a)		Popolazione 2008 (b)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	0	0	8	0,0
15-29	6	0,6	4.513	4,9
30-44	197	19,5	24.620	26,9
45-59	257	25,4	23.470	25,6
60-74	246	24,3	22.033	24,0
75-89	246	24,3	15.566	17,0
90 e più	60	5,9	1.434	1,6
Sesso				
Maschio	712	70,4	57.622	62,9
Femmina	300	29,6	34.022	37,1
Cittadinanza				
Italiana	924	91,3	77.755	84,8
Straniera	88	8,7	13.889	15,2
Totale	1.012 (c)	100,0	91.644	100,0

(a) Si intende il campione iniziale di individui con età aumentata di 8 anni per poter fare un corretto confronto con la popolazione del 2008.

(b) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

(c) Il numero delle famiglie con capifamiglia è superiore al numero delle famiglie (995) a causa del fatto che esistono famiglie con 2 o più nuclei familiari.

2.6. Le principali indagini longitudinali in Italia, in Europa e nel Nord America

In Italia non esiste una tradizione di ricerca longitudinale di una certa consistenza. In altre parole, è la stessa produzione di dati longitudinali a essere ancora scarsa nella statistica ufficiale italiana. Tra le possibili cause di questa situazione si possono annoverare gli elevati costi di realizzazione, la complessità insita nella gestione e nell'elaborazione dei dati, la mancanza di garanzie di riservatezza che ostacolano il processo di distribuzione pubblica dei dati (Ruspini, 2004).

E' da tempo che studiosi e statistici denunciano la scarsa presenza di indagini panel sulle famiglie nella statistica ufficiale (Trivellato, 1995). Nel 1996, per rispondere alle crescenti esigenze metodologiche fu insediata dal Presidente dell'ISTAT una Commissione di studio a cui fu affidato il compito di formulare proposte in merito alla progettazione di campioni per le indagini longitudinali sulle imprese e famiglie, che potrebbero essere condotte dall'ISTAT (Leti, 2001)⁵¹.

⁵¹ Gli studi avviati in quella sede, sono stati oggetto di discussione e pubblicazione nel 2001 (Rivista di Statistica Ufficiale, ISTAT, Quaderni di ricerca)

Tav. 2.5 – Principali studi longitudinali sulle famiglie in Europa e Nord America				
Denominazione	Paese	Anno	Periodicità	N° famiglie del campione prima wave
Belgian Socio-Economic Panel	Belgio	1985	4-5 anni	6.471
Panel Study of Belgian Household (Psbh)	Belgio	1992	Annuale	4.439
Survey of Labour and Income Dynamics (Slid)	Canada	1993	Annuale	15.000
European Community Household Panel (Echp)	Comunità Europea	1994-2000	Annuale	60.818
European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)	Comunità Europea	2004	Annuale	32.000
Socioeconomic Survey of Lorraine – Panel des Menages Lorrains (Eseml)	Francia	1985	Annuale (l'Emsl si è concluso nel 1990)	2.092 (715 famiglie nella prima ondata del 1985)
Socio- Economic Panel (Gsoep)	Germania	1984	Annuale	5.921
British Household Panel Survey (Bhps)	Gran Bretagna	1991	Annuale	5.511
The Irish Panel Study (living in Ireland panel Surveys, Lii)	Irlanda	1987	1987 e 1994	3.321
Indagine Longitudinale sulle Famiglie Italiane (Ilfi)	Italia	1997	Biennale	4.714
Panel Socio Economique “Liewen zu Letzeburg” (Psell)	Lussemburgo	1985	Annuale	2.012
Socio-Economic Panel (Dutch Sep)	Olanda	1984	Annuale dal 1990	5.000
The Osa Labour Supply Panel	Olanda	1985	2 anni	4.020
The polish Household Panel	Polonia	1987	Annuale	2.100
The Russian Longitudinal	Russia	1992	Annuale	7.200
Spanish Household Panel survey – Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (Ecpf)	Spagna	1985	Trimestrale	3.200
Panel Study of Income Dynamics (Psid)	Stati Uniti	1968	Annuale	5.000
Survey of Income and Program Participation (Sipp)	Stati Uniti	1983	4 mesi	26.000
Household Market and Non market Activities (Hus)	Svezia	1984	2-3 anni	2.300
The Swiss Household Panel “Vivre en Suisse – Leben in der Schweiz” (Shp)	Svizzera	1999	Annuale	5.074
The Hungarian Household Panel Study (Hhps)	Ungheria	1992	Annuale	2.600

E' solo di recente che in Italia, grazie alle richieste dell'Unione europea, sono state introdotte nella statistica ufficiale le indagini *European Community Household Panel - ECHP* (1994) e, successivamente, l'indagine sui redditi e condizioni di vita *Statistics on Income and Living Conditions - EU-SILC* (2004). Anche nelle discipline sociali, in cui l'analisi del cambiamento sociale è una delle pietre fondanti del pensiero sociologico e oggetto di studio della sociologia, l'utilizzo del panel è ancora poco sviluppato (Ruspini, 2004).

Al di fuori dei nostri confini nazionali, da molti anni la maggior parte dei Paesi appartenenti all'UE realizza almeno un'indagine longitudinale di una certa consistenza all'anno (tav. 2.5).

In una prospettiva storica, le rilevazioni ripetute nel tempo sugli stessi soggetti sono realizzate da molto tempo prima che il termine panel cominciasse a diffondersi nella comunità scientifica. Le prime indagini panel sulle famiglie sono nate alla fine degli anni '60 del novecento negli Stati Uniti e negli anni '80 in Europa, con lo scopo principale di analizzare le fluttuazioni dei redditi, spiegare e descrivere i cambiamenti nella situazione economica dei soggetti, in cui gli aspetti legati allo studio della povertà facevano solo da sfondo.

Il primo *Household Panel* della storia (il Panel Study of Income Dynamics – Psid degli Stati Uniti) è stato realizzato nel 1968 e fu fonte di ispirazione per altre indagini longitudinali, come la rilevazione tedesca Gsoep e quella inglese Bhps.

Nei paragrafi seguenti, sono riportate le principali caratteristiche di alcune indagini longitudinali realizzate in Italia e all'estero, mettendo in evidenza, in particolare, le metodologie utilizzate per realizzare il panel e contrastare l'attrition .

2.6.1. L'indagine Longitudinale sulle famiglie italiane (ILFI)

L'indagine Longitudinale sulle famiglie italiane - ILFI è uno studio *panel longitudinale prospettico* articolato in cinque rilevazioni (1997-1999-2001-2003-2005), condotto dal Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Facoltà di Sociologia, Università Milano – Bicocca su un campione di 4.714 famiglie (10.423 individui).

Questa indagine è stata progettata per conseguire due obiettivi. Il primo, di carattere descrittivo, consiste nella raccolta di una serie di informazioni di base sulla situazione attuale (rispetto al momento dell'intervista) di un ampio campione rappresentativo di famiglie italiane: composizione, fonti e livelli di reddito, caratteristiche sociali e demografiche dei membri. Il secondo obiettivo, invece, riguarda lo studio del mutamento sociale e consiste nella raccolta di un ampio insieme di informazioni "dinamiche" su ciascun membro adulto di ogni famiglia inclusa nello studio (con età superiore o uguale a 18 anni). Più precisamente l'intento è quello di ricostruire le "storie di vita" di ciascun membro di ogni famiglia (dalla nascita fino alla fine dell'ultima rilevazione, prevista per il 2005) in diversi ambiti: movimenti sul territorio, istruzione e formazione professionale, lavoro e carriera lavorativa, origini sociali e famiglia.

Nella prima *wave* (1997) sono state raccolte con quesiti retrospettivi le informazioni relative a tutti gli eventi rilevanti accaduti ai membri del campione nel periodo compreso fra la data della loro nascita e la data dell'intervista. Lo scopo delle quattro rilevazioni successive è quello di aggiornare queste informazioni registrando tutti gli eventi rilevanti accaduti ai

membri del campione nel periodo compreso fra la data dell'intervista precedente e la data dell'intervista attuale.

Per quanto riguarda il disegno di campionamento, è stato scelto di realizzare un campionamento stratificato a due stadi, in cui le unità primarie sono i comuni italiani, suddivisi in 42 strati definiti dalla variabile regione e tipo di comune. I dodici comuni metropolitani sono stati inclusi tutti nel campione, mentre dai rimanenti 30 strati è stato estratto un campione casuale di comuni, con probabilità proporzionale al numero di residenti. Come unità di secondo stadio sono state estratte, con un campionamento casuale semplice, le famiglie anagrafiche di cui sono stati intervistati tutti gli individui adulti.

Per garantire che il campione panel della popolazione fosse in ogni *wave* rappresentativo della popolazione italiana, cioè per tener conto dei cambiamenti che nel tempo si verificano nelle famiglie estratte dall'anagrafe nella prima ondata, sono state adottate delle semplici regole di uscita ed entrata di individui dal campione originario. In ogni rilevazione sono stati eliminati dal campione i soggetti deceduti, quelli affetti da morbi invalidanti, quelli emigrati all'estero, mentre sono entrati i componenti delle famiglie appartenenti al campione originario che raggiungono al momento della rilevazione il diciottesimo anno di età, i soggetti adulti che facevano parte, alla prima ondata, di famiglie diverse da quelle originariamente campionate, ma che successivamente, sono entrate a far parte di una di queste ultime (ad esempio uno o più genitori di uno dei coniugi che vanno a vivere con la famiglia del loro figlio o figlia), i membri adulti non precedentemente intervistati delle famiglie "spin-off", ossia delle nuove famiglie formate via matrimonio o convivenza da un componente adulto di una delle famiglie originarie (Schizzerotto, 2002).

2.6.2. Indagine sui bilanci delle famiglie italiane

Tra le esperienze italiane sulla stima dei redditi mediante un'indagine ripetuta nel tempo, si collocano le indagini sui bilanci delle famiglie italiane condotte dalla Banca d'Italia⁵². Effettuate fino al 1987 sulla base di rilevazioni indipendenti nel tempo, a partire dal 1989, per favorire l'analisi dell'evoluzione dei fenomeni indagati, è stato introdotto uno schema di rilevazione che prevede la presenza nel campione di una quota di unità già rilevate in occasione di precedenti indagini, che va a costituire la componente *panel*.

La presenza di questa componente consente di studiare l'evoluzione dei fenomeni nel corso del tempo, come, ad esempio, valutare la mobilità delle famiglie tra classi di reddito o di ricchezza o degli individui tra i diversi stati occupazionali.

Scopo dell'indagine è raccogliere informazioni relative al comportamento economico delle famiglie italiane a livello micro: in particolare, l'indagine è orientata allo studio dei comportamenti di consumo e risparmio e delle forme di pagamento.

Il disegno di campionamento dell'indagine prevede una procedura di selezione a due stadi. Le unità di primo stadio sono i comuni; le unità di secondo stadio sono le famiglie. Prima di procedere all'estrazione delle unità di primo stadio, queste vengono suddivise in

⁵² Poiché questa indagine ha prevalentemente obiettivi di stime trasversali, non è stata inclusa nell'elenco della tav. 2.5 (Ruspini, 2004). Nonostante ciò, per la sua funzione di stima dei redditi in Italia e per la sua nuova funzione di stima longitudinale, si reputa importante descriverla e includerla in questo paragrafo.

base alla regione e alla classe di ampiezza demografica (stratificazione delle unità di primo stadio). All'interno di ogni strato i comuni nei quali effettuare le interviste sono selezionati includendo tutti quelli con popolazione superiore ai 40.000 abitanti (comuni autorappresentativi) ed estraendo i comuni rimanenti con una modalità di selezione che assegna ai comuni di maggiore dimensione una probabilità più elevata di essere inclusi nel campione. In una seconda fase, per ciascun comune selezionato, vengono estratte casualmente le famiglie da intervistare.

La numerosità complessiva del campione nell'indagine nel 2006 è risultata pari a 7.768 famiglie e la quota del campione costituita da famiglie panel pari al 51 per cento. Per la componente panel del campione, i comuni sono stati estratti tra quelli già oggetto di rilevazione nell'indagine dell'anno precedente (comuni panel); le famiglie residenti in questi comuni sono state tutte reinserite nel campione; le restanti famiglie panel da intervistare sono state estratte casualmente tra quelle rilevate solo nella precedente indagine. Le famiglie non panel sono state invece estratte casualmente dalle liste anagrafiche, sia nei comuni panel sia in quelli non panel.

La componente longitudinale può presentare caratteristiche sociodemografiche in parte diverse rispetto a quelle dell'intero campione, sostanzialmente a causa della perdita di unità campionarie (irreperibilità, trasferimenti, decessi, rifiuti a partecipare all'indagine, ecc.). Per correggere queste possibili cause di distorsione delle stime, si procede a una stratificazione a posteriori della componente panel del campione sulla base di alcune caratteristiche relative alla precedente indagine (classi di reddito e condizione professionale del capofamiglia), in modo da modificare il peso iniziale di questo sottoinsieme di famiglie.

Come in tutte le precedenti indagini, le famiglie appartenenti al panel che non sono state trovate all'indirizzo della precedente rilevazione a causa di un cambio di residenza sono state, per quanto possibile, intervistate presso la nuova dimora, anche se in comune diverso purché in Italia. Inoltre, per disporre di informazioni utili per le analisi intergenerazionali sono state contattate per l'intervista tutte le famiglie che si sono formate dalle originarie unità longitudinali incluse nel campione (tipicamente quelle formate dai figli che costituiscono una nuova famiglia) (Banca d'Italia, 2006).

2.6.3. La rilevazione continua delle forze di lavoro (RCFL)

Nonostante questa rilevazione non sia considerata un'indagine longitudinale e non rientri nell'elenco sopra esposto (tav. 2.5), è importante menzionarla per il fatto che presenta un disegno di rilevazione basato su un campionamento ruotato, che può fornire non solo stime trasversali ma anche longitudinali⁵³.

Questa indagine ha come obiettivo primario la stima trasversale dei principali aggregati del mercato del lavoro. La rilevazione è denominata continua in quanto le informazioni sono rilevate con riferimento a tutte le settimane dell'anno.

⁵³ Da diversi anni i panel longitudinali sono utilizzati per le analisi dei flussi del mercato del lavoro, realizzando ad esempio matrici di transizione da uno stato occupazionale a un altro (Centra Marco, Rustichelli Emiliano, Discenza Antonio R., 2001).

La popolazione di riferimento è costituita da tutti i componenti delle famiglie residenti in Italia, anche se temporaneamente all'estero. Sono escluse le famiglie che vivono abitualmente all'estero e i membri permanenti delle convivenze (istituti religiosi, caserme, ecc.). L'unità di rilevazione è la famiglia di fatto, definita come insieme di persone coabitanti, legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi.

In generale le informazioni vengono raccolte con riferimento alla settimana che precede l'intervista.

Il disegno di campionamento adottato per ciascuna rilevazione trimestrale si basa su una stratificazione temporale di tipo mensile, in cui le famiglie vengono suddivise in tre gruppi distinti ciascuno dei quali assegnato casualmente a un mese del trimestre.

Il disegno di campionamento adottato trimestralmente è a due stadi con stratificazione delle unità di primo stadio (i comuni). Le unità di secondo stadio sono le famiglie. Complessivamente, in ciascuna rilevazione trimestrale sono coinvolti circa 1.246 comuni campione e circa 77 mila famiglie per un totale di circa 200 mila individui.

Il disegno di rilevazione delle forze di lavoro, come accennato, prevede una rotazione delle famiglie campione da un trimestre all'altro e una distribuzione delle famiglie di ciascun trimestre tra le settimane che lo costituiscono. In particolare, l'articolazione tra trimestri si basa su un campionamento ruotato, in cui i campioni relativi a trimestri differenti sono parzialmente sovrapposti in base a uno schema di rotazione secondo cui una famiglia è inclusa nel campione per due rilevazioni successive e, dopo una pausa di due trimestri, viene reinserita nel campione per altre due rilevazioni, rimanendo nel campione complessivamente per un periodo di 15 mesi. Ciò comporta una sovrapposizione del campione teorico del 50% a un trimestre di distanza, del 25% a tre trimestri, del 50% a quattro trimestri e del 25% a cinque trimestri (ISTAT, 2006).

La sovrapposizione dei campioni trimestrali risponde all'esigenza di ridurre le fluttuazioni delle stime di livello riferite a trimestri differenti. Inoltre, la specifica tecnica di rotazione permette di ridurre la stima delle variazioni nette tra trimestri consecutivi e tra trimestri a un anno di distanza.

2.6.4. European Community Household panel (ECHP)

Questa indagine faceva parte di un sistema di indagini panel coordinato dall'Eurostat, ufficio di statistica dell'Unione europea e realizzato dagli Istituti di Statistica dei paesi membri. Il suo obiettivo primario era quello di acquisire un insieme integrato di informazioni su individui e famiglie comparabili tra tutti gli stati della Comunità.

Questa indagine aveva la caratteristica di essere multidimensionale, poiché ricopriva una vasta gamma di tematiche. Le aree di interesse riguardavano il reddito, la povertà e l'esclusione sociale e altri molteplici aspetti socio-economici, quali le condizioni di salute, la posizione nel mercato del lavoro, la situazione finanziaria e abitativa, la formazione culturale e il godimento di servizi e provvidenze sociali. Pertanto questa indagine era un supporto importante per la formulazione e il monitoraggio di specifiche politiche sociali ed economiche da parte della Commissione europea in diversi settori (ISTAT, 2002).

L'indagine è stata condotta mediante interviste ripetute annualmente dal 1994 al 2000.

Il panel europeo forniva stime di parametri di popolazione di natura longitudinale e costruiva matrici di flusso riguardanti diverse tematiche: formazione e dissoluzione della famiglia come le variazioni nell'ampiezza e nella struttura della famiglia, altre transizioni demografiche come le variazioni territoriali individuali, le variazioni di status occupazionale, variazioni dei redditi individuali, persistenza nella povertà, transizione tra formazione scolastica e mondo del lavoro.

Fu avviata nel 1994 con un campione probabilistico di circa 87 mila famiglie⁵⁴ residenti nei 12 Stati europei membri. In Italia, la numerosità fu pari a circa 8 mila famiglie e 24 mila individui (ISTAT, 2004).

Il disegno di campionamento era complesso e di tipo probabilistico.

La struttura del campionamento, le procedure di selezione, le regole per il reperimento dei rispondenti, pur essendo comuni tra i Paesi per garantire la comparabilità internazionale, presentavano comunque un elevato grado di flessibilità al fine di adeguarsi alle specifiche situazioni nazionali. In Italia, per la selezione del campione ci si è avvalsi di un disegno di campionamento a due stadi con stratificazione delle unità primarie (i comuni). All'interno di ciascuno strato era selezionato un unico comune campione con probabilità proporzionale alla dimensione demografica. I comuni di maggiore dimensione demografica erano considerati autorappresentativi, costituenti cioè uno strato a sé. In ciascun comune campione era selezionata una frazione di famiglie anagrafiche mediante campionamento sistematico con probabilità uguali. Il campione di primo stadio era formato da 208 comuni e quello di secondo stadio da circa 8.000 famiglie (Falorsi, Rinaldelli, Russo, 2001).

La popolazione oggetto di indagine era la popolazione italiana residente in famiglie (escluse quindi le convivenze). L'unità di rilevazione era la famiglia di fatto, definita come l'insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi, aventi dimora abituale allo stesso indirizzo. Venivano intervistati tutti i componenti della famiglia con almeno 16 anni compiuti nell'anno precedente la rilevazione.

Nella prima rilevazione sono state intervistate tutte le famiglie appartenenti al campione estratto dalle anagrafi comunali e i relativi individui che le componevano.

Nelle *waves* successive alla prima, sono state definite alcune regole di inclusione, da seguire per individuare le unità campionarie da intervistare, a causa delle modificazioni che intervengono nelle famiglie campione da un anno all'altro. La composizione delle famiglie poteva variare in funzione di entrate e uscite, anche temporanee, di membri della famiglia. Potevano entrare a far parte delle famiglie nuovi individui per motivi di convivenza di parenti e affini; matrimonio; rientro in famiglia dopo un periodo di temporanea assenza; rientro in famiglia dopo il trasferimento in un'altra famiglia avvenuto in una fase precedente; nascita (se è figlio di madre campione diventa componente campione, altrimenti è considerato componente non campione). Le ragioni di uscita degli individui, invece, potevano essere dovute alla generazione di una nuova famiglia campione; all'inserimento in una famiglia campione già esistente; al trasferimento in una casa collettiva (ossia in un'abitazione dove convivono per motivi personali più persone non legate da vincoli di parentela che partecipano alle spese ognuno per parte di competenza: in questo caso era intervistato solo l'individuo campione); al trasferimento in un'istituzione (case per anziani, case di cura, carcere,

⁵⁴ In conseguenza ai tassi di risposta registrati, il campione si ridusse a 61 mila nuclei familiari.

convento, monastero, caserma, ecc.); al trasferimento all'estero nell'ambito o al di fuori dell'Unione europea o in luogo non precisato. In caso di trasferimento dell'intera famiglia, ovviamente, non si creavano nuove famiglie. Se la famiglia però si era trasferita all'interno dell'Unione europea, veniva rintracciata per essere intervistata telefonicamente. Nei casi di famiglia istituzionalizzata o trasferita all'estero fuori dell'UE la famiglia usciva dal panel.

Semplificando, nelle *waves* successive alla prima, erano intervistati gli individui che:

- appartenevano al campione iniziale (original sample members - OSM) se avevano ancora i requisiti per essere seguiti, ossia se non si erano trasferiti in modo permanente in una convivenza o in un Paese al di fuori della UE;
- si trovavano a coabitare in famiglie con almeno un individuo OSM, pur non appartenendo al campione iniziale nella prima rilevazione (unità campionarie temporanee – temporary sample members - TMS);
- erano nati o adottati dalla madre campione dopo la prima rilevazione;
- avevano compiuto almeno 16 anni al 31/12 dell'anno precedente all'indagine.

Le unità temporanee TMS erano incluse nel campione della successive *waves* finché permanevano in una famiglia con uno o più componenti appartenenti al campione iniziale. Non erano più seguiti se si trovavano o se si trasferivano in una famiglia senza componenti campione. E' importante notare che le informazioni rilevate su queste unità secondarie sono state utilizzate soltanto ai fini dell'ottenimento di stime di parametri di popolazione aventi natura trasversale (Falorsi S., Rinaldelli C., Russo A. 2001).

Riassumendo, le cosiddette regole di inseguimento del campione, utilizzate nel panel europeo, stabiliscono che le famiglie da intervistare sono quelle che nell'anno precedente sono state già intervistate o risultano non rispondenti per mancato contatto, inabilità a rispondere o che hanno espresso un rifiuto. Vanno aggiunte poi le famiglie che si sono formate nel corso dell'anno e che contengono almeno un individuo campione. Restano escluse, invece, le famiglie che hanno espresso un rifiuto definitivo a partecipare, quelle che non hanno partecipato per due volte consecutive, quelle che si sono trasferite fuori dall'Unione europea e quelle interamente "istituzionalizzate" (case per anziani, case di cura, carceri, ecc.) (ISTAT, 2002).

E' stato appurato che la diminuzione di rappresentatività del campione iniziale delle indagini panel dovuta all'uscita dal campione di alcune categorie di intervistati è compensata dall'inclusione delle nuove famiglie generate o da famiglie che non avendo partecipato a un'onda, ritornano a far parte del campione⁵⁵.

2.6.5. European statistics on income and living conditions (EU-SILC)

Negli anni novanta del secolo scorso, le statistiche sociali nei Paesi dell'Unione europea si sono notevolmente affinate e si sono poste come uno strumento per definire, valutare e monitorare le politiche sociali comunitarie in molteplici ambiti. L'esperienza dell'ECHP ha contribuito in questo processo. Inoltre, con il trattato di Amsterdam, le statistiche sociali hanno acquistato un riconoscimento legislativo. Il Consiglio europeo di Lisbona ha posto

⁵⁵ Nel periodo 1994-2000, gli individui campione che sono stati persi tra una *wave* e l'altra non superano il 6% all'anno.

l'accento sulla necessità di combattere la povertà stabilendo opportuni obiettivi⁵⁶. Pertanto il tema della povertà e dell'esclusione sociale sono diventati prioritari nell'agenda politica, stimolando, quindi, la domanda di statistiche di alta qualità in questi ambiti. E' in questo contesto che Eurostat, l'ufficio di statistica dell'UE, nel 2004 ha progettato la nuova indagine *Statistics on Income and Living Conditions - EU-SILC* (n° 1177/2003 del Regolamento del Parlamento europeo) (ISTAT, 2008b).

Questa nuova rilevazione, che è andata a sostituire l'*European Household panel Survey* (Echp), vuole rispondere pertanto alla crescente domanda di informazioni da parte delle istituzioni nazionali ed europee, della comunità scientifica e degli stessi cittadini sulle condizioni di vita nei diversi paesi dell'Unione. Il progetto ha come obiettivo principale la produzione sistematica di statistiche comunitarie su reddito, povertà ed esclusione sociale, sia a livello trasversale sia longitudinale, puntando all'armonizzazione di un insieme di indicatori statistici.

Nel dettaglio, gli ambiti di interesse che sono indagati con questa nuova indagine sono "simili" a quelli della rilevazione ECHP: le caratteristiche socio-demografiche individuali e la condizione lavorativa, la salute e gli stili di vita (condizioni di salute, accesso alle cure, ricorso ai servizi sanitari, farmaci, sport, stili alimentari, alcool, fumo), il reddito (reddito totale familiare lordo e netto e sue componenti), l'esclusione sociale (percezione situazione economica familiare, arretrati, indicatori non monetari di deprivazione, caratteristiche abitazione, costi per l'abitazione e beni durevoli, problemi della zona e dell'abitazione/mobilità residenziale, partecipazione politica e religiosa, letture, mass media, nuove tecnologie, fruizione culturale, sicurezza dei cittadini) (ISTAT, 2008b).

Riguardo al disegno campionario, l'Italia ha seguito le raccomandazioni rivolte da Eurostat ai Paesi che intendevano lanciare la nuova indagine, adottando un disegno che prevede, ogni anno, un campione trasversale, costituito da quattro gruppi di rotazione.

Il disegno dell'indagine EU-SILC, che integra una componente trasversale (cross-section) e una longitudinale (panel) a rotazione quadriennale, è stato frutto di un'attenta valutazione da parte dell'ISTAT di differenti ipotesi elaborate tenendo conto dei vincoli imposti dal regolamento sotto il profilo della numerosità campionaria minima (stabilita in base alla precisione della stima della percentuale di famiglie povere a livello nazionale) e della durata minima del panel, ma anche della possibilità di soddisfare i requisiti relativi alle componenti trasversali e longitudinali attraverso due rilevazioni indipendenti.

Progettato e realizzato in funzione delle principali stime che l'indagine deve produrre e dei domini di studio pianificati, è basato, in altre parole, su quattro campioni longitudinali indipendenti, sfasati nel tempo in modo che in ogni anno ci sia la chiusura del panel che arriva alla quarta *wave* e l'inizio di un nuovo panel. Nel 2004, anno di avvio della nuova indagine, i primi quattro campioni longitudinali (contrassegnati nel prospetto 1.1 con C1, C2, C3 e C4) hanno partecipato all'indagine tutti per la prima volta. Nel 2005, C5 è il nuovo campione longitudinale che entra nell'indagine e ha preso il posto di C1 terminato nel 2004. In genere, un nuovo campione longitudinale è composto dalle stesse unità di primo stadio (comuni) e da nuove unità di secondo stadio (famiglie).

⁵⁶ Vedi par. 1.3.

Il campione trasversale è composto dall'unione dei quattro campioni longitudinali, ognuno per la sua specifica *wave*: in questo modo, ogni campione trasversale è composto da un quarto di famiglie che partecipano per la prima volta all'indagine, un quarto di famiglie che partecipano per la seconda volta, un quarto di famiglie che partecipano per la terza volta e infine un quarto di famiglie che partecipano per la quarta volta all'indagine. In Italia, il campione trasversale d'avvio, relativo all'anno 2004, è composto complessivamente da circa 32 mila famiglie, circa 8 mila per ogni campione longitudinale. Per l'anno 2005, la numerosità campionaria del campione trasversale è determinata come somma del numero di famiglie con individui campione rispondenti nella prima *wave* per i tre campioni longitudinali (C2, C3 e C4)⁵⁷ e da 8 mila famiglie nuove estratte appartenenti al nuovo campione longitudinale (C5). Dalla quarta edizione (2007), è disponibile un panel formato dalle famiglie che sono state intervistate in tutti e quattro gli anni.

Prospetto 1.1 - Schema di campionamento ruotato adottato dall'indagine EU-SILC							
	Anni						
CAMPIONI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
C1	w(4)						
C2	w(3)	w(4)					
C3	w(2)	w(3)	w(4)				
C4	w1	w2	w3	w4			
C5		w1	w2	w3	w4		
C6			w1	w2	w3	w4	
C7				w1	w2	w3	w4
C8					w1	w2	w3

A regime, ogni sottogruppo permane nella rilevazione per quattro anni, consentendo di ottenere sia stime trasversali sia longitudinali.

Ogni campione longitudinale è a due stadi con stratificazione delle unità di primo stadio, i comuni, mentre le unità di secondo stadio sono le famiglie estratte dalle anagrafi dei comuni campione. La stratificazione delle unità di primo stadio, effettuata a livello regionale, è basata sulla dimensione demografica dei comuni e determina la suddivisione del territorio nazionale in 288 strati.

La scelta di un disegno integrato presenta una rilevante serie di vantaggi. Il panel ruotato (campione parzialmente sovrapposto tra due anni consecutivi) determina una riduzione dell'errore di campionamento delle stime trasversali di variazione (*net change*) e permette l'introduzione nel campione di nuovi sottogruppi di popolazione (ad esempio gli immigrati), consentendo una più ampia rappresentatività dei dati rispetto a un panel puro.

⁵⁷ In questa maniera fanno parte del campione anche famiglie non estratte alla prima *wave* ma che abbiano al proprio interno un individuo campione che, uscito dalla famiglia di origine, abbia creato o sia confluito in una altra famiglia.

Inoltre, la minore durata della componente longitudinale (quattro anni) limita il *response burden* (onere di risposta) e l'*attrition* (logorio del campione).

Anche per l'aspetto longitudinale, l'obiettivo fondamentale è la minimizzazione dei tassi di attrition. A questo scopo, è stata predisposta una complessa organizzazione, centrata su un sistema informativo di gestione delle informazioni familiari (Sigif), allo scopo di rintracciare sul territorio nazionale gli individui e le famiglie che, fra un'edizione e l'altra dell'indagine, cambiano abitazione.

La popolazione di riferimento è costituita da tutti i componenti delle famiglie residenti in Italia, anche se temporaneamente all'estero. Sono escluse le famiglie residenti in Italia che vivono abitualmente all'estero e i membri permanenti delle convivenze istituzionali⁵⁸. L'unità di rilevazione è la famiglia di fatto, intesa come un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti e aventi dimora abituale nello stesso comune (anche se non residenti secondo l'anagrafe nello stesso domicilio)⁵⁹.

Sono intervistati tutti gli individui appartenenti alle famiglie campione che abbiano compiuto 15 anni nell'anno di riferimento del reddito, ossia nell'anno solare precedente a quello dell'intervista. Ogni individuo che appartiene alla famiglia campione intervistato nella prima *wave* diviene individuo campione e va intervistato anche nelle ondate successive a meno che, nel frattempo, sia deceduto o si sia trasferito all'estero. La definizione di famiglia longitudinale deriva direttamente da quella di individuo campione. Da un punto di vista formale, l'unità di rilevazione appena definita si riferisce alla famiglia al tempo t1, cioè alla prima *wave* dell'indagine longitudinale. Dalla seconda *wave* in poi (da t2 a t4), le famiglie campione sono quelle composte da almeno un individuo campione. Tutti i componenti che, a qualsiasi titolo, si aggiungono alla famiglia campione sono considerati individui coabitanti e sono intervistati nelle waves successive finché convivono con un individuo campione (ISTAT, 2008b).

2.6.6. British household panel survey (BHPS)

La *British household panel survey - BHPS*, avviata nel 1991, è realizzata dall'ESRC - *Research Centre on Micro-Social Change* (ora Institute for Social Research o Iser), centro inglese per gli studi longitudinali, con la partecipazione dell'Istituto per la Ricerca Economica e Sociale dell'Università di Essex.

E' un'indagine annuale che rileva le informazioni relative a ciascun individuo adulto con età superiore ai 16 anni, residenti nel territorio nazionale.

Il principale obiettivo dell'indagine consiste nello studio dei cambiamenti economici e sociali che si verificano nel tempo a livello individuale e a livello familiare in Gran Bretagna,

⁵⁸ Ospizi, brefotrofi, istituti religiosi, caserme, eccetera

⁵⁹ Nel caso dell'indagine EU-SILC, il *personale di servizio o alla pari* e le persone che abitualmente non vivono più nella famiglia ma ne hanno fatto parte per almeno tre mesi nell'anno di riferimento del reddito vanno incluse nella rilevazione (fornendo soltanto le informazioni richieste nel registro familiare), ma non diventano individui campione e non devono essere seguiti per gli altri anni del processo longitudinale. Gli ospiti sono comunque esclusi dalla rilevazione.

individuando le loro cause e conseguenze in relazione ad una vasta gamma di variabili socio-economiche.

I principali temi affrontati sono l'organizzazione della famiglia, il mercato del lavoro, il reddito e la ricchezza, gli alloggi, la sanità e altri indicatori socio-economici. Inoltre, grazie alla componente panel, sono approfonditi diversi temi, quali il rapporto tra salute e disoccupazione, gli effetti degli eventi della vita, il ciclo di vita e le variazioni di reddito, il rientro nel mercato del lavoro, la formazione e l'istruzione, le cause e le conseguenze della mobilità residenziale, ecc.

L'indagine inglese si contraddistingue da altre per l'affinamento degli strumenti di rilevazione, tra cui l'impiego di un micro-panel di 450 famiglie utilizzato come indagine pilota per le varie versioni del BHPS, e per l'ampiezza degli ambiti disciplinari indagati nelle scienze sociali. Tra questi, in particolare, sono indagati i cambiamenti intervenuti nel nucleo familiare tra un periodo di rilevazione e l'altro, mediante l'introduzione di quesiti retrospettivi sulla vita lavorativa, familiare e coniugale degli individui.

Il campione rappresentativo è costituito da più di 5 mila famiglie inglesi, per un totale di circa 10 mila individui. La lista di partenza, da cui estrarre il campione, è costituita dagli indirizzi postali delle abitazioni (*Postcode address*), espressi mediante codici di avviamento postali (CAP). Il campione è a due stadi con stratificazione delle unità di primo stadio. Nel primo stadio sono stati estratti 250 settori postali da una lista stratificata di tutti i settori del *Postcode address*, usando un campionamento sistematico. Le unità di campionamento primarie sono state a loro volta stratificate ordinando il settore postale per caratteristiche socio-demografiche delle famiglie derivate dai dati censuari del 1981. Nel secondo stadio, sono stati estratti da ciascuna unità di campionamento di primo stadio, gli indirizzi postali usando una procedura sistematica analoga⁶⁰.

Gli intervistatori hanno il compito di contattare i nuclei familiari che vivono nelle abitazioni ubicate negli indirizzi campionati e di intervistare fino a un massimo di tre famiglie. Se in uno stesso indirizzo sono presenti contemporaneamente più di tre nuclei, l'intervistatore deve scegliere casualmente le tre famiglie da intervistare, mediante una procedura stabilita di estrazione campionaria. Per un buon esito della ricerca, gli intervistatori sono tenuti a effettuare diversi tentativi di contatto con gli individui campione con diverse metodologie, e a seguire le unità OSM anche dentro le istituzioni (eccetto che in carcere o in circostanze dove il rispondente non è disponibile per l'intervista), purché all'interno dei limiti geografici nazionali (Taylor et al., 2009).

Per mantenere rappresentativo il campione nel tempo e tener conto dei diversi cambiamenti di cui è stata soggetta la popolazione britannica durante gli anni '90, nel 1997 e nel 1999 sono stati aggiunti alcuni sottocampioni⁶¹.

Nelle *waves* successive alla prima, per l'aggiornamento del campione iniziale, sono applicate alcune regole di inseguimento delle unità campionarie.

Considerato che nella prima *wave*, tutti gli individui appartenenti al campione originale sono inclusi nel campione longitudinale, quali *Original Sample Member* (OMS), nelle successive ondate, sono ricontattati gli stessi individui della prima *wave* e, se questi escono

⁶⁰ Questa metodologia è molto usata nelle indagini governative britanniche.

⁶¹ Per approfondimenti vedi il sito web <http://www.iser.essex.ac.uk/survey/bhps>

dalle loro famiglie di origine per crearne nuove, vengono intervistati tutti i membri adulti delle loro nuove famiglie. In altre parole, il campione per ciascuna ondata è composto da tutti i membri OSM, più i loro naturali discendenti, più qualsiasi altro membro adulto della loro famiglia, definito membro temporaneo del campione (TSM). Nelle ondate successive, gli adulti TSM diventano membri del campione permanente e sono intervistati finché convivono con i membri OSM, purché condividano almeno un pasto al giorno e abbiano quell'indirizzo come loro unica o principale residenza⁶². Gli individui o le famiglie definite OSM fanno parte del campione per tutta la rilevazione, anche se non è stato possibile intervistarli nella prima ondata.

2.6.7. Survey of Labour and Income Dynamics (SLID)

La rilevazione *Survey of Labour and Income Dynamics – SLID*, condotta dalla Statistics Canada, è un'importante fonte di stima del reddito e del lavoro delle famiglie e degli individui canadesi.

Il principale obiettivo di questa indagine è l'analisi del benessere economico dei canadesi, incluso il tema della povertà, in una prospettiva statica (con stime trasversali) e dinamica (con stime longitudinali), mediante stime delle transizioni, delle durate e del ripetersi degli eventi.

I campioni per l'indagine SLID sono selezionati dalla rilevazione mensile Forze di Lavoro (LFS), il cui disegno campionario è costituito da un campionamento stratificato, a più stadi. Il disegno di campionamento è caratterizzato da una rotazione triennale: ogni tre anni un nuovo gruppo panel viene inserito nel piano di rilevazione (periodo di sovrapposizione). Ogni gruppo è seguito dall'indagine per un periodo massimo di sei anni. Ad esempio, il primo panel è stato selezionato nel 1993, mentre un secondo panel è stato introdotto nel 1996, sovrapponendosi sul primo per un periodo di tre anni. Nel 1999, è stato introdotto un terzo panel, mentre il panel del 1993 è stato eliminato. Ciascun panel include circa 15.000 famiglie e circa 30.000 adulti maggiori di 16 anni (Ruspini, 2004).

I rispondenti longitudinali, persone che appartengono alle famiglie campione originarie, sono intervistate due volte all'anno per sei anni successivi, e seguite nei loro spostamenti sul territorio. Dato che l'interesse dell'indagine è indagare sulla situazione del reddito familiare e dell'originarsi delle famiglie, dalla seconda rilevazione in poi, sono intervistati anche i coabitanti della famiglia di origine, fintanto che vivono con un componente longitudinale appartenente al campione iniziale. I dati sui coabitanti rientrano nel campione per la stima dei dati trasversali.

Per compensare le mancate risposte e assicurarsi che le stime sulle principali caratteristiche della popolazione rispettino i totali della popolazione noti da fonti diverse dalla rilevazione, nel calcolo delle stime sono applicati degli aggiustamenti ai pesi dell'indagine base⁶³.

⁶² In alternativa, i membri devono essere residenti almeno per sei mesi in un anno in quell'abitazione. Gli studenti che vivono presso la casa dei genitori solo durante le vacanze sono considerati membri temporanei della loro famiglia.

⁶³ Per approfondimenti, vedi <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0011x/75f0011x2011001-eng.htm>

2.6.8. Panel study of income Dynamics (PSID)

Questa rilevazione, detta anche PSID, è il più antico *Household Panel* esistente. Si tratta di un'indagine longitudinale, annuale, prospettica avviata nel 1968 su un campione della popolazione residente negli Stati Uniti e delle loro famiglie. Lo studio è condotto dal *Survey Research Center*, Istituto per la ricerca sociale dell'Università del Michigan ed è finanziato da agenzie governative, fondazioni e altre organizzazioni.

Lo Psid raccoglie una grande varietà di dati a livello individuale e familiare, tra cui la condizione economica e il reddito, la situazione occupazionale, la composizione e i mutamenti familiari, il lavoro di cura, lo stato di salute, la situazione abitativa, la mobilità geografica. Contiene anche moduli ad hoc su altre tematiche di interesse.

Mette in evidenza gli aspetti dinamici del comportamento economico e demografico, comprendendo anche gli aspetti psicologici e sociologici. A partire dal 1985, lo studio ha raccolto dati retrospettivi dettagliati sulle storie familiari e matrimoniali dei soggetti inclusi nel campione (inclusa la fertilità).

A causa dei bassi tassi di attrito e del successo registrato nel mantenere i contatti con gli individui e le famiglie nel corso del tempo, la dimensione del campione è cresciuta da 4.800 famiglie del 1968 a più di 7.000 famiglie nel 2001.

Il campione PSID è costituito da due campioni indipendenti: uno trasversale, comunemente chiamato SRC (*Survey Research Center*), e l'altro costituito dalle famiglie a basso reddito, chiamato SEO, (*Survey of Economic Opportunity* del Bureau of the Census). Il campione trasversale (SRC) è un campione casuale semplice, costituito da famiglie estratte con uguale probabilità da 48 Stati contigui, ed è stato costruito in modo da fornire circa 3.000 interviste complete. Il campione SEO, costituito da circa 2.000 famiglie a basso reddito con capi-famiglia sotto i sessant'anni, è stato estratto nella metà degli anni '60.

Dal 1968 al 1996, la Psid ha intervistato e reintervistato ogni anno le persone provenienti da famiglie del campione totale, a prescindere dal fatto che essi vivevano nella stessa abitazione o con le stesse persone. Gli adulti sono stati seguiti man mano che diventavano più vecchi, e i figli sono stati osservati mentre essi passavano dall'infanzia all'età adulta, formando nuove famiglie.

Nel 1997 sono state introdotte alcune importanti modifiche nell'indagine panel. In primo luogo, è stato riprogettato lo strumento per la raccolta dei dati che da annuale è diventato biennale. Inoltre, per mantenere la rappresentatività della popolazione, a fronte di una riduzione del campione totale, è stato introdotto un campione di aggiornamento delle famiglie immigrate dopo il 1968 e dei loro figli adulti. Il campione originale è stato ridotto da quasi 8.500 famiglie nel 1996 a circa 6.168 nel 1997, in particolare, il sottocampione Census (SEO) è stato ridotto di due terzi. Tuttavia, in seguito, sono state reintegrate nel campione le famiglie costituite da un individuo afroamericano e che contenevano almeno un bambino di 12 anni o meno alla data del 1996, per un totale di 609 famiglie recuperate. Poiché queste famiglie rappresentano un campione separato supplementare e non dispongono di pesi per la stima dei totali nazionali di variabili quali il reddito familiare, l'occupazione o la ricchezza, non vengono inclusi nelle stime nazionali, ma sono utilizzati per altri scopi analitici, non-pesati.

Per mantenere il campione rappresentativo, si doveva anche tener conto della natura mutevole dell'immigrazione negli Stati Uniti registrata fin dall'inizio dello studio nel 1968. Per questo motivo, nel 1990, sono state aggiunte circa 2.000 famiglie latine, comprese le famiglie originarie del Messico, Portorico e Cuba. Ma mentre questo campione rappresentava i tre principali gruppi di immigrati, si è persa l'intera gamma degli immigrati post-1968, gli asiatici in particolare. A causa di questa lacuna cruciale e una mancanza di fondi sufficienti, il campione latino è stato eliminato dopo il 1995 e nel 1997 è stato aggiunto un campione di 441 famiglie immigrate. Il campione è arrivato così a 6.434 famiglie per il 1999 e si suppone crescerà a 7.400 nel 2005⁶⁴.

2.6.9. Survey of Income and Program Participation (SIPP)

La *Survey of Income and Program Participation – (SIPP)*, condotta negli Stati Uniti dal U.S. Census Bureau, è un'indagine longitudinale che raccoglie informazioni sul reddito, partecipazione ai programmi governativi, occupazione, copertura assicurativa sulla salute. Ha come scopo quello di rilevare l'importo del reddito e la sua origine, raccogliere informazioni sulle caratteristiche demografiche al fine di misurare l'efficacia dei programmi di welfare federali, statali e locali esistenti, di stimare i costi futuri e la copertura per i programmi di governo, di fornire statistiche migliori sulla distribuzione del reddito e le misure di benessere economico del Paese (U.S. Census Bureau, 2009).

Presenta la peculiarità rilevante di essere un'indagine a panel sovrapposti, nel senso che ogni anno è avviata una nuova indagine su un nuovo campione, ossia parte un nuovo panel. Il disegno di campionamento prevede così una serie continua di panel, la cui durata di ciascuno varia da due anni e mezzo a quattro anni. La prima *wave* risale al 1984, sicché oggi si dispone di una decina di panel completi.

Si configura come un'indagine multiscopo, combinando due dimensioni conoscitive: una sistematica incentrata sul reddito, il lavoro e la partecipazione ai programmi di welfare; una meno regolare, volta a fornire informazioni su temi emergenti di politica sociale. Questo diversificato insieme di obiettivi conoscitivi viene realizzato combinando due insiemi di strumenti di rilevazione: da un lato quelli di base, i correnti; dall'altro i moduli ad hoc, somministrati occasionalmente. Gli argomenti trattati dai moduli riguardano la storia personale, l'assistenza all'infanzia, la ricchezza, il supporto ai figli, l'utilizzo e i costi di assistenza sanitaria, la disabilità, la partecipazione scolastica, le tasse e il reddito annuo.

La popolazione di riferimento è composta dalle persone residenti negli Stati Uniti (escluse le istituzioni) che vivono abitualmente nelle "unità di abitazione" (*household*).

E' un'indagine continua con interviste mensili.

Il campione è stratificato a più stadi: gli Stati e le città, come unità di primo stadio (dopo opportuna stratificazione basata sulla dimensione demografica e su alcune variabili socio-economiche desunte dal censimento) e gli indirizzi, come unità di secondo stadio. La dimensione campionaria è piuttosto ampia: circa 26.000 household alla prima *wave*, cui corrispondono circa 50.000 persone.

⁶⁴ Per approfondimenti, vedi <http://psidonline.isr.umich.edu/>

Sono intervistate nella prima *wave* tutte le famiglie presenti negli indirizzi selezionati e tutti i componenti della famiglia con 15 anni e più mediante auto-risposta; nelle successive *waves*, sono inclusi nel campione gli individui originari (OMS), ovunque si trovino, e i nuovi membri abitanti nelle household.

Le regole di inseguimento degli individui originari facenti parte del campione sono simili a quelle adottate da altre indagini panel. Gli OMS, intervistati ogni quattro mesi, sono seguiti nel tempo anche quando cambiano “unità abitativa”. Gli intervistatori sono incaricati di cercarli e intervistarli dovunque essi si trovino (tranne che nelle istituzioni). Quando gli OMS entrano a far parte di una nuova famiglia con membri non inclusi nel campione originario, i nuovi individui entrano a far parte del campione fintanto che convivono con gli individui originari. Allo stesso modo, se un individuo entra in una famiglia con un individuo OMS, in un’ondata successiva alla prima, verrà incluso nel campione fintanto che vivrà con il membro originario. Se la casa precedentemente occupata dagli individui OMS è occupata da altri individui, questi non rientrano nel campione. Gli intervistatori dovranno prendere informazioni sui movimenti dei membri OMS, anche attraverso i vicini di casa. Se l’intera famiglia si è trasferita in un nuovo indirizzo, ma rimane nelle vicinanze, questa verrà rintracciata e intervistata nella nuova abitazione⁶⁵. Non vengono più seguiti gli individui che escono dagli Stati Uniti.

I dati vengono periodicamente rilasciati nel modulo trasversale, ad hoc e longitudinale.

L’attuale panel è iniziato nel febbraio 2004 ed è costituito da 46.500 famiglie da intervistare per otto volte (U.S. Census Bureau, 2009).

2.7. L’applicazione delle following-up rules a un caso concreto.

In questa fase di studio, dopo aver appreso dalla precedente descrizione delle principali indagini longitudinali internazionali, le procedure da adottare per aggiornare il campione iniziale e mantenerlo rappresentativo nel tempo, si è voluto applicare a un caso concreto le regole di inseguimento (*following-up rules*) e verificare se effettivamente lo mantenessero rappresentativo della popolazione di riferimento.

La sperimentazione è stata ancora condotta utilizzando il campione iniziale realizzato dal Comune di Brescia nel 2000. Lo studio è stato riferito al periodo 2000-2003, per il quale erano disponibili i dati.

Definendo “individui del campione originario” (OMS) tutti gli individui appartenenti alla famiglia facente parte del campione iniziale, nelle *waves* successive alla prima sono state incluse nel campione tutte le famiglie che contenevano almeno un individuo campione e tutti gli individui coabitanti, definiti individui temporanei del campione (TMS).

Inoltre, poiché negli ultimi anni la città di Brescia è stata interessata da ingenti movimenti immigratori, che hanno portato in pochi anni la quota di stranieri sul totale dal 6,6% del 2001 al 15,6% del 2008, al fine di includere anche le nuove famiglie entrate a far parte della popolazione in un tempo successivo a quello dell’estrazione, ossia le famiglie straniere immigrate, si è aggiunta la regola che prevede l’estrazione e l’inserimento di un

⁶⁵ E’ previsto un contatto telefonico, se la famiglia o l’individuo si spostano oltre 100 miglia.

nuovo campione rappresentativo delle nuove famiglie entrate nella popolazione nell'anno di riferimento, che va ad aggiungersi a quello longitudinale esistente⁶⁶.

Confrontando le distribuzioni del campione aggiornato al 2003 applicando le *following-up rules* indicate, e la popolazione anagrafica del 2003 secondo le principali caratteristiche individuali e familiari emerge che l'applicazione delle regole di inseguimento costituisce complessivamente un buon correttivo del campione originario, rendendolo rappresentativo nel tempo (tav. 2.6, 2.7, 2.8).

Nel dettaglio, il campione è rappresentativo per genere, cittadinanza e classe di età degli individui fatta eccezione per la classe dei 75-89enni che risulta lievemente più ampia di quella della popolazione anagrafica e per quella centrale dei 30-44enni che è lievemente sottorappresentata. Secondo invece la tipologia familiare e il numero dei componenti la famiglia, la "persona sola" e le famiglie unipersonali sono lievemente sottorappresentate, al contrario delle coppie senza figli che sono presenti in un numero lievemente superiore a quello anagrafico.

Un discorso a parte merita la rappresentatività del campione rispetto alle caratteristiche del capofamiglia, dove le regole di aggiornamento non correggono pienamente le distorsioni dovute al logoramento del panel. Il campione aggiornato, infatti, sottostima le classi di età sotto i 44 anni e sovrastima le classi di età superiore; sovrastima il genere maschile e gli italiani e sottostima il genere femminile e gli stranieri. Una possibile causa di questo fenomeno potrebbe essere cercata, oltre che in eventuali distorsioni introdotte con la metodologia utilizzata, nella validità e qualità della variabile "parentela" del dato anagrafico.

⁶⁶ Senza l'introduzione di questa regola, dal campione sarebbero rimaste escluse molte famiglie di stranieri immigrate. Come si è visto, questa procedura ricorda quella adottata da EU-SILC.

Tav. 2.6 - Distribuzioni assolute e percentuali degli individui appartenenti al campione del 2000, aggiornato con le regole di inseguimento, e della popolazione anagrafica del 2003, per età, sesso e cittadinanza

Variabile	Campione aggiornato al 2003		Popolazione anagrafica 2003 (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	276	12,5	24.477	12,8
15-29	356	16,1	29.577	15,4
30-44	525	23,7	47.136	24,6
45-59	441	19,9	37.613	19,6
60-74	385	17,4	34.531	18,0
75-89	214	9,7	17.075	8,9
90 e più	16	0,7	1.526	0,8
Sesso				
Maschio	1.055	47,7	91.692	47,8
Femmina	1.158	52,3	100.243	52,2
Cittadinanza				
Italiana	1.992	90,0	172.579	89,9
Straniera	221	10,0	19.356	10,1
Totale	2.213	100,0	191.935	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 2.7- Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie del campione aggiornato con le regole di inseguimento e della popolazione anagrafica nel 2003, per tipologia familiare e numero dei componenti

Variabile	Campione aggiornato al 2003		Popolazione anagrafica 2003 (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Tipologia familiare				
Persona sola	389	38,5	35.375	39,6
Coppia senza figli	185	18,3	15.317	17,2
Coppia con figli	277	27,4	24.483	27,4
Monogenitore con figli	117	11,6	10.185	11,4
Altra tipologia ⁶⁷	43	4,3	3.875	4,3
Numero Componenti				
Uno	389	38,5	35.375	39,6
Due	273	27,0	23.739	26,6
Tre	181	17,9	16.094	18,0
Quattro	128	12,7	10.665	12,0
Cinque e più	40	4,0	3.362	3,8
Totale	1.011	100,0	89.235	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

⁶⁷ Si intende persona sola con altri parenti

Tav. 2.8 - Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie appartenenti al campione del 2000, aggiornato con le regole di inseguimento, e della popolazione anagrafica del 2003, per età, sesso e cittadinanza del capofamiglia

Variabile	Campione aggiornato al 2003		Popolazione anagrafica 2003 (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	0	0	4	0,0
15-29	56	5,4	5.511	6,2
30-44	265	26,2	24.943	28,0
45-59	256	25,3	21.937	24,6
60-74	252	25,0	22.215	24,9
75-89	169	16,7	13.444	15,1
90 e più	13	1,3	1.180	1,3
Sesso				
Maschio	675	66,8	58.590	65,6
Femmina	336	33,2	30.645	34,3
Cittadinanza				
Italiana	907	89,8	79.253	88,8
Straniera	104	10,2	9.982	11,2
Totale	1.011	100,0	89.235	100,00

(a) *Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)*

3. LE ESPERIENZE SCIENTIFICHE DI RIFERIMENTO PER IL RECORD-LINKAGE DI DATI FISCALI

3.1. Introduzione

Sono stati di estremo interesse per questo studio, le ricerche che hanno stimato i redditi e la povertà delle famiglie applicando tecniche di record-linkage ai dati amministrativi di origine fiscale. Rappresentano significativi punti di riferimento, infatti, il Progetto AMeRiCA del Comune di Milano-Università degli Studi di Milano - Bicocca, la sperimentazione del Comune di Brescia – Università degli Studi di Brescia e l'indagine Reddito e Condizioni di vita - EU-SILC dell'ISTAT.

Se le prime due esperienze integrano i dati fiscali con quelli provenienti dall'Anagrafe comunale, l'indagine dell'ISTAT è un esempio di abbinamento di dati campionari rilevati mediante questionario con quelli amministrativi fiscali. Inoltre, le esperienze del Comune di Brescia e di Milano costituiscono validi esempi di stima dei redditi e della povertà a un livello sub-comunale, attraverso l'uso di dati amministrativi⁶⁸.

3.2. Il progetto AMeRiCA a Milano

Il progetto AMeRiCA (*Anagrafe Milanese e Redditi Individuali con Archivi*), nato da una convenzione stipulata tra l'Ufficio di Statistica del Comune di Milano e il Dipartimento di Statistica dell'Università di Milano - Bicocca, aveva l'obiettivo di costituire un sistema informativo statistico-descrittivo sui redditi percepiti dagli individui e dalle famiglie milanesi (Fattore, Mezzanzanica, 2007). Lo studio è stato realizzato, per il periodo 2000-2004, attraverso l'integrazione tra banche dati, quali l'Anagrafe dei residenti nel Comune di Milano e quella fiscale fornita dall'Agenzia delle Entrate. Negli ultimi anni, oltre a queste fonti principali, sono state utilizzate altre banche dati che sono andate ad arricchire con nuove informazioni il sistema informativo di base: i Centri per l'Impiego provinciali (carriere lavorative e rapporti di lavoro), l'INAIL (lavoratori dipendenti, casalinghe e artigiani) e l'INPS (pensioni erogate).

Poiché l'integrazione tra le fonti amministrative è avvenuta comprendendo tutte le unità presenti in Anagrafe del Comune di Milano (la totalità dell'universo), è stato costruito un Data Warehouse⁶⁹, al fine di poter gestire, correggere, normalizzare e omogeneizzare le informazioni inserite (Comune di Milano, 2005). Il Data Warehouse è stato progettato e realizzato in base ai dati che doveva contenere al suo interno e alle loro caratteristiche e presenta, inoltre, il vantaggio di poter analizzare "separatamente oppure in forma aggregata e

⁶⁸ A livello sub-comunale (piccole aree), sono state realizzate diverse indagini per la stima dei redditi e della povertà, ma di tipo campionario, come ad esempio nella provincia di Modena e Trento, nella regione Toscana (Ballini, Betti, Lemmi, Marzadro, Morciano, Neri e Salvati, 2007) e nell'area Canavese del Piemonte (Solera, Negri, 2007).

⁶⁹ "Un Data Warehouse è una collezione di dati orientati a un preciso soggetto, integrati, persistenti e dipendenti dal tempo a supporto di analisi e decisioni" (Inmon, 2002).

relazionata, secondo le esigenze del caso” le diverse componenti che lo costituiscono, riguardanti differenti ambiti di analisi (Comune di Milano, 2005). Per la costruzione del Data Warehouse del Progetto AMeRiCA, è stata necessaria un’approfondita conoscenza degli archivi da integrare e dei dati contenuti. In particolare, notevoli sforzi sono stati compiuti per interpretare correttamente il significato delle numerose voci di reddito presenti negli archivi e per individuare quali di queste informazioni fossero fondamentali ai fini delle analisi che si volevano realizzare.

Dall’Anagrafe comunale sono state recuperate tutte le informazioni anagrafiche (età, genere, nazionalità, indirizzo di residenza, stato civile) relative ai residenti nella città di Milano. Non sono state incluse nel Data Warehouse le variabili che potevano risultare particolarmente significative nella descrizione dei dati, ma che non avevano una qualità elevata a causa della mancanza di un continuo aggiornamento del dato, come il titolo di studio conseguito e la professione esercitata⁷⁰. I dati anagrafici di partenza, estratti al 31 dicembre di ciascun anno dall’Anagrafe del Comune di Milano, si riferivano ai cittadini residenti, identificati come “attivi”, e ai cittadini iscritti alla lista AIRE⁷¹. Dall’archivio fiscale dell’Agenzia delle Entrate sono state estratte le informazioni sui redditi dichiarati da ciascun soggetto, come il reddito lordo, l’imponibile, l’irpef dovuta, gli oneri deducibili, i crediti d’imposta, ecc. Tra le informazioni rilevate non sono presenti i redditi finanziari, poiché non è previsto l’obbligo di dichiararli fiscalmente.

Grazie all’abbinamento tra archivi fiscali e anagrafici è stato ricostruito l’andamento del reddito netto e lordo di tutti gli individui e famiglie milanesi.

Tra i principali risultati, emerge che in ciascun anno del periodo 2000-2004, circa l’85% delle famiglie presenta al suo interno almeno un percettore di reddito che ha presentato la dichiarazione dei redditi all’Agenzia delle Entrate nell’anno precedente. Il restante 15%, invece, è senza reddito dichiarato, poiché nessun componente di queste famiglie ha presentato la dichiarazione dei redditi⁷². La tipologia familiare principale delle famiglie senza reddito dichiarato è quella unipersonale (il 70% dei casi).

A causa della mancanza di informazioni sulle famiglie “senza reddito dichiarato”, le analisi dei dati condotte dal Comune di Milano – Università degli Studi di Milano, Bicocca si sono concentrate solo sulle famiglie con almeno un componente dichiarante.

Il reddito netto mediano delle famiglie milanesi si è attestato nel 2004 a 20,2 mila euro, mentre quello lordo complessivo a circa 25 mila euro. Le famiglie straniere percepiscono redditi netti mediani inferiori a quelli percepiti dalle famiglie italiane (7,9 mila i primi e 21,7 mila i secondi). Esistendo nella realtà milanese anche numerose famiglie miste (componenti italiani e stranieri), pari a circa l’1,5% sul totale delle famiglie, è stato calcolato anche il reddito di queste famiglie, che si attesta a valori più elevati di quello delle famiglie italiane (22,3 mila euro).

Passando alla stima della povertà delle famiglie milanesi, in questo progetto “è stato scelto di identificare come famiglie in difficoltà quelle famiglie il cui reddito dichiarato netto

⁷⁰ Questi sono gli stessi motivi che hanno indotto il Comune di Brescia nella sua sperimentazione (vedi par. successivo), e poi il nostro studio a non considerare queste variabili nelle analisi condotte (vedi cap.6).

⁷¹ E’ l’Anagrafe degli Italiani Residenti all’Estero, cioè l’anagrafe della popolazione italiana residente all’estero da più di 12 mesi.

⁷² Come vedremo, a un risultato analogo perviene anche il nostro studio, però, con valori inferiori (nel comune di Brescia circa il 9% delle famiglie è definita “senza reddito dichiarato”, vedi capitoli 4 e 6).

è inferiore o uguale al valore della spesa corrispondente alla soglia per consumi lombarda di povertà relativa” (Fattore, Mezzanzanica, 2007). Pertanto, sono state definite “famiglie a reddito insufficiente”, quelle famiglie il cui reddito netto disponibile è inferiore alla soglia di povertà relativa regionale calcolata sui consumi dall’IReR⁷³, rimodulata in base alla dimensione familiare e alla scala Carbonaro. Dalle analisi sulla povertà è emerso che, nel 2004, circa il 25% delle famiglie dichiaranti milanesi percepisce un reddito insufficiente “a garantirle i mezzi per consumare quanto serve per non collocarsi sotto la soglia di povertà relativa regionale” (Fattore, Mezzanzanica, 2007)⁷⁴.

In sintesi, come sostengono gli autori, il progetto AMeRiCA fornisce un quadro d’insieme attraverso cui individuare le aree, i temi, e i contesti economici e sociali su cui condurre indagini specifiche di analisi e approfondimento.

3.3. Uno studio sui redditi a Brescia nell’anno 2000

Il Comune di Brescia (Staff di Statistica), assieme all’Università degli Studi di Brescia, nel 2002 avviò uno studio “*per la ricostruzione del reddito delle famiglie di Brescia nell’anno 2000, utilizzando una pluralità di fonti prevalentemente di tipo amministrativo, o in mancanza di queste, di tipo statistico*”, con l’obiettivo di rispondere alle esigenze conoscitive dei decisori locali per la programmazione del piano dei servizi e la fiscalità comunale (Palamenghi, Riva, Trentini, 2005).

Anche questo lavoro, come il progetto AMeRiCA si basa sostanzialmente sull’abbinamento dei dati provenienti dall’Anagrafe Comunale e dal *Sistema di Interscambio Anagrafe Tributaria enti locali* dell’Agenzia delle Entrate (SIATEL)⁷⁵, cui ogni ente territoriale ha accesso per l’espletamento delle sue funzioni, in particolare in campo sociale, ai sensi della Legge n. 675 del 31/12/1996 (e successive modificazioni e integrazioni).

Questo progetto si differenzia, però, da quello del comune di Milano per una differente metodologia utilizzata. Per prima cosa, in questa esperienza bresciana, non sono state considerate tutte le famiglie residenti e iscritte all’Anagrafe comunale, ma è stato estratto un campione di 995 famiglie dall’Anagrafe della popolazione residente al 31 dicembre 2000, relativo a 2.209 persone per le quali, in un secondo momento, sono state recuperate le informazioni sui redditi dichiarati dagli archivi fiscali. In secondo luogo, nell’esperienza bresciana, oltre ai due archivi principali citati, sono stati utilizzati altri archivi amministrativi, alcuni di fonte comunale (l’archivio degli utenti dei Servizi sociali cui sono erogati contributi economici continuativi o straordinari; l’archivio della tassa sui rifiuti solidi urbani, TARSU; l’archivio dell’ICI - Imposta Comunale sugli Immobili e archivi catastali), un altro

⁷³ La soglia regionale sui consumi è stata calcolata dall’IReR mediante elaborazioni sui dati ISTAT “Indagine sui consumi delle famiglie” (IReR, 2007).

⁷⁴ Per approfondire le scelte metodologiche che hanno portato all’utilizzo della soglia di povertà relativa regionale basata sui consumi si veda Fattore, Mezzanzanica, 2007, pp. 89.

⁷⁵ E’ un sistema di collegamento telematico che consente lo scambio attivo di informazioni anagrafiche e tributarie fra Amministrazione pubblica centrale e locale. Attraverso questo sistema, i comuni, le province, le regioni, i consorzi di bonifica e le comunità montane possono consultare i dati posseduti dalla banca dati dell’Amministrazione Finanziaria per l’espletamento delle loro funzioni.

proveniente dall'azienda municipalizzata del Comune di Brescia⁷⁶ (l'archivio delle utenze ASM e dei relativi consumi), il Censimento della popolazione e delle abitazioni del 1991 e, infine, l'osservatorio sulle pensioni INPS.

Questi archivi sono stati utilizzati per integrare e controllare la situazione reddituale delle famiglie e, successivamente, per ricostruire i redditi mancanti o incoerenti. Ad esempio, nella procedura di stima del reddito familiare disponibile, pari alla somma dei redditi disponibili individuali, in cui ognuno di questi è somma algebrica delle poste positive (redditi da lavoro, capitale ecc.) e negative del reddito (IRPEF, IRAP, ecc.), è stata eliminata la voce "redditi da fabbricato" e sostituita con stime ricavate dai dati presenti nella banca dati utilizzata per la gestione dell'ICI. Il valore degli immobili posseduti, che rappresentano la ricchezza immobiliare, è stato stimato utilizzando i dati sui valori immobiliari per area omogenea ricavati da un'indagine effettuata dallo Staff di Statistica del Comune di Brescia nel 1999; i dati sugli affitti (affitto figurativo dell'abitazione di proprietà e affitti delle altre unità immobiliari) sono stati stimati utilizzando i valori medi dei canoni di locazione per zona omogenea stabiliti nell'Accordo territoriale di Brescia per la definizione dei canoni di locazione.

La situazione reddituale della famiglia è stata confrontata con le caratteristiche demografiche (numero di componenti, tipologia della famiglia, caratteristiche della persona di riferimento), economiche (composizione del reddito, ricchezza immobiliare, numero di percettori di reddito, condizione professionale, consumi elettrici di gas, acqua e teleriscaldamento) e sociali (cittadinanza della persona di riferimento) della stessa al fine di valutarne la coerenza (Palamenghi, Riva, Trentini, 2005).

Per completare il profilo dei redditi percepiti a livello familiare, nei casi in cui nessun reddito è stato dichiarato o risultava incoerente, questo è stato ricercato o imputato tramite un'idonea metodologia di stima statistica, come nel caso dei redditi dei lavoratori autonomi che sono stati stimati utilizzando i dati provenienti dalle famiglie del campione con caratteristiche analoghe⁷⁷.

Tra i risultati di questo studio, emerge che il reddito medio⁷⁸ familiare delle famiglie bresciane nell'anno 2000 era pari a 26.368 euro; distinguendo per cittadinanza, le famiglie italiane percepiscono un reddito medio (28.071) più elevato di quello delle famiglie straniere (9.791 euro). La ricchezza immobiliare media stimata si attesta a circa 96 mila euro a famiglia. Per quanto riguarda, la concentrazione dei redditi, nel primo decile di reddito ricade il 30% delle famiglie, con reddito medio di 8,8 mila euro; mentre nel decile più elevato di reddito ricade solo il 2% delle famiglie, percependo in media 128 mila euro.

Passando alla stima sulla povertà economica, definita in questo studio come percentuale di famiglie, con un reddito equivalente familiare inferiore alla metà della mediana, l'incidenza di povertà nel comune di Brescia si attesta al 12,0%, con picchi più elevati per le persone sole

⁷⁶ L'azienda ASM S.p.A è la multiutility di Brescia che dal 2008 si è fusa con AEM multiutility di Milano, assumendo il nome di A2A S.p.A. Fornisce servizi di erogazione di energia elettrica, gas, teleriscaldamento, illuminazione pubblica, acquedotto, fognature, depurazione, igiene urbana e telecomunicazioni.

⁷⁷ Per approfondimenti vedi Palamenghi, Riva, Trentini, 2005.

⁷⁸ Data la diversa metodologia utilizzata, i risultati di questo studio non sono del tutto paragonabili ai risultati ottenuti da altre ricerche (compreso il progetto AMeRiCA e l'indagine longitudinale realizzata in questo lavoro). Inoltre, gli autori hanno impiegato l'indicatore statistico "media", anziché "mediana" che, invece, è maggiormente usato in ricerche sul reddito per le sue proprietà statistiche.

anziane (14,2%), i giovani sotto i trent'anni (15,1%), gli stranieri (16,3%) e gli utenti dei servizi sociali comunali (16,7%).

3.4. L'abbinamento con archivi amministrativi nell'indagine EU-SILC

Al fine di garantire la raccolta dei dati necessari per il calcolo della maggior parte degli indicatori di coesione sociale, nel 2004 Eurostat ha varato, insieme agli istituti nazionali di statistica dei paesi membri, un nuovo progetto denominato EU-SILC (*European union statistics on income and living conditions*). Da quell'anno, il progetto consente la produzione e la diffusione alla comunità scientifica di una base dati armonizzata sulle condizioni di vita e sui redditi dei cittadini europei, che costituisce la fonte primaria per il calcolo degli indicatori di coesione sociale dell'Unione europea⁷⁹.

Il principale obiettivo del progetto EU-SILC consiste nella rilevazione dei redditi individuali e familiari netti sia in complesso, sia in forma disaggregata per componente economica. I questionari dell'indagine raccolgono informazioni sia sulle diverse fonti di reddito individuale e familiare, sia su altre importanti dimensioni della vita dei cittadini (partecipazione al mercato del lavoro, condizioni di salute, caratteristiche della casa e della zona di abitazione, ecc.).

L'indagine EU-SILC ha adottato un disegno campionario "ruotato", che integra una componente trasversale (cross-section) e una longitudinale (panel) a rotazione quadriennale, basata su quattro campioni longitudinali indipendenti, sovrapposti e sfasati. Questa struttura consente sia analisi trasversali che longitudinali (le famiglie permangono nel campione per quattro anni consecutivi)⁸⁰.

Rispetto al progetto generale, definito dal Regolamento quadro europeo, la versione italiana contiene alcune informazioni aggiuntive. Per esempio, lo status occupazionale è rilevato non solo in base alla auto-percezione della persona intervistata, ma anche con riferimento alla definizione dell'Ilo (*International labour organisation*). Inoltre, sono stati inclusi ulteriori indicatori non monetari delle condizioni di vita. In particolare, si chiede agli intervistati se, negli ultimi 12 mesi, ci sono stati momenti in cui la famiglia non ha avuto i soldi per pagare alcuni beni e servizi (cibo, vestiti necessari, spese mediche, affitto, mutuo per la casa, bollette di luce, gas, telefono, spese scolastiche, spese per trasporti, tasse)⁸¹. In più, la rilevazione della struttura di parentela della famiglia è più articolata rispetto a quella prevista dal Regolamento e consente di caratterizzare con più precisione le tipologie familiari e i ruoli che gli individui rivestono al loro interno.

Il reddito netto familiare considerato in EU-SILC è definito come somma dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri trasferimenti pubblici e privati al netto delle imposte personali, delle eventuali imposte patrimoniali e dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti e autonomi. Da questa somma vengono sottratti anche i trasferimenti versati ad altre famiglie (per esempio, gli

⁷⁹ Vedi paragrafo 1.3.

⁸⁰ Vedi paragrafi 2.2 e 2.6.4.

⁸¹ Vedi paragrafo 1.4.

assegni di mantenimento per un ex coniuge). I redditi da lavoro dipendente comprendono anche il valore figurativo dell'auto aziendale concessa per uso privato dal datore di lavoro. A partire dall'edizione del 2007, il reddito include anche i buoni pasto e gli altri *fringe benefits* non monetari. Dalla stessa data, vengono inclusi anche l'affitto imputato delle abitazioni di proprietà e i beni prodotti dalla famiglia per il proprio consumo (autoconsumi). Infine, il progetto EU-SILC comprende i redditi lordi familiari, consentendo l'analisi degli effetti del prelievo tributario e contributivo. Per difficoltà di rilevazione e/o di stima del valore monetario, sono invece escluse dalla definizione di reddito del progetto EU-SILC alcune poste non monetarie, quali i trasferimenti pubblici in natura (come i servizi sanitari e scolastici forniti gratuitamente dalle amministrazioni pubbliche), i beni e servizi in natura ricevuti da parenti e amici (per esempio, la cura dei figli da parte di una parente non coabitante) e la produzione domestica di servizi disponibili sul mercato (riparazione di elettrodomestici, di impianti idraulici, ecc.) (ISTAT, 2009c).

Sul piano metodologico, l'aspetto peculiare della versione italiana di EU-SILC è costituito dall'integrazione (*record-linkage*) dell'indagine campionaria con dati di fonte amministrativa (Agenzia delle entrate e INPS), che consente di migliorare la qualità dell'informazione prodotta, ridurre la sottostima dei redditi (in particolare di quelli da lavoro autonomo), di ottimizzare le procedure di imputazione dei dati mancanti e di microsimulazione dei redditi lordi.

Sono infatti molteplici gli errori in cui un'indagine campionaria può incorrere: dall'incapacità dell'intervistato di quantificare con precisione eventi distanti nel tempo o semplicemente di ricordarne l'esistenza, dall'effetto di interazione intervistato-intervistatore, dalla reticenza a dichiarare il vero, dall'utilizzo di risposte proxy, oltre ad altre tipologie di errori di natura non campionaria, come quelli imputabili a registrazione, codifica, autoselezione dei rispondenti, ecc. Per limitare l'impatto degli errori di misurazione sui redditi riportati nel questionario di ciascun percettore, le fasi di controllo, correzione e imputazione dei dati si sono giovate dell'utilizzo di microdati di fonte fiscale, limitatamente a talune componenti reddituali, ipotizzando che l'informazione proveniente da fonte fiscale o più in generale da fonte amministrativa, opportunamente corretta e validata, è più accurata rispetto a quella dell'indagine campionaria rilevata tramite questionario (ISTAT, 2009c).

L'integrazione dei dati campionari con quelli amministrativi ha permesso di migliorare la stima dei redditi da lavoro autonomo, che, come in ogni altra indagine campionaria, pone difficili problemi di rilevazione. La difficoltà nella stima è da ricercarsi in diversi motivi: una prima motivazione è imputabile alla scarsa conoscenza da parte degli intervistati delle definizioni di reddito e degli importi esatti. Un'altra motivazione è imputabile al fatto che nelle indagini campionarie, la scarsa memoria, la reticenza di alcuni intervistati o la scarsa disponibilità a rispondere all'intervista per diffidenza, timore di controlli fiscali e/o sfiducia nelle istituzioni originano una sottostima dei redditi rilevati, soprattutto se derivanti da attività finanziarie e da lavoro autonomo. Per superare il primo aspetto è stata predisposta dall'ISTAT una formulazione il più possibile semplice e precisa del questionario, un'accurata formazione dei rilevatori, prevedendo, per chi non ricordasse un importo esatto, la possibilità di dare risposte approssimate. Per superare il secondo aspetto, è stata determinante garantire l'assoluta riservatezza sulle informazioni raccolte e su quelle ottenute tramite l'integrazione dei dati campionari con i dati delle dichiarazioni dei redditi dell'Agenzia delle entrate.

Da un punto di vista operativo, nella stima dei redditi autonomi, il reddito imponibile netto dell'Agenzia delle entrate può essere diverso dal reddito netto effettivamente percepito e, a loro volta, i dati campionari sui redditi autonomi possono essere affetti da *under reporting*, cioè dalla tendenza a dichiarare meno del reddito vero. Pertanto, nell'indagine EU-SILC, si è posta l'esigenza di mettere a punto una metodologia di stima del reddito autonomo, basata sul confronto tra il dato amministrativo e quello campionario. La regola di scelta fra le due fonti di dati è stata quella di adottare come stima del reddito il valore massimo tra quello dichiarato al fisco e quello rilevato attraverso l'indagine, assumendo per ipotesi che il rispondente non riporti mai nell'intervista un reddito netto superiore al vero (ISTAT, 2009a).

Per collegare le unità delle fonti fiscali a quelle dell'indagine campionaria è stata utilizzata la tecnica "abbinamento esatto" (in particolare l'abbinamento uno a uno) che permette di abbinare informazioni relative alla stessa unità statistica da distinte fonti del dato. L'abbinamento fra diverse fonti del dato è stata realizzata tramite l'utilizzo di una "chiave di abbinamento" (in questo caso rappresentata dal codice fiscale dell'individuo) che identifica univocamente l'unità statistica comune alle diverse fonti amministrative.

Sono attualmente utilizzati cinque archivi amministrativi: le dichiarazioni dei redditi dei contribuenti, modello 730 e Unico Persone Fisiche (UPF) le dichiarazioni dei sostituti di imposta, certificazioni CUD e modello 770, e il Casellario Pensionistico elaborato congiuntamente dall'ISTAT e dall'INPS. Nel dettaglio, i modelli 730 e Unico Persone Fisiche (UPF) consentono di ottenere informazioni relative ai redditi da lavoro, redditi da pensione e liquidazioni di fine rapporto, redditi da fabbricati o da terreni e i redditi da lavoro autonomo non derivanti da attività professionale; dai modelli UPF, oltre alle voci precedenti valide per il modello 730, sono recuperabili anche i redditi derivanti da attività professionale. Dalle certificazioni CUD e dai modelli 770 sono ricavate informazioni, rilasciate dai sostituti d'imposta, relative ai redditi da lavoro, redditi da pensione e liquidazioni di fine rapporto. Infine, il Casellario Pensionistico fornisce i dati sulle pensioni da lavoro, di reversibilità, di inabilità, di invalidità, sociali⁸².

Le fonti fiscali esaminate non forniscono nessuna informazione riguardo alle seguenti componenti di reddito: i redditi soggetti a imposta sostitutiva (redditi da capitale finanziario); i redditi esenti da Irpef (pensioni sociali, pensioni di guerra, pensioni di invalidità, indennità di accompagnamento, rendite per infortunio permanente); le altre prestazioni sociali in denaro di natura non pensionistica, con l'esclusione delle liquidazioni di fine rapporto ed equipollenti e degli assegni al nucleo familiare dei dipendenti del privato; gli assegni al nucleo familiare dei dipendenti pubblici e dei pensionati; i redditi da lavoro autonomo di alcune figure professionali (gli agenti e i rappresentanti di commercio); le deduzioni illegali e legali dall'imponibile (evasione ed elusione fiscale).

Dal Casellario centrale dei pensionati dell'INPS sono state raccolte informazioni non altrimenti rilevabili, quali la tipologia di pensione percepita e le pensioni esenti dalla tassazione personale sui redditi (Irpef), oltre gli importi erogati alla data del 31 dicembre di ciascun anno

L'impianto metodologico sui cui poggia il processo di integrazione tra i dati della rilevazione campionaria condotta attraverso tecnica Papi e i dati di fonte amministrativa in

⁸² Per ulteriori informazioni sui modelli fiscali, si veda il cap.4.

EU-SILC può essere riassunto nelle seguenti nove fasi operative: recupero delle informazioni individuali generatrici del codice fiscale individuale (nome, cognome, sesso, anno e luogo di nascita); analisi della correttezza e compatibilità dei codici fiscali individuali ed eventuale generazione dei codici fiscali inesatti o mancanti; predisposizione delle istruzioni di lettura e conversione dei database fiscali da un formato compresso (codice a serrare) a un formato direttamente leggibile (variabili di lunghezza e posizione prefissata); predisposizione del piano di identificazione e correzione dei record duplicati, con relativo consolidamento delle informazioni relative allo stesso individuo riportate su più record; costituzione di un archivio integrato delle informazioni individuali sui redditi rilevabili presso le varie fonti; analisi della coerenza dei valori reddituali dello stesso individuo riportati sulle varie fonti amministrative e controllo/correzione dei valori inammissibili sui redditi, riconciliazione di dati incoerenti (ISTAT, 2009a).

3.5. Alcune osservazioni

In sintesi, la nostra realizzazione dell'indagine longitudinale per il comune di Brescia⁸³ ha seguito maggiormente la metodologia applicata dal progetto AMeRiCA. Si differenzia da quest'ultima per la scelta della soglia di povertà, riferendosi ai redditi (e non ai consumi) ed è calcolata a livello comunale (e non regionale). Inoltre, come sperimentato nello studio bresciano sui redditi del 2000, la nostra indagine longitudinale fa riferimento non alla totalità delle famiglie iscritte in anagrafe, ma a un campione di queste, scelto in questo caso piuttosto ampio per permettere analisi molto dettagliate sulle famiglie (8 mila).

Per gli aspetti relativi alla gestione, pulitura e normalizzazione degli archivi fiscali, è stato seguito un procedimento analogo a quello dell'indagine EU-SILC, poiché le fonti di riferimento pur non coincidendo pienamente, hanno la stessa origine⁸⁴.

⁸³ Capitoli 4-6.

⁸⁴ L'indagine EU-SILC ha utilizzato dati derivanti dai modelli fiscali presentati all'Agenzia delle Entrate; la nostra indagine invece (come aveva fatto il Comune di Brescia) ha utilizzato i dati SIATEL dell'Agenzia delle Entrate (vedi cap.4).

PARTE SECONDA
L'INDAGINE LONGITUDINALE NEL
COMUNE DI BRESCIA

4. LE FONTI AMMINISTRATIVE UTILIZZATE

4.1. Introduzione

Ai fini di un'analisi dei redditi familiari in una prospettiva dinamica, è stato costruito un panel amministrativo che ha impiegato quali fonti di dati, gli archivi anagrafici comunali della popolazione bresciana e gli archivi del *Sistema di Interscambio Anagrafe Tributaria enti locali* dell'Agenzia delle Entrate (SIATEL)⁸⁵, contenenti le dichiarazioni fiscali dei redditi presentate all'Agenzia delle Entrate.

Per comprendere le definizioni impiegate e interpretare correttamente i risultati delle analisi (cap.6), in questa sede, sono riportate le principali caratteristiche degli archivi amministrativi utilizzati, mettendone in evidenza le voci incluse o escluse nel computo del reddito familiare complessivo e la bontà dei dati contenuti.

4.2. Gli archivi anagrafici

L'archivio di base per il nostro lavoro è rappresentato dall'anagrafe della popolazione del comune di Brescia, costituito dall'elenco dei cittadini residenti nel comune.

In questo archivio sono raccolte informazioni di natura demografica sugli individui registrati (nome e cognome, sesso, data di nascita, indirizzo, composizione familiare, stato civile, parentela con il capofamiglia, ecc.).

L'anagrafe comunale è un archivio ritenuto di buona qualità e piuttosto affidabile, essendo continuamente aggiornato e controllato a fini amministrativi e demografici dall'Ufficio Anagrafe del Comune di Brescia (Palamenghi, Riva, Trentini, 2005). Nonostante ciò presenta variabili certe e altre meno certe. Nel dettaglio, si possono distinguere tre gruppi di informazioni: quelle *identificative* della persona e della famiglia, come la matricola individuale e familiare e il codice fiscale, che sono informazioni a uso interno, altamente affidabili dal momento che costituiscono le chiavi del database anagrafico; le *informazioni certificabili* come il cognome e nome, il sesso, la data e luogo di nascita, relazione di parentela con l'intestatario della scheda di famiglia, stato civile, che, normalmente hanno un buon grado di affidabilità essendo aggiornate e verificate periodicamente, come al momento del rilascio di certificati o del rinnovo della carta d'identità; in ultimo le *informazioni non certificabili* come il titolo di studio, la professione, la cui qualità è variabile non tanto perché dipende dalla dichiarazione del cittadino, ma soprattutto perché si tratta di informazioni non sottoposte a periodiche verifiche e aggiornamenti e soggette a mutamenti nel tempo (Palamenghi, Riva, Trentini, 2005). Per questo motivo, in questo studio, si è deciso di non fare riferimento a queste ultime variabili, se non in casi particolari.

⁸⁵ E' un sistema di collegamento telematico voluto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che consente lo scambio attivo di informazioni anagrafiche e tributarie fra Amministrazione pubblica centrale e locale. Si ricorda che gli enti vi accedono nell'ambito dell'espletamento delle proprie funzioni ai sensi della Legge n. 675 del 31/12/1996 e successive modificazioni e integrazioni.

4.3. Gli archivi fiscali

I modelli fiscali consultabili da ciascun comune tramite il sistema SIATEL sono i seguenti: 730, 770-Semplificato, UNICO Persone Fisiche (Upf), UNICO Società di Persone, UNICO Società di Capitali, UNICO Enti non Commerciali.

Ai nostri fini, ci interessano solo i primi tre tipi di modelli che riguardano i redditi da lavoro o da pensione percepiti dagli individui.

E' importante far notare che i modelli fiscali presenti nel SIATEL costituiscono solo una parte di quelli originari presentati dal contribuente all'Agenzia delle Entrate in sede di dichiarazione dei redditi. Pertanto, negli archivi SIATEL non sono presenti tutti i "quadri" di ciascun modello e le corrispondenti informazioni. I modelli inseriti on-line da parte della Sogei⁸⁶, per conto dell'Agenzia delle Entrate, riportano solo le principali voci dei dati reddituali dichiarati, in modo sintetico e facilmente gestibile dagli enti locali, cui sono rivolti.

Qui di seguito, sono riportate le principali caratteristiche dei modelli fiscali originari dell'Agenzia delle Entrate e le principali differenze rispetto a quelli disponibili in SIATEL.

4.3.1. Il modello 770 - S

Riguardo al modello 770 – S (semplificato)⁸⁷, le istruzioni al modello rilasciate dall'Agenzia delle Entrate (2006) indicano che questo modello contiene i dati relativi alle *"certificazioni rilasciate (CUD) dai sostituti d'imposta (comprese le Amministrazioni dello Stato) ai soggetti cui sono stati corrisposti, nell'anno di riferimento, i redditi di lavoro dipendente, equiparati e assimilati, le indennità di fine rapporto, le prestazioni in forma di capitale erogate da fondi pensione, i redditi di lavoro autonomo, le provvigioni e i redditi diversi, nonché i dati contributivi, previdenziali e assicurativi e quelli relativi all'assistenza fiscale prestata nell'anno precedente per il periodo d'imposta indicato"*. In altre parole, nei 770 - S figurano, i redditi da lavoro dipendente, in parte autonomo, le pensioni di vecchiaia, superstiti e invalidità (incluse le pensioni minime⁸⁸ erogate dall'INPS), ma non forniscono alcuna informazione riguardo ad alcune componenti di reddito, come i redditi soggetti a imposta sostitutiva (redditi da capitale finanziario), i redditi esenti da Irpef (pensioni sociali, pensioni di guerra, pensioni di invalidità, indennità di accompagnamento, rendite per

⁸⁶ La Sogei è parte integrante del sistema "Fisco", per il quale svolge la funzione di ente strumentale preposto al settore dell'Information and Communication Technology (Ict) con la missione di sviluppare e gestire il sistema informativo della fiscalità (ISTAT, 2010).

⁸⁷ Si consideri che esiste anche il 770 – Ordinario, ma non è presente nell'archivio SIATEL dato che le informazioni contenute non riguardano i fini istituzionali dei Comuni. Le istruzioni al modello recitano che il modello 770 - Ordinario *"deve essere utilizzato dai sostituti d'imposta, dagli intermediari e dagli altri soggetti che intervengono in operazioni fiscalmente rilevanti, tenuti, sulla base di specifiche disposizioni normative, a comunicare i dati relativi alle ritenute operate su dividendi, proventi da partecipazione, redditi di capitale erogati nell'anno 2005 od operazioni di natura finanziaria effettuate nello stesso periodo, nonché i dati riassuntivi relativi alle indennità di esproprio e quelli concernenti i versamenti effettuati, le compensazioni operate e i crediti d'imposta utilizzati."* (AGENZIA DELLE ENTRATE, 2006)

⁸⁸ La pensione minima INPS è quella integrazione che lo Stato corrisponde al pensionato quando la sua pensione, dal calcolo dei contributi versati, è di importo molto basso. Può capitare, infatti, che sia al di sotto di quello che viene considerato il "minimo vitale". In questo caso l'importo della pensione viene aumentato fino a raggiungere una cifra stabilita di anno in anno dalla legge (pari a 420 euro al mese e 5.460 euro annui, nel 2005).

infortunio permanente⁸⁹), altre prestazioni sociali in denaro di natura non pensionistica, gli assegni al nucleo familiare dei dipendenti pubblici e dei pensionati, i redditi da lavoro autonomo di alcune figure professionali (agenti e rappresentanti di commercio).

Ancora, le istruzioni indicano che *“sono tenuti a presentare la dichiarazione⁹⁰ Mod. 770 - S coloro che nell’anno precedente hanno corrisposto somme o valori soggetti a ritenuta alla fonte⁹¹, coloro che hanno corrisposto contributi previdenziali e assistenziali dovuti all’INPS, all’INPDAP, all’IPOST e/o premi assicurativi dovuti all’INAIL. Sono, inoltre, tenuti alla presentazione del Mod. 770-S i soggetti che hanno corrisposto somme e valori per i quali non è prevista l’applicazione delle ritenute alla fonte ma che sono assoggettati alla contribuzione dovuta all’INPS (ad esempio: le aziende straniere che occupano lavoratori italiani all’estero assicurati in Italia); i soggetti che hanno corrisposto compensi a esercenti per prestazioni di lavoro autonomo che hanno optato per i regimi agevolati, relativi alle nuove iniziative e alle attività marginali di cui agli articoli 13 e 14 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e non hanno, per espressa previsione normativa, effettuato ritenute alla fonte; tutti i soggetti tenuti ad assicurare contro gli infortuni e le malattie professionali i lavoratori per i quali ricorre la tutela obbligatoria ai sensi del D.P.R. n. 1124 del 1965, nonché l’obbligo della denuncia nominativa ai sensi della L. n. 63 del 1993.”*

Una caratteristica fondamentale del modello 770 - S presente in SIATEL è rappresentata dal fatto che il modello Semplificato non è completo, ossia non comprende l’universo delle dichiarazioni rilasciate dai sostituti d’imposta per gli individui della città di Brescia, ma solo i CUD di coloro che non hanno presentato la denuncia dei redditi per l’anno

⁸⁹ Per approfondimenti, vedi cap.7.

⁹⁰ Tali soggetti sono (AGENZIA DELLE ENTRATE, 2006):

- le società di capitali (società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata, cooperative e di mutua assicurazione) residenti nel territorio dello Stato;
- gli enti commerciali equiparati alle società di capitali (enti pubblici e privati che hanno per oggetto esclusivo o principale l’esercizio di attività commerciali) residenti nel territorio dello Stato;
- gli enti non commerciali (enti pubblici, tra i quali sono compresi anche università statali, regioni, province, comuni, ed enti privati non aventi per oggetto esclusivo o principale l’esercizio di attività commerciali) residenti nel territorio dello Stato;
- le associazioni non riconosciute, i consorzi, le aziende speciali istituite ai sensi degli artt. 22 e 23 della L. 8 giugno 1990, n. 142, e le altre organizzazioni non appartenenti ad altri soggetti; le società e gli enti di ogni tipo, con o senza personalità giuridica, non residenti nel territorio dello Stato;
- i condomini;
- le società di persone (società semplici, in nome collettivo, in accomandita semplice) residenti nel territorio dello Stato;
- le società di armamento residenti nel territorio dello Stato; le società di fatto o irregolari residenti nel territorio dello Stato;
- le società o le associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l’esercizio in forma associata di arti e professioni residenti nel territorio dello Stato;
- le aziende coniugali, se l’attività è esercitata in società fra coniugi residenti nel territorio dello Stato;
- i gruppi europei d’interesse economico (GEIE);
- le persone fisiche che esercitano imprese commerciali o imprese agricole;
- le persone fisiche che esercitano arti e professioni;
- le amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, le quali operano le ritenute ai sensi dell’art. 29 del D.P.R. n. 600/73;
- i curatori fallimentari, i commissari liquidatori, gli eredi che non proseguono l’attività del sostituto d’imposta deceduto.

⁹¹ ai sensi degli artt. 23, 24, 25, 25-bis, 29 del D.P.R. n. 600 del 1973 e 33, comma 4, del D.P.R. n. 42 del 1988

in questione perché esentati a farlo⁹². Questo risultato è frutto delle operazioni eseguite dalla Agenzia delle Entrate prima di inserire i modelli on-line. Sono stati, infatti, eliminati dall'archivio dei 770-S i record relativi ai redditi da lavoro e pensione percepiti da quegli individui che hanno presentato la dichiarazione dei redditi con il modello 730 o con l'UNICO Persone Fisiche per quell'anno.

I modelli riportati in SIATEL, inoltre, non contengono tutte le informazioni del modello originario, ma solo le principali. Scendendo nel dettaglio, il modello 770 – S riporta i dati relativi al dipendente, pensionato o percettore di somme contenute nel quadro A del modello completo e le variabili fiscali contenute nel quadro B. Non sono riportati i dati relativi alle ritenute previdenziali e assistenziali del quadro C, i dati del quadro D “Assistenza” e i dati identificati del sostituto d'imposta. Inoltre, sono state escluse alcune variabili contenute nel quadro B, come i dati riguardanti i compensi relativi agli anni precedenti soggetti a tassazione separata, al trattamento di fine rapporto, indennità equipollenti, altre indennità e prestazioni in forma capitale (www.agenziadelleentrate.gov.it).

Elencando le variabili presenti nei modelli 770 – S del SIATEL, vi figurano quelle identificative del sostituto d'imposta (la matricola e la denominazione), quelle del contribuente cui sono riferite le dichiarazioni rilasciate dal datore di lavoro, il reddito percepito (al netto delle ritenute contributive), il reddito imponibile, le ritenute Irpef, le deduzioni di progressività d'imposta, le deduzioni per coniuge e familiari a carico, le detrazioni per oneri, gli oneri sostenuti, le addizionali comunali Irpef, i redditi conguagliati da altri sostituti d'imposta.

Considerando che i redditi riportati nel modello sono al lordo delle imposte, ma al netto dei contributi previdenziali a carico del lavoratore, è stato facile calcolare il reddito netto disponibile come differenza tra questo e le imposte nette pagate.

4.3.2. Il modello 730

Per quanto riguarda il modello 730, questo contiene le dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti che, nell'anno precedente la dichiarazione, hanno percepito redditi di tipo fondiario, da lavoro dipendente e di qualche categoria di lavoro autonomo (per i quali non è richiesta la partita IVA).

Pertanto possono presentare la denuncia dei redditi utilizzando questo modello i pensionati o lavoratori dipendenti, i soggetti che percepiscono indennità sostitutive di reddito di lavoro dipendente (quali il trattamento d'integrazione salariale, l'indennità di mobilità, ecc.); i soci di cooperative di produzione e lavoro, di servizi, agricole e di prima trasformazione dei prodotti agricoli e di piccola pesca; i sacerdoti della Chiesa cattolica; i giudici costituzionali, parlamentari nazionali e altri titolari di cariche pubbliche elettive (consiglieri regionali, provinciali, comunali, ecc.); i soggetti impegnati in lavori socialmente utili; i lavoratori con contratto di lavoro a tempo determinato e quelli con contratto di collaborazione coordinata e continuativa (AGENZIA DELLE ENTRATE, 2006b).

⁹² Vedi più avanti la tabella con le esenzioni (nota 94).

A ciascun contribuente è lasciata libera la scelta di presentare la denuncia dei redditi utilizzando il modello 730 o l'UNICO Persone Fisiche, salvo che non rientri in alcune particolari categorie⁹³.

La dichiarazione può essere presentata in forma congiunta dai coniugi, quando almeno uno di loro si trova nella condizione di utilizzare il modello 730.

Prima della presentazione della dichiarazione dei redditi, ciascun contribuente è tenuto a controllare se è obbligato alla presentazione della dichiarazione dei redditi o se è esonerato da quest'obbligo⁹⁴. A parte coloro che sono esenti dal presentare la dichiarazione dei redditi,

⁹³ Non possono utilizzare il modello 730 e devono obbligatoriamente presentare il modello UNICO Persone fisiche, "i contribuenti che nell'anno precedente hanno posseduto:

- redditi d'impresa, anche in forma di partecipazione;
- redditi di lavoro autonomo per i quali è richiesta la partita IVA;
- redditi "diversi" non compresi tra quelli indicati nel quadro D, rigo D4 (ad es. proventi derivanti dalla cessione totale o parziale di aziende, proventi derivanti dall'affitto e dalla concessione in usufrutto di aziende).

Non possono, inoltre, utilizzare il modello 730 i contribuenti che:

- devono presentare una delle seguenti dichiarazioni: Iva, Irap, sostituti d'imposta modelli 770 ordinario e semplificato;
- non sono residenti in Italia nell'anno precedente la dichiarazione o in quello successivo;
- devono presentare la dichiarazione per conto dei contribuenti deceduti;
- percepiscono redditi di lavoro dipendente erogati esclusivamente da datori di lavoro non obbligati ad effettuare le ritenute d'acconto;
- nell'anno precedente la dichiarazione, hanno realizzato plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni qualificate " (AGENZIA DELLE ENTRATE, 2006b).

⁹⁴ Non è obbligato a presentare la dichiarazione dei redditi chi per l'anno di imposta la dichiarazione ha posseduto (AGENZIA DELLE ENTRATE, 2006b):

1. redditi derivanti da terreni, fabbricati, lavoro dipendente, pensione e altri redditi, per i quali non sia obbligatoria la tenuta delle scritture contabili, per un importo complessivamente non superiore ad euro 3.000,00. Nella determinazione di detto importo non bisogna tener conto del reddito derivante dall'abitazione principale e relative pertinenze;
2. un reddito complessivo, al netto dell'abitazione principale e relative pertinenze, non superiore a euro 7.500,00 nel quale concorre un reddito di lavoro dipendente o assimilato con periodo di lavoro non inferiore a 365 giorni e non sono state operate ritenute;
3. un reddito complessivo, al netto dell'abitazione principale e relative pertinenze, non superiore a euro 7.000,00 nel quale concorre un reddito di pensione con periodo di pensione non inferiore a 365 giorni e non sono state operate ritenute;
4. solo redditi di lavoro dipendente (anche se corrisposti da più soggetti ma certificati dall'ultimo sostituto d'imposta che ha effettuato il conguaglio) e reddito dei fabbricati, derivante esclusivamente dal possesso dell'abitazione principale e di sue eventuali pertinenze (box, cantina, ecc.);
5. solo redditi da pensione per un ammontare complessivo non superiore a euro 7.500,00 ed eventualmente anche redditi di terreni per un importo non superiore ad euro 185,92 e dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e relative pertinenze;
6. solo redditi di lavoro dipendente o di pensione corrisposti da un unico sostituto d'imposta obbligato ad effettuare le ritenute di acconto;
7. solo redditi esenti (ad es. rendite erogate dall'Inail esclusivamente per invalidità permanente o per morte, talune borse di studio, pensioni di guerra, pensioni privilegiate ordinarie corrisposte ai militari di leva, pensioni, indennità, comprese le indennità di accompagnamento e assegni erogati dal Ministero dell'Interno ai ciechi civili, ai sordomuti e agli invalidi civili, sussidi a favore degli hanseniani, pensioni sociali e compensi per un importo complessivamente non superiore a euro 7.500,00 derivanti da attività sportive dilettantistiche);
8. solo redditi di lavoro dipendente corrisposti da più soggetti, se l'ultimo datore di lavoro ha tenuto conto dei redditi erogati durante i precedenti rapporti e ha effettuato conseguentemente le operazioni di conguaglio;
9. solo redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa compresi i lavori a progetto intrattenuti con uno o diversi sostituti d'imposta, se interamente conguagliati, ad eccezione delle collaborazioni di carattere amministrativo-gestionale di natura non professionale rese in favore di

esistono diverse tipologie di reddito che sono anch'esse esenti, oltre a quelle che non costituiscono reddito e pertanto non sono imponibili, come le maggiorazioni sociali, gli assegni di maternità, le indennità di mobilità, gli assegni d'invalidità, le borse di studio, le rendite Inail⁹⁵.

società e associazioni sportive dilettantistiche nonché in favore di cori, bande e filodrammatiche da parte del direttore e dei collaboratori tecnici;

10. solo redditi dei fabbricati derivanti esclusivamente dal possesso dell'abitazione principale e di sue eventuali pertinenze (box, cantina, ecc.);
11. solo redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta (ad es. redditi derivanti da attività sportive dilettantistiche per un importo fino a euro 28.158,28; interessi sui conti correnti bancari o postali);
12. solo redditi soggetti ad imposta sostitutiva (ad es. interessi sui BOT o sugli altri titoli del debito pubblico);
13. se non si è obbligati a tenere scritture contabili, si è in ogni caso esonerati dalla dichiarazione se in relazione al reddito complessivo, al netto della deduzione per l'abitazione principale e relative pertinenze, della deduzione per la progressività dell'imposizione (art. 11 del TUIR) e della deduzione per familiari a carico (articolo 12 del TUIR), avete un'imposta lorda che, diminuita delle ritenute, non supera euro 10,33.

⁹⁵ “Ai fini dell'esenzione sono equiparate alle pensioni privilegiate ordinarie corrisposte ai militari di leva:

1. le pensioni tabellari spettanti per menomazioni subite durante il servizio di leva prestato in qualità di allievo ufficiale e/o di ufficiale di complemento nonché di sottufficiali (militari di leva promossi sergenti nella fase terminale del servizio);
2. le pensioni tabellari corrisposte ai Carabinieri ausiliari (militari di leva presso l'Arma dei Carabinieri) e a coloro che assolvono il servizio di leva nella Polizia di Stato, nel corpo della Guardia di Finanza, nel corpo dei Vigili del Fuoco e ai militari volontari sempreché la menomazione che ha dato luogo alla pensione sia stata contratta durante e in dipendenza del servizio di leva o del periodo corrispondente al servizio di leva obbligatorio.

Sono altresì esenti:

- la maggiorazione sociale dei trattamenti pensionistici prevista dall'articolo 1 della L. 29 dicembre 1988, n. 544;
- l'indennità di mobilità di cui all'art. 7, comma 5, della L. 23 luglio 1991, n. 223, per la parte reinvestita nella costituzione di società cooperative;
- l'assegno di maternità, previsto dalla L. n. 448 del 1998, per la donna non lavoratrice;
- le pensioni corrisposte ai cittadini italiani divenuti invalidi e ai congiunti di cittadini italiani deceduti a seguito di scoppio di armi e ordigni esplosivi lasciati incustoditi o abbandonati dalle Forze armate in tempo di pace in occasione di esercitazioni combinate o isolate;
- le pensioni corrisposte ai cittadini italiani, agli stranieri e agli apolidi divenuti invalidi nell'adempimento del loro dovere o a seguito di atti terroristici o di criminalità organizzata ed il trattamento speciale di reversibilità corrisposto ai superstiti delle vittime del dovere, del terrorismo o della criminalità organizzata;
- gli assegni per la collaborazione ad attività di ricerca conferiti dalle università, dagli osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano, dagli enti pubblici e dalle istituzioni di ricerca di cui all'art. 8 del D.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593, e successive modificazioni e integrazioni, dall'Enea e dall'ASI.

Per quanto riguarda le borse di studio, sono esenti:

- le borse di studio corrisposte dalle regioni a statuto ordinario, in base alla L. 2 dicembre 1991, n. 390, agli studenti universitari e quelle corrisposte dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e Bolzano allo stesso titolo;
- le borse di studio corrisposte dalle università e dagli istituti di istruzione universitaria, in base alla L. 30 novembre 1989, n. 398, per la frequenza dei corsi di perfezionamento e delle scuole di specializzazione, per i corsi di dottorato di ricerca, per attività di ricerca post-dottorato e per i corsi di perfezionamento all'estero;
- le borse di studio bandite dal 1° gennaio 2000 nell'ambito del programma “Socrates” istituito con decisione n. 819/95/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 1995, come modificata dalla decisione n. 576/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, nonché le somme aggiuntive corrisposte dall'Università, a condizione che l'importo complessivo annuo non sia superiore a euro 7.746,85;
- le borse di studio corrisposte ai sensi del D.Lgs. 8 agosto 1991, n. 257 per la frequenza delle scuole universitarie di specializzazione delle facoltà di medicina e chirurgia;

Nel caso in cui non sia obbligato, il contribuente può presentare ugualmente la dichiarazione per far valere eventuali oneri sostenuti, detrazioni o deduzioni non attribuite, oppure per chiedere il rimborso di eccedenze d'imposta risultanti da dichiarazioni presentate negli anni precedenti o derivanti da acconti versati per l'anno in questione.

Alternativamente al modello 730, il percettore di redditi da lavoro dipendente può utilizzare per gli stessi scopi il modello UNICO persone fisiche.

Nell'archivio on-line SIATEL, i modelli 730 presentano solo alcune voci del "Prospetto Liquidazione relativo all'assistenza fiscale prestata" del modello originario. Precisamente, figurano le principali caratteristiche dei dichiaranti (e del coniuge convivente, se la dichiarazione è congiunta), tra cui nome e cognome, codice fiscale, sesso, data di nascita, città natale, di residenza e fiscale; e i vari tipi di reddito, da quello dei terreni (agrario e dominicale), a quello dei fabbricati, da lavoro dipendente e assimilato, al reddito imponibile per il calcolo dell'Irpef, all'imposta Irpef netta, al reddito imponibile per il calcolo dell'addizionale comunale, all'addizionale comunale all'Irpef dovuta e certificata.

4.3.3. Il modello UNICO Persone Fisiche (Upf)

Questo modello è regolarmente utilizzato da percettori di compensi da lavoro autonomo, riferiti ad attività professionale. Comprende, tuttavia, un apposito quadro sui redditi da lavoro dipendente e assimilato, per includere le dichiarazioni dei lavoratori autonomi che percepiscono contestualmente redditi da lavoro dipendente e assimilato.

Se non si è esenti⁹⁶, sono obbligati alla presentazione della dichiarazione al fisco con il modello Upf coloro che nell'anno d'imposta hanno percepito redditi in aggiunta a quelli segnalati nel CUD e se si è verificata almeno una delle condizioni indicate dall'Agenzia delle Entrate (2006c)⁹⁷.

-
- borse di studio a vittime del terrorismo e della criminalità organizzata nonché agli orfani ed ai figli di quest'ultimi (legge 23 novembre 1998 n. 407).

Inoltre, le rendite Inail, esclusa l'indennità giornaliera per inabilità temporanea assoluta, non costituiscono reddito e quindi non hanno alcuna rilevanza ai fini fiscali. Parimenti non costituiscono reddito le rendite aventi analoga natura corrisposte da organismi non residenti..." (Agenzia delle Entrate, 2006b)

⁹⁶ Vedi nota 94

⁹⁷ Dall'Agenzia delle Entrate (2006c):

- Se sono obbligati alla tenuta delle scritture contabili (come, in genere, i titolari di partita IVA), anche nel caso in cui non abbiano conseguito alcun reddito;
- se sono lavoratori dipendenti ed hanno cambiato datore di lavoro e sono in possesso di più certificazioni di lavoro dipendente o assimilati, nel caso in cui l'imposta corrispondente al reddito complessivo superi di oltre euro 10,33 il totale delle ritenute subite;
- se sono lavoratori dipendenti che direttamente dall'INPS o da altri enti hanno percepito indennità e somme a titolo di integrazione salariale o ad altro titolo, se erroneamente non sono state effettuate le ritenute o se non ricorrano le condizioni di esonero previste;
- se sono lavoratori dipendenti e sono state riconosciute dal sostituto d'imposta deduzioni dal reddito e/o detrazioni d'imposta non spettanti in tutto o in parte (anche se in possesso di un solo CUD);
- se sono lavoratori dipendenti ed hanno percepito retribuzioni e/o redditi da privati non obbligati per legge ad effettuare ritenute d'acconto (per esempio collaboratori familiari, autisti e altri addetti alla casa);
- se hanno conseguito redditi sui quali l'imposta si applica separatamente (ad esclusione di quelli che non devono essere indicati nella dichiarazione – come le indennità di fine rapporto ed equipollenti, gli

Come si è visto, il modello Upf, in alcune circostanze, può essere utilizzato anche dai percettori di soli redditi da lavoro dipendente e assimilato. Si tenga però presente che, a differenza del 730, l'Upf non consente la dichiarazione congiunta dei redditi, cioè del dichiarante unitamente al coniuge.

Seguendo la struttura del modello Upf i redditi da lavoro autonomo si compongono di: redditi derivanti dall'esercizio delle arti e professioni; redditi dei titolari d'impresa in contabilità ordinaria e semplificata; redditi di partecipazione in società di persone e assimilate; redditi di allevamenti, compensi derivanti da attività di lavoro autonomo, anche se svolte all'estero, non esercitate abitualmente. La somma di questi redditi al netto delle ritenute d'acconto versate fornisce la stima del reddito netto da lavoro autonomo. Il reddito che deriva da lavoro autonomo è definito come quello di un'impresa: ricavi meno costi. Esso è quindi costituito dalla differenza tra i compensi percepiti e le spese sostenute per l'esercizio del proprio lavoro durante il periodo d'imposta. Gran parte di questi redditi sono anch'essi soggetti al sistema della ritenuta alla fonte a titolo di acconto (ISTAT, 2009).

Il modello Upf permette inoltre di rilevare una serie di componenti di reddito da capitale reale (redditi da fabbricati e da terreni), come accade nel modello 730.

Anche per l'Upf vale la regola per la quale, il contribuente nel caso in cui non sia obbligato a presentare la dichiarazione dei redditi, può comunque presentarla con il fine di avvalersi delle deduzioni/detractions (spese mediche, interessi passivi sul mutuo, ecc.) spettanti in sede di rimborso d'imposta.

Il modello Upf dell'archivio SIATEL presenta solo le variabili più importanti, estratte dai modelli originari (in genere i totali di ciascun quadro). Il tracciato record del modello Upf riportato on-line segna come variabili disponibili i redditi da terreni (agrario e dominicale), da fabbricati, da lavoro dipendente e assimilato, da allevamento, da lavoro autonomo, di impresa con contabilità ordinaria o pubblica o semplificata (di spettanza dell'imprenditore), di partecipazione, di capitale, reddito netto proveniente da redditi diversi, imponibile delle attività sportive dilettantistiche, totale netto proveniente da altri redditi da lavoro autonomo, a tassazione separata, reddito imponibile, imposta netta, reddito imponibile per il calcolo dell'Irpef, addizionale comunale all'Irpef dovuta.

In sostanza, i redditi riportati dal modello Upf nei tre fascicoli (1, 2 e 3) riguardano non solo i redditi da lavoro autonomo o dipendente, ma anche i redditi di impresa (con le due accezioni di contabilità adottata), i redditi diversi, i redditi fondiari e di capitale⁹⁸.

emolumenti arretrati, le indennità per la cessazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, anche se percepiti in qualità di eredi – quando sono erogati da soggetti che hanno l'obbligo di effettuare le ritenute alla fonte);

- se sono lavoratori dipendenti e/o percettori di redditi a questi assimilati e non sono state trattenute o non sono state trattenute nella misura dovuta le addizionali comunale e regionale all'IRPEF. In tal caso l'obbligo sussiste solo se l'importo dovuto per ciascuna addizionale supera euro 10,33;
- se hanno conseguito plusvalenze e redditi di capitale da assoggettare ad imposta sostitutiva “

⁹⁸ E' previsto che il reddito da lavoro autonomo o di impresa possa assumere anche valori negativi, corrispondenti alle eventuali perdite per l'attività imprenditoriale intrapresa.

4.3.4. La definizione di reddito nei modelli fiscali

Le definizioni di reddito cui si fa riferimento nei modelli fiscali appena descritti, sono descritte nel Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR)⁹⁹.

In questo testo fondamentale, che riporta le norme sull'imposizione fiscale e dichiarazione dei redditi, il reddito è suddiviso nelle seguenti categorie (estratto TUIR art. 6):

1. redditi fondiari;
2. redditi di capitale;
3. redditi di lavoro dipendente;
4. redditi di lavoro autonomo;
5. redditi di impresa;
6. redditi diversi.

Sono definiti “redditi fondiari”, i redditi inerenti ai terreni e ai fabbricati situati nel territorio. Si distinguono in redditi dominicali dei terreni, redditi agrari e redditi dei fabbricati (estratto TUIR art. 22).

Il **reddito dominicale** è costituito dalla parte dominicale del reddito medio ordinario ritraibile dal terreno attraverso l'esercizio delle attività agricole. Non si considerano produttivi di reddito dominicale i terreni che costituiscono pertinenze di fabbricati urbani, quelli dati in affitto per usi non agricoli, nonché quelli produttivi di reddito di impresa. Il reddito dominicale è determinato mediante l'applicazione di tariffe d'estimo stabilite, secondo le norme della legge catastale (estratto TUIR artt. 24-25).

Il **reddito agrario** è costituito dalla parte del reddito medio ordinario dei terreni imputabile al capitale d'esercizio e al lavoro di organizzazione impiegati, nei limiti della potenzialità del terreno, nell'esercizio di attività agricole su di esso (quali le attività dirette alla coltivazione del terreno, alla silvicoltura e alla funghicoltura; l'allevamento di animali con mangimi ottenibili per almeno un quarto dal terreno e le attività dirette alla produzione di vegetali se la superficie adibita alla produzione è coltivata per almeno la metà del terreno su cui la produzione insiste; le attività dirette alla manipolazione, trasformazione e alienazione di prodotti agricoli e zootecnici, ecc...). Il reddito agrario è determinato mediante l'applicazione di tariffe d'estimo stabilite per ciascuna qualità e classe secondo le norme della legge catastale (estratto TUIR artt. 29-31).

Il **reddito dei fabbricati** è costituito dal reddito medio ordinario ritraibile da ciascuna unità immobiliare urbana. Per unità immobiliari urbane si intendono i fabbricati e le altre costruzioni stabili o le loro porzioni suscettibili di reddito autonomo. Le aree occupate dalle costruzioni e quelle che ne costituiscono pertinenze si considerano parti integranti delle unità immobiliari.

Il reddito medio ordinario delle unità immobiliari è determinato mediante l'applicazione delle tariffe d'estimo, stabilite secondo le norme della legge catastale per ciascuna categoria e classe, oppure, per i fabbricati a destinazione speciale o particolare, mediante stima diretta (estratto TUIR artt. 33 – 34).

Rientrano nei **redditi di capitale** gli interessi e gli altri proventi derivanti da mutui, depositi e conti correnti, dalle obbligazioni e titoli similari; i proventi derivanti dalle cessioni

⁹⁹ D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. (S.O. alla G.U. 31 dicembre 1986, n. 302 e aggiornato dal D.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42) . Vedi <http://www.finanzarapisarda.com/legislazione/tuir/index.php>.

a termine di obbligazioni e titoli similari; le rendite perpetue e le prestazioni annue perpetue; i compensi per prestazioni di fideiussione o di altra garanzia; gli utili derivanti dalla partecipazione in società ed enti soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche; gli utili derivanti dai contratti di associazione in partecipazione; gli utili corrisposti ai mandanti o fiducianti e ai loro aventi causa dalle società o dagli enti che hanno per oggetto la gestione, nell'interesse collettivo di pluralità di soggetti, di masse patrimoniali costituite con somme di denaro e beni; gli altri interessi non aventi natura compensativa e ogni altro provento in misura definitiva derivante dall'impiego di capitale.

Ai fini delle imposte sui redditi si considerano redditi di capitale anche i titoli di partecipazione al capitale di enti, soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche; i buoni fruttiferi e i certificati di deposito con scadenza non inferiore a diciotto mesi emessi da istituti o aziende di credito. Il reddito di capitale è determinato dall'ammontare degli interessi, utili o altri proventi percepiti nel periodo di imposta, senza alcuna deduzione (estratto TUIR artt. 41-42).

Sono **redditi di lavoro dipendente** quelli che derivano da rapporti aventi per oggetto la prestazione di lavoro, con qualsiasi qualifica, alle dipendenze e sotto la direzione di altri, compreso il lavoro a domicilio quando è considerato lavoro dipendente secondo le norme della legislazione sul lavoro. Costituiscono redditi di lavoro dipendente anche le pensioni di ogni genere e gli assegni a esse equiparati (estratto TUIR art. 46).

Sono assimilati ai redditi di lavoro dipendente:

- a) i compensi percepiti, entro i limiti dei salari correnti maggiorati del 20 per cento, dai lavoratori soci delle cooperative di produzione e lavoro, delle cooperative di servizi, delle cooperative agricole e di prima trasformazione dei prodotti agricoli e delle cooperative della piccola pesca;
- b) le indennità e i compensi percepiti a carico di terzi dai prestatori di lavoro dipendente per incarichi svolti in relazione a tale qualità, ad esclusione di quelli che per clausola contrattuale devono essere riversati al datore di lavoro e di quelli che per legge devono essere riversati allo Stato;
- c) le somme da chiunque corrisposte a titolo di borsa di studio o di assegno, premio o sussidio per fini di studio o di addestramento professionale, se il beneficiario non è legato da rapporti di lavoro dipendente nei confronti del soggetto erogante;
- d) le remunerazioni dei sacerdoti di cui agli artt. 24, 33, lettera a), e 34 della legge 20 maggio 1985, n. 222, nonché le congrue e i supplementi di congrua di cui all'art. 33, primo comma, della legge 26 luglio 1974, n. 343;
- e) il trattamento speciale di disoccupazione di cui alla legge 5 novembre 1968, n. 1115;
- f) le indennità, i gettoni di presenza e gli altri compensi corrisposti dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni per l'esercizio di pubbliche funzioni, ad esclusione di quelli che per legge debbono essere riversati allo Stato;
- g) le indennità percepite dai membri del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo e le indennità, comunque denominate, percepite per le cariche elettive.
- h) le rendite vitalizie e le rendite a tempo determinato, costituite a titolo oneroso;
- i) gli altri assegni periodici, comunque denominati, alla cui produzione non concorrono attualmente né capitale né lavoro, compresi quelli indicati alle lettere h) e i) del comma 1

dell'art. 10 tra gli oneri deducibili ed esclusi quelli indicati alla lettera c) del comma 1 dell'art. 41;

- j) le mance percepite dagli impiegati tecnici delle case da gioco (croupiers) direttamente o per effetto del riparto eseguito a cura di appositi organismi costituiti all'interno dell'impresa, in relazione allo svolgimento dell'attività di lavoro subordinato.

Per i redditi indicati alle lettere f), g), h) e i) del comma 1 l'assimilazione ai redditi di lavoro dipendente non comporta le detrazioni previste dall'art. 13. (estratto TUIR art. 47)

Il reddito di lavoro dipendente è costituito da tutti i compensi in denaro o in natura percepiti nel periodo di imposta anche sottoforma di partecipazione agli utili in dipendenza del rapporto di lavoro, comprese le somme percepite a titolo di rimborso di spese inerenti alla produzione del reddito e le erogazioni liberali.

Non concorrono a formare il reddito:

- a) i contributi versati dal datore di lavoro a enti o casse aventi esclusivamente fine previdenziale o assistenziale in conformità a disposizioni di legge, di contratto o di accordo o regolamento aziendale; i contributi versati dal lavoratore a enti o casse aventi esclusivamente fine previdenziale o assistenziale in conformità a disposizioni di legge; i contributi versati dal lavoratore a enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o regolamento aziendale;
- b) le erogazioni fatte dal datore di lavoro, anche in forma assicurativa, in conformità a contratti collettivi o ad accordi e regolamenti aziendali, a fronte di spese sanitarie previste come interamente deducibili alla lettera e) del comma 1 dell'art. 10, purché indicate nel certificato rilasciato dal datore di lavoro in qualità di sostituto di imposta;
- c) nel limite di importo e alle condizioni di cui alla lettera m) del comma 1 dell'art. 10, i premi per assicurazioni sulla vita e contro gli infortuni versati dal datore di lavoro, con o senza ritenuta a carico del lavoratore, in conformità a contratti collettivi o ad accordi e regolamenti aziendali purché indicati nel certificato del datore di lavoro;
- d) le somministrazioni in mense aziendali, o le prestazioni sostitutive, e le prestazioni di servizi di trasporto, anche se affidati a terzi;
- e) l'utilizzazione delle opere e dei servizi di cui al comma 1 dell'art. 65;
- f) le erogazioni liberali eccezionali e non ricorrenti a favore della generalità dei dipendenti o di categorie di dipendenti e quelle di modico valore in occasione di festività, nonché i sussidi occasionali;
- g) i compensi reversibili di cui alle lettere b) e f) del comma 1 dell'art. 47.

Sono **redditi di lavoro autonomo** quelli che derivano dall'esercizio di arti e professioni. Per esercizio di arti e professioni si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di attività di lavoro autonomo diverse da quelle considerate nel capo VI (reddito di imprese), compreso l'esercizio in forma associata di cui alla lettera c) del comma 3 dell'art. 5.

Sono inoltre redditi di lavoro autonomo (estratto TUIR art. 49):

- a) i redditi derivanti dagli uffici di amministratore, sindaco o revisore di società, associazioni e altri enti con o senza personalità giuridica, dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili, dalla partecipazione a collegi e commissioni e da altri rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Si considerano tali i rapporti aventi per oggetto la prestazione di attività, non rientranti nell'oggetto dell'arte o professione esercitata dal contribuente ai sensi del comma 1, che pur

avendo contenuto intrinsecamente artistico o professionale sono svolte senza vincolo di subordinazione a favore di un determinato soggetto nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita;

- b) i redditi derivanti dall'utilizzazione economica, da parte dell'autore o inventore, di opere dell'ingegno, di brevetti industriali e di processi, formule o informazioni relativi a esperienze acquisite in campo industriale, commerciale o scientifico, se non sono conseguiti nell'esercizio di imprese commerciali;
- c) le partecipazioni agli utili di cui alla lettera f) del comma 1 dell'art. 41 quando l'apporto è costituito esclusivamente dalla prestazione di lavoro;
- d) le partecipazioni agli utili spettanti ai promotori e ai soci fondatori di società per azioni, in accomandita per azioni e a responsabilità limitata;
- e) le indennità per la cessazione di rapporti di agenzia;
- f) i redditi derivanti dall'attività di levata dei protesti esercitata dai segretari comunali ai sensi della legge 12 giugno 1973, n. 349.

Il reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni è costituito dalla differenza tra l'ammontare dei compensi in denaro o in natura percepiti nel periodo di imposta, anche sottoforma di partecipazione agli utili, e quello delle spese sostenute nel periodo stesso nell'esercizio dell'arte o della professione, salvo quanto stabilito nei successivi commi. I compensi sono computati al netto dei contributi previdenziali e assistenziali stabiliti dalla legge a carico del soggetto che li corrisponde. Il reddito derivante dai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui alla lettera a) del comma 2 dell'art. 49 è costituito dall'ammontare dei compensi in denaro o in natura percepiti nel periodo di imposta, anche sottoforma di partecipazione agli utili, con esclusione delle somme documentate e rimborsate per spese di viaggio, alloggio e vitto relative alle prestazioni effettuate fuori del territorio comunale, ridotto del 5 per cento a titolo di deduzione forfettaria delle altre spese; la riduzione non si applica alle indennità percepite per la cessazione del rapporto (estratto TUIR art. 50).

Sono **redditi di impresa** (estratto TUIR art. 50):

- a) quelli che derivano dall'esercizio di imprese commerciali.
- b) i redditi derivanti dall'esercizio di attività organizzate in forma di impresa dirette alla prestazione di servizi che non rientrano nell'art. 2195 del codice civile;
- c) i redditi derivanti dallo sfruttamento di miniere, cave, torbiere, saline, laghi, stagni e altre acque interne;
- d) i redditi dei terreni, per la parte derivante dall'esercizio delle attività agricole di cui all'art. 29, pur se nei limiti ivi stabiliti, ove spettino ai soggetti indicati nelle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 87.

Il reddito d'impresa, salvo quanto disposto nell'art. 79, è determinato apportando all'utile o alla perdita risultante dal conto economico, relativo all'esercizio chiuso nel periodo di imposta, le variazioni in aumento o in diminuzione conseguenti all'applicazione dei criteri stabiliti nelle successive disposizioni del presente testo unico¹⁰⁰ (estratto TUIR art. 51).

¹⁰⁰ Vedi artt. 53-80 TUIR

Sono **redditi diversi**, se non sono conseguiti nell'esercizio di arti e professioni o di imprese commerciali o da società in nome collettivo e in accomandita semplice, né in relazione alla qualità di lavoratore dipendente (estratto TUIR art 81):

- a) le plusvalenze realizzate mediante la lottizzazione di terreni, o l'esecuzione di opere intese a renderli edificabili, e la successiva vendita, anche parziale, dei terreni e degli edifici;
- b) le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di beni immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni, esclusi quelli acquisiti per successione o donazione e le unità immobiliari urbane che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del cedente o dei suoi familiari, nonché, in ogni caso, le plusvalenze realizzate a seguito di cessioni a titolo oneroso di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione;
- c) le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di partecipazioni sociali, escluse quelle acquisite per successione, superiori al 2, al 5 o al 10 per cento del capitale della società secondo che si tratti di azioni ammesse alla borsa o al mercato ristretto, di altre azioni o di partecipazioni non azionarie. La percentuale di partecipazione è determinata tenendo conto di tutte le cessioni effettuate nel corso di dodici mesi ancorché nei confronti di soggetti diversi; si considerano cedute per prime le partecipazioni acquisite in data più recente;
- c-bis) le plusvalenze diverse da quelle imponibili ai sensi della lettera c), realizzate mediante cessione a titolo oneroso di azioni, quote rappresentative del capitale o del patrimonio e di altre partecipazioni analoghe, nonché dei certificati rappresentativi di partecipazioni in società, associazioni, enti e altri organismi nazionali ed esteri, di obbligazioni convertibili, diritti di opzione e ogni altro diritto, che non abbia natura di interesse, connesso ai predetti rapporti, ancorché derivanti da operazioni a premio e da compravendita a pronti o a termine. Non si tiene conto delle plusvalenze realizzate se il periodo intercorso tra la data dell'acquisto o della sottoscrizione per ammontare superiore a quello spettante in virtù del diritto di opzione e la data della cessione è superiore a quindici anni; si considerano cedute per prime le partecipazioni acquisite in data più recente;
- c-ter) le plusvalenze realizzate mediante cessioni a termine di valute estere ovvero conseguite attraverso altri contratti che assumono, anche in modo implicito, valori a termine delle valute come riferimento per la determinazione del corrispettivo. Per le cessioni a termine le suddette plusvalenze sono costituite dalla differenza fra il corrispettivo della cessione e quello dell'acquisto della valuta ceduta, se l'acquisto è contestuale alla stipula del contratto a termine, e, negli altri casi, dalla differenza tra il corrispettivo della cessione e il valore della valuta ceduta, al cambio a pronti vigente alla data della stipula del contratto. Per gli altri contratti le plusvalenze sono costituite dalla differenza tra il valore a termine della valuta assunto come riferimento e il corrispettivo dell'acquisto della valuta, se l'acquisto è contestuale alla stipula del contratto, e, negli altri casi, dalla differenza tra il suddetto valore e quello a pronti della valuta, al cambio vigente alla data di stipula del contratto. Non sono considerate plusvalenze quelle conseguite attraverso contratti uniformi a termine negoziati nei mercati regolamentati di cui all'art. 23 della L. 2 gennaio 1991, n. 1;

- d) le vincite delle lotterie, dei concorsi a premio, dei giochi e delle scommesse organizzati per il pubblico e i premi derivanti da prove di abilità o dalla sorte nonché quelli attribuiti in riconoscimento di particolari meriti artistici, scientifici o sociali;
- e) i redditi di natura fondiaria non determinabili catastalmente, compresi quelli dei terreni dati in affitto per usi non agricoli;
- f) i redditi di beni immobili situati all'estero;
- g) i redditi derivanti dall'utilizzazione economica di opere dell'ingegno, di brevetti industriali e di processi, formule e informazioni relativi a esperienze acquisite in campo industriale, commerciale o scientifico, salvo il disposto della lettera b) del comma 2 dell'art. 49;
- h) i redditi derivanti dalla concessione in usufrutto e dalla sublocazione di beni immobili, dall'affitto, locazione, noleggio o concessione in uso di veicoli, macchine e altri beni mobili, dall'affitto e dalla concessione in usufrutto di aziende; l'affitto e la concessione in usufrutto dell'unica azienda da parte dell'imprenditore non si considerano fatti nell'esercizio dell'impresa, ma in caso di successiva vendita totale o parziale le plusvalenze realizzate concorrono a formare il reddito complessivo come redditi diversi;
- i) i redditi derivanti da attività commerciali non esercitate abitualmente;
- j) i redditi derivanti da attività di lavoro autonomo non esercitate abitualmente o dall'assunzione di obblighi di fare, non fare o permettere;
- m) le indennità di trasferta e i rimborsi forfettari di spesa, percepiti da soggetti che svolgono attività sportiva dilettantistica, di cui alla legge 25 marzo 1986, n. 80.

4.3.5. La qualità dei dati fiscali: errori di copertura dell'archivio SIATEL

Come si vedrà in seguito, gli archivi fiscali SIATEL relativi al comune di Brescia sono molto utili per una stima sui redditi percepiti dagli individui e dalle famiglie residenti, ma presentano un difetto o “errore di copertura”. E' un problema controllabile, non di grossa entità, ma è bene renderlo evidente per coloro che vorranno utilizzare questi dati per i loro scopi conoscitivi.

Consiste nel fatto che nei modelli fiscali SIATEL, relativi a un solo comune, sono contenute informazioni relative anche a individui che non sono più residenti e, d'altro lato, mancano quelle relative ai nuovi residenti, cioè coloro che risiedono nel comune da poco tempo. Questo problema è dovuto, in poche parole, a uno “sfasamento temporale” nell'aggiornamento della variabile residenza e domicilio fiscale presenti nei modelli fiscali e alle modalità di estrazione dei records per realizzare gli archivi a livello comunale.

La scoperta di questo difetto di copertura è stata possibile attraverso alcune analisi condotte sui dati originari e sul panel realizzato in questo studio. In particolare, per l'anno 2005, sono state messe a confronto alcune elaborazioni condotte sul totale delle dichiarazioni provenienti dai modelli fiscali 730, 770 e UPf e quelle condotte sul campione di famiglie estratto dall'Anagrafe e integrato con i dati fiscali.

Dagli archivi fiscali, è emerso che la percentuale dei dichiaranti sopra i 15 anni sul totale della popolazione, è pari all'86,2% (tav. 4.1). In altre parole, più di quattro su cinque persone percepiscono un reddito, in qualità di lavoratori o pensionati. Nel restante 13,8%

della popolazione bresciana figurano gli studenti, le casalinghe, i disoccupati e tutti coloro che non lavorano e che non percepiscono un reddito di qualsiasi natura.

Ripetendo la stessa analisi per i dati del campione dell'archivio longitudinale realizzato e abbinato ai dati fiscali, contrariamente a quanto ci aspettavamo, il quadro dei dichiaranti cambia sostanzialmente: i dichiaranti con più di 15 anni (lavoratori e pensionati) scendono al 75,2%, mentre la percentuale dei “non dichiaranti” sul totale della popolazione corrispondente, sale al 24,8%. Come prima, in questo gruppo, rientrano i disoccupati e gli inoccupati, come le casalinghe e gli studenti (esclusi i pensionati che sono considerati “perceptor di reddito”). Questo è un risultato inatteso, poiché ci si aspettava di registrare la stessa percentuale di dichiaranti e “non dichiaranti” ottenuta con i dati fiscali relativi all'universo dei modelli.

Dopo numerosi controlli del database originario e del campione al fine di trovare la causa di questa discrepanza, si è arrivati alla conclusione che il problema era in qualche modo connesso alla fase di *record-linkage*. Infatti, si è notato che, durante l'abbinamento dei records, non c'era perfetta corrispondenza tra gli individui provenienti dall'archivio fiscale e quello anagrafico, ossia diversi records fiscali non si abbinavano con quelli anagrafici e viceversa. Per questo motivo nel panel è salito il numero dei “non dichiaranti”, ossia di coloro che sembra non abbiano percepito alcun reddito. In seguito, si è scoperto che il *link* della popolazione anagrafica residente con i modelli fiscali non avviene nella maggior parte dei casi in cui la residenza del contribuente riportata nel modello fiscale è diversa dal domicilio fiscale. Questo fenomeno accade soprattutto nei modelli 770, in cui le informazioni sul contribuente sono più imprecise e non continuamente aggiornate, essendo rilasciate dal datore di lavoro e non dallo stesso contribuente.

Tav. 4.1 - Individui per presenza o assenza di contribuzione per modello di dichiarazione (valori assoluti e percentuali) – Universo - Anni 2005				
Individui per modello di dichiarazione	Universo		Campione abbinato¹⁰¹	
	Valori Assoluti	Valori Percentuali	Valori Assoluti	Valori Percentuali
Modello 730	54.780	37,8	4.548	41,0
Modello 770 - S (ridotto)	54.792	38,0	3.981	35,9
Modello UNICO Persone Fisiche	34.943	24,3	2.571	23,2
Totale Contribuenti	144.515	100,0	11.110	100,0
Dichiaranti con età >15 anni	144.277	86,2	11.090	75,2
Non dichiaranti con età >=15 anni	23.115	13,8	3.649	24,8
Totale Popolazione età >=15 anni	167.392	100,0	14.739	100,0

¹⁰¹ I dati campionari linkati con quelli fiscali e distinti per modello di dichiarazione non corrispondono con quelli presentati nella tav. 5.14. La differenza è dovuta al fatto, che in questo caso, sono stati eliminati i contribuenti che possedevano solo redditi diversi da quelli da lavoro o da pensione (come ad esempio i redditi da fabbricati) e che pertanto non sono da considerare “occupati”.

Tav. 4.2 - Contribuenti per città fiscale diversa da quella bresciana (valori assoluti e percentuali) – Anno 2005			
	Numerosità modelli (a)	Individui con domicilio Fiscale diverso da Brescia (b)	% individui con domicilio fiscale diverso da Brescia su n° modelli (b/a)
Modello 730	54.417	1.737	3,2
Modello 770 - S (ridotto)	54.691	7.911	14,5
Modello UNICO Persone Fisiche	34.943	1.155	3,3
Link campione anagrafico con modello 730	4.641	103	2,2
Link campione anagrafico con modello 770	3.982	136	3,4
Link campione anagrafico con modello UNICO PF	2.753	54	2,0

Conferma questo risultato, il fatto che dopo aver eseguito il *link* tra l'Anagrafe e il modello 770, i records che presentano lo sfasamento di aggiornamento sulle variabili indicate, non si agganciano con il campione anagrafico. Di conseguenza, la percentuale di individui che presentano domicilio fiscale diverso dal comune di Brescia, cala notevolmente, passando da 14,5% del modello 770 originario al 3,4% del campione abbinato (tav. 4.2).

In sostanza, la spiegazione del mancato abbinamento tra anagrafe e modelli fiscali è imputabile al mancato aggiornamento della variabile "residenza" nei modelli fiscali e al fatto che i record degli individui da includere nei modelli fiscali dell'archivio SIATEL sono individuati basandosi su questa variabile. Così, nei modelli fiscali di SIATEL figurano anche le dichiarazioni dei redditi degli individui che sono residenti a Brescia, ma che hanno domicilio fiscale diverso da quello di residenza. Molto spesso, il domicilio fiscale è la nuova residenza dell'individuo¹⁰² ed è già registrato nelle anagrafi dei corrispondenti comuni. Pertanto, l'aver selezionato i modelli fiscali secondo la variabile "residenza" e non avere aggiornato questa variabile determinano, nelle liste fiscali, la presenza di dichiarazioni dei redditi di coloro che hanno un domicilio fiscale e, quindi una residenza, che non trova corrispondenza con quella anagrafica bresciana e la mancanza di dichiarazioni dei redditi degli individui che hanno domicilio fiscale a Brescia, ma residenza fiscale in altro comune. Per questo motivo, i modelli fiscali di cui disponiamo non trovano pienamente corrispondenza con i nominativi dell'anagrafe.

Se avessimo avuto la possibilità di recuperare su tutto il territorio nazionale i modelli fiscali degli individui residenti e iscritti nell'anagrafe bresciana, sicuramente il numero dei mancati link si sarebbe ridotto e non si sarebbero verificati errori di copertura.

Ovviamente, nelle analisi sui redditi seguente (cap. 6), si dovrà tenere conto della mancanza di informazioni sui redditi di coloro le cui dichiarazioni dei redditi sono state

¹⁰² Queste nostre conclusioni sono supportate anche dalla presenza degli indirizzi di abitazione presente nei modelli fiscali, dato che è riportato l'indirizzo di effettivo domicilio (corrispondente a quello fiscale) e non quello della città di residenza. Inoltre, lo sfasamento temporale della residenza tra le fonti anagrafiche e quelle fiscali è dovuta alla data di riferimento della variabile in questione: nell'anagrafe la residenza è aggiornata al 31 dicembre, mentre nei modelli fiscali è aggiornata al 1 gennaio dello stesso anno.

presentate al fisco, ma sono state riportate in archivi fiscali relativi ad altri comuni e non in quelli che abbiamo a disposizione.

In generale, questo errore di copertura determina una sottostima del reddito complessivo familiare abbassandone i valori medi e mediani e andando ad aumentare la categoria delle famiglie che sono “senza reddito dichiarato”¹⁰³.

La presenza di individui che sono “apparentemente” senza reddito dà origine a famiglie “apparentemente” senza reddito: aggregando i dati individuali e ricostruendo i redditi familiari emerge la situazione “particolare”, rappresentata dalla presenza di un 9-10% di famiglie bresciane che non possiede percettori di reddito al suo interno. Questo significa che, a fronte della presenza di queste famiglie in Anagrafe, non sono presenti le dichiarazioni dei redditi dei componenti di queste famiglie nei modelli fiscali estratti da SIATEL per il comune di Brescia, la cui principale motivazione risiede nel fatto che una quota non definibile di queste sfugge alla rilevazione perché non presente negli archivi.

Un’ipotesi che si può fare è che, poiché la mancanza di abbinamento con l’anagrafe dipende dai trasferimenti degli individui in altre o da altre città, è molto probabile che si trasferisca una famiglia intera e non una sola persona della famiglia, a meno che questa non si distacchi dalla famiglia di origine e ne crei una nuova (quindi in ogni caso, questo individuo non fa più parte della famiglia campionata). Pertanto, le analisi sui redditi delle famiglie con almeno un individuo dichiarante non sono influenzate dalla presenza degli individui senza dichiarazione, nel senso che il reddito familiare non viene sottostimato, al suo interno.¹⁰⁴

Nonostante tutto, gli archivi fiscali utilizzati, nel complesso, forniscono risultati coerenti con quelli provenienti da altre fonti¹⁰⁵.

4.3.6. Differenze tra reddito reale e reddito stimato

La stima del reddito delle famiglie e della povertà economica attraverso le dichiarazioni fiscali rilasciate dai contribuenti può sottostimare il “reddito reale”, effettivamente percepito dalle famiglie. Questo aspetto, legato alla natura del dato amministrativo, costituisce l’elemento qualitativo ritenuto maggiormente problematico per l’uso della fonte fiscale (Palamenghi, Riva, Trentini, 2005).

Molteplici possono essere le cause che determinano una sostanziale differenza tra i redditi veramente “percepiti” dalle famiglie e quelli dichiarati al Fisco. Tra questi, la possibilità per alcuni contribuenti di essere esentati dal presentare la dichiarazione dei redditi, che riduce la copertura degli archivi fiscali rispetto a tutti i detentori di reddito esistenti; il fatto che, nelle dichiarazioni fiscali, non devono essere riportate le rendite e i redditi che provengono dalle attività finanziarie; la presenza di deduzioni illegali e legali dall’imponibile (evasione ed elusione fiscale); la presenza di lavoro irregolare; infine l’errore di copertura del SIATEL descritto nel paragrafo precedente.

¹⁰³ Vedi cap. 6

¹⁰⁴ Questo gruppo di famiglie, comunque, sarà oggetto di approfondimenti (cap. 6) in relazione alle loro caratteristiche demografiche per poter capire meglio chi sono e se sono costituite da categorie vulnerabili/rischio povertà, come ad esempio le famiglie “mantenute”.

¹⁰⁵ Vedi par. 8.3.

Negli archivi fiscali non sono presenti i redditi esenti da Irpef, come le pensioni sociali, pensioni di guerra, pensioni di invalidità, indennità di accompagnamento, rendite per infortunio permanente. Inoltre, come si è già indicato in precedenza¹⁰⁶, i contribuenti che soddisfano certe condizioni di reddito percepito (inferiori a una soglia e con certe caratteristiche) sono esentati dal presentare la dichiarazione dei redditi, a meno che loro stessi non la presentino per richiedere i contributi sulle spese sanitarie o di mutuo sostenute nell'anno. La presenza dei contribuenti "esentati" costituisce un problema soprattutto per la ricostruzione di alcuni redditi "autonomi". In effetti, per i dipendenti e pensionati non si presentano problemi nel recuperare le loro informazioni, poiché i redditi percepiti da queste categorie sono ricavati dalle dichiarazioni rilasciate dai datori di lavoro (CUD) o dall'ente previdenziale (come l'INPS) e presenti nell'archivio dei 770-S. Per alcune categorie di lavoratori autonomi (gli agenti e i rappresentanti di commercio), se non presentano la dichiarazione perché esenti, non è possibile reperire le loro informazioni in nessun archivio, sfuggendo così alla ricostruzione dei redditi familiari e creando una sottostima di questi.

Per quanto riguarda le deduzioni illegali e legali dall'imponibile, è ovvio, che la presenza di entrambi i fenomeni alterano e distorcono il contenuto informativo del sistema informativo che li raccoglie (Fattore, Mezzanzanica, 2007). E' comunque un fattore positivo il fatto che la provincia di Brescia registra la propensione a evadere tra le più basse d'Italia (attorno al 10%, ossia 10 euro di evasione ogni 100 euro versate, contro il 38% della media nazionale), anche se in valore assoluto, le somme che non vengono versate nelle casse dell'erario sono molto elevate (Agenzia delle Entrate - DataBaseGeomarket)¹⁰⁷.

Anche la presenza di lavoro "sommerso" o irregolare, contribuisce ad ampliare le differenze tra il reddito reale e quello dichiarato. Secondo le misure sull'economia sommersa dell'ISTAT, in Italia nel 2005 e nel 2006 ben il 12% degli occupati erano lavoratori irregolari¹⁰⁸ (ISTAT, 2008).

In generale, si può affermare che nella fonte fiscale sono presenti contemporaneamente informazioni complete e di elevata qualità, con informazioni incomplete e di bassa qualità (Palamenghi, Riva, Trentini, 2005). In altre parole, è presente un'elevata eterogeneità nella qualità delle dichiarazioni fiscali: si passa infatti dalle dichiarazioni con la presenza di informazioni di qualità elevata (con una quota non dichiarata presumibilmente bassa) a quelle con informazioni di qualità bassa (con una quota non dichiarata presumibilmente alta). Questo aspetto si diversifica secondo i casi ed è probabilmente legato alle caratteristiche del contribuente. E' presumibile, infatti, che l'accuratezza dei dati sia maggiore per quelle categorie di famiglie che più difficilmente possono mettere in atto comportamenti fiscali elusivi o evasivi, come per esempio i lavoratori dipendenti. Mentre in altre categorie, come quelle dei lavoratori autonomi, è più facile che il reddito dichiarato sia inferiore rispetto a quello di un dipendente che svolga un'attività analoga (Palamenghi, Riva, Trentini, 2005).

¹⁰⁶ Vedi nota 94 di questo capitolo.

¹⁰⁷ Corriere della Sera, 3 aprile 2011

¹⁰⁸ Sono definite non regolari le prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rientrano in tale categoria le prestazioni lavorative: 1) continuative svolte non rispettando la normativa vigente; 2) occasionali, svolte da persone non attive in quanto studenti, casalinghe o pensionati; 3) svolte dagli stranieri non residenti e non regolari; 4) plurime, cioè le attività ulteriori rispetto alla principale e non dichiarate alle istituzioni fiscali. (ISTAT, 2008).

Si tenga presente che la problematica della stima dei redditi non dichiarati è presente in tutte le rilevazioni dei redditi, anche in quelle condotte mediante intervista diretta, in cui reticenze, timori di controlli o altre ragioni possono indurre l'intervistato a non dichiarare l'esatto ammontare del reddito percepito. Nell'indagine diretta si possono verificare casi di autoselezione delle famiglie con situazioni reddituali "semplici", tagliando, in un certo senso, le code della distribuzione delle famiglie per livelli di reddito, laddove, presumibilmente, si nascondono situazioni complesse (situazioni di povertà estrema o estrema ricchezza).

Per questo motivo, nelle indagini in cui si vuole stimare il reddito, vengono spesso adottate varie tecniche e metodologie statistiche per aumentare la qualità del dato, come è stato fatto, ad esempio nell'indagine sui Redditi e Condizioni di vita (EU-SILC) dell'ISTAT. In quella esperienza, infatti, le stime dei redditi ottenute tramite intervista diretta sono state messe a confronto con i redditi derivanti dagli archivi amministrativi fiscali dell'Agenzia delle Entrate, riallineando le une con le altre¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Vedi par.3.2.

5. LA COSTRUZIONE DELL'INDAGINE LONGITUDINALE

5.1. Introduzione

Dopo l'ampia fase di studio metodologico preliminare sulle indagini ripetute nel tempo, sui panel e sull'*attrition* e dopo aver eseguito varie sperimentazioni conoscitive sui dati campionari anagrafici e sull'applicazione delle metodologie descritte, si è pervenuti alla conclusione di realizzare un panel amministrativo basato su un campione di famiglie estratte al tempo t dall'Anagrafe comunale, mediante disegno casuale semplice, e aggiornato nel tempo mediante le *following-up rules* adottate anche in sedi internazionali. Inoltre, si è deciso di introdurre, quale ulteriore elemento correttivo per limitare il logorio del campione, un campione rappresentativo delle nuove famiglie entrate a far parte della popolazione tra il tempo t e $t+k$. L'indagine longitudinale è stata realizzata dall'anno 2005 all'anno 2008.

5.2. Il campione

In base allo studio degli errori campionari, è stata stabilita la numerosità campionaria (8 mila famiglie e 16.899 individui) per il campione di famiglie residenti nel comune di Brescia estratte in modo casuale dagli archivi anagrafici comunali nell'anno 2005.

E' stata scelta una numerosità piuttosto elevata per garantire la rappresentatività statistica delle principali variabili di interesse per le nostre analisi (reddito per tipologia e dimensione familiare, ecc.)

In seguito, sono stati creati i campioni degli anni seguenti al 2005 adottando le *following-up rules*, e, per ciascun anno, se ne è verificata la rappresentatività rispetto alla popolazione anagrafica (tav. 5.1 - 5.12).

Dall'analisi di queste elaborazioni, si può notare che le regole di inseguimento permettono di aggiustare il campione e di renderlo rappresentativo rispetto alle principali caratteristiche individuali e familiari della popolazione, ad eccezione di quelle del capofamiglia (solo per gli anni 2007 e 2008), per le quali, in sede di analisi, si dovrà tenere conto di lievi scostamenti (sovrarappresentazioni o sottorappresentazioni) dal fenomeno oggetto di studio.

Tav. 5.1 - Distribuzioni assolute e percentuali degli individui del campione e della popolazione anagrafica del 2005, per età, sesso e cittadinanza

Variabile	Campione (a)		Popolazione anagrafica (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	2.160	12,8	25.075	13,1
15-29	2.527	15,0	27.764	14,5
30-44	4.134	24,5	46.966	24,5
45-59	3.393	20,1	38.380	20,0
60-74	3.015	17,8	33.779	17,6
75-89	1.524	9,0	18.257	9,5
90 e più	146	0,9	1.748	0,9
Sesso				
Maschio	8.083	47,8	91.835	47,8
Femmina	8.816	52,2	100.134	52,2
Cittadinanza				
Italiana	14.743	87,2	167.692	87,4
Straniera	2.156	12,8	24.227	12,6
Totale	16.899	100,0	191.969	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 5.2 - Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie del campione e della popolazione nel 2005, per tipologia familiare e numero dei componenti

Variabile	Campione (a)		Popolazione anagrafica (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Tipologia familiare				
Persona sola	3.302	41,3	37.287	41,2
Persona sola con altri	370	4,6	3.788	4,2
Coppia senza figli	1.387	17,3	15.352	17,0
Coppia con figli	2.009	25,1	23.410	25,9
Monogenitore con figli	932	11,7	10.703	11,8
Numero Componenti				
Uno	3.302	41,3	37.287	41,2
Due	2.158	27,0	23.824	26,3
Tre	1.331	16,6	15.572	17,2
Quattro	908	11,4	10.377	11,5
Cinque e più	301	3,8	3.480	3,8
Totale	8.000	100,0	90.540*	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 5.3 - Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie del campione e della popolazione anagrafica del 2005, per età, sesso e cittadinanza del capofamiglia				
Variabile	Campione (a)		Popolazione anagrafica (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	0	0,0	5	0,0
15-29	491	6,1	5.010	5,5
30-44	2.218	27,7	25.433	28,1
45-59	2.027	25,3	22.686	25,1
60-74	1.928	24,1	21.584	23,8
75-89	1.220	15,3	14.396	15,9
90 e più	116	1,5	1.426	1,6
Sesso				
Maschio	5.229	65,4	58.506	64,6
Femmina	2.771	34,6	32.034	35,4
Cittadinanza				
Italiana	6.943	86,8	78.472	86,7
Straniera	1.057	13,2	12.068	13,3
Totale	8.000	100,0	90.540	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 5.4 - Distribuzioni assolute e percentuali del campione aggiornato e della popolazione anagrafica del 2006, per età, sesso e cittadinanza				
Variabile	Campione aggiornato		Popolazione anagrafica (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	2.190	12,8	25.134	13,2
15-29	2.496	14,6	27.089	14,2
30-44	4.168	24,4	45.712	24,0
45-59	3.377	19,8	38.137	20,0
60-74	3.089	18,1	34.108	17,9
75-89	1.611	9,4	18.798	9,9
90 e più	157	0,9	1.726	0,9
Sesso				
Maschio	8.185	47,9	91.104	47,8
Femmina	8.903	52,1	99.600	52,2
Cittadinanza				
Italiana	14.774	86,5	165.290	86,7
Straniera	2.314	13,3	25.414	13,3
Totale	17.088	100,0	190.704	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 5.5 - Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie del campione aggiornato e della popolazione nel 2006, per tipologia familiare e numero dei componenti				
Variabile	Campione Aggiornato		Popolazione anagrafica (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Tipologia familiare				
Persona sola	3.318	41,0	37.225	41,3
Persona sola in convivenza	24	0,3	-	-
Persona sola con altri	386	4,8	3.740	4,2
Coppia senza figli	1.421	17,6	15.393	17,1
Coppia con figli	1.990	24,6	22.885	25,4
Monogenitore con figli	957	11,8	10.835	12,0
Numero Componenti				
Uno	3.342	41,3	37.225	41,3
Due	2.217	27,4	23.882	26,5
Tre	1.308	16,2	15.122	16,8
Quattro	915	11,3	10.344	11,5
Cinque e più	314	3,9	3.505	3,9
Totale	8.096	100,0	90.078	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 5.6 - Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie del campione aggiornato e della popolazione anagrafica del 2006, per età, sesso e cittadinanza del capofamiglia				
Variabile	Campione Aggiornato		Popolazione anagrafica (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	0	0,0	3	0,0
15-29	437	5,4	4.575	5,1
30-44	2.294	28,3	24.852	27,6
45-59	1.982	24,5	22.690	25,2
60-74	1.980	24,5	21.727	24,1
75-89	1.282	15,8	14.820	16,5
90 e più	121	1,5	1.411	1,6
Sesso				
Maschio	5.253	64,9	57.787	64,2
Femmina	2.843	35,1	32.291	35,8
Cittadinanza				
Italiana	70,12	86,6	78.015	86,6
Straniera	1.084	13,4	12.063	13,4
Totale	8.096	100,0	90.078	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 5.7 - Distribuzioni assolute e percentuali del campione aggiornato e della popolazione anagrafica del 2007, per età, sesso e cittadinanza				
Variabile	Campione aggiornato		Popolazione anagrafica (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	2.253	13,1	25.194	13,2
15-29	2.441	14,2	26.738	14,0
30-44	4.165	24,2	44.981	23,6
45-59	3.380	19,6	38.305	20,1
60-74	3.171	18,4	34.459	18,1
75-89	1.661	9,6	19.251	10,1
90 e più	168	1,0	1.752	0,9
Sesso				
Maschio	8.267	48,0	90.975	47,7
Femmina	8.972	52,0	99.705	52,3
Cittadinanza				
Italiana	14.781	85,7	163.256	85,6
Straniera	2.458	14,3	27.424	14,4
Totale	17.239	100,0	190.680	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 5.8 - Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie del campione aggiornato e della popolazione nel 2007, per tipologia familiare e numero dei componenti				
Variabile	Campione Aggiornato		Popolazione anagrafica (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Tipologia familiare				
Persona sola	3.354	41,0	37.962	41,9
Persona sola in convivenza	38	0,5	-	-
Persona sola con altri	385	4,7	3.736	4,1
Coppia senza figli	1.430	17,5	15.482	17,1
Coppia con figli	1.993	24,4	22.379	24,7
Monogenitore con figli	981	12,0	11.071	12,2
Numero Componenti				
Uno	3.392	41,5	37.962	41,9
Due	2.223	27,2	24.032	26,5
Tre	1.339	16,4	14.896	16,4
Quattro	912	11,1	10.231	11,3
Cinque e più	315	3,9	3.509	3,9
Totale	8.181	100,0	90.630	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 5.9 - Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie del campione aggiornato e della popolazione anagrafica del 2007, per età, sesso e cittadinanza del capofamiglia

Variabile	Campione Aggiornato		Popolazione anagrafica(a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	0	0	4	0,0
15-29	408	5,0	4.473	4,9
30-44	2.321	28,4	24.676	27,2
45-59	1.992	24,3	22.985	25,4
60-74	2.010	24,6	21.872	24,1
75-89	1.314	16,1	15.149	16,7
90 e più	136	1,7	1.471	1,6
Sesso				
Maschio	5.295	64,7	57.618	63,6
Femmina	2.886	35,3	33.012	36,4
Cittadinanza				
Italiana	7.046	86,1	77.671	85,7
Straniera	1.134	13,9	12.959	14,3
Totale	8.181	100,0	90.630	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 5.10 - Distribuzioni assolute e percentuali del campione aggiornato e della popolazione anagrafica del 2008, per età, sesso e cittadinanza

Variabile	Campione aggiornato		Popolazione anagrafica (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	2.320	13,2	25.645	13,3
15-29	2.490	14,2	27.234	14,1
30-44	4.145	23,6	44.565	23,2
45-59	3.466	19,8	38.752	20,1
60-74	3.200	18,3	34.734	18,0
75-89	1.747	10,0	19.835	10,3
90 e più	163	0,9	1.710	0,9
Sesso				
Maschio	8.390	47,9	91.602	47,6
Femmina	9.141	52,1	100.873	52,4
Cittadinanza				
Italiana	14.800	84,4	162.239	84,3
Straniera	2.731	15,6	30.236	15,6
Totale	17.531	100,0	192.475	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 5.11 - Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie del campione aggiornato e della popolazione nel 2008, per tipologia familiare e numero dei componenti				
Variabile	Campione Aggiornato		Popolazione anagrafica (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Tipologia familiare				
Persona sola	3.423	41,2	38.684	41,3
Persona sola in convivenza	53	0,6	-	-
Persona sola con altri	413	5,0	4.072	4,3
Coppia senza figli	1.406	16,9	15.559	16,6
Coppia con figli	1.996	24,0	22.010	23,5
Monogenitore con figli	1.019	12,3	11.352	12,1
Numero Componenti				
Uno	3.476	41,8	38.684	42,2
Due	2.210	26,6	24.345	26,6
Tre	1.365	16,4	14.815	16,2
Quattro	922	11,1	10.130	11,0
Cinque e più	337	4,1	3.703	4,0
Totale	8.310	100,0	91.677	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Tav. 5.12 - Distribuzioni assolute e percentuali delle famiglie del campione aggiornato e della popolazione anagrafica del 2008, per età, sesso e cittadinanza del capofamiglia				
Variabile	Campione Aggiornato		Popolazione anagrafica (a)	
	V. Assoluto	V. Percentuale	V. Assoluto	V. Percentuale
Classi di età				
0-14	1	0,0	8	0,0
15-29	412	5,0	4.519	4,9
30-44	2.298	27,7	24.628	26,9
45-59	2.068	24,9	23.484	25,6
60-74	2.037	24,5	22.040	24,0
75-89	1.361	16,4	15.558	17,0
90 e più	133	1,6	1.440	1,6
Sesso				
Maschio	5.296	63,7	57.563	62,8
Femmina	3.014	36,3	34.114	37,2
Cittadinanza				
Italiana	7.090	85,3	77.788	84,9
Straniera	1.220	14,7	13.889	15,1
Totale	8.310	100,0	91.677	100,0

(a) Escluse le persone che vivono in convivenze (istituti, carceri, ospedali, ecc.)

Semplificando in un prospetto riassuntivo (tav. 5.13), l'applicazione delle *following-up rules* ha avuto le seguenti caratteristiche per gli anni 2005-2008:

- Il numero degli individui è cresciuto, come conseguenza dell'inclusione dei componenti delle nuove famiglie estratte in ciascun anno, al netto di coloro che sono emigrati fuori dal comune.
- Il numero delle famiglie è cresciuto negli anni, risultante dell'incremento registrato dagli individui.
- Il numero dei coabitanti tocca nell'ultimo anno valori piuttosto elevati come conseguenza delle dinamiche familiari avvenute nell'arco dei quattro anni considerati tutti assieme, incluse le nuove nascite e le nuove famiglie create per la separazione delle prime. Si ricordi che i coabitanti familiari degli individui campione non diventano unità campione e sono inclusi nel campione, solo per le stime trasversali, fintanto che convivono con un'unità del campione originario.

Tav. 5.13 – Schema riassuntivo dell'applicazione delle following-up rules al campione di famiglie iniziale – Anni 2005-2008					
Anno	Numero Famiglie	Numero Individui Campione	Individui Non Campioni (Coabitanti)	Nuove Famiglie Campionate	Nuovi Individui Famiglie Campionate
2005	8.000	16.899	0	0	0
2006	8.096	17.088	484	329	451
2007	8.181	17.239	907	374	525
2008	8.310	17.531	1.357	365	515

5.3. L'abbinamento dei dati anagrafici e fiscali

Tenendo presente le conclusioni cui si è pervenuti nelle dissertazioni metodologiche esposte nei paragrafi precedenti, il passo successivo per la realizzazione del nostro progetto è consistito nel fare l'abbinamento (ossia in termini tecnici il *record-linkage*) tra i dati anagrafici della popolazione residente nel comune di Brescia e i dati fiscali tratti dagli archivi delle dichiarazioni dei redditi (730, UNICO Persone Fisiche e 770-S) presenti nel *Sistema di Interscambio Anagrafe Tributaria enti locali* dell'Agenzia delle Entrate (SIATEL)¹¹⁰.

Per ciascun anno (2005-2008), l'impianto metodologico sui cui poggia il processo di integrazione tra i dati anagrafici e quelli amministrativi può essere riassunto nelle seguenti operazioni qui descritte.

Come prima operazione, sono state verificate e controllate le principali variabili presenti nel campione estratto dalla popolazione anagrafica. In particolare, sono stati controllati e

¹¹⁰ Per la descrizione degli archivi fiscali SIATEL, vedi cap. 4.

corretti i codici fiscali¹¹¹ degli individui che costituiscono la chiave di aggancio tra gli archivi anagrafici e quelli fiscali; le matricole individuali che costituiscono la chiave di aggancio tra archivi anagrafici del Comune appartenenti ad anni diversi, utile per costruire il campione anagrafico riferito a più anni, ossia il panel longitudinale di base; la parentela dell'individuo con il capofamiglia, utile per identificare la tipologia familiare; la data di nascita e il sesso.

Un lavoro più lungo e meticoloso è stato rappresentato dalla conversione degli archivi fiscali presenti in SIATEL da un formato compresso ("codici a serrare") a un formato direttamente leggibile da un qualunque pacchetto statistico o programma di Microsoft Office¹¹², e che presenti variabili di lunghezza e posizione prefissata.

Questa operazione era necessaria perché gli archivi fiscali sono caratterizzati da record aventi una struttura formata da una parte fissa e una variabile; questa organizzazione è giustificata dal fatto che le informazioni effettivamente inserite durante la compilazione di un modello sono generalmente una piccola percentuale rispetto a quelle possibili (se fosse stata utilizzata una struttura a tracciato fisso si sarebbe sprecato molto spazio sul file). Per ciascun record del file, sono registrate nella parte fissa le informazioni identificative del contribuente (nome e cognome, sesso, indirizzo data di nascita, ecc.), nella parte variabile le varie voci riguardanti i redditi dichiarati nel corrispondente modello di dichiarazione dei redditi. In altre parole, non sono assegnate posizioni specifiche e fisse alle variabili presenti nei modelli, poiché non si poteva prevedere a priori quali informazioni fossero effettivamente fornite dal contribuente. Come separatore da un'informazione all'altra e per riconoscere a quale voce reddituale corrispondono i valori inseriti, nel tracciato record è stata inserita la descrizione del campo cui si riferisce il dato, seguita dal valore del campo indicato: ad esempio, nel tracciato record è riportato prima il codice PL011001, che indica il reddito imponibile Irpef nel modello 730 e l'esatta collocazione del dato nel corrispondente modello cartaceo 730 (riga 11, colonna 1) e a seguire, il valore del reddito imponibile.

Dopo aver riportato i modelli fiscali su un database relazionale idoneo per realizzare le opportune elaborazioni dei dati¹¹³, si è aperta una lunga fase di verifica, controllo e preparazione dei dati per renderli idonei all'abbinamento tra gli archivi. In particolare, si dovevano trasformare gli archivi in modo tale che le informazioni di ciascun individuo fossero sintetizzate in un solo record. A tal fine, per prima cosa, si è verificato se le informazioni individuali, soprattutto quelle relative alle principali variabili di reddito, presenti in ciascun modello fiscale, fossero in parte o in tutto replicate. In seguito, anche nel caso di presenza di più informazioni relative allo stesso individuo, queste dovevano essere riportate a livello individuale. Pertanto, mantenendo copia del database originale in modo da non perdere traccia delle modifiche apportate e garantendo così la possibilità di ritornare al dato di partenza, si è scelto di procedere nel seguente modo, distintamente per ciascun tipo di modello:

1. Nei modelli 770-S, dopo aver eliminato i records doppi (i percipienti del reddito che presentavano le stesse informazioni relative sia al sostituto d'imposta sia

¹¹¹ I codici fiscali degli individui presenti in anagrafe hanno una buona qualità, poiché l'ufficio anagrafico comunale provvede a verificarne la loro esattezza e a confrontarli con quelli generati dall'anagrafe tributaria, al fine di ridurre al minimo le differenze.

¹¹² Le elaborazioni sono state realizzate utilizzando i seguenti programmi Microsoft Access 2007, Microsoft Excel 2007 e Spss.

¹¹³ Si è utilizzato come database Microsoft Access 2007.

all'ammontare del reddito percepito), nei casi di presenza di più di una dichiarazione rilasciata dai sostituti d'imposta relative ai diversi lavori/pensioni svolti dallo stesso individuo, le informazioni sono state riportate a livello individuale aggregando, per somma, i redditi percepiti¹¹⁴.

2. Nei modelli 730 o UNICO Persone Fisiche (Upf), dopo aver eliminato i doppioni (che presentavano gli stessi valori del reddito lordo percepito e le imposte pagate), nel caso di contemporanea presenza di due o più dichiarazioni dei redditi presentate dallo stesso individuo, si è provveduto ad accertare quale dichiarazione fosse la più aggiornata, in base ad alcuni campi presenti negli archivi che indicano lo stato di lavorazione e aggiornamento della dichiarazione (flag di integrazione e correzione della dichiarazione). Nei pochi casi residui, in assenza di indicazioni sullo stato di aggiornamento, si è ricorso a effettuare una media dei redditi percepiti e dichiarate nelle duplici dichiarazioni, consolidando le informazioni relative allo stesso individuo su un solo record.
3. Nei casi in cui il contribuente ha presentato la denuncia dei redditi sia attraverso il modello fiscale 730, sia attraverso il modello Unico Persone Fisiche, (una decina di casi per ciascun anno considerato¹¹⁵), si è proceduto a eliminare le dichiarazioni presentate attraverso il modello 730, dato che per motivi temporali (la scadenza del 730 è precedente a quella dell'Unico) la dichiarazione più aggiornata è quella fornita con l'UnicoPF.

Alla fine di questa procedura, ossia dopo aver controllato e sistemato gli archivi, si è proceduto all'abbinamento tra il campione anagrafico e gli archivi dei redditi percepiti da ciascun individuo rilevabili presso le varie fonti (730, 770-S e Upf), mediante la tecnica "exact matching" che permette di abbinare informazioni relative alla stessa unità statistica da distinte fonti del dato. L'abbinamento usato è del tipo uno a uno, in base al quale a ogni unità statistica corrisponde un solo record in ognuna delle fonti da integrare. L'abbinamento è realizzato tramite l'utilizzo di una "chiave di abbinamento" che identifica univocamente l'unità statistica comune ai diversi archivi. Nel nostro caso la chiave è rappresentata dal codice fiscale dell'individuo, che dopo aver effettuato l'aggancio con i dati amministrativi, è stato eliminato dalle basi di dati integrate, in virtù delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 196/2003).

In conclusione, tramite la chiave del codice fiscale sono stati abbinati il 67-68% dei casi (degli individui) presenti negli archivi. Al fine di includere anche gli individui che presentano codici fiscali diversi¹¹⁶, ma che corrispondono alle stesse persone, si è pensato di abbinare i record degli archivi cambiando la chiave di aggancio, ossia prendendo, contemporaneamente,

¹¹⁴ Particolare attenzione è stata posta a quei record individuali, in cui figurava la voce "Redditi Conguagliati". In questi casi procedere per somma avrebbe creato degli errori e maggiorato l'importo percepito. Pertanto si è proceduto ad eliminare il record individuale doppione in cui figurava tra i redditi principali percepiti il valore del reddito corrispondente a quello conguagliato nell'altro record. Questo perchè il valore del reddito conguagliato è incluso nel valore del reddito percepito che figura nel record doppione rimanente.

¹¹⁵ La scadenza per la presentazione del modello 730, relativa all'anno 2005, è stata il 2 maggio 2006 (prorogata al 15 giugno per chi si avvaleva di un Caf - Centro Assistenza fiscale). Per il modello UNICO Persone Fisiche, invece, il termine per la presentazione dei redditi del 2005 è stato il 31 luglio 2006 (modello cartaceo, per coloro non in possesso di partita iva) o il 31 ottobre 2006 (invio telematico).

¹¹⁶ Il codice fiscale del Ministero delle Finanze può non coincidere con quello posseduto dall'anagrafe.

come riferimento il cognome e nome, il sesso e la data di nascita. Così facendo, si recuperano solo pochi casi (vedi tav. 5.14).

Tav. 5.14 – Records del campione anagrafico estratto, abbinati agli archivi fiscali per tipologia di modello di dichiarazione (valori assoluti e percentuali) - Anni 2005-2008				
Modello Fiscale	ANNI			
	2005	2006	2007	2008
	<i>Valori Assoluti</i>			
730	4.641	4.732	5.056	5.260
770-Semplificato	3.982	4.021	3.721	3.674
Unico Persone Fisiche	2.753	2.840	2.844	2.880
Totale LINK (a)	11.376	11.593	11.621	11.814
Totale senza LINK	5.523	5.495	5.518	5.717
Totale	16.899	17.088	17.239	17.531
	<i>Valori Percentuali</i>			
730	27,5	27,7	29,3	30,0
770-Semplificato	23,6	23,5	21,6	21,0
Unico Persone Fisiche	16,3	16,6	16,5	16,4
Totale LINK	67,3	67,8	67,4	67,4
Totale senza LINK	32,7	32,2	32,6	32,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Di cui doppioni rispettivamente per ciascun anno: 12, 17, 48, 34 unità. I recuperi con utilizzo altra chiave rispettivamente per ciascun anno: 17, 61, 99 e 123 unità.

Si noti che, complessivamente, la percentuale di abbinamento non tocca il valore massimo di 100% perché non tutti coloro che figurano all'interno della popolazione bresciana percepiscono un reddito o pensione: si pensi, ad esempio, a categorie come quelle degli studenti o delle casalinghe, o in generale ai ragazzi/infanti sotto i quindici anni, che per definizione non hanno un lavoro e non percepiscono un reddito.

Accanto a queste categorie si affiancano poi tutti coloro che non presentano la dichiarazione dei redditi perché esenti dal pagamento dell'Irpef (come le pensioni sociali, pensioni di guerra, pensioni di invalidità, indennità di accompagnamento, rendite per infortunio permanente) o per evasione fiscale.

Degna di nota, la dinamica temporale che dimostra che, nel periodo di osservazione 2005-2008, è lievemente salita la quota di coloro che hanno presentato il modello 730, mentre è diminuita la quota di coloro che si sentivano esentati a farlo (rientranti pertanto nel modello 770)¹¹⁷.

¹¹⁷ Probabilmente, la possibilità di detrarre spese mediche e altro, ha indotto i contribuenti a presentare la dichiarazione dei redditi attraverso il modello 730.

5.4. Procedura di calcolo del reddito familiare

Dopo aver realizzato fisicamente il database di informazioni longitudinali e trasversali degli individui (panel) per gli anni 2005-2008, attraverso l'applicazione delle procedure di *record-linkage* descritte nel paragrafo precedente, il passo successivo è consistito nel definire quali fossero le variabili di interesse del nostro studio e di quale procedura potesse essere applicata per stimarle.

Tra le varie domande possibili, la più importante si riferisce a quale reddito prendere come riferimento per i nostri studi sulla povertà e disuguaglianze sociali. In altri termini, conoscendo bene le voci di reddito riportate negli archivi, è meglio riferirsi al reddito lordo o a quello netto? È meglio considerare i redditi con o senza fabbricati? Come calcolare queste voci in base ai dati in nostro possesso? Per rispondere a tutti questi quesiti si è rivolta attenzione alle altre indagini o esperienze che avessero obiettivi simili a questo lavoro (la stima delle disuguaglianze reddituali familiari e povertà), in particolar modo al Progetto AMeRiCA del Comune di Milano e all'esperienza di abbinamento dell'ISTAT tra l'indagine EU-SILC e i dati fiscali¹¹⁸.

In base ai risultati di queste esperienze, anziché il reddito lordo, si è scelto di utilizzare il reddito netto, poiché è maggiormente espressivo dell'effettiva disponibilità monetaria degli individui e delle famiglie. Sono stati inclusi nel computo del reddito percepito, oltre i redditi da lavoro autonomo e dipendente e i trasferimenti sociali, anche i redditi domenicali e agrari imponibili, dato che questi ultimi corrispondono a una possibile rendita da parte del proprietario, anche se stimata. Si tenga presente, però, che questi redditi sono piuttosto bassi e incidono poco sull'andamento complessivo dei redditi. Infine, al fine di valutare l'incidenza del possesso dell'abitazione nella formazione del reddito e della ricchezza familiare, nelle nostre analisi, si è preso in considerazione il reddito netto in due versioni, includendo o escludendo il valore dei fabbricati così come riportato nei modelli fiscali (730 e Upf)¹¹⁹. Si suppone pertanto, che gli immobili costituiscano una fonte di reddito, se affittati, o comunque una fonte di risparmio se utilizzati dagli stessi proprietari che non devono pagare l'affitto, a meno che non debbano pagare un mutuo¹²⁰. Pur non essendo una misura precisa della situazione, questa informazione ci fornisce un'indicazione sul possesso degli immobili e sulla ricchezza familiare in termini di abitazione. In molte analisi (cap.6), faremo riferimento al solo reddito senza fabbricati, poiché questa informazione non è disponibile per tutti i contribuenti, ma solo per quelli che hanno presentato la dichiarazione dei redditi tramite il modello 730 o Unico Persone Fisiche. Le certificazioni rilasciate dai datori di lavoro (modelli 770), infatti, non riportano le rendite da fabbricato poiché non è tra i dati in loro possesso.

Il reddito netto si ricava come differenza tra la retribuzione lorda percepita, i contributi sociali e le imposte dovute dal dichiarante, quali le ritenute Irpef, l'addizionale Irpef regionale e l'addizionale Irpef comunale. Nel nostro caso, data la particolare costruzione dei modelli presenti in SIATEL, dove sono riportati solo i dati principali e riepilogativi, la stima del reddito netto presenta il vantaggio di poter essere calcolato facilmente rispetto ad altre

¹¹⁸ Vedi cap. 3.

¹¹⁹ Nei modelli fiscali, nello stesso riquadro, sono riportate le rendite catastali o gli affitti percepiti dal proprietario. Essendo riportato il valore più alto dei due, non sappiamo quale dei due aggregati possediamo.

¹²⁰ Informazione questa non disponibile.

esperienze “simili” (come quella dell’ISTAT). Infatti, essendo il reddito lordo che figura nei modelli già al netto dei contributi sociali a carico del lavoratore¹²¹, per stimare il reddito netto basta sottrarre al reddito lordo le imposte nette (Irpef, addizionale comunale e regionale).

L’addizionale regionale all’Irpef, stranamente mancante nell’archivio SIATEL, è stata stimata in base alla conoscenza delle aliquote applicate dalla Regione Lombardia ai redditi imponibili. Mentre, l’imposta addizionale all’Irpef comunale non è applicata nel comune di Brescia, ossia è nulla¹²².

Rimangono escluse dalle stime sul reddito l’imposta IRAP, l’imposta regionale sulle attività produttive, a carico del lavoratore autonomo, che non è stato possibile stimare a causa della mancanza dell’identificazione dei lavoratori autonomi e professionisti tra i contribuenti, e l’imposta ICI (Imposta comunale degli immobili), tassa pagata a posteriori dal cittadino, non disponibile.

Le informazioni reddituali così calcolate sono riportate successivamente a un livello familiare, tramite la somma dei redditi percepiti dai componenti la famiglia.

Nelle analisi, a causa di ovvi motivi di comparabilità tra famiglie con diversa numerosità familiare, si fa riferimento al reddito familiare netto (con o senza fabbricati) *equivalente*¹²³. Questa operazione si realizza applicando dei coefficienti correttivi a ciascun componente la famiglia. Nel nostro caso, è stata utilizzata la Scala di equivalenza OCSE modificata¹²⁴. Per le stime longitudinali, è stato applicato il coefficiente di riporto dell’anno di partenza (2005). Per le stime trasversali, si fa invece riferimento al coefficiente di riporto all’universo calcolato per ciascun anno.

5.5. Problemi di stima dei redditi da lavoro dipendente, autonomo e prestazioni sociali tramite i modelli fiscali.

Nel nostro studio, non è facile distinguere le tre macro-categorie in cui si distingue il reddito: da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, da “prestazioni sociali nette in denaro” associate alle funzioni vecchiaia, superstiti e invalidità¹²⁵.

In generale, si può dire che mentre è quasi sempre fattibile la suddivisione del reddito secondo la fonte di provenienza tra lavoro dipendente e autonomo, ad esempio in base al tipo di modello utilizzato (730 per i dipendenti e Upf per gli autonomi) o ai quadri compilati in ciascun modello in cui sono previsti campi specifici per il lavoro autonomo e per quello dipendente¹²⁶, non è altrettanto facile distinguere il reddito da pensione da quello da lavoro

¹²¹ Non corrisponde al reddito imponibile perché non sono ancora state tolte le deduzioni familiari ecc.

¹²² Sarà applicata dall’anno 2011.

¹²³ Vedi cap. 1, pag. 21.

¹²⁴ La scala di equivalenza Ocse modificata che prevede per ciascuna famiglia un coefficiente correttivo pari alla somma di più coefficienti individuali: 1 per il primo componente adulto, 0,5 per ogni altro adulto e 0,3 per ogni minore di 14 anni.

¹²⁵ I trattamenti pensionistici erogati dal sistema previdenziale ed assistenziale italiano non esauriscono le tre funzioni indicate, ma rappresentano tuttavia una quota preponderante (ISTAT, 2009a).

¹²⁶ Rimangono incerti i casi in cui sono riempiti contemporaneamente i quadri da lavoro autonomo e dipendente. L’appartenenza alla prima o seconda categoria può essere fatta in base all’entità del reddito: ad esempio,

dipendente, soprattutto perché i primi figurano negli stessi campi del modello in cui vanno riportati i secondi.

Solo nei modelli 770-S, è possibile distinguere i redditi da pensione da quelli da lavoro. Infatti, nonostante il modello 770 non preveda campi distinti per i redditi da lavoro e quelli da pensione, è ugualmente possibile distinguerle mediante la variabile che indica il numero di giorni da pensione e il numero di giorni da lavoro. Purtroppo questa variabile non è compilata per tutti i record (ossia molte celle sono vuote) e quindi non risulta molto affidabile, ma è l'unica informazione disponibile in tal senso. Un altro modo utile per isolare coloro che percepiscono trasferimenti sociali, consiste nell'identificazione del sostituto d'imposta che eroga la pensione o lo stipendio, tramite un apposito campo in cui viene posto il codice identificativo. Isolando i codici dell'INPS, assieme a quello dell'INPDAP e ad altre casse di previdenza, di minore entità e appartenenti ai vari ordini (giornalisti, notai, avvocati, ecc.) si può avere un'idea numerica dell'entità dei percettori di reddito da pensione. In entrambi i casi, non sono campi totalmente affidabili. Inoltre, il secondo metodo indicato tende a gonfiare le stime, poiché questi stessi sostituti d'imposta riportano i dati fiscali anche dei loro lavoratori dipendenti che non sono pensionati.

In ogni caso, all'incirca, mediante i due criteri esposti, si stima che il numero di pensionati derivanti dalla fonte 770-S (ridotto) per l'anno 2005 sia intorno a 23.000 unità. Per avere una stima completa del numero di pensionati presenti nel comune di Brescia, a quelli di fonte CUD si dovrebbero aggiungere tutti i pensionati che hanno presentato la dichiarazione dei redditi con il modello 730 o UNICO Persone Fisiche. In questo caso, però, è ancora più difficile risalire ai pensionati, poiché non ci sono elementi che aiutano a individuare questo aggregato discriminandolo dai lavoratori dipendenti. Si può procedere solo adottando alcune ipotesi. Ad esempio, si può supporre che siano pensionati tutti coloro che hanno un'età superiore o uguale a 65 anni. In questo conteggio rimangono fuori tutti i baby pensionati, mentre vengono inclusi coloro che lavorano ancora dopo quel limite di età (ad es. come i professori universitari o i liberi professionisti come gli avvocati). A conti fatti, i percettori di reddito per il 2005 stimati sono circa 49.000 per il Comune di Brescia, includendo tutti i tipi di prestazioni assistenziali erogate dagli enti previdenziali.

Date le problematiche indicate nelle procedure da adottare e soprattutto le incertezze nei risultati che si otterrebbero, nelle analisi presentate nel cap. 6, si è preferito non stimare i redditi distinti secondo le tre macrocategorie indicate.

l'individuo che trae maggior guadagno dal lavoro dipendente piuttosto che dalla componente autonoma è classificato come dipendente. Lo stesso ragionamento può essere fatto per il lavoro autonomo.

6. I REDDITI E LA POVERTA' NEL COMUNE DI BRESCIA: ANALISI TRASVERSALI E LONGITUDINALI

6.1. Introduzione

La ricchezza d'informazione presente nel panel amministrativo realizzato in questo studio è molto ampia e permette di indagare la disuguaglianza economica e reddituale delle famiglie o individui bresciani, fino a una misura relativa della povertà economica.

Uno dei principali obiettivi delle nostre analisi consiste nell'individuare i principali profili familiari e le tipologie di famiglie più a rischio di cadere in povertà o che già presentano un forte disagio o malessere sociale, transitorio o permanente, rispetto alle quali poter mettere in campo opportune politiche d'intervento¹²⁷.

L'unità di riferimento principale delle nostre analisi è la famiglia. I motivi di questa scelta si basano su due considerazioni. La prima consiste nel fatto che non siamo interessati alle sole dinamiche di reddito degli individui, perché ipotizziamo che ci sia una sorta di mutua reciprocità e assistenza nella famiglia tale che tutti i componenti siano sostenuti dai percettori di reddito presenti nella stessa famiglia, dai figli, ai nonni, a chi non possiede un lavoro¹²⁸. Il secondo motivo risiede nel fatto che la famiglia è la principale beneficiaria delle politiche assistenziali esistenti.

Per confrontare le condizioni economiche delle famiglie con diversa numerosità e tipologia e tenere conto delle diverse economie di scala esistenti all'interno delle famiglie, il reddito familiare complessivo è stato rapportato a un indice familiare che tiene conto della presenza di adulti e bambini, ottenendo così un reddito familiare equivalente. Nostro caso, come suggerito da Eurostat, è stata applicata la scala di equivalenza modificata dell'Ocse¹²⁹.

Le analisi sui redditi presentate in questo paragrafo sono state realizzate sia in una prospettiva trasversale sia longitudinale e sono riferite entrambe al periodo 2005-2008.

Al primo gruppo, appartengono le analisi sui redditi complessivi percepiti dalle famiglie bresciane nell'intervallo temporale considerato (par. 6.2) e quelle sulle caratteristiche socio-demografiche dei percipienti (par. 6.3). Di seguito, sono riportate le analisi sulla disuguaglianza dei redditi (par 6.4) e i principali indicatori di povertà (par. 6.5).

In una prospettiva longitudinale, sono condotte le analisi che, con carattere piuttosto innovativo, mostrano le caratteristiche familiari e i redditi percepiti attraverso i cambiamenti

¹²⁷ Sulla base dei dati in nostro possesso, è teoricamente possibile (ma non lo faremo in questa sede per non ampliare eccessivamente il progetto iniziale) collegare le variazioni reddituali intervenute nel tempo con le modifiche avvenute a livello familiare, come ad esempio variazione di numero di componenti, scissioni di individui, annessione di altri con caratteristiche diverse ecc, il tutto in una prospettiva di studio longitudinale.

¹²⁸ In realtà la funzione di solidarietà e redistribuzione delle risorse è assunta qui come ipotesi, ma non corrisponde sempre alla realtà: ci possono essere infatti altre dinamiche interne alla famiglia che portano ad una disuguaglianza tra componenti e un accentramento delle risorse in un solo componente. E' dimostrato infatti che laddove è maggiore il rischio di povertà e marginalità, le risorse non vengono distribuite allo stesso modo tra i componenti: in questi casi si possono verificare disuguaglianze tra i membri della stessa famiglia (come tra uomo e donna, o tra genitori e figli) (Chiappero Martinetti, 2006).

¹²⁹ Come si è visto nel cap.1, questa scala attribuisce un peso pari a 1 al primo adulto; 0,5 a tutti gli altri adulti sopra i 14 anni presenti in famiglia; 0,3 ai bambini/ragazzi sotto i 14 anni.

intervenuti nel tempo (par. 6.6). A questo gruppo appartengono anche le matrici di transizione tra stati di povertà e benessere (par. 6.7).

L'ultimo paragrafo è dedicato alle analisi sulle caratteristiche delle famiglie definite "senza reddito dichiarato" (par. 6.8). Come già esposto, si tratta di famiglie che, nella maggior parte dei casi percepiscono redditi (anche se bassi) che non sono presenti nell'archivio SIATEL per problemi di copertura delle liste originarie e per la mancanza di obbligo di dichiarare alcuni redditi (come le pensioni sociali, di guerra, d'invalidità, non soggette al pagamento Irpef) o, nel caso estremo, per presenza di lavoro irregolare. Si ipotizza, che solo in un ristretto numero di casi, si verifichino situazioni di famiglie a "reddito nullo".

Poiché, la presenza di famiglie "senza reddito dichiarato", ha un notevole impatto sulle stime dei redditi complessivi abbassandone i valori medi e mediani, diverse analisi qui presentate sono state realizzate solo per le famiglie con "almeno un dichiarante", soluzione adottata anche dal Progetto AMeRIcA (Fattore, Mezzanzanica, 2007).

Si tiene però presente che la situazione reddituale "reale" delle famiglie bresciane potrebbe essere lievemente peggiore di quella stimata.

Infine, si precisa che in diversi casi, i redditi sono analizzati distinguendo il caso comprensivo dei fabbricati e quello senza gli stessi. E' da far notare che la presenza di fabbricati in alcuni casi può distorcere i confronti tra categorie di famiglie, poiché per un quarto del campione dell'indagine longitudinale questa informazione non è disponibile, provenendo dalle dichiarazioni dei modelli 770 rilasciate dal datore di lavoro. Per questo motivo, in molte analisi i redditi presentati sono "senza fabbricati".

6.2. Analisi della distribuzione dei redditi delle famiglie dichiaranti

Viste nel loro complesso, le famiglie bresciane hanno percepito redditi lordi attorno ai 2,7 miliardi di euro per il 2005 e netti attorno ai 2 miliardi, con una lieve crescita temporale nel 2008. I redditi comprensivi di fabbricati¹³⁰ sono stati ovviamente più alti (circa 6-7% in più): i lordi attorno ai 2,8 miliardi e quelli netti attorno ai 2,2 miliardi (tav. 6.1).

A livello familiare, da una prima sommaria analisi dei dati campionari per famiglia, emerge che il reddito lordo¹³¹ medio delle famiglie dichiaranti, escluse le abitazioni, per il 2005 è pari a 32,7 mila euro e quello mediano a 23,1 mila euro. Analizzando il reddito familiare al netto delle imposte sulle persone fisiche (IRPEF) e delle addizionali regionali e comunali, risulta che il valore medio è poco più di 25 mila euro e quello mediano¹³² è pari a

¹³⁰ I redditi comprensivi dei fabbricati sono sottostimati, poiché, come già indicato, per un quarto circa del campione questa informazione non era disponibile nell'archivio fiscale SIATEL.

¹³¹ Si intende con "reddito lordo" il reddito percepito dal soggetto al netto dei contributi previdenziali versati, ma al lordo delle imposte IRPEF e addizionali regionali e comunali.

¹³² E' da notare che da un punto di vista statistico, l'indicatore più idoneo per un'analisi dei redditi è la mediana e non la media, dato che quest'ultima risente dei valori estremi della distribuzione creando distorsioni interpretative. Pur avendo fornito entrambi i valori, il reddito mediano è quello su cui concentreremo maggiormente l'attenzione essendo maggiormente significativo e utile a fotografare la realtà reddituale bresciana.

19,3 mila (tav. 6.2). I redditi lordi e netti che comprendono anche quelli da fabbricato sono lievemente più elevati (circa due mila euro per quelli medi e uno e mezzo per quelli mediani).

In un confronto temporale nei quattro anni osservati (2005-2008), il reddito familiare lordo e netto delle famiglie bresciane dichiaranti, in termini nominali è aumentato. Nel 2008, il reddito lordo familiare medio è risultato superiore a 35 mila euro, mentre quello mediano pari circa a 25 mila euro con un incremento complessivo rispettivamente del 9,6% e del 7,1%. Anche quello netto ha registrato degli incrementi, superando i 27 mila euro per il reddito medio e i 20 mila per il reddito mediano, corrispondenti rispettivamente al 7,6% e al 6,3% in termini percentuali.

Tav. 6.1 – Redditi complessivi delle famiglie bresciane per anno di dichiarazione (miliardi di euro)				
ANNO	Reddito Lordo	Reddito netto	Reddito lordo con fabbricati	Reddito netto con fabbricati
2005	2,68	2,07	2,83	2,23
2006	2,82	2,16	2,97	2,32
2007	2,91	2,22	3,07	2,38
2008	2,98	2,26	3,14	2,43

Tav. 6.2 – Valori medi e mediani annui di reddito lordo, netto, con o senza fabbricati delle famiglie dichiaranti e residenti nel Comune di Brescia (migliaia di euro) – Analisi trasversale - Anni 2005 - 2008					
Anni	2005	2006	2007	2008	Var. perc. 2005/2008
Reddito Lordo					
Reddito familiare medio	32,7	34,4	35,4	35,8	9,6
Reddito familiare mediano	23,1	23,9	24,6	24,8	7,1
Reddito Netto					
Reddito familiare medio	25,3	26,4	27,0	27,2	7,6
Reddito familiare mediano	19,3	19,8	20,3	20,5	6,3
Reddito Lordo con fabbricati					
Reddito familiare medio	34,5	36,3	37,3	37,8	9,3
Reddito familiare mediano	24,3	25,1	25,9	26,1	7,3
Reddito Netto con fabbricati					
Reddito familiare medio	27,1	28,3	28,9	29,2	7,4
Reddito familiare mediano	20,4	20,9	21,7	21,8	6,8

Se confrontiamo i redditi percepiti in termini reali, ossia deflazionati con l'indice dei prezzi che misura ufficialmente l'inflazione¹³³, il quadro cambia nettamente (tav. 6.3): si annulla, infatti, l'incremento reddituale registrato in termini nominali, soprattutto per i redditi

¹³³ L'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati al netto dei tabacchi (FOI) per il comune di Brescia negli anni in questione è stato pari a 1,7% per il 2006, 1,8% per il 2007 e 3,0% per il 2008 (www.istat.it).

mediani che registrano incrementi piuttosto bassi, addirittura lievemente negativi nel caso di redditi netti senza fabbricati, mentre i redditi medi segnano un lieve incremento temporale. Ciò significa, che gli aumenti nominali dei redditi avvenuti nell'arco temporale osservato sono stati assorbiti quasi del tutto dal corrispondente aumento dei prezzi, che, pur essendo ogni anno di lieve entità, arriva a toccare la quota non più trascurabile del 6,5% d'inflazione per i quattro anni indicati considerati nel loro complesso.

Un altro fenomeno, inatteso, che si ricava dai dati è rappresentato dal fatto che il lieve aumento medio e mediano del reddito lordo che si legge nei dati deflazionati, non è più presente nei corrispondenti indicatori di reddito netto. In particolare, è significativo che il reddito lordo familiare mediano senza fabbricati per le famiglie dichiaranti passi da un incremento dello 0,6%, in termini reali, a un decremento dello 0,2% per il reddito netto, perdendo cioè otto decimi di punto percentuale. Il corrispondente reddito mediano con fabbricati registra una diminuzione minore, passando dallo 0,7% del reddito lordo allo 0,3% del reddito netto. Ciò indica anche che i redditi da abitazioni tendono ad avere un ruolo di contenimento delle perdite di potere d'acquisto temporali.

Tav. 6.3 – Valori medi e mediani di reddito lordo e netto familiare annuo delle famiglie dichiaranti e residenti con e senza fabbricati, nel Comune di Brescia (migliaia di euro - prezzi costanti=2005) – Analisi trasversale - Anni 2005 - 2008					
Anni	2005	2006	2007	2008	Variazione percentuale 2005/2008
Reddito Lordo a prezzi del 2005					
Reddito familiare medio	32,7	33,8	34,5	33,6	2,9
Reddito familiare mediano	23,1	23,5	24,0	23,3	0,6
Reddito Netto a prezzi del 2005					
Reddito familiare medio	25,3	25,9	26,3	25,5	1,0
Reddito familiare mediano	19,3	19,4	19,8	19,2	-0,2
Reddito Lordo a prezzi del 2005 con fabbricati					
Reddito familiare medio	34,5	35,7	36,4	35,5	2,7
Reddito familiare mediano	24,3	24,6	25,2	24,5	0,7
Reddito Netto a prezzi del 2005 con fabbricati					
Reddito familiare medio	27,1	27,8	28,2	27,4	0,9
Reddito familiare mediano	20,4	20,6	21,2	20,5	0,3

In sintesi, da questa nostra breve analisi dinamica, considerando che il reddito lordo è pari alla somma del reddito netto e delle imposte, si può desumere che gli esigui aumenti dei redditi lordi sono stati erosi da un aumento dell'imposizione fiscale.

In effetti, se si approfondisce la materia si scopre che con la legge Finanziaria per il 2007¹³⁴ è stata introdotta una riforma fiscale che ha modificato radicalmente il sistema di tassazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef). Prima fra tutte sono cambiate le aliquote dell'imposta e gli scaglioni di reddito (tav. 6.4 e 6.5); sono state trasformate in

¹³⁴ Legge n. 296 del 27 dicembre 2006

detrazioni (riduzione dall'imposta lorda) le precedenti deduzioni (dal reddito) per i familiari a carico e quelle per i possessori di redditi derivanti da lavoro dipendente, pensione e altre attività di lavoro autonomo; ed è aumentata la cosiddetta area senza tasse (la precedente "no tax area")¹³⁵.

Come si può facilmente vedere dal confronto tra le aliquote dell'imposta e gli scaglioni di reddito, prima e dopo questa riforma fiscale, le variazioni delle aliquote Irpef introdotte nel 2007, se da una parte hanno favorito i redditi bassi ampliando l'esenzione, dall'altra hanno determinato un aumento dell'imposta per le fasce centrali, in particolare per coloro che percepiscono un reddito tra i 15 mila e i 26 mila la cui aliquota passa dal 23% al 27%; per i redditi tra i 28 mila e i 33 mila che passano dal 33% al 38% e quelli tra i 55 e i 75 mila che passano dal 39% al 41%. Rimangono invariate le aliquote per i più ricchi (sopra i 100 mila).

Tav. 6.4 - Aliquote Irpef Lordo introdotte con la Finanziaria dell'anno 2005 (utilizzate per le dichiarazioni dei redditi relative agli anni 2005 e 2006)		
Reddito lordo	Aliquota Irpef	Descrizione
da 0 a 26.000 euro	23%	23% del reddito
da 26.000,01 a 33.500 euro	33%	5.980 + 33% sulla parte eccedente
da 33.501 a 100.000 euro	39%	8.455 + 39% sulla parte eccedente
oltre 100.000 euro	43%	25.935 + 43% sulla parte eccedente

Tav. 6.5 - Aliquote Irpef Lordo introdotte con la Finanziaria dell'anno 2007 (utilizzate per le dichiarazioni dei redditi relative agli anni 2007 e 2008)		
Reddito lordo	Aliquota Irpef	Descrizione
< 8.000 Euro per i lavoratori < 7.500 Euro per i pensionati < 4.800 per i lavoratori autonomi	0%	Redditi esenti
Dal limite precedente a 15.000 euro	23%	23% del reddito
da 15.000,01 a 28.000 euro	27%	3.450 + 27% sulla parte eccedente i 15.000 euro
da 28.000,01 a 55.000 euro	38%	6.960+ 38% sulla parte eccedente i 28.000 euro
da 55.000,01 a 75.000 euro	41%	17.220+ 41% sulla parte eccedente i 55.000 euro
oltre 75.000 euro	43%	25.420 + 43% sulla parte eccedente i 75.000 euro

Facendo riferimento al reddito lordo familiare mediano equivalente, senza fabbricati, come proxy del reddito lordo mediano individuale (su cui applicare le aliquote fiscali

¹³⁵ Per i lavoratori dipendenti arriva a 8.000 euro, per i pensionati sale da 7.000 a 7.500 euro (a 7.750 euro, se di età pari o superiore a 75 anni), per i possessori di altre tipologie di reddito aumenta da 4.500 a 4.800 euro. <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/portal/entrate/home>

individuali), pari circa a 16-17 mila euro calcolato sulle famiglie dichiaranti, si deduce che una buona metà delle famiglie percepisce un reddito familiare lordo equivalente superiore a quella cifra e che quindi rientra nelle indicate fasce di reddito che hanno subito una maggiore imposizione fiscale¹³⁶. Facendo due conti, essendo i 16 mila euro il reddito *mediano* lordo, risulta che la metà delle famiglie che percepisce meno di quella cifra o è esente (fino a 7-8 mila euro) o continua a pagare un'aliquota del 23%. Invece, l'altra metà delle famiglie che guadagna più di 16 mila euro, dal 2007 si ritrova a versare più tasse: coloro che percepiscono un reddito tra i 15 e i 26 mila euro vanno a pagare anziché il 23 % il 27%; quelli che hanno un reddito tra i 28 e i 33 mila pagano anziché il 33% il 38%. Vanno a beneficiare della riforma fiscale le famiglie più abbienti e meno numerose.

In sintesi, nel periodo considerato (2005-2008), si può imputare alla dinamica erosiva dell'inflazione, alla variazione delle aliquote fiscali e a un possibile "fiscal drag", le cause che, a fronte di un aumento dei redditi lordi, hanno reso nulli gli incrementi dei redditi netti delle famiglie dichiaranti.

6.3. Le caratteristiche socio-demografiche e reddituali delle famiglie dichiaranti

Da un'analisi delle principali variabili demografiche strutturali delle famiglie dichiaranti residenti nel Comune di Brescia, negli anni 2005-2008, emergono i risultati seguenti¹³⁷ (tav. 6.6, 6.7 e 6.8).

La maggior parte di queste famiglie bresciane è perlopiù costituita da un componente (circa il 37,4% nel 2005), ossia da persone che vivono da sole o in convivenza. A seguire, ci sono le famiglie composte di due componenti (28,5%), rappresentate da coppie senza figli e da monogenitori con figli. Le famiglie composte di tre o più componenti rappresentano quasi il 35% delle famiglie bresciane. In questa categoria rientrano principalmente le coppie con figli e tutti quei casi in cui sono presenti altri parenti, non di primo grado.

La maggior parte delle famiglie non ha figli (60,8%). Tra quelli che hanno figli, pari a meno del 40% sul totale delle famiglie, più della metà ha generato solo un figlio (22,4%). Tra le famiglie che hanno figli, quelle che possiedono almeno un figlio piccolo minorenne ammontano a più del 20% sul totale delle famiglie, di cui, il 12% ha solo un minorenne. Nel 36% delle famiglie, è presente almeno un anziano, che può essere in coppia o da solo o vivere con altri.

Tra le famiglie che percepiscono almeno un reddito, la metà delle famiglie presenta un solo percettore (55%, si tenga presente però che circa il 37% delle famiglie è unipersonale), mentre il 35,0% delle famiglie ha due percettori. Residuale la quota delle famiglie che hanno

¹³⁶ Anche l'Agenzia delle Entrate riporta gli stessi risultati (ma a livello nazionale), ossia che il 50,8% dei contribuenti nel 2007 aveva un reddito inferiore ai 15mila euro all'anno, cioè 1.250 euro al mese, un altro 44,8% (18,7 milioni di persone) non superava i 50mila euro, mentre solo lo 0,9% (384 mila contribuenti) guadagnava più di 100 mila euro in un anno.

¹³⁷ Poiché non esistono forti differenze tra un anno e l'altro nel periodo 2005-2008, i dati commentati in questo paragrafo si riferiscono all'anno 2005.

tre percettori, essendo anche meno frequente la presenza di famiglie con tre componenti adulti.

L'indicatore fin qui considerato del "numero dei percettori" presenti in famiglia, non ci fornisce però altri elementi utili per comprendere il grado di autonomia e sostentamento economico della famiglia e del carico di altri componenti familiari che grava sulle spalle di coloro che percepiscono un reddito. Pertanto, per evidenziare quanti membri della famiglia vengono "mantenuti" dal percettore e avere un quadro più preciso ed esauriente, è stato costruito un altro indicatore basato sul rapporto tra il numero dei percettori presenti in famiglia e la dimensione familiare, cioè il numero di componenti della famiglia (tav. 6.8). Dalla lettura dell'indicatore, emerge che, negli anni considerati, più del 60% delle famiglie dichiaranti presenta al suo interno tutti i componenti che percepiscono un reddito, senza avere altri membri da mantenere. Un 12% delle famiglie presenta il rapporto del numero dei percettori sul numero dei componenti tra il 66% e il 75%, con un membro da mantenere (rispettivamente 1 su 3 e 1 su 4). Un 16,8% delle famiglie dichiaranti presenta la metà dei componenti che lavorano e sostengono la famiglia (principalmente il caso 2 membri da mantenere su 4 totali). Rimane un 12% delle famiglie che si distribuisce nelle altre possibili combinazioni tra numero di percettori e numero di componenti, sotto però il 50% di presenza di percettori (e quindi con una quota almeno del 50% di familiari a carico). Tra queste, ad esempio, può essere alquanto pesante la situazione delle famiglie che hanno un solo percettore al loro interno e ben due o tre persone da mantenere (pari rispettivamente al 4,0% e al 2,4%), casi più esposti a fenomeni di disagio e povertà.

La stessa analisi può essere raffinata, considerando nella costruzione del rapporto i soli individui adulti in età lavorativa (15-64 anni) o pensionati (maggiore di 65 anni), escludendo cioè tutti i figli minori. L'indicatore così costruito ci porta a indicare il grado di attività e occupazione degli individui all'interno della famiglia, evidenziando la presenza di adulti disoccupati, in condizioni di lavorare. Il 75% delle famiglie non presenta alcuna persona adulta a carico, situazione questa di totale occupazione dei membri in età lavorativa. Nel 22% dei casi, è presente solo una persona adulta a carico, mentre in casi residuali (3,1%) si assiste a famiglie con tre persone disoccupate.

Le caratteristiche familiari fin qui esposte presentano variazioni minime nell'arco di tempo considerato e, poiché queste possono essere originate dagli errori campionari insiti per costruzione nel nostro archivio, non si può concludere se siamo di fronte ad un fenomeno in aumento, diminuzione o stabilità.

Tav. 6.6 – Le caratteristiche demografiche delle famiglie dichiaranti e residenti nel Comune di Brescia - Anni 2005 – 2008 – (valori assoluti in migliaia)

	2005	2006	2007	2008
Dimensione familiare				
Un componente	30,7	30,9	31,1	31,7
Due componenti	23,4	23,6	23,4	23,3
Tre componenti	14,7	14,2	14,4	14,6
Quattro componenti	10,1	10,0	9,9	10,0
Cinque e più componenti	3,2	3,3	3,3	3,6
Tipologia familiare				
Persona sola	30,7	30,7	30,8	31,4
Persona sola in convivenza	0,0	0,2	0,3	0,4
Persona sola con altri	3,8	4,0	4,0	4,1
Coppia senza figli	15,4	15,6	15,5	15,3
Coppia con figli	22,5	21,8	21,7	21,7
Monogenitore con figli	9,7	9,7	9,9	10,4
Famiglie con figli				
Nessun figlio	49,9	50,4	50,6	51,1
Un figlio	18,4	18,1	18,3	18,7
Due figli	11,2	10,9	10,7	10,7
Tre figli e più	2,5	2,6	2,5	2,7
Famiglie con minori				
Nessun minore	64,3	64,2	64,3	64,7
Un minore	10,0	10,1	10,3	10,5
Due minori	6,2	6,1	5,9	6,2
Tre o più minori	1,6	1,6	1,7	1,8
Famiglie con anziani				
Nessun anziano	52,3	51,6	51,4	51,9
Un anziano	20,0	20,2	20,4	20,5
Due o più anziani	9,7	10,1	10,4	10,8
Totale famiglie dichiaranti	82,1	82,0	82,2	83,2
Famiglie “non dichiaranti”	8,5	8,1	8,5	8,5
Totale famiglie	90,5	90,1	90,6	91,7

Tav. 6.7 – Le caratteristiche demografiche delle famiglie dichiaranti e residenti nel Comune di Brescia - (valori percentuali) - Anni 2005 - 2008

	2005	2006	2007	2008
Dimensione familiare				
Un componente	37,4	37,7	37,9	38,2
Due componenti	28,5	28,8	28,5	28,0
Tre componenti	17,9	17,3	17,5	17,5
Quattro componenti	12,3	12,2	12,1	12,0
Cinque e più componenti	3,9	4,1	4,0	4,3
Tipologia familiare				
Persona sola	37,4	37,5	37,5	37,7
Persona sola in convivenza	0,0	0,2	0,4	0,5
Persona sola con altri	4,6	4,8	4,8	4,9
Coppia senza figli	18,8	19,0	18,9	18,3
Coppia con figli	27,4	26,6	26,4	26,1
Monogenitore con figli	11,8	11,8	12,0	12,5
Famiglie con figli				
Nessun figlio	60,8	61,5	61,6	61,4
Un figlio	22,4	22,1	22,3	22,5
Due figli	13,6	13,3	13,0	12,8
Tre figli e più	3,1	3,1	3,1	3,2
Famiglie con minori				
Nessun minore	78,3	78,3	78,2	77,7
Un minore	12,2	12,3	12,6	12,6
Due minori	7,5	7,4	7,2	7,4
Tre o più minori	2,0	2,0	2,0	2,2
Famiglie con anziani				
Nessun anziano	63,7	63,0	62,5	62,3
Un anziano	24,4	24,7	24,8	24,6
Due o più anziani	11,9	12,3	12,7	13,0
Totale famiglie dichiaranti	100,0	100,0	100,0	100,0
Famiglie “non dichiaranti”				
sul totale famiglie	9,4	9,0	9,3	9,3

Tav. 6.8 – Famiglie dichiaranti residenti del Comune di Brescia per percettori di reddito e numero disoccupati - Anni 2005-2008 (valori assoluti in migliaia e percentuali)

	2005	2006	2007	2008
<i>Valori assoluti</i>				
Numero percettori				
Un percettore	45,1	45,2	45,9	45,1
Due percettori	28,8	29,0	29,2	28,8
Tre o più percettori	8,0	8,0	8,1	8,0
Numero percettori / Numero componenti				
Tutti percettori	50,9	51,1	51,6	50,9
3 percettori su 4 componenti (0,75)	1,9	2,0	2,0	1,9
2 percettori su 3 componenti (0,66)	7,5	7,6	7,9	7,5
Percettori la metà dei componenti	13,7	13,4	13,6	13,7
1 percettore su 3 componenti (0,33)	3,0	3,3	3,0	3,0
1 percettore su 4 componenti (0,25)	2,0	1,8	2,0	2,0
Altri casi	2,9	2,9	3,1	2,9
Numero disoccupati				
Nessuna	62,0	62,5	63,5	62,0
Una	17,5	17,1	16,9	17,5
Due o più	2,4	2,6	2,7	2,4
Totale	90,1	90,6	91,7	90,1
<i>Valori percentuali</i>				
Numero percettori				
Un percettore	55,1	55,1	55,0	55,2
Due percettori	35,0	35,2	35,3	35,1
Tre o più percettori	9,9	9,7	9,7	9,7
Numero percettori / Numero componenti				
Tutti percettori	61,4	62,1	62,1	62,0
3 percettori su 4 componenti (0,75)	2,5	2,3	2,5	2,4
2 percettori su 3 componenti (0,66)	9,5	9,2	9,3	9,5
Percettori la metà dei componenti	16,8	16,8	16,3	16,4
1 percettore su 3 componenti (0,33)	4,0	3,7	4,0	3,6
1 percettore su 4 componenti (0,25)	2,4	2,5	2,2	2,4
Altri casi	3,4	3,5	3,5	3,7
Numero disoccupati				
Nessun disoccupato	74,9	75,7	76,0	76,4
Un disoccupato	22,0	21,4	20,8	20,4
Due o più disoccupati	3,1	2,9	3,2	3,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

In sostanza, il quadro tracciato è piuttosto confortante sulla situazione economica delle famiglie dichiaranti, almeno per quanto riguarda il numero di percettori di reddito e il numero di disoccupati. Considerando che le situazioni “deboli”, e a rischio povertà, solitamente sono quelle in cui le famiglie hanno molti figli, soprattutto piccoli, oppure sono costituite da coppie di anziani/pensionati, o hanno molte persone a carico e/o disoccupate con un solo percettore di reddito, la nostra attenzione sarà concentrata a valutare e analizzare soprattutto i redditi di queste categorie.

Si tenga presente che da qui in avanti saranno presi in considerazione solo i redditi netti (considerati “disponibili”) mediani, dato che la media non è un indicatore robusto e idoneo alle analisi sui redditi, essendo decentrato nella distribuzione e risentendo molto degli *outliers*, i valori estremi della distribuzione. Pertanto, è opportuno far riferimento principalmente al reddito mediano che è “centrato” nella distribuzione, dividendola in due parti uguali e non essendo influenzato dai valori estremi della distribuzione. In seguito, per garantire il confronto tra categorie diverse dipendenti dalla dimensione familiare, introdurremo il reddito equivalente.

Da un’analisi secondo le principali caratteristiche demografiche familiari (tav. 6.9), si evidenzia che, come era presumibile, il reddito netto mediano familiare cresce all’aumentare del numero dei componenti presenti in famiglia e al crescere del numero dei percettori. Nel primo caso arriva a toccare i 37 mila euro per quattro componenti, nel secondo caso i 44 mila euro per tre percettori presenti in famiglia.

La tipologia familiare che presenta un reddito più elevato è quella delle coppie con figli (34 mila), mentre le persone che vivono sole sono quelle che percepiscono redditi più bassi (13 mila). In particolare, le famiglie con due figli presentano un reddito piuttosto elevato (36 mila). Si tenga presente che la presenza dei figli in famiglia aumenta il reddito familiare se questi sono in età lavorativa e percepiscono un reddito. D’altro canto, se i figli sono minorenni il reddito risulta lievemente più basso (tra i 26 mila con un figlio minore e i 30 mila con due figli minori).

La situazione economica delle famiglie con anziani non è molto buona, poiché i redditi mediani netti percepiti da queste sono sotto i 20 mila euro, se sono almeno due anziani, o intorno ai 13 mila euro se nella famiglia è presente un anziano. E’ ovvio, che le situazioni reddituali degli anziani riflettono la presenza di bassi importi dei trasferimenti sociali.

La presenza di uno o più disoccupati, a prima vista, non sembra generare forti impatti sul reddito delle famiglie, dato che in questi casi i redditi percepiti rimangono comunque attorno ai 20 mila euro, dato vicino al valore mediano complessivo della città di Brescia.

Per fare confronti più precisi tra le diverse tipologie di famiglie, i cui redditi familiari sono influenzati dalla numerosità della famiglia, dal numero di percettori e così via, siamo ricorsi a esaminare il reddito netto familiare mediano reso *equivalente* per ciascun gruppo mediante l’applicazione di alcuni correttivi che tengono conto delle economie di scala presenti all’interno della famiglia (6.10).

Tav. 6.9 – Il reddito familiare netto mediano delle famiglie dichiaranti e residenti nel Comune di Brescia per caratteristiche demografiche – Analisi trasversale - Anni 2005 – 2008 (migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008	Media periodo
Dimensione familiare					
Un componente	12,5	13,0	13,4	13,6	13,1
Due componenti	20,2	20,8	21,6	22,0	21,2
Tre componenti	31,1	32,5	32,9	34,0	32,6
Quattro componenti	37,1	37,5	37,9	37,8	37,6
Cinque e più componenti	33,6	34,6	33,6	30,5	33,1
Tipologia familiare					
Persona sola	12,5	13,1	13,5	13,6	13,2
Persona sola in convivenza	0,0	7,6	9,8	8,9	6,6
Persona sola con altri	21,2	21,0	21,9	22,5	21,7
Coppia senza figli	20,5	21,5	22,3	22,7	21,8
Coppia con figli	34,5	36,0	36,3	36,9	35,9
Monogenitore con figli	21,7	21,4	22,4	22,3	22,0
Famiglie con figli					
Un figlio	28,1	29,2	29,9	30,2	29,3
Due figli	36,1	37,3	37,3	37,2	37,0
Tre figli e più	33,0	33,7	33,2	30,9	32,7
Famiglie con minori					
Un figlio minore	26,6	27,6	29,6	29,3	28,3
Due figli minori	30,3	32,3	32,6	32,9	32,0
Tre o più figli minori	27,5	24,1	23,7	20,7	24,0
Famiglie con anziani					
Un anziano	13,8	13,8	14,1	14,2	14,0
Due o più anziani	19,6	20,2	21,0	21,6	20,6
Famiglie per numero di percettori					
Un percettore	13,4	13,9	14,3	14,5	14,0
Due percettori	29,1	30,1	31,2	31,0	30,3
Tre o più percettori	42,9	44,7	46,1	45,4	44,8
Famiglie per numero di disoccupati					
Un disoccupato	20,4	20,7	20,8	20,8	20,7
Due o più disoccupati	21,3	23,9	24,3	23,7	23,3
Totale	19,3	19,8	20,3	20,5	19,9

Tav. 6.10 – Il reddito familiare netto mediano EQUIVALENTE per caratteristiche delle famiglie dichiaranti e residenti nel Comune di Brescia – Analisi trasversale - Anni 2005 – 2008 (migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008	Media periodo
Dimensione familiare					
Un componente	12,5	13,0	13,4	13,6	13,2
Due componenti	13,5	14,0	14,5	14,7	14,2
Tre componenti	16,1	16,7	17,2	17,6	16,9
Quattro componenti	16,1	16,3	16,6	16,5	16,4
Cinque e più componenti	11,4	11,5	11,6	10,5	11,2
Tipologia familiare					
Persona sola	12,5	13,1	13,5	13,6	13,2
Persona sola in convivenza	-	7,6	9,8	8,9	6,6
Persona sola con altri	12,7	12,4	13,5	14,1	13,2
Coppia senza figli	13,6	14,2	14,8	14,9	14,4
Coppia con figli	16,2	16,7	17,1	17,3	16,8
Monogenitore con figli	13,3	13,5	13,8	13,5	13,5
Famiglie con figli					
Un figlio	15,7	16,1	16,4	16,7	16,2
Due figli	15,7	16,3	16,6	16,5	16,3
Tre figli e più	11,4	11,8	11,6	10,8	11,4
Famiglie con minori					
Un figlio minore	13,8	14,3	14,7	15,0	14,5
Due figli minori	13,8	14,3	14,8	14,7	14,4
Tre o più figli minori	9,5	9,1	9,1	10,8	8,9
Famiglie con anziani					
Un anziano	12,2	12,5	12,7	12,8	12,5
Due o più anziani	12,3	12,8	13,5	13,7	13,1
Famiglie per numero di percettori					
Un percettore	12,0	12,5	12,9	12,0	12,6
Due percettori	17,7	18,1	18,7	17,5	18,3
Tre o più percettori	19,4	20,2	20,8	19,8	20,3
Famiglie per numero di disoccupati					
Un disoccupato	11,1	11,3	11,5	11,6	11,4
Due o più disoccupati	8,8	9,6	9,7	9,6	9,4
Totale	13,8	14,2	14,6	14,8	14,4

Le categorie più deboli, a rischio povertà, con redditi netti mediani familiari equivalenti, inferiori al valore complessivo (quasi 14 mila euro), sono le famiglie unipersonali (12,5 mila euro), quelle numerose (11 mila, per quelle con 5 e più componenti), le famiglie con tre o più figli (11 mila), le famiglie con tre o più minori (9 mila), le famiglie con anziani (12 mila), le famiglie con un solo percettore di reddito (12 mila) e le famiglie che presentano almeno un disoccupato tra i componenti.

Al contrario, vivono senza rischi le famiglie con tre o quattro componenti (16 mila), le coppie con figli (16 mila), in particolare quelle con uno o due figli (più di 15 mila), le famiglie con due, tre o più percettori (rispettivamente 17 mila e 19 mila).

In una dinamica temporale dal 2005 al 2008, le famiglie numerose e quelle con tre o più figli hanno visto peggiorare le proprie condizioni economiche.

I risultati cui siamo pervenuti, però nascondono una sostanziale differenza esistente tra le famiglie italiane e quelle straniere.

Pertanto, per il solo anno 2008¹³⁸, sono stati messi a confronto gli indicatori demografici distinguendo le famiglie per cittadinanza di appartenenza del capofamiglia, supponendo che questa sia indicativa della cittadinanza familiare¹³⁹ (tav. 6.11).

Si evidenzia che, nelle famiglie con almeno un dichiarante, la struttura per cittadinanza della popolazione bresciana è lievemente diversa da quella della popolazione costituita da tutte le famiglie: infatti il peso degli stranieri sul totale risulta pari a 11,6% anziché al 15,1% dell'anagrafe. Questa differenza è imputabile al fatto che la percentuale di stranieri tra le famiglie "senza reddito dichiarato" è piuttosto alta e superiore alla media¹⁴⁰.

I risultati che emergono nel confronto degli indicatori per cittadinanza sono molto interessanti. Gli stranieri presenti e residenti a Brescia nel 2008 sono composti soprattutto da famiglie unipersonali (il 44,8%, contro il 37,3% italiano). La tipologia familiare più frequente è rappresentata dalle persone sole o quelle che vivono con altri (probabilmente stranieri). Se da un lato la percentuale delle coppie con figli straniere ha lo stesso peso di quelle italiane (26%), non è così per le coppie senza figli (5,1%) che costituiscono casi poco frequenti rispetto alle famiglie italiane. Anche per gli stranieri, come per gli italiani, non è elevata la presenza di famiglie con figli: hanno almeno un figlio il 37,3% delle famiglie straniere e il 38,3% delle italiane. Rispetto, però, alle famiglie italiane che concepiscono pochi figli, le famiglie straniere sono più prolifiche (quelle che arrivano ad avere tre o più figli toccano l'8,3% contro il 2,6% di quelle corrispondenti italiane). Anche per quanto riguarda il numero di figli minori, le famiglie straniere registrano valori superiori a quelli delle famiglie italiane: 38,4% delle famiglie straniere ha almeno un figlio minore, contro il 20,1% delle famiglie italiane. D'altra parte, nelle famiglie straniere non sono presenti anziani (98% dei casi, rispetto al 57,6% delle famiglie italiane).

Riassumendo, la maggiore propensione degli stranieri a fare figli, soprattutto piccoli, cioè minorenni, e il non avere degli anziani a carico, sono fenomeni facilmente spiegabili

¹³⁸ Non si riportano i valori relativi agli altri anni, poichè non esistono forti variazioni temporali né del reddito percepito, né delle caratteristiche socio-demografiche nel periodo considerato, come si è potuto vedere nelle tabelle fin qui esaminate.

¹³⁹ La presenza di famiglie miste, composte da stranieri e italiani, è un fenomeno ancora marginale, come è stato indicato dall'esperienza milanese del Progetto AMERICa, in cui queste famiglie rappresentavano solo l'1,5% del totale delle famiglie (Fattore, Mezzananza, 2007).

¹⁴⁰ Vedi ultimo paragrafo del capitolo (6.8)

ricordando che le famiglie straniere sono costituite da individui piuttosto giovani, immigrate in questa città da pochi anni e costituite prevalentemente da famiglie unipersonali.

Tav. 6.11 – Le caratteristiche demografiche delle famiglie dichiaranti e residenti nel Comune di Brescia distinte per cittadinanza del capofamiglia– Anno 2008 – (Valori assoluti e percentuali)						
	<i>Valori assoluti (in migliaia)</i>			<i>Valori Percentuali</i>		
	Cittadinanza			Cittadinanza		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Dimensione familiare						
Un componente	27,4	4,3	31,7	37,3	44,8	38,2
Due componenti	22,0	1,3	23,3	29,9	13,6	28,0
Tre componenti	13,2	1,3	14,6	18,0	13,6	17,5
Quattro componenti	8,7	1,3	10,0	11,9	13,4	12,0
Cinque e più componenti	2,2	1,4	3,6	3,0	14,6	4,3
Tipologia familiare						
Persona sola	27,0	4,3	31,4	36,8	44,8	37,7
Persona sola in convivenza	0,4	0,0	0,4	0,5	0,0	0,5
Persona sola con altri	2,9	1,2	4,1	3,9	12,8	5,0
Coppia senza figli	14,8	0,5	15,2	20,1	5,1	18,3
Coppia con figli	19,1	2,6	21,7	26,0	26,6	26,1
Monogenitore con figli	9,4	1,0	10,4	12,7	10,6	12,5
Famiglie con figli						
Un figlio	17,1	1,6	18,7	23,3	16,5	22,5
Due figli	9,5	1,2	10,7	12,9	12,5	12,8
Tre figli e più	1,9	0,8	2,7	2,6	8,3	3,2
Famiglie con minori						
Un figlio minore	8,8	1,7	10,5	11,9	17,7	12,6
Due figli minori	5,0	1,2	6,2	6,8	12,1	7,4
Tre o più figli minori	1,0	0,8	1,8	1,4	8,6	2,2
Famiglie con anziani						
Un anziano	20,4	0,1	20,5	27,7	1,4	24,6
Due o più anziani	10,8	0,0	10,8	14,7	0,3	13,0
Famiglie per numero di percettori						
Un percettore	38,7	7,2	45,9	52,6	74,8	55,2
Due percettori	27,3	1,9	29,2	37,2	19,2	35,1
Tre o più percettori	7,5	0,6	8,1	10,2	5,9	9,7
Famiglie per numero di disoccupati						
Un disoccupato	14,1	2,8	16,9	19,2	29,4	20,4
Due o più disoccupati	2,0	0,7	2,7	2,8	7,0	3,2
Totale	73,5	9,7	83,2	100,0	100,0	100,0
Famiglie per cittadinanza/Totale						
Famiglie	88,4	11,6	100,0			

Per quanto riguarda la disponibilità economica, il 74,8% delle famiglie straniere presenta un solo percettore di reddito. Se ciò è normale per le famiglie unipersonali che toccano quasi il 45% delle tipologie straniere, la presenza di un solo percettore di reddito può determinare gravi carenze economiche nelle altre tipologie familiari, come può accadere per le coppie con figli, e soprattutto per quelle con figli piccoli. Allo stesso risultato si perviene analizzando la presenza di disoccupati, in cui la percentuale di famiglie con almeno un disoccupato è maggiore rispetto al caso italiano (rispettivamente il 36,4% contro il 22,0%).

Analizzando i redditi delle famiglie distinti per cittadinanza emerge la forte differenza di importi mediani percepiti tra le due categorie, a vantaggio per quelli italiani (tav. 6.12). Infatti, il reddito familiare netto degli italiani (22 mila euro) è nettamente superiore a quello percepito dagli stranieri (13,5 mila euro), soprattutto se si fa riferimento a quello mediano equivalente, dove il primo è quasi il doppio del secondo (rispettivamente 15,7 mila e 8,7 mila euro).

Nel dettaglio, una famiglia unipersonale italiana percepisce un reddito mediano di circa 14 mila euro, mentre la famiglia straniera, circa, 10 mila euro. All'aumentare del numero di componenti il reddito straniero non cresce come nel caso italiano: passando da uno a cinque componenti, rispettivamente, da 10 mila euro a 18 mila nel primo caso e da 14 mila a 43 mila nel secondo caso. Questo dipende dal fatto che le famiglie straniere, come indicato, sono composte di molti figli e da minori che, ovviamente non percepiscono reddito. A conferma di quanto esposto, si vede che il reddito familiare netto mediano equivalente italiano è pressoché costante all'aumentare della dimensione familiare, come se ogni componente aggiuntivo contribuisse alla partecipazione del reddito nella misura in cui rappresenta anche un peso da sostenere economicamente; mentre il già basso reddito familiare equivalente straniero decresce all'aumentare del numero dei componenti (a causa della presenza di figli piccoli).

Anche i dati per tipologia familiare ci indicano che le famiglie straniere che stanno meglio economicamente sono quelle che non hanno figli da mantenere, costituite cioè da coppie senza figli, molte delle quali presentano anche due percettori di reddito.

Le famiglie straniere con figli hanno un reddito equivalente decrescente all'aumentare del numero dei figli, soprattutto minori: passano da quasi 10 mila euro per un figlio a 6,5 mila per tre o più figli; nel caso di reddito mediano il reddito subisce un lieve aumento al crescere del numero dei figli (da 11 a 17 mila). Nel caso italiano, la presenza dei figli non altera il reddito equivalente, tenendolo costante attorno ai 15 mila euro; mentre quello mediano cresce all'aumentare dei figli, arrivando a più di 40 mila euro per tre o più figli.

Si osserva, infine, che al crescere del numero di percettori, il reddito equivalente straniero cresce fortemente e che all'aumentare della presenza di disoccupati a carico della famiglia il reddito straniero scende a livelli molto bassi (6,6 mila euro).

Tav. 6.12 – Il reddito netto familiare mediano ed equivalente delle famiglie dichiaranti e residenti nel Comune di Brescia distinte per cittadinanza del capofamiglia– Anno 2008 – (migliaia di euro)

	<i>Reddito familiare netto mediano</i>			<i>Reddito familiare netto mediano equivalente</i>		
	Cittadinanza			Cittadinanza		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Dimensione familiare						
Un componente	14,3	9,8	13,6	14,3	9,8	13,6
Due componenti	22,6	14,4	22,0	15,1	9,7	14,7
Tre componenti	35,5	17,3	34,0	18,3	9,4	17,6
Quattro componenti	40,4	16,6	37,8	17,5	7,7	16,5
Cinque e più componenti	43,4	18,4	30,5	15,4	7,0	10,5
Tipologia familiare						
Persona sola	14,3	9,8	13,6	14,3	9,8	13,6
Persona sola in convivenza	8,9	0,0	8,9	8,9	0,0	8,9
Persona sola con altri	26,8	15,5	22,5	17,0	8,7	14,1
Coppia senza figli	22,9	18,7	22,7	15,1	11,7	14,9
Coppia con figli	38,9	17,6	36,9	18,3	8,2	17,3
Monogenitore con figli	23,8	12,4	22,3	14,7	6,2	13,5
Famiglie con figli						
Un figlio	31,8	17,4	30,2	17,4	9,2	16,7
Due figli	39,1	16,2	37,2	17,3	7,5	16,5
Tre figli e più	41,7	16,7	30,9	15,5	6,5	10,8
Famiglie con figli minori						
Un figlio minore	32,2	17,1	29,3	16,7	9,3	15,0
Due figli minori	36,8	16,6	32,9	16,7	7,6	14,7
Tre o più figli minori	41,7	16,7	30,9	15,5	6,5	10,8
Famiglie con anziani						
Un anziano	14,2	14,1	14,2	12,8	7,1	12,8
Due o più anziani	21,6	31,8	21,6	13,7	10,4	13,7
Famiglie per numero di percettori						
Un percettore	15,1	11,5	14,5	12,9	7,9	12,0
Due percettori	32,1	20,4	30,9	18,0	10,3	17,5
Tre o più percettori	46,6	34,0	45,4	20,3	12,2	19,8
Famiglie per numero di disoccupati						
Un disoccupato	23,4	15,6	20,8	12,9	7,7	11,6
Due o più disoccupati	25,7	17,7	23,7	10,5	6,6	9,6
Totale	22,0	13,5	20,5	15,7	8,7	14,8

6.4. La diseguaglianza dei redditi

Nell'analisi della diseguaglianza della distribuzione del reddito tra le famiglie dichiaranti, condotta in una prospettiva trasversale dal 2005 al 2008, è stato calcolato il rapporto interquintilico, pari al rapporto tra il quinto più ricco e quello più povero (tav. 6.13). A tal fine, utilizzando il reddito familiare equivalente¹⁴¹, dopo aver ordinato le famiglie dal reddito più basso a quello più alto, sono stati individuati i quintili di reddito, ossia i valori del reddito che dividono la distribuzione del reddito in cinque gruppi uguali: il primo quintile comprende il 20 per cento delle famiglie con i redditi equivalenti più bassi e l'ultimo quinto risulta composto dal 20 per cento di famiglie con i redditi più alti.

Poiché, questo rapporto è risultato pari a 2,7 nell'anno 2005 per le sole famiglie dichiaranti (il reddito del quintile più ricco è più quasi di tre volte superiore a quello del quintile più povero), nel comune di Brescia si è in presenza di un lieve squilibrio nella distribuzione del reddito. Dall'analisi dei quintili, emerge, inoltre, che è piuttosto basso il valore del reddito del primo quintile (intorno agli 8 mila euro nel 2005 e a 8,5 mila euro nel 2008), soprattutto se si pensa al suo significato, ossia che un 20% delle famiglie ha un reddito inferiore a quel valore.

Considerando che in una situazione ipotetica di perfetta eguaglianza, ogni quinto dovrebbe avere una quota di reddito totale pari al 20 per cento del totale, un'altra misura sintetica della diseguaglianza è fornita dalla distribuzione del reddito totale nei quintili. Per l'anno 2008, il 20% delle famiglie dichiaranti più povere detengono solo il 4,3% del reddito totale e percepiscono un reddito medio di 4 mila euro; mentre il 20% più ricco detiene il 43% delle risorse totali, con un reddito medio di oltre 37 mila euro (tav. 6.14).

Tav. 6.13 – Quintili e indici di diseguaglianza dei redditi familiari netti equivalenti delle famiglie dichiaranti e residenti a Brescia – Anni 2005 – 2008 – (migliaia di euro)				
Anni	2005	2006	2007	2008
1° quintile	8,0	8,4	8,6	8,5
2° quintile	11,9	12,3	12,6	12,7
3° quintile	15,9	16,4	16,8	17,0
4° quintile	21,3	22,1	22,9	23,1
Rapporto interquintilico (20% più ricco/20% più povero)	2,7	2,6	2,7	2,7
Indice di Gini	0,356	0,359	0,360	0,373

Un altro indicatore di disuguaglianza è rappresentato dall'indice di Gini, che è pari a zero nel caso di una perfetta equità della distribuzione dei redditi, ossia quando tutte le famiglie ricevono lo stesso reddito; è invece pari a uno nel caso di totale diseguaglianza, cioè quando il reddito totale è percepito da una sola famiglia. Questo indice di concentrazione calcolato sulle famiglie dichiaranti va da un minimo di 0,35 dell'anno 2005 a un massimo di 0,37 del 2008, rilevando una lieve crescita temporale (6.13). Il livello di disuguaglianza

¹⁴¹ Escluso il reddito da fabbricato che non è disponibile per tutte le famiglie.

indicato non è di entità trascurabile, ma risulta in linea con quello della regione Lombardia e nazionale (entrambi pari a 0,369).

Tav. 6.14 – Ripartizione del reddito familiare netto equivalente delle famiglie dichiaranti e residenti nel comune di Brescia per quintili di reddito – Anno 2008 – (migliaia di euro)		
	Reddito medio	Percentuale su totale
1° quintile	4,1	4,3
2° quintile	10,4	13,0
3° quintile	14,8	17,0
4° quintile	19,7	22,6
5° quintile	37,8	43,2

Poiché la collocazione nel primo quinto o nell'ultimo da parte delle famiglie ci fornisce una misura del grado di povertà o di disagio economico assunto, è interessante analizzare come si distribuiscono le famiglie dichiaranti bresciane secondo le caratteristiche demografiche possedute tra i quintili di reddito (tav. 6.15).

Nel primo quinto, quello più povero, ricadono tutte quelle famiglie che hanno un solo componente (24,8%) oppure costituite da 5 o più componenti (39,6%). Le famiglie composte da due componenti si collocano già in una posizione migliore, ossia nel secondo quinto, mentre quelle con tre o quattro componenti si collocano nei quintili più alti. Guardando le tipologie familiari, le persone sole o in convivenza e i monogenitori sono quelle che si collocano maggiormente nel quinto più basso. Mentre la maggior parte delle coppie con o senza figli si trovano nel quinto più alto. E ancora, risultano più penalizzate le famiglie con tre o più figli (39,2%) o con tre o più minori (55,1%). La maggior parte delle famiglie con almeno un anziano si colloca nel secondo quinto di reddito (27%). Il 29% delle famiglie con un percettore si colloca nel primo quinto, quello più povero. All'aumentare del numero dei percettori presenti in famiglia, le famiglie si collocano nei quintili più alti. Vale lo stesso discorso per il numero dei disoccupati presenti in famiglia, anche se di segno opposto.

Anche in questo caso, come nell'analisi strutturale fatta nel paragrafo precedente, possono essere raffinati i risultati distinguendo le famiglie per cittadinanza (tav. 6.16 e 6.17).

Il fatto che i quintili siano stati calcolati sul totale delle famiglie, senza distinzione di cittadinanza, e che le famiglie italiane abbiano un reddito nettamente superiore a quello straniero, ci porta ad affermare che le famiglie italiane si collocano nei quintili più elevati, mentre quelle straniere in quelli più bassi. Infatti, il 35% delle famiglie italiane si colloca nei due gruppi più poveri, contro il 74,0% delle famiglie straniere (in particolare, il 48,6% delle famiglie straniere cade nel primo quinto, seguito dal 25,4% delle famiglie che cade nel secondo quinto).

Per le famiglie italiane presenti nei primi due quintili più bassi, le caratteristiche penalizzanti sono rappresentate dalla presenza di tre o più figli minori, almeno un anziano in casa, un solo percettore di reddito e almeno un disoccupato.

Per le famiglie straniere, premesso che il 48% di queste cade nel quinto più basso, le caratteristiche presenti sono l'elevata dimensione della famiglia (da quattro componenti in su), l'essere in coppia con figli (53,7%) o monogenitore con figli (65,6%), avere due (61,5%)

o tre figli (80,9%), soprattutto tre o più minori (86,7%), avere un solo percettore di reddito (53,6%) e uno (60,3%) o due o più disoccupati (70,5%).

Complessivamente, sembra che il problema maggiore delle famiglie sia straniere sia italiane più povere consiste nell'aver una famiglia numerosa e con figli piccoli e soprattutto di percepire un solo reddito in famiglia. Già nel caso di due percettori di reddito le condizioni economiche delle famiglie migliorano.

Tav. 6.15 - Distribuzione delle famiglie dichiaranti e residenti nel Comune di Brescia per quintili di reddito familiare netto equivalente per caratteristiche della famiglia - Anno 2008
(per cento famiglie con le stesse caratteristiche)

	Quintili				
	1°	2°	3°	4°	5°
Un componente	24,8	20,7	21,6	17,2	15,7
Due componenti	16,1	23,5	20,0	18,8	21,6
Tre componenti	12,2	15,7	18,6	25,7	27,8
Quattro componenti	18,1	15,8	19,5	25,0	21,6
Cinque e più componenti	39,6	20,6	13,5	15,4	11,0
Tipologia familiare					
Persona sola	24,5	20,6	21,7	17,3	15,9
Persona sola in convivenza	47,2	23,5	14,7	8,8	5,9
Persona sola con altri	23,9	21,5	16,9	19,6	18,0
Coppia senza figli	12,8	25,2	20,2	17,1	24,6
Coppia con figli	14,1	15,3	19,0	26,1	25,5
Monogenitore con figli	26,6	19,5	18,3	20,1	15,5
Famiglie con figli					
Nessun figlio	21,1	22,1	20,8	17,4	18,6
Un figlio	15,2	17,2	19,0	25,4	23,1
Due figli	18,0	15,4	19,8	23,8	23,0
Tre figli e più	39,2	17,9	12,3	17,1	13,5
Famiglie con minori					
Un figlio minore	17,9	20,6	20,2	23,6	17,7
Due figli minori	23,7	18,0	18,7	19,1	20,5
Tre o più figli minori	55,1	16,8	8,4	10,2	9,6
Famiglie con anziani					
Un anziano	22,8	27,0	21,1	16,0	13,0
Due o più anziani	16,2	27,8	23,3	16,5	16,3
Famiglie per numero di percettori					
Un percettore	28,9	24,7	19,2	14,1	13,0
Due percettori	9,9	15,5	21,5	26,2	27,0
Tre o più percettori	5,6	9,4	19,4	31,2	34,3
Famiglie per numero di disoccupati					
Un disoccupato	27,7	28,3	16,7	16,3	11,0
Due o più disoccupati	41,6	30,6	10,2	7,8	9,8
Totale	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0

Tav. 6.16 - Distribuzione delle famiglie *italiane* dichiaranti e residenti nel Comune di Brescia per quintili di reddito familiare netto equivalente per caratteristiche della famiglia - Anno 2008 (per cento famiglie con le stesse caratteristiche)

	Quintili				
	1°	2°	3°	4°	5°
Un componente	21,7	20,6	21,3	18,6	17,8
Due componenti	14,7	23,0	20,1	19,4	22,8
Tre componenti	9,6	13,5	18,6	28,0	30,3
Quattro componenti	12,0	14,4	21,0	27,8	24,7
Cinque e più componenti	19,7	20,7	17,7	23,8	18,2
	Tipologia familiare				
Persona sola	21,4	20,5	21,4	18,7	18,0
Persona sola in convivenza	47,2	23,5	14,7	8,8	5,9
Persona sola con altri	13,1	19,6	17,7	24,6	25,0
Coppia senza figli	12,4	24,6	20,3	17,4	25,3
Coppia con figli	8,8	13,4	19,7	29,2	28,9
Monogenitore con figli	22,4	19,2	19,4	22,0	17,0
	Famiglie con figli				
Nessun figlio	18,1	21,8	20,7	18,6	20,7
Un figlio	12,8	15,4	19,0	27,6	25,2
Due figli	12,5	14,1	21,4	26,1	26,0
Tre figli e più	21,5	20,3	15,7	23,8	18,6
	Famiglie con minori				
Un figlio minore	13,2	17,4	20,9	27,7	20,9
Due figli minori	14,7	15,2	22,0	23,1	25,1
Tre o più figli minori	29,3	22,8	13,0	17,4	17,4
	Famiglie con anziani				
Un anziano	22,6	27,0	21,2	16,1	13,1
Due o più anziani	16,2	27,7	23,4	16,4	16,3
	Famiglie per numero di percettori				
Un percettore	24,3	24,9	19,9	15,7	15,1
Due percettori	8,1	14,5	21,3	27,4	28,7
Tre o più percettori	4,3	7,7	18,8	32,4	36,8
	Famiglie per numero di disoccupati				
Un disoccupato	21,1	28,2	18,2	19,3	13,1
Due o più disoccupati	32,1	33,1	13,0	8,7	13,0
Totale	16,2	19,3	20,3	21,8	22,4

Tav. 6.17 - Distribuzione delle famiglie straniere dichiaranti e residenti nel Comune di Brescia per quintili di reddito familiare netto equivalente per caratteristiche della famiglia - Anno 2008 (per cento famiglie con le stesse caratteristiche)

	Quintili				
	1°	2°	3°	4°	5°
Un componente	44,1	21,4	23,5	8,4	2,5
Due componenti	39,5	31,9	18,5	8,4	1,7
Tre componenti	38,6	37,8	18,5	2,5	2,5
Quattro componenti	59,0	24,8	9,4	6,0	0,9
Cinque e più componenti	70,3	20,3	7,0	2,3	
Tipologia familiare					
Persona sola	44,1	21,4	23,5	8,4	2,5
Persona sola in convivenza					
Persona sola con altri	49,1	25,9	15,2	8,0	1,8
Coppia senza figli	24,4	44,6	20,0	8,9	2,2
Coppia con figli	53,7	29,2	13,3	3,4	0,4
Monogenitore con figli	65,6	22,6	7,5	2,1	2,1
Famiglie con figli					
Nessun figlio	43,5	24,2	21,5	8,4	2,4
Un figlio	41,7	36,1	18,8	2,1	1,4
Due figli	61,5	25,7	7,3	5,5	
Tre figli e più	80,9	12,3	4,1	1,4	1,4
Famiglie con minori					
Un figlio minore	41,9	37,4	16,8	2,6	1,3
Due figli minori	62,3	30,2	4,7	1,9	0,9
Tre o più figli minori	86,7	9,3	2,7	1,3	
Famiglie con anziani					
Un anziano	58,3	33,3		8,3	58,3
Due o più anziani		66,7	33,3		
Famiglie per numero di percettori					
Un percettore	53,6	23,8	15,4	5,5	1,7
Due percettori	36,9	29,2	24,4	7,1	2,4
Tre o più percettori	23,0	32,8	26,9	15,4	1,9
Famiglie per numero di disoccupati					
Un disoccupato	60,3	28,8	9,0	1,6	0,4
Due o più disoccupati	70,5	22,9	1,6	4,9	
Totale	48,6	25,4	17,8	6,4	1,8

6.5. L'incidenza di povertà nel comune di Brescia

Seguendo le indicazioni di Eurostat, abbiamo poi calcolato il primo indicatore di Laeken, conosciuto meglio come il tasso di rischio povertà, che definisce povero un individuo se il suo reddito familiare equivalente si colloca sotto la linea di povertà, che generalmente è fissata al 60% del reddito mediano nazionale equivalente.

Come già indicato, in questo studio si fa riferimento al concetto di povertà economica (basata sul reddito) e relativa al contesto in cui ci si trova a vivere, ossia al livello standard di benessere della popolazione, cui si appartiene. Per far questo, è stata calcolata una linea di povertà relativa *locale*, rispetto alla quale calcolare il rischio di povertà, che è basata sul contesto di riferimento ed è pari al reddito mediano equivalente delle famiglie bresciane. Come ci insegna la letteratura i risultati ottenuti sono validi solo per il contesto per il quale è stato calcolato l'indicatore.

Il tasso di rischio povertà è stato calcolato sia per il totale delle famiglie bresciane, sia per le famiglie con almeno un dichiarante. Queste due situazioni possono essere viste come situazioni limite e di confronto. In effetti, la distribuzione dei redditi relativa al caso “tutte le famiglie” potrebbe essere indicata come situazione di limite inferiore, includendo tra queste anche le famiglie “senza reddito dichiarato”, che, in questo caso, si ipotizza non percepiscano effettivamente alcun reddito. Questa ipotesi però non è realistica dato che in molti casi è dovuta agli errori di copertura degli archivi e alla mancanza di informazioni su alcuni redditi esenti da Irpef¹⁴². La distribuzione dei redditi delle famiglie dichiaranti può essere vista, invece, come situazione di limite superiore, in cui si adotta un'ipotesi, non realistica anch'essa, che la parte mancante si distribuisca come quella delle famiglie dichiaranti. La situazione “reale” relativa al comune di Brescia, si ritiene appartenga a una situazione intermedia tra le due.

Dall'analisi del primo indicatore di Laeken o tasso di rischio di povertà (tav. 6.18), emerge una situazione economica piuttosto positiva per la popolazione bresciana: nel 2005, quasi il 72% degli individui appartenenti a famiglie con almeno un dichiarante è collocato tra i “sicuramente non poveri”, a cui si aggiunge un 8,1% di “quasi poveri”, che corrispondono a coloro che sono posti lievemente sopra la soglia di povertà e che facilmente potrebbero scivolare nella categoria inferiore. I “poveri” sono pari al 20,1% degli individui, distinti in “appena poveri” (7,1%) e “sicuramente poveri” (13,0%).

La situazione “limite” in cui si includono nel conteggio tutte le famiglie residenti non è molto diversa da quella emersa per le famiglie con almeno un dichiarante, dato che l'incidenza di povertà sale di poco, arrivando a toccare il 22,5%. In questo caso, però, come si ci aspettava, è piuttosto elevata la percentuale dei “sicuramente poveri” (16,8%), il cui valore è fortemente influenzato dalla presenza di famiglie “senza reddito dichiarato”, ossia nullo.

¹⁴² Vedi cap. 4.

Tav. 6.18 – Indicatori di povertà per le famiglie bresciane, calcolati in base al reddito netto familiare equivalente senza fabbricati – Analisi trasversale - Anni 2005-2008

ANNO	2005	2006	2007	2008
<i>Tutte le Famiglie</i>				
Reddito netto mediano familiare equivalente	12.824	13.296	13.596	13.708
Linea di povertà standard ¹⁴³	7.694	7.978	8.158	8.225
Linea di povertà a 120% di quella standard	9.233	9.574	9.790	9.870
Linea di povertà a 80% di quella standard	6.155	6.382	6.526	6.580
Tasso di rischio povertà	22,5%	22,4%	22,7%	23,6%
Sicuramente poveri (sotto 80%)	16,8%	16,6%	17,4%	18,0%
Appena poveri (tra 80 e 100%)	5,7%	5,8%	5,3%	5,6%
Quasi poveri (tra 100 e 120%)	6,7%	6,9%	6,7%	6,8%
Sicuramente non poveri (sopra 120%)	70,8%	70,7%	70,6%	69,6%
Tasso di rischio povertà per gli stranieri	61,0%	58,3%	56,8%	60,5%
Sicuramente poveri (sotto 80%)	47,4%	45,8%	45,1%	47,9%
Appena poveri (tra 80 e 100%)	13,7%	12,5%	11,7%	12,7%
Quasi poveri (tra 100 e 120%)	11,1%	10,5%	10,3%	10,5%
Sicuramente non poveri (sopra 120%)	27,8%	31,2%	32,9%	29,0%
<i>Famiglie con almeno un dichiarante</i>				
Reddito netto mediano familiare equivalente	13.810	14.216	14.614	14.818
Linea di povertà standard ¹⁴⁴	8.286	8.530	8.768	8.891
Linea di povertà a 120% di quella standard	9.943	10.236	10.522	10.669
Linea di povertà a 80% di quella standard	6.629	6.824	7.014	7.113
Tasso di rischio povertà	20,1%	19,9%	20,2%	21,6%
Sicuramente poveri (sotto 80%)	13,0%	12,8%	13,1%	14,6%
Appena poveri (tra 80 e 100%)	7,1%	7,1%	7,1%	7,0%
Quasi poveri (tra 100 e 120%)	8,1%	8,3%	7,9%	8,3%
Sicuramente non poveri (sopra 120%)	71,9%	71,8%	71,9%	70,1%
Tasso di rischio povertà per gli stranieri	56,0%	53,7%	52,3%	57,1%
Sicuramente poveri (sotto 80%)	38,0%	36,8%	34,7%	42,2%
Appena poveri (tra 80 e 100%)	18,0%	16,9%	17,7%	14,9%
Quasi poveri (tra 100 e 120%)	14,0%	13,6%	13,3%	13,2%
Sicuramente non poveri (sopra 120%)	30,0%	32,7%	34,4%	29,7%

¹⁴³ Pari al 60% del reddito netto mediano familiare equivalente

¹⁴⁴ Pari al 60% del reddito netto mediano familiare equivalente

Tav. 6.19 – Indicatori di povertà per le famiglie bresciane, calcolati in base al reddito netto familiare equivalente *comprensivo dei fabbricati* – Analisi trasversale - Anni 2005-2008

ANNO	2005	2006	2007	2008
<i>Tutte le Famiglie</i>				
Reddito netto mediano familiare equivalente con fabbricati	13.570	14.010	14.371	14.528
Linea di povertà standard ¹⁴⁵	8.142	8.406	8.623	8.717
Linea di povertà a 120% di quella standard	9.771	10.087	10.347	10.460
Linea di povertà a 80% di quella standard	6.514	6.725	6.898	6.974
Tasso di rischio povertà	21,8%	21,8%	22,3%	23,2%
Sicuramente poveri (sotto 80%)	16,0%	16,0%	16,6%	17,4%
Appena poveri (tra 80 e 100%)	5,8%	5,8%	5,7%	5,8%
Quasi poveri (tra 100 e 120%)	6,6%	6,9%	6,9%	7,1%
Sicuramente non poveri (sopra 120%)	71,6%	71,3%	70,8%	69,8%
Tasso di rischio povertà per gli stranieri	64,4%	61,5%	60,3%	63,5%
Sicuramente poveri (sotto 80%)	50,0%	48,1%	47,2%	50,7%
Appena poveri (tra 80 e 100%)	14,4%	13,4%	13,1%	12,7%
Quasi poveri (tra 100 e 120%)	9,8%	9,9%	11,0%	10,9%
Sicuramente non poveri (sopra 120%)	25,8%	28,6%	28,7%	25,6%
<i>Famiglie con almeno un dichiarante</i>				
Reddito netto mediano familiare equivalente con fabbricati	14.570	15.069	15.439	15.606
Linea di povertà standard ¹⁴⁶	8.742	9.041	9.264	9.364
Linea di povertà a 120% di quella standard	10.490	10.849	11.116	11.237
Linea di povertà a 80% di quella standard	6.993	7.233	7.411	7.491
Tasso di rischio povertà	19,4%	19,2%	19,6%	21,0%
Sicuramente poveri (sotto 80%)	12,3%	12,4%	12,4%	13,7%
Appena poveri (tra 80 e 100%)	7,2%	6,8%	7,2%	7,3%
Quasi poveri (tra 100 e 120%)	8,0%	8,6%	8,5%	8,2%
Sicuramente non poveri (sopra 120%)	72,6%	72,2%	71,9%	70,8%
Tasso di rischio povertà per gli stranieri	52,1%	56,7%	55,3%	60,0%
Sicuramente poveri (sotto 80%)	38,1%	40,7%	37,9%	44,0%
Appena poveri (tra 80 e 100%)	14,0%	16,0%	17,4%	16,0%
Quasi poveri (tra 100 e 120%)	12,1%	15,1%	15,9%	12,9%
Sicuramente non poveri (sopra 120%)	35,8%	28,2%	28,8%	27,1%

¹⁴⁵ Pari al 60% del reddito netto mediano familiare equivalente

¹⁴⁶ Pari al 60% del reddito netto mediano familiare equivalente

In un confronto temporale, ma ancora trasversale (quello longitudinale sarà affrontato nel paragrafo successivo), non ci sono grosse variazioni nel periodo osservato, fatta eccezione per l'anno 2008. Le stime di povertà appartenenti ai vari gruppi non sono statisticamente diverse tra un anno e l'altro, tranne che per l'anno 2008 in cui si nota un peggioramento delle condizioni economiche bresciane rispetto all'anno precedente. Il tasso di povertà tra le famiglie dichiaranti sale di un punto percentuale e mezzo (dal 20,2% del 2007 al 21,6% del 2008), mentre quello per tutte le famiglie sale di quasi un punto percentuale (dal 22,7% del 2007 al 23,6% del 2008). In particolare, tra i dichiaranti, questo aumento riguarda i "sicuramente poveri", che arrivano al 14,6%, mentre si nota un piccolo aumento dei "quasi poveri" a fronte di una diminuzione dei "sicuramente non poveri" (da 71,9% a 70,1%). Sembra, quindi, emergere un peggioramento generalizzato per le famiglie dichiaranti, ma particolarmente sostenuto per i più poveri e i più benestanti, che vedono diminuire il loro grado di benessere.

Anche in questo caso, le dinamiche registrate per "tutte le famiglie" seguono lo stesso andamento di quelle con almeno un dichiarante, ma con percentuali diverse.

Includendo nella definizione di reddito anche i redditi da fabbricato, la percentuale di individui poveri scende lievemente (al 21,8% per tutte le famiglie e al 19,4% per le famiglie dichiaranti nel 2005), dimostrando come le abitazioni, se affittate, possano rappresentare una fonte di reddito o, al limite, un risparmio per le famiglie proprietarie che non devono pagare l'affitto¹⁴⁷.

E' inoltre interessante valutare le condizioni economiche e il rischio di cadere in povertà delle famiglie straniere. Applicando la linea di povertà locale calcolata per il complesso delle famiglie bresciane ai redditi stranieri, emerge il grave disagio vissuto dalle famiglie straniere. Ricordando che si parla di povertà relativa, le famiglie straniere presentano condizioni di vita nettamente peggiori a quelle italiane e tassi di povertà elevati. Il 56,0% degli individui appartenenti alle famiglie straniere dichiaranti è sotto la linea di povertà locale, di cui ben il 38% sono "sicuramente poveri". Solo un 30% di stranieri può vantare un livello di vita simile a quello italiano e "sicuramente non povero". In una prospettiva temporale, le condizioni degli stranieri sembrano migliorare negli anni 2005-2007 e drasticamente peggiorare nel 2008 con l'avvento della crisi finanziaria (nel 2008, il tasso di rischio povertà sale al 57,1%, di cui il 42,2% sono famiglie "sicuramente povere"). L'incidenza di povertà degli stranieri sale al 61,0% se si considerano tutte le famiglie.

Se includiamo nel calcolo della soglia di povertà i redditi da fabbricati, aumenta la percentuale di stranieri che è sotto la soglia di povertà locale, poiché la maggior parte delle famiglie straniere non posseggono abitazioni di proprietà.

Anche da un'analisi delle principali caratteristiche di queste categorie, emerge che il grado di povertà/benessere degli individui bresciani è legato alla cittadinanza: infatti quasi il 95% degli appartenenti ai "sicuramente non poveri" sono italiani. Questa percentuale scende gradualmente all'aumentare del grado di povertà, fino ad arrivare al 67% nei "sicuramente poveri" (tav. 6.20). Un'altra caratteristica che differenzia uno status di povertà/benessere da un altro è rappresentato dalla percentuale di donne mediamente presenti in ciascuna categoria:

¹⁴⁷ Dai modelli fiscali, non è possibile distinguere l'importo dell'eventuale affitto percepito dalla rendita catastale.

in questo caso, la povertà si tinge di rosa, poiché le donne sono più presenti tra le fasce a rischio povertà e appena povere (55,3%, 55,7%) e meno presenti tra i “sicuramente non poveri” (51%). Per quanto riguarda l’età media, pur non essendoci sostanziali differenze, i più giovani sono anche i più poveri, mentre chi ha un’età oltre la media, ha anche raggiunto una stabilità e posizione economica non indifferente.

Riportando lo status di povertà dagli individui alle famiglie, in base alla considerazione che le famiglie sono composte da individui che appartengono alla stessa categoria di povertà, i risultati a cui si perviene sono molto simili a quelli presentati a livello individuale: tra le famiglie dichiaranti, il 20,2% è in stato di povertà (il 12,9% “sicuramente povere” e il 7,3% “appena povere”), mentre quelle sopra la linea di povertà si distinguono in “quasi povere” (8,3%) e “sicuramente non povere” (71,5%).

Analizzando le caratteristiche delle famiglie a seconda dell’appartenenza alle categorie di povertà, emerge che alcuni aspetti demografici e strutturali della famiglia non subiscono variazioni particolarmente evidenti nel passaggio dallo status più povero a quello più benestante, come ad esempio il numero medio di componenti della famiglia, il numero medio di figli, di minori e di persone anziane; altre caratteristiche invece presentano variazioni più marcate, come il numero medio di percettori, che passa dall’1,2% dei “sicuramente poveri” al 1,7% dei “sicuramente non poveri”, indicando l’estrema importanza rappresentata dal possedere un lavoro come prevenzione di povertà.

Tav. 6.20 – Principali caratteristiche per status di povertà/benessere degli individui e delle famiglie nel comune di Brescia – Analisi trasversale (calcolato su reddito netto familiare equivalente) - Anno 2005					
Anno 2005	Sicuramente poveri	Appena poveri	Quasi poveri	Sicuramente non poveri	Percentuale nel campione
	Individui				
N° casi campione	1.621	963	1.132	11.966	16.899
% di italiani sul totale	67,3	69,4	78,8	95,0	87,2
% di femmine sul totale	54,3	55,3	55,7	51,1	52,2
Età media	39,5	42,2	46,1	44,5	43,7
	Famiglie				
N° casi campione	923	521	593	5105	7.141
N° medio percettori	1,2	1,3	1,3	1,7	1,6
N° medio componenti	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2
N° medio figli	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6
N° medio minori	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
N° medio anziani	0,4	0,7	0,6	0,5	0,5

Per un’analisi temporale più precisa, ci avvarremo nel prossimo paragrafo dell’analisi longitudinale con la quale è possibile seguire le vicissitudini reddituali degli stessi soggetti e delle stesse famiglie, scoprirne le dinamiche temporali e valutare la natura della povertà, se di tipo transitorio o permanente.

6.6. L'analisi longitudinale: i cambiamenti strutturali delle famiglie e i redditi percepiti

Per realizzare una buona analisi longitudinale, è necessario compiere uno sforzo di tipo concettuale, in altre parole, un salto di qualità nell'approccio all'analisi dei dati. Dall'usuale prospettiva trasversale, si deve passare, infatti, a una in cui la dimensione temporale è preponderante e in cui è fondamentale seguire i percorsi degli individui e delle loro famiglie in più anni, tenendo conto che alcune variabili che in una prospettiva trasversale sono ferme, possono variare e avere degli effetti sullo stato di benessere/malessere dell'intera famiglia (ad esempio il variare della dimensione familiare o della tipologia familiare come l'entrata o l'uscita di un componente può avere effetti sul reddito familiare percepito ecc.).

E' importante sottolineare inoltre che gli eventi che possono presentarsi nel periodo osservato possono avere origine e fine in un periodo antecedente o posteriore a quello analizzato. Pertanto, l'analisi del fenomeno "povertà" e il ricadere in questo stato è limitato al periodo di osservazione. Nonostante ciò, le analisi di breve periodo che si possono realizzare forniscono utili indicazioni in merito al fenomeno studiato e aiutano a disegnare le caratteristiche di coloro che entrano ed escono dalla povertà.

Come già evidenziato, le analisi longitudinali si differenziano da quelle trasversali perché nelle prime sono seguiti gli stessi soggetti (famiglie o individui) nel corso del tempo. In questo caso, non essendo necessario aggiornare il campione con le regole di inseguimento (*following-up rules*), utili solo ai fini delle stime trasversali, nel nostro campione longitudinale ricadono solo le famiglie estratte e selezionate in origine per l'anno 2005¹⁴⁸. In molte analisi che seguono, però, per motivi di omogeneità delle analisi, si fa riferimento alle sole unità che sono presenti in tutti e quattro gli anni, ossia delle otto mila unità campione iniziali, verranno eliminate ben 1.088 famiglie che nel frattempo sono uscite dall'anagrafe del comune di Brescia. Il nostro campione di famiglie rimane così composto da 6.912 famiglie (86,4%), corrispondente a 14.887 individui (87,5%). Per completezza, sarebbe utile avviare uno studio longitudinale solo sugli individui e famiglie campione che nel periodo considerato sono usciti dall'anagrafe, al fine di conoscere e studiare le possibili motivazioni di uscita dal comune di Brescia, fatta eccezione per i decessi di individui e famiglie (motivi e sostenibilità economica? Motivi personali? Chi sono? Stranieri?)¹⁴⁹.

La maggior parte delle analisi sono condotte a livello familiare, anche se in alcuni casi, per completezza, sono state realizzate anche a livello individuale¹⁵⁰.

Analizzando le variazioni delle caratteristiche demografiche e strutturali delle 6.912 famiglie campione, emerge che, nel periodo considerato, ossia tra il 2005 e il 2008, circa il 14% delle famiglie ha cambiato la tipologia familiare di appartenenza (tav. 6.21). Questo fatto deve essere tenuto presente nelle analisi dei redditi, perché potrebbe essere un motivo di

¹⁴⁸ Sono definite "famiglie campione" le famiglie facenti parte del campione estratto nel 2005 con i loro relativi componenti che vengono definiti "individui campione".

¹⁴⁹ In realtà, delle 1.088 famiglie, 604 famiglie sono uscite interamente dall'anagrafe, mentre le rimanenti 484 sono costituite da individui campione che hanno costituito una nuova famiglia con una nuova matricola familiare per vari motivi (ad es. separazione/divorzio o matrimonio, ecc.). Queste ultime non vengono incluse nelle analisi dei redditi familiari, ma rientrano in quelle per individuo.

¹⁵⁰ Le possibili distorsioni delle stime individuali dovute al fatto di considerare gli individui che non rappresentano il campione iniziale estratto dalla popolazione, sono del tutto marginali, come è dimostrato dai risultati delle analisi individuali che non differiscono di molto da quelli ottenuti per le famiglie.

miglioramento/peggioramento delle condizioni reddituali degli individui che vi appartengono. Dalla lettura dei dati è, infatti, possibile leggere le dinamiche esistenti all'interno della famiglia e le sue trasformazioni temporali: ad esempio conoscere quante coppie senza figli concepiscono figli oppure quante di queste si separano e quanti sono i membri che tornano a vivere da soli.

Tav. 6.21 – Matrice di transizione delle famiglie e degli individui bresciani, da una tipologia familiare del 2005 a quella familiare del 2008 – Analisi longitudinale -						
<i>Famiglie</i>						
Tipologia familiare 2008						
Tipologia familiare 2005	Persona sola	Persona sola con altri	Coppia senza figli	Coppia con figli	Monogenitore con figli	Totale 2008
Persona sola	90,5	3,0	1,9	1,6	3,0	36,4
Persona sola con altri	20,2	60,1	3,4	6,9	9,3	4,6
Coppia senza figli	9,3	0,5	83,3	6,6	0,4	19,2
Coppia con figli	1,3	0,3	7,8	86,0	4,6	27,7
Monogenitore con figli	11,9	1,9	0,4	4,3	81,5	12,0
Totale 2005	37,5	4,3	19,0	26,5	12,7	100,0
<i>Individui</i>						
Tipologia familiare 2008						
Tipologia familiare 2005	Persona sola	Persona sola con altri	Coppia senza figli	Coppia con figli	Monogenitore con figli	Totale
Persona sola	88,2	3,3	2,4	2,7	3,5	17,5
Persona sola con altri	13,1	64,4	4,2	8,7	9,6	4,6
Coppia senza figli	5,1	0,9	86,1	7,2	0,7	17,5
Coppia con figli	1,9	0,6	5,0	88,7	3,9	46,3
Monogenitore con figli	6,7	2,2	0,5	7,3	83,4	14,0
Totale	18,8	4,3	18,1	44,2	14,7	100,0

Agli stessi risultati si perviene realizzando la stessa analisi sugli individui: anche in questo caso quasi il 14% degli individui ha cambiato tipologia familiare nel corso degli anni considerati. E' ovvio che passare da una tipologia familiare all'altra può comportare conseguenze sul reddito complessivo familiare percepito e disponibile: ad esempio i monogenitori con figli, come è noto, sono tra le categorie con un tasso di rischio povertà molto alto, poiché sono spesso monoreddito o sostenute dal coniuge separato. Anche la nascita di un figlio aumenta le spese familiari e può portare a notevoli riduzioni di reddito familiare (Fattore, Mezzanzanica, 2009).

La stessa analisi può essere condotta per numero di componenti presenti in famiglia (tav. 6.22): il 26,4% delle famiglie presenti nel 2005 ha avuto cambiamenti nella dimensione familiare, che a livello individuale corrisponde al 19,8% degli individui che ha subito cambiamenti nella dimensione familiare (ad es. è cresciuto il numero di figli).

Tav. 6.22 – Matrice di transizione delle famiglie e degli individui residenti nel comune di Brescia, per numero di componenti del 2005 a quello del 2008 – Analisi longitudinale -

<i>Famiglie</i>						
Numero componenti 2008						
Numero componenti 2005	Uno	Due	Tre	Quattro	Cinque e più	Totale 2008
Uno	91,1	5,3	2,3	0,8	0,5	36,4
Due	12,8	78,7	6,5	1,6	0,4	28,9
Tre	3,4	18,6	69,5	7,3	1,2	18,1
Quattro	0,8	3,3	15,2	76,7	4,1	12,5
Cinque e più	2,5	2,1	4,3	14,5	76,6	4,1
Totale 2005	37,7	28,6	17,4	12,2	4,1	100,0
<i>Individui</i>						
Numero componenti 2008						
Numero componenti 2005	Uno	Due	Tre	Quattro	Cinque e più	Totale 2008
Uno	88,2	6,4	3,3	1,3	0,8	17,6
Due	7,9	81,7	7,7	1,9	0,7	25,9
Tre	3,2	14,2	73,3	7,9	1,3	24,1
Quattro	1,5	2,6	12,5	78,9	4,5	22,6
Cinque e più	1,5	1,8	3,4	11,6	81,8	9,9
Totale 2005	18,9	26,4	23,4	21,6	9,7	100,0

Tav. 6.23 – Matrice di transizione delle famiglie e degli individui residenti nel comune di Brescia, per numero di percettori del 2005 a quello del 2008 – Analisi longitudinale -

<i>Famiglie</i>					
Numero percettori reddito 2008					
Numero percettori reddito 2005	0	1	2	3 e più	Totale 2008
Nessuno	58,3	39,6	1,9	0,2	6,8
Uno	3,4	88,9	7,1	0,6	48,0
Due	0,7	15,6	76,2	7,5	35,1
Tre e più	0,0	5,5	30,8	63,7	10,0
Totale 2005	5,9	51,5	33,4	9,3	100,0
<i>Individui</i>					
Numero percettori reddito 2008					
Numero percettori reddito 2005	0	1	2	3 e più	Totale 2008
Nessuno	53,1	41,1	4,6	1,1	4,8
Uno	3,5	82,0	12,8	1,6	35,4
Due	0,6	13,0	76,0	10,5	43,5
Tre e più	0,2	8,7	23,8	67,4	16,3
Totale 2005	4,1	38,0	41,7	16,2	100,0

Lo stesso ragionamento può essere ripetuto nell'analizzare quanti percettori di reddito sono presenti in famiglia e quali modifiche ci sono state nel tempo. Dai dati (tav. 6.23), emerge che il 23,5% delle famiglie ha cambiato il numero di percettori presenti in famiglia. In particolare, sono migliorate le condizioni delle famiglie senza percettori: a distanza di tre anni il 41,7% di queste ne ha avuto almeno uno¹⁵¹. Positive le situazioni delle famiglie che aumentano il numero di percettori passando da uno a due (7,1%), o da due a tre e più (7,5%). Possono sembrare, invece, difficili le condizioni economiche delle famiglie che riducono il numero di percettori, scendendo da due a uno (15,6%) o da tre a due (30,8%). Del tutto simile è il quadro a livello individuale.

Passando all'analisi dei redditi individuali e familiari in una prospettiva dinamica, la prima domanda che ci poniamo è quella di conoscere se nel periodo osservato le condizioni reddituali delle famiglie e degli individui residenti a Brescia sono migliorate o peggiorate. In altre parole, come è variato il reddito medio e mediano degli individui nel periodo di riferimento. Fin qui avevamo condotto un'analisi sui redditi in una prospettiva trasversale e, si era visto nel paragrafo 6.2, che nel periodo osservato non ci sono stati forti aumenti, anzi in termini reali le variazioni erano state pressoché nulle o addirittura negative, considerando tutte le famiglie nel loro complesso.

Tav. 6.24 – Valori medi e mediani annui di reddito netto, con o senza fabbricati, delle famiglie sempre presenti e residenti nel Comune di Brescia nel periodo indicato – Analisi longitudinale - Anni 2005 – 2008 – (migliaia di euro)					
Anni	2005	2006	2007	2008	Var. perc. 2005/2008
Famiglie campione	6.912	6.912	6.912	6.912	-
Reddito Netto					
Reddito familiare medio	24,8	26,0	26,4	26,7	7,8
Reddito familiare mediano	19,1	19,7	20,1	20,2	5,5
Reddito Netto con fabbricati					
Reddito familiare medio	26,6	27,9	28,4	28,7	7,9
Reddito familiare mediano	20,4	21,0	21,6	21,7	6,1
Reddito Netto a prezzi costanti					
Reddito familiare medio	24,8	25,5	25,5	25,1	1,2
Reddito familiare mediano	19,1	19,4	19,4	19,0	-0,9
Reddito Netto con fabbricati a prezzi costanti					
Reddito familiare medio	26,6	27,4	27,4	27,0	1,3
Reddito familiare mediano	20,4	20,6	20,8	20,4	-0,4

Facendo riferimento alle sole 6.912 mila famiglie (comprese quelle che non hanno presentato la dichiarazione dei redditi), il reddito netto familiare mediano è stato pari a 19 mila euro nel 2005 ed è aumentato tra il 2005 e il 2008 del 5,5% (tav. 6.24). Il reddito netto familiare mediano comprensivo di fabbricati è lievemente superiore, pari a 20 mila euro, con un incremento del 6,1%. Dalla stessa analisi condotta a prezzi costanti del 2005, emerge non

¹⁵¹ E' probabile che, dietro a questo dato si nasconda il recupero degli sfasamenti temporali tra dati fiscali e anagrafici di cui abbiamo parlato nel capitolo 4.

solo che l'aumento del reddito netto familiare mediano si annulla, ma che si è in presenza di una lieve diminuzione del potere di acquisto delle famiglie (-0,9% senza fabbricati e -0,4% con i fabbricati).

Approfondendo il tema, si possono scomporre le variazioni del periodo 2005-2008 per ciascun anno e individuare in quali anni ci siano stati i maggiori incrementi/decrementi del redditi percepito (tav. 6.25). Da questa analisi emerge che i maggiori cambiamenti si sono registrati nell'ultimo anno (2008): gli aumenti nominali dei redditi sono stati i più bassi del periodo e i redditi netti familiari a prezzi costanti hanno registrato le maggiori diminuzioni (fino al -2,3% del reddito netto mediano con fabbricati). Come è noto, la diminuzione dei redditi è imputabile alla crisi finanziaria verificatesi nel 2008 che ha avuto ripercussioni a livello mondiale.

Tav. 6.25 – Variazioni annue dei valori medi e mediani di reddito netto, con o senza fabbricati, delle famiglie sempre presenti e residenti nel Comune di Brescia nel periodo indicato – Analisi longitudinale - Anni 2005 - 2008			
Anni	Variazione 2006/2005	Variazione 2007/2006	Variazione 2008/2007
Famiglie campione	6.912	6.912	6.912
Reddito Netto			
Reddito familiare medio	4,9	1,5	1,2
Reddito familiare mediano	3,0	1,7	0,8
Reddito Netto con fabbricati			
Reddito familiare medio	4,7	1,7	1,4
Reddito familiare mediano	2,8	2,7	0,5
Reddito Netto a prezzi costanti			
Reddito familiare medio	3,1	-0,3	-1,6
Reddito familiare mediano	1,3	-0,1	-2,1
Reddito Netto con fabbricati a prezzi costanti			
Reddito familiare medio	3,0	-0,1	-1,5
Reddito familiare mediano	1,0	0,9	-2,3

6.7. Probabilità di essere povero o ricco in una prospettiva dinamica

Un'altra fondamentale domanda a cui si vuole rispondere è la seguente: qual è la probabilità di cadere in povertà? E di uscirne? Oppure, quando si cade in povertà si rimane intrappolati in quella situazione o se ne può uscire?

In effetti, definita una soglia di povertà locale rispetto la quale definiamo poveri gli individui, è interessante studiare i movimenti e i passaggi degli stessi individui da uno stato di disagio o povertà economica al benessere e viceversa. In altre parole, è di estremo interesse capire chi sono coloro che a distanza di anni peggiorano le proprie condizioni economiche, chi invece le migliora e chi invece rimane nello stesso stato.

In questo paragrafo proveremo a dare queste risposte, in base alle informazioni possedute dal nostro archivio longitudinale.

Per le analisi longitudinali sugli stati di povertà e le loro transizioni si fa riferimento alla soglia di povertà relativa, calcolata a livello locale per ciascun anno e al reddito netto familiare equivalente senza fabbricati¹⁵². Inoltre, come fatto in precedenza, sono inclusi nelle elaborazioni solo gli individui e le famiglie presenti nel comune di Brescia in tutti i quattro anni del periodo di riferimento (che porremo pari a 100). Pertanto, l'archivio longitudinale individuale di riferimento è quello ridotto a 14.887 individui campione e a 6.912 famiglie.

Il primo passo verso la risposta ai nostri quesiti è rappresentato dalla costruzione di una matrice degli individui (tav. 6.26) chiamata "di transizione", che mostra il passaggio da uno stato all'altro di povertà/benessere nel periodo osservato. Si costruisce collocando ciascun individuo o famiglia in una categoria di povertà (sicuramente povero, appena povero, quasi povero, sicuramente non povero¹⁵³) mediante il reddito netto familiare equivalente senza fabbricati posseduto nell'anno di partenza (2005) e in quello finale (2008).

Dalla lettura di questa matrice di transizione emergono situazioni piuttosto interessanti, da indagare in profondità.

La prima fra tutte, immediatamente visibile, mostra che la situazione economica bresciana nel suo complesso non desta preoccupazione, dato che può contare su una percentuale dei "sicuramente non poveri" piuttosto alta (73,1% nel 2005 e 71,3% nel 2008)¹⁵⁴. D'altro canto i "sicuramente poveri" rappresentano circa il 10% degli individui (8,8% nel 2005 e 9,8% nel 2008). Esiste poi un 14% di individui che vivono in una situazione di incertezza, essendo classificati come "appena poveri" o "quasi poveri".

L'aspetto più interessante che emerge è che, fatta eccezione per i "sicuramente non poveri" che presentano una situazione molto stabile di benessere (circa il 90% a distanza di tre anni è ancora collocato in quella classe!), per il resto, le altre categorie presentano situazioni fluttuanti nel tempo. Come se la condizione di povertà fosse transitoria e non permanente. In effetti, più del 54% degli individui classificati come "sicuramente poveri" rimangono in quella classe a distanza di tre anni, ma è sorprendente che circa un 35% di questi riesce a fare il salto di qualità e andare a collocarsi in classi superiori. Altri invece (complessivamente un 10%) scivolano nelle classe inferiore di coloro che sono "senza reddito dichiarato" e "senza reddito" (7%) e in quella dei guadagni negativi (3%), indicando un forte disagio economico.

Per quanto riguarda gli "appena poveri", quasi il 35% di loro rimane nella stessa classe, un 33% riesce a collocarsi nella classe di ordine superiore, ossia migliora nettamente le sue condizioni economiche, mentre il 26% di questi peggiora notevolmente, cadendo nella categoria dei "sicuramente poveri", in quella dei "senza reddito" o con reddito negativo.

Per i "quasi poveri", ossia per coloro che sono lievemente sopra la linea di povertà relativa, il 35% rimane nella stessa classe, mentre circa un 34% peggiora le proprie condizioni economiche scivolando nelle classi sotto la linea di povertà. In questo caso, è quasi inesistente la probabilità di cadere nella classe dei "senza reddito dichiarato" o reddito negativo (1,5% e 1,0%). E' invece alta la probabilità di migliorare e andare a far parte dei "sicuramente non poveri" (quasi il 29%).

¹⁵² Si fa riferimento al reddito equivalente senza fabbricati, perché per costruzione nel nostro archivio non sono presenti i redditi da fabbricati di tutti i dichiaranti. Pertanto, l'introduzione di questa variabile potrebbe introdurre distorsioni nei confronti tra gruppi.

¹⁵³ Secondo le principali definizioni utilizzate in ambito della statistica ufficiale (par. 1.4).

¹⁵⁴ I risultati di questa sezione non sono confrontabili con le stime trasversali ottenute nei paragrafi precedenti.

Per ultimo, come già accennato, coloro che sono definiti “sicuramente non poveri” possono essere al sicuro da eventuali declassamenti, dato che il 90% di questi ricade ancora nella stessa classe dopo tre anni. Solo il 9% rientra nelle classi più povere.

Un discorso a parte è per coloro che sono definiti “senza reddito dichiarato” che potrebbero non percepire alcun reddito. Di questi, oltre il 50% è ancora in quella classe dopo tre anni; altri sono classificati come “sicuramente poveri” (20%) e tra i redditi negativi (3%), dimostrando di essere una categoria a rischio povertà. Tra quelli che migliorano le proprie condizioni di reddito, pari al restante 50% circa, ci potrebbero essere coloro che sono sfuggiti all’archivio SIATEL e che sono stati recuperati negli archivi fiscali degli anni successivi (ad esempio il 14,5% dei “sicuramente non poveri”).

Tav. 6.26 – Matrice di transizione tra condizioni di povertà e benessere delle famiglie e degli individui – Analisi longitudinale (calcolato su reddito netto familiare equivalente) – Percentuali di riga - Anni 2005-2008							
Condizione di povertà/benessere	Sicuramente poveri	Appena poveri	Quasi poveri	Sicuramente Non poveri	Senza reddito dichiarato	Reddito negativo	Percentuale di colonna
Famiglie							
Sicuramente poveri	56,4	8,8	7,5	14,7	9,2	3,4	8,9
Appena poveri	24,2	40,1	7,7	19,5	7,4	1,1	5,3
Quasi poveri	9,3	23,5	40,9	24,1	1,6	0,6	7,0
Sicuramente Non poveri	2,3	1,7	4,8	89,9	1,1	0,3	70,7
Senza reddito dichiarato	15,8	5,3	4,3	15,0	56,6	3,0	7,1
Reddito negativo	13,7	2,7	1,4	6,8	9,6	65,8	1,1
Percentuale riga	9,8	6,1	7,6	68,7	6,2	1,5	100,0
Individui							
Sicuramente poveri	54,1	10,1	8,9	16,1	7,2	3,5	8,8
Appena poveri	26,2	34,7	8,0	24,6	5,7	0,9	5,4
Quasi poveri	11,6	22,2	35,0	28,7	1,5	1,0	6,9
Sicuramente Non poveri	2,3	1,9	4,6	90,0	0,8	0,3	73,1
Senza reddito dichiarato	20,3	7,2	4,4	14,5	50,7	2,9	5,0
Reddito negativo	12,2	4,3	1,7	9,6	12,2	60,0	0,8
Totale complessivo	9,8	6,1	7,3	71,3	4,3	1,3	100,0

Complessivamente, nel periodo osservato 2005-2008, le condizioni di benessere/malessere sono rimaste stabili per il 77,8% degli individui, soprattutto per i “sicuramente non poveri” (90%); mentre le condizioni dei gruppi degli “appena poveri” e i “quasi poveri” presentano un maggior carattere di transitorietà (il 65% degli individui ha cambiato gruppo di appartenenza), mostrando più possibilità di peggiorare/migliorare le

proprie condizioni (tav. 6.27). Relativamente, alta è invece la probabilità che i “sicuramente poveri” passino alle categorie “senza reddito dichiarato” o negativo (10,7%).

Applicando lo status di povertà degli individui alla famiglia di cui fanno parte e rifacendo la matrice di transizione tra condizioni di povertà per le famiglie (tav. 6.26), si ottengono all'incirca gli stessi risultati ottenuti con la matrice per individui, a prova del fatto che l'errore campionario che viene introdotto utilizzando gli individui anziché la famiglia per queste analisi è esiguo.

Da ulteriori analisi, è emerso che una delle ragioni principale che porta a migliorare o a peggiorare le condizioni di benessere/povertà delle famiglie, cambiando categoria di appartenenza, è rappresentata dalle variazioni della presenza di percettori di reddito in famiglia: se il numero di questi diminuisce peggiorano le condizioni; al contrario nel caso di un aumento dei percettori, migliorano.

Tav. 6.27 – Distribuzione delle famiglie che hanno cambiato o migliorato status di povertà/benessere nel periodo 2005-2008		
Condizione di povertà/benessere	Percentuale di famiglie che ha cambiato il proprio status	Percentuale di famiglie che ha migliorato il proprio status
Famiglie		
Sicuramente poveri	43,6	31,0
Appena poveri	59,9	27,2
Quasi poveri	59,1	24,1
Sicuramente Non poveri	10,1	0
Senza reddito dichiarato/Reddito negativo	38,3	38,3
Totale	21,7	9,7
Individui		
Sicuramente poveri	45,9	35,2
Appena poveri	65,3	32,6
Quasi poveri	65,0	28,7
Sicuramente Non poveri	10,0	0
Senza reddito dichiarato / reddito negativo	43,9	43,9
Totale	22,2	11,1

6.8. Le caratteristiche delle famiglie “senza reddito dichiarato”

Associando ciascun reddito dichiarato nei modelli fiscali agli individui presenti in anagrafe e, in base a questa, ricostruendo il reddito di ciascuna famiglia, si “scopre” che in alcune famiglie nessun componente ha presentato la dichiarazione dei redditi.

Esclusi gli individui in età non lavorativa, dietro a questa mancata presentazione ci possono essere diversi motivi: dal fatto che effettivamente i componenti della famiglia non hanno percepito alcun reddito nel periodo di riferimento (ad esempio, persone anziane sole senza una storia lavorativa pregressa, e quindi senza trasferimenti sociali o persone escluse

dal mercato del lavoro o monogenitori che vivono con gli assegni familiari passati dal coniuge) o hanno percepito redditi esenti dalla tassazione Irpef (come le pensioni sociali, di guerra, di invalidità, indennità di accompagnamento, rendite per infortunio permanente, ecc.) che non sono obbligati a dichiarare o non sono presenti negli archivi fiscali a cui abbiamo attinto per questo studio a causa di un problema di aggiornamento delle residenze anagrafiche¹⁵⁵. Un'altra ragione potrebbe essere rappresentata dall'evasione fiscale totale o dalla presenza di lavoro irregolare.

In questo paragrafo, si vogliono approfondire le caratteristiche demografiche delle famiglie “senza reddito dichiarato”, con lo scopo di capire se sono costituite effettivamente da categorie a rischio povertà che vivono in condizione di disagio sociale.

Le analisi sono state realizzate utilizzando le uniche informazioni disponibili per queste famiglie, rappresentate dai dati anagrafici (età e professione) dei capifamiglia e dalle caratteristiche familiari (dimensione familiare, tipologia familiare, presenza figli, presenza minori e anziani) registrate nell'Anagrafe comunale.

Da una prima lettura dei dati emerge che sono circa 8.500 le famiglie che nel 2008 vivono “apparentemente senza reddito”; in altre parole il 9,3% delle famiglie bresciane non ha tra i suoi componenti individui percettori di reddito “dichiarato”, ossia individui che hanno presentato una dichiarazione dei redditi nell'anno di riferimento. Sul totale degli individui bresciani, queste famiglie corrispondono a 11.890 persone.

Ricordando che la presenza straniera nel nostro campione si aggira attorno al 12% sul totale delle famiglie per l'anno 2008, è interessante notare che nel gruppo delle famiglie “senza dichiaranti” la percentuale di famiglie straniere è molto più alta e pari al 45% (le famiglie con capifamiglia italiani sono il 55%).

Tra le altre caratteristiche significative emerse (tav. 6.28), notiamo che queste famiglie sono composte perlopiù da famiglie con un solo componente (78%), di cui una piccola parte vive in convivenza (2,5%) e da famiglie di due componenti (12,7%).

La tipologia familiare più diffusa dopo quella unipersonale è rappresentata dalle famiglie monogenitore con figli (10%).

La maggior parte delle famiglie “senza reddito dichiarato” non ha figli (86%), né minori (87%), né anziani (84%) tra i suoi componenti.

In un confronto temporale, non ci sono variazioni significative delle caratteristiche demografiche nel periodo di riferimento (2005-2008), eccetto qualche lieve oscillazione originata dalla natura campionaria dei dati.

Distinguendo la struttura demografica per cittadinanza della famiglia per l'anno 2008 (tav. 6.29), non emergono sostanziali differenze tra i due gruppi e si conferma il quadro demografico delineato per il totale delle famiglie.

¹⁵⁵ Vedi paragrafo 4.3.5.

Tav. 6.28 – Le caratteristiche demografiche delle famiglie “senza reddito dichiarato” residenti nel Comune di Brescia - (valori percentuali) - Anni 2005 - 2008

	2005	2006	2007	2008
Dimensione familiare				
Un componente	78,6	77,7	76,4	77,9
Due componenti	12,6	12,7	14,0	12,7
Tre componenti	4,5	4,9	5,1	6,0
Quattro componenti	2,0	2,6	2,1	2,0
Cinque e più componenti	2,3	2,1	2,4	1,4
Tipologia familiare				
Persona sola	78,6	76,4	74,9	75,4
Persona sola in convivenza	-	1,2	1,6	2,5
Persona sola con altri	4,9	4,2	3,7	4,8
Coppia senza figli	3,1	2,6	3,7	3,3
Coppia con figli	2,8	3,8	4,7	4,0
Monogenitore con figli	10,5	11,6	11,5	10,0
Famiglie con figli				
Nessun figlio	86,6	84,5	83,8	86,0
Un figlio	8,0	9,6	10,3	9,0
Due figli	3,2	3,8	3,5	3,9
Tre figli e più	2,1	2,1	2,4	1,2
Famiglie con minori				
Nessun minore	87,3	85,8	85,2	87,0
Un minore	7,5	8,8	9,0	8,3
Due minori	3,2	3,6	3,7	3,5
Tre o più minori	2,0	1,9	2,1	1,2
Famiglie con anziani				
Nessun anziano	83,8	85,8	84,2	84,4
Un anziano	15,4	13,2	14,5	14,0
Due o più anziani	0,8	1,1	1,3	1,6
Totale famiglie NON dichiaranti	100,0	100,0	100,0	100,0
Famiglie “senza dichiaranti” sul totale famiglie	9,4	9,0	9,3	9,3

Tav. 6.29 – Le caratteristiche demografiche delle famiglie “senza reddito dichiarato” residenti nel Comune di Brescia distinte per cittadinanza – Anno 2008

	<i>Valori assoluti</i>			<i>Valori Percentuali</i>		
	Cittadinanza			Cittadinanza		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Dimensione familiare						
Un componente	3.652	2.957	6.608	78,1	77,7	77,9
Due componenti	629	452	1.081	13,4	11,9	12,7
Tre componenti	265	243	507	5,7	6,4	6,0
Quattro componenti	88	77	165	1,9	2,0	2,0
Cinque e più componenti	44	77	121	0,9	2,0	1,4
Tipologia familiare						
Persona sola	3.475	2.924	6.399	74,3	76,8	75,4
Persona sola in convivenza	177	33	210	3,8	0,9	2,5
Persona sola con altri	154	254	408	3,3	6,7	4,8
Coppia senza figli	199	77	276	4,2	2,0	3,3
Coppia con figli	165	177	342	3,5	4,6	4,0
Monogenitore con figli	507	342	849	10,8	9,0	10,0
Famiglie con figli						
Nessun figlio	4.005	3.288	7.292	85,6	86,4	86,0
Un figlio	463	298	761	9,9	7,8	9,0
Due figli	177	154	331	3,8	4,1	3,9
Tre figli e più	33	66	99	0,7	1,7	1,2
Famiglie con minori						
Nessun figlio minore	4.115	3.266	7.380	88,0	85,8	87,0
Un figlio minore	375	331	706	8,0	8,7	8,3
Due figli minori	154	143	298	3,3	3,8	3,5
Tre o più figli minori	33	66	99	0,7	1,7	1,2
Famiglie con anziani						
Nessun anziano	3.453	3.707	7.160	73,8	97,4	84,4
Un anziano	1.103	88	1.191	23,6	2,3	14,0
Due o più anziani	121	11	132	2,6	0,3	1,6
Totale	4.678	3.806	8.484	100,0	100,0	100,0
Famiglie per cittadinanza/Totale						
Famiglie	55,1	44,9	100,0			

Tav. 6.30 – Le caratteristiche demografiche dei capifamiglia delle famiglie “senza reddito dichiarato” residenti nel Comune di Brescia distinte per cittadinanza – Anno 2007¹⁵⁶

	<i>Valori assoluti</i>			<i>Valori Percentuali</i>		
	Cittadinanza			Cittadinanza		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
Classe di età						
Da 0 a 18 anni	-	-	-	-	-	-
Da 19 a 39 anni	1.631	1.983	3.614	33,4	55,4	42,7
Da 40 a 64 anni	2.001	1.529	3.530	41,0	42,7	41,7
Da 65 in poi	1.254	66	1.320	25,7	1,8	15,6
Condizione Professionale						
FORZE LAVORO	2.882	3.152	6.034	59,1	88,1	71,4
Operaio- muratore -imbianchino	520	1.118	1.638	10,7	31,2	19,4
Badante- Collaboratore domestico	33	1.340	1.373	0,7	37,5	16,2
Impiegato	443	22	465	9,1	0,6	5,5
Commerciante	299	78	377	6,1	2,2	4,5
Imprenditore/Lib.Profess./Dirigente	364	66	430	7,5	1,8	5,1
Insegnante	111	0	111	2,3	0,0	1,3
Altra professione	1.112	528	1.640	22,8	14,8	19,4
PERSONE IN CERCA LAVORO	111	155	266	2,3	4,3	3,1
NON FORZE LAVORO	1.805	243	2.048	37,0	6,8	24,2
Casalinga	764	89	853	15,7	2,5	10,1
Studente	399	121	520	8,2	3,4	6,2
Pensionato	498	11	509	10,2	0,3	6,0
Invalido	22	11	33	0,5	0,3	0,4
Religioso	122	11	133	2,5	0,3	1,6
Dati mancanti	88	28	116	1,6	0,8	1,4
Totale	4.886	3.578	8.464	100,0	100,0	100,0
% Famiglie per cittadinanza	57,7	42,3	100,0			

¹⁵⁶ Sono stati utilizzati i dati del 2007 perché nel file 2008 non era disponibile il campo sulla professione esercitata.

In base alla classe di età di appartenenza del capofamiglia (tav. 6.30), emerge una sostanziale differenza tra età dei capifamiglia italiani e quelli stranieri. In altre parole, gli stranieri sono più giovani e appartengono alle fasce centrali di età, dai 19 ai 64 anni; mentre gli italiani coprono tutte le fasce di età (tranne la prima, quella dei giovanissimi). Ne consegue che, data la giovane età degli individui stranieri presenti in Italia, le famiglie straniere con membri anziani sono quasi inesistenti (2,6%), al contrario delle famiglie italiane, che per più del 25% presentano componenti anziani al loro interno (il 23,6% presentano un individuo e il 2,6% ne presenta due o più).

E' interessante notare che, nonostante che si stia parlando di un gruppo che può essere definito "apparentemente senza reddito" e che quindi potrebbe essere nullatenente, le informazioni anagrafiche sulla professione esercitata rilevano, con tutte le precauzioni del caso¹⁵⁷, che oltre il 70% dei capifamiglia svolge attività professionale e percepisce un reddito che potrebbe essere "in nero" o semplicemente non figurare nei nostri archivi per problemi di aggiornamento della residenza anagrafica¹⁵⁸. In particolare, tra gli stranieri questa percentuale sale al 88,1%, mentre per gli italiani si attesta al 59,1%. Emerge anche una polarizzazione delle professioni a seconda della cittadinanza: le professioni di operaio o badante sono esercitate da stranieri, mentre quelle più tecniche e concettuali sono svolte da italiani.

Messo da parte un esiguo 3% di famiglie con capifamiglia che si sono dichiarate all'anagrafe "persone in cerca di lavoro o disoccupate", il restante 25% delle famiglie presentano capifamiglia che appartengono alle "non forze di lavoro". Sono soprattutto famiglie italiane ad appartenere a questo gruppo (37,0%), in cui figurano pensionati, casalinghe e studenti. Le famiglie straniere che appartengono alle "non forze di lavoro" sono soprattutto costituite da studenti (3,4%) e casalinghe (2,5%).

Tra le famiglie, invece, che non hanno alcuna attività professionale, le categorie più fragili potrebbero essere rappresentate, ad esempio, dalle famiglie unipersonali casalinghe e dai disoccupati, dato che le rimanenti categorie potrebbero essere tutelate dai trasferimenti sociali da parte dello stato o mantenute da parte di terze persone, come nel caso di monogenitori con figli che ricevono gli assegni di mantenimento dal coniuge separato.

Purtroppo non potendo distinguere questi casi l'uno dall'altro, non è possibile quantificarne la gravità. Un aiuto per comprendere ulteriormente il grado di sostentamento di queste famiglie viene offerto dall'analisi longitudinale, in cui è possibile vedere se le condizioni economiche delle stesse famiglie sono migliorate nel tempo.

Delle 8.477 famiglie del campione iniziale definite "senza reddito dichiarato" del 2005, ogni anno una consistente percentuale esce dal registro anagrafico, per trasferimento o decesso dei componenti della stessa: il 19,5% nel 2006, un altro 10,5% nel 2007 e un 7,2% nel 2008 con una perdita complessiva del 37,2% di famiglie in tre anni (tav. 6.31).

¹⁵⁷ Si ricorda che la variabile "professione esercitata" dai residenti non è molto attendibile, a causa della modalità piuttosto arbitraria di raccolta: infatti, viene rilasciata spontaneamente e senza nessun controllo di veridicità al momento dell'iscrizione all'anagrafe e è eventualmente aggiornata solo nel caso di rinnovo dei documenti. In mancanza di altre informazioni rimane comunque un importante punto di riferimento.

¹⁵⁸ Questo potrebbe essere il caso delle le famiglie straniere unipersonali che presentano una notevole mobilità sul territorio, cambiando di frequente città in cui vivere.

Tav. 6.31 – Distribuzione delle famiglie “senza reddito dichiarato” del 2005 per situazione economica negli anni successivi - Analisi longitudinale 2006, 2007 e 2008						
	2006		2007		2008	
	N.	%	N.	%	N.	%
Senza reddito	5.138	60,6	3.916	46,2	3.056	36,0
Con reddito	1.686	20,1	2.014	23,8	2.286	27,0
Uscite Anagrafe	1.652	19,5	2.546	30,0	3.135	37,2
Totale famiglie del 2005	8.477	100,0	8.477	100,0	8.477	100,0

Le condizioni economiche del gruppo iniziale del 2005 migliorano lievemente: nel 2006 più del 20% delle famiglie “senza reddito dichiarato” percepisce un reddito a livello familiare, il 23,8% nell’anno 2007 e il 27,0% nel 2008. Una buona parte di queste famiglie ha migliorato le proprie condizioni economiche perché ha formato una nuova famiglia ed è mantenuta da questa (circa il 14% tra il 2005 e il 2006) o perché ha trovato un lavoro. E’ presumibile, però, che la maggior parte di questi presenti redditi non nulli a causa della correzione della residenza anagrafica nelle liste fiscali, con un ritardo di un anno rispetto al dato anagrafico.

Aumenta anche il valore dei redditi percepiti nel corso degli anni (tav. 6.32): sale il numero di coloro che guadagnano più di 5 mila euro e scendono i redditi bassi (sotto i 5 mila euro). Il reddito netto familiare mediano delle famiglie ancora iscritte nell’Anagrafe comunale e appartenenti al gruppo di famiglie iniziale del 2005 è comunque piuttosto basso: 6.880 euro nel 2006, 9.665 euro nel 2007, 10.018 euro nel 2008.

Tav. 6.32 – Distribuzione del reddito netto con fabbricati percepito dalle famiglie “senza reddito dichiarato” del 2005 ancora iscritte in anagrafe negli anni seguenti (2006, 2007 e 2008) per classi di reddito percepito (percentuali)			
Reddito percepito	2006	2007	2008
0	75,3	66,0	57,4
1-5.000	10,3	8,2	8,9
5.001-10.000	4,6	8,6	10,4
10.001-15.000	3,0	5,9	6,6
15.001-20.000	2,8	5,0	7,4
20.001- 25.000	1,7	2,7	3,2
25.001 - 30.000	1,0	1,5	1,9
Oltre 30.000	1,2	1,6	3,3
Totale	100,0	100,0	100,0

Andando ad analizzare le caratteristiche delle famiglie “perse”, ossia quelle uscite dall’anagrafe negli anni successivi al 2005, emerge che la maggior parte di queste è costituita da individui stranieri (60,0%), da maschi (60%), da persone sole (67,1%) e senza figli (85%). Guardando le professioni esercitate, ben il 27,3% sono operai, il 6,8% studente, l’11,2% casalinga, il 10% badante o collaboratore domestico, il 9,9% pensionato. Tra questi figurano ovviamente, oltre i trasferimenti delle famiglie fuori città, anche i decessi. E’ presumibile che

tra i primi rientrano soprattutto le famiglie composte da anziani e di cittadinanza italiana, mentre tra i secondi gli stranieri che si spostano facilmente sul territorio.

In sintesi, a distanza di tre anni, sono poco più di un terzo le famiglie “senza reddito dichiarato” che non hanno ancora un reddito (pari al 3% delle famiglie totali), poiché circa un terzo delle famiglie presenta almeno un reddito e un altro terzo è uscito dall’Anagrafe comunale (tav. 6.31).

Considerando che tra le famiglie rimaste a reddito zero nel 2008, figurano le famiglie che percepiscono i trasferimenti sociali esenti da Irpef o coloro lavorano in nero¹⁵⁹, diminuisce notevolmente il contingente potenziale di coloro che vivono con un reddito familiare nullo.

Il discorso può ampliarsi, se si considera che anche tra le famiglie con almeno un percettore di reddito possono sussistere condizioni di disagio e povertà, tra cui i cosiddetti working-poor. In questa prospettiva, la coorte di coloro che non percepisce reddito nel 2005 e nel 2008 può rappresentare un bacino di famiglie a rischio povertà, ma non perché non hanno una fonte di reddito (lavoro o pensione), ma perché i livelli di reddito percepito potrebbero essere troppo bassi (si pensi alle pensioni sociali o ai lavori saltuari degli stranieri pagati in nero, ecc.).

Pertanto, alle categorie maggiormente “a rischio povertà” in cui figurano disoccupati, casalinghe, pensionati e le famiglie straniere che vivono con poco, percependo redditi di bassa entità, dovrebbero essere rivolte le misure di politica sociale comunale in una lotta contro la povertà e l’esclusione sociale.

¹⁵⁹ La presenza di lavoratori irregolari sul totale degli occupati è stimata intorno al 12% (www.istat.it).

PARTE TERZA

**LE RISPOSTE DELLE POLITICHE
LOCALI: ISTITUZIONI E TERZO SETTORE**

7. LE POLITICHE E I SERVIZI SOCIALI A FAVORE DEI CITTADINI BRESCIANI

7.1. Introduzione

L'obiettivo di questo capitolo risiede nel voler mostrare quali siano i servizi sociali con le politiche sottostanti, cui può accedere il cittadino bresciano appartenente alle categorie sociali più vulnerabili e più disagiate.

Riferendoci alla definizione convenzionale di protezione sociale, adottata in Europa e dall'INPS¹⁶⁰, rientrano nel campo di osservazione del sistema di welfare tutte quelle attività messe in atto, da tutti gli operatori, pubblici e privati, con il fine di assicurare una copertura sociale ed economica degli individui contro l'insorgere di specifici rischi, eventi o bisogni. Gli operatori pubblici e privati che attuano questi interventi sono:

1. gli enti di previdenza e assistenza sociale;
2. le altre Amministrazioni pubbliche, come lo Stato o gli enti locali;
3. le istituzioni private di assistenza sociale senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, come le cooperative sociali, le fondazioni, le associazioni di volontariato e Onlus, le istituzioni religiose.
4. i fondi pensione e le imprese di assicurazione per la gestione di sistemi di assicurazione sociale;
5. i datori di lavoro pubblici e privati che prevedono misure a favore dei dipendenti, ex-dipendenti o loro familiari.

Nel dettaglio, trascurando i punti 4 e 5, che non rientrano nell'oggetto del nostro lavoro, in questo capitolo si tratteranno, essenzialmente, degli interventi e dei trasferimenti sociali erogati dallo Stato (par. 7.4), erogati attraverso l'INPS, dei servizi sociali offerti a livello locale dalla Regione Lombardia (par. 7.5), dal Comune di Brescia (par. 7.6) e degli aiuti offerti da enti no-profit del Terzo Settore (par. 7.7), costituiti soprattutto da enti a carattere religioso, tra cui la Caritas diocesana bresciana (par. 7.7.1).

Nei primi paragrafi, prima di passare all'oggetto principale del nostro capitolo, ci si concentrerà su considerazioni, a carattere generale e introduttivo, a proposito del welfare italiano e alle principali azioni intraprese a livello nazionale nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale¹⁶¹, al fine di disegnare un quadro di riferimento entro cui si collocano e prendono forma le politiche sociali e i servizi erogati a livello comunale.

Si deve tener conto, infine, che lo scenario qui descritto e riportato, a fronte delle recenti crisi finanziarie (2008-2011) è in continua evoluzione. Infatti, numerose manovre finanziarie varate al fine di contenere l'alto debito pubblico italiano stanno impartendo numerosi tagli alle risorse economiche destinati agli enti locali e al mantenimento dei servizi sociali.

¹⁶⁰ INPS, Rapporto Annuale, 2009, www.INPS.it

¹⁶¹ Per gli obiettivi posti a livello europeo nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, si rimanda al par. 1.3.

7.2. Il welfare italiano e regionale: considerazioni generali

Dagli anni '90, si è aperto un profondo ripensamento del sistema di welfare, con conseguenti modifiche soprattutto negli aspetti che riguardano il rapporto tra ente pubblico e privato e quello delle relazioni tra livelli di governo. Cause di questi cambiamenti possono essere ricercate nelle profonde trasformazioni che la nostra Società ha subito negli ultimi decenni: dalle crisi finanziarie legate all'indebitamento pubblico, alle dinamiche sociali come la crisi della famiglia, innalzamento dei tassi di occupazione soprattutto femminili, alla sempre più forte presenza di stranieri sul territorio nazionale e ai bassi livelli di crescita economica.

In conseguenza, in Italia, ma anche nel resto di Europa, ci si è mossi verso un modello di welfare in cui si ha l'obiettivo di coinvolgere attivamente altri soggetti, come i privati e le famiglie, nel campo dell'assistenza sociale, tenendo contenuta la spesa sociale e, allo stesso tempo, cercando di elevare la qualità dei servizi offerti. In pratica si è passati a un sistema di welfare di tipo misto (Pesenti, 2006), caratterizzato da una sempre più marcata divisione tra chi finanzia (lo Stato o gli enti locali), chi gestisce i servizi (sempre più affidati alle organizzazioni del "Terzo settore") e chi acquista (gli utenti); da un sostegno economico offerto per finanziare le attività d'assistenza e di cura prese in carico direttamente dalle famiglie (si pensi, ad esempio, agli assegni di cura e ai voucher); da una pluralizzazione dell'offerta di servizi, attraverso una regolarizzazione dei soggetti privati, che partecipano alla pari e insieme ai soggetti pubblici.

Il modello di welfare italiano rappresenta un caso in larga parte a sé nel panorama dei sistemi di welfare europei, a causa dell'elevata frammentazione e dell'importante ruolo rivestito dalla famiglia (Bertin, Fazzi, 2010).

In realtà, il nostro welfare è costituito da un insieme di sistemi di welfare regionali, soprattutto per quanto riguarda le politiche socio-assistenziali, a volte così eterogeneo da non poter garantire lo stesso trattamento tra cittadini appartenenti a diverse regioni.

Già negli anni '80, in assenza di una specifica normativa del comparto assistenziale, le Regioni avevano iniziato ad assumere un ruolo nelle politiche sociali e assistenziali. Ma è sul finire degli anni '90, che sono stati concepiti nuove norme e nuovi servizi e approvate alcune riforme istituzionali che hanno spostato il controllo delle politiche socio-assistenziali dal Ministero degli Interni e dalle Prefetture alle Regioni e Comuni.

Con il Decreto Legislativo n.112 del 31 marzo 1998, sono state trasferite ai Comuni e alle Regioni tutte le funzioni relative ai servizi sociali, lasciando allo Stato poche funzioni, tra le quali quelle di delineare "gli obiettivi e i principi ispiratori delle politiche sociali", "i criteri generali per la programmazione della rete degli interventi d'integrazione sociale da attuare a livello locale", i criteri per la ripartizione del fondo nazionale per le politiche sociali, istituito presso la Presidenza del Consiglio, gli standard qualitativi essenziali, i requisiti organizzativi dei soggetti operanti nel settore sociale, i parametri per determinare i profili professionali degli operatori sociali.

In seguito a questa normativa, le Regioni hanno assunto pertanto un ruolo programmatico sulle tematiche socio-assistenziali, la cui attuazione spetta ai Comuni e agli enti locali, e di programmazione e coordinamento degli attori dei servizi sociali, quali il volontariato, la cooperazione sociale, le istituzioni pubbliche e di assistenza (IPAB).

Ai Comuni e agli enti locali sono stati così devoluti tutte le funzioni e i compiti amministrativi in materia di anziani, famiglia, handicap, invalidi civili, dipendenze, oltre alla progettazione e la realizzazione della rete dei servizi in collaborazione con le Province, tenendo ben presenti gli indirizzi istituzionali e programmatori definiti dalla Regione.

Un passo decisivo nello sviluppo delle politiche sociali è stato rappresentato dalla legge di riforma del comparto assistenziale n. 328 del 2000, in cui si è tentato di ridisegnare le politiche sociali in Italia. Sul piano operativo, questa legge ha assegnato un potere d'indirizzo al governo centrale sulle singole politiche sociali, in termini di definizione delle priorità, attribuzione e ripartizione delle risorse finanziarie di competenza statale.

Con l'approvazione della Riforma del Titolo V della Costituzione, nel 2001, le Regioni hanno acquisito anche la competenza di *legiferare* in materia di assistenza sociale, con un orientamento di sussidiarietà verticale e orizzontale. In particolare, alle Regioni sono state assegnate funzioni regolative, d'indirizzo e programmazione del sistema dei servizi erogati a livello locale; mentre allo Stato è rimasta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, per tutelare i diritti civili e sociali dei cittadini, assieme alle funzioni di monitoraggio e valutazione (Rovati, 2006).

Il diverso modo di attuare e rendere operative le proprie competenze in materia socio-assistenziale da parte delle Regioni ha creato e sta creando un'elevata differenziazione del welfare a livello regionale.

Allo stato attuale, di fronte alle sfide delle recenti crisi economiche e finanziarie che il nostro Paese e l'Europa sono chiamati ad affrontare, la riduzione delle risorse disponibili per il sistema welfare, già entrato in crisi da tempo, e i sempre più frequenti e ingenti tagli agli enti locali, mettono ancora di più a dura prova la sostenibilità dei servizi socio-assistenziali erogati dal servizio pubblico. In questo ambito, anche la Regione Lombardia è stata chiamata a razionalizzare le proprie spese e a riorganizzare il proprio sistema, concentrando le sue politiche, non più sul ruolo centrale e vincolante dello Stato, ma sul ruolo della famiglia visto come ammortizzatore sociale e individuando, attraverso le collaborazioni con altri enti istituzionali, le misure più concrete da realizzare nell'ambito del welfare regionale¹⁶² (www.quibrescia.it).

Per quanto riguarda la presenza del "Terzo settore", ossia quelle organizzazioni di natura privata che erogano beni e servizi alla collettività, è dagli anni '70, cioè, da quando la famiglia ha iniziato a perdere il suo ruolo assistenziale e di cura per vari motivi (tra cui l'affacciarsi della donna nel mercato del lavoro), che sono andati a emergere nuovi produttori di servizi socio assistenziali, come gli enti religiosi o parapubblici. E' solo da allora che è iniziato il processo di costituzione della rete dei servizi sociali, apparendo per la prima volta le cooperative di solidarietà sociale e iniziative associative per erogare servizi socio-assistenziali a persone affette da disabilità, malattie mentali, ecc. (Bertin, Fazzi, 2010).

Nella legge 328/2000, vi è chiaramente espresso che lo Stato, le Regioni e gli enti locali riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale (cooperative,

¹⁶² Dr.ssa Peroni (PDL), Presidente della Commissione III Sanità e Assistenza e della Commissione VI Ambiente e Protezione civile della Regione Lombardia (dal 2006), il 13 agosto 2011 ha dichiarato: "*A sostenere la famiglia, nucleo centrale della società, non bastano più politiche a breve termine e interventi frammentari volti a risolvere problemi specifici, ma diventa indispensabile elaborare un piano organico, adeguato al ruolo sempre più complesso, di ammortizzatore sociale, che è chiamata a svolgere*".

associazioni, fondazioni, volontariato, ecc.), ma sono collocati questi quasi in una posizione subalterna a quelli pubblici, dato che non possono partecipare alla progettazione degli interventi assistenziali. Alle Regioni spetta infatti il compito di regolamentare i rapporti tra gli enti locali e il “Terzo settore” e di valorizzare il volontariato.

In questo ambito, oltre a funzioni di tipo amministrativo-organizzativo, alle Regioni competono funzioni di programmazione, come la definizione del piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, la definizione delle politiche integrate, dei criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi e la definizione dei requisiti di qualità per la gestione e l'erogazione delle prestazioni e di valorizzare e incentivare il volontariato nell'erogazione dei servizi.

7.3. Le azioni contro la povertà e l'esclusione sociale attivate dal Governo italiano

Il primo Piano Nazionale Sociale (PAN 2001-2003), a seguito della legge 328/2000, aveva come obiettivo lo sviluppo del benessere sociale della popolazione da realizzarsi attraverso un sistema integrato d'interventi e servizi sociali. Si poneva come obiettivi principali quelli di valorizzare e sostenere le responsabilità familiari, rafforzare i diritti dei minori, potenziare gli interventi a contrasto della povertà, sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti (anziani e con disabilità grave). A questi se ne aggiungevano altri, quali l'inserimento degli immigrati, la prevenzione delle droghe e l'attenzione agli adolescenti.

All'interno degli interventi per contrastare la povertà, assumevano particolare importanza le politiche attive del lavoro, quelle di sviluppo locale e quelle formative. In particolare, ci si prefiggeva di promuovere la partecipazione al lavoro e l'accesso, da parte di tutti, alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi e di creare le condizioni favorevoli per prevenire il rischio di esclusione sociale. Tutto ciò attraverso l'istituzione e la messa a regime di alcune forme di sostegno al reddito di chi si trovava in povertà, quali il Reddito Minimo di Inserimento (RMI). Un altro obiettivo riguardava “di favorire azioni per i più deboli”. In particolare, in questo caso ci si riferiva “ai senza fissa dimora” e alle possibili azioni da intraprendere per il loro contatto e il loro recupero, quali ad esempio, avviare collaborazioni tra servizi sociali, del lavoro o con il volontariato (Rovati, 2006).

Al PAN/2001-2003, ha fatto seguito il secondo Piano di azione nazionale per l'inclusione sociale del 2003-2005, i cui contenuti, sinteticamente, trattano delle azioni di policy su quei gruppi considerati più deboli (anziani, disabili, minori ecc.); delle azioni che considerano la dimensione lavorativa quale forma d'intervento contro l'esclusione sociale, come le riforme del mercato del lavoro; delle misure che agiscono partendo dalla centralità della famiglia, intesa non solo come destinatario delle politiche sociali, ma soprattutto come soggetto protagonista, da sostenere perché su di essa ricadono gli impegni di assistenza e cura dei più deboli.

Di fatto, in questo PAN, sul fronte delle politiche attive del lavoro, è posta particolare attenzione all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate nel mercato del lavoro e dei

disabili, per i quali sono introdotte nuove tipologie contrattuali, mentre sul lato delle politiche a sostegno della famiglia, si parla di temi quali la conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, di sviluppo di servizi, di misure a sostegno del reddito (CIES, 2005).

Nel 2007, in coerenza con la strategia di Lisbona varata dal Consiglio europeo nel 2000, il governo italiano, insediato nella prima metà del 2006, ha assunto l'obiettivo di avviare un rilancio delle politiche per l'inclusione finalizzato al raggiungimento di una maggiore equità sociale (Ministero del Lavoro, della Salute, delle Politiche Sociali, 2007).

Occorre tenere conto che questo impegno, formalizzato nel Rapporto Strategico Nazionale 2006-2008 redatto dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, si è dovuto coordinare con l'esigenza, richiamata dalla stessa Commissione europea, di pianificare politiche di risanamento del debito pubblico del Paese. I provvedimenti adottati con la programmazione finanziaria per gli anni 2007 e successivi, si sono caratterizzati per decisioni di carattere economico e fiscale mirate a perseguire l'azzeramento del deficit nel 2011 e il ritorno del debito sotto il livello del 100% del PIL nello stesso anno.

Le politiche di contrasto alla povertà si sono pertanto collocate in un quadro di contenimento della spesa pubblica e di ridisegno del sistema fiscale che riguardavano, accanto all'obiettivo di risanamento (confermato dal governo successivo e attualmente in carica), quello di una maggiore equità sociale, e tali obiettivi hanno avuto conferma nel 2008 al momento dell'insediamento del nuovo governo.

In questo quadro vanno collocate diverse iniziative di carattere preminentemente fiscale a sostegno dei redditi delle famiglie che sono state introdotte e applicate, come il sostegno al costo dei figli, il Bonus incapienti (*una tantum*, nel 2006, pari a 150 euro), l'aiuto per i pensionati (introduzione di una quattordicesima mensilità per i pensionati a basso reddito e l'aumento delle pensioni sociali per gli ultra-settantenni), misure a sostegno delle spese per la casa (abolizione dell'ICI, imposta comunale sugli immobili), la defiscalizzazione degli straordinari, le tutele a favore della disoccupazione, ecc.

I principali provvedimenti adottati sul fronte delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale hanno riguardato:

- i servizi per la prima infanzia;
- il piano famiglie, come l'abbattimento di tariffe di servizi per le famiglie con un numero di figli pari o superiori a quattro; la riduzione degli oneri relativi ai servizi di erogazione dell'energia elettrica e di raccolta dei rifiuti solidi urbani; iniziative sul contenimento dei costi sostenuti per la fruizione o l'accesso ad altri beni o servizi in sede locale; il potenziamento della vocazione socio-assistenziale della rete dei consultori familiari; la qualificazione del lavoro di cura delle assistenti familiari, attraverso azioni formative;
- la non-autosufficienza, offrendo un sistema di servizi integrati socio-sanitari con caratteristiche qualitative e quantitative omogenee su tutto il territorio nazionale e istituendo un Fondo per le non autosufficienze distribuito alle Regioni e alle Province autonome;
- provvedimenti a favore dei portatori di disabilità, incrementando il Fondo nazionale per le agevolazioni economiche e offrendo supporti tecnici e consulenziali a favore dei datori di lavoro che assumono lavoratori disabili;

- il disagio abitativo;
- provvedimenti a favore degli immigrati, riguardanti l'accesso all'alloggio, l'accoglienza degli alunni stranieri, la valorizzazione delle seconde generazioni, la tutela delle donne immigrate a rischio di marginalità sociale, la diffusione della lingua e della cultura italiane, la tutela dei minori stranieri non accompagnati, la diffusione della conoscenza della Costituzione italiana, delle leggi e dei percorsi d'inclusione sociale, l'attivazione di misure urgenti d'inclusione sociale rivolte a minori e adulti appartenenti alle comunità rom, di origine romena.

7.4. I trasferimenti statali: le prestazioni pensionistiche e quelle socio-assistenziali

In Italia, gli interventi di protezione sociale attuati dallo Stato possono essere classificati nei tre seguenti grandi settori, ai quali fanno capo gli interventi specifici:

- **Sanità**: di cui fanno parte tutti gli interventi legati allo stato di salute, tranne quelli del mantenimento a breve termine del salario in caso di malattia o infortunio (indennità di malattia e indennità temporanea per infortunio o malattia professionale);

- **Previdenza**: di cui fanno parte tutti gli interventi di protezione sociale, diversi da quelli collegati allo stato di salute, che presuppongono la costituzione in tempi precedenti di una posizione contributiva, indipendentemente dal livello di contribuzione; sono inclusi gli interventi finalizzati al mantenimento a breve termine del salario in caso di evento legato allo stato di salute (indennità di malattia e indennità temporanea per infortunio o malattia professionale);

- **Assistenza**: di cui fanno parte tutti gli interventi di protezione sociale diversi da quelli collegati allo stato di salute, che non presuppongono la costituzione in tempi precedenti di una posizione contributiva; l'intervento può avvenire con o senza un accertamento sul livello di reddito del potenziale beneficiario, anche se generalmente è destinato a sostenere un reddito insufficiente.

Da un punto di vista di distribuzione e finanziamento degli interventi o prestazioni erogate, lo Stato impegna la maggior parte delle sue risorse a coprire i bisogni della Previdenza (67,3%, ISTAT 2009), di cui la voce principale è costituita dai trasferimenti pensionistici (54%), mentre nelle prestazioni sanitarie è investito ancora una buona parte delle risorse (23,8%). D'altro canto, in materia protezionistica, le risorse economiche destinate all'Assistenza sociale sono piuttosto contenute (8,9%).

In Italia, il principale erogatore di servizi e trasferimenti pubblici è costituito dall'INPS, l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, che copre più dell'80% delle prestazioni pensionistiche nazionali.

TAV. 6.1 - Le prestazioni di protezione sociale in Italia secondo la metodologia europea ESSPROS 96¹⁶³ - Rapporto INPS, 2009			
SETTORE	SANITA'	PREVIDENZA	ASSISTENZA
VECCHIAIA		INPS: <i>Pensioni di vecchiaia e di anzianità:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>trattamento base</i> • <i>eventuale integrazione</i> • <i>Liquidazione per fine rapporto di lavoro</i> • liquidazione in capitale 	INPS: <i>Pensione e assegno sociale</i> <ul style="list-style-type: none"> • Sussidi • Servizi socio-assistenziali (case di riposo, convitti, ricoveri, assistenza domiciliare, case famiglia)
SUPERSTITI		INPS: <i>Pensioni ai superstiti:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>trattamento base</i> • <i>eventuale integrazione</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensioni di guerra ai superstiti • Sussidi
INVALIDITA'		INPS: <i>Pensioni d'invalidità:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>trattamento base</i> • <i>eventuale integrazione</i> <ul style="list-style-type: none"> • Rendite per invalidità professionali • Equo indennizzo • Assegni di incollocabilità 	INPS: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Pensioni a invalidi civili, ciechi, e sordomuti</i> • <i>Indennità di accompagnamento a invalidi civili, ciechi e sordomuti</i> • Pensioni di guerra • Sussidi • Servizi socio-assistenziali (convitti, ricoveri, assistenza domiciliare, case famiglia)
DISOCCUPAZIONE		INPS: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Pensionamenti per motivi legati alle politiche del mercato del lavoro</i> • <i>Indennità di disoccupazione</i> • <i>Assegno di integrazione salariale</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Servizi di assistenza alla disoccupazione (Centri per l'impiego)
MALATTIA	<ul style="list-style-type: none"> • Farmaci • Assistenza medico-generica • Assistenza medico-specialistica • Assistenza ospedaliera • Assistenza protesica e balneo termale • Altri servizi sanitari 	INPS: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Indennità di malattia</i> • <i>Indennità di infortunio</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Sussidi
FAMIGLIA		INPS: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Indennità di maternità</i> • <i>assegni familiari</i> • <i>Congedi parentali retribuiti</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Sussidi assegno al terzo figlio e assegno di maternità concessi dai Comuni • Servizi socio-assistenziali (asili nido, colonie, convitti, assistenza domiciliare, case famiglia)
ABITAZIONE			<ul style="list-style-type: none"> • Sussidi per integrazione locazione
ESCLUSIONE SOCIALE NON ALTROVE CLASSIFICATA			<ul style="list-style-type: none"> • Sussidi • Reddito minimo d'inserimento • Servizi socio-assistenziali (convitti, ricoveri, mense, centri per alcolisti e tossicodipendenti, centri per profughi e immigrati, distribuzione viveri e vestiario)

¹⁶³ *European System of integrated Social Protection Statistics*, sistema di rilevazione statistica che permette di integrare e armonizzare i dati rispetto alle diversità delle legislazioni nazionali in materia di protezione sociale.

L'INPS eroga sia le prestazioni di natura strettamente previdenziale, derivate da rapporti assicurativi e finanziate con i contributi dei lavoratori e delle aziende, sia quelle di tipo assistenziale, proprie dello Stato sociale, come le integrazioni delle pensioni al trattamento minimo, l'assegno sociale, le maggiorazioni sociali, le invalidità civili. Sono, inoltre, di sua competenza tutte le prestazioni a sostegno del reddito del lavoratore quali, ad esempio, la disoccupazione e la cassa-integrazione, la malattia, la maternità, il trattamento di fine rapporto e di quelle che agevolano coloro che hanno redditi modesti e famiglie numerose¹⁶⁴. In altre parole, l'INPS, attraverso i suoi servizi, tutela i lavoratori in caso di invalidità, vecchiaia, malattia, disabilità e quelli che si trovano in situazioni di difficoltà legate alla cessazione o alla sospensione del rapporto di lavoro o alla diminuzione della capacità lavorativa.

Nella tabella 6.1 sono riportati tutti gli interventi a carico dell'INPS distinti per area di intervento (Sanità, Previdenza e Assistenza). Anche se la lista non è completa e aggiornata, sono presenti anche gli interventi realizzati da altri operatori, pubblici o privati.

Tralasciando qui gli aspetti sanitari, riportiamo brevemente i principali interventi realizzati dall'INPS relativi al Settore Previdenza e Assistenza Sociale.

7.4.1. Le prestazioni della Previdenza sociale

Rientrano in questa categoria gli interventi previsti per i settori *Vecchiaia, Anzianità, Superstiti, Invalidità, Malattia, Disoccupazione e Famiglia*

Nei primi tre ambiti figurano le pensioni erogate dall'INPS, che costituiscono la parte più cospicua del suo operato (<http://www.guidapensioni.it/INPS.asp>).

Sono tutte prestazioni economiche erogate a domanda dal lavoratore che, ne acquisiscono il diritto se sono soddisfatti determinati requisiti.

Hanno diritto alla pensione di vecchiaia i lavoratori dipendenti, quelli iscritti alle gestioni speciali dei lavoratori autonomi e ai Fondi pensioni integrativi e sostitutivi dell'Assicurazione Generale Obbligatoria, che hanno raggiunto l'età stabilita dalla legge, dopo aver perfezionato l'anzianità contributiva e assicurativa richiesta e cessato il rapporto di lavoro alle dipendenze di terzi alla data di decorrenza della pensione.

Per avere diritto alla pensione di anzianità, dal 1° luglio 2009, deve essere soddisfatto il cosiddetto "sistema delle quote" in base al quale i lavoratori dipendenti o autonomi iscritti all'assicurazione generale obbligatoria (AGO) e alle forme sostitutive e integrative, devono raggiungere una quota data dalla somma tra l'età anagrafica minima richiesta e almeno 35 anni di anzianità contributiva. Possono comunque andare in pensione a prescindere dall'età i lavoratori che possiedono un'anzianità contributiva di almeno 40 anni. Questa forma pensionistica è liquidata con il sistema di calcolo retributivo o misto¹⁶⁵ ed è richiesta la

¹⁶⁴ Ad esempio, nel 2008, sono state erogate prestazioni straordinarie legate a requisiti di reddito per sostenere situazioni di difficoltà economica di diverso tipo, come, ad esempio, la Carta acquisti o il Bonus straordinario per lavoratori e pensionati (INPS, Rapporto Annuale 2009).

¹⁶⁵ I lavoratori dipendenti e iscritti ai fondi pensioni sostitutivi ed integrativi che richiedono la pensione devono essere in possesso di un requisito anagrafico pari ad almeno di:

- 60 anni di età e raggiungere quota 96, nel periodo dall' 1.1.2011 al 31.12.2012;
- 61 anni di età e raggiungere quota 97, a partire dall' 1.1.2013.

cessazione di qualsiasi tipo di attività lavorativa alle dipendenze di terzi alla data di decorrenza della pensione.

La Pensione ai Superstiti è una prestazione economica erogata a domanda per tutelare i familiari del pensionato o del lavoratore. Nel primo caso si parla di pensione di reversibilità, nel secondo di pensione indiretta.

La Pensione di Invalidità è una prestazione economica, erogata a domanda, a favore dei lavoratori per i quali viene accertata l'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa, a causa di un'infermità fisica o mentale. I pensionati di invalidità possono presentare domanda per ottenere anche l'assegno per l'assistenza personale e continuativa. Ne hanno diritto i lavoratori dipendenti, gli autonomi (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri), gli iscritti ai fondi pensioni sostitutivi e integrativi dell'Assicurazione Generale Obbligatoria. Per ottenere questa prestazione, l'invalidità deve essere di tipo assoluto e permanente, ossia deve sussistere l'impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa a causa di infermità o difetto fisico o mentale; inoltre l'invalido deve aver versato almeno 260 contributi settimanali (cinque anni di contribuzione e assicurazione) di cui 156 (tre anni di contribuzione e assicurazione) nel quinquennio precedente la data di presentazione della domanda. Sono, inoltre, richieste la cessazione di qualsiasi tipo di attività lavorativa; la cancellazione dagli elenchi di categoria dei lavoratori; la cancellazione dagli albi professionali; la rinuncia ai trattamenti a carico dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e a ogni altro trattamento sostitutivo o integrativo della retribuzione.

La pensione supplementare, disciplinata dall'art. 5 della Legge 12 agosto 1962 n. 1338, viene liquidata, su richiesta, quando in presenza di una pensione principale e di ulteriori contributi, questi non sono sufficienti per acquisire il diritto a una pensione autonoma.

In generale, l'importo medio delle pensioni erogate non è molto elevato: si va dai 12.042 euro lordi annui delle pensioni di vecchiaia, ai 7.603 euro medi annui delle pensioni di invalidità e inabilità, ai 7.015 euro lordi annui delle prestazioni ai superstiti (INPS, 2009).

In particolare, nel caso in cui la pensione erogata, dal calcolo dei contributi versati, sia di importo molto basso, cioè inferiore a quello che viene considerato il "minimo vitale", sono corrisposte al pensionato le "integrazione al minimo". Queste sono costituite da trasferimenti in denaro che lo Stato corrisponde al fine di aumentare l'importo della pensione fino a raggiungere una cifra stabilita di anno in anno dalla legge (420 euro al mese nel 2005).

I titolari di tutte le forme di pensione esistenti (vecchiaia, anzianità, superstiti o invalidità) hanno diritto, in presenza dei requisiti richiesti, all'integrazione al trattamento minimo, alle maggiorazioni sociali con i relativi incrementi, all'assegno per il nucleo familiare, agli assegni familiari, alle maggiorazioni per non vedenti e invalidi.

Al settore *Disoccupazione* fanno invece riferimento le tutele per i disoccupati, i cosiddetti "ammortizzatori sociali", rappresentati da interventi sociali finalizzati a sostenere i redditi di quei lavoratori che, singolarmente, perdono il posto di lavoro (Indennità per la disoccupazione) o da quei interventi richiesti da tutta l'azienda per i suoi dipendenti, a fronte di un licenziamento sostenuto o per aiutare l'impresa a superare il momento di difficoltà

Per i lavoratori autonomi:

- 61 anni di età e raggiungere quota 97, nel periodo dall' 1.1.2011 al 31.12.2012;
- 62 anni di età e raggiungere quota 98, a partire dall' 1.1.2013.

(Cassa Integrazione guadagni). Le misure di sostegno al reddito sono previste non solo per il settore industriale e dell'edilizia e per i loro dipendenti, sede naturale di nascita e di intervento, ma anche per quello agricolo, purché siano garantiti alcuni requisiti. Sono state introdotte, inoltre, anche alcune forme di tutela non solo per i lavoratori che sono assunti regolarmente con contratto a tempo indeterminato dall'azienda, ma anche per quei lavoratori che hanno un contratto di lavoro flessibile come gli apprendisti, i parasubordinati, i lavoratori somministrati e i collaboratori a progetto.

E' possibile distinguere tra *disoccupazione agricola e non agricola*. La prima è un'indennità che viene riconosciuta agli operai che lavorano in agricoltura iscritti negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli. Mentre, la seconda è una prestazione economica erogata, a domanda, in favore dei lavoratori dipendenti che abbiano cessato il rapporto di lavoro, cui spetta un'indennità ordinaria di disoccupazione della durata massima di 8 mesi nel caso in cui il lavoratore non abbia superato i 50 anni di età alla data del licenziamento, oppure di 12 mesi qualora abbia superato i 50 anni. L'importo erogato è pari al 60% della retribuzione media dei tre mesi precedenti il licenziamento, per i primi 6 mesi; al 50% per i successivi 2 mesi; e al 40% per il periodo restante nel caso di lavoratori che alla data del licenziamento abbiano superato i 50 anni di età. Gli importi mensili vanno da un limite minimo pari a 892,96 euro per il 2010, se la retribuzione del lavoratore era minore o uguale a 1.931,86 euro mensili, a un massimo di 1.073,25 se la retribuzione era superiore. Il lavoratore deve avere corrisposto almeno 52 contributi settimanali effettuati nel biennio precedente il licenziamento.

Ai lavoratori edili, spetta un trattamento speciale per l'edilizia per un massimo di 90 giorni, pari all'80% della retribuzione percepita nelle quattro settimane precedenti la cessazione del rapporto di lavoro, con un limite massimo per il 2010 di 549,74 euro mensili. Il lavoratore per avere diritto a questa indennità deve avere corrisposto almeno 43 contributi settimanali utili in edilizia nel biennio precedente la data di licenziamento. Questa indennità è cumulabile anche con l'erogazione dell'assegno al nucleo familiare.

Per gli apprendisti è prevista una indennità giornaliera, pari all'80% della retribuzione per un massimo di 90 giorni, frazionabili, durante l'intero periodo del contratto di apprendistato. I lavoratori somministrati invece, hanno diritto ad un'indennità una tantum, pari a 1.300 euro lordi. Questa forma di sostegno al reddito è erogata a coloro che, oltre a non percepire altre forme pubbliche di sostegno al reddito e a non essere in possesso dei requisiti per l'accesso alla disoccupazione, hanno maturato almeno 78 giornate di calendario in somministrazione dal 1° gennaio 2008 e almeno 45 giornate di calendario di disoccupazione al momento della domanda. I collaboratori a progetto, iscritti in via esclusiva alla gestione separata, hanno diritto ad un'indennità una tantum, ma in misura percentuale a quanto percepito nell'anno precedente (per gli anni 2010 e 2011 è pari al 10% del reddito percepito rispettivamente nel 2009 e 2010). Tra i requisiti richiesti, i collaboratori a progetto devono avere cessato il rapporto di lavoro per fine lavoro; devono avere svolto l'ultimo rapporto di lavoro presso un unico committente; devono aver percepito un reddito nell'anno precedente che non superi il minimale fissato annualmente (per il 2008 deve essere compreso tra i 5.000 euro e i 13.819 euro); devono aver accreditato nella gestione separata tra i 3 e i 10 mesi di contribuzione, nell'anno precedente, e almeno 3 mesi di contribuzione nell'anno di fine lavoro.

La disoccupazione con requisiti ridotti è una prestazione economica erogata, a domanda, in favore dei lavoratori dipendenti che abbiano avuto uno o più periodi di disoccupazione nell'arco dell'anno, sia del settore agricolo sia non agricolo. Nel dettaglio, l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti agricola, spetta ai lavoratori agricoli che non raggiungono le 102 giornate lavorative negli ultimi 2 anni, ma che hanno lavorato almeno 78 giornate nell'anno precedente a quello in cui si fa la domanda, oltre ad un contributo utile versato prima del biennio. L'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti non agricola spetta, invece, ai lavoratori che non hanno diritto alla disoccupazione ordinaria, ma che possono far valere uno o più periodi di lavoro subordinato per almeno 78 giorni nell'anno solare, oltre ad un contributo utile versato prima del biennio. In entrambi i casi, viene erogata un'indennità giornaliera per un numero di giornate generalmente pari a quelle di effettivo lavoro svolto nell'anno solare precedente a quello in cui si fa la domanda, fino a un massimo di 180. L'indennità è comunque pari al 35% della retribuzione di riferimento per i primi 120 giorni e al 40% per i successivi. Gli importi mensili massimi, da non essere superati, sono stabiliti annualmente: per l'anno 2010 (relativi all'attività lavorativa svolta nell'anno 2009) erano pari a 1.065,26 euro, per le retribuzioni medie mensili dell'interessato superiori a 1.931,86 euro, e a 886,31 euro per quelle inferiori.

La *mobilità* è un intervento a sostegno di alcune categorie di lavoratori licenziati da aziende in difficoltà, per garantire un'indennità sostitutiva della retribuzione e favorire il reinserimento nel mondo del lavoro. Ne hanno diritto i lavoratori con qualifica di operaio, impiegato o quadro licenziati, collocati in mobilità e iscritti nelle relative liste, in possesso di un'anzianità aziendale di almeno 12 mesi, di cui almeno sei di effettivo lavoro e assunti a tempo indeterminato da aziende appartenenti al settore industriale o commerciale. Spetta in caso di licenziamento per esaurimento della cassa integrazione straordinaria; riduzione di personale; trasformazione dell'attività aziendale; ristrutturazione dell'azienda; cessazione di attività aziendale. L'importo è pari all'80% della retribuzione teorica lorda spettante, che comprende le sole voci fisse della busta paga. Per i primi dodici mesi, è pari al 100% del trattamento straordinario di integrazione salariale, detratta un'aliquota contributiva del 5,84%. Dal tredicesimo mese è pari all'80% dell'importo lordo corrisposto nel primo anno. La durata varia in base all'età del lavoratore (dai 12 ai 36 mesi) ed è maggiorata se l'azienda è ubicata nel Mezzogiorno.

Altre particolari forme di mobilità sono rappresentate da quella *anticipata*, che ha lo scopo di aiutare economicamente il lavoratore in mobilità che decide di iniziare un'attività autonoma o imprenditoriale, la *mobilità lunga* che consiste in un'indennità che si prolunga oltre il termine della mobilità "ordinaria" per consentire al lavoratore di maturare il diritto alla pensione e la *mobilità in deroga*. Quest'ultima garantisce ai lavoratori licenziati un reddito sostitutivo della retribuzione, sulla base di accordi regionali finanziati dallo Stato e dalle Regioni con l'utilizzo di risorse del Fondo sociale Europeo per percorsi di formazione e riqualificazione professionale. Ne possono usufruire solo i lavoratori licenziati da aziende non destinatarie della normativa sulla mobilità e i lavoratori che hanno fruito della mobilità ordinaria e per i quali, sulla base di accordi regionali, è prevista una proroga del trattamento. Rientrano in queste categorie i lavoratori subordinati, compresi gli apprendisti e i lavoratori con contratto di somministrazione.

La *Cassa Integrazione Guadagni (CIG)*, istituita con D.Lgs Luogotenenziale n. 788 del 1945, è una prestazione economica erogata dall'INPS con la funzione di integrare o sostituire la retribuzione dei lavoratori che vengono a trovarsi in precarie condizioni economiche per sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

La CIG si distingue in ordinaria (CIGO) e straordinaria (CIGS).

Si definisce ordinaria quando la sospensione o riduzione dell'attività aziendale dipende da eventi temporanei e transitori non imputabili né al datore di lavoro né ai lavoratori (es.: mancanza di commesse, intemperie stagionali ecc.). In questo caso, ha anche lo scopo di mantenere presso le aziende le maestranze già specializzate e di sollevare le aziende stesse, in temporanea difficoltà, dal costo della manodopera momentaneamente non utilizzata che può essere riammessa al lavoro, una volta superato il periodo di crisi. L'intervento ordinario è rivolto alle aziende industriali non edili e alle aziende industriali e artigiane dell'edilizia.

Hanno diritto alla *CIGO per l'industria* gli operai, impiegati e quadri dipendenti delle aziende industriali (manifatturiere, di trasporti, estrattive, di installazione di impianti, produzione e distribuzione dell'energia, acqua e gas), le cooperative di produzione e lavoro, le industrie boschive, forestali e del tabacco, le cooperative agricole, zootecniche e loro consorzi che esercitano attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli propri (in questo caso hanno diritto solo i dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato), le imprese addette al noleggio e alla distribuzione dei film e allo sviluppo e stampa di pellicola cinematografica, le aziende industriali per la frangitura delle olive per conto terzi, le imprese produttrici di calcestruzzo confezionato, le imprese addette agli impianti elettrici e telefonici e le imprese addette all'armamento ferroviario.

La *CIGO dell'edilizia* spetta, invece, agli operai, impiegati e quadri dipendenti da aziende edili e affini e aziende industriali del settore lapideo esercenti l'attività di escavazione e/o lavorazione di materiale lapideo. L'indennità che viene riconosciuta ai lavoratori è pari all'80% della retribuzione che il dipendente avrebbe percepito per le ore di lavoro non prestate tra zero ore e il limite dell'orario contrattuale e, comunque, non oltre le 40 ore settimanali. L'importo della prestazione non può superare un limite massimo mensile stabilito di anno in anno. Sulla prestazione compete l'assegno al nucleo familiare. Per il settore industria il trattamento è corrisposto al massimo per tredici settimane continuative, prorogabili in via eccezionale fino a un massimo di dodici mesi (52 settimane); per il settore edile e lapideo il trattamento è corrisposto al massimo per tredici settimane continuative, prorogabili in via eccezionale fino a un massimo di dodici mesi (52 settimane) nei soli casi di riduzione dell'orario di lavoro. Per una stessa unità produttiva, al termine della fruizione di un periodo di trattamento continuativo pari a 52 settimane, è possibile presentare una nuova domanda solo dopo che l'attività sia stata ripresa effettivamente per almeno 52 settimane. Nel caso in cui l'azienda fruisca del trattamento per periodi non consecutivi, il periodo massimo integrabile sarà di 52 settimane nel biennio.

Nel caso in cui non sia possibile richiedere la CIG ordinaria non essendo soddisfatti i requisiti richiesti, è possibile richiedere un intervento di integrazione salariale a sostegno di imprese o lavoratori, con la *Cassa integrazione guadagni ordinaria in deroga*. Ne possono usufruire tutti i lavoratori subordinati, compresi apprendisti, lavoratori con contratto di somministrazione e lavoratori a domicilio, dipendenti da aziende che operino in determinati settori produttivi o specifiche aree regionali, individuate in specifici accordi governativi. Per

ottenerla i lavoratori devono avere un'anzianità lavorativa di almeno 90 giorni alla data della richiesta, presso la ditta richiedente il trattamento e aver dichiarato, presso il Centro per l'impiego, di essere immediatamente disponibili al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale. In caso di rifiuto il lavoratore perde il diritto alla prestazione. Può essere richiesta dopo aver esaurito gli interventi ordinari (indennità di disoccupazione per lavoratori sospesi) previsti in caso di sospensione del rapporto di lavoro in presenza dell'intervento integrativo degli enti bilaterali. L'indennità erogata è pari all'80% della retribuzione, comprensiva di eventuali ratei di mensilità aggiuntive, che il dipendente avrebbe percepito per le ore di lavoro non prestate. Ad ogni modo, l'importo della prestazione non può superare un limite massimo mensile stabilito di anno in anno. Su questa prestazione compete l'assegno al nucleo familiare. La durata dipende dagli accordi territoriali o dai provvedimenti di concessione.

Si parla, invece, di CIG straordinaria quando l'azienda subisce processi di ristrutturazione, riorganizzazione, riconversione, crisi aziendale o sia assoggettata a procedure concorsuali.

La *Cassa integrazione guadagni straordinaria* (CIGS) è una prestazione economica per integrare o sostituire la retribuzione dei lavoratori al fine di fronteggiare gravi situazioni di eccedenza occupazionale che potrebbero portare a licenziamenti di massa.

Per essere richiesta devono essere soddisfatti alcuni requisiti, sia da parte del lavoratore, sia dell'azienda: il lavoratore deve avere un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze da un'azienda destinataria della normativa CIGS, presso cui presta servizio da almeno 90 giorni. L'azienda, invece, deve aver occupato più di 15 dipendenti, mediamente, nel semestre precedente la richiesta d'intervento (nel computo sono compresi gli apprendisti, gli assunti con contratto di inserimento e i lavoratori part-time, i lavoratori a domicilio e i dirigenti).

Ne hanno diritto gli operai, gli impiegati, i quadri, i soci e non soci di cooperative di produzione e lavoro, i lavoratori poligrafici e i giornalisti, che sono dipendenti da imprese industriali, imprese edili e affini, cooperative agricole, imprese artigiane (con fatturato che nel biennio precedente dipendeva per oltre il 50% da un solo committente destinatario di CIGS), aziende appaltatrici di servizi di mensa o ristorazione le cui imprese committenti siano interessate da CIGS, imprese appaltatrici di servizi di pulizia la cui impresa committente sia destinataria di CIGS, imprese editrici di giornali quotidiani, periodici e agenzie di stampa a diffusione nazionale per le quali si prescinde dal limite dei 15 dipendenti, imprese commerciali con più di 200 dipendenti. Nel calcolo non devono essere computati gli apprendisti e i lavoratori assunti con contratto di inserimento.

Non spetta ai dirigenti, agli apprendisti, ai lavoratori a domicilio, agli autisti alle dipendenze del titolare di impresa e ai lavoratori con contratto di inserimento se non sono espressamente inclusi nel provvedimento che autorizza la concessione della CIGS.

La CIGS può essere richiesta nei casi di ristrutturazione, riorganizzazione, riconversione aziendale; crisi aziendale o procedure concorsuali.

L'importo dell'indennità è pari all'80% della retribuzione che il dipendente avrebbe percepito per le ore di lavoro non prestate e, comunque, non oltre le 40 ore settimanali. L'importo della prestazione non può superare un limite massimo mensile stabilito di anno in anno. In caso di riorganizzazione, ristrutturazione e riconversione aziendale, l'indennità viene erogata per 24 mesi, prorogabili due volte per 12 mesi con due provvedimenti distinti. In caso

di crisi aziendale può durare al massimo 12 mesi prorogabili per ulteriori 12 mesi. E infine in caso di procedure esecutive concorsuali l'indennità viene corrisposta per 12 mesi prorogabili per ulteriori 6 mesi. In ogni caso, fino a un massimo di 36 mesi nell'arco di un quinquennio, computando in tale limite temporale anche i periodi di trattamento ordinario concessi per contrazioni o sospensioni determinate da situazioni temporanee di mercato. Sulla prestazione compete l'assegno al nucleo familiare.

Qualsiasi intervento ordinario è incompatibile con quello straordinario per la stessa unità produttiva: per cause sostanzialmente coincidenti prevale l'intervento straordinario. I due interventi, invece, sono compatibili per uno stesso periodo nei casi in cui si fa riferimento a situazioni tra loro indipendenti, quali ad esempio maltempo e crisi aziendale.

Appartengono al *Settore Famiglia*, quelle prestazioni sociali erogate dall'INPS che rappresentano una forma di tutela e sostegno per i neo-genitori che non possono svolgere l'attività lavorativa (ad esempio gli assegni di maternità e i congedi parentali) e quelle forme di integrazione al salario percepito erogate per sostenere le famiglie numerose o con bassi redditi (gli assegni familiari e quelli al nucleo familiare).

A sostegno della maternità (e paternità) rientrano alcuni interventi, a volte ritenuti fondamentali dalle neo-mamme (neo-papà) per conciliare il ruolo da genitore con quello da lavoratore. Tra questi rientrano l'assegno di maternità dello Stato e dei Comuni che è una prestazione previdenziale, erogata e concessa direttamente dall'INPS, rilasciata in presenza di determinati requisiti reddituali; i congedi parentali e riposi per allattamento sono costituiti da permessi retribuiti per astensione dall'attività lavorativa concessi ai genitori.

Tra gli interventi finalizzati a sostenere i bassi redditi e le famiglie numerose, rientrano gli assegni familiari e quelli al nucleo familiare: entrambi sono costituiti da prestazioni a sostegno delle famiglie che hanno un reddito complessivo inferiore alle fasce di reddito stabilite annualmente dalla Legge, ma i secondi sono concessi solo alle famiglie di lavoratori dipendenti e pensionati da lavoro dipendente a carico dell'assicurazione generale obbligatoria.

In generale hanno diritto all'assegno familiare i lavoratori dipendenti in attività; i disoccupati; i lavoratori in mobilità; i lavoratori in CIG; i soci di cooperativa; i pensionati ex lavoratori dipendenti e i lavoratori parasubordinati. Sono esclusi i lavoratori autonomi pensionati, per i quali si applica una diversa normativa, meno favorevole.

La sussistenza del diritto e l'importo dell'assegno del nucleo familiare dipendono dal numero dei componenti il nucleo familiare, dal reddito del nucleo familiare e dalla tipologia del nucleo familiare.

Il difetto di questi interventi a carattere familiare è rappresentato dal fatto di essere costituiti da bassissimi importi; inoltre, la maggior parte di queste prestazioni sono legate al possesso di un lavoro dipendente o autonomo.

La *Malattia*, infine, è un'indennità riconosciuta ai lavoratori quando si verifica un evento morboso che ne determina l'incapacità lavorativa. Spetta per un periodo massimo di 180 giorni. I primi tre giorni sono a carico del datore di lavoro, mentre dal quarto giorno è l'INPS a provvedere al pagamento.

7.4.2. Le prestazioni dell'Assistenza Sociale

Le prestazioni che rientrano nella categoria di assistenza sociale, erogate dallo Stato per mezzo dell'INPS, sono volte a tutelare coloro che sono sprovvisti di mezzi necessari per vivere, al fine di garantirne il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

Con questi interventi, lo Stato vuole dare concreta attuazione ai principi costituzionali che lo obbligano a intervenire in situazioni di particolare disagio. Per beneficiare di queste prestazioni, infatti, non sono richiesti requisiti assicurativi o contributivi, ma devono essere soddisfatti alcuni determinati requisiti, come ad esempio appartenere ad alcune fasce di età o essere invalido totale o parziale. Non beneficiano di nessuna forma di tutela tutti coloro che, pur essendo senza reddito e senza mezzi per sopravvivere non rientrano nei requisiti indicati per limiti di età (65 anni per la pensione o assegno sociale), come ad esempio i giovani, per i quali si era parlato di introdurre una nuova forma di protezione ampiamente utilizzata in altri Paesi europei, come il Reddito Minimo di Inserimento (RMI).

In questo ambito, rientrano le pensioni e gli assegni sociali degli ultrasessantacinquenni con reddito basso e l'assistenza ai minorati civili, ossia gli invalidi civili, i ciechi e i sordomuti.

La *pensione e l'assegno sociale* sono prestazioni a carattere assistenziale e prescindono del tutto dal versamento dei contributi. Dal 1° gennaio 1996 la pensione sociale è stata sostituita dall'assegno sociale; nonostante ciò, continua comunque a essere erogata a tutti coloro che, avendone i requisiti, ne hanno fatto domanda entro il 31 dicembre 1995. Spettano ai cittadini che si trovino in condizioni economiche disagiate e abbiano situazioni reddituali particolari. Ne hanno diritto i cittadini italiani che hanno compiuto il 65° anno di età; risiedono effettivamente e abitualmente in Italia; sono sprovvisti di reddito o possiedono redditi di importo inferiore ai limiti stabiliti dalla legge. In particolari condizioni possono averne diritto i cittadini comunitari, gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno CE nel caso di cittadini soggiornanti di lungo periodo. Dal 1° gennaio 2009, per avere diritto all'assegno sociale, come ulteriore requisito occorre avere soggiornato legalmente e in via continuativa in Italia da almeno dieci anni.

L'importo è determinato annualmente in relazione all'aumento percentuale delle pensioni, fissato con decreto ministeriale (per l'anno 2007 era pari a 328 euro mensili per 13 mensilità). L'importo massimo spettante è determinato dalla differenza tra il limite di reddito previsto annualmente e il reddito dichiarato. La pensione o assegno sociale sono liquidati in misura intera o ridotta in relazione all'entità del reddito personale e/o coniugale. La pensione o assegno sociale non sono soggetti a trattenute Irpef, non sono reversibili ai familiari superstiti.

Una volta riconosciuto il requisito sanitario, le provvidenze economiche vengono erogate a seguito di ulteriori accertamenti cosiddetti socio-economici.

Per *l'assistenza sociale ai minorati civili*¹⁶⁶ (invalidi civili, ciechi assoluti o parziali, sordi), gli interventi consistono in provvidenze economiche erogate in forma di pensioni,

¹⁶⁶ Secondo l'ISTAT, le persone con disabilità che vivono in famiglia sono circa 2 milioni e 400 mila, circa il 4,8% della popolazione italiana, di cui il 62% è colpito da almeno tre patologie croniche e la metà ha almeno una malattia cronica grave. Solo il 3% di queste percepiscono un reddito da lavoro. L'80% delle famiglie con una persona disabile non riceve nessun aiuto o supporto pubblico. Lo Stato spende circa 16 miliardi di euro l'anno per le prestazioni economiche agli invalidi civili.

asegni o indennità; e in provvidenze non economiche, quali assunzioni privilegiate presso enti pubblici o privati, assistenza sanitaria, agevolazioni per l'istruzione scolastica, addestramento e qualificazione professionale, eliminazione delle barriere architettoniche.

Le provvidenze economiche previste per queste categorie sono:

- la pensione di inabilità (diversa da quella appartenente al settore della Previdenza);
- l'assegno mensile di assistenza;
- l'indennità mensile di frequenza;
- l'indennità di comunicazione (solo per i sordi).
- l'indennità di accompagnamento (solo per i ciechi civili assoluti e gli invalidi civili).
- l'indennità speciale (solo per i ciechi civili parziali "ventesimisti")

È prevista infine la corresponsione di un'indennità annuale in favore dei lavoratori affetti da talassemia major (morbo di Cooley) o drepanocitosi (anemia falciforme).

Il riconoscimento dell'Invalidità Civile (<http://www.epasa.it/informazioni.php>) garantisce ai cittadini inabili al lavoro, sprovvisti dei mezzi necessari per vivere e non tutelati da altre forme previdenziali il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

Rientrano nel novero degli invalidi civili, per definizione di legge, tutti i cittadini di età compresa tra i 18 e 65 anni di età, "*affetti da minorazioni congenite o acquisite, che hanno subito una riduzione della capacità lavorativa non inferiore a un terzo e/o un danno funzionale permanente. I minori di 18 anni, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età*" (art. 21.118/1971).

Per avere diritto al riconoscimento della qualifica di invalido civile, quindi, è sufficiente avere un'invalidità non inferiore al 34%¹⁶⁷. Il riconoscimento dello status di invalido civile è accertato attraverso una visita medico-legale dalle Commissioni mediche delle ASL competenti per territorio.

A seconda del grado d'invalidità riscontrato, le prestazioni possono essere di tipo socio-sanitario o economico.

Con grado d'invalidità inferiore al 74%, l'invalido ha diritto solo a prestazioni di carattere socio-assistenziale, quali, ad esempio: le prestazioni protesiche e ortopediche; l'iscrizione al collocamento obbligatorio (soglia minima 46% d'invalidità).

Per il riconoscimento delle prestazioni economiche si richiede, invece:

- un grado di invalidità di almeno il 74%, per il diritto *all'assegno mensile di assistenza*;
- un grado di invalidità del 100%, per avere diritto alla *pensione d'inabilità*;
- di essere un soggetto non deambulante o non autosufficiente, per avere diritto *all'indennità di accompagnamento*;
- di essere un soggetto minore di anni 18, in condizioni di difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età, per avere diritto *all'indennità di frequenza*

¹⁶⁷ Nel momento della stesura di questo lavoro, anche questi aspetti sono stati oggetto di variazione e modifica da parte delle istituzioni competenti, pertanto alcuni riferimenti potrebbero non corrispondere più alla realtà.

I cittadini con età superiore ai 65 anni possono chiedere il riconoscimento dello stato invalidante ai soli fini dell'assistenza socio-sanitaria e dell'indennità di accompagnamento, quando abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età.

Il diritto alla corresponsione *dell'assegno mensile di assistenza*¹⁶⁸ è riconosciuto all'invalido civile quando vengano soddisfatti contemporaneamente tutti i requisiti sotto elencati:

- avere cittadinanza italiana ed essere residente in Italia, oppure appartenere agli Stati membri U.E. e aver svolto un lavoro dipendente o autonomo in uno degli Stati dell'Unione europea e risultare regolarmente residente in Italia; oppure essere cittadino extracomunitario, titolare di carta di soggiorno, residente in Italia.
- deve essere riconosciuto un grado di invalidità, ossia una riduzione della capacità lavorativa non inferiore al 74%;
- l'età deve essere compresa tra i 18 e i 65 anni;
- l'invalido non deve svolgere attività lavorativa. Nel caso di occupazione, l'attività lavorativa deve fornire un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale, esente da Irpef, che per l'anno 2008 è di 8.000 euro per il lavoro dipendente e di 4.800 euro per il lavoro autonomo. In ogni caso, l'invalido deve fornire un'autodichiarazione di prestare o non prestare attività lavorativa.
- lo stato economico del soggetto deve essere sotto i limiti di reddito stabiliti annualmente dalla legge. I redditi presi in considerazione sono quelli imponibili ai fini IRPEF, al lordo degli oneri deducibili e delle ritenute fiscali, posseduti dall'invalido (solo il reddito individuale e mai quello coniugale) nell'anno precedente a cui la prestazione erogata si riferisce (per l'anno 2010: limite di reddito Euro 4.408,95).

L'erogazione dell'assegno mensile di assistenza non è reversibile; è sottoposta annualmente d'ufficio a verifica reddituale ed è incompatibile con le pensioni dirette concesse a seguito di invalidità contratta per causa di guerra, di lavoro o di servizio, nonché con gli altri trattamenti pensionistici erogati a titolo di invalidità.

Al compimento del 65°, anno di età l'assegno mensile di assistenza si trasforma d'ufficio in assegno sociale, che viene erogato dall'INPS.

La *pensione di inabilità*¹⁶⁹ (invalidità civile totale) è concessa ai mutilati e invalidi civili di età compresa tra i diciotto e i sessantacinque anni, a cui l'apposita Commissione sanitaria abbia riconosciuto un'inabilità lavorativa totale (100%) e permanente (invalidi totali) e si trovino, inoltre, in stato di bisogno economico, ossia lo stato economico del soggetto deve essere sotto i limiti di reddito stabiliti annualmente dalla legge. I redditi che vengono presi in considerazione sono quelli posseduti dall'invalido (solo il reddito individuale e mai quello coniugale) nell'anno precedente a cui la prestazione erogata si riferisce.

I beneficiari devono avere cittadinanza italiana ed essere residenti in Italia, oppure appartenere agli stati membri U.E. e aver svolto un lavoro dipendente o autonomo in uno degli Stati dell'Unione europea e risultare regolarmente residenti in Italia; oppure essere

¹⁶⁸ La misura dell'assegno mensile è stata uniformata dalla l. 33/1980 a quella delle pensioni di inabilità degli invalidi totali e, per l'anno 2010, è pari ad Euro 256,67.

¹⁶⁹ La pensione viene corrisposta in 13 mensilità e per l'anno 2010 l'importo è pari a Euro 256,67.

cittadini extracomunitari, titolari di carta di soggiorno nonché essere minori iscritti nella loro carta di soggiorno, residenti in Italia.

La pensione di inabilità è corrisposta per 13 mensilità; non è reversibile; è sottoposta annualmente d'ufficio a verifica reddituale; ed è compatibile con altre pensioni di invalidità, vecchiaia o reversibilità e con pensioni di invalidità di guerra, lavoro e di servizio.

In presenza di particolari situazioni sanitarie, l'invalido civile totale, oltre ad avere diritto alla pensione di invalidità potrebbe avere diritto anche all'indennità di accompagnamento.

Al compimento del 65° anno di età la pensione si trasforma d'ufficio in assegno sociale erogato dall'INPS.

*All'indennità di accompagnamento*¹⁷⁰ (invalidi totali non deambulanti o non autosufficienti) hanno diritto tutti gli invalidi civili di qualsiasi età, riconosciuti invalidi totali con accertata incapacità a deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore oppure che, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, necessitano di un'assistenza continua. L'indennità di accompagnamento non è reversibile.

Come per le altre prestazioni viste per gli invalidi civili, i beneficiari devono avere cittadinanza italiana ed essere residenti in Italia, oppure appartenere agli Stati membri U.E. e aver svolto un lavoro dipendente o autonomo in uno degli Stati dell'Unione europea e risultare regolarmente residenti in Italia; oppure essere cittadini extracomunitari, titolari di carta di soggiorno nonché essere minori iscritti nella loro carta di soggiorno, residenti in Italia.

Oltre ad avere un grado di invalidità totale (100%), deve verificarsi l'impossibilità di deambulare autonomamente senza l'aiuto di un accompagnatore; oppure l'impossibilità di compiere gli atti quotidiani della vita con la conseguente necessità di un'assistenza continua.

L'indennità di accompagnamento può essere riconosciuta anche a chi risulti debilitato (anche se temporaneamente) dal trattamento chemioterapico; o a chi, pur essendo in grado di muovere qualche passo entro le mura domestiche, non sia in grado di uscire da solo di casa, se non accompagnato.

La corresponsione di questa indennità non è vincolata né al reddito percepito, né all'età.

L'attività lavorativa svolta dall'invalido non preclude il diritto alla prestazione.

E' incompatibile con analoghe indennità di guerra, di lavoro o di servizio, dove è prevista la facoltà di opzione da parte dell'invalido; può coesistere, in caso di pluritolarietà di minorazioni, con le indennità già riconosciute, quali l'indennità di comunicazione per i sordomuti e l'indennità di accompagnamento per i ciechi civili; non è reversibile; non è corrisposta laddove l'invalido risulti essere ricoverato gratuitamente presso istituti con retta o mantenimento a totale carico di un Ente pubblico o ricoverato in reparti di lungodegenza o riabilitativi;

Hanno diritto *all'indennità di frequenza*¹⁷¹ i minori di anni 18, che sono stati riconosciuti dalla Commissione medica della ASL in condizioni di difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età (non autosufficienti).

¹⁷⁰ La misura dell'indennità di accompagnamento per l'anno 2010 è di Euro 480,47 ed è corrisposta per 12 mensilità.

¹⁷¹ Per l'anno 2007, l'indennità (€ 242,84 mensili per 12 mensilità) spetta se l'ammontare dei redditi percepiti dal minore nel 2006 non superi il limite di reddito stabilito (€ 4.171,44).

L'indennità di frequenza spetta anche ai minori affetti da ipoacusia superiore a 60 decibel nell'orecchio migliore, nelle frequenze di 500, 1000, 2000 hertz, e che, per la loro minorazione, devono far ricorso continuo o periodico a trattamenti riabilitativi o terapeutici.

La concessione di detta prestazione è vincolata, inoltre, anche:

- alla frequenza, in modo continuo o periodico, a corsi di trattamenti terapeutici o riabilitativi, o a scuole di ogni ordine e grado o centri di formazione professionale (obbligo formativo). Ne hanno diritto anche i bambini che frequentano l'asilo nido (Sentenza della Corte Costituzionale n. 467 del 20/11/02);
- al reddito posseduto dal minore (e non dai suoi genitori): i criteri adottati sono gli stessi previsti per gli invalidi civili parziali ai fini del diritto all'assegno mensile di assistenza.

L'indennità di frequenza è incompatibile con:

- l'indennità di accompagnamento di cui i minori siano in godimento o a cui abbiano titolo in qualità di invalidi civili non deambulanti o non autosufficienti ovvero in qualità di ciechi civili assoluti;
- la speciale indennità, prevista per i ciechi civili parziali;
- l'indennità di comunicazione prevista per i sordomuti prelinguali.

È ammessa, comunque, la facoltà di opzione per il trattamento più favorevole.

Infine, non è reversibile e non spetta nei periodi in cui il minore è ricoverato in modo continuativo o permanente.

I ciechi totali e parziali hanno diritto all'erogazione della *pensione non reversibile*¹⁷² se sono soddisfatti alcuni requisiti: quello di cittadinanza (identico a quelli per l'invalidità)¹⁷³, sanitario¹⁷⁴, di età minima di 18 anni ed economico. Lo stato economico del soggetto deve essere sotto i limiti di reddito stabiliti annualmente dalla legge. I redditi che vanno presi in considerazione sono quelli posseduti dall'invalido e non quello coniugale.

La pensione non reversibile continua a essere erogata anche dopo il compimento del 65° anno di età e può essere richiesta anche dopo tale data, se presente il requisito sanitario richiesto. Non è soggetta ad alcuna trasformazione, come avviene per gli invalidi civili, in pensione sociale o assegno sociale INPS.

¹⁷² Per l'anno 2007, la pensione non reversibile (€ 242,84 mensili) spetta se l'ammontare dei redditi percepiti dal cieco civile nel 2006 non superi il limite di reddito di €. 14.256,92

¹⁷³ Avere cittadinanza italiana e essere residenti in Italia, oppure appartenere agli stati membri U.E. e aver svolto un lavoro dipendente o autonomo in uno degli Stati dell'Unione europea e risultare regolarmente residenti in Italia; oppure essere cittadini extracomunitari, titolari di carta di soggiorno nonché essere minori iscritti nella loro carta di soggiorno, residenti in Italia.

¹⁷⁴ Sono considerati ciechi civili, ai fini del diritto alle provvidenze economiche previste dalla legge, coloro che risultino affetti da cecità totale o abbiano un residuo visivo non superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi, per causa congenita o contratta, purché non sia per motivi di guerra, da infortunio sul lavoro, o da servizio.

I ciechi vengono distinti per legge in:

- ciechi assoluti: residuo visivo 00 in ambedue gli occhi, con eventuale correzione;
- ciechi parziali (ciechi ventesimisti): residuo visivo non superiore ad 1/20 in entrambi gli occhi, con eventuale correzione;
- ciechi parziali (ciechi decimisti): residuo visivo compreso tra 1/10 e 1/20 in entrambi gli occhi con eventuale correzione; questi non hanno diritto ad alcuna prestazione eccetto coloro che hanno presentato la domanda prima del 1962 a cui viene corrisposto un assegno vitalizio di 180 euro al mese.

I ciechi civili assoluti hanno diritto a un'indennità di accompagnamento¹⁷⁵ che viene corrisposta al solo titolo della minorazione, indipendentemente dalle condizioni economiche e dall'età del soggetto. Spetta anche ai minori di 18 anni (a cui non compete in alcun caso la pensione non reversibile) e agli ultrasessantacinquenni. Gli unici requisiti richiesti per avere diritto all'indennità di accompagnamento sono il riconoscimento della minorazione e la cittadinanza¹⁷⁶. E' corrisposta per dodici mensilità ed è cumulabile con la pensione non reversibile ed è compatibile con lo svolgimento di un'attività lavorativa (legge n. 508/88, art. 3, 3° comma) e con il ricovero presso strutture a totale carico dello Stato.

In favore dei ciechi parziali la legge ha istituito, con decorrenza 1.1.1988, un'indennità speciale non reversibile¹⁷⁷, corrisposta per 12 mensilità, corrisposta al solo titolo della minorazione, indipendentemente, dallo stato di bisogno economico e dall'età.

Ai sordomuti¹⁷⁸ sono riconosciute quali prestazioni economiche la *Pensione non reversibile* e l'*Indennità di comunicazione*.

Per avere diritto alla pensione¹⁷⁹ i sordomuti debbono risultare affetti da un'ipoacusia pari o superiore a 75 decibel HTL di media, tra le frequenze 500, 1000, 2000 hertz nell'orecchio migliore. Se i livelli di perdita uditiva sono inferiori a quelli citati o se risulti non dimostrabile l'insorgenza della ipoacusia nel periodo dell'età evolutiva, detta ipoacusia verrà valutata secondo i criteri dell'invalidità civile.

Gli altri requisiti richiesti sono di avere un'età compresa tra i 18 e 65 anni, la cittadinanza e la residenza italiana¹⁸⁰ e lo stato economico del soggetto deve essere sotto i limiti di reddito stabiliti annualmente dalla legge. I redditi che vanno presi in considerazione sono quelli posseduti dall'invalido e non quello coniugale.

E' compatibile con altre pensioni di invalidità, vecchiaia o reversibilità e con pensioni di invalidità di guerra, lavoro e di servizio; è invece incompatibile con le pensioni dirette concesse a seguito di invalidità contratta per causa di guerra, di lavoro o di servizio, nonché con gli altri trattamenti pensionistici erogati a titolo di invalidità.

Al compimento del 65° anno di età, l'assegno mensile di assistenza si trasforma d'ufficio in pensione sociale o assegno sociale erogato dall'INPS.

L'*indennità di comunicazione*¹⁸¹ viene erogata ai sordomuti al solo titolo della minorazione e non è vincolata né all'età né al reddito. L'unico requisito richiesto è quello sanitario che coincide con quello previsto ai fini della pensione non reversibile (ipoacusia superiore a 75 decibel nell'orecchio migliore). Se minore di 12 anni, l'ipoacusia deve essere pari o superiore a 60 decibel di media fra le frequenze 500, 1000, 2000 Hz nell'orecchio migliore. E' compatibile con l'indennità di accompagnamento erogato agli invalidi civili e ai

¹⁷⁵ L'importo mensile, per l'anno 2007, è di € 710,32

¹⁷⁶ Vedi nota 181

¹⁷⁷ Per l'anno 2007, l'importo mensile dell'indennità speciale è stato fissato in € 168,70.

¹⁷⁸ Sono definiti sordomuti i minorati sensoriali dell'udito affetti da sordità congenita o acquisita durante l'età evolutiva (secondo la scienza medica tale periodo si conclude con il compimento del 12° anno di età), che abbia impedito il normale apprendimento del linguaggio parlato, sempreché la sordità non sia dovuta a fatti di natura psichica o dipendente da cause di guerra, di lavoro o di servizio.

¹⁷⁹ Per l'anno 2007, la pensione non reversibile (€ 242,84 mensili per 13 mensilità) spetta se l'ammontare dei redditi percepiti dal minorato nel 2006 non superi il limite di reddito di €. 14.256,92.

¹⁸⁰ Vedi nota 181

¹⁸¹ Per il 2007 l'importo è di € 229,64 mensili, per 12 mensilità

ciechi assoluti e con lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa e con l'eventuale ricovero in un istituto a titolo gratuito; è invece incompatibile con l'indennità di frequenza dei minori.

7.5. Alcuni interventi sociali della Regione Lombardia

Nell'ambito dei servizi locali offerti alle famiglie lombarde, secondo i poteri regolativi, di indirizzo e programmazione che competono alle Regioni, la Regione Lombardia ha previsto numerose agevolazioni per le famiglie e agli anziani.

Tra gli interventi a favore delle famiglie, sono stati previsti:

- *Mutuo agevolato per l'acquisto della prima casa e il Fondo sostegno affitto*, per il quale la Regione Lombardia ogni anno stanZIA dei fondi per il sostegno alle famiglie e alle giovani coppie (legge regionale 23 del 1999); tra questi ci sono i contributi per l'acquisto della prima casa, purché non di lusso e con superficie calpestabile inferiore a 95 mq. Si tratta di contributi sul pagamento degli interessi dei mutui che vengono concessi, in via prioritaria, alle giovani coppie, alle gestanti sole, al genitore solo con figli minori a carico, ai nuclei familiari che abbiano almeno tre figli a carico (www.famiglia.regione.lombardia.it).
- *Contributi per le famiglie con persone disabili* (strumenti tecnologicamente avanzati) - La legge Politiche regionali per la famiglia (legge regionale 23 del 1999) prevede l'erogazione di contributi alle famiglie di persone con disabilità o al singolo soggetto disabile per l'acquisto di strumenti tecnologicamente avanzati, al fine di contribuire all'autonomia della persona disabile con particolare riferimento al miglioramento dell'ambiente domestico; sviluppare le potenzialità della persona disabile; compensare le diverse limitazioni funzionali (motorie, visive, uditive, intellettive e del linguaggio).
- *Voucher sociosanitario* - È stato istituito nel 2003 con la delibera della Giunta regionale n. 12902 del 9 maggio 2003, per avviare il processo di riforma in ambito domiciliare che garantisca la libertà di scelta per il cittadino e la libertà d'azione per gli erogatori, mediante l'accreditamento di soggetti pubblici e privati, profit non profit. Il voucher sociosanitario si è così aggiunto alle forme tradizionali di Assistenza domiciliare integrata (Adi), per offrire prestazioni sanitarie abbinata a quelle socio-assistenziali. È uno strumento che, sotto forma di titolo di acquisto, consente di comprare da soggetti accreditati prestazioni di assistenza socio-sanitaria integrata, svolte da personale professionalmente qualificato. Non è pertanto erogato sotto forma di denaro liquido. Al voucher sociosanitario, con la delibera della Giunta regionale n. 7915 del 6 agosto 2008, è stato aggiunto il *Credit sperimentale*, che è una forma d'intervento per erogare a domicilio prestazioni esclusivamente sanitarie (infermieristiche, riabilitative, ecc.).
- *Voucher sociale* - Consiste nell'erogazione di un titolo di acquisto per prestazioni professionali di natura sociale presso agenzie pubbliche o private accreditate. È destinato a sostenere interventi che possono favorire il mantenimento a domicilio di persone fragili, fornendo aiuto per la preparazione di pasti, per la pulizia della casa

o per l'igiene personale o, ancora, un servizio di trasporto. E' rivolto ad anziani, disabili, ma anche a minori, emarginati o persone con problemi di salute mentale che hanno necessità di prestazioni di tipo sociale o assistenziale garantite da professionisti. Il valore del voucher sociale è determinato dai comuni associati all'interno del Piano di Zona; è fissato principalmente tenendo conto della diversa complessità delle prestazioni.

- *Buono sociale* – E' un contributo economico per mezzo del quale si riconosce e sostiene l'impegno diretto dei familiari, anche attraverso il ricorso ad assistenti familiari, o appartenenti alle reti di solidarietà nell'accudire in maniera continuativa un proprio congiunto in condizione di fragilità. Il Buono sociale, essendo finalizzato prevalentemente al sostegno della domiciliarità, è rivolto a tutte le fasce di utenza che presentano necessità di questo tipo, quindi principalmente anziani e disabili, ma anche minori, emarginati o persone con problemi nell'area della salute mentale. I comuni associati all'interno dei Piani di Zona, nell'ambito della loro autonomia, decidono il valore economico del buono sociale e quali sono i criteri per l'accesso al buono sociale (generalmente in base all'età, al reddito, alle condizioni di fragilità, alla presenza di invalidità accertata). Inoltre, possono prevedere di rivolgere il contributo a tutte le fasce di utenza o mirarlo alle fasce di maggior bisogno della popolazione.

La Regione eroga attraverso il "Sistema Dote" diversi contributi a favore della scuola, del lavoro e della conciliazione famiglia-lavoro, con l'obiettivo di fornire un aiuto concreto alle famiglie e ai soggetti più deboli in un periodo di crisi economica, come quello attuale. Per questo scopo, ha predisposto diverse misure finalizzate a una riqualificazione professionale degli individui e al loro inserimento lavorativo, stanziando quasi 333 milioni di euro per il 2009.

In sostanza, è stato messo a disposizione degli individui un 'piccolo patrimonio' da utilizzare, nel corso di tutta la vita, per accedere a una serie di servizi di istruzione, formazione professionale e inserimento lavorativo, grazie al quale, seguendo un principio di libera scelta, ciascun individuo può indirizzarsi verso l'offerta che ritiene rispondere meglio alle proprie esigenze.

Il "Sistema Dote" si articola in tre grandi linee di intervento, a loro volta organizzate in specifici ambiti di azione: *Dote Scuola*, *Dote Formazione* e *Dote Lavoro*.

La "Dote Scuola" che riunisce e sostituisce tutti i vecchi contributi scolastici, è destinata ai ragazzi che frequentano le scuole pubbliche e paritarie della Lombardia e ha lo scopo di garantire il diritto allo studio e di ampliare la libertà di scelta degli studenti lombardi. Si diversifica in "Dote Scuola per l'istruzione", destinata ai ragazzi delle scuole elementari, medie e superiori, pubbliche e paritarie, e "Dote Scuola per istruzione e formazione professionale", per quei giovani che assolvono l'obbligo scolastico frequentando i corsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale (IFP).

In sostanza, la "Dote scuola " consiste in numerosi interventi e contributi, differenziati tra loro a seconda della tipologia dei beneficiari:

- *Buono Scuola* - E' un aiuto alla libertà di scelta nel settore educativo, attraverso un contributo economico per la frequenza di una scuola paritaria. Tra i criteri

richiesti la residenza della famiglia in Lombardia, un reddito familiare ISEE inferiore a 30 mila euro e la frequenza di una scuola paritaria.

- *Componente disabilità* - Consiste in un sostegno per favorire una formazione personalizzata per i ragazzi portatori di handicap che frequentano le scuole paritarie o i corsi di istruzione formazione professionale (IFP). Alle famiglie che hanno figli con disabilità certificata iscritti alle scuole paritarie o percorso IFP regionale, è assegnato, indipendentemente dal reddito, un contributo di 3.000 euro per l'insegnante di sostegno.
- *Integrazione al Buono Scuola* - Alle famiglie bisognose, che hanno i figli che frequentano la scuola paritarie, e un ISEE minore o uguale a 15.458 euro, viene riconosciuta un'integrazione pari a 400 euro per gli studenti della scuola primaria, a 600 euro per gli studenti della scuola secondaria di primo grado, a 800 euro per gli studenti della scuola secondaria superiore.
- *Sostegno al reddito* – Se le loro famiglie presentano un ISEE inferiore a 15.458 euro, gli studenti delle scuole elementari, medie e superiori statali o dell'IFP beneficiano di questa forma di sostegno, che, in sostanza, va a sostituire i contributi per i libri di testo, gli assegni di studio e le borse di studio già previsti per questa tipologia di beneficiari. Il contributo varia dai 110 euro per le elementari ai 290 euro per le medie superiori e da 90 a 190 euro per gli studenti IFP.
- *Merito* - Per promuovere le eccellenze, viene assegnata questa Dote agli allievi delle scuole statali e paritarie le cui famiglie abbiano un ISEE inferiore o uguale a 20.000 euro. Non c'è il limite dell'ISEE per chi consegue 100 e lode all'esame di maturità. L'assegno è di 300 euro per coloro che hanno superato l'esame di terza media con un voto uguale o superiore a 9 e di 1.000 euro per chi ha ottenuto 10. Per gli studenti di prima, seconda, terza e quarta superiore che hanno ottenuto una votazione superiore a 9 l'assegno è di 500 euro, per quelli il cui voto è superiore a 8 il contributo sarà di 300 euro; 1.000 euro invece per chi all'esame di maturità abbia conseguito una votazione di 100 e lode.
- *Contributo alla frequenza* – Rivolto ai ragazzi che si iscrivono e frequentano un corso di Istruzione Formazione Professionale accreditato dalla Regione Lombardia (IFP) e residenti/domiciliati in Lombardia. E' un contributo che va da 2.500 a 4.500 euro l'anno e che copre interamente i costi di frequenza.

La “Dote Formazione” è riservata a tutti coloro che, tra i 16 e i 64 anni, vogliono rafforzare e accrescere le proprie competenze, conoscenze e abilità e di conseguenza migliorare la propria situazione professionale, usufruendo dei servizi formativi del sistema di istruzione e formazione professionale regionale. Il contributo massimo erogabile è di 5.000 euro.

La “Dote lavoro” è destinata alle persone (disoccupati, inoccupati, lavoratori in mobilità o in cassa integrazione) tra i 16 e i 64 anni che vogliono inserirsi e reinserirsi nel mercato del lavoro. Queste persone sono prese in carico da un tutor che, attraverso una struttura accreditata, le accompagna nell'utilizzo di quei servizi e quelle attività che sono utili per raggiungere l'obiettivo di ciascuno. Il contributo base è di 1.500 euro, che potrà essere utilizzato per frequentare brevi corsi formativi realizzati dal sistema di istruzione e

formazione regionale, in base ad un piano di intervento personalizzato elaborato con un operatore accreditato per i servizi per il lavoro. Il contributo di 1.500 euro sarà raddoppiato, nel caso che a beneficiare della Dote lavoro sia una "persona a rischio di svantaggio o emarginazione dal mercato del lavoro": adulti che vivono da soli con una o più persone a carico; persone che hanno superato i 50 anni di età; persone con un titolo di studio inferiore al diploma e persone in cerca di occupazione da oltre 6 mesi. I soggetti destinatari della Dote Lavoro, che abbiano bisogno di un sostegno in più per poter usufruire dei servizi programmati, potranno ottenere un ulteriore contributo massimo di 3.000 euro (300 per ciascun mese di frequenza fino a un massimo di 10 mesi). Nell'ambito complessivo della Dote Lavoro sono previste azioni innovative a beneficio di particolari categorie di lavoratori che presentano bisogni ed esigenze specifiche: ad esempio, donne disoccupate o in possesso delle cosiddette lauree deboli (quelle di tipo umanistico); persone interessate alla frequenza a stage formativi altamente specializzati o a stage in imprese o istituti di ricerca da parte di neolaureati, ricercatori e dottorandi; lavoratori atipici; lavoratori di cooperative sociali per l'inserimento e il mantenimento del posto di lavoro dei disabili psichici.

Nel 2011, le Doti Formazione e Lavoro sono state modificate e sostituite dalla *Dote ricollocazione*, che fornisce servizi al lavoro finalizzati al reinserimento lavorativo (importo massimo pari a 3.200 euro) e dalla *Dote riqualificazione*, che fornisce servizi formativi finalizzati al mantenimento del posto di lavoro attraverso l'accrescimento professionale del destinatario all'interno dell'azienda (importo massimo pari a 3 mila euro). Sono principalmente rivolte ai lavoratori che si trovino in Cassa Integrazione Guadagni in deroga o mobilità in deroga, che sono tenuti a effettuare politiche attive. Gli obiettivi delle nuove *Doti* sono rappresentati dalla promozione dell'occupazione giovanile; dallo sviluppo del capitale umano; dall'inclusione lavorativa, mediante la ricollocazione di lavoratori espulsi o in fase di espulsione dal mercato del lavoro con particolare attenzione a coloro che hanno superato i 55 anni e dalla promozione dell'inserimento lavorativo di persone con disabilità. A tal fine sono stati stanziati 150 milioni di euro.

Recentemente stata istituita la *Dote Conciliazione famiglia-lavoro*, articolata nei servizi alla persona e all'impresa. Tra i primi figura la Dote rivolta alle madri lavoratrici che non usufruiscono del part-time presso piccole e medie imprese, alle donne (madri) che avviano un'attività imprenditoriale, alle imprenditrici (madri) da non oltre 12 mesi, alle dipendenti di imprese in fase di avvio e alle libere professioniste. Consiste nell'erogazione di un voucher, con cui le madri possono acquistare servizi di cura facenti parti della "Filiera della Conciliazione" della durata massima otto mesi (dalla data di concessione del voucher) per un valore di 1.600 euro a persona (taglio mensile di 200 euro). Il voucher può essere concesso al rientro dall'astensione obbligatoria del lavoro e non oltre il compimento del 1° anno di vita del figlio. In questo modo, la Regione Lombardia vuole fornire un aiuto concreto alle madri lavoratrici, che si trovano davanti al problema di conciliazione dei due ruoli, inducendole a volte a ritirarsi dal mercato del lavoro (<http://www.formalavoro.regione.lombardia.it/>)

7.6. I servizi sociali offerti dal Comune di Brescia

Il Comune di Brescia offre numerosi servizi sociali alla sua cittadinanza, ricoprendo le usuali aree di disagio: dall'assistenza e cura degli anziani, ai disabili, agli adulti in difficoltà, alle famiglie straniere e nomadi. Accanto a questi temi, se ne affiancano altri, dalla formazione e dall'educazione dei minori, alle politiche abitative, al sostegno economico delle famiglie.

Le politiche sociali e gli interventi adottati non sono sempre gli stessi, ma si modificano nel tempo, dipendendo dall'orientamento politico dell'amministrazione comunale in carica, dai vincoli finanziari e dalla congiuntura economica del periodo di riferimento.

In questo paragrafo, sono esposte le principali politiche sociali di due amministrazioni di orientamento opposto (la prima di centro-sinistra, la seconda di centro-destra) che si sono susseguite nel Governo della città: la prima dal 2003 al 2007, la seconda dal 2008 a oggi. In linea di massima, le principali differenze negli interventi sono state influenzate, non solo da programmi politici diversi, ma soprattutto dal diverso clima congiunturale esistente. La presenza della crisi finanziaria del 2008 ha infatti influenzato le politiche dell'amministrazione entrata al Governo in quell'anno, che ha cercato di fornire aiuti concreti alle famiglie in difficoltà economica.

7.6.1. Le politiche sociali dell'amministrazione comunale negli anni 2003-2007

Durante il mandato del Sindaco Paolo Corsini (2003-2007), il Comune di Brescia ha posto come suo principale obiettivo quello di offrire a tutti opportunità uguali, soccorrere le famiglie e i minori in situazioni di disagio e, come espresso dal Bilancio Sociale del Comune di Brescia, far sì che *“nessuno rimanga indietro”*.

Al centro delle politiche sociali per questa amministrazione ci sono stati i programmi relativi ai servizi alla persona e alla famiglia (tra cui gli anziani, i disabili e gli stranieri), per i quali sono stati coinvolti il volontariato e il privato sociale.

La valorizzazione, la tutela e il sostegno concreto alla famiglia sono stati i principi ispiratori del governo Corsini, nel quale la famiglia ha assunto un ruolo centrale attorno a cui ridisegnare l'intero assetto dei servizi, anche attraverso interventi promozionali, integrativi e di supporto. Il concetto di base su cui hanno poggiato le politiche sociali dell'amministrazione avevano l'obiettivo di mobilitare quelle risorse potenziali insite nella famiglia stessa, *“che sono in grado di assicurare un'autonoma risposta al bisogno e di allargare nel territorio la rete di partecipazione e di collaborazione”*. La famiglia è considerata *“come soggetto attivo, con potere negoziale”*. E intorno ad essa viene costruito il sistema dei servizi.

Nell'ambito dei servizi sociali rivolti alla famiglia e in particolare nei servizi all'infanzia e all'adolescenza, l'amministrazione comunale ha realizzato servizi permanenti e di sostegno strutturale alle attività educative sia delle scuole autonome pubbliche statali sia di quelle non statali (convenzionate). Al fine di sostenere la famiglia nella cura e nella crescita dei figli durante questa amministrazione sono stati incrementati i posti negli asili nido, sperimentati nuovi servizi, fatti interventi di sostegno ai neo-genitori.

Per sostenere economicamente, i genitori che volevano prendersi cura personalmente dei propri figli nei primi mesi di vita, l'amministrazione ha riconosciuto un contributo a

integrazione del reddito familiare alle famiglie che avevano un bambino di età inferiore ai tre mesi e in cui uno dei genitori intendeva usufruire del congedo parentale (ex aspettativa facoltativa). Nel 2006, l'importo di questo contributo è stato di 360,00 euro mensili, elevati a 465,00 euro nei casi particolari di famiglie numerose, nuclei con un solo genitore, e famiglie con indicatore ISEE non superiore a 18 mila euro. Inoltre, nel periodo indicato sono stati erogati dei voucher, ossia contributi dell'importo massimo mensile di 598 euro, alle famiglie che iscrivevano i propri figli presso nidi privati accreditati dal Comune. Questo intervento, previsto nel piano di zona dei servizi sociali, ha consentito l'utilizzo di posti liberi offerti dal mercato e non direttamente accessibili alle famiglie a causa del costo elevato del servizio.

Al fine di incentivare la piena attuazione del diritto allo studio, il Comune di Brescia gestisce direttamente alcuni servizi scolastici, come assicurare i servizi di trasporto, mensa e assistenza prescolastica (dalle 7,30 fino all'inizio delle lezioni). Nell'ambito degli interventi volti a favorire le pari opportunità di istruzione, in collaborazione con le scuole, nell'anno scolastico 2006/2007 sono stati realizzati nuovi progetti di istruzione domiciliare previsti per minori di età compresa tra i 6 e i 13 anni, residenti a Brescia, le cui condizioni di salute non consentivano la frequenza scolastica.

Tra i sostegni economici alle scuole e alle famiglie, oltre ai canonici contributi alle scuole (il sostegno ordinario per la programmazione educativa e didattica, nonché il sostegno economico per l'ampliamento dell'offerta formativa alle scuole statali e paritarie primarie e secondarie di primo grado), sono stati previsti dei contributi economici alle famiglie, come le cedole per l'acquisto gratuito dei libri di testo da parte degli alunni delle scuole primarie, statali e non statali; i contributi per la fornitura, totale o parziale, dei libri di testo agli alunni delle scuole secondarie di primo e secondo grado appartenenti a famiglie con basso reddito (parzialmente finanziati dalla Regione); i contributi o riduzione delle tariffe per i servizi di mensa e trasporto scolastico, per i soli alunni residenti, frequentanti le scuole primarie e secondarie di primo grado che si trovano in condizioni economiche disagiate.

Sono state, inoltre, attivate specifiche iniziative e progetti per sostenere alcune famiglie in situazione di disagio, come le madri sole con minori in situazione di difficoltà, quali il reddito minimo d'inserimento, il potenziamento dell'orientamento lavorativo attraverso progetti mirati, il potenziamento dei servizi per accudire i bambini in collaborazione con il servizio prima infanzia, integrato da un forte sostegno psicologico; interventi a supporto del pagamento del canone di locazione per anticipare e integrare il contributo regionale; messa a disposizione di alloggi a progetto sociale, al fine di sostenere le madri nel percorso di recupero della propria autonomia attraverso una soluzione abitativa temporanea.

Per quanto concerne le politiche comunali nei confronti della popolazione anziana, si è posta molta attenzione alla prevenzione, alla tutela della salute, ma anche al sostegno alle famiglie e ai singoli anziani in precarie condizioni di autonomia personale. Per far questo, i servizi sono stati forniti avvalendosi della collaborazione fra tutte le realtà coinvolte, da quelle pubbliche a quelle del privato sociale e volontariato (Asl, ospedali, fondazioni, cooperazione sociale, associazionismo ecc.)

Tra gli obiettivi posti dal Comune, figurava la volontà di dotare ogni Circostrizione (e in prospettiva ogni quartiere) di centri di socializzazione¹⁸² come punti di riferimento; coinvolgere gli anziani in buone condizioni di salute nella realizzazione della rete dei servizi (ad esempio, sostenendo concretamente con un contributo le associazioni che svolgono queste attività); potenziare la rete dei servizi per gli anziani in precarie condizioni di salute.

Un servizio di cui si avverte una domanda crescente riguarda i Centri diurni integrati, che sono a metà strada fra assistenza a domicilio e strutture residenziali. Questi centri offrono prestazioni assistenziali, sanitarie, riabilitative e socializzanti ad anziani parzialmente o totalmente non autosufficienti.

Da anni è attivo a Brescia il servizio di *assistenza domiciliare e assistenza domiciliare integrata* del Comune, che consiste nel fornire all'anziano prestazioni di natura socio-assistenziale (igiene personale, mobilitazione, compagnia), nonché interventi diversi, quali la pulizia locali, il disbrigo di pratiche, ecc., in modo tale da consentire la permanenza dell'anziano non autosufficiente nel proprio domicilio. L'assistenza può essere *integrata* anche da prestazioni sanitarie fornite da parte di personale specializzato dell'ASL (infermieri, medici, fisioterapisti, fisioterapisti).

Nel mese di maggio 2003 è stata avviata l'erogazione di *buoni sociali* agli anziani non autosufficienti, finalizzati a sostenere e incentivare l'assistenza domiciliare, in particolare per le famiglie che scelgono di mantenere la persona anziana non autosufficiente all'interno del nucleo familiare. Inoltre, come incentivo economico alle famiglie a basso reddito (l'indicatore di situazione economica, ISEE, non superiore a 12 mila euro), in cui è presente un anziano non autosufficiente, dal 2006, la detrazione per l'abitazione principale (pari a 139,50 euro) è stata aumentata a 250,00 euro in sede di dichiarazione dei redditi.

Ulteriori contributi sono stati previsti ed erogati alle famiglie che ricorrono a personale straniero per la cura a domicilio di anziani non autosufficienti (badanti), favorendo in questo modo la stipula di regolari contratti di lavoro tra le parti. Per facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta di badanti e l'instaurazione del rapporto di lavoro è stato aperto nel 2006 lo "Sportello badanti", gestito da associazioni e dal privato sociale. Questa iniziativa rientrava nel progetto "*Qualificare il lavoro di cura privato*" nato nell'ambito dei progetti "Equal"¹⁸³, approvati dall'Unione europea e dalla Regione Lombardia. Alla data del 30/9/2007, erano stati erogati contributi per 104 mila euro e le famiglie beneficiarie erano state 70.

Con l'obiettivo di potenziare la rete di servizi domiciliari per gli anziani in condizioni precarie di salute e di autonomia, è stata valorizzata la presenza del volontariato e ampliato il progetto di "*Buon vicinato*". L'idea di fondo di questo progetto, nato dall'esperienza dei gravi disagi causati dalle elevate temperature ambientali che hanno caratterizzato l'estate del 2003, soprattutto alle persone più anziane (sopra i 75 anni) che vivevano da sole in città, era

¹⁸² I centri di socializzazione e i centri diurni offrono servizi di sostegno alla vita di relazione dell'anziano con iniziative culturali, ricreative, socializzanti, per favorire e sostenere un'effettiva possibilità di vita autonoma, anche grazie al mantenimento dei rapporti sociali. Presso alcuni centri, inoltre, è disponibile il servizio di ristorazione. Buona parte di questi centri è attiva grazie alla collaborazione di associazioni e gruppi.

¹⁸³ Sono iniziative finanziate dall'Unione europea per l'integrazione delle politiche sociali e delle politiche del lavoro e consistono in una serie di azioni per formare le persone straniere, note come "badanti", a cui sempre più famiglie affidano la cura a domicilio di anziani non autosufficienti. Sono finalizzate a per favorire l'incontro tra domanda e offerta a condizioni eque sia per le "badanti", sia per le famiglie che richiedono assistenza per i propri parenti. Sono coinvolti in questa iniziativa il Comune di Brescia, l'Istituto per la ricerca sociale (IRS), il Comune di Sesto S. Giovanni, la Caritas Ambrosiana e la CGIL.

costituita dal fatto che una più capillare attenzione a questi anziani “fragili” avrebbe permesso di individuare più velocemente eventuali bisogni di carattere sanitario o sociale, favorendo l’intervento dei servizi e riducendo le conseguenze delle ondate di calore. In collaborazione con il CESOS (Centro Studi Organizzazione Sanitaria) dell’Università Cattolica e con le organizzazioni sindacali, è stato proposto al mondo del volontariato un progetto, che ha richiesto innanzitutto la definizione di una “anagrafe della fragilità”, ossia un elenco di circa 3.900 persone nel 2004, diventate 4.800 unità nel 2007, di età superiore ai 75 anni senza supporti familiari, per le quali è stato definito un piano di intervento quartiere per quartiere. A questo progetto hanno aderito, nella primavera del 2004, oltre 80 gruppi e associazioni di volontariato della città (divenuti 104 nel 2007) disponibili a costituire, in collaborazione con i servizi sociali del Comune, le circoscrizioni, le organizzazioni sindacali, le parrocchie e la Caritas diocesana, una “rete” di sorveglianza e di protezione delle persone più a rischio, capace di attivarsi in tutte le situazioni di emergenza. L’iniziativa è proseguita negli anni successivi, raccogliendo nuove adesioni e coinvolgendo anche i medici di base.

Un altro gruppo di persone particolarmente svantaggiato è rappresentato dai quei cittadini affetti da disabilità fisiche o psichiche. L’obiettivo posto dal Comune era quello di rendere possibile a loro una vita il più possibile indipendente e autonoma, dato che per una persona disabile *“riuscire a condurre una vita indipendente significa poter essere se stessi nonostante le oggettive difficoltà fisiche, ossia essere liberi nonostante ogni disabilità”* (Comune di Brescia, 2008). A tal fine, si voleva promuovere l’autonomia delle persone disabili e sostenere le famiglie; facilitare la loro piena attuazione del diritto allo studio, con l’integrazione degli alunni in difficoltà e assicurarne l’inserimento lavorativo (Legge n. 68/1999). I servizi offerti ai disabili hanno cercato, quindi, di realizzare interventi di integrazione sociale e occupazionale, utilizzando anche iniziative e spazi di aggregazione cittadina, con il prezioso aiuto del volontariato. Tra i servizi “tradizionali” figurano l’assistenza domiciliare, i centri socio-educativi diurni per persone con gravi handicap, i servizi formativi per l’autonomia e il servizio di integrazione sociale, i servizi rivolti all’integrazione lavorativa, il servizio Accabus riservato a chi non può usare i mezzi del trasporto pubblico, i servizi residenziali (comunità alloggio, centri residenziali, istituti per disabili) e lo sportello Informahandicap utile per indicare tutti i servizi e le opportunità per le persone disabili.

Il Comune offre generalmente un’integrazione economica ai progetti di vita indipendente, svolge un servizio di garanzia e tutela pubblica delle persone disabili senza familiari e assicura ricoveri di sollievo in comunità e strutture residenziali a persone afflitte da disabilità grave.

Per i disabili mentali in condizioni di gravità, particolare attenzione è stata rivolta a sostenere le famiglie, attraverso l’accesso ai servizi diurni, alle attività di assistenza domiciliare, ai “ricoveri di sostegno” per permettere temporanei allontanamenti dal nucleo familiare convivente.

Per sostenere economicamente le famiglie in cui sono presenti persone disabili, l’Amministrazione ha anche erogato dei buoni per l’assistenza domiciliare, che coprono in parte cure e assistenza a persone adulte non autosufficienti, integrando le cure rese dai familiari.

Per favorire la piena attuazione del diritto allo studio dei ragazzi disabili nelle scuole dell'infanzia, nelle primarie e nelle secondarie, e volendo realizzare un'integrazione degli alunni in difficoltà, il Comune ha messo in campo diversi strumenti, tra cui l'assegnazione di operatori per l'integrazione scolastica, l'acquisto di ausili specifici per gli alunni portatori di handicap, il servizio di trasporto scolastico gratuito; l'assistenza ai minori disabili all'interno dei Centri ricreativi estivi. Il Comune ha finanziato, inoltre, enti specializzati nell'educazione e alla formazione dei disabili. Nelle scuole medie superiori è stata attivata una modalità di frequenza mista scuola-territorio, in cui la frequenza scolastica è integrata con attività di assistenza e animazione dei disabili, svolta da giovani volontari in servizio civile. Da i primi anni del 2000, è stato avviato anche l'esperimento degli alloggi palestra in cui vivono disabili fisici che attraverso supporti tecnologici e con l'assistenza garantita dei servizi sociali del Comune desiderano sperimentare nuove modalità di vita autonoma.

Per quanto riguarda l'inserimento nel mercato del lavoro, nel 2005 il Comune ha avviato le procedure per l'assunzione di 20 disabili, in base alla legge nazionale 68 del 1999.

Per quanto riguarda gli immigrati stranieri, a causa della loro massiccia presenza nel territorio bresciano, l'obiettivo del Comune è stato quello di agevolare il loro accesso ai servizi esistenti, favorendo l'inserimento sociale delle loro famiglie e intercettando il disagio grave di alcuni di essi.

Il Comune ha messo in campo alcuni servizi essenziali, quali i centri di prima accoglienza, i campi nomadi, i progetti contro lo sfruttamento della prostituzione, iniziative per il dialogo fra famiglie italiane e straniere, il "Punto Incontro" di via Saffi, lo sportello per rifugiati, la mediazione culturale nelle scuole, e così via.

Tra gli obiettivi che si è posto il Comune di Brescia, ha assunto particolare rilievo l'integrazione scolastica dei minori stranieri, per la quale sono stati realizzati progetti specifici che prevedono l'impiego di insegnanti per facilitare l'apprendimento della lingua italiana e di mediatori linguistici/culturali per l'accoglienza e l'integrazione all'interno delle classi.

In questo ambito, rientrano diversi progetti: "*A come Accoglienza*" che garantisce servizi di mediazione linguistica e culturale per migliorare i rapporti fra scuola e famiglie straniere; "*Anche le mamme a scuola. Dall'alfabetizzazione alla genitorialità*" (finanziato con fondi regionali) che offre percorsi di alfabetizzazione e orientamento per le madri straniere e scambi fra donne italiane e straniere; "*Crescere nel confronto*" che assicura la presenza nelle scuole materne di mediatori culturali che si interfacciano con insegnanti, bambini, famiglie italiane e straniere; il progetto "*Intercultura*", che, oltre a favorire il rapporto delle famiglie straniere con la scuola e migliorare l'inserimento dei bambini stranieri, rispetta l'identità culturale e linguistica del bambino.

Lo sportello informazioni di "Punto incontro", aperto a luglio 2001 in via Saffi, si rivolge a tutti coloro, italiani e stranieri, che vogliono essere informati in materia di immigrazione. Attraverso l'incontro con mediatori culturali ed esperti del settore, l'utente può conoscere le leggi vigenti e le possibilità offerte dai servizi locali. In questa sede, sono offerti servizi come la consulenza legale, l'assistenza burocratica, lo sportello per rifugiati, l'orientamento per il riconoscimento dei titoli di studio e per l'acquisizione della cittadinanza, lo sportello impresa.

Nei primi mesi del 2005 è stata attivata sul sito Internet del Comune di Brescia una sezione dedicata agli stranieri, uno strumento in grado di orientare questi cittadini

nell'acquisizione di informazioni sulle risorse offerte dal territorio. Nelle pagine web sono presenti informazioni generali di interesse per immigrati, modulistica, normativa, riferimenti utili per contattare altri enti pubblici (quali Questura e Prefettura), uno spazio per associazioni straniere, nonché l'elenco dei servizi e delle strutture che il Comune mette a disposizione in questo ambito.

Per favorire l'inserimento socio-culturale ed economico di stranieri e nomadi, è nato il progetto di costituzione della rete civica "*Brescia aperta e solidale*", con la quale si intende favorire la nascita di gruppi di iniziativa civica di quartiere, composti da residenti italiani e stranieri, in cui sono riconosciuti a tutti i concittadini, al di là della nazionalità di appartenenza, pari diritti, pari doveri, pari interessi al benessere del quartiere in cui abitano, per programmare e realizzare iniziative ricreative, di dibattito civile, di proposte per la soluzione di problemi di interesse comune, di volontariato. Avviato a giugno 2006, dall'Amministrazione comunale in collaborazione con le Acli bresciane e con l'associazione Centro Migranti della Diocesi di Brescia, il progetto ha subito trovato il sostegno delle organizzazioni sindacali confederali, delle loro associazioni culturali e di numerose altre associazioni di cittadini italiani e stranieri, tra le quali il coordinamento del Fai (Forum delle Associazioni degli Immigrati).

Infine, il progetto "*Brescia accoglie*", realizzato nel biennio 2004/2005, ha interessato i cittadini stranieri in possesso del permesso di soggiorno per richiesta di asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria, offrendo loro servizi di accoglienza; informazioni e supporto per la compilazione di pratiche amministrative (quali: rilascio o rinnovo dei permessi di soggiorno, trasferimento della residenza, richiesta codice fiscale, iscrizione al servizio sanitario nazionale, ...); consulenza legale; corsi di formazione (alfabetizzazione, lingua italiana, informatica di base); inserimenti mirati in corsi di formazione professionale, attivazione di borse lavoro con aziende locali, accompagnamento al lavoro; servizi alla persona, quali apertura di uno spazio ascolto, sostegno psicologico, accompagnamento a visite mediche specialistiche, attività ricreative. Con "*Brescia accoglie*" (finanziato dal Ministero dell'Interno) il Comune di Brescia è entrato per la prima volta nella rete nazionale del Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. All'interno di questo progetto, gestito in collaborazione con un'organizzazione non profit, nel gennaio 2004 è stato aperto lo "Sportello Integrazione Rifugiati" presso il citato Punto incontro. Gli interventi a favore di richiedenti asilo politico sono proseguiti nel 2007 grazie a fondi statali ed è già stata presentata la richiesta di finanziamento per il 2008.

Per agevolare l'inserimento del lavoratore immigrato nelle imprese e fare dello stesso lavoratore un potenziale imprenditore, è nato il progetto "*Empowerment del lavoratore immigrato*", realizzato nel 2004 grazie al finanziamento dell'Unione europea, in collaborazione con il Comune di Milano e le Province di Lecco e Cremona. All'interno di questo progetto, è stato aperto lo "Sportello impresa immigrati", a cui si sono rivolti prevalentemente uomini di età compresa tra i 25 e i 50 anni, occupati in attività già autonome o nel lavoro subordinato, con l'intento di sviluppare in modo più adeguato la propria idea di impresa per concorrere al meglio sul mercato. È stato anche realizzato un corso per donne interessate a intraprendere l'esperienza di "*Tagesmutter*" (letteralmente, "madre di giorno"), ossia di impegnarsi nella cura di bambini sotto i 3 anni.

Al fine di costituire un'integrazione sociale degli stranieri nell'impresa, è stato presentato il progetto "*Koinè – L'integrazione degli immigrati nella società locale e nell'impresa*", realizzato attraverso lo sviluppo di percorsi specifici di integrazione a favore della manodopera straniera e, in particolare, lo sviluppo di interventi rivolti all'integrazione lavorativa e sociale degli immigrati nel quartiere Carmine.

Per quanto riguarda le problematiche abitative degli stranieri, il Comune, utilizzando fondi statali, ha varato il progetto "*Una casa in più*" che ha consentito ad alcuni ospiti di centri di prima accoglienza di trovare sistemazioni abitative presso sette pensionati sociali e ha favorito l'affitto di dodici appartamenti (con opzione di acquisto) da parte di stranieri con specifici requisiti di reddito. Sono anche state introdotte nuove modalità semplificate di rilascio delle certificazioni di idoneità dell'alloggio per i cittadini stranieri ed è stato attivato un nuovo servizio "*Idoneità alloggiativa*" presso il Punto Incontro.

Sulla questione dei campi nomadi, l'amministrazione comunale ha iniziato a procedere alla graduale chiusura dei centri di prima accoglienza e di alcuni campi nomadi.

In relazione alla presenza di *adulti in difficoltà*, negli ultimi anni anche nel ricco comune di Brescia, è stato registrato un aumento di richieste di interventi nei confronti di persone adulte in condizioni di disabilità, di disagio sociale, ma anche di disagio di tipo economico, cioè non imputabile a patologie o menomazioni, ma che viene definito come "nuova povertà" (Comune di Brescia, 2008)

Pertanto, l'amministrazione si è posta l'obiettivo di seguire con particolare attenzione queste persone, per dar loro sostegno ed evitare percorsi di emarginazione, senza innescare, tuttavia, processi di deresponsabilizzazione o di delega.

I principali interventi a favore delle cosiddette fasce deboli della popolazione possono essere ricondotti ai seguenti ambiti: accoglienze residenziali; centro diurno donne (dal 2004 è attivo uno specifico servizio per donne in condizioni di marginalità sociale, integrato nella rete dei servizi esistenti); accompagnamento e sostegno (servizio a domicilio per la promozione dell'autonomia e lo sviluppo delle capacità di autogestione di adulti in situazione di disagio).

A integrazione del servizio sociale rivolto all'utenza con problematiche sempre più complesse è disponibile la consulenza di uno psichiatra per valutare e definire progetti di intervento nei confronti di persone con disturbi psichici e/o del comportamento.

Sono state incrementate le attività del servizio di avviamento al lavoro per rispondere alle esigenze degli adulti in situazione di particolare debolezza per età, condizioni di salute, difficoltà di adattamento, professionalità non adeguate, sia integrando gli interventi con le misure a contrasto della povertà, sia sperimentando modalità di intervento sia prevedono sostegni educativi, azioni di orientamento e accompagnamento, in collaborazione con la cooperazione sociale e la Provincia. Dal 2006, nello "Spazio famiglia" presso Cascina Bottà, sono realizzate attività di ascolto e orientamento, iniziative formative e gruppi di auto-aiuto attraverso l'azione di associazioni e gruppi organizzati, quali famiglie di alcoolodipendenti, di malati di mente, gruppi familiari di disabili. Inoltre, vengono realizzati servizi di orientamento per l'affido familiare e per la formazione delle giovani coppie.

Quali misure a contrasto della povertà, sono state individuate modalità innovative e più efficaci per sostenere persone e famiglie in situazione di povertà. Sono stati sperimentati, tra gli altri, l'utilizzo di buoni spesa (*ticket services*) per acquisti di alimenti e farmaci, il buono

affitto oneroso calcolato sulla base della normativa regionale e contributi economici continuativi a sostegno del reddito, erogati a fronte di un progetto di assistenza che impegna il beneficiario a seguire percorsi di cura, formazione, e/o inserimento lavorativo.

Molte anche le azioni a favore delle persone detenute: nel 2004 è stato avviato il progetto di “*housing sociale*” (promosso dalla Regione Lombardia), che consiste nella messa a disposizione di alloggi e nelle attività di sostegno e accompagnamento a favore di persone beneficiarie di misure alternative alla detenzione. Nel 2007, è stato realizzato il progetto “*Agenti di rete*”, che sperimenta azioni integrate dentro e fuori dal carcere, per l’accompagnamento e l’inserimento sociale delle persone dimesse. Inoltre, il Comune ha aderito al progetto “*Li.So.La. – Liberati per l’indulto: sostegno all’inserimento lavorativo*”, predisposto dal Provveditorato generale del Ministero della Giustizia per favorire l’inserimento lavorativo delle persone scarcerate.

Le politiche abitative del Comune si sono poste l’obiettivo di risolvere il problema della casa per le persone più bisognose e fragili, come gli anziani, le coppie giovani, le famiglie numerose. A tal fine, sono stati attuati progetti volti a incrementare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, a migliorarne la qualità, facilitarne l’accesso a chi ne ha diritto, e a individuare forme innovative di sostegno a chi si rivolge al mercato dell’affitto privato.

Il programma amministrativo ha previsto diversi interventi rivolti a soddisfare il sempre più pressante bisogno abitativo, dato che la casa, luogo di socialità, benessere, identità, rappresenta un’emergenza per molte famiglie (cittadini anziani, pensionati con minimi importi, persone in difficoltà, prive di reddito, immigrati). D’altro canto, il mercato privato degli alloggi ha spesso canoni di locazione sopra le possibilità di queste famiglie bisognose o monoreddito e i proprietari hanno difficoltà a cedere in locazione gli immobili a soggetti in difficoltà economica o appartenenti a etnie diverse, verso le quali persistono diffidenze e difficoltà relazionali.

Le azioni messe in atto dal Comune sono state quindi rivolte sia ad allargare l’offerta e l’accesso alla proprietà della casa, sia a sostenere economicamente e non, le famiglie socialmente deboli, sia a migliorare la qualità abitativa e diminuire il disagio abitativo.

Nel periodo 2003-2007, nel Comune di Brescia la disponibilità di alloggi in edilizia residenziale pubblica (ERP) arrivava a 5.300 alloggi, di cui 2.152 alloggi di proprietà comunale e di cui 2.150 di proprietà dell’Aler (Azienda lombarda per l’edilizia residenziale). Ogni sei mesi, è stato pubblicato il bando ordinario per assegnare gli alloggi ERP, rivolto a coloro che si trovavano in precarie condizioni economiche e non potevano sostenere il costo del canone di locazione sul mercato privato. Nel 2004 sono stati acquisiti gratuitamente 93 alloggi di proprietà dello Stato, destinati alle situazioni di emergenza alloggiativa. E’ stata inoltre riservata una parte degli alloggi comunali e affittati a canone agevolato (circa 250 alloggi), a quei cittadini che versavano in condizioni economiche non particolarmente disagiate (che quindi non potevano partecipare ai bandi per alloggi ERP), ma comunque non sufficienti per consentire un’autonoma ricerca sul mercato privato. In altri casi analoghi, il Comune si è attivato per cercare alloggi sul mercato privato e, grazie a un accordo con le agenzie immobiliari presenti sul territorio bresciano, si è impegnato nei confronti dei proprietari degli alloggi, garantendo il puntuale pagamento del canone, il rilascio dell’alloggio alla data stabilita, la copertura di eventuali danni causati dall’inquilino attraverso la costituzione di una polizza fidejussoria. Per le famiglie in difficoltà con minori con

emergenza abitativa, è stata prevista un'assegnazione temporanea di alloggio, come alternativa alla residenza in albergo o in istituto, in attesa di trovare una sistemazione definitiva con l'aiuto e l'intervento del Comune.

A livello di sostegno economico alle famiglie, all'interno dell'iniziativa "Sportello affitto", è stato erogato un contributo per il pagamento del canone di locazione ai cittadini che possedevano determinati requisiti, utilizzando i fondi messi a disposizione dalla Regione Lombardia. Dal 2004, il Comune di Brescia ha anticipato questi contributi regionali ai cittadini in condizione di morosità, in modo da far rientrare lo sfratto. Le somme anticipate dal Comune sono state trattenute in fase di erogazione del contributo regionale. Nel 2006 è stata avviata, in accordo con l'Aler e con i sindacati degli inquilini, un'attività di recupero delle situazioni di morosità, tutelando comunque i casi derivanti da condizioni di profondo disagio degli assegnatari.

Un altro sostegno economico erogato è stato il "*buono per l'affitto oneroso*", costituito da contributi destinati a coprire parte del costo per il canone di locazione di famiglie in situazione di difficoltà e, in particolare, delle madri sole con minori. I fondi sono stati recuperati dalla partecipazione del Comune di Brescia a un bando regionale a favore di persone e famiglie in situazione di disagio abitativo.

Dal 2006, al fine di favorire la concessione in locazione di alloggi a canone calmierato (legge 431/1998), è stata aumentata la detrazione I.C.I. (imposta comunale sugli immobili) per i proprietari di questi alloggi (da 77,50 a 110,00 euro).

7.6.2. I nuovi interventi sociali dell'amministrazione comunale negli anni 2008-2012

Tra i valori che il Comune di Brescia pone, oggi, come guida delle scelte politiche per governare la propria città emerge il seguente: "*Educare, curare e aiutare; non abbandonare mai chi da solo non ce la fa*", come riporta il documento "Dalla carta dei valori al valore dei risultati" del Comune di Brescia (2011), in cui sono presenti le linee guida e programmatiche dell'attuale amministrazione Comunale (Giunta Paroli). Questa amministrazione, come quella precedente, intende occuparsi "*di coloro che stanno vivendo un periodo difficile della loro vita: disoccupati, famiglie in indigenza, mamme in difficoltà e tutti coloro i quali, se abbandonati a se stessi, vedrebbero i loro problemi degenerare diventando in alcuni casi irrisolvibili.*" L'intento è di fornire l'aiuto necessario a chi ne ha bisogno per un periodo di tempo limitato ma sufficiente a far "riacquistare la capacità di farcela da soli", senza cadere in una forma di puro assistenzialismo.

Si vuole progettare e realizzare il nuovo welfare cittadino con la collaborazione del volontariato, l'associazionismo e tutti i soggetti del "Terzo settore"; promuovere condizioni di benessere e di inclusione sociale, ossia prevenire, rimuovere o ridurre le cause sociali, culturali, abitative, economiche e fiscali che possono determinare disagio, emarginazione o nuove povertà.

Le priorità nei vari interventi e settori in cui i servizi sociali sono chiamati a intervenire (la famiglia, gli anziani, i minori, l'handicap, il disagio adulto, l'integrazione, la salute mentale e le dipendenze) sono stati indicati nel nuovo piano sociale di zona, il documento programmatico dei servizi sociali per il triennio 2009/2011, che il Consiglio comunale ha

approvato il 30 marzo 2009. Attraverso il nuovo piano di zona si è passati da una programmazione del settore sociale nella “prospettiva di *government*” (in cui il soggetto pubblico è l’unico decisore) a una prospettiva di *governance* (in cui l’attività di governo è svolta attraverso la mobilitazione e la collaborazione di una serie di soggetti pubblici, di privato sociale e della società civile).

Il piano di zona approvato ha visto il pieno coinvolgimento delle realtà pubbliche e private operanti in questo ambito. In questa prospettiva, nel dicembre 2008 sono stati costituiti gli organismi di partecipazione per il governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e determinati i criteri per la costituzione e per il funzionamento dei relativi tavoli di consultazione (di consultazione e confronto del “Terzo settore”; tematici per aree di programmazione: anziani, minori, disabili, immigrazione, povertà ed emarginazione, dipendenze, salute mentale; interistituzionale ambito-distretto ASL per l’integrazione socio-sanitaria; di consultazione politica della sussidiarietà verticale).

In questo contesto, il Comune, primo responsabile, ha intrapreso nell’attuazione del piano di zona, una collaborazione con gli altri soggetti, condividendo il metodo, le risorse e i rischi e cercando di creare un sistema di relazioni e di reti capace di dare risposte adeguate alle esigenze sociali dei cittadini. Il concetto di “rete” è dunque il perno fondamentale del piano di zona che individua, quale strumento, l’introduzione (in collaborazione con le altre istituzioni pubbliche, l’Asl e il Terzo settore) di una pluralità di segretariati sociali, quali porte di accesso al sistema dei servizi.

L’obiettivo dichiarato consiste nel miglioramento della capacità di informazione, di orientamento e di accoglienza dei cittadini, favorendo la fruizione di tutti i servizi attivi sul territorio, promuovendo anche forme partecipative e di mutuo aiuto per sviluppare, quindi, un rapporto sempre più diretto con i cittadini. “*Fare rete con tutte le realtà presenti sul territorio permette di raggiungere il maggior numero di famiglie, di ottimizzare al meglio le risorse, umane e finanziarie, di attivarne anche di nuove*” (Comune di Brescia, 2008).

All’interno delle azioni concrete da attuare per perseguire gli intenti dell’Amministrazione comunale, rientrano gli interventi per favorire l’integrazione delle persone disabili, gli interventi a favore alle famiglie e ai minori, agli adulti in condizione di disagio, l’assistenza agli anziani, le politiche abitative.

Il Comune ha aderito al “*Network italiano di città per la famiglia*”, inteso quale piattaforma progettuale tra città che scelgono di porre “la famiglia al centro” della propria attività amministrativa, traducendo in azioni i principi condivisi nella “Carta del Network di città per la famiglia”, attraverso l’adozione di politiche di governo locale che promuovano la famiglia “come valore sociale e risorsa responsabile”. Pertanto, si è posto l’obiettivo di aiutare la famiglia a svolgere i propri compiti, nell’educazione e crescita dei figli, nell’assistenza e cura dei familiari.

Tramite il nuovo assessorato alla famiglia, “fondata sul matrimonio tra uomo e donna”, sono stati affrontati i bisogni emergenti delle famiglie, aggravati dagli effetti della crisi economica degli ultimi anni.

In ambito scolastico, sono state approvate agevolazioni tariffarie per la frequenza dei servizi erogati dal Comune per i bambini sino a 6 anni di età (asilo nido, refezione delle scuole dell’infanzia e primarie, trasporto scolastico, pre-scuola e tempo prolungato) e per il servizio di refezione delle scuole dell’infanzia paritarie convenzionate, per le famiglie

numerose, dall'anno scolastico 2009/2010. Inoltre, è stata introdotta la gratuità per l'accesso ai servizi scolastici per le famiglie numerose, dal quarto figlio in poi, e l'erogazione di buoni a sostegno delle famiglie numerose.

Sono stati previsti, inoltre, contributi per la copertura parziale o totale delle spese sostenute dalle famiglie per i libri di testo degli alunni residenti, frequentanti le scuole secondarie di primo e secondo grado, grazie ai fondi regionali del progetto “*Dote istruzione*” che, dal 2008 ha raggruppato in un unico strumento i diversi contributi che supportano le famiglie per le spese relative all'istruzione¹⁸⁴.

Nell'ambito dei servizi per la prima infanzia, sono stati implementati i nidi famiglia, il servizio “Tempo per le famiglie” e centro infanzia, accanto ai tradizionali servizi di asilo nido, estendendo le procedure di accreditamento per la certificazione di qualità e l'eventuale spendibilità di voucher.

Per supportare la genitorialità dai primi anni di vita dei bambini è stato istituito uno sportello di consulenza educativa ed è proseguita l'iniziativa “*Genitori più*”, quale attività di formazione rivolta ai genitori di tutti i bambini frequentanti i nidi pubblici della città.

Tav. 6.2 – Posti disponibili dei servizi per l'infanzia per tipologia nel Comune di Brescia – Anni 2008 e 2009		
	2008	2009
Lattanti in asili nido comunali	108	108
Divezzi in asili nido comunali	416	416
Divezzi in asili nido comunali gestiti da cooperative	46	46
Divezzi in nidi presso scuola dell'infanzia private	180	180
Nidi aziendali (con convenzioni o accordi)	35	35
N. Centri Infanzia	1	1
N. centri Tempo per le famiglie	2	2
% posti disponibili nei nidi comunali/residenti	10,04	9,62
% posti disponibili nei nidi comunali e convenzionati/residenti	11,59	11,12
% posti disponibili nei nidi comunali, convenzionati e presso scuole dell'infanzia private/residenti	15,04	14,44

Fonte dati: Piano esecutivo di gestione (PEG) 2010 del Comune di Brescia

Per le famiglie in difficoltà economica sono state attivate diverse misure a sostegno come l'immediata riduzione delle tariffe dei servizi sociali in caso di diminuzione del reddito familiare a seguito di licenziamento, cassa integrazione o altre situazioni di difficoltà e il sostegno economico a gestanti e madri in difficoltà, in vigore dal 2010.

Il Comune ha poi aderito, per il 2010, al progetto della Fondazione Opera Caritas S. Martino “*Accompagnamento con il credito a persone in difficoltà*”, un progetto sperimentale per regolamentare la concessione di prestiti personali agevolati (microcredito), nell'ambito del

¹⁸⁴ Vedi paragrafo 7.5.

quale il Comune concorre al fondo di garanzia per la restituzione del prestito erogato da istituti di credito a cittadini residenti da almeno un anno a Brescia.

È stato poi approvato, nel giugno 2009, un protocollo di intesa, con oneri a carico dell'istituto di credito, per la costituzione di “*carte di credito etiche*” destinate a genitori soli con uno o più figli minorenni, inseriti nel circuito di accoglienza del Comune di Brescia, al fine di accompagnarli in un percorso di autonomia.

Per le famiglie in condizioni di difficoltà economica, sono stati attuati diversi e numerosi interventi anche in campo abitativo:

- è stato istituito, da settembre 2009, un *bonus economico* finalizzato al sostegno economico di inquilini o proprietari di prima casa che hanno acceso un mutuo e che sono in difficoltà temporanea per effetto della riduzione del reddito netto o che si trovano in condizioni di fragilità (ad esempio, mamme o papà soli con figli minori, persone sole impossibilitate al lavoro, vedovi).
- dal 2008, sono stati erogati contributi di solidarietà dal Comune e dall'Aler per il pagamento di canoni di locazione, spese condominiali o di riscaldamento, a favore delle famiglie di inquilini di alloggi ERP (edilizia residenziale pubblica) in situazione di difficoltà economica.
- sono state introdotte, nel mese di giugno 2009, facilitazioni sui canoni di locazione degli alloggi comunali di edilizia agevolata, quali la riduzione dei canoni per le famiglie che subiscono un abbassamento del reddito, attraverso l'adeguamento del canone dal mese successivo alla riduzione del reddito, l'adeguamento dei livelli di reddito delle diverse fasce e l'introduzione di due nuove fasce di reddito per i redditi più bassi;
- è stato istituito, da agosto 2009, un bonus economico finalizzato al supporto e all'incentivazione della locazione a canone concordato (stipulato ai sensi della legge 431/1998), a favore degli inquilini che si trovino in una situazione di momentanea difficoltà nel pagamento dell'affitto a seguito della riduzione del reddito familiare o alla necessità di sostenere spese straordinarie indispensabili e indifferibili dovute a eventi negativi della vita;
- sono previsti contributi di solidarietà a utenti poveri, nell'ambito delle locazioni di alloggi ERP;
- sono stati attivati interventi per migliorare la qualità della gestione degli alloggi ERP. In particolare, nel mese di novembre 2009 è stato avviato un servizio sperimentale, denominato *portierato sociale mobile*, a sostegno della socialità e sicurezza presso 13 fabbricati di edilizia residenziale pubblica, al fine di assicurare vigilanza e supporto alle famiglie residenti e educare al rispetto delle regole di buon vicinato, in particolare negli edifici più problematici, ove si evidenziano difficoltà di convivenza, scarsa attitudine alla vita in condominio, cattivo uso delle parti comuni e situazioni di insicurezza, ricreando condizioni di civile convivenza e recuperando il degrado. Un gruppo di operatori con diverse professionalità - educatori, assistenti sociali, guardie giurate - è presente in una sede centralizzata fissa e negli altri immobili individuati, a orari diurni e notturni, con disponibilità su chiamata.
- è stata ampliata l'offerta di immobili da parte del Comune, costruendo nuovi alloggi nell'ambito del progetto BIRD (Bioedilizia, Risparmio energetico e Domotica) e del

Programma regionale emergenza casa (PREC), destinati alla locazione, perlopiù a canone sociale, a favore della popolazione anziana.

Per quanto riguarda gli adulti in difficoltà, nel 2009 il Comune di Brescia ha aderito al progetto sperimentale *Servizio avviamento al lavoro*, con la Provincia di Brescia, cofinanziato da Regione Lombardia e Fondazione Comunità Bresciana Onlus, con il quale si vuole dare sostegno e incentivo all'inserimento lavorativo di persone in condizione di debolezza rispetto al mercato del lavoro, come le donne sole con figli e uomini di età superiore ai 45 anni. Sono coinvolte nell'attuazione del progetto le Agenzie del lavoro accreditate dalla Regione, che mettono a disposizione il loro personale per la costituzione di un'équipe funzionale per la progettazione e la gestione del percorso, nonché le risorse di dati e competenze per l'attivazione di eventuali percorsi di formazione e per l'individuazione del posto di lavoro. Il coinvolgimento delle Agenzie risponde anche all'opportunità di creare le condizioni affinché questi enti maturino competenze e disponibilità nei confronti delle persone in condizione di fragilità e debolezza rispetto al mercato del lavoro, al fine di rendere più efficaci gli interventi in questa particolare area del bisogno.

Tra le altre iniziative per aiutare adulti in difficoltà si menziona il progetto "*So...stare*", finalizzato all'intercettazione di soggetti in grave stato di emarginazione, quali i tossicodipendenti. Inoltre, è stata ampliata la disponibilità di posti per l'emergenza freddo, attraverso la messa a disposizione di un'ulteriore struttura comunale.

In linea con la precedente amministrazione comunale, sono stati potenziati i servizi domiciliari e diurni per gli anziani, al fine di creare le condizioni affinché questi possano rimanere nelle proprie abitazioni, e il progetto *Buon vicinato*, con il quale le realtà associative e di volontariato operanti sul territorio di ogni quartiere attuano la sorveglianza e l'assistenza domiciliare degli anziani fragili. In questo progetto, oltre ad aggiornare l'anagrafe della fragilità, è stato individuato per ciascun quartiere un referente di zona che svolge attività di raccordo con le realtà presenti e gli uffici comunali.

Nell'ambito dell'assistenza domiciliare, a fine 2009 è stato approvato il protocollo d'intesa con l'ASL per promuovere la costituzione del centro di assistenza domiciliare (CeAD), secondo le indicazioni deliberate dalla Regione Lombardia nel dicembre 2009. Attivo da marzo 2010, questo centro di assistenza domiciliare si rivolge prevalentemente alle persone anziane e disabili in condizioni di non autosufficienza e alle loro famiglie, con l'obiettivo di coordinare e ottimizzare l'impiego delle risorse e degli interventi sanitari e socio-assistenziali in ambito domiciliare, realizzando un ulteriore sviluppo dell'integrazione funzionale già esistente tra l'Unità di continuità assistenziale multidimensionale dell'ASL e i servizi sociali comunali.

Infine, sono stati promossi aiuti economici diretti agli anziani che percepiscono pensioni insufficienti. Nel dicembre 2008, il Comune ha istituito un fondo triennale per complessivi 8,4 milioni di euro destinato all'erogazione di contributi a favore di pensionati anziani ultrasettantacinquenni con pensione da lavoro, residenti a Brescia da almeno 10 anni, affidando alla Fondazione Brescia Solidale¹⁸⁵ gli adempimenti operativi. Il contributo è

¹⁸⁵ Il Consiglio Comunale, con provvedimento n. 264/49801 P.G. del 11 dicembre 2006, ha approvato la cessazione della gestione diretta dei servizi per anziani e la costituzione della "Fondazione Brescia Solidale - Onlus". La Fondazione, che non ha fini di lucro, persegue finalità socio-assistenziali e socio-sanitarie a favore

compreso tra 600 e 1.200 euro annui, in funzione della situazione ISEE del beneficiario (sino a un ISEE massimo di 12 mila euro), con una maggiorazione del 10% per gli ultraottantacinquenni. Nel febbraio 2010, il beneficio economico per gli anni 2009-2011 è stato esteso, nell'importo massimo di 400,00 euro per nucleo familiare, agli anziani ultrasettantacinquenni titolari di pensioni sociali o altre pensioni non da lavoro (invalidità, guerra), con reddito ISEE non superiore a 10 mila euro, nonché agli anziani di età compresa tra i 65 e 74 anni titolari di qualsiasi tipo di pensione e con reddito ISEE non superiore a 10 mila euro, fermo restando il requisito della residenza a Brescia negli ultimi 10 anni.

Al fine di integrare la pensione, sono stati attivati lavori socialmente utili per gli anziani, come ad esempio, la sorveglianza presso parchi, scuole, mezzi pubblici.

Tav. 6.3 – Servizi sociali per numero di utenti e tipologia del Comune di Brescia – Anni 2008 e 2009 (prima parte)		
AREA	2008	2009
ACCOGLIENZA IN SERVIZI RESIDENZIALI, COMUNITÀ, CENTRI DIURNI, ECC.		
Anziani accolti in comunità alloggio e di accoglienza temporanea privati	43	35
Anziani accolti in comunità gestite dalla Fondazione Brescia Solidale	30	34
Anziani accolti in istituti gestiti dalla Fondazione Brescia Solidale	228	205
Anziani accolti in istituti non comunali a carico del Comune	281	288
Utenti centri di aggregazione giovanile	467	434
Utenti centri di pronto intervento minori	78	52
Utenti centri diurni integrati	181	192
Utenti centri socio-educativi/centri diurni per disabili	128	135
Utenti comunità educative per minori	126	165
Utenti dei centri socio-educativi/centri diurni per disabili	128	135
Utenti dei servizi formativo - assistenziali per l'autonomia	107	164
Utenti dei servizi residenziali per disabili (comunità alloggio, centri residenziali e istituti per disabili)	83	83
Utenti dei servizi residenziali per emarginati	22	33
Utenti disagio adulto accoglienza diurna	129	140
Utenti disagio adulto ad accoglienza diurna	129	140
Utenti medi centri pronto intervento minori	21	16
Utenti minori assistenza economica continuativa (inclusi affidi)	163	199
Utenti ospitati in alloggi a protezione sociale ed emergenza abitativa (area emarginazione e disagio)	77	82
Utenti ospitati in alloggi a protezione sociale ed emergenza abitativa (area minori)	35	35
Utenti ospitati in alloggi di seconda accoglienza (area immigrazione)	25	24

delle persone non autosufficienti, disabili, in stato di bisogno o disagio sociale, in particolare a favore degli anziani. La Fondazione ha durata indeterminata.

Tav. 6.3 – Servizi sociali per numero di utenti e tipologia del Comune di Brescia – Anni 2008 e 2009 (seconda parte)

AREA	2008	2009
IN ASSISTENZA DOMICILIARE		
Ore di assistenza domiciliare da parte dei dipendenti delle Cooperative	117.213	109.581
Ore lavorate da parte dei dipendenti comunali addetti all'assistenza domiciliare	26.387	28.631
Pasti a domicilio	109.691	119.885
Pasti centri diurni e centri aperti per anziani	19.996	25.138
Utenti anziani e disagiati assistiti a domicilio	925	885
Utenti disabili assistiti a domicilio	66	59
CONTRIBUTI E BUONI EROGATI		
Contributi continuativi erogati (esclusi minori)	2.469	2.651
Contributi continuativi erogati a minori (inclusi affidi)	1.172	1.326
Contributi straordinari erogati	4.483	5.919
Domande assegno al nucleo e maternità	460	457
Famiglie beneficiarie ticket sanitari	308	330
Utenti assistenza economica continuativa (esclusi minori)	248	267
Utenti assistenza economica straordinaria	1.685	1.939
Utenti buono assistenza domiciliare adulti	17	44
Utenti buono sociale integrato per anziani non autosufficienti	158	215
Utenti buono sociale per affidamento persone anziane e disabili	47	39
Utenti buono sociale per anziani non autosufficienti	270	237
Utenti ticket service (farmaci e alimentari)	242	368
MINORI		
Inserimenti lavorativi di minori svantaggiati	26	27
Minori seguiti dal servizio sociale di prevenzione	1.194	1.484
Minori seguiti dal servizio sociale interessati a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria	648	673
ALTRO		
Assistiti con telesoccorso	655	618
Interventi di telesoccorso	832	960
Servizi trasporto sociale (anziani e disabili)	34.441	38.872
Utenti del servizio avviamento al lavoro	285	322

Fonte: Elaborazioni su dati Piano esecutivo di gestione (PEG) 2010 del Comune di Brescia

7.6.3. Le spese per i servizi sociali del Comune

Il Comune di Brescia, negli anni 2003-2007, ha sviluppato politiche economico-finanziarie costituite essenzialmente nella progressiva riduzione dei debiti comunali, liberando risorse che sono state utilizzate per applicare riduzioni tributarie per i cittadini, incrementare servizi sociali e fare investimenti per opere di pubblica utilità (Comune di Brescia, 2008).

Tenendo conto che, nel 2007, il costo del debito contratto in passato dall'amministrazione comunale ha inciso sul bilancio nella misura di 2,6 milioni, pari all'1,27% della spesa corrente (a livello nazionale pari all'11,5%), le politiche di bilancio messe in atto dall'amministrazione municipale di Brescia hanno riguardato, in particolare, il contenimento della pressione tributaria e tariffaria. Fino al 2011, Brescia è stata tra i pochissimi capoluoghi di provincia italiani che non ha adottato l'addizionale IRPEF¹⁸⁶, praticata dal 94% dei Comuni; inoltre, le aliquote ICI applicate dal Comune di Brescia sono state tra le più basse in Lombardia e in Italia. Dall'anno 2008, prima che fosse stata decisa l'eliminazione a livello nazionale, si è deciso l'abbattimento dell'ICI, che ha riguardato il 94% delle abitazioni principali presenti sul territorio cittadino e il 95% delle famiglie bresciane. In questo periodo, l'Amministrazione municipale ha mantenuto sotto l'indice di inflazione programmata le tariffe dei più importanti dei servizi comunali, dagli asili nido, alle case di riposo, alle refezioni scolastiche, ai servizi socio-assistenziali. Tutto ciò è stato possibile grazie al fatto che, da un punto di vista finanziario, il Comune di Brescia può essere definito come un comune "ricco" (almeno fino al 2008), dato che può contare, non solo sui trasferimenti da parte dello Stato (18%) e sulle tasse dei cittadini (20%), ma soprattutto sui dividendi delle aziende partecipate che coprono il 45% delle entrate correnti del Comune.

Dal lato delle uscite correnti, nel 2007, le prestazioni di servizi per il Comune di Brescia sono costate ben 99,1 milioni (salite a 104 milioni nel 2008), rappresentando la voce più importante delle uscite correnti (40%), a fronte dell'utilizzo dei servizi da parte dei cittadini che ha costituito il 10% delle entrate.

Analizzando le spese (tav. 6.4), i contributi erogati dal Comune per l'assistenza economica degli anziani, disabili, poveri, stranieri, famiglie e minori e persone affette da disturbi psichici, ammontano complessivamente a 1,67 milioni di euro per l'anno 2008 e 1,26 per il 2009 (registrando una lieve flessione), a fronte di più di 2 mila interventi nel primo anno e più di mille nel secondo. Tra queste voci, quella più consistente è rappresentata dalle spese per le famiglie e i minori (755 milioni di euro), seguita dal sostegno alla povertà ed emarginazione (383 milioni).

Molto più alte del sostegno economico ai cittadini bresciani, risultano le spese per i contributi a sostegno dei canoni di locazione e utenze domestiche, che sono state pari a 2,46 milioni di euro nel 2008 e 3,37 milioni di euro nel 2009 (da notare, a parità di contribuenti). In questo caso, sono state le persone emarginate o in forma di povertà a ricevere i contributi maggiori, che sono aumentati da circa 1,87 milioni nel 2008 a 2,67 milioni nel 2009, a fronte di una lieve diminuzione degli utenti.

A sostegno degli interventi di "domiciliarità" sono stati erogati buoni per un totale di 2,13 milioni di euro nel 2008 e 3,89 nel 2009. I maggiori beneficiari sono stati gli anziani per i quali il Comune ha speso 1,69 milioni nel 2008 e 3,26 nel 2009, raddoppiando quasi in un anno l'ammontare a parità di utenti. Nel complesso delle spese, questa voce a favore degli anziani è la più elevata.

¹⁸⁶ E' prevista l'introduzione di questa tassa dall'anno 2012 con un'aliquota del 0,02%. Dall'anno successivo, l'aliquota salirà al 0,04%.

Tav. 6.4 - Spesa per contributi economici e buoni a sostegno della domiciliarità – Comune di Brescia – Anni 2008 e 2009

	Spesa	N. interventi	Percentuale di spesa	Spesa	N. interventi	Percentuale di spesa
	2008			2009		
Contributi per assistenza economica degli utenti,	1.667.999	2.336	25,8	1.258.257	1.116	14,5
Anziani	223.156	293	3,5	254.765	264	2,9
Disabili	191.551	134	3,0	236.784	62	2,7
Emarginazione/povertà	383.144	520	5,9	504.257	422	5,8
Immigrazione	37.417	191	0,6	-	-	-
Minori e famiglie	755.772	1.127	11,7	204.290	332	2,4
Salute mentale	76.959	71	1,2	58.161	36	0,7
Contributi a sostegno di canoni di locazione e utenze domestiche	2.465.890	3.493	38,2	3.378.708	3.571	39,0
Anziani	161.000	270	2,5	151.998	248	1,8
Disabili	10.410	16	0,2	16.761	25	0,2
Emarginazione/povertà	1.878.982	2.671	29,1	2.670.780	2.514	30,8
Immigrazione	5.220	12	0,1	-	-	0,0
Minori e famiglie	384.795	487	6,0	485.541	719	5,6
Salute mentale	25.483	37	0,4	53.628	65	0,6
Buoni per intervento a sostegno della domiciliarità	2.136.797	3.050	33,1	3.893.364	3.395	44,9
Anziani	1.693.517	2.640	26,2	3.264.981	2.742	37,6
Disabili	31.064	23	0,5	53.010	29	0,6
Emarginazione/povertà	41.170	24	0,6	66.130	137	0,8
Minori e famiglie	371.046	363	5,7	509.243	487	5,9
Convenzione con banca per carte di credito etiche	120.000	100	1,9	-	-	-
Interventi a sostegno di madri in difficoltà	67.090	220	1,0	142.400	341	1,6
Totale	6.457.776	9.199	100,0	8.672.729	8.423	14,5

Fonte dati: Comune di Brescia - Settore Servizi sociali e politiche per la famiglia (Rendicontazione della spesa sociale del Comune di Brescia per la Regione Lombardia)

Sintetizzando, il Comune di Brescia, nel 2008 ha erogato contributi per circa 6,5 milioni di euro che rappresentano il 6,2% delle spese correnti totali destinate alle prestazioni sociali.

Pertanto, stando a questi dati, la politica del Comune di Brescia non sembra rientrare nel comportamento adottato mediamente dagli altri comuni italiani, nei quali la logica prevalente si basa sul preferire l'erogazione di contributi economici piuttosto che nell'attivazione di servizi sociali, come ci indica la Fondazione Zancan, nel suo Rapporto 2011.

7.7. Il “Terzo Settore” nel Comune di Brescia

Essendo ormai piuttosto importante la presenza sul territorio del Terzo Settore nel fornire aiuto concreto a coloro che ne hanno bisogno, affiancando le realtà istituzionali, è doveroso cercare di approfondire il tema. Purtroppo, al momento, non esistono molte informazioni, né sul numero, né sulle caratteristiche peculiari che contraddistinguono gli enti no-profit. L'unica fonte a cui si può fare riferimento, intendendola come proxy della realtà comunale, è rappresentata dall'“Osservatorio Regionale Esclusione Sociale” (ORES¹⁸⁷), i cui dati raccolti e presentati sono relativi a tutta la provincia di Brescia.

In particolare, in questa sede, ci riferiremo ai dati dell'Atlante Statistico della povertà estrema sviluppato da ORES (Accolla, Cavedo, 2010), relativi alla rilevazione censuaria degli enti del Terzo Settore presenti nei comuni lombardi per l'anno 2009. L'aspetto peculiare di questa rilevazione censuaria è rappresentato dall'integrazione tra archivi amministrativi provenienti da più fonti. Partecipano alla rilevazione, gli enti no-profit, che soddisfano contemporaneamente i requisiti di avere un carattere privato-sociale, di offrire gratuitamente il dono e di fornire una risposta concreta ad almeno uno dei bisogni basilari (mangiare, curarsi, vestirsi, lavarsi, erogazione contributi monetari). Ne sono entrati a far parte la Fondazione Banco Alimentare, i Gruppi di Volontariato di San Vincenzo, le Società San Vincenzo de' Paoli, la Caritas Ambrosiana, la Caritas Lombardia, l'Ordine dei Francescani, l'Associazione Banco Farmaceutico. A questi sono stati aggiunti e integrati gli archivi provenienti dal Registro regionale del Volontariato e dal Registro regionale delle Cooperative Sociali (Blangiardo, Rimoldi, 2007, 2009, 2010).

In provincia di Brescia sono stati censiti 123 enti di “Terzo settore” che offrono servizi di contrasto alla povertà materiale, presenza lievemente in calo rispetto al 2008.

Il servizio prevalente offerto dagli enti bresciani è legato ai bisogni alimentari della popolazione; notevolmente diffusi sono anche i servizi di “ascolto” e l'erogazione di contributi monetari. Rispetto alla media lombarda, è particolarmente evidente la diffusione di case d'accoglienza o comunità, gestite da enti religiosi e associazioni no-profit.

Nello specifico, i servizi erogati dagli enti privati riguardano il servizio mensa, la distribuzione dei pacchi alimentari, la distribuzione dei farmaci, l'assistenza sanitaria, il dormitorio, le case di accoglienza o comunità, la distribuzione dell'abbigliamento, i servizi per l'igiene, l'erogazione di contributi monetari, l'ascolto e l'accompagnamento.

Secondo i dati ORES, la maggior parte degli enti che erogano questi servizi sono a carattere religioso, localizzati perlopiù nei comuni capoluogo di provincia.

¹⁸⁷ Per approfondimenti su ORES, vedi par. 1.6

La maggior parte delle strutture censite eroga pasti o distribuisce alimenti, seguito da quelli che forniscono assistenza sanitaria.

Complessivamente, per il 2009, si stima che nella provincia di Brescia circa 23 mila persone, in prevalenza stranieri e donne, siano state assistite dagli enti di terzo settore che offrono servizi di contrasto alla *povertà materiale*¹⁸⁸, pari a circa l'1,9% di tutta la popolazione residente e più del 7% del totale degli assistiti lombardi, fenomeno in aumento. Guardando le tipologie familiari, la maggior parte degli enti bresciani assiste prevalentemente coppie con almeno un figlio minorenni, come del resto accade nella maggior parte degli enti del "Terzo settore" lombardi, ma, a differenza della media regionale dove emergono gli adulti soli, a Brescia assumono un peso più rilevante gli enti che assistono prevalentemente monogenitori con figli conviventi. Tra le principali cause di povertà rilevate, in provincia di Brescia, figurano la perdita o mancanza di occupazione e un reddito insufficiente, oltre la presenza delle separazioni o dei divorzi, o la dipendenza da alcool e droga.

E' preoccupante il fatto che l'avvento della crisi stia mettendo a repentaglio la capacità degli enti no-profit di soddisfare le esigenze dei bisognosi. Infatti, una sempre maggiore quota di questi ha dichiarato di avere difficoltà a rispondere alle crescenti richieste d'aiuto degli ultimi anni e che non sarebbe in grado di sostenere un nuovo aumento della domanda, tenuto conto che tra il 2008 e il 2009 le condizioni delle famiglie sono già peggiorate, sia per quanto riguarda le spese alimentari sia quelle di sostegno della casa, in particolare dell'affitto (come mostra l'elevata incidenza delle richieste del Fondo Sostegno Affitti erogato dal Comune).

Anche altre fonti (Caritas Bresciana-Domus Caritatis Paolo VI, 2002), confermano che, nella città di Brescia, i servizi e le opere socio-assistenziali sono erogati principalmente da enti a carattere religioso, le cui opere socio-assistenziali promosse e gestite, si distinguono in:

- *Centri di Ascolto e di primo intervento*, in cui oltre all'ascolto vengono forniti aiuti in generi di prima necessità (Centro di Ascolto Diocesano "Porta Aperta", centro di ascolto zonale Caritas, centro di accoglienza S. Gaudenzio, centro di Solidarietà Sant'Alessandro, centro di ascolto Caritas, Centro parrocchiale Caritas, Associazione "Centro Migranti".);
- *Centri di Pronto Intervento*, in cui si offre una sistemazione alloggiativa temporanea di emergenza per donne, uomini, donne con bambini (Centro di Primo Intervento - Suore di Maria Bambina e Istituto Palazzolo – Suore delle Poverelle);
- *Centri di primo intervento*, il cui obiettivo è quello di erogare generi di prima necessità come cibo e vestiti (Centri Parrocchiali Caritas della Noce e di S. Spirito);
- *Comunità Accoglienza – Comunità Alloggio*, in cui viene offerta accoglienza notturna e diurna a minori affidati dal Tribunale dei Minori (Casa della Giovane, Casa Gabriella, Comunità nuova genesi, ecc.);
- *Dormitori*, in cui viene offerto alloggio notturno per i senza fissa dimora e persone in difficoltà (Casa Ozanam – Associazione Dormitorio San Vincenzo

¹⁸⁸ La povertà materiale è definita "come incapacità di far fronte ai bisogni primari, come nutrirsi, vestirsi, avere cura della propria salute, della propria igiene, ecc." (Blangiardo, Rimoldi, 2009)

de'Paoli, Dormitorio San Vincenzo - Associazione Dormitorio San Vincenzo de'Paoli e Asilo notturno "San Riccardo Pampuri" del Fatebenefratelli);

- *Residenza Sanitario-Assistenziali*, ossia Case di Riposo ("San Giuseppe" – Figlie di San Camillo, Villa di Salute "Paola di Rosa" – Ancelle della Carità);
- *Varie finalità*: consulenza per la coppia e la famiglia (Centro Diocesano), integrazione scolastica e assistenza a minori con difficoltà uditive (Suore Canossiane), ecc.

Oltre a queste realtà, esistono sul territorio bresciano altre associazioni socio-assistenziali, di minore entità e di ispirazione cristiana che si occupano di assistenza e sostegno agli anziani, recupero di tossicodipendenti, accoglienza di malati di Aids in fase terminale, alloggio per disabili, accoglienza di donne sottratte alla prostituzione, gestione della mensa popolare per bisognosi, accoglienza, assistenza, consulenza e sostegno per gli immigrati.

Nel comune di Brescia tra gli enti presenti (censiti da ORES) spicca l'operato della Caritas diocesana.

7.7.1. La lotta alla povertà della Caritas Diocesana bresciana

La Caritas diocesana nella Chiesa Cattolica italiana è un organismo pastorale della rispettiva Diocesi di cui costituisce lo strumento ufficiale per il coordinamento delle iniziative caritative assistenziali. Collabora con le varie aggregazioni ecclesiali presenti sul territorio e, dove queste sono state costituite, con le Caritas parrocchiali. Le Caritas diocesane sono coordinate a livello nazionale dalla Caritas Italiana, che è l'organismo pastorale della Cei (Conferenza Episcopale Italiana, ossia l'unione permanente dei vescovi cattolici in Italia) per la promozione della carità ed è nata nel 1971 per volere di Paolo VI, nello spirito del rinnovamento avviato dal Concilio Vaticano II¹⁸⁹.

Alla Caritas Italia è stata affidata la gestione degli "Osservatori delle Povertà e delle Risorse", istituiti dalla Chiesa in seguito alle sollecitazioni da parte della CEI espresse con la Nota pastorale "*La Chiesa in Italia dopo Loreto*" del 1985 al fine di "*acquisire un'adeguata competenza nella lettura dei bisogni, delle povertà, dell'emarginazione*"¹⁹⁰. Gli Osservatori hanno pertanto il compito "*...di aiutare la comunità cristiana a osservare sistematicamente le situazioni di povertà, di disagio, di emarginazione, di esclusione presenti sul territorio e le loro dinamiche di sviluppo, comunicando e rivolgendosi alla comunità ecclesiale e all'opinione pubblica, favorendo il coinvolgimento e la messa in rete dei diversi attori sociali impegnati sul territorio; di verificare e approfondire l'utilizzo delle risorse e stimolare*

¹⁸⁹ Ha prevalente funzione pedagogica, cioè tende a far crescere nelle persone, nelle famiglie, nelle comunità, il senso cristiano di solidarietà. Si prefigge come scopo quello di promuovere «*la testimonianza della carità nella comunità ecclesiale italiana, in forme consone ai tempi e ai bisogni, in vista dello sviluppo integrale dell'uomo, della giustizia sociale e della pace, con particolare attenzione agli ultimi e con prevalente funzione pedagogica*» (art.1 dello Statuto Caritas).

¹⁹⁰ La Conferenza Episcopale Italiana (CEI), nella nota pastorale "*La Chiesa in Italia dopo Loreto*" del 1985 dichiara che la Chiesa deve *acquisire un'adeguata competenza nella lettura dei bisogni, delle povertà, dell'emarginazione e che in nessuna chiesa locale dovrebbe mancare un osservatorio permanente, capace di seguire le dinamiche dei problemi della gente e di coinvolgere direttamente la comunità ecclesiale in modo scientifico.*

eventuali proposte di intervento". L'importanza di questa *Nota* risiede non solo nel fatto che sono stati istituiti gli Osservatori della Povertà al fine di monitorare lo stato di disagio dei cittadini, ma anche nell'aver dichiarato la volontà di coinvolgere l'opinione pubblica sulle questioni di povertà ed esclusione sociale e di coinvolgere diversi attori sociali, sul fronte della fornitura degli aiuti ai bisognosi, costituendo una rete tra enti¹⁹¹.

La Caritas diocesana bresciana interviene in diversi ambiti: dal promuovere iniziative concrete e progetti di intervento nell'emergenza e nello sviluppo dei paesi del "terzo mondo"; alla promozione del volontariato giovanile, educando i giovani alla carità e coinvolgendoli nel campo della solidarietà; alla "promozione pastorale della carità", favorendo e incentivando le funzioni pedagogiche delle Caritas parrocchiali; alla "promozione umana - opere segno", ossia, nel rilevare i bisogni e le risorse presenti sul territorio, riportando all'attenzione della comunità ecclesiale e della società civile le varie espressioni di povertà e di emarginazione; al promuovere servizi in risposta ai bisogni individuati.

Nello specifico, l'Osservatorio delle povertà e delle risorse della Caritas diocesana bresciana si propone di:

- documentare le situazioni di povertà, disagio ed emarginazione nel territorio della diocesi;
- condividere le informazioni per migliorare la conoscenza dei bisogni, ma anche delle risorse, e progettare interventi efficaci.
- fornire supporto formativo, organizzativo ed economico per la gestione dei punti di rilevazione locali dell'Osservatorio diocesano delle povertà e delle risorse;
- sviluppare con i Centri di Ascolto Caritas una rete capillare di osservazione e di rilevazione delle situazioni di povertà, disagio ed emarginazione, mediante l'utilizzo del medesimo programma informatico.

Sono numerosi sul territorio i Centri di ascolto della Caritas, a cui si possono rivolgersi i poveri e tutti coloro che hanno bisogno di essere "ascoltati". Questi centri, in effetti, fanno dell'*ascolto* il loro modo proprio di fare servizio, "*dove chi ascolta e chi è ascoltato vengono coinvolti, con ruoli diversi, in un progetto che cerca le soluzioni più adeguate al problema esposto*" (www.brescia.caritas.it/).

Primo fra tutti, ma con caratteristiche un po' diverse dagli altri, è il Centro di ascolto diocesano "Porta Aperta" che si configura come un servizio di accoglienza e ascolto per persone in situazioni di disagio o difficoltà provenienti dall'intera diocesi. Il servizio offre prestazioni come il segretariato sociale, buoni pasto, posti letto presso dormitori femminili o maschili, accoglienza presso altre strutture ritenute idonee in casi specifici, pacchi viveri, voucher e sussidi economici o altre misure ritenute di prima necessità e immediate. Accanto a queste prestazioni, il centro di ascolto offre la possibilità alle persone di poter "*prendersi in mano*" attraverso la costruzione condivisa di un progetto di riabilitazione personale volto al superamento delle condizioni che hanno portato alla situazione di crisi o di difficoltà. Allo

¹⁹¹ Don Piero Lanzi, coordinatore delle Caritas Zonali (che comprende 9 parrocchie del centro storico della città di Brescia) dichiara: "*Vogliamo istituire in tutte le parrocchie del centro cittadino un centro di ascolto, perché vogliamo che la povertà diventi oggetto di intervento dell'intera comunità, non soltanto nostro. I nostri centri di ascolto devono essere dei sensori per captare le situazioni di difficoltà. La volontà non è quella di sostituirsi alla società civile, è stato ribadito più volte, ma di essere "fermento e lievito della società per costruire quello che le altre istituzioni non riescono*". www.quibrescia.it, 10 giugno 2010.

scopo vengono predisposte consulenze sociali e educative e, se necessario, psicologiche o legali, e una presa in carico sociale in stretta collaborazione con altri servizi presenti sul territorio e con le realtà parrocchiali. Il servizio collabora in modo sistematico con soggetti pubblici e privati sia per l'avvio, il sostegno e la prosecuzione di percorsi individuali che per progetti aventi carattere più generale nell'area del disagio e della prevenzione (www.brescia.caritas.it/).

Tra le Opere-Segno, ossia le azioni concrete svolte dalla Caritas Diocesana, è da segnalare il sostegno costituito dal porgere una "*Mano fraterna*", rappresentato con l'immagine di una mano che aiuta e sostiene nei momenti di difficoltà. Questa iniziativa, avviata nell'aprile 2009, è composta da cinque dita, ossia da cinque risposte alla crisi economico-finanziaria, attuate grazie alla partecipazione fattiva di una pluralità di attori sociali e istituzionali nonché attraverso il contributo di centinaia di volontari. Le cinque dita della "mano fraterna" riguardano:

1. il *Microcredito Sociale*, che consiste nell'accompagnamento al credito responsabile e al recupero dell'autosufficienza economica di singoli o nuclei familiari la cui situazione rischia di essere definitivamente compromessa da fatti eccezionali, imprevisti e comunque temporanei, proponendo finanziamenti agevolati, fino a 3 mila euro, rimborsabili in 36 mesi. Dal 2009 l'esperienza di micro-credito si va moltiplicando in diverse zone pastorali, così da costituire una più diffusa rete di sostegno e di risposta locale alle situazioni di sofferenza finanziaria. Dal 2010, si favorisce l'accesso al credito anche a sostegno della creazione di micro attività economiche finalizzate all'inserimento lavorativo di giovani, donne, immigrati e soggetti fuoriusciti dal mercato del lavoro¹⁹².
2. l'*Ottavo Giorno*, iniziativa costituita dalla raccolta, stoccaggio e distribuzione di generi alimentari alle Caritas parrocchiali e alle altre organizzazioni ecclesiali impegnate nel contrasto alla povertà e nel sostegno alle persone in condizioni di sofferenza alimentare. Nata nel 2009 in un periodo di crisi al fine di fornire i generi di prima necessità alle famiglie bisognose, fornendo loro anche un sostegno di tipo psicologico questa iniziativa è stata definita "*unica nel suo genere*" dalla stessa CEI. Il progetto "Ottavo Giorno", realizzato grazie al contributo determinante della Fondazione Cariplo che, per il tramite della Fondazione Comunità Bresciana, copre la metà dei costi del progetto, ha beneficiato anche di una buona parte di contributi dell'otto per Mille, devoluti dai cittadini alla Chiesa con la dichiarazione dei redditi. Nel progetto sono coinvolte ben 90 parrocchie e diverse fondazioni bresciane e ovviamente i volontari della Caritas, che si occupano di portare a casa i viveri. Da un punto di vista operativo, il progetto si avvale anche dell'aiuto del Consorzio Ortomercato di Brescia, che dal gennaio 2011 ha messo a disposizione, in comodato d'uso gratuito, una base logistica interna agli spazi dell'Ortomercato per la gestione dei generi alimentari freschi e surgelati recuperati presso i grossisti soci del Consorzio. In questo quadro, la Caritas Diocesana di Brescia è accreditata presso

¹⁹² Quest'ultima iniziativa è promossa da PerMicro e Associazione ATOMI Onlus insieme a Acli, Ubi Banco di Brescia, Cisl, Fondazione Comunità Bresciana Onlus e Fondazione Opera Caritas S. Martino, realtà impegnate attivamente nel supporto e nello sviluppo dell'economia locale.

l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) per il ritiro dei prodotti alimentari destinati a scopi benefici. Nel futuro, la Caritas diocesana bresciana si pone l'obiettivo di coinvolgere un numero sempre più elevato di aziende alimentari o conserviere affinché partecipino all'iniziativa con donazioni o assegnazione di eccedenze produttive; inoltre, si prefigge di allargare la rete dei rapporti con altre Caritas parrocchiali attraverso cui distribuire risorse alimentari. L'esperienza di questi anni ha evidenziato un numero sempre più crescente di persone in difficoltà che si rivolgono alle parrocchie per chiedere aiuto e che, nonostante la diversa religione di appartenenza, sono soprattutto gli stranieri disoccupati o mamme immigrate con figli piccoli a richiedere e a beneficiare di questo servizio¹⁹³.

3. la *Mensa Madre Eugenia Menni*, che è una mensa per i poveri, nata in occasione del Giubileo del 2000 su iniziativa di Caritas diocesana, delle Suore Ancelle della Carità e di altre realtà caritative della Diocesi. Gestita dall'associazione "Casa Betel 2000" (www.casabetel.it), si propone di fornire un pasto caldo alle persone senza fissa dimora o in situazione di emarginazione grave e di offrire un momento di accoglienza e di ascolto finalizzato a orientare le persone verso la rete dei servizi presenti sul territorio.
4. il *sostegno all'occupazione*, che consiste in un progetto finalizzato a favorire l'inserimento lavorativo di persone in condizioni di fragilità e a rischio di emarginazione sociale, così come il reinserimento di lavoratori espulsi dal mondo del lavoro a causa della crisi economica attraverso: la definizione di accordi convenzionali con le realtà del sistema economico-produttivo per l'attuazione di progetti individualizzati di inserimento lavorativo; l'accompagnamento delle persone nella fase di inserimento lavorativo e la mediazione dei rapporti con il datore di lavoro; un sostegno economico alle imprese convenzionate e alle persone collocate.
5. il *Fondo di assistenza*, che è un fondo rivolto a persone in sofferenza economica finalizzato all'erogazione di contanti e "voucher" per far fronte a spese varie legate alla soddisfazione di bisogni primari. Nel 2011, si è avviata la sperimentazione del *Fondo Briciole Lucenti*, promosso nella Giornata del Pane 2010, nell'ambito dell'Avvento di Carità "Gli ultimi, forza della comunione", e finalizzato a sostenere le famiglie in difficoltà a seguito delle ripercussioni della crisi economico finanziaria. Il Fondo, che a oggi ammonta a 149.000 euro, è aperto a ulteriori contribuzioni ed è costituito da quanto raccolto e versato dalle comunità parrocchiali durante la Giornata del Pane, dal contributo delle Banche di Credito Cooperativo, dall'apporto di Caritas Diocesana Brescia.

Infine, si deve ricordare l'impegno da parte della Caritas nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale attraverso l'adesione o promozione di diverse campagne.

¹⁹³ Si è calcolato che nel periodo ottobre 2009 – dicembre 2010, sono stati distribuiti generi alimentari a 5 mila famiglie per un costo totale di oltre un milione di euro.

Nel contesto della Campagna internazionale sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio¹⁹⁴ che intende sradicare la povertà nel mondo entro il 2015, come promesso da 189 Paesi membri delle Nazioni Unite nel 2000, sono state rilanciate diverse campagne in Italia da Caritas Italiana con altre realtà associative e istituzionali.

Tra queste, in occasione della proclamazione del “2010” come l’anno europeo di lotta contro la povertà e all’esclusione sociale, la Caritas Europa ha promosso una campagna denominata “*Zero poverty. Act now*”, che si basa sul concetto di agire, muoversi, non rimanere fermi davanti alla povertà, ma fare qualcosa, ognuno nel suo piccolo; il messaggio in breve può essere sintetizzato in questo slogan: “*La lotta comincia da noi*”, intendendo dire che nella lotta alla povertà hanno un ruolo determinante non solo le istituzioni politiche, ma anche la partecipazione sociale di ciascuno di noi (www.caritasitaliana.it/).

Le dieci azioni possibili raccomandate dalla Caritas e che ciascuno di noi potrebbe fare nella lotta contro la povertà, sono raccolte nei seguenti punti:

1. Spiegare a un bambino cosa significa essere poveri oggi;
2. Comprare un prodotto del commercio equo e solidale;
3. Sostituire un regalo di compleanno con una donazione a un’organizzazione non profit;
4. Fare la spesa nei negozi della propria città;
5. Informarsi sulla spesa di tutti i giorni: chiedere da dove vengono i prodotti, se sono marchi di multinazionali che rispettano di diritti umani, sindacali e dei lavoratori;
6. Per i giovani: parla di povertà nella tua classe. E organizza una festa con i tuoi amici per parlarne, magari in un luogo simbolico, segno di lotta alla povertà;
7. Guardarsi intorno: c’è sempre un vicino che soffre, una famiglia in condizioni disastrose, una madre senza lavoro. Trovare un gesto concreto di aiuto per loro;
8. Informati e informa. Sei sicuro che le autorità della tua città conoscono queste condizioni di povertà nascosta? Informali. E chiedi loro di approfondire i temi sul sito www.zeropoverty.org/;
9. Quando incontri il venditore di un giornale di strada, compra la rivista che ti propone;
10. Una buona educazione ambientale contribuisce a ridurre forme di spreco e povertà: ricicla il telefonino usato, non sprecare energia, risparmia sul consumo inutile di acqua.

¹⁹⁴ Nel settembre del 2000, in occasione del Vertice del Millennio convocato dalle Nazioni Unite, i leader mondiali, con una serie di storici accordi, si sono impegnati a raggiungere gli *Obiettivi di Sviluppo del Millennio*, ossia a liberare ogni essere umano dalla “condizione abietta e disumana della povertà estrema” ed a “rendere il diritto allo sviluppo una realtà per ogni individuo”. Tra gli obiettivi sono inclusi non solo interventi contro il degrado ambientale, le disuguaglianze di genere e l’HIV/AIDS, ma anche una serie di iniziative per garantire l’accesso all’istruzione primaria, all’assistenza medica ed all’acqua potabile. A sostegno degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, le Nazioni Unite hanno lanciato la *Campagna del Millennio* che mira a giocare un ruolo essenziale nel cambiamento delle politiche di lotta alla povertà e collabora con Paesi di tutto il mondo per aiutare individui e società civili a chiedere conto ai propri governanti degli impegni presi verso gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e a lottare per ottenere il rispetto dei diritti umani per ogni individuo. La Campagna del Millennio crede che gli Obiettivi del Millennio possano essere raggiunti nel 2015 se e solo se ogni cittadino è informato sulle promesse e gli impegni sottoscritti dal proprio governo e, al tempo stesso, attivo nel chiedere che essi vengano mantenuti.

Durante questa campagna, la Caritas, a livello nazionale ed europeo, segnala quali siano gli obiettivi considerati prioritari da essere raggiunti entro il 2015, grazie al coinvolgimento e all'operato delle Istituzioni e dei decisori politici:

- eliminare la povertà infantile, ad esempio attraverso misure come gli assegni per ogni figlio a carico, indipendentemente dallo status dei genitori;
- garantire a tutti un livello minimo di protezione sociale, ossia erogare pensioni decorose, assegni per gli ammalati e un reddito minimo adeguato a chi non dispone di risorse sufficienti per permettersi condizioni di vita dignitose;
- aumentare la fornitura di servizi sociali e sanitari garantendone l'accesso paritario (relativamente alla disponibilità e ai costi di servizi di alta qualità) a tutti. Si raccomanda di aumentare del 50% la disponibilità degli alloggi popolari in Europa e riconoscere e sostenere le cure domestiche come servizio sociale a tutti gli effetti;
- garantire un lavoro decoroso a tutti e far scendere la disoccupazione sotto il livello del 5%, garantendo un accesso paritario alla formazione professionale, all'apprendimento permanente e ad altri percorsi utili a trovare occupazione e offrire occupazione sociale a chi necessita di un tipo speciale di protezione.

Oltre a ciò, raccomanda di rafforzare l'inclusione sociale dei migranti e dei disabili; incrementare la partecipazione al mercato del lavoro soprattutto per le donne, i giovani e i lavoratori anziani; ridurre gli squilibri regionali. Di certo, propone la Caritas, per ridurre la povertà non è auspicabile attuare politiche di sola assistenza materiale e finanziaria, bensì bisogna individuare percorsi finalizzati e sviluppare come uno strumento efficace affinché si possano articolare delle reti sociali.

8. SINTESI DEL LAVORO E CONCLUSIONI

8.1. Gli obiettivi e le definizioni adottate

L'obiettivo di questa ricerca è rappresentato dallo stimare le disuguaglianze dei redditi e della povertà delle famiglie e di seguirne le dinamiche in una prospettiva dinamica, mediante la realizzazione di un'indagine longitudinale (o panel) basata sull'uso di dati amministrativi. Nello specifico, sono stati ricostruiti i redditi delle famiglie residenti nel comune di Brescia per gli anni 2005-2008, mediante il *record-linkage* tra i dati provenienti dall'Anagrafe comunale e quelli fiscali presenti nel *Sistema di Interscambio Anagrafe Tributaria enti locali* dell'Agenzia delle Entrate (SIATEL).

La peculiarità e l'importanza di questo lavoro risiedono sia nell'utilizzare dati di fonte amministrativa fiscale e anagrafica nella stima sui redditi e povertà delle famiglie, sia nella possibilità di ottenere stime a livello comunale o *small-area*, ampliando il campo della ricerca sociale sul tema oggetto di studio. Attualmente, in Italia, non sono fornite informazioni sui redditi e povertà a un livello territoriale fine come quello comunale, dato che le uniche indagini "ufficiali" (*Reddito e condizioni di vita – Eusilc* e *Consumi delle famiglie* prodotte dall'ISTAT) sono di natura campionaria e producono dati rappresentativi solo a livello nazionale e regionale.

L'approccio teorico di riferimento adottato in questo studio per la stima della povertà è quello unidimensionale, basato sul reddito, e relativo, in cui la povertà è definita in relazione allo standard di benessere raggiunto dalla popolazione nel suo complesso. In altre parole, si fa riferimento alla povertà economica, ossia ci si concentra solo sull'aspetto economico della povertà, non tenendo conto di altri aspetti che possono incidere sulla qualità della vita e sul benessere, generalmente compresi negli approcci di povertà multidimensionale. Sono definiti "poveri" coloro che hanno un reddito familiare equivalente inferiore a una soglia di povertà. Tenendo ben presente i limiti dell'utilizzo della linea di povertà nazionale adottata dalla statistica ufficiale (pari al 60% del reddito familiare mediano equivalente *nazionale*), tra cui la sottostima della povertà nel nord d'Italia, in questo studio, si adotta una soglia di povertà *locale* (pari al 60% del reddito mediano equivalente delle famiglie bresciane), che tiene conto delle condizioni economiche registrate dal contesto di riferimento, fornendo un'immagine più realistica della povertà nel comune di Brescia.

Facendo riferimento alle fonti di dati disponibili e utilizzati, ossia agli archivi amministrativi anagrafici e fiscali, quale indicatore di povertà relativa ed economica, si è adottato il reddito percepito e dichiarato da ciascun soggetto in sede di denuncia dei redditi all'Agenzia delle Entrate (730, 770, Unico Persone Fisiche): i redditi da lavoro dipendente, autonomo, pensioni di vecchiaia, anzianità e superstiti, redditi da fabbricati, dominicali e agrari, ecc.

8.2. La costruzione dell'indagine longitudinale amministrativa

In Italia, la realizzazione di indagini longitudinali non è una pratica molto diffusa, a causa della complessità organizzativa e metodologica che presuppone, a fronte, a volte, di risultati scarsi o di qualità scadente. Le problematiche della costruzione di indagini panel risiedono nella sua natura campionaria¹⁹⁵, con i limiti posti dall'attrition del campione, del condizionamento, delle mancate delle risposte e del trattamento a posteriori di queste, nonché dagli ingenti costi organizzativi, tra cui quelli dovuti al reperimento delle unità statistiche nelle *waves* successive alla prima.

L'utilità di seguire nel tempo gli stessi soggetti di un campione o di una popolazione di riferimento consiste, invece, nel monitorare i cambiamenti sociali intervenuti nel tempo, nel formulare politiche sociali e valutarne l'impatto sociale, nel registrare la mobilità della popolazione sul territorio e le trasformazioni dei comportamenti e le dinamiche familiari, ecc.

Nello studio sui redditi familiari e sulla povertà, la realizzazione di un'indagine longitudinale è molto utile per l'analisi delle variazioni delle condizioni economiche familiari intervenute nel periodo di riferimento, della natura della povertà, se transitoria o permanente, e delle transizioni da uno stato di povertà a uno di benessere e viceversa.

Avendo realizzato un'indagine longitudinale campionaria basata su dati amministrativi, in questo studio, sono state evitate le tradizionali difficoltà di costruzione dell'indagine longitudinale legate ai problemi organizzativi, finanziari e metodologici, mentre quelle legate alla natura campionaria del dato, come l'*attrition*, sono state superate grazie all'utilizzo di alcune procedure metodologiche (*following up-rules*), ampiamente utilizzate a tale scopo in diverse indagini longitudinali europee e americane.

Le principali esperienze di riferimento per tutta l'applicazione sono state il Progetto AMeRICA realizzato dal Comune di Milano, lo studio sui redditi del Comune di Brescia nell'anno 2000 e l'indagine europea sui *Redditi e Condizioni di vita delle famiglie* (EU-SILC), che costituiscono validi esempi di *record-linkage* di dati fiscali con quelli anagrafici (nei primi due casi) e con dati campionari (nel terzo caso). La metodologia seguita in questo studio è molto vicina a quella dall'esperienza milanese, da cui si differenzia solo nella scelta della soglia di povertà¹⁹⁶ e dall'aver adottato un campione anziché l'universo di riferimento delle famiglie. Si deve tenere conto che il riferirsi alla totalità delle famiglie, di cui è esempio il Progetto AMeRICA, presenta il vantaggio di poter seguire nel tempo le evoluzioni e dinamiche demografiche e sociali di tutte le famiglie (morti, nascite, separazioni ecc.) e i relativi redditi, consentendo di spingere le analisi a un dettaglio molto fine, ma presenta al tempo stesso problemi gestionali dovuti alla maggiore quantità di dati implicati (come la correzione della chiave di incrocio o l'individuazione e correzione delle situazioni familiari anomale). D'altra parte, la scelta di adottare un campione di famiglie riduce la quantità di dati

¹⁹⁵Un'indagine campionaria longitudinale tramite intervista diretta può incorrere in diversi errori: nell'incapacità dell'intervistato di quantificare con precisione eventi distanti nel tempo o semplicemente di ricordarne l'esistenza, nell'effetto di interazione intervistato-intervistatore, nella reticenza a dichiarare il vero, nell'utilizzo di risposte proxy, oltre ad altre tipologie di errori di natura non campionaria, come quelli imputabili a registrazione, codifica, autoselezione dei rispondenti, ecc.

¹⁹⁶Nel nostro caso, come si è visto, la soglia di povertà si riferisce ai redditi dichiarati ed è calcolata a livello comunale, mentre nell'esperienza milanese si riferisce alle spese per i consumi delle famiglie ed è calcolata a livello regionale.

da gestire e controllare rendendo più semplici le relative procedure informatiche da implementare, ma, in una prospettiva di analisi temporale, determina il problema dell'attrition del campione e non permette di scendere a un dettaglio di analisi molto fine, salvo che si selezionino un campione di ampie dimensioni. E' un esempio di quest'ultimo approccio l'esperienza realizzata dal Comune di Brescia nel 2000, il cui campione selezionato era di piccola ampiezza (995 famiglie) e riferito a un solo anno.

Per superare i limiti indicati delle indagini campionarie e rendere rappresentative le stime a un dettaglio piuttosto fine, nel nostro caso, è stato selezionato un campione di famiglie dall'archivio anagrafico molto ampio (8 mila famiglie e 17 mila individui), cui, successivamente, sono state applicate le procedure di inseguimento o following-up rules, per contrastare l'attrition del campione e garantirne la rappresentatività trasversale, oltre che quella longitudinale.

Per gli aspetti relativi alla gestione, pulitura e normalizzazione degli archivi fiscali, è stato seguito un procedimento analogo a quello dell'indagine EU-SILC, poiché le fonti di riferimento pur non coincidendo pienamente, presentano le stesse caratteristiche¹⁹⁷.

I punti critici dell'utilizzo di dati amministrativi sono da ricercarsi nella qualità dei dati. Dall'analisi dei dati anagrafici abbinati con quelli fiscali, è emerso che circa un 9% delle famiglie presenti nel Registro Anagrafico non dichiara o non possiede un reddito familiare¹⁹⁸, ossia in altri termini per queste famiglie non è presente la corrispondente dichiarazione dei redditi negli archivi fiscali (SIATEL). E' ovvio che, se la mancanza di reddito è sostenibile a livello di singolo individuo grazie alla presenza di altri redditi in famiglia, non lo è più a livello familiare creando problemi di sussistenza stessa della famiglia e casi di evidente povertà. La presenza di famiglie "senza reddito dichiarato", è da ricercarsi in diverse cause, legate alla natura degli archivi. Gli archivi fiscali, infatti, non riportano, ovviamente, i redditi non dichiarati (lavoro irregolare), quelli esenti dal pagamento dell'Irpef (come le pensioni di anzianità, di guerra, sociali, ecc) e presentano errori di copertura a livello comunale, dovuti a un problema di aggiornamento della residenza anagrafica e di quella fiscale, soprattutto per quegli individui e quelle famiglie che sono soggetti a un'elevata mobilità territoriale. Con ciò non si esclude che esista una quantità residuale di famiglie a "reddito zero", i cui componenti siano anziani soli senza una storia lavorativa pregressa (e quindi senza trasferimenti sociali) o persone escluse dal mercato del lavoro o monogenitori che vivono con gli assegni familiari passati dal coniuge, come dimostrano anche i dati ufficiali (ISTAT, 2011).

Per non distorcere i risultati ottenuti mediante l'applicazione di indicatori medi e mediani che possono risentire della presenza di redditi nulli, si è provveduto a escludere le famiglie "senza reddito dichiarato" dalle principali misurazioni nella stima totale della povertà e delle diseguaglianze¹⁹⁹.

Infine, la presenza di deduzioni legali e illegali dell'imponibile (evasione ed elusione fiscale), possono condurre a una sottostima del "reddito reale" effettivamente percepito dalle famiglie.

¹⁹⁷ L'indagine EU-SILC ha utilizzato dati derivanti dai modelli fiscali presentati all'Agenzia delle Entrate; questa indagine invece (come aveva fatto il Comune di Brescia) ha utilizzato i dati SIATEL dell'Agenzia delle Entrate (vedi cap.4).

¹⁹⁸ Nel progetto AMeRiCA si è verificato lo stesso problema ma con un'entità superiore, circa il 15% delle famiglie è "senza reddito" (2004).

¹⁹⁹ Anche nel progetto AMeRiCA si era adottata la stessa risoluzione.

Nonostante i limiti indicati, le informazioni provenienti dagli archivi amministrativi possono rivelarsi molto utili alla ricerca sociale, come si è visto in questo studio, poiché consentono di ottenere informazioni di difficile reperimento e con bassi costi, e in base a questi sviluppare approfondimenti sulla tematica oggetto di analisi.

8.3. I principali risultati dell'indagine longitudinale

Le prime analisi condotte sui dati del panel amministrativo realizzato hanno fornito stime sui redditi percepiti dalle famiglie bresciane, in una prospettiva trasversale, al fine di delineare un quadro di riferimento su quanto guadagnano le famiglie bresciane in ciascun anno considerato e quanto sia variato il loro potere d'acquisto nell'arco di tempo osservato.

Nel 2005, il reddito netto medio familiare, senza fabbricati, si è attestato a 25,3 mila euro (pari a circa 2 mila euro al mese), mentre quello mediano a 19,3 mila euro (pari a circa 1.600 euro al mese). Includendo anche i redditi provenienti dai fabbricati, il reddito netto medio e mediano complessivamente percepito dalle famiglie sale leggermente (circa 2 mila euro in più).

Interessante la valutazione temporale per gli anni 2005-2008, che mostra che, a causa della presenza erosiva dell'inflazione (6,5%), l'aumento che si è verificato in valori *nominali* nei redditi delle famiglie bresciane (pari a 6-9%) non si è verificato nei valori *reali* degli stessi redditi. Nella maggioranza dei casi, si è assistito a una stazionarietà, con addirittura una lieve diminuzione del potere d'acquisto nel caso del reddito netto familiare mediano. Si è notato, infine, che i redditi netti sono aumentati in valore reale meno di quelli lordi, probabilmente, a causa della variazione delle aliquote fiscali, introdotta nel 2007, che ha determinato un aumento dell'imposizione fiscale per le fasce di reddito centrali.

Le analisi sui redditi familiari condotte sulle stesse famiglie seguite nel tempo, in una prospettiva longitudinale, ci indicano una situazione lievemente peggiore di quella emersa con l'analisi cross-section, dato che nell'arco temporale di riferimento (dal 2005 al 2008) si è verificata una perdita del potere d'acquisto delle famiglie, pari allo 0,9% per il reddito netto familiare mediano e dello 0,4% per quello comprensivo dei redditi da fabbricati. Emerge, inoltre, che le famiglie hanno registrato forti diminuzioni del loro reddito in valori reali soprattutto nel biennio 2007-2008, a seguito della crisi finanziaria.

Lo studio sui redditi differenziati per le principali caratteristiche familiari ha potuto poi individuare le categorie più vulnerabili, ossia quelle che hanno un maggiore rischio di cadere in povertà, a causa dei bassi redditi percepiti.

Tra questi, figurano le famiglie composte di un solo componente o persone sole che vivono con altri, quelle molto numerose (5 componenti e più), i monogenitori con figli, quelle con almeno tre figli, quelle con figli minori, quelle con anziani, quelle con un solo percettore di reddito, quelle con almeno un disoccupato. Al contrario, vivono senza rischi le famiglie con tre o quattro componenti, le coppie con figli (al massimo due), le famiglie con almeno due percettori. In una dinamica temporale, le famiglie numerose e quelle con tre o più figli hanno visto peggiorare le proprie condizioni economiche dal 2005 al 2008.

Distinguendo per cittadinanza si scopre una forte differenza tra i redditi percepiti dagli italiani e quelli percepiti dagli stranieri, essendo il reddito netto equivalente dei primi (15,7 mila euro e 8,7 mila euro) quasi il doppio di quello dei secondi.

Tra le famiglie italiane, quelle che soffrono un evidente disagio economico si restringono ai soli casi in cui sono presenti degli anziani o dei disoccupati o un solo percettore di reddito. I monogenitori con figli e le persone sole percepiscono redditi lievemente sotto la media, ma non rappresentando casi gravi. Ben differente la situazione delle famiglie straniere, in cui solo le famiglie costituite da coppie senza figli o persone sole o con almeno due percettori di reddito presentano condizioni economiche migliori delle altre. Gravi, invece, le situazioni delle famiglie straniere numerose (quattro componenti e più), quelle con tre o più figli, soprattutto se minori, e quelle con due disoccupati. In sostanza, sembra che, per le famiglie italiane i fattori critici siano rappresentati dall'essere anziano e dalla mancanza di lavoro, mentre per le famiglie straniere dalla presenza di famiglie numerose, dall'aver figli, soprattutto minori e dalla disoccupazione.

Passando a una misura dell'incidenza di povertà relativa, è emerso che circa un quinto degli individui appartenenti alle famiglie con almeno un dichiarante (20,1% per l'anno 2005 e 21,6% per il 2008) si trova in difficoltà economica relativamente al livello standard di benessere della popolazione locale, includendo solo i redditi da lavoro (e non da fabbricato). Poiché la situazione "limite" in cui si includono nel conteggio tutte le famiglie residenti non è molto diversa da quella emersa per le famiglie con almeno un dichiarante, arrivando a toccare il 22,5% per il 2005, si è dimostrato che la presenza delle famiglie "senza reddito dichiarato" introduce lievi distorsioni sulla stima della povertà.

Complessivamente, emerge una situazione economica piuttosto positiva per la popolazione bresciana: nel 2005, quasi il 72% degli individui appartenenti a famiglie con almeno un dichiarante è collocato tra i "sicuramente non poveri", cui si aggiunge un 8,1% di "quasi poveri", che corrispondono a coloro che sono posti lievemente sopra la soglia di povertà e che facilmente potrebbero scivolare nella categoria inferiore. I "poveri" sono pari al 20,1% degli individui, distinti in "appena poveri" (7,1%) e "sicuramente poveri" (13,0%).

Includendo nella definizione di reddito anche quelli da fabbricato, la percentuale di individui poveri scende lievemente (19,4% nel 2005 e 21,0% nel 2008), dimostrando come le abitazioni, se affittate, possano rappresentare una fonte di reddito o, al limite, un risparmio per le famiglie proprietarie che non devono pagare l'affitto

Per quanto riguarda gli stranieri, il 56,0% degli individui appartenenti alle famiglie straniere dichiaranti è sotto la linea di povertà locale, di cui ben il 38% sono "sicuramente poveri". Solo un 30% di stranieri può vantare un livello di vita simile a quello italiano e "sicuramente non povero". Se includiamo nel calcolo della soglia di povertà anche i redditi da fabbricati, aumenta la percentuale di stranieri che è sotto la soglia di povertà locale, poiché la maggior parte delle famiglie straniere non possiede abitazioni di proprietà.

Riportando lo status di povertà dagli individui alle famiglie, in base alla considerazione che le famiglie sono composte di individui che appartengono alla stessa categoria di povertà (per costruzione la definizione di povertà si basa sul reddito familiare equivalente), i risultati cui si perviene sono molto simili a quelli presentati a livello individuale: tra le famiglie dichiaranti, il 20,2% è in stato di povertà (il 12,9% "sicuramente povere" e il 7,3% "appena

povere”), mentre quelle sopra la linea di povertà si distinguono in “quasi povere” (8,3%) e “sicuramente non povere” (71,5%).

Nel comune di Brescia, non si assiste a un’equidistribuzione dei redditi tra le famiglie residenti, come lo dimostra un’analisi sulla disegualianza e sulla distribuzione dei redditi. Ripartendo il reddito netto familiare per quintili, infatti, risulta che nel 2008 i primi due quintili messi insieme possiedono meno del 20% delle risorse, mentre l’ultimo quintile possiede il 43% del totale, anziché possedere il 20% delle risorse come nel caso di equidistribuzione. Anche l’indice di Gini fornisce una misura del livello di disuguaglianza di entità non trascurabile (pari a 0,369), pari a quella registrata nella regione Lombardia e nell’Italia nel suo complesso. Distinguendo per cittadinanza, le famiglie italiane si collocano nei quintili più elevati, mentre quelle straniere in quelli più bassi. Per le famiglie italiane presenti nei primi due quintili più bassi, le caratteristiche penalizzanti sono rappresentate dalla presenza di tre o più figli minori, un anziano in casa, un solo percettore di reddito e almeno un disoccupato. Per il 48% delle famiglie straniere che cadono nel quinto più basso, le caratteristiche penalizzanti sono rappresentate dall’elevata dimensione della famiglia (almeno quattro componenti), l’essere in coppia con figli o monogenitore con figli, avere almeno due figli, soprattutto se minori, avere un solo percettore di reddito e almeno un disoccupato.

Complessivamente, il problema maggiore delle famiglie sia straniere sia italiane più povere consiste nell’aver una famiglia numerosa e con figli piccoli e soprattutto di percepire un solo reddito in famiglia. Le condizioni economiche delle famiglie migliorano nel caso di due percettori di reddito.

L’aspetto più interessante che emerge dall’analisi longitudinale dei redditi percepiti dalle famiglie è che, fatta eccezione per i “sicuramente non poveri” che presentano una situazione molto stabile di benessere (circa il 90% a distanza di tre anni è ancora collocato in quella classe!), per il resto, le altre categorie presentano situazioni fluttuanti nel tempo, dimostrando una natura transitoria della condizione di povertà. In effetti, più del 54% degli individui classificati come “sicuramente poveri” rimangono in quella classe a distanza di tre anni, ma è sorprendente che circa un 35% di questi riesce a fare il salto di qualità e andare a collocarsi in classi superiori. Altri invece (complessivamente un 10%) scivolano nelle classi inferiori di coloro che sono “senza reddito dichiarato” (7%) e in quella dei guadagni negativi (3%), indicando un forte disagio economico.

Per quanto riguarda gli “appena poveri”, più di un terzo di loro rimane nella stessa classe, un terzo riesce a collocarsi nella classe di ordine superiore, ossia migliora nettamente le loro condizioni economiche e un altro terzo di questi peggiora notevolmente le condizioni economiche, finendo nella classe dei “sicuramente poveri” e in quella dei “senza reddito dichiarato” o con reddito negativo.

Per i “quasi poveri”, ossia per coloro che sono lievemente sopra la linea di povertà relativa, il 35% rimane nella stessa classe, mentre un 34% peggiora le proprie condizioni economiche scivolando nelle classi sotto la linea di povertà. E’ invece alta la probabilità di migliorare e andare a far parte dei “sicuramente non poveri” (circa il 29%).

Per ultimo, come già accennato, coloro che sono definiti “sicuramente non poveri” possono essere al sicuro da eventuali declassamenti, dato che il 90% di questi ricade ancora nella stessa classe dopo tre anni. Solo il 9% passa nelle classi più povere.

Un discorso a parte è per coloro che sono definiti “senza reddito dichiarato” che potrebbero non percepire alcun reddito. Di questi, oltre il 50% è ancora in quella classe dopo tre anni; altri sono classificati come “sicuramente poveri” (20%) e tra i redditi negativi (3%), dimostrando di essere una categoria a rischio povertà.

Complessivamente, nel periodo osservato 2005-2008, le condizioni di benessere/malessere sono rimaste stabili per il 77,8% degli individui, soprattutto per quelli che stanno meglio; mentre le condizioni dei gruppi intermedi (“appena poveri” e “quasi poveri”) presentano un maggior carattere di transitorietà mostrando più possibilità di peggiorare/migliorare le proprie condizioni (il 65% degli individui ha cambiato gruppo di appartenenza e circa un terzo riesce a migliorare le proprie condizioni nell’arco di tre anni).

La ragione principale che porta a migliorare o a peggiorare le condizioni di benessere/povertà delle famiglie, cambiando categoria di appartenenza, è legata alle variazioni della presenza di percettori di reddito in famiglia: se il numero di questi diminuisce peggiorano le condizioni; al contrario, migliorano nel caso di un aumento dei percettori.

8.4. La validazione dei risultati

L’elevata incidenza di povertà registrata nel comune di Brescia ed emersa in questo studio tramite la realizzazione dell’indagine longitudinale amministrativa, va a confermare l’ipotesi secondo cui la povertà stimata con una soglia locale è più elevata di quella stimata con la soglia di povertà nazionale. Infatti, il risultato ottenuto è più elevato di quello misurato dalla statistica ufficiale in Lombardia nel suo complesso e dell’Italia in generale. Incidono su queste differenze, le metodologie utilizzate, tra cui anche il prendere come indicatore di riferimento, il reddito e non la spesa per i consumi²⁰⁰.

Quale confronto dei risultati ottenuti, si può ricorrere a uno studio di Chiappero Martinetti-Vega Pansini del 2009, in cui è stato calcolato il tasso di rischio di povertà in base ai dati dell’indagine EU-SILC, per diversi livelli territoriali utilizzando una linea di povertà sub-nazionale e nazionale. Come si vede (tab. 8.1), l’utilizzo di una linea sub-nazionale determina un aumento della stima dell’incidenza di povertà nei territori considerati²⁰¹ e si può ben notare che il dato bresciano non è lontano dalle altre stime.

Il risultato ottenuto mediante il panel amministrativo bresciano è anche in linea con quello ottenuto nel Progetto AMeRiCA per il comune di Milano, dato che le due indagini sono accumulate da una metodologia simile (25% per il 2004, Fattore, Mezzanzanica, 2007).

Un’ulteriore validazione, è rappresentata dal mettere a confronto l’incidenza di povertà stimata in questo lavoro per il comune di Brescia con quelle risultanti nell’archivio DISREL (Disuguaglianze di reddito a livello locale - Benassi, Colombini, 2007), in cui sono state applicate soglie locali per la stima di povertà ai redditi rilevati da diverse indagini realizzate a livello di small-area: *Indagine sulle condizioni di vita delle famiglie toscane* (anno 2000),

²⁰⁰ Si è già indicato, che la povertà misurata con il reddito tende a sopravvalutare la povertà, rispetto a quello ufficiale calcolato sui consumi (vedi par. 1.4).

²⁰¹ Per costruzione, non è lecito fare confronti territoriali stabilendo chi è più povero e chi lo è meno, poiché ogni misura acquista significato rispetto al proprio contesto (par. 1.4)

Indagine sulle condizioni economiche e sociali della provincia di Modena (2002), Indagine sulle condizioni economiche e sociali delle famiglie trentine (2006), nel comune di Brescia nel 2000 e Indagine sui consumi delle famiglie milanesi (2006), da non confondersi con il Progetto AMeRiCA.

Tav. 8.1 . Incidenza di povertà in Lombardia, Brescia, Lombardia, Nord-Italia e Italia (anno 2006)				
	Brescia (panel)	Lombardia (dati EU-SILC)	Nord-Italia (dati EU-SILC)	Italia (dati EU-SILC)
Linea sub-nazionale	19,9	16,0	16,0	18,8
Linea nazionale	n.d.	11,4	12,0	18,8

Fonte: Chiappero Martinetti, Vega Pansini (2009)

Tav. 8.2 – Confronto tra stime dell'incidenza di povertà in Toscana, Modena, Trento, Brescia e Milano (anni 2000-2006) e Panel Brescia (2005).						
	Panel Brescia (2005)	Toscana (2000)	Modena (2002)	Trento (2006)	Brescia (2000)	Milano (2006)
Incidenza di povertà	20,1	17,3	12,4	16,3	18,3	19,4

Fonte: Benassi, Colombini (2007)

Queste indagini, tranne quella bresciana di cui si è trattato a lungo, sono di natura campionaria e sono basate sulla somministrazione di un questionario. Il valore dell'incidenza di povertà ottenuta dall'indagine longitudinale amministrativa è lievemente superiore alla stima bresciana di cinque anni prima e comunque in linea con i risultati delle altre rilevazioni, considerando che queste indagini si riferiscono a periodi e a territori diversi (tab. 8.2).

Infine, anche una recente rilevazione (maggio 2011) del Centro Studi Sintesi di Venezia indica che l'incidenza di povertà relativa nel comune di Brescia è pari al 20%, per l'anno 2008. Il risultato del Centro Studi Sintesi è molto vicino a quello ottenuto nel panel amministrativo (21,6%). Le stime del Centro Studi Sintesi si basano, infatti, anch'esse sui dati fiscali dichiarati dagli individui in sede di presentazione dei redditi (dati Agenzia delle Entrate) ed è stata utilizzata una soglia di povertà locale e variabile da comune a comune. Da un punto di vista metodologico, si riscontra una differenza nel fatto che la soglia di povertà adottata dal Centro Studi Sintesi si riferisce ai livelli di spesa per consumi delle famiglie, tenendo conto anche della dimensione del nucleo familiare medio e del numero medio di percettori di reddito per ciascun nucleo familiare (www.centrostudisintesi.com).

Anche lo studio sui redditi del Comune di Brescia, che utilizza la nostra stessa fonte dei dati, ha dimostrato che esiste una certa coerenza “*come ordine di grandezza*” tra i risultati ottenuti mediante l'utilizzo degli archivi fiscali SIATEL e quelli emersi nelle interviste dell'indagine della Banca d'Italia (Palamenghi, Riva, Trentini, 2005).

Pertanto, molteplici ricerche a livello di small-area, bresciane o di altri territori confermano che la povertà relativa locale è più elevata di quella prevista e in linea con i risultati ottenuti in questo lungo e articolato studio, validandone la correttezza metodologica impiegata.

8.5. Le politiche sociali: alcune osservazioni finali

Le politiche sociali nel loro complesso sono influenzate dalla definizione di povertà assunta: assoluta, relativa, ecc. Per chi gestisce i servizi di intervento a sostegno delle situazioni di disagio, infatti, adottare l'una o l'altra di queste definizioni implica uno scenario diverso sia dal punto di vista della percezione della situazione, sia da quello degli interventi necessari. Il concetto di povertà assoluta richiama infatti l'attenzione soprattutto sugli aspetti di intervento di sostegno immediato, a garantire il raggiungimento del livello minimo vitale, mentre il concetto di povertà relativa rimanda a interventi di sostegno "complessivo" alle situazioni di disagio, non definite univocamente dal reddito o da una condizione di deprivazione, attraverso attività di prevenzione che mirano a impedire non solo che le persone si trovino sotto il livello del minimo vitale ma che siano in grado di avere a disposizione risorse e capacità che consentano di allontanarsi il più possibile da una condizione di rischio.

Le misure di politica sociale da adottare in un Paese possono essere diverse e soprattutto devono esserlo secondo le caratteristiche che lo stato di deprivazione presenta: dall'essere temporaneo o permanente, al ricorrere periodicamente o accadere occasionalmente o dipendere dalle condizioni fisiche dei soggetti. Ad esempio, se la privazione è un'esperienza occasionale e temporanea, occorrono misure che aiutino a superarla evitando che si eroda il capitale umano e sociale di cui dispongono gli individui e che l'episodio temporaneo si tramuti in un'esperienza duratura. Se si tratta, invece, di un'esperienza permanente o a lungo periodo, occorre ricercarne le cause e rimuoverle attraverso degli interventi mirati o attraverso forme di sostegno al reddito per alleviare le condizioni contingenti, anche se possono non incidere sulle cause più profonde del fenomeno. Nel caso di indigenza dovuta a problemi di salute o inabilità al lavoro o alla presenza di anziani non autosufficienti in famiglia, invece, è necessario un maggior intervento della collettività potenziando i trasferimenti statali, ecc. (Devicienti, Gualtieri, 2006).

E' fondamentale per le politiche sociali conoscere le cause che portano all'indigenza o alla povertà, in modo tale da proporre e attuare interventi mirati per aiutare e supportare le famiglie in difficoltà. Al di là della perdita del posto di lavoro del *breadwinner* che rimane essere una delle principali cause che porta la famiglia in uno stato di povertà, lo stato di salute del lavoratore e dei propri familiari può costituire un'altra motivazione di indigenza. In effetti, la presenza di invalidi in famiglia può originare l'impoverimento per tutta la famiglia, a causa dell'assenza di lavoro e di reddito del disabile, o del sovraccarico assistenziale per la famiglia e soprattutto per la donna, che spesso rinuncia a cercare un lavoro rimanendo disoccupata o è costretta a ridurre la propria presenza sul posto del lavoro con riflessi negativi sulla propria carriera lavorativa; o a causa dei costi socio-sanitari dei familiari, dal pagare la badante alle spese per farmaci. In questi casi, dati i bassi importi delle prestazioni economiche erogate

dallo Stato per l'invalidità civile che risultano spesso del tutto insufficienti a sostenere queste situazioni, il tutto rimane a carico della famiglia. E' qui che devono entrare in gioco le politiche sociali, ideando e attuando mirati strumenti e interventi sociali.

Per questo motivo, nell'ultima parte di questo lavoro, dopo aver analizzato le principali caratteristiche della povertà nel comune di Brescia, evidenziando le categorie a rischio, più vulnerabili, e cercando di identificare le principali cause di disagio ed esclusione sociale, è stata presentata una panoramica dei principali servizi sociali erogati dal Comune di Brescia e dalle associazioni del Terzo settore (Caritas, volontariato, ecc.), nonché dei trasferimenti erogati dallo Stato e dalla Regione Lombardia, a sostegno di quelle famiglie che ne hanno più bisogno.

Da quanto si evince da questa rassegna, la politica del Comune di Brescia non sembra rientrare nel comportamento adottato mediamente dagli altri comuni italiani (Fondazione Zancan, 2011), nei quali la logica prevalente si basa sul preferire l'erogazione di contributi economici piuttosto che nell'attivazione di servizi sociali (si pensi ai voucher regionali).

Tra i pochi contributi economici (6% di tutta la spesa sociale), però, non figurano molti contributi monetari e forme di sostegno volti a contrastare fenomeni di povertà economica. I maggiori beneficiari dei contributi sociali erogati dal Comune di Brescia sono rappresentati da specifici gruppi di popolazione bisognosa, con finalità assistenziali, come gli anziani, i disabili, ecc. e solo in seconda istanza per motivi economici, stando anche all'opinione comune diffusa che i bresciani siano gente ricca e danarosa.

Se molte famiglie italiane bresciane sono benestanti, questo, però non è vero per le famiglie straniere, che sono molto numerose, con un reddito mediamente più basso rispetto a quello percepito dalle famiglie italiane e costituite da un solo percettore e che più di altri soffrono situazioni di indigenza e povertà.

Pertanto, a seguito delle analisi fatte sulle condizioni di povertà delle famiglie bresciane, si evidenzia che servirebbero servizi alle famiglie bisognose più ad ampio raggio, contemplando iniziative di lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale per diversi gruppi sociali in sofferenza, soprattutto per quelle straniere con basso reddito e numerose, per quelle con figli minori e quelle composte di anziani. Qualcosa negli ultimi anni è stato fatto, ma c'è ancora da fare a sostegno dei nuovi poveri e delle famiglie emarginate. Dopo la crisi economica del 2008 e quella attuale del 2011, servirebbero incentivi mirati a contrastare fenomeni di povertà e di sostegno al reddito per quelle famiglie che hanno perso il posto di lavoro o sono in cassa integrazione. Pur considerando che l'industria bresciana dimostra spesso segnali di ripresa maggiori che nel resto d'Italia (CCIAA, primo trimestre 2011), questi fenomeni sono presenti anche nel bresciano, come è emerso dalle analisi sui redditi.

Dal lato delle risorse, il Comune di Brescia ha un vantaggio rispetto ad altre realtà. In uno scenario di continui tagli delle risorse da destinare agli enti locali da parte dello Stato, il fatto che i trasferimenti statali nel Comune di Brescia costituiscano solo il 18% delle entrate correnti e che può contare su altre fonti di reddito, fornisce a questo comune e ai suoi cittadini una garanzia di fornitura di servizi sociali che altri comuni non possono permettersi. Infatti, come dichiarato nello stesso "bilancio sociale" dell'amministrazione comunale (2008), il sistema dei servizi sociali della città di Brescia può contare su una rete di interventi pubblici e privati che garantisce livelli quantitativi e qualitativi adeguati alla domanda dei cittadini più deboli.

Rimane aperto, infine, il quesito se e quante famiglie che nelle analisi sono state definite “senza reddito dichiarato”, costituite da coloro che vivono solo grazie ai bassi trasferimenti sociali (pensioni sociali, di guerra, ecc.), abbiano bisogno di maggiori tutele sociali, di un sostegno al reddito, come può essere il reddito minimo di inserimento, erogati dalle istituzioni per garantire una qualità di vita soddisfacente e contrastare il rischio di cadere in una forma di deprivazione più grave come quella di povertà assoluta.

Il discorso può ampliarsi, se si considera che anche nelle famiglie con almeno un percettore di reddito possono sussistere condizioni di disagio e povertà (i working-poor), i cui livelli di reddito percepito potrebbero essere troppo bassi per vivere dignitosamente (si pensi alle pensioni sociali o minime, ecc.).

Pertanto, alle categorie maggiormente “a rischio povertà” in cui figurano disoccupati, casalinghe, pensionati e le famiglie straniere che vivono con poco, percependo redditi di bassa entità, dovrebbero essere rivolte le misure di politica sociale comunale in una lotta contro la povertà e l’esclusione sociale.

BIBLIOGRAFIA

- Accolla G. (2007), *Povert  economica: proposte d'analisi mediante i consumi* in IReR, *L'esclusione sociale in Lombardia*, Guerini Associati, Milano, pp. 71-86.
- Accolla G. (2007), *Variazioni delle soglie relative ed effetti sulle stime di povert . Il caso lombardo*, IReR, working paper n.6, Guerini Associati, Milano.
- Accolla G. (2009), *Povert  economica in Lombardia: dalla povert  relativa a quella assoluta* in ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2008*, Guerini Associati, Milano, pp. 55 – 70.
- Accolla G., Cavedo L. (2010) *La povert  in provincia di Brescia -Anno 2009*, flash Report ORES.
- Accolla G., Pesenti L. (2007), *Analisi convenzionali: definizioni e misure*, in IReR, *L'esclusione sociale in Lombardia*, Guerini Associati, Milano, pp. 35-48.
- Accolla G., Rovati G. (2009), *Alimentazione e povert  nelle famiglie lombarde*, in ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2008*, Guerini Associati, Milano, pp. 141-156.
- AGENZIA DELLE ENTRATE (2006), *770 - Semplificato 2006, Redditi 2005, Istruzioni per la compilazione*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE (2006b), *Modello 730 / 2006, Redditi 2005, Istruzioni per la compilazione*.
- AGENZIA DELLE ENTRATE (2006c), *UNICO Persone fisiche 2006, Fascicolo 1, Dichiarazione delle persone fisiche, Periodo di imposta 2005, Istruzioni per la compilazione*.
- Atkinson A.B. (2007), *La politica sociale dell'Unione europea, l'Agenda di Lisbona e il monitoraggio delle dinamiche nazionali*, in Brandolini A., Saraceno C., *Povert  e Benessere: una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, pp. 541-560.
- Ballini F., Betti G., Lemmi A., Marzadro S., Morciano M., Neri L., Salvati N. (2007), *Stima della povert  a livello locale: i casi della regione Toscana e delle province di Modena e Trento*, in Brandolini A., Saraceno C. (a cura di), *Povert  e Benessere: una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- BANCA D'ITALIA (2008), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*, Supplementi al Bollettino Statistico Anno XVIII Numero 7 - 28 Gennaio.
- Bauman Z. (2005), *Lavoro, Consumismo e nuove povert *, Citt  Aperta Edizioni.
- Bertin G., Fazzi L. (2010), *La Governance delle politiche sociali in Italia*, Carocci Faber, Roma.
- Blangiardo G., Rimoldi S. (2007), *L'Atlante della Povert  estrema* in IReR, *L'esclusione sociale in Lombardia*, Guerini e Associati, Milano, pp. 103-118
- Blangiardo G., Rimoldi S. (2009), *Atlante statistico della povert  materiale*, in ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2008*, Guerini e Associati, Milano, pp. 193 - 204.
- Blangiardo G., Rimoldi S. (2010), *Atlante statistico della povert  materiale*, in ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2009*, Guerini e Associati, Milano, pp. 43 – 58.
- Brandolini A., Saraceno C. (2007), *Povert  e Benessere: una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura Brescia (2011), *Congiuntura dell'industria manifatturiera al 1° trimestre 2011*.
- Caritas Bresciana-Domus Caritatis Paolo VI (2001), *Osservatorio Permanente delle povert  e delle risorse: Primo rapporto sulle condizioni di povert  a Brescia: osservatorio permanente delle povert  e delle risorse- Circostrizione III e IV del Comune di Brescia, zona Oltremella*, Caritas Bresciana- Quaderni n.2.

- Caritas Bresciana-Domus Caritatis Paolo VI, (2002), *Osservatorio Permanente delle Povertà e delle Risorse: Secondo Rapporto sulle Condizioni di Povertà a Brescia*, Caritas Bresciana- Quaderni n.3.
- Caritas Diocesana di Brescia (2004), *Osservatorio Permanente delle Povertà e delle Risorse: Quarto Rapporto sulle Condizioni di Povertà a Brescia*, Caritas Bresciana- Quaderni n.6.
- Caritas Europa (2004), *Poverty has faces in Europe – The need for family – oriented policies*, Secondo rapporto sulla povertà in Europa, Bruxelles.
- Caritas Italiana – Fondazione Zancan (2010), *In caduta libera, X Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*.
- Caritas Italiana – Fondazione Zancan (2011), *Poveri di diritti, XI Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*.
- Ceccato F. (1998), *Il Sistema di classificazione delle prestazioni pensionistiche (Scpp)*, Roma,
- Centra Marco, Rustichelli Emiliano, Discenza Antonio R. (2001), *Strumenti per le analisi di flusso nel mercato del lavoro. Una procedura per la ricostruzione della struttura longitudinale della Rilevazione trimestrale ISTAT sulle forze di lavoro*, in ISFOL, *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*.
- Chiappero Martinetti E., Targetti Lenti R. (1992), *Povertà: problemi di concettualizzazione e di identificazione delle variabili causali*, in “Politica Economica”, n. 5.
- Chiappero Martinetti E., Bottiroli Civardi M.(2002), *Povertà nei gruppi e povertà tra i gruppi*, in G. Carbonaro (a cura di), *Studi sulla Povertà, Problemi di misura e analisi comparative*, Franco Angeli, pp. 65- 86.
- Chiappero Martinetti E. (2006), *Povertà multidimensionale, povertà come mancanza di capacità ed esclusione sociale: un'analisi critica e un tentativo di integrazione*, in G. Rovati (a cura di), *Le dimensioni della povertà: strumenti di misure e povertà*, Carocci, pp. 41-78.
- Chiappero Martinetti E., Vega Pansini R. (2009), *Condizione economica, indebitamento e condizione abitativa delle famiglie italiane tra benessere e povertà*, in ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2008*, Guerini Associati, Milano, pp. 71 – 94.
- Chiappero Martinetti E., Vega Pansini R. (2010), *Distribuzione del reddito, diseguaglianze povertà in Lombardia*, in ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2009*, Guerini Associati, Milano, pp. 139 - 162.
- Ciccarelli A. (2009), *Disponibilità economiche e profili familiari*, in Del Colle E. (a cura di), *Disuguaglianze socioeconomiche e livelli di povertà*, Franco Angeli, pp. 49- 62.
- Cocchi D., Montanari G.E. (2001), *Considerazioni sulla progettazione in senso longitudinale di indagini ISTAT su individui e famiglie*, ISTAT, Quaderni di ricerca, Rivista di Statistica Ufficiale, n.1, pp. 13-25.
- Commissione di indagine sulla povertà ed emarginazione. *La povertà in Italia - 1997*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2005), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale – Anno 2005*, Ministero della Solidarietà Sociale, Luglio 2006.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2006), *Rapporto sulle politiche contro la povertà ed esclusione sociale – Anno 2005*, luglio.
- Commissione Europea (1985), *Decisione del Consiglio del 19 dicembre 1984 relativa ad un'azione specifica comunitaria di lotta contro la povertà (85/8/CEE)*, in “Gazzetta Ufficiale”, n. L002, 03/01/1985, pp. 24-25.
- Commissione europea (2010), *La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*.
- Commissione europea, Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (2011), *La dimensione sociale nella strategia Europa 2020, Relazione Comitato per la Protezione Sociale, Sintesi*,

Unione europea, Belgio, marzo.

Comune di Brescia (2008), *Bilancio Sociale 2003-2007 – Comune di Brescia*.

Comune di Brescia (2011), *Dalla Carta dei Valori al Valore dei Risultati, Stato di attuazione delle linee programmatiche di mandato 2008-2013*.

Comune di Milano (2005), *Ricerca sullo stato economico occupazionale delle famiglie milanesi. Un nuovo strumento di conoscenza: il progetto AMeRICA*, “Milano dati - Serie economia e lavoro”, n. 6, Milano.

Comune di Milano (2006), *Rapporto sull’andamento dei redditi dei cittadini e delle famiglie milanesi nel periodo 2000-2003*, “Milano dati - Serie economia e lavoro”, n. 8, Milano.

Consiglio d’Europa (1950), *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Roma.

Consiglio d’Europa (1989), *Carta Comunitaria diritti sociali fondamentali dei lavoratori*, Strasburgo.

Consiglio d’Europa (1996), *Carta Sociale Europea (riveduta)*, Strasburgo, maggio.

Consiglio dell’Unione europea (2002), *Lotta contro la povertà e l’esclusione sociale: obiettivi comuni per il secondo ciclo dei piani nazionali d’azione*, Bruxelles, 25 nov.

D’Alessio G., Signorini L. F., (2000), *Disuguaglianza dei redditi individuali e ruolo della famiglia in Italia*, Temi di discussione del servizio studi, BANCA D’ITALIA, n. 390 - Dicembre

Delegazione Caritas della Lombardia (2007), *Terzo dossier regionale sulla povertà in Lombardia*, I quaderni della Delegazione Lombardia, n.4.

Devicienti F., Gualtieri V., (2006), *Dinamiche e persistenza della povertà in Italia: un’analisi con microdati panel di fonte “ECHP”*, in G. Rovati (a cura di), *Le dimensioni della povertà: strumenti di misure e povertà*, Carocci, pp. 179-208.

Duncan G. J., Kalton G. (1985), *Issues of design and analysis of surveys across time*, Proceedings of the 45° Session of the International Statistical Institute, Amsterdam.

Fabbris L. (1989), *L’indagine campionaria. Metodi, disegni e tecniche di campionamento*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

Falorsi P.D., Falorsi S., Russo A., Tranquilli G.B. (2001), *Indagini Ripetute nel tempo: obiettivi e disegni di rilevazione*, ISTAT, Quaderni di ricerca, Rivista di Statistica Ufficiale, n.1, pp.5-11.

Falorsi S., Rinaldelli C., Russo A. (2001), *Obiettivi conoscitivi e disegno di rilevazione delle principali indagini ripetute nel tempo condotte dall’ISTAT sugli individui e sulle famiglie*, ISTAT, Quaderni di ricerca, Rivista di Statistica Ufficiale, n.1, pp. 43-57.

Falorsi S., Russo A., (2001), *Il disegno di rilevazione per indagini panel*, ISTAT, Quaderni di ricerca, Rivista di Statistica Ufficiale, n. 3 del 2001, pp. 55 – 90.

Fattore M., Mezzanica M. (2007), *Distribuzione dei redditi e disagio sociale: il caso di Milano*, in IReR, *L’esclusione sociale in Lombardia*, Guerini Associati, Milano, pp. 87-98.

Fattore M., Mezzanica M. (2009), *Gli effetti della natalità sulla dinamica dei redditi familiari: alcune evidenze per le famiglie milanesi*, in ORES, *L’esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2008*, Guerini Associati, Milano, pp. 95-110.

Fortini Marco (2000), *Linee guida metodologiche per rilevazioni statistiche, nozioni metodologiche di base e pratiche consigliate per rilevazioni statistiche dirette o basate su fonti amministrative*, ISTAT, Roma.

Freguja C., Pannuzi N. (2007), *La povertà in Italia: che cosa sappiamo dalle varie fonti?* in Brandolini A., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e Benessere – Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, il Mulino, pp. 23-60.

Gaborin T., Petrei F., Scarsella E. (2009), *L’analisi della povertà: definizioni e metodologie a livello nazionale e internazionale*, in Del Colle E. (a cura di), *Disuguaglianze socioeconomiche e livelli di povertà*,

Franco Angeli, pp. 11-48.

Golini A. (2001), *Alcune rapide riflessioni in tema di indagini longitudinali nel demografico e nel sociale*, ISTAT, Quaderni di ricerca, Rivista di Statistica Ufficiale, n.1, pp.75-77.

Gottschalk P., Ruggles P. (1994), *Using the panel Study of Income Dynamics To Study Poverty and Welfare Dynamics*, panel Study of Income Dynamics Technical Paper Series, October.

Inmon W.H. (2002), *Building the Data Warehouse*, Third edition, Wiley & Sons.

INPS (2010), *Rapporto Annuale 2009*, Ufficio studi e ricerche, Primaprint s.r.l., aprile.

IReR (2007), *L'esclusione sociale in Lombardia. Caratteristiche, risposte, politiche*, Guerini e Associati, Milano.

IReR (2010), *Focus: La povertà in Lombardia. Ores – Osservatorio Regionale sull'esclusione sociale, Lombardia 2010*, Rapporto di Legislatura, Guerini e Associati, Milano.

ISFOL (2005), *Il punto su....L'inclusione sociale*, Monografie del CDS, temi e strumenti, n.6

ISTAT (2002), *Panel europeo sulle famiglie – Metodi e norme* n.15

ISTAT (2004), *La situazione finanziaria delle famiglie e degli individui in Italia e in Europa – Collana Informazioni*, n. 6.

ISTAT (2006), *La rilevazione delle Forze di Lavoro: contenuti, metodologie, organizzazione*, Metodi e norme, n. 32.

ISTAT (2007), *Statistiche della Previdenza e Assistenza Sociale, I beneficiari delle prestazioni pensionistiche, Anno 2005 – Annuario*

ISTAT (2008a), *Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia (2005-2006)*, Statistiche in breve, 17 gennaio.

ISTAT (2008b), *L'indagine europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie (EU-SILC)*, Metodi e Norme, n. 37.

ISTAT (2008c), *Le misure dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, anni 2000-2006*, Statistiche in Breve, 18 giugno.

ISTAT (2009a), *Integrazione di dati campionari EUSILC con dati di fonte amministrativa – Metodi e Norme*, n. 38.

ISTAT (2009b), *La stima della povertà assoluta*, Metodi e Nome, n. 39.

ISTAT (2009c), *La povertà assoluta nel 2007*, Statistiche in breve, 22 aprile.

ISTAT (2010), *La distribuzione del reddito in Italia - Indagine europea sui redditi e condizioni di vita delle famiglie (EU-SILC) – Anno 2006*, Argomenti n. 38.

ISTAT (2010), *Primo rapporto sulla coesione sociale*, tavole dati, 20 dicembre.

ISTAT (2011), *La povertà in Italia – Anno 2010*, Statistiche Report, 15 luglio.

Kish L., (1987), *Statistical design for research*, John Wiley, New York.

Lalla M. (2003), *Il disegno della seconda indagine sulle condizioni economiche e sociali delle famiglie nella Provincia di Modena*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia Dipartimento di Economia Politica, CAPP- Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Materiali di discussione, n. 512.

Leti G. (2001), *La commissione ISTAT per la progettazione di indagini longitudinali sulle imprese e sulle famiglie*, ISTAT, Quaderni di ricerca, Rivista di Statistica Ufficiale, n. 1, pp.59-66.

Marcia Freed Taylor M.F., Brice J., Buck N., Prentice-Lane E. (2009), *British Household panel Survey, user manual volume A, introduction, technical report and appendices*, February.

McGonagle K., Schoeni R. (2006), *The panel Study of Income Dynamics: Overview and Summary of Scientific Contributions After Nearly 40 Years*, Technical Series Paper 06-01.

- Mendola Daria (2002), *Approcci, metodologie e dati per le analisi di povertà* in Carbonaro G. (a cura di), *Studi sulla povertà- Problemi di misura e analisi comparative*, Franco Angeli, pp. 11-41
- Merlo F., Rovati G., (2009), *Chi cerca trova: i risultati dell'indagine campionaria sugli enti nel privato-sociale*, in ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia, Rapporto 2008*, Guerini e Associati, Milano, pp. 205-232.
- Micheli G.A., (1999), *Cadere in povertà, Le situazioni a rischio, i processi, i terreni di coltura dell'impovertimento*, Franco Angeli, Milano.
- Micheli G.A., Tulumello A (1990), *Percorsi e transizioni: tempi del demos e corsi della vita*, Franco Angeli, Milano.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2005), *Rapporto di monitoraggio del Piano di Azione nazionale per l'Inclusione Sociale 2003-2005*, allegato 1, "Povertà ed esclusione sociale in Italia, Indicatori comunitari e nazionali", Roma.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2007), *Rapporto nazionale per la protezione sociale e l'inclusione sociale*, Novembre.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2010), *L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2007*
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2011), *Povertà ed Esclusione Sociale – L'Italia nel contesto comunitario. Anno 2010*, Quaderni di Ricerca Sociale, n.3
- Montanari G.E. (2001), *La ponderazione dei dati nelle rilevazioni longitudinali mediante campioni panel*, ISTAT, Quaderni di ricerca, Rivista di Statistica Ufficiale, n.1, pp. 27-41.
- Mori A. (2007), *Povertà economica: stime mediante i redditi*, in IReR, *L'esclusione sociale in Lombardia*, Guerini Associati, Milano, pp. 59-70
- Negri N., (1990), *Reti di rischio e percorsi nella povertà*, in Micheli G.A., Tulumello A. (a cura di), *Percorsi e transizioni*, Franco Angeli, Milano.
- Negri N., Solera C. (2007), *Povertà e vulnerabilità delle coppie nel Canavese* in Brandolini A., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e Benessere: una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- ORES (2009), *L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2008*, Guerini e Associati, Milano.
- ORES (2010), *L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2009*, Guerini e Associati, Milano.
- ORES (2011), *L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2010*, Guerini e Associati, Milano.
- Palamenghi M., Riva L., Trentini M. (2006), *Scappo dalla città, Le migrazioni intraprovinciali a Brescia dal 2000 al 2003*, Comune di Brescia, Unità di Staff Statistica, Rapporti di ricerca, n. 23.
- Palamenghi M., Riva L., Trentini M.(2005), *Criteri e metodi di stima del reddito delle famiglie bresciane*, Università degli Studi di Brescia, Rapporti di Ricerca del Dipartimento Metodi Quantitativi, Quaderno n. 247.
- Palamenghi M., Trentini M. (2000), *Il grado di autonomia delle famiglie bresciane. La situazione al censimento 1991*, Comune di Brescia, Unità di Staff Statistica, Fatti e problemi, n. 20.
- Palamenghi M., Trentini M. (2003), *L'autonomia delle famiglie a Brescia nel 2000*, Comune di Brescia, Unità di Staff Statistica Fatti e Problemi, fascicolo n. 22.
- Palamenghi M., Trentini M. (2004), *Reddito disponibile e autonomia delle famiglie bresciane nel 2000*, Comune di Brescia, Unità di Staff Statistica, Fatti e problemi, n. 24.
- Philip Giles (1999), *Overview of the Survey of Labour and Income Dynamics (SLID)*, Survey of Labour and Income Dynamics, Statistics Canada, Presented at the Workshop on Longitudinal Research in Social Science: A Canadian Focus, Windermere Manor, London, Ontario, Canada.
- Rawls J. (1971), *A theory of Justice*, Clarendon Press.

- Rovati G. (2003), *Tra esclusione e solidarietà, Problemi emergenti e politiche per la sussidiarietà*, Collana di studi e ricerche, Istituto Italiano per la medicina sociale, Roma, dicembre.
- Rovati G. (2006), *Le dimensioni della Povertà: strumenti di misure e povertà*, Carocci.
- Rovati G. (2007), *Povertà e Lavoro: giovani generazioni a rischio*, Carocci.
- Rovati G. (2010), *Chi scende e chi sale: i poveri nell'anno della crisi*, in ORES (2010), *L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2009*, Guerini e Associati, Milano, pp. 85 - 122.
- Ruspini E. (2004), *La ricerca longitudinale*, Metodologia delle Scienze umane, Franco Angeli.
- Schizzerotto (2002), *Vite ineguali – Diseguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Il Mulino.
- Sen A.K. (1994), *La diseguaglianza – Un riesame critico*, il Mulino, Bologna.
- Townsend P., (1979), *Poverty in the United Kingdom, a survey of household resources and standards of living*, London, Penguin Books and Allen Lane.
- Trivellato U. et al.(1995), *Prospettive per possibili analisi longitudinali nella statistica ufficiale italiana*, Rapporto di ricerca per la Commissione per la garanzia per l'informazione statistica.
- TUIR_ Testo Unico Delle Imposte Sui Redditi (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, S.O. alla G.U. 31 dicembre 1986, n. 302 e aggiornato dal D.P.R. 4 febbraio 1988, n. 42).
- U.S. Census Bureau (2009), *SIPP-User's Guide, Sample Design and Interview Procedures (cap. 2)*, <http://www.census.gov/sipp/usrguide.html>
- UNIONE EUROPEA (1997), *Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea. I Trattati che istituiscono le comunità europee e alcuni atti connessi*, Comunità europee, Germania.
- UNIONE EUROPEA (2010), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Gazzetta Ufficiale Unione europea, n. 53, 30 marzo (2010/C 83/02).

SITOGRAFIA

- Caritas Brescia: www.brescia.caritas.it/
- Unione europea: www.europa.eu
- Comune di Brescia: www.comune.brescia.it
- British Household panel Survey (Inghilterra): www.iser.essex.ac.uk/survey/bhps
- Survey of Labour and Income Dynamics (Canada): <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0011x/75f0011x2011001-eng.htm>
- panel study of income Dynamics (Università Michigan): <http://psidonline.isr.umich.edu/>
- Survey of Income and Program Participation (Stati Uniti): <http://www.census.gov/sipp/>
- Agenzia delle Entrate: www.agenziadelleentrate.gov.it
- INPS: <http://www.guidapensioni.it/INPS.asp>
- Centro Studi Sintesi: www.centrostudisintesi.com