

Misure e implicazioni demografiche dell'esclusione sociale in Europa

RAPPORTO MIDES

a cura di Cristina Giudici

Contributi di:

Raimondo Cagiano de Azevedo, Elena Ambrosetti, Carlotta Blasi,
Giorgia Capacci, Cinzia Castagnaro, Carola Cerbini, Francesca Colasanti,
Alessandra Garbero, Cristina Giudici, Domenica Fioredistella Iezzi, Adriano Neri



Copyright © MMIII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 a/b
00173 Roma
(06) 93781065
fax (06) 72678427

ISBN 88-7999-487-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2003

INDICE

	<i>Pag.</i>
INTRODUZIONE	5
 CAPITOLO I – DALLA POVERTÀ ALL’ESCLUSIONE SOCIALE	
1.1 – La povertà: una realtà complessa.....	9
1.2 – Misurare la povertà	11
1.2.1 – Povertà monetaria, soggettiva e di esistenza.....	11
1.2.2 – Misure di povertà monetaria.....	12
1.3 – L’esclusione sociale	15
1.3.1 – Origini e sviluppi.....	15
1.3.2 – Povertà ed esclusione sociale.....	18
 CAPITOLO II – MISURARE L’ESCLUSIONE SOCIALE – QUESTIONI METODOLOGICHE	
2.1 – Indicatori soggettivi ed oggettivi dell’esclusione	21
2.2 – L’esclusione e la teoria degli insiemi <i>fuzzy</i>	25
2.2.1 – Un esempio.....	26
2.3 – L’indice di sviluppo umano: origini e sviluppi	28
2.4 – Dall’indice di sviluppo umano all’indice di esclusione sociale.....	31
 CAPITOLO III – L’INDICE DI ESCLUSIONE SOCIALE IN ALCUNI PAESI EUROPEI: IL PROGETTO MIDES	
3.1 – Il progetto MIDES: Misure e implicazioni demografiche dell’esclusione sociale in Europa.....	33
3.2 – La misura dell’esclusione sociale in alcuni paesi europei	34
3.2.1 – Il caso irlandese.....	35
3.2.2 – Il caso italiano	66
3.2.2.1 – Indicatori di esclusione sociale.....	66
3.2.2.2 – Verifica dei risultati	71
3.2.3 – Il caso francese.....	83
3.2.4 – Il caso spagnolo.....	97
3.2.5 – Il caso inglese.....	106
3.2.6 – Il caso ceco.....	114

CAPITOLO IV – MISURARE L’ESCLUSIONE SOCIALE DI ALCUNE POPOLAZIONI “A RISCHIO”

4.1 – Gli anziani: invecchiamento demografico ed esclusione sociale in Italia	127
4.2 – L’esclusione delle comunità immigrate in Italia	143

CAPITOLO V – ANALISI COMPARATA DELL’ESCLUSIONE SOCIALE IN EUROPA

5.1 – Una visione d’insieme dell’esclusione sociale in Europa	177
5.1.1 – Le dimensioni dell’esclusione	177
5.1.2 – Analisi comparativa in quattro paesi europei.....	178
5.2 –Le mappe dell’esclusione sociale:	
il caso italiano e francese	183
5.2.1 – Cenni metodologici.....	183
5.2.2 – Il caso di studio: l’esclusione sociale in Italia e in Francia	185

CAPITOLO VI – IMPLICAZIONI POLITICHE

6.1 – L’attività della Commissione di Indagine sulla povertà in Italia	200
6.1.1 – Genesi della Commissione.....	200
6.1.2 – Studi e ricerche della Commissione	202

CONCLUSIONI	207
--------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	211
---------------------------	-----

INTRODUZIONE

Il problema della povertà, antico come il mondo, pone, all'alba del nuovo millennio, una prima domanda: come classificare le persone in base alla povertà? Possiamo provare a riconoscere tre fasi di evoluzione:

Prima fase: degli oltre sei miliardi di persone che vivono sulla terra, ve n'è circa uno che, a seguito delle vicende storiche ed economiche del passato, sta operando per il miglioramento della propria qualità della vita: una vita più lunga; analfabetismo nullo o ridotto ad un residuo demografico; diritto per tutti alla salute (al di là degli eventuali cattivi funzionamenti delle istituzioni sanitarie); nessun problema d'alimentazione (vi è piuttosto quello della sovralimentazione) o di abbigliamento; e così via. Ma fra questo miliardo di individui è diffusa la povertà, caratterizzata dall'esclusione sociale intesa come esclusione dalla dignità di essere persone di paesi evoluti: non per nulla la coesione sociale sta rappresentando un nuovo pilastro del processo di costruzione europea.

Seconda fase: il grosso dei concittadini del mondo (oltre quattro miliardi di persone) appartengono a paesi, sistemi, popolazioni che sanno che c'è un miliardo di persone più sviluppato che vive alla ricerca della migliore qualità della vita; vogliono fare anch'essi la stessa cosa e stanno intraprendendo il cammino dello sviluppo, trovandosi però in uno stadio diverso della loro evoluzione. Alcuni sono più avanti, altri hanno cominciato da poco. Non sono completamente sprovvisti di mezzi, di materiali, di tecnologia ecc. per intraprendere lo sviluppo; lo vogliono e lo potrebbero.

Anche qui ci sono moltissimi poveri (individui, comunità) costituiti da persone escluse dall'accesso agli strumenti per lo sviluppo; sanno che le risorse ci sono, le vedono anche vicino a loro ma non vi hanno accesso: non per loro volontà ma perché l'equilibrio dei sistemi nazionali ed internazionali oggi non glielo consente o lo consente solo in parte.

Terza fase: manca ancora quasi un miliardo di persone: dove e chi sono? Sono persone per cui l'unico obiettivo è la sopravvivenza: che non hanno e non conoscono nemmeno gli strumenti per lo sviluppo, che al mattino non sanno se alla sera saranno ancora in vita.

Anche tra loro vi è la povertà relativa e quella assoluta. Queste persone non hanno nemmeno all'orizzonte l'accesso allo sviluppo, sono praticamente

escluse dalla vita; sono soprattutto nell'Africa subsahariana e presso alcune poverissime popolazioni asiatiche, ed in minor misura latino-americane.

Da tutto ciò risulta che la povertà va considerata come esclusione da qualcosa che caratterizza ogni stadio di sviluppo: non come fatto assoluto. Si tratta ora di valutare come si può trattare e su quali elementi intervenire per ciascuno di queste persone o popolazioni. Ognuna di queste povertà è esclusione da talune possibilità.

Primo caso: nel caso dell'esclusione della dignità, spesso si tratta di elementi caratterizzanti le società avanzate. Per esempio l'esclusione da un'abitazione decente, dall'accesso ad una salute decorosa, da taluni standard minimi; esclusioni che non si pongono per le altre fasce di popolazione ma che qui determinano povertà ed esclusione sociale.

Secondo caso: qui le variabili su cui insistere sono l'esclusione dall'accesso alle risorse per lo sviluppo. Le richieste di queste popolazioni ai paesi più ricchi non sono, come si potrebbe credere, l'alimentazione od il controllo delle nascite. Le prime tre priorità nelle richieste di intervento di questi paesi (di tutte le religioni e di tutti i sistemi politici) sono sempre: istruzione, salute, istituzioni. In un sistema globale interrelato, la mancanza di istruzione, di salute e di istituzioni oltre ad essere povertà per loro, sono minaccia per tutti, anche per quel miliardo dei paesi più ricchi: è per la minaccia delle epidemie mondiali che è stato sconfitto il vaiolo ed il colera e che oggi c'è tanta attenzione per l'AIDS. Questi sono gli strumenti di accesso allo "sviluppo sostenibile", cui si aggiunge la grande questione del debito pubblico, delle relazioni internazionali, delle aree sismiche del mondo, nel senso sociale, nel senso economico, nel senso demografico (in questa fascia vive infatti la maggior parte dell'umanità).

Terzo caso: quel miliardo di esseri umani che sono esclusi anche dalla vita. Sul piano emotivo si fa presto a commuoversi sul fatto che in questi posti la speranza di vita è di circa 40 anni; ma il problema dell'esclusione dalla vita su quali variabili si fonda? Sull'alimentazione, sulla salute e sull'analfabetismo. Queste persone non hanno i mezzi per affrontare la sopravvivenza; la loro appartenenza all'umanità non può dipendere solo da loro non avendo la possibilità di accedere da soli allo sviluppo.

Supposto che in questo quadro analitico ci sia del vero, vediamo qualche elemento di terapia.

Possibile che all'inizio del terzo millennio non ci sia il modo di mantenere una parte di umanità? Evoluzioni ci sono state e ci fanno sospettare dove è che bisogna intervenire. I sospetti si orientano sull'idea della debolezza delle istituzioni e quella della debolezza delle relazioni internazionali.

1) Debolezza delle istituzioni: diciamo che abbiamo la democrazia, cioè la forma politica più evoluta che conosciamo; che abbiamo l'economia di mercato, cioè la forma di economia più evoluta che conosciamo; che abbiamo il controllo della nascita, della morte, dell'ambiente, l'organizzazione civile e sociale più evoluta che si conosca, ed è vero. Ma queste forme sembra

che non siano evolute in assoluto e che debbano evolversi ancora diversamente; ed a questa evoluzione noi, che saremmo i più evoluti, dobbiamo lavorare e dare contributi probabilmente decisivi.

2) Debolezza delle relazioni internazionali: oggi siamo lì dove nelle relazioni internazionali la storia ci ha portati, ma questo sistema forse non è più all'altezza di risolvere almeno il problema povertà – giustizia (e nemmeno quello della sicurezza!). Bisogna vedere perché ci troviamo così, dove possiamo mettere rimedio sul piano dei principi e su quello della pratica. Perché siamo a questo punto? Perché forse i sistemi politici ed economici hanno privilegiato i poli rispetto alle tensioni. Esempio: nelle tensioni tra sindacati e datori di lavoro, tra la città e la campagna, tra il sapere e il non sapere, ecc. le nostre istituzioni privilegiano i poli delle tensioni, i protagonisti dei contrasti, gli estremi della lotta, non le ragioni del conflitto. In un conflitto etnico, per esempio, il problema non è tanto sapere se hanno ragione gli uni o gli altri e schierarsi per gli uni o per gli altri per distruggerli o per metterli d'accordo; quanto sapere perché in quei luoghi è stato creato un sistema di relazioni che non va bene né gli uni né gli altri. Qui appare l'etica politica e quella economica: l'Unione Europea sta scoprendo questa dimensione affrontando la questione difficile di mettere le politiche sociali al centro dell'economia e fare di esse un fatto economico.

A partire dal vertice di Lisbona, la coesione sociale è fattore produttivo e funzione dello sviluppo così come l'occupazione.

Al centro delle politiche sociali vi è quindi, come si è visto, la lotta contro l'esclusione: a qualunque stadio di sviluppo essa corrisponda. Il suo rovescio positivo è la centralità della dignità della persona: “le plus flou des concepts” secondo alcuni ¹; per altri invece è il cardine portante della carta dei diritti fondamentali (Trattato di Nizza-Titolo I) e della nuova costituzione europea in cui essa è incardinata: quella dignità inviolabile il cui rispetto e la cui tutela esigono di non strumentalizzare in nessun caso e per nessun caso e per nessuna ragione la persona umana.

La priorità nelle scelte delle politiche sociali nel prossimo ventennio sarà il perno dell'equilibrio tra i popoli e nelle relazioni internazionali.

L'interesse crescente a livello nazionale ed internazionale nei confronti dell'esclusione sociale e della dignità umana ha condotto a diversi tentativi di misurazione statistica del fenomeno.

Il tentativo di misurazione di fenomeni quali integrazione, povertà, esclusione o dignità richiede un approccio multidimensionale che porti a quantificare aspetti non solo economici ma anche, e soprattutto, giuridici, sociali e culturali. Così il presente lavoro raccoglie alcuni lavori, realizzati nel corso di un programma di ricerca sostenuto dalla Commissione Europea (contr. n. VS/2000/0367) e che hanno fatto oggetto di dibattito in sede scientifica na-

¹ “Dignité humaine: le plus flou des concepts” di Olivier Cayala, in *Le Monde*, 31 gennaio 2003, pag. 14.

zionale ed internazionale. Questi documenti di studio e di ricerca costituiscono anche lo spunto per ulteriori riflessioni che continuano ad interessare studiosi e ricercatori nel quadro del ricordato programma MIDES, che ha beneficiato di contributi del Consiglio Nazionale delle Ricerche dell'Università "La Sapienza" e della Commissione Europea (contr. n. 97.00966.10).

Pur frutto di un comune lavoro di studio e di ricerca, questa pubblicazione ha visto l'apporto individuale e specifico di Elena Ambrosetti (par. 3.2.3), Carlotta Blasi (par. 3.2.5), Raimondo Cagiano de Azevedo (par. 5.1.2), Giorgia Capacci (par. 2.1; 4.1; cap. VI), Cinzia Castagnaro (par. 3.2.2.1), Carola Cerbini (pr. 3.2.2.2), Francesca Colasanti (par. 4.2), Alessandra Garbero (par. 1.3; 2.3; 2.4; 3.1; 3.2.1; 3.2.4; 5.1.1), Cristina Giudici (par. 1.1; 1.2; 2.2; conclusioni), Domenica Fioredistella Iezzi (par. 5.2), Adriano Neri (par. 3.2.6).

Raimondo Cagiano de Azevedo

CAPITOLO PRIMO

Dalla povertà all'esclusione sociale

1.1 - La povertà: una realtà complessa

Povertà, precarietà, deprivazione, emarginazione, sono concetti utilizzati di volta in volta dagli studiosi e dai governi al fine di sostenere diversi obiettivi di politica sociale o per ovviare, come è il caso dell'esclusione sociale, alla mancanza di una univoca definizione di un fenomeno osservabile e quantificabile solo empiricamente.

Nella maggior parte dei paesi del mondo la nozione di *povero* assume una connotazione economica, di mancanza di risorse materiali, e la povertà è misurata generalmente in termini di consumi o di prodotto interno lordo pro capite, pur se indicatori di longevità o di mortalità infantile si prestano altrettanto efficacemente a misurare il grado di benessere delle popolazioni.

Lo studio della povertà può essere affrontato inoltre in termini assoluti o relativi, di risorse minime indispensabili alla sopravvivenza o di distanza da una condizione ritenuta accettabile dalla società di appartenenza. Le misure di povertà assoluta si rivelano di maggiore utilità pratica in quei paesi in cui il principale problema è la sopravvivenza quotidiana; mentre nei paesi occidentali, dove il problema è invece la qualità della vita, si fa generalmente riferimento a misure di povertà relativa. È appena il caso di notare che paesi ricchi, ma con forti disparità di reddito possono paradossalmente presentare una maggiore povertà relativa rispetto a paesi più poveri, ma con una più equa distribuzione delle risorse.

Già all'inizio del XX secolo Seebohm Rowntree (1902) definiva il concetto di povertà assoluta a partire dall'individuazione di un insieme di bisogni primari, in termini di calorie giornaliere necessarie, variabili secondo l'età, il sesso ed il tipo di attività svolta. Al costo di mercato del cibo necessario per soddisfare i bisogni vitali giornalieri, Rowntree proponeva di aggiungere una somma forfettaria per tenere conto degli altri bisogni, fissando in tal modo la soglia monetaria della povertà.

Proprio la scelta di una soglia, al di sotto della quale un individuo può essere definito "povero", costituisce uno dei principali elementi di soggettività

allorché si affronta lo studio della povertà. Ci si potrebbe soffermare sull'opportunità di una tale definizione: il concetto di soglia rende infatti privi di significato eventuali confronti tra situazioni al di sotto o al di sopra della stessa, mentre esalta la differenza tra situazioni che in assenza di tale strumento sarebbero risultate prossime. Ma al di là di simili considerazioni, la definizione della soglia di povertà comporta l'individuazione di una data quantità di beni e servizi ritenuti indispensabili ad un'esistenza dignitosa. Nell'ottica della misura della povertà assoluta questa sarà definita in termini di spese totali di consumo, necessarie affinché una persona viva in maniera dignitosa all'interno della società considerata. Come è facilmente intuibile, la soglia così definita è diversa al variare della società di riferimento e del periodo in questione, nonché delle caratteristiche individuali quali l'età, o il livello di attività; le stesse considerazioni restano valide anche ove si prenda come riferimento la quota di spese destinata all'acquisto dei suddetti beni.

Ancora oggi sono numerosi i paesi nel mondo, in particolar modo i paesi in via di sviluppo, nei quali le spese per l'alimentazione costituiscono la parte più importante dei bilanci delle famiglie e che ispirano la propria politica sociale alla metodologia proposta da Rowntree. Tra gli altri, l'approccio della Banca Mondiale si ispira alla definizione di una soglia assoluta definita in termini monetari, il cui punto di partenza è costituito dai consumi procapite, determinati sulla base di indagini sulle famiglie.

Un simile approccio risulta tuttavia di scarsa utilità nei paesi in cui i bisogni diversi dall'alimentazione (ad esempio alloggio, istruzione, tempo libero) contribuiscono a determinare il livello di vita individuale e familiare. In tal caso il metodo maggiormente utilizzato consiste nel fissare una data percentuale della media aritmetica o della mediana della distribuzione dei consumi o del reddito (Ravaillon M., 1996). La soglia di povertà è dunque determinata arbitrariamente facendo generalmente riferimento ad un livello standard di benessere: una famiglia è considerata povera quando il suo livello di vita scende al di sotto delle norme sociali in materia di consumi. Si tratta di un approccio relativo; la proporzione di poveri che ne deriva non può essere considerata come un risultato, ma può essere utilizzata per studiare l'evoluzione temporale della povertà o le disuguaglianze sociali all'interno di un paese o tra paesi diversi.

Ancora, seguendo un approccio soggettivo, una misura della povertà può essere ottenuta affidandosi al giudizio degli appartenenti ad una collettività sul livello di reddito minimo accettabile. Dato il reddito effettivo, il punto di incontro tra la funzione del reddito minimo soggettivo e la bisettrice del primo quadrante determina la soglia al di sopra della quale gli individui considerano adeguato il proprio reddito. Ancora una volta un simile metodo non può essere efficacemente utilizzato nei paesi in via di sviluppo dove, in presenza di un'economia non sufficientemente monetarizzata, occorre porre la questione in termini di quantità di prodotti piuttosto che di reddito.

Se da un punto di vista economico e statistico è molto difficile definire univocamente un concetto multidimensionale quale è quello della povertà, le difficoltà incontrate dall'economista o dallo statistico sono lo specchio di un lungo dibattito internazionale che mette a confronto i sostenitori della concezione dell'individuo responsabile delle proprie scelte e preferenze, con coloro che invece considerano determinanti le reali opportunità a disposizione degli individui stessi. Per i primi una società "giusta" dovrà semplicemente ripartire in modo equo le risorse a disposizione della collettività, mentre i secondi richiamano problematiche legate alla questione del libero arbitrio (*Economie et Statistiques* n°308-309-310, 1997 – 8-9-10).

Una via alternativa consiste nel considerare giusta una società che garantisca la soddisfazione di determinati bisogni elementari, giudicati pertinenti dal punto di vista dell'equità sociale, quali l'alimentazione, la salute, l'educazione.

Il passaggio dal dibattito alla reale quantificazione della povertà necessita della costruzione di indicatori che rendano conto delle diverse dimensioni della stessa. Si tratta di operare una scelta tra diverse variabili che possono configurarsi come cause della povertà, quale è il reddito, o come conseguenze, come il livello di istruzione e formazione. Questa distinzione tra cause ed effetti di uno stesso fenomeno può condurre a interpretazioni erranee della realtà: un basso livello di istruzione può derivare dalla mancanza di mezzi materiali, ma può a sua volta tradursi in un ostacolo al miglioramento delle condizioni economiche. Secondo l'approccio ritenuto, gli indicatori di povertà possono riferirsi alle risorse economiche, alle condizioni di vita, o ancora ai bisogni psicologici degli individui.

Qualunque sia la definizione adottata, la questione della povertà dovrebbe inoltre essere affrontata diversamente secondo il suo grado di persistenza: la permanenza in essa può determinare uno slittamento nella posizione sociale dell'individuo e può cumularsi con situazioni di emarginazione e di esclusione sociale. Le considerazioni che seguono vogliono essere lo spunto di una riflessione sui limiti di quegli approcci che non tengono nella debita considerazione la multidimensionalità della povertà, che integra allo stesso tempo un problema di scarsità di reddito, di difficoltà finanziarie percepite come tali, ma anche di carenze oggettive che ostacolano l'individuo nella sua affermazione all'interno della società.

1.2 – Misurare la povertà

1.2.1 – Povertà monetaria, soggettiva e di esistenza

Un primo passo verso l'individuazione delle situazioni di povertà può essere compiuto a partire dalle risorse economiche a disposizione delle famiglie, pur essendo evidente che una definizione esclusivamente fondata sul