

## 4 Denaro

### 4.1. La crescita della diseguaglianza nella distribuzione del reddito<sup>1</sup>

Dalla seconda metà degli anni '70 fino alla fine degli anni '80 la distribuzione dei redditi e della ricchezza ha mostrato una decisa tendenza alla riduzione delle diseguaglianze tra classi di reddito. A questa dinamica avevano dato un contributo decisivo l'aumento reale dei redditi dei lavoratori, sulla scia dei miglioramenti occupazionali degli anni '60, e l'azione redistributiva dello Stato, soprattutto tramite i trasferimenti previdenziali. Questa evoluzione si interrompe negli anni '90, durante i quali non solo aumenta la diseguaglianza, ma addirittura si osserva una tendenza alla polarizzazione della popolazione tra gruppi benestanti, che detengono una quota sempre maggiore del reddito e della ricchezza prodotti, e gruppi svantaggiati, che si allontanano sempre di più dal resto della popolazione. Gli indici di Gini ci rivelano un sostanziale aumento della diseguaglianza in Italia negli anni '90, a dimostrazione dell'esistenza di gruppi di popolazione che non riescono a godere dell'aumento generale della ricchezza prodotta in questi anni (vedi tendenza 2.1).

Quote di reddito familiare disponibile per decili di famiglie e indici di Gini

<i>decili</i>	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	10°	<i>Gini</i>
1991	2,7	4,4	5,6	6,7	7,9	9,3	11,0	13,0	15,6	23,8	0,329
1993	2,1	3,8	5,1	6,3	7,5	8,9	10,8	13,0	16,1	26,4	0,371
1995	2,3	3,9	5,2	6,3	7,5	8,9	10,6	12,8	15,9	26,6	0,370
1998	2,0	3,8	5,0	6,2	7,4	8,9	10,6	12,7	15,7	27,5	0,374
Var% 98/91	-26,6	-13,4	-10,7	-7,5	-6,7	-4,3	-3,6	-2,3	+0,6	+15,6	+13,65

Fonte: Banca d'Italia (1999)

Nel 1998 le famiglie appartenenti ai due decili più poveri detenevano il 5,8% del reddito familiare, contro il 43,2% delle famiglie appartenenti ai due decili più ricchi. I dati in serie storica confermano la rilevante crescita della diseguaglianza dei redditi: la quota del primo decile passa dal 2,7% nel 1991 al 2,0 nel 1998 (per il primo quintile, dal 7,1% nel 1991 al 5,8% nel 1998); per il decile più ricco passa, invece, dal 23,8% al 27,5% (per l'ultimo quintile, dal 39,2% nel 1991 al 43,2% nel 1998). È significativo osservare che l'aumento dell'indice di Gini, che esprime la diseguaglianza complessiva nella distribuzione del reddito, è da attribuire quasi esclusivamente all'aumento della quota di reddito posseduta dal decile più ricco, a scapito di tutti gli altri – escluso il 9°. Tra il 1991 ed il 1998 questa quota aumenta del 15,6%, mentre nello stesso periodo la quota del primo decile diminuisce del 26,6% e quella del secondo del 13,4%. Inoltre, anche i decili intermedi si prosciugano: la quota percepita dal terzo, dal quarto e dal quinto diminuisce del 8,3% e la quota percepita dal sesto, dal settimo e dall'ottavo si riduce del 3,4%.

La disuguaglianza non presenta particolari squilibri territoriali: l'indice di Gini è leggermente inferiore alla media nazionale per quanto riguarda l'Italia settentrionale e centrale, mentre è poco al di sopra nel mezzogiorno; cresce, poi, omogeneamente nel periodo considerato nelle tre aree geografiche.

<sup>1</sup> Di Marco Grasso.

La crescita della diseguaglianza nel decennio secondo un trend che non sembra destinato ad invertire la propria rotta nel prossimo futuro trae origine da cambiamenti strutturali di lungo termine sul mercato del lavoro, dall'evolversi del quadro demografico e delle politiche redistributive, e da dinamiche sociali altrettanto profonde. Particolare importanza hanno assunto nel nostro paese il processo di liberalizzazione dei mercati e i cambiamenti della struttura industriale. Questi mutamenti hanno provocato un aumento nella domanda di lavoro specializzato e una diminuzione in quella di lavoratori non qualificati, determinando quindi un significativo calo nella retribuzione di questi ultimi. Si rivela qui la diversa velocità nelle dinamiche di cambiamento economico rispetto a quelle sociali. Dal punto di vista produttivo ed occupazionale, infatti, il processo di crescita dell'economia innovativa e ad elevata tecnologia ha stimolato la domanda di lavoro ad alta qualificazione, rivolta verso soggetti con elevate credenziali educative. Dal punto di vista delle dinamiche sociali, però, l'adattamento alle richieste del mercato del lavoro avviene ad una velocità più lenta, generando così un esubero di profili occupazionali di bassa qualificazione e una scarsità di personale con elevata istruzione (vedi 7.1). Inoltre, anche le difficoltà finanziarie del *welfare state* e la preoccupante situazione del debito pubblico hanno richiesto interventi radicali di ristrutturazione (riduzione) della spesa pubblica e di recupero delle entrate fiscali. Si è così attenuata l'incidenza e l'efficacia di quelle politiche redistributive, che fino agli anni ottanta avevano contribuito ad accrescere il reddito disponibile delle famiglie. Si può quindi affermare che in Italia negli anni novanta l'intervento pubblico non sia stato in grado di contrastare le spinte alla disuguaglianza che provenivano dal mercato. A riprova di questo meccanismo, i livelli di povertà sono cresciuti costantemente per tutto il decennio (vedi 4.4).

#### 4.2. Risparmio: dai titoli di Stato ai nuovi strumenti finanziari<sup>2</sup>

La principale voce d'investimento delle famiglie italiane è, ormai da molti decenni, la casa: la percentuale delle famiglie proprietarie della propria abitazione passa dal 71% nel 1990 al 76% nel 2000 (vedi 1.2). L'aspetto interessante del decennio risulta tuttavia la rivisitazione del grado di priorità del possesso della casa: da strumento di investimento, gli immobili diventano soprattutto beni di consumo.

#### Evoluzione dei portafogli finanziari delle famiglie 1990 – 2000 (valori percentuali)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Variazione % '90-00
Depositi c/c	19,3	24,8	22,3	19,6	18,1	16,9	13,8	13,2	15,1	14,8	15,2	-21,2
Certif. deposito	2,6	3,1	4,0	4,6	3,9	5,2	4,3	4,2	3,0	3,9	4,6	76,9
Titoli di Stato	39	36,3	36,2	38,8	37,8	39,2	41,7	39,4	30	23,6	17	-56,4
Azioni italiane	18,5	16,9	17,7	17,2	18,8	18,4	18,7	20,0	23,4	31,4	34,4	85,9
Azioni estere	2,1	1,9	2,1	2,7	2,6	1,9	2,8	3,2	3,3	4,5	5,7	171,4
Fondi comuni	18,5	17,0	17,7	17,1	18,8	18,4	18,7	20,0	25,2	21,8	23,1	24,9
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Fonte: nostre elaborazioni su dati Banca d'Italia

<sup>2</sup> Di Marco Grasso.

Si tratta di un primo segnale del profondo cambiamento intervenuto nell'ultimo decennio nell'atteggiamento degli italiani nei confronti del risparmio. Pur mantenendosi l'elevata propensione al risparmio, si osserva un deciso cambiamento nella composizione del portafoglio, determinata sostanzialmente dalla diminuzione dei rendimenti dei titoli del debito pubblico. Insieme allo sviluppo di strumenti innovativi per altri tipi di investimenti, si osserva nella seconda metà degli anni '90 uno spostamento degli impieghi dai titoli a rendimento fisso verso gli investimenti azionari.

#### I depositi e i certificati di deposito

I depositi non dovrebbero rappresentare un investimento, ma semplicemente un impiego temporaneo in attesa di selezionare il proprio portafoglio finanziario. Essi diminuiscono nel periodo di riferimento del 21,2%: ciò potrebbe significare sia che si riduce il periodo di giacenza precedente all'investimento effettivo, sia che va attenuandosene l'uso improprio come "investimento finale".

I certificati di deposito non rappresentano invece una forma di risparmio molto attraente per le famiglie italiane: quantunque registrino un aumento del 77% fra il 1990 e il 2000, essi mantengono un'incidenza modesta nei portafogli familiari.

#### I titoli di stato

I titoli di stato (BOT, CCT, BTP) hanno avuto il merito di avvicinare per la prima volta i risparmiatori ai mercati finanziari. Tra il 1991 e il 1996, a causa anche del crescere del debito pubblico, essi rappresentano la forma privilegiata di risparmio. Segue, negli anni successivi, il mutamento di atteggiamento, che è molto pesante per gli strumenti più a breve (BOT e CCT), la cui consistenza nei portafogli familiari crolla di circa il 60% fra il 1996 e il 2000. Va osservato che nel medesimo periodo i BTP, investimento rifugio di lungo periodo, tra il '90 e il '97 vedono aumentare il proprio peso del 117%, ma evidenziano un successivo calo del 44% tra il '97 e il 2000. In sostanza quindi, come si diceva in precedenza, si nota un deciso allontanamento dei risparmiatori da questo tipo di investimento e lo spostamento verso forme più remunerative e rischiose.

#### La borsa

L'anno che consolida la tendenza alla crescita dell'investimento azionario è il 1994, quando si verificano le prime consistenti privatizzazioni IRI (INA, COMIT, IMI), le cui offerte pubbliche di vendita sono rivolte anche al piccolo risparmiatore. Il processo continua negli anni successivi (la capitalizzazione della Borsa di Milano passa da 293.000 miliardi di lire – 18% del Pil – nel 1994, a 1,4 milioni di miliardi – 65% del Pil – nel 1999). I fattori principali che hanno favorito la crescita dell'investimento azionario sono stati altre privatizzazioni, il mutamento della normativa, la redditività delle società privatizzate, il costante decremento degli interessi pagati sui titoli del debito pubblico. Nel 2000 le azioni hanno un peso pari al 40% del portafoglio delle famiglie (inclusa una quota di circa il 5% in azioni estere).

## Fondi comuni

Dopo la bruciante delusione del decennio precedente, i fondi comuni, pur mantenendo un peso non trascurabile all'interno dei portafogli degli Italiani, stentano a fare breccia. Il loro peso rimane infatti pressoché costante per tutti gli anni novanta, salvo forse per il picco relativo del 1998, dovuto soprattutto agli investimenti in fondi obbligazionari, cresciuti in corrispondenza del prospettato ingresso dell'Italia nella Unione Monetaria Europea.

Il mutamento della composizione del risparmio delle famiglie italiane costituisce un cambiamento notevole del rapporto con il risparmio, che come è noto costituisce un aspetto centrale del sistema italiano di relazioni familiari (vedi 4.3). Nei decenni precedenti la gran parte del risparmio veniva indirizzato verso il finanziamento del debito pubblico, facendogli raggiungere dimensioni gigantesche. Gli interessi estremamente elevati, al netto dell'inflazione, dei titoli di Stato avevano garantito rendite di posizione a moltissime famiglie – e aziende – italiane, frenando, per altro, gli investimenti in capitale di rischio da immettere nel sistema produttivo. Dalla metà degli anni '90 la situazione è radicalmente cambiata in funzione del drastico calo dei rendimenti dei titoli del debito pubblico, delle politiche di convergenza europea e, non ultimo, di un periodo di elevati rendimenti degli investimenti azionari. Una parte molto consistente del risparmio delle famiglie italiane ha quindi cambiato destinazione, spostandosi su strumenti più rischiosi.

Dall'analisi del cambiamento delle proporzioni di famiglie che possiedono alcuni strumenti finanziari nei tre soli anni tra il 1995 e il 1998 si osserva un drastico e repentino cambiamento nelle direzioni già accennate. Va però rilevato che permane, e forse aumenta, una grande quota di famiglie che non ricorre affatto a forme di risparmio più sofisticate del deposito bancario. Anche quest'ultimo, comunque, continua a non essere posseduto da quasi un quinto delle famiglie italiane, con un netto sbilanciamento a danno delle famiglie meridionali (quasi 4 su 10). In generale, comunque, gli abitanti nelle regionali meridionali fanno un ricorso molto modesto a forme di risparmio più "moderne", probabilmente anche a causa di una minore disponibilità finanziaria.

## Percentuali di famiglie che possiedono alcuni tipi di attività finanziarie per condizione professionale del capofamiglia e area geografica – 1995 e 1998

	1995				1998			
	Dep. bancari	Titoli di Stato	Obblig. e FC*	Azioni	Dep. bancari	Titoli di Stato	Obblig. e FC*	Azioni
Condizione professionale**								
Operaio	84,5	18,4	3,0	1,9	83,2	7,3	8,2	3,0
Impiegato	93,9	32,4	8,3	6,4	93,8	11,2	16,5	9,6
Dirigente	98,9	46,8	19,0	12,1	99,7	21,5	29,6	22,3
Area geografica								
Nord	92,7	36,5	9,1	7,4	93,0	17,2	18,6	11,6
Centro	84,8	25,8	5,2	5,1	89,2	11,0	10,9	6,2
Sud	62,3	11,9	1,4	1,2	62,1	4,2	4,5	3,1
Totale	81,2	26,4	5,9	5,0	82,1	11,8	12,5	7,8

\* Obbligazioni e fondi comuni

\*\* Solo lavoratori dipendenti

Fonte: elaborazioni su Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane, 1995 e 1998

Se Fondi comuni e azioni hanno aumentato significativamente il loro peso nel portafogli degli italiani, è pur vero che solo una frazione delle famiglie possiede tali strumenti. Ciò significa che cresce la diseguaglianza tra famiglie “innovative”, che possiedono una grande parte del risparmio concentrato in strumenti azionari e obbligazionari, e famiglie che invece ricorrono semplicemente al deposito bancario, e che di conseguenza dispongono di risparmi assai limitati.

Si deve sottolineare come il divario tra Nord e Sud sia particolarmente accentuato anche su questo fronte e non accenni a diminuire anche se le preferenze per gli strumenti finanziari cambiano nella stessa direzione in tutte le regioni e categorie professionali. Colpisce il fatto che in termini di accesso a strumenti finanziari il Sud, nel suo complesso, si trovi sempre in posizione più debole anche rispetto a quella degli operai.

#### 4.3. I trasferimenti finanziari all'interno del nucleo familiare<sup>3</sup>

La famiglia italiana contemporanea svolge una funzione fondamentale di protezione sociale dei propri membri, soprattutto attraverso la redistribuzione di risorse finanziarie dai genitori ai figli. Questa spiccata centralità del nucleo familiare come *money provider* è decisamente rafforzata dal modello di protezione sociale italiano, caratterizzato da forme di tutela decisamente polarizzate e da uno spiccato *bias* demografico. Soprattutto, la concentrazione, dei benefici a favore degli anziani sottrae risorse e servizi (occupazionali, educativi, assistenziali, ...) ai giovani: è questa una delle ragioni della lunga coabitazione tra genitori e figli in Italia (vedi 3.10). D'altra parte, le stesse politiche per la famiglia hanno uno scarsissimo spessore e capacità di rafforzare le responsabilità familiari. Ne deriva che la famiglia riveste un ruolo prioritario nel sostenere le generazioni più giovani e nel favorirne la transizione alla vita adulta. Molto spesso i costi che accompagnano tale transizione – matrimonio, acquisto dell'abitazione, sostegni in attesa del posto di lavoro, ... – possono essere sostenuti solo grazie ai flussi finanziari intrafamiliari (dai genitori ai figli). Le dinamiche demografiche ed occupazionali lasciano supporre che questa tendenza si sia rafforzata nell'ultimo decennio e che probabilmente è destinata a consolidarsi ulteriormente nel prossimo futuro.

La disponibilità di informazioni statistiche su questo aspetto della famiglia italiana è molto scarsa, anche a causa della difficoltà di misurare un fenomeno di questo tipo. La fonte statistica più completa per lo studio dei trasferimenti familiari – doni, prestiti, eredità – è l'Indagine sui Bilanci Familiari della Banca d'Italia del 1991.

L'indagine della Banca d'Italia è in grado di dirci la percentuale di famiglie che ha goduto in passato di trasferimenti finanziari familiari e l'ammontare medio del trasferimento.

L'aspetto più interessante evidenziato da questa indagine è che la gran parte dei trasferimenti avviene dai genitori verso i figli: su questo asse si verifica infatti l'88% dei trasferimenti nel caso di eredità, con un'età media del ricevente di

---

<sup>3</sup> Di Marco Grasso.

38,9 anni, e l'81% delle donazioni, con un'età media del beneficiario di 32,7 anni. Questo punto è stato successivamente confermato da un'indagine Istat del 1994: i trasferimenti monetari intra-familiari muovono dalle classi d'età centrali verso le più giovani.

Le ragioni di questa significativa tendenza all'“accompagnamento” finanziario della transizione alla vita adulta da parte dei genitori vanno riferite ad alcuni aspetti caratteristici della società italiana contemporanea. Dando per scontato il ruolo assolutamente centrale della famiglia per la comprensione dei meccanismi di integrazione sociale, sia a livello individuale che a livello collettivo, essa solamente è in grado di contenere i potenziali effetti negativi del mercato del lavoro e, secondariamente, del *welfare* italiano. Solo l'esistenza in generale di un sistema di reti familiari sufficientemente solide, anche finanziariamente oltre che affettivamente, giustifica la concentrazione della disoccupazione nelle generazioni più giovani (vedi 2.4): questa diventa socialmente ed economicamente sostenibile proprio grazie alla disponibilità familiare di sostenere i membri più giovani. D'altro canto, la famiglia è costretta a intervenire anche perché sono quasi completamente assenti forme di sostegno finanziario pubblico a favore dei giovani disoccupati – fanno eccezione alcune misure d'incentivo all'imprenditorialità ed i sussidi LSU e LPU (vedi 2.5).

Percentuale di soggetti che hanno ricevuto trasferimenti da familiari e ammontare degli stessi

	% di famiglie	Ammontare trasferimenti (in milioni)
<i>Classe di età</i>		
< 35	19,4	33,8
35-60	26,9	48,0
< 60	27,1	60,6
<i>Titolo di studio</i>		
Elementare	26,0	36,9
Media inferiore	22,3	42,9
Media superiore	26,9	72,5
Università	35,6	96,0
<i>Settore di occupazione</i>		
agricoltura	34,9	41,0
industria	23,8	35,2
servizi	25,6	59,8
PA	24,7	54,8
<i>Ripartizione territoriale</i>		
Nord	25,6	57,4
centro	22,1	49,2
Sud	28,7	41,2
<b>Totale</b>	<b>25,9</b>	<b>50,4</b>

Fonte: Banca d'Italia

In generale, comunque, i giovani appaiono chiaramente penalizzati in tutte le dimensioni della vita sociale, soprattutto nell'ambito dei mercati del credito. L'accesso per i giovani è infatti estremamente difficile, a volte proibitivo, e comunque vengono sempre richieste garanzie che in genere solo il genitore è

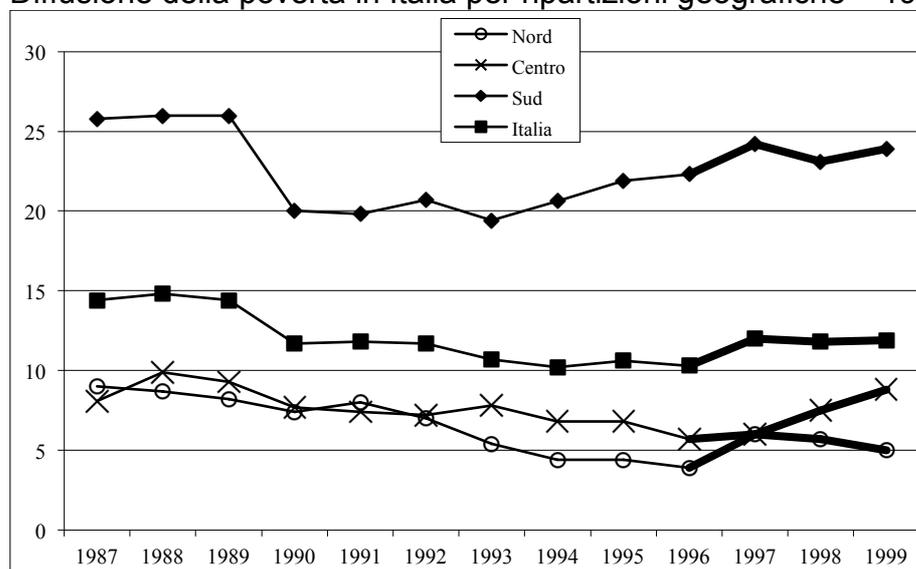
in grado di offrire. Questo aspetto si manifesta in particolare nell'acquisto dell'abitazione, che in Italia è più oneroso e ha condizioni più restrittive rispetto agli altri paesi europei (vedi 1.2). Ancora una volta questo ha incrementato, soprattutto negli ultimi anni, l'intensità dei trasferimenti finanziari dai genitori ai figli per favorire l'accumulazione del risparmio necessario. Gli studi effettuati (BNL - Centro Einaudi), infatti, sono tutti concordi nell'affermare che questi trasferimenti riducono sensibilmente il tempo di risparmio e consentono l'acquisto di abitazioni di maggiori dimensioni.

#### 4.4. La concentrazione della povertà nel Mezzogiorno

Le caratteristiche e l'evoluzione della povertà in Italia sono comprensibili solamente facendo riferimento al dualismo tra la parte centro-settentrionale del paese e quella meridionale. Sia l'ordine di grandezza, che le caratteristiche che, infine, la tendenza nel tempo sono diversi nelle due ripartizioni territoriali, a dimostrazione della coesistenza in Italia di due distinti modelli di strutturazione e regolazione sociale. L'analisi della povertà, infatti, consente di comprendere il funzionamento di alcuni fondamentali principi di strutturazione sociale che in Italia, infatti, sono in buona misura diversi nel nord e nel sud.

Nel 1999 la povertà riguardava l'11,9% delle famiglie italiane, pari a circa 2,6 milioni di famiglie e oltre 7,5 milioni di persone, un fenomeno quindi decisamente consistente all'interno del quale, però, vi sono situazioni molto diverse tra loro.

Diffusione della povertà in Italia per ripartizioni geografiche – 1987-1999\*



\* Dal 1997, in seguito al cambiamento della metodologia di raccolta ed elaborazione dei dati, si è interrotta la serie storica: i dati fino al 1996 e dal 1997 in avanti non sono confrontabili.

Fonte: Istat vari anni

Come il grafico mostra chiaramente, abbiamo due diversi “regimi” di povertà: nelle regioni meridionali è un fenomeno di massa che coinvolge (1999) il 23,9% delle famiglie, mentre nel Nord è un fenomeno tutto sommato residuale – ma non per questo meno drammatico per chi lo sperimenta – che riguarda solo il 5% delle famiglie. Per quanto riguarda la tendenza nel tempo, ai livelli di

povertà particolarmente elevati della fine degli anni '80 è seguito un periodo di tendenziale riduzione, che ha quasi dimezzato la povertà nelle regioni settentrionali. Benché dal 1997 siano cambiati i metodi di rilevazione, e quindi si sia interrotta la serie storica, vi sono alcuni segnali di una ripresa della crescita della povertà, in modo più accentuato nel Sud, dove a partire dalla metà degli anni '90 si è avviata una divaricazione della linea di tendenza. In sostanza, quindi, non solo nel Sud abbiamo livelli di povertà più elevati, ma inoltre il fenomeno ha proseguito la propria crescita mentre nel Nord e nel Centro si è significativamente ridotto<sup>4</sup>.

La media nazionale, dunque, nasconde l'esistenza di due situazioni decisamente diverse, laddove ai diversi ordini di grandezza corrisponde anche una diversità dei modelli di produzione e contenimento delle situazioni di povertà. Se in generale, infatti, la povertà, come negli altri paesi, colpisce più frequentemente le famiglie numerose (5 o più membri) e quelle con capofamiglia con basso titolo di studio, è significativo il fatto che le regioni meridionali hanno una elevata incidenza proprio di questi due profili. Nel 1999 un terzo delle famiglie numerose meridionali era in una condizione di povertà, contro il 7,3% di quelle settentrionali: non solo l'incidenza è decisamente maggiore, ma in effetti quel tipo di assetto familiare è molto più diffuso al Sud che al Nord, moltiplicando, per così dire, l'impatto del problema nelle regioni meridionali, anche perché nella gran parte dei casi si tratta di famiglie con bambini.

La povertà nelle regioni settentrionali colpisce soprattutto individui soli e anziani, dipendendo in primo luogo dall'estraniamento di alcuni individui dal contesto sociale circostante. Come alcune ricerche hanno evidenziato, la povertà nel Nord dipende da due fattori principali: la fragilità e la rarefazione dei legami sociali (vedi 5.6) e la difficoltà ad interpretare i ruoli sociali. Per il primo aspetto, in una società fondata sull'appartenenza familiare dell'individuo, grazie alla quale si partecipa ad un circuito di risorse di varia natura, essere isolati costituisce un significativo rischio di impoverimento. Nel caso degli anziani, per esempio, i maggiori rischi incorrono quando rimangono soli (vedovi), senza figli in grado di aiutarli, in condizioni di salute tali da richiedere assistenza. Si vede bene in questo caso come esista una frizione tra dinamiche biografiche e modello di protezione sociale (vedi 4.5): il *welfare*, infatti, è costruito intorno all'appartenenza familiare ed è assai poco attrezzato a fronteggiare situazioni non risolvibili all'interno del nucleo familiare. Per quanto riguarda il secondo aspetto, la difficoltà ad interpretare ruoli sociali accettati, la povertà nelle regioni settentrionali appare spesso collegata ad un problema di devianza o di distacco dai modelli correnti di integrazione sociale: ricoveri in collegio, carcerazioni, violenze, disturbi del comportamento e, meno frequentemente, gravi problemi sanitari. Ancora, all'origine dell'impoverimento di questi soggetti vi è una scarsa dotazione di strumenti di contenimento o risoluzione di questo genere di problemi. In sintesi quindi, la povertà al Nord non dipende immediatamente da una difficoltà di ottenere un reddito da lavoro: come abbiamo visto (2.4) le condizioni occupazionali sono tra le migliori a livello europeo. Piuttosto, la povertà appare legata alle trasformazioni degli assetti familiari (vedi 3.4, 3.5 e

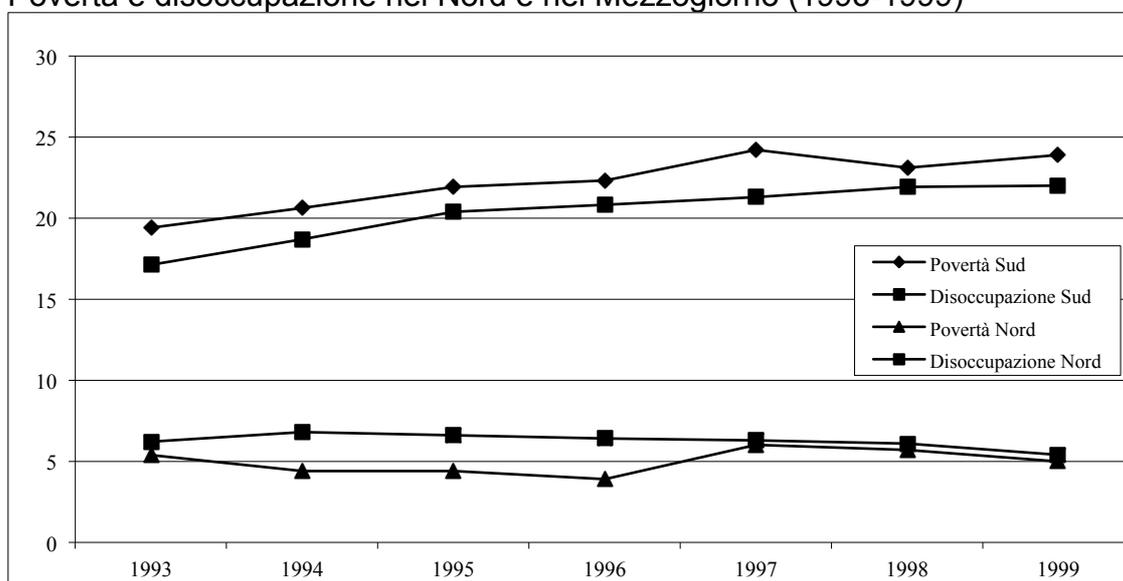
---

<sup>4</sup> La forte crescita della povertà nelle regioni centrali a partire dal 1997 sembra essere dovuta al terremoto che in quell'anno ha colpito Marche, Abruzzo e Umbria.

3.9), che non trovano un supporto nell'apparato pubblico nel caso di particolari difficoltà.

I meccanismi di produzione della povertà nelle regioni meridionali sono del tutto diversi rispetto a quelli operanti nelle regioni settentrionali. La povertà nel Mezzogiorno è chiaramente legata alla scarsa qualità del tessuto occupazionale (vedi 2.2, 2.4, 2.7), come mostra l'andamento congiunto della povertà e della disoccupazione al Sud: qui infatti la diffusione della povertà è superiore alla disoccupazione, mentre nel Nord osserviamo l'inverso. Certamente, non è possibile stabilire una coincidenza tra disoccupazione e povertà, però esiste nel Sud un evidente nesso di influenza che va dalla prima alla seconda. Di conseguenza, se nel Nord la disoccupazione è di solito una conseguenza del processo di impoverimento, al Sud accade il contrario: la povertà è una conseguenza dell'esistenza di una forma di disoccupazione cronica e dell'enorme difficoltà che i giovani incontrano nella ricerca di un lavoro.

Povertà e disoccupazione nel Nord e nel Mezzogiorno (1993-1999)



\* Dal 1997, in seguito al cambiamento della metodologia di raccolta ed elaborazione dei dati, si è interrotta la serie storica sulla povertà: i dati fino al 1996 e dal 1997 in avanti non sono confrontabili.

Fonte: Istat

È questa la chiave di lettura che ci consente di comprendere la tipicità della povertà meridionale rispetto a quella settentrionale. La povertà come esito della condizione di disoccupazione, in un contesto che mostra elevatissimi tassi di disoccupazione, genera conseguenze sociali e modelli adattivi peculiari. Ci si potrebbe, infatti, chiedere come possano mantenersi in equilibrio sistemi sociali urbani (Napoli, Bari, Palermo) con una così ampia diffusione di famiglie povere. Da una parte, come è noto (2.7), la diffusione dell'economia informale genera occasioni di reddito non contabilizzate, che per quanto siano del tutto aleatorie e di importo modesto, tuttavia, cumulandosi all'interno della famiglia, consentono il sostentamento del nucleo familiare. Dall'altra parte, proprio l'ampia diffusione della povertà (economica) e della disoccupazione – in alcuni quartieri meridionali virtualmente l'intera popolazione è al di sotto della soglia di

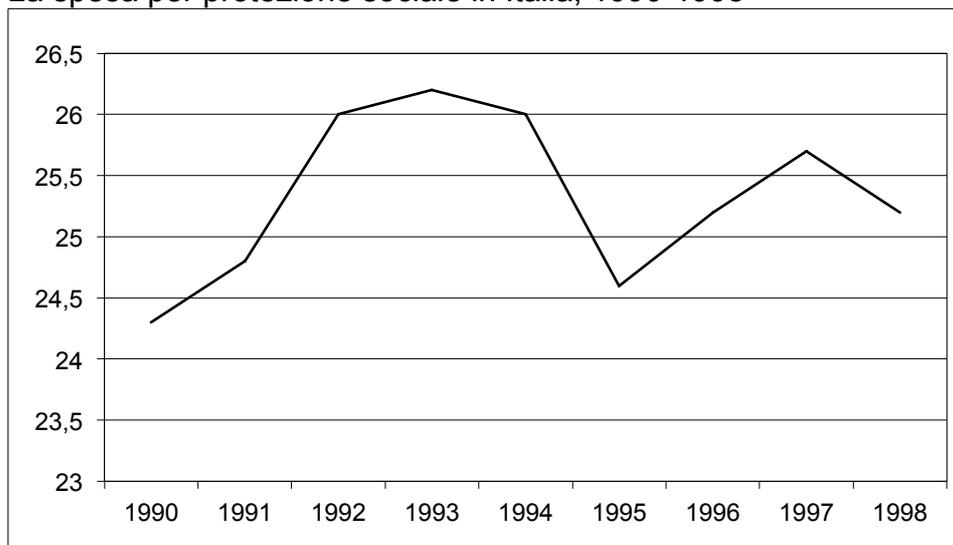
povertà - ha generato un senso di condivisione dell'esperienza che ha alimentato circuiti di solidarietà di tipo comunitario.

Negli ultimi anni gli equilibri sociali che avevano alimentato i due assetti della povertà nel Nord e nel Sud sembrano aver preso strade diverse. Nelle regioni settentrionali l'aumento dell'instabilità familiare – seppure debole - e dei fenomeni di isolamento sociale probabilmente si tradurranno, se non in un aumento della diffusione della povertà, in un peggioramento della condizione dei poveri. Nel Sud, invece, la progressiva erosione dei tradizionali modelli di convivenza familiare e comunitaria, a fronte di una ancora debolissima ripresa dell'occupazione, sembra tendere ad un indebolimento della capacità della comunità locale di frenare la degenerazione delle situazioni di povertà

#### 4.5 I tentativi di riforma del welfare: l'accentuazione della dimensione locale

Nel corso degli anni '90 il sistema di protezione sociale italiano ha avviato alcune importanti riforme nei tre comparti: previdenza, sanità e assistenza. In generale, la tendenza è verso una redistribuzione delle responsabilità programmatiche ed erogative – ma non finanziarie - dal centro verso la periferia, con una conseguente accentuazione del ruolo degli enti locali (regioni e comuni).

La spesa per protezione sociale in Italia, 1990-1998



Fonte: Eurostat

Per quanto riguarda l'andamento negli anni degli aggregati di spesa non si osservano cambiamenti significativi, soprattutto per l'enorme peso rappresentato dalla spesa previdenziale. Quest'ultima, infatti, nel 1999 assorbiva il 73,1% della spesa per protezione sociale, riservando di conseguenza pochissime risorse al comparto dell'assistenza (6,6%); la quota di risorse destinata alla sanità è in linea con il resto dei paesi europei (20,3%). Se osserviamo l'incidenza sul PIL dei tre aggregati di spesa il confronto si fa ancora più chiaro: sempre nel 1999 la spesa previdenziale era pari al 18,4% del PIL, quella sanitaria al 5%, quella assistenziale solo all'1,6%. Inoltre, se la spesa sanitaria appare sostanzialmente costante nell'ultimo decennio, quella

previdenziale mostra un *trend* di crescita costante e quella assistenziale una lenta diminuzione.

La struttura della spesa rivela alcune importanti caratteristiche del *welfare* italiano. La netta predominanza del comparto previdenziale rivela il fatto che l'architettura del sistema di protezione sociale poggia su due pilastri: la centralità del lavoro salariato, che genera diritti previdenziali, e i meccanismi redistributivi in ambito familiare (il cd. *familismo*). In sostanza, l'apparato pubblico è funzionalmente subordinato alla capacità della famiglia di soddisfare i bisogni individuali tramite il reddito da lavoro. Per questa ragione il comparto assistenziale è storicamente poco rilevante in Italia: per esempio la spesa per *housing* e quella per esclusione sociale non raggiungono lo 0,1% del Pil, mentre quella per le famiglie è pari ad un misero 0,9%, meno della metà della media europea.

Per tutti gli anni '90 si è mantenuto questo assetto, che anzi dal punto di vista della spesa ha manifestato una tendenza al rafforzamento. In questo periodo, però, è stata avviata una stagione di riforme che ha cercato di innovare il sistema se non addirittura, in alcuni casi, di trasformarne alcuni presupposti di fondo. Il sistema pensionistico è stato sottoposto ad un ambizioso processo di riforma con due finalità principali. Da una parte già all'inizio degli anni '90 si è rivelata la necessità di frenare la spirale di crescita della spesa pensionistica, alimentata da un insieme di norme che facilitavano il pensionamento di lavoratori ancora giovani con importi relativamente elevati. Dall'altra parte, ma legata alla prima, si è posta un'esigenza di maggiore equità nei trattamenti pensionistici: era possibile che lavoratori nelle stesse condizioni (salario, anzianità, ...) ma appartenenti a categorie lavorative diverse ottenessero trattamenti diversi, sia in relazione all'età di pensionamento sia in relazione all'importo della pensione. Le azioni legislative in questo campo – le due principali sono state nel '92 e nel '95 – sono intervenute nel modo seguente:

- sono stati alzati i requisiti di età e di contribuzione per le pensioni di anzianità (quelle basate sull'anzianità lavorativa e non sull'anzianità anagrafica del lavoratore);
- si è passati dal metodo di calcolo retributivo a quello contributivo, con l'intento di legare maggiormente l'importo della pensione a ciò che il lavoratore ha effettivamente versato piuttosto che a ciò che ha guadagnato;
- è stato incentivato il ricorso alla previdenza complementare.

La riforma ha già cominciato a manifestare i propri effetti, in particolare ritardando l'uscita dei lavoratori, e generando così un risparmio di spesa in prospettiva. Al momento, però, anche per il fatto che la riforma sta attraversando una fase di transizione che durerà parecchi anni, non si osserva un riequilibrio dei trattamenti e, come abbiamo visto, la spesa complessiva mantiene una certa inerzia di crescita. Per altro, poi, il sistema pensionistico sta attraversando un congiuntura "sfavorevole" in quanto si sta pensionando la coorte di lavoratori nati negli anni '40 che era entrata nel mercato del lavoro in età precoce (16-17 anni). È, questo, un fatto che influisce significativamente sullo *stock* di prestazioni pensionistiche di anzianità in quanto si tratta di lavoratori che vanno in pensione a 55-60 anni con 40 o più anni di carriere contributive, e quindi importi pensionistici relativamente elevati.

L'altro importante intervento sul *welfare* nazionale ha riguardato la componente assistenziale, che è stata oggetto di varie innovazioni culminate nella legge di riforma dell'intera comparto (L. 328/00). Già alla fine degli anni '90 erano stati introdotti nuovi istituti assistenziali tesi a garantire sostegni specifici per alcune particolari categorie o ambiti che fino ad allora non avevano ricevuto tutela. In particolare erano stati introdotti l'assegno per le famiglie numerose (con 3 o più minori), l'assegno di maternità, ed erano stati incrementati gli importi degli assegni al nucleo familiare. Di particolare importanza è stata l'introduzione in via sperimentale, nel 1998, del Reddito minimo di inserimento (RMI), un sussidio di ultima istanza per individui e famiglie povere. Nel 2000, finalmente, è stata approvata la legge di riforma dell'assistenza, che in effetti più che riformare sancisce la prima regolamentazione nazionale di un settore che fino ad oggi si è sviluppato in assenza di una normativa di riferimento. Alla base di tutto l'impianto del nuovo sistema assistenziale viene posto il principio di universalità, una vera rivoluzione per un sistema da sempre caratterizzato da una elevatissima frammentazione e categorizzazione delle prestazioni. Tra le molte novità - per esempio la definitiva introduzione del RMI - merita di essere sottolineata la profonda trasformazione implicata nei rapporti tra centro e periferia. Coerentemente con un orientamento legislativo emerso già all'inizio del decennio, i rapporti tra livelli istituzionali sono destinati a cambiare verso una sempre maggiore accentuazione dei livelli locali di governo. Le istituzioni centrali perdono sostanzialmente ogni competenza nella gestione delle politiche assistenziali, mantenendo un ruolo di programmazione generale degli obiettivi e di fissazione degli standard minimi. Regioni e comuni diventano gli attori principali di tutto il sistema, le prime in termini di programmazione territoriale specifica e di controllo dei livelli delle prestazioni, i secondi in quanto assumono completamente le responsabilità ed i compiti di erogazione delle prestazioni in funzione dei bisogni locali.

Questo nuovo assetto è destinato a produrre una profonda trasformazione di tutto il *welfare* nazionale, sia in relazione alla gamma di prestazioni sia, più in generale, una modernizzazione dei rapporti tra cittadini e istituzioni. In questo senso colpisce che l'assistenza non sia ancora un diritto soggettivo esigibile dal cittadino ma, più semplicemente, un dovere giuridico delle amministrazioni. Inoltre, alcune perplessità riguardano la praticabilità della riforma, che prevede lo sviluppo di un sistema organizzativo molto sofisticato, laddove la realtà attuale appare molto arretrata sia nella dotazione di personale che nelle capacità organizzativa e amministrativa. In effetti, una conseguenza possibile del processo di riforma è che, almeno nel medio periodo, vadano ad accentuarsi le differenze di qualità e quantità delle prestazioni assistenziali e che quindi acquisti ancora maggiore peso la variabile territoriale nella differenziazione dei diritti sociali.